



Oslo

Delrapport 8

Sektorgjennomgang
Fellestjenester (sektor for finans)

Effektiviseringsprogrammet
Desember 2025

Innholdsfortegnelse



Innholdsfortegnelse	2
Sammendrag.....	4
1 Om effektiviseringsprogrammet og sektorgjennomganger.....	7
1.1 Bakgrunn for Effektiviseringsprogrammet.....	7
1.2 Samfunnsflokke og kommunemål	10
1.3 Effektiviseringsprogrammets mandat.....	13
1.4 Arbeidsform i sektorgjennomgangene	13
1.5 Praktisk gjennomføring	14
1.6 Innholdet i tiltaksbeskrivelsene	15
2 Om FIN-sektor og fellestjenester	19
2.1 Om sektoren	19
2.2 Sektormål	20
2.3 Utvikling i virksomhetene i sektoren	20
2.4 Hvorfor fellestjenester belyses under FIN-sektor.....	22
2.5 Hva er fellestjenester?.....	23
3 Innretning av sektorgjennomgangen	26
3.1 Kartlegging av dagens situasjon.....	26
3.2 Konkretisering av tiltak og prioritering.....	26
3.3 Beskrivelse av prioriterte tiltak	26
3.4 Datagrunnlag for sektorgjennomgangen.....	26
4 Dagens situasjon for fellestjenester i Oslo kommune	28
4.1 Ressursbruk til støttetjenester i Oslo kommunes virksomheter	28
4.2 Fellestjenester i Oslo kommune	29
4.3 Effektiviseringsprogrammets vurdering av effektiviseringspotensial i kommunens eksisterende fellestjenester	37
5 Identifiserte muligheter for videreutvikling av fellestjenester i kommunen	39
5.1 Mulige forbedringer eller utvidelse av dagens fellestjenester	39
5.2 Mulige nye fellestjenester	41
5.3 Fellestjenester som vurderes som del av Bydelsreformen	46
6 Prioritering av tiltak for videre analyse.....	49
6.1 Kriterier for utvalgelse av tiltak for grundig vurdering.....	49
6.2 Utvalgte tiltak for nye eller forbedrede fellestjenester.....	49

6.3	Overordnet vurdering av tiltak Effektiviseringsprogrammet ikke har analysert grundig	50
7	Tiltak: Forslag til nye fellestjenester	52
7.1	Førstelinje IKT-support	52
7.2	Kontorlokaler som tjeneste.....	53
8	Anbefaling om videre arbeid med fellestjenester	57
8.1	Erfaringer fra arbeid med fellestjenester	57
8.2	Prinsipper for å sikre god innføring av nye fellestjenester	58
8.3	Prinsipper for å sikre gode fellestjenester over tid	61
8.4	Anbefaling om videre arbeid med nye fellestjenester	64
8.5	Videre arbeid med effektivisering	65
9	Vedlegg 1	66
9.1	Fellestjenester i sammenlignbare eksterne virksomheter	66

Sammendrag

Om Effektiviseringsprogrammet og sektorgjennomganger

Oslo kommune har siden 2021 hatt økonomiske resultater som er svakere enn det som gir en robust økonomi over tid. I årene 2023 og 2024 har Oslo kommune til og med hatt et negativt driftsresultat/negativ resultatgrad. Prognosene viser at uten betydelig omstilling og effektivisering vil dette fortsette i årene fremover. Det er derfor et tydelig behov for å få ned aktivitetsnivået i kommunen og effektivisere kommunens virksomhet.

Effektiviseringsprogrammet er forankret i byrådet, og har følgende mandat:

«Å utrede mulige grep for å drifte kommunen mer effektivt (med mindre ressursbruk) og få mer ut av kommunale midler. Herunder om virksomheter kan slås sammen, reduseres eller legges ned, og om det er oppgaver kommunen bør slutte med, nedskalere eller løse på en annen måte.»

Programmet påbegynte sitt arbeid primo 2025. Metodikken i Effektiviseringsprogrammet er sektorgjennomganger. Alle byrådsavdelinger med underliggende virksomheter gjennomgås med sikte på å identifisere unødvendig dobbeltarbeid, finne potensial for effektivisering og anbefale tiltak som frigjør ressurser. Det utarbeides tiltaksbeskrivelser (tiltakskort) for konkretiserte tiltak for effektivisering, mens andre effektiviseringsmuligheter beskrives mer overordnet.

I løpet av våren 2025 er det gjort sektorgjennomganger av sektorene Kultur og næring (KON), Miljø og samferdsel (MOS), Utdanning (UTD) og Byutvikling (BYU). Sektorene Byrådslederens kontor (BLK), Finans (FIN), Sosiale tjenester (SET), Helse (HLS) og barnehagedelen av utdanningssektoren (UTD), ble gjennomgått høsten 2025. Det har løpende blitt fanget opp og jobbet med problemstillinger som går på tvers av sektorer. Effektiviseringsprogrammets funn og anbefalinger presenteres i ni rapporter, én for hver av de åtte sektorene, og én for tverrgående problemstillinger. Det presiseres at Effektiviseringsprogrammets arbeid og anbefalinger står for programmets egen regning.

Om sektoren

FIN-sektor gjennomgår i 2025 en omstilling, ved at tre underliggende virksomheter blir til to. Endringsarbeidet krever mye tid og oppmerksomhet, og det ville ikke være hensiktsmessig å gjennomgå virksomheten i de tre utgående etatene. Sektorgjennomgangen for FIN-sektor har derfor ikke fulgt malen for øvrige sektorgjennomganger i Effektiviseringsprogrammet.

I stedet har denne sektorgjennomgangen sett på Oslo kommunes fellestjenester, og effektiviseringstiltak knyttet til nye fellestjenester eller endringer og utvidelser i eksisterende fellestjenester. Dette er problemstillinger som hører naturlig hjemme i FIN-sektor, siden etatene i sektoren i stor grad er tjenesteleverandører.

Oslo kommune har allerede etablerte fellestjenester for lønn og IKT, og til dels også for dokumentasjonsforvaltning og anskaffelser. Det arbeides for tiden med å innføre fellestjeneste for regnskap, og det er også en rekke andre initiativer som ikke er like modne.

Identifiserte tiltak

Effektiviseringsprogrammet har identifisert ytterligere noen tiltak for å forbedre eller utvide dagens tjenester, eller for å innføre nye tjenester. Mange av disse anses som relativt begrensede i omfang og effektiviseringspotensial. Effektiviseringsprogrammet har ikke prioritert grundig analyse av tiltak som allerede er i prosess, eller tiltak som anses å ha marginalt effektiviseringspotensial. To tiltak er beskrevet grundig som tiltakskort i denne rapporten: Innføring av felles-tjenestene kontorlokaler som en tjeneste og førstelinje IKT-support. Dokumenthåndtering og arkiv som fellestjeneste for alle virksomheter ble beskrevet som tiltakskort i rapporten om sektorgjennomgang i KON.

Disse tiltakene anses begge som gode, og særlig kontor-tiltaket kan gi vesentlige besparelser for kommunen, beregnet til 200 mill. kroner årlig når tiltaket får full effekt.

Tabell 1: Tiltakenes økonomiske effekt fordelt etter samlet vurdering av tiltaket, per år, mill. kroner

	2026	2027	2028	2029	2030 →
Beste forhold mellom økonomisk effekt og konsekvens	-5	5	23	57,5	215
Nest beste forhold mellom økonomisk effekt og konsekvens					
Middels forhold mellom økonomisk effekt og konsekvens					
Nest dårligste forhold mellom økonomisk effekt og konsekvens					
Dårligste forhold mellom økonomisk effekt og konsekvens					
Total	-5	5	23	57,5	215

Note: Det vil ta lang tid å få ut den fulle effekten fra kontorlokaler som tjeneste. Tallet i høyre kolonne representerer derfor et langsiktig potensial, ikke et potensial i 2030.

Utover disse to tiltakene anbefaler Effektiviseringsprogrammet at det prioriteres videre arbeid med felles regnskap, sentralisering av anskaffelser, felles dokumenthåndtering og PC/mobil/nettverkskomponenter som tjeneste. Etter vår overordnede vurdering er det et betydelig potensial for effektivisering i disse tjenestene, og få opplagte negative virkninger.

Effektiviseringsprogrammet har vært i dialog med virksomheter utenfor Oslo kommune som har gode erfaringer med fellestjenester. Formålet med dette har vært todelt – å innhente ideer til nye tjenester som kan innføres i Oslo, og å innhente erfaring med hva som er god praksis ved etablering og drift av fellestjenester.

Effektiviseringsprogrammet er særlig opptatt av virkemidler for å unngå at tjenesteleverandøren går i «monopolistfellen», med lav kvalitet og høy kostnad. Vi tar til orde for seks prinsipper som kan bidra til å hindre dette:

- Transparens
- Benchmarking
- Gevinstrealisering
- Kundeorientert kultur og ledelse
- Gjennomtenkt finansieringsmodell
- Gjennomtenkt brukerinvolvering

Videre arbeid med effektivisering

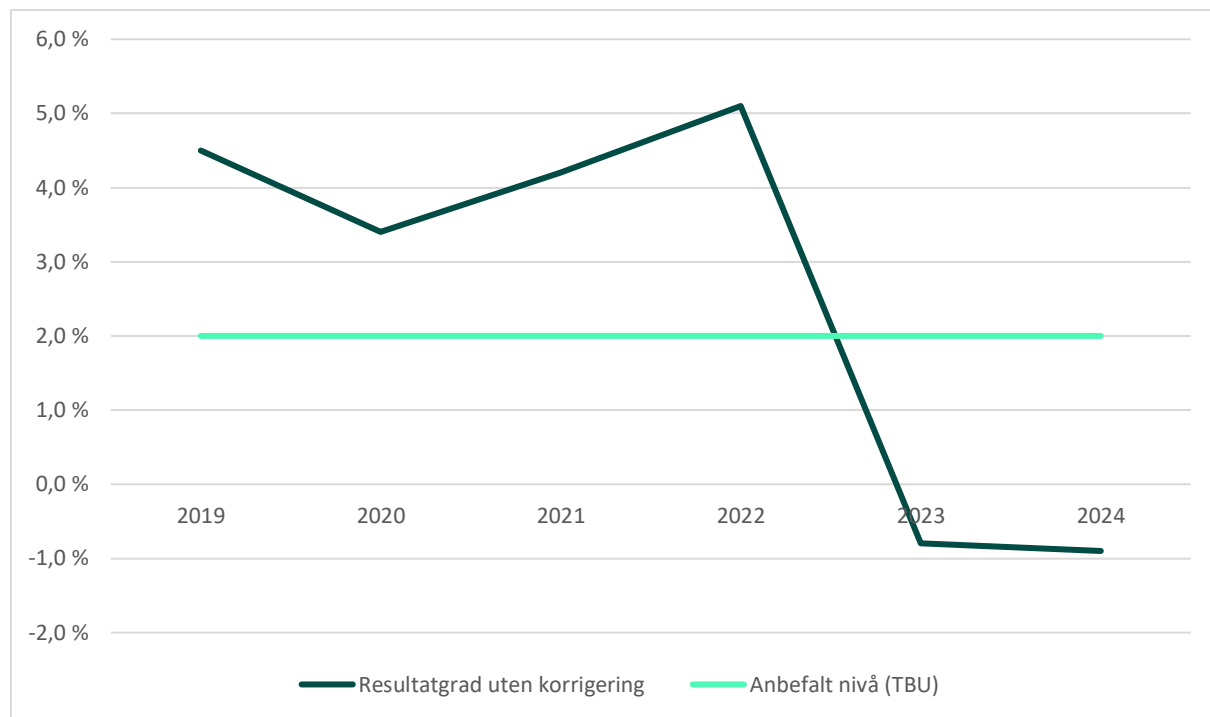
Effektiviseringsprogrammet anbefaler at arbeid med effektivisering i større grad enn i dag inntas som en del av den løpende driften og styringen av kommunen. Dette betyr at det bør legges større vekt på effektivitet og effektiviseringstiltak i måling, rapportering og oppfølging av virksomhetene, og at kostnadskonsekvenser ved alle nye tiltak må presenteres på en komplett og gjennomiktig måte. For å sikre produktivitetsvekst i virksomhetene bør et uspesifisert rammekutt videreføres, for eksempel i størrelsesorden 1-1,5 %. Dette bør kombineres med målrettede kutt basert på vurdering av kost/nytte, slik at sunn økonomistyring kan forenes med fortsatt høy oppnåelse av kommunens mål. Også i gode økonomiske tider bør det holdes igjen på pengebruken, både fordi en mest mulig jevn tjensteproduksjon er kostnadseffektivt, og fordi det vil gi økt robusthet for økonomiske utfordringer i fremtiden.

1 Om effektiviseringsprogrammet og sektorgjennomganger

1.1 Bakgrunn for Effektiviseringsprogrammet

De økonomiske rammebetingelsene for Oslo kommune er under endring. Dette skyldes dels endringen i inntektssystemet for kommunene som innebærer at Oslo kommune får betydelige reduserte inntekter i årene fremover. Videre har Oslo kommunes resultatgrad vært negativ etter 2022. Resultatgrad er kommunens driftsresultat i prosent av kommunens totale driftsinntekter.

Figur 1. Utvikling resultatgrad Oslo kommune, fra 2019 til 2024

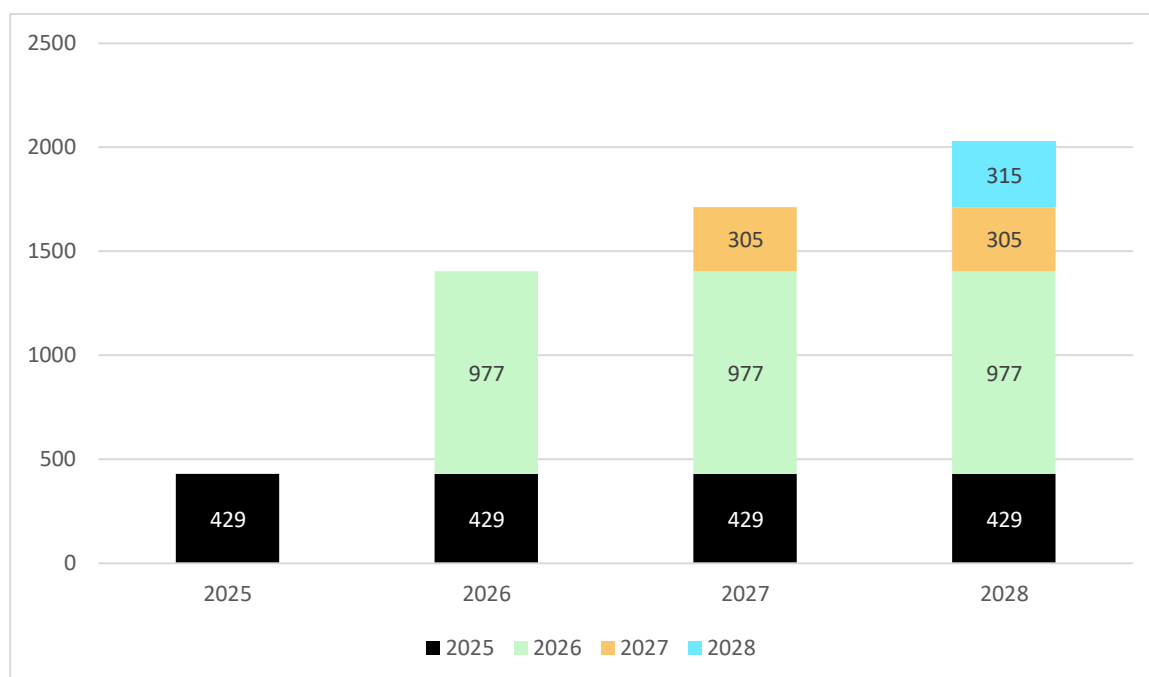


Kilde: Oslo kommune

Figur 1 viser resultatgraden for perioden 2019 til 2024. Denne har historisk ligget godt over anbefalt nivå (2 %), men har de to siste årene vært negativ. En resultatgrad på rundt 2 % utgjør for Oslo kommune et gjennomsnittlig positivt resultat på rundt 1,7 mrd. kroner. Med en negativ resultatgrad på 1 % er man tilnærmet 3 prosentpoeng lavere enn hva Teknisk beregningsutvalg (TBU) har som anbefalt nivå for kommunesektoren (2 %). Dette utgjør mellom 2,4 og 2,6 mrd. kroner.

Figur 2 viser at det i perioden 2025 – 2028 er vedtatt uspesifiserte rammekutt på 2 mrd. kroner. Dersom rammekuttene innfris, vil det bedre kommunens resultatgrad, men dette er ikke tilstrekkelig for å komme opp på Teknisk beregningsutvalgs anbefalte nivå. Uten rammekuttet vil kommunen mest sannsynlig få negative driftsresultater i hele økonomiplanperioden.

Figur 2. Uspesifiserte rammekutt i økonomiplanperioden, i mill. kroner

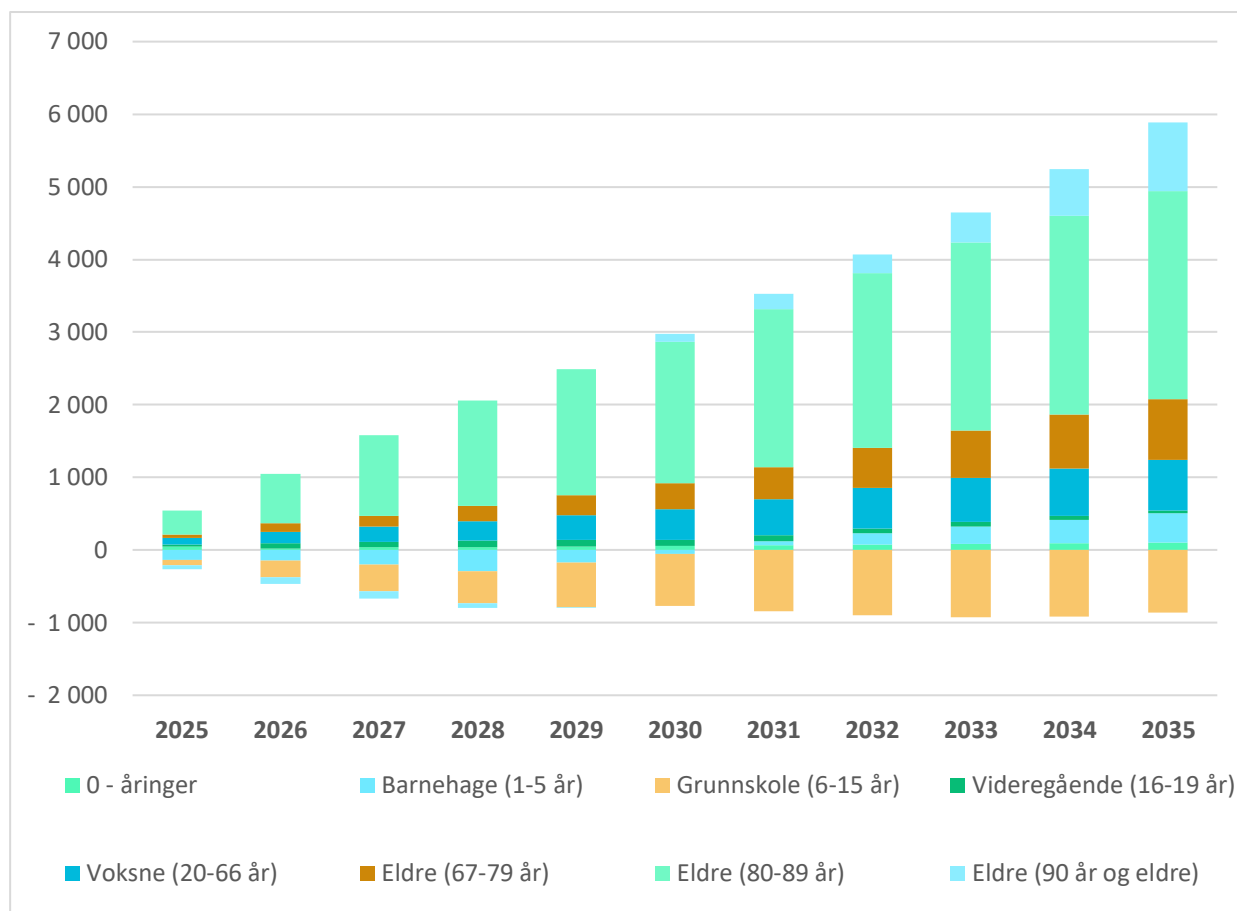


Kilde: Oslo kommune vedtatt økonomiplan

Det forventes fortsatt befolkningsvekst i Oslo de neste 25 årene, om enn en noe mer dempet vekst enn de siste 20 årene. Årsaken til dette er at både fruktbarheten og nettoinnflyttingen til Oslo forventes å ligge forholdsvis lavt fram mot 2050. Det forventes vekst i de aller fleste aldersgrupper fram til 2050. Prosentvis vil veksten være størst blant de eldste, med mer enn en dobling av antall personer i 80-årene, og en nær tredobling av personer 90 år og eldre. Lave fødselstall forventes å gi en nedgang i antall barneskolebarn i starten av perioden, og senere også ungdommer, før antall barn og unge forventes å øke igjen utover i perioden. Endringene i befolkningssammensetning vil stille endrede krav til kommunens tjenesteproduksjon. Med en større andel eldre, vil behovet for tjenester tilpasset denne gruppen øke. Tilsvarende vil en redusert andel barn og unge endre behovet for tjenester for disse.

Samlet innebærer dette økte utgifter til helse- og omsorgstjenester og pensjoner samtidig som det isolert gir lavere sysselsetting og dermed svekket skattegrunnlag. Veksten i pensjonsutgifter har allerede skutt fart, mens veksten i utgiftene til helse- og omsorgstjenester til de eldre aldergruppene først ventes å tilta etter 2030, når andelen av befolkningen over 80 år tar seg opp. Samtidig vil antall barn i grunnskolen reduseres de neste årene. En annen utfordring er at det framover vil være færre i arbeidsfør alder bak hver pensjonist. Oslo kommune må dermed være i stand til å yte tjenester og løse store samfunnsutfordringer med strammere budsjetter i årene som kommer.

Figur 3. Forventet utvikling i utgiftsbehov for Oslo kommune, i mill. kroner



Kilde: SSB/Framsikt

Figur 3 viser utviklingen de neste 10 årene, gitt demografisk utvikling. Her ligger middels nasjonal vekst (MMMM) fra SSB til grunn.

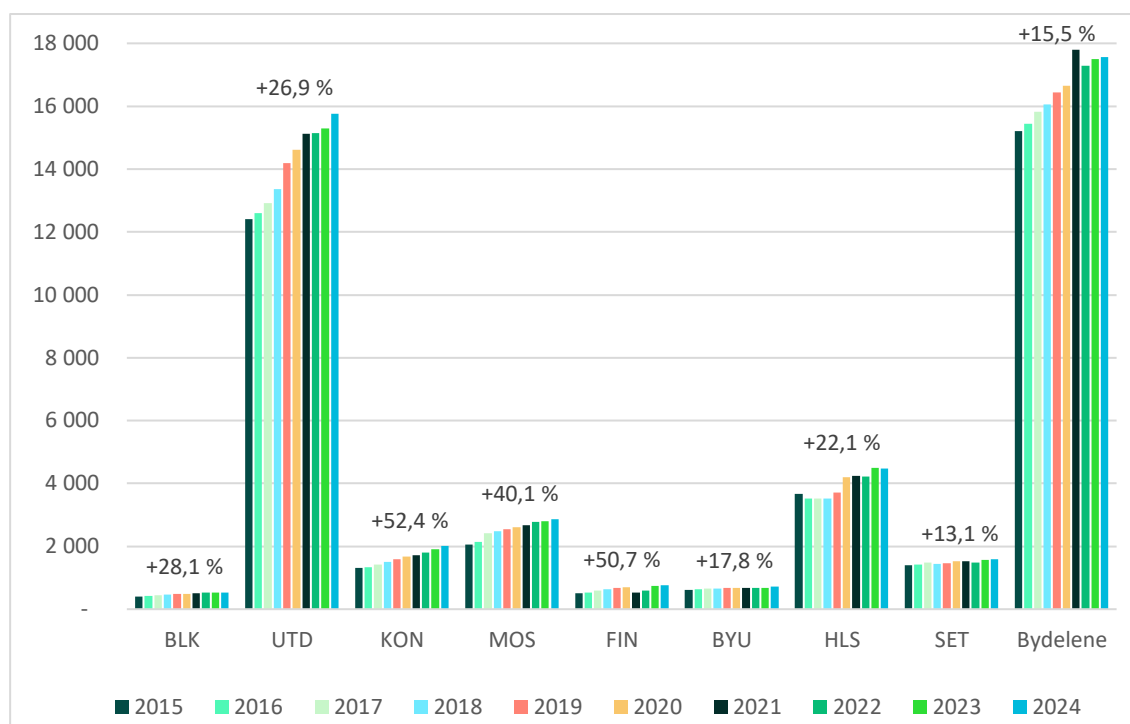
Basisåret er 2024-nivået og søylene i figuren viser beregnet økonomisk endring som følge av befolkningsutviklingen basert på TBU (Teknisk beregningsutvalg) sin beregningsmetode.

Det er særlig utgiftsbehovet til de eldste aldersgruppene som vokser i perioden, mens utgiftsbehovet til yngre (grunnskole) faller. Mens økningen i behovet ligger på ca. seks mrd. kroner i perioden, faller behovet innenfor enkelte tjenesteområdet med ca. én mrd. kroner. Grunnskolen utgjør den største andelen blant tjenesteområder med redusert behov.

Ser vi på utviklingen i antall årsverk fordelt per sektor viser figur 4 at KON-sektor har størst vekst med noe over 50 % siden 2015¹. Minst vekst er SET-sektor med en økning i antall årsverk med rundt 13 %. Figuren viser at det er UTD-sektor og bydelene som har flest årsverk. Til sammen utgjør UTD-sektor og bydelene over halvparten av antall årsverk i hele Oslo.

¹ KON er et resultat av sammenslåingen av to tidligere byrådsavdelinger (KIF og NOE) i 2023, og dette har bidratt til veksten

Figur 4. Utvikling årsverk per sektor – prosentvis endring 2015-2024



Kilde: Oslo kommunes statistikkbank - per februar

Siden 2015 har antall årsverk i Oslo kommune vært høyere enn befolkningsveksten. Antall årsverk har økt med om lag 23 %, mens befolkningsveksten har vært om lag 11%. Siden 2015 har antall årsverk økt med om lag 8600. Dersom veksten i antall årsverk skulle følge befolkningsveksten skulle det være rundt 4500 færre årsverk enn i dag. Dette tilsvarer en kostnad på om lag 4,5 mrd. kroner. Veksten i antall årsverk har flere årsaker. Siden 2015 har kommunen helt bevisst gjennomført flere politiske tiltak som bidrar til å øke antall årsverk i kommunen. Eksempel på dette er rekommunalisering innen pleie- og omsorgstjenester og redusert bruk av innleide konsulenter. Endringene i årsverk i den enkelte sektor kan også skyldes at tjenesteområder har blitt flyttet mellom sektorer.

1.2 Samfunnsflokke og kommunemål

1.2.1 Samfunnsflokke

Oslo kommune må være i stand til å løse store samfunnsflokke med strammere budsjetter i årene som kommer. Bystyret vedtok 19. juni 2024 Planstrategi for Oslo kommune (lenke). Her tegnes det opp et utfordringsbilde for kommunen, gjennom seks samfunnsflokke. Dette er de viktigste utfordringene Oslo står overfor i tiden fremover. En samfunnsfloke er en utfordring i samfunnet som kjennetegnes av at verken problemet eller løsningen er tydelig definert, og at forståelsen av problemet kan endre seg over tid. Det finnes flere flokke som enten henger sammen eller påvirker hverandre samtidig, og de har ikke nødvendigvis en endelig slutttilstand. Én mulig løsning på ett problem kan skape målkonflikter og nye problemer på andre områder.

De seks samfunnsflokene som er identifisert i planstrategien er de viktigste utfordringene Oslo kommune står overfor:

- **Klima- og naturkrisen**

Klimaendringene vil føre til flere og mer alvorlige naturhendelser. Dette krever tiltak for å redusere utslipp og å klimatilpasse kommunen, samtidig som vi må bevare og etablere mer natur.

- **Den demografiske utfordringen**

En kraftig økning i andelen eldre gjør at kommunen vil få flere som har behov for tjenester, og færre som kan yte og finansiere tjenestene. Deler av befolkningen står utenfor arbeidslivet, og en utfordring er å få alle som kan jobbe, i arbeid.

- **Fattigdom og økende ulikhet**

I Oslo er det store ulikheter og tydelige sosiale og økonomiske forskjeller mellom innbyggere i ulike bydeler, og innad i bydeler. Forskjellene i samfunnet blir større og gir utslag iblant annet livskvalitet, helse, utdanning, deltakelse i arbeid, idrett, kultur og frivillighet.

- **Ungt utenforskap**

Mange unge i Oslo står utenfor utdanning og jobb. Dette fører til store kostnader for den enkelte og samfunnet. Årsakene til utenforskap er ofte sammensatte og krever samarbeid mellom ulike sektorer og tidlig forebygging.

- **Krevende boligmarked og bærekraftig by**

Oslo vil trolig få flere innbyggere, noe som legger press på kommunens boligmarked, infrastruktur, areal og investeringsbehov. Høye bolig- og leiepriser presser mange ut av byen eller inn i vanskelige boforhold, med en opphoping av levekårsutfordringer i enkelte områder av byen. Arealpress gir også utfordringer når vi skal skape en klimatilpasset naturvennlig og utslippsfri by.

- **Trusler mot trygghet og samfunnssikkerhet**

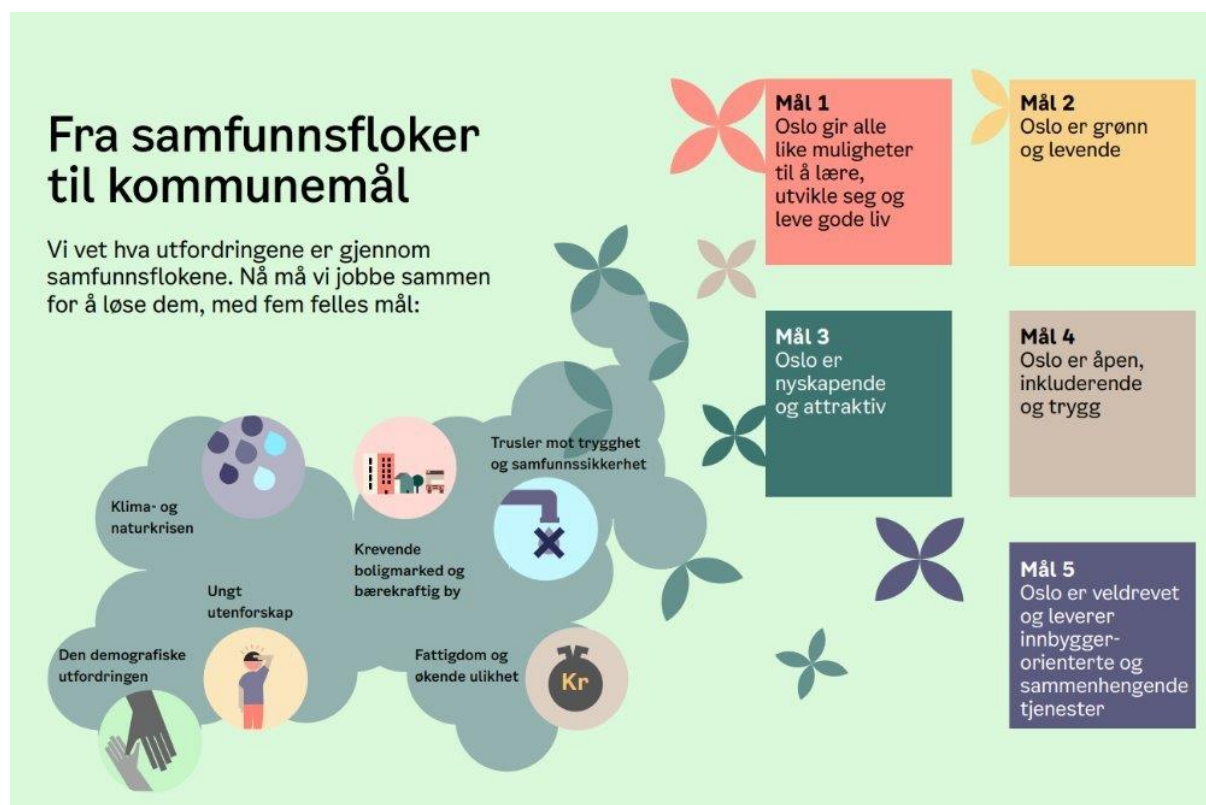
Kommunen står overfor mange ulike utfordringer, som økende polarisering, terror, klimaendringer, digitale trusler og globale kriser. Dette krever tilsvarende variasjon av tiltak som forebygger og reduserer skade.

1.2.2 Felles, tverrgående mål

Kommuneplanens samfunnsdel (KPS) er kommunens overordnede styringsverktøy, og setter mål for å møte utfordringene. «Sammen skaper vi verdens beste by. Kommuneplanens samfunnsdel med byutviklingsstrategi 2025» ([lenke](#)) ble vedtatt av bystyret 30. april 2025. I kommuneplanens samfunnsdel presenteres fem felles, tverrgående kommunemål som skal bidra til å løse samfunnsflokene og gi retning for kommunens arbeid:

- Mål 1: Oslo gir alle like muligheter til å lære, utvikle seg og leve gode liv
- Mål 2: Oslo er grønn og levende
- Mål 3: Oslo er nyskapende og attraktiv
- Mål 4: Oslo er åpen, inkluderende og trygg
- Mål 5: Oslo er veldrevet og leverer innbyggerorienterte og sammenhengende tjenester

Figur 5. Samfunnsflokke og kommunemål



Kilde: Kommuneplanens samfunnsdel 2025

Både samfunnsflokene og kommunemålene er sektorovergripende. Det er seks samfunnsflokke og fem kommunemål, ettersom det ikke er et en-til-en-forhold mellom disse. Samfunnsflokene er sammenvevde, og det samme vil løsninger også være. Det kan også være slik at en løsning på ett problem kan skape utfordringer på andre områder.

1.2.3 Prioritering av ressurser

Årsbudsjett og økonomiplan er i Oslo kommune handlingsdelen til kommuneplanen. Handlingsdelen skal gi grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver og konkretisere tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer. De fem kommunemålene skal være retningsgivende for årsbudsjett og økonomiplan, tildelingsbrev, virksomhetsstyring og rapportering. En god kobling mellom kommuneplanen og økonomiplanen skal bidra til mer effektiv ressursbruk for å oppnå kommunens mål på tvers av kommunen.

Kommunemålene skal bidra til bedre koordinering og mer samarbeid på tvers, og rette ressursene mot prioriterte områder. Utfordringene kommunen står overfor gjelder hele kommunen og ingen enkeltsektor kan løse de alene. Nettopp derfor er målene felles for hele kommunen og går på tvers av sektor og organisering. Fem felles, tverrgående mål skal gjøre kommunen bedre i stand til å prioritere, samt bidra til en bedre sammenheng i styringen. Kommunens krevende økonomiske situasjon nødvendiggjør større grad av prioritering med hensyn til hva kommunen skal drive med. Et bevisst forhold til hva som er kommunes kjerneoppgaver synes avgjørende. Effektiviseringsprogrammet har dette med som et viktig perspektiv og dette vurderes konkret i sektorgjennomgangene. Alle konkretiserte tiltak vurderes opp mot effekten på samfunnsflokke og kommunemål.

1.3 Effektiviseringsprogrammets mandat

Effektiviseringsprogrammet er forankret i byrådets politiske fundament, Hammersborg-erklæringen, hvor det står at byrådet skal:

«Gjennomføre et effektiviseringsprogram for hele kommunen som skal gå gjennom de ulike sektorene, identifisere unødvendig dobbeltarbeid og anbefale tiltak som frigjør ressurser til bedre tjenester.»

I august 2024 sluttet byrådet seg til følgende mandat for programmet:

«Å utrede mulige grep for å drifte kommunen mer effektivt (med mindre ressursbruk) og få mer ut av kommunale midler. Herunder om virksomheter kan slås sammen, reduseres eller legges ned, og om det er oppgaver kommunen bør slutte med, nedskalere eller løse på en annen måte.»

Effektiviseringsprogrammet skal sees i lys av den krevende økonomiske situasjonen kommunen står i, og de samfunnsflokene kommunen har identifisert i planstrategien som de største utfordringene.

Effektiviseringsprogrammet skal bidra til å skape økt økonomisk handlingsrom for gjennomføring av byrådets politiske prioriteringer, og ruste kommunen til å møte de store samfunnsflokene på en god måte. Dette er gjort ved å finne potensial for å forbedre effektiviteten i kommunen gjennom et tydeligere fokus på kjerneoppgavene. Effektiviseringsprogrammet har lett etter muligheter for å øke inntektene, kutte kostnader og redusere kommunens aktivitetsnivå, samt satt søkelyset på om det er oppgaver kommunen bør slutte med, nedskalere eller løse på en annen måte

Fornebubanen, prosjekt Ny vannforsyning Oslo og Filipstad Infrastruktur er ikke omfattet av programmet. Det samme gjelder kommunens aksjeselskaper.

1.4 Arbeidsform i sektorgjennomgangene

Metodikken i Effektiviseringsprogrammet har vært sektorgjennomganger. Alle byrådsavdelinger med underliggende virksomheter er gjennomgått med sikte på å identifisere unødvendig dobbeltarbeid, finne potensial for effektivisering og anbefale tiltak som frigjør ressurser til bedre tjenester.

I løpet av 2025 er det gjennomført en systematisk gjennomgang av alle sektorene, samtidig som det er arbeidet med problemstillinger som går på tvers av sektorene. Gjennomgangen av Byrådslederens kontor (BLK), Helse (HLS) og av Finans (FIN) avviker noe fra de øvrige sektorgjennomgangene:

- BLK: Byrådslederens kontor har en todelt rolle og sektorgjennomgangen har derfor vært delt i to. Den ene delen er en ordinær gjennomgang som dekker rollen som byrådsavdeling, med tradisjonell virksomhetsstyring av underliggende etater (Beredskapsetaten (BER), Kommuneadvokaten (KAO) og Rådhusets forvaltningstjeneste (RFT)). Den andre delen av gjennomgangen undersøker viktige prosesser i byrådsavdelingene, som en følge av at Byrådslederens kontor er ansvarlig for budsjettkapittel 120 og for administrative fellesfunksjoner for byrådsavdelingene..

- **FIN:** FIN-sektor er gjennomgått med spesiell vekt på fellestjenester. Etatene i FIN-sektor omorganiseres i løpet av 2025 ved at tre etater blir til to, og enkeltvis gjennomgang av dagens etater ville derfor hatt begrenset fremtidig verdi.
- **HLS:** Bydelene, som er organisert under Helse (HLS), er ikke gjennomgått som en del av sektorgjennomgangen. Dette er i første rekke begrunnet i at den pågående bydelsreformen peker i retning av at både antall bydeler og bydelenes oppgaver endres, og at en enkeltvis gjennomgang av dagens bydeler ville ha liten fremtidig verdi. Effektiviseringsprogrammet har istedenfor sett på muligheten for å få frem bedre styringsdata knyttet til bydelenes tjenester. Det har blant annet blitt sett på mulighetene for å bruke KOSTRA bedre for å sammenligne bydelenes tjenesteproduksjon. Sentrale spørsmål i arbeidet har vært hvordan styringsdata defineres og hva det omfatter, hvilke forbedringsbehov som finnes og hva bydelene selv har behov for. Redegjørelsen av dette arbeidet er nærmere omtalt i delrapport 9 om tverrgående problemstillinger.

Effektiviseringsprogrammets funn og anbefalinger presenteres i ni delrapporter, én for hver av de åtte sektorene, og én for tverrgående problemstillinger.

1.5 Praktisk gjennomføring

Effektiviseringsprogrammet har blitt gjennomført av en prosjektgruppe bestående av ressurser fra Oslo kommunes Byrådsavdeling for finans (FIN) og Byrådsleders kontor (BLK) og konsulenter fra PwC og Oslo Economics. Prosjektgruppen har arbeidet sammen som et integrert team.

Arbeidet har bestått av to faser; en kartleggingsfase og en tiltaksfase. Sektorgjennomgangen i FIN-sektor har forholdt seg til denne todelingen, men i tillegg til at det er arbeidet med å beskrive konkrete tiltak, er det også arbeidet for å beskrive god praksis for arbeid med fellestjenester. En mer detaljert beskrivelse av gjennomføringen er gitt i kapittel 3.

Kartleggingsfasen er gjennomført i flere steg:

1. **Innledende kartleggingsfase**
I denne fasen ble det gjennomført en innledende kartlegging av hver sektor. Hensikten med denne kartleggingen var å få etablert et grunnlag for oppstartsmøte med byrådsavdelingene og deres underliggende virksomheter. Grunnlaget har bestått av en kvantitativ gjennomgang basert på regnskapsdata og budsjettet for 2025, oversikt over rammekutt, KOSTRA-data, utvikling i årsverk, turnover og sykefravær. I tillegg ble det benyttet kvalitative data basert på gjennomgang av styrende dokumenter, oversikt over kutt og effektiviseringstiltak som allerede var satt i gang, samt beskrivelser av sektormål og organisering av virksomhetene.
2. **Dialog med byrådsavdelingene**
Det er gjennomført møter med byrådsavdelingene i to omganger. I første møte var målet å etablere felles datagrunnlag på sektornivå med overordnede hypoteser om effektiviseringsmuligheter, samt overordnet diskusjon om arbeidsform. Møtet tok også for seg en gjennomgang av sektoren, herunder struktur, føringer, pågående initiativ, samt diskusjon om mulig effektiviseringspotensial og effektiviseringsområder i virksomheter og på tvers av sektor/kommune.

I det andre møte med byrådsavdelingene ble resultatene fra gjennomgangen av virksomhetene presentert, sammen med en presentasjon av potensielle effektiviseringsmuligheter. I tillegg ble plan for videre arbeid med tiltaksutvikling presentert.

3. Dialog med virksomhetene

Det ble gjennomført innledende møter med virksomhetene innenfor hver av sektorene hvor hensikten var å starte en dialog om mulig effektiviseringspotensial og effektiviseringsområder i virksomheten og på tvers av sektor/kommune. I forkant av møtet ble det sendt ut et datagrunnlag om virksomhetene. Etter innledende møte ble det gjennomført flere oppfølgende møter med ulike fagpersoner i virksomhetene. Hensikten med disse møtene var å gå dypere ned i problemstillinger som ble identifisert i det innledende møtet med virksomhetene.

Tiltaksfasen er gjennomført i ett steg:

1. Dialog med hhv. byrådsavdelingene og virksomhetene

I tredje møte med hver av byrådsavdelingene og alle virksomhetene var hensikten at det kunne gis kommentarer og innspill til effektiviseringstiltak. I forkant av disse møtene ble det sendt ut tiltakskort med beskrivelse og vurderinger av de identifiserte tiltakene, samt et skjema for tilbakemelding slik at byrådsavdelingene og virksomhetene kunne melde tilbake eventuelle faktafeil, behov for justeringer, samt avdekke forhold som var uklare.

Det er viktig å påpeke at selv om byrådsavdelingene og virksomhetene har gitt sine tilbakemeldinger betyr ikke det nødvendigvis at de har vært enige i tiltakenes innretning og/eller Effektiviseringsprogrammets vurdering av usikkerhet og konsekvenser som måtte følge av dem.

Sektorgjennomgangene i Effektiviseringsprogrammet er gjennomført innenfor en begrenset tidsperiode og med begrensede ressurser. Tiltakene som presenteres i kapittel 7 er derfor i varierende grad gjennomarbeidet. Noen av tiltakene må utredes nærmere, mens andre tiltak kan anses å være mer modne for gjennomføring og det angis et potensiale for kutt.

1.6 Innholdet i tiltaksbeskrivelsene

Hvert tiltak har fått et navn og et nummer og er presentert i et tiltakskort som inneholder følgende:

- Beskrivelse av dagens situasjon (nåsituasjonen)
- Beskrivelse av den foreslåtte endringen inkludert beskrivelse av estimatene som legges til grunn for kostnadsreduksjoner og inntekter
- Vurdering av økonomisk effekt
- Vurdering av estimatusikkerhet
- Vurdering av gjennomføringsusikkerhet
- Vurdering av ikke-økonomiske konsekvenser
 - Konsekvenser for samfunnsfloker, kommunemål og innbyggere
 - Konsekvenser for organisasjonen/ansatte
- Samlet vurdering av tiltaket

Tabell 2: Eksempel på tiltakskort som beskriver tiltaket

Tiltak	[Navn på tiltak]				
Beskrivelse av tiltaket – hva er endringen fra nåsituasjonen					
Økonomisk effekt (driftsvirkning i hele kroner, positive tall beskriver redusert nettokostnad)	2026	2027	2028	2029	2030 →
	-10 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000
	Kort beskrivelse av forutsetninger for beregninger				
Estimatusikkerhet	Vurdering av usikkerheter knyttet til estimat av økonomisk effekt, basert på vurdering av forutsetningene som legges til grunn for estimatet.				
Lav usikkerhet					
Gjennomføringsusikkerhet	Vurdering av gjennomføringsusikkerhet til tiltaket. (Vurder om det vil være krevende (kostbart, risikofyllt, tidkrevende) å innføre tiltaket). Avhengigheter/forutsetninger for at tiltaket skal kunne gjennomføres.				
Middels usikkerhet					
Konsekvenser for samfunnsfloker, kommunemål og innbyggere	Kort beskrivelse av hvilke mål og floker som påvirkes, og i hvilken retning, og hvorfor				
Middels negativ konsekvens					
Konsekvenser for org./ansatte	Vurdering av konsekvenser for de ansatte i kommunen dersom tiltaket gjennomføres.				
Nøytral	Overtallighet, endringer av ansvar/oppgaver/arbeidsgiver				
Samlet vurdering	Tiltaket har en samlet økonomisk effekt og konsekvenser som verken skiller seg ut særlig negativt eller positivt				

I vurderingen av økonomiske effekter ser vi på *driftsvirkninger* for kommunen som følge av tiltaket. Dette betyr hvor mye driftsmidler kommunen frigjør eller besparer ved tiltaket. Driftsvirkninger kan komme av tiltak som har en ren driftseffekt (reduserte driftsutgifter eller økte driftsinntekter), eller som følge av reduserte investeringer. For å beregne driftsfølgevirkinger som følge av reduserte investeringer antar vi at det er lånte midler som finansierer investeringen og at låneopptaket har en driftsfølgevirkning på 10 % av investeringsbeløpet i året frem til det er tilbakebetalt. 10 % av låneopptaket tilsvarer et anslag for renter og avdrag på

lånet. Denne effekten vil akkumuleres over tid hvis det er planlagt nye årlige investeringer, og tiltaket innebærer permanent reduserte investeringer.²

De økonomiske effektene vurderes i forhold til dagens situasjon og den forventede utviklingen fremover (nullalternativet). Dette behandles i analysene som budsjett- og økonomiplan for 2025-2028, med forlenging til årene 2029 og 2030 basert på utviklingen i økonomiplanperioden.

Noen tiltak berører selvkostområder; som følge av selvkostprinsippet resulterer ikke besparelser på disse områdene direkte i frigjorte eller besparte driftsmidler for kommunen. Økonomiske effekter på disse områdene bidrar alt annet likt til reduserte gebyrer for kommunens innbyggere, i tillegg til en indirekte økonomisk effekt for kommunen gjennom reduserte kostnader for kommunens virksomheter som benytter seg av selvkostprodukter som innsatsfaktorer i sin tjenesteproduksjon.

I vurderingen av ikke-økonomiske konsekvenser har vi inntatt et overordnet kommuneperspektiv. I en stor kommune som Oslo, med mer enn 700 000 innbyggere, og med et kommunebudsjett på mer enn 65 mrd. kroner (netto driftsutgifter), skal det mye til for at et relativt lite effektiviseringstiltak skal medføre dramatiske konsekvenser for innbyggere og næringsliv totalt sett. De fleste tiltak vil ha begrenset påvirkning på den jevne innbyggers opplevelse av Oslo kommunes tjenestetilbud, og kommunen vil i de fleste tilfeller fortsatt levere andre tjenester som understøtter de aktuelle kommunemålene som blir berørt. I tillegg er det mange andre forhold enn kommunens tjenesteproduksjon som påvirker livskvalitet for innbyggerne i Oslo kommune.

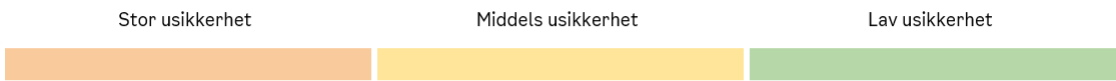
Med en tredelt skala (noe, middels og svært positiv/negativ virkning) skal det derfor mye til for at vurderingen av konsekvenser ender med mer enn *noe* positiv/negativ virkning. Det kan likevel være slik at tiltaket oppleves som svært negativt for enkelte grupper som rammes direkte. Det er bare dersom denne gruppen er svært stor, og bare dersom det ikke også finnes andre forhold som påvirker de relevante kommunemål og samfunnsflokke, at vi vil vurdere virkningen som svært negativ for kommunen samlet sett.

For hver vurdering er det gitt en fargekode, etter en felles metode for arbeidet. Kodene er illustrert nedenfor.

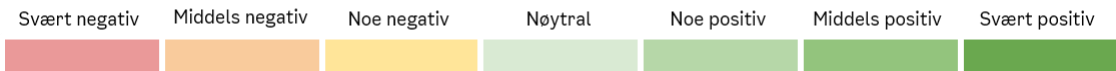
² Rent teknisk vil driftsvirkningen stabilisere seg på et nivå når det første opptatte lånebeløpet er nedbetalt. Dette er ikke relevant for analysene da det kommer etter 2030.

Figur 6. Skala for vurdering av virkninger

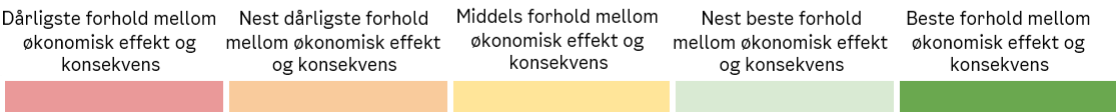
Vurdering av estimat- og gjennomføringsusikkerhet



Vurdering av ikke-økonomiske konsekvenser



Samlet vurdering av tiltaket



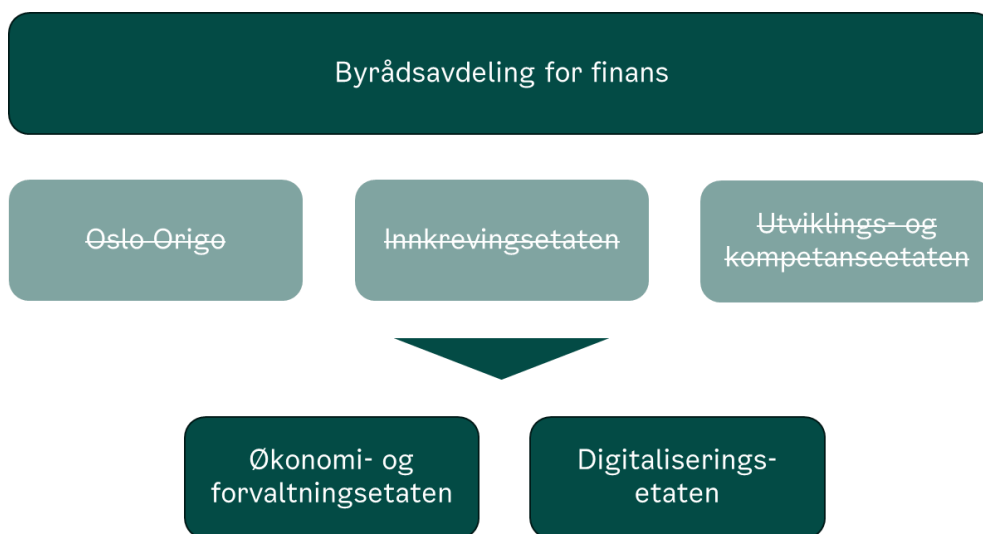
2 Om FIN-sektor og fellestjenester

2.1 Om sektoren

Byrådsavdeling for finans (FIN) har det sektorovergripende, overordnede ansvaret for kommunens økonomistyring, arbeidsgiverområdet, planarbeid og statistikk, anskaffelser og investeringsprosesser, digitalisering, strategisk IKT-styring, informasjonssikkerhet og personvern. I tillegg sørger sektoren for drift og utvikling av digitale innbyggertjenester, lønn og andre fellestjenester, og innkreving av krav kommunen har overfor innbyggere og næringsliv.

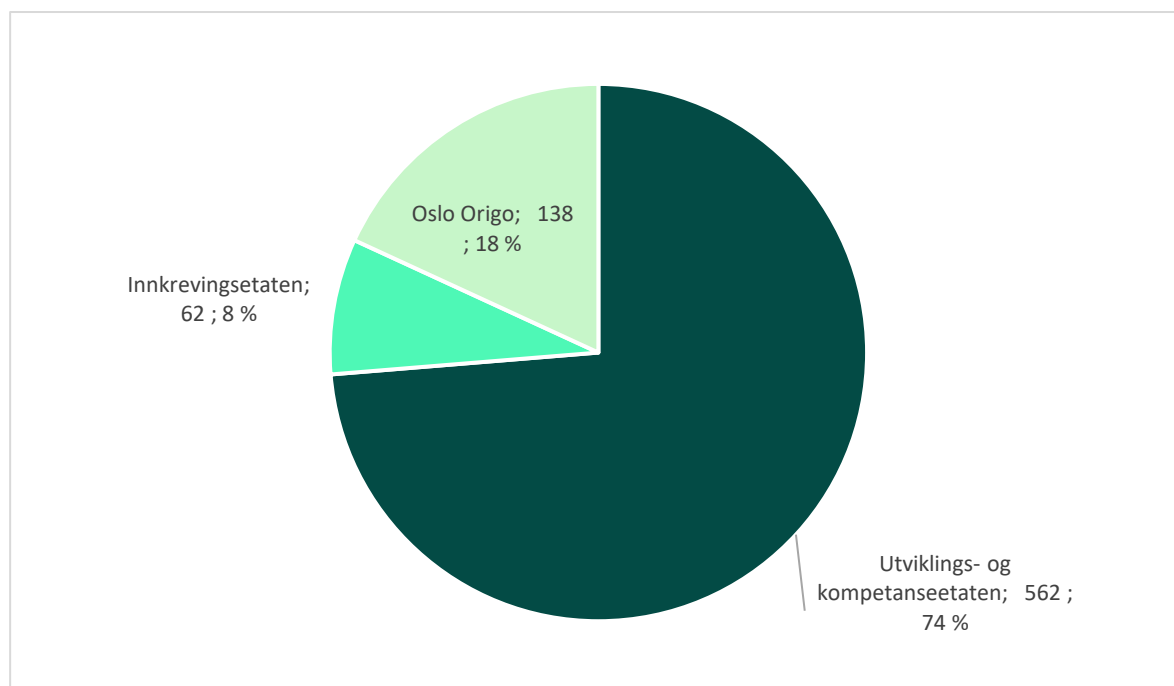
Avdelingen ledes politisk av byråd for finans og administrativt av en kommunaldirektør med tilhørende ledergruppe med ansvar for oppfølging av ulike deler av sektorens ansvarsområder. Fordi Byrådsavdeling for finans er administrativt underlagt Byrådslederens kontor, vil avdelingen inngå i gjennomgangen av BLK-sektor høsten 2025. Byrådsavdeling for finans er etatsstyrer for tre underliggende virksomheter, Utviklings- og kompetanseetaten (UKE), Innkrevingsetaten (INE) og Oslo Origo (OOO), som har det operative ansvaret for å utøve tjenester innenfor sektorens ansvarsområder. Fra 2026 vil disse etatene opphøre, og tjenestene vil heretter leveres av to nye etater, Økonomi- og forvaltningsetaten (OKF) og Digitaliseringsetaten (DIG), som også ligger i FIN-sektor. Figuren nedenfor viser overgangen fra tre til to etater i FIN-sektor fra 2026.

Figur 7. Organisering av FIN-sektor



Figuren nedenfor viser at Utviklings- og kompetanseetaten har vært den største etaten i sektoren og Innkrevingsetaten den minste, målt i antall årsverk. Samlet antall årsverk i etatene i sektoren har i 2025 vært 762. Dette tilsvarer 1,7 prosent av de totale årsverkene i Oslo kommune. Når Økonomi- og forvaltningsetaten og Digitaliseringsetaten etableres fra 2026, vil Økonomi- og forvaltningsetaten ha ca. 60 % av årsverkene og Digitaliseringsetaten de resterende.

Figur 8. Fordeling av årsverk mellom virksomhetene i FIN-sektor 2025



Kilde: Oslo kommunes statistikkbank

2.2 Sektormål

Oslo kommune har fem felles overordnende mål for kommunen. For å nå disse målene har sektorene utarbeidet egne mål under hvert av kommunemålene. Sektormålene viser byrådets ambisjoner for sektoren og sektorens bidrag til å nå de fem felles kommunemålene.

Figur 3 viser de overordnede kommunemålene og sektormålene for FIN-sektor, her forstått som FIN med underliggende etater, i budsjett 2025 og økonomiplan 2025-2028.

Figur 9: Kommunemålene og sektormål for FIN-sektor



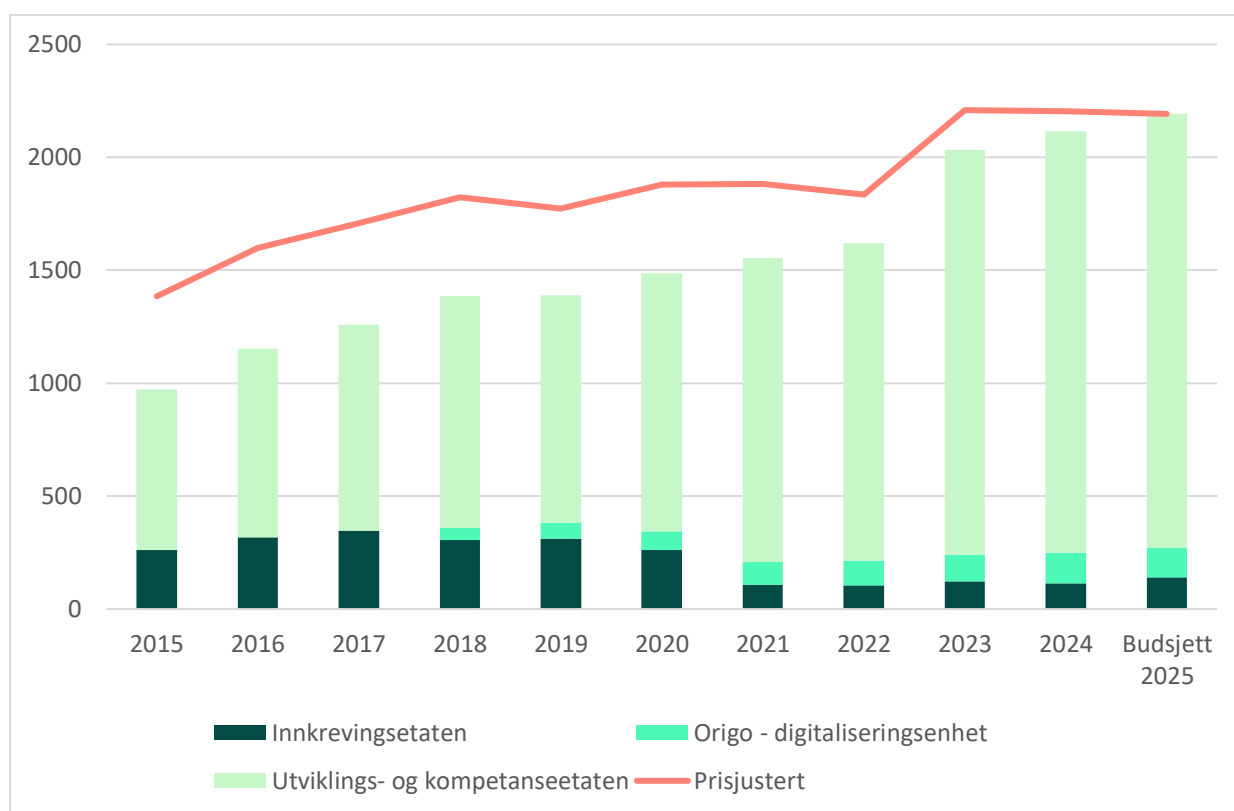
2.3 Utvikling i virksomhetene i sektoren

Figuren under viser at Utviklings- og kompetanseetaten har hatt den største veksten i brutto driftskostnader i sektoren i perioden 2015 – 2025. Tallene for 2025 inkluderer ikke eventuelle øremerkede tilskudd. De inkluderer heller ikke mer- eller mindreforbruk fra 2024 som etter

kommunens 4 %-regel³ vil bli tilbakeført til etaten. Den grønne linjen viser brutto driftskostnader korrigert for utviklingen i lønns- og prisvekst i perioden målt ved kommunal deflator.

Utviklingen i brutto driftskostnader for virksomhetene viser en betydelig vekst målt i 2025-kroner. Sektorens brutto driftskostnader var størst i 2023 på rundt 2 200 mill. kroner målt i 2025-kroner. Det meste av økningen i 2023 skyldes overføring av 86 lønnsmedarbeidere fra 23 etater og bydeler til Utviklings- og kompetanseetaten i forbindelse med etableringen av felles obligatorisk lønnstjeneste. Samlet sett innebar denne overføringen ingen økning i antall årsverk i Oslo kommune. Gevinstrealiseringsplanen for lønnstjenesten viser til en forventet effektivitetsforbedring på 3 % per år frem til 2027, stigende til 6 % i 2030. Det vil gi en samlet reduksjon på 35 årsverk i lønnstjenesten sammenlignet med 145 i oppstartsåret 2023.

Figur 10. Brutto driftskostnader per virksomhet i FIN-sektor 2015–2025 (i mill. kroner)



Kilde: Avlagt regnskap og vedtatt budsjett

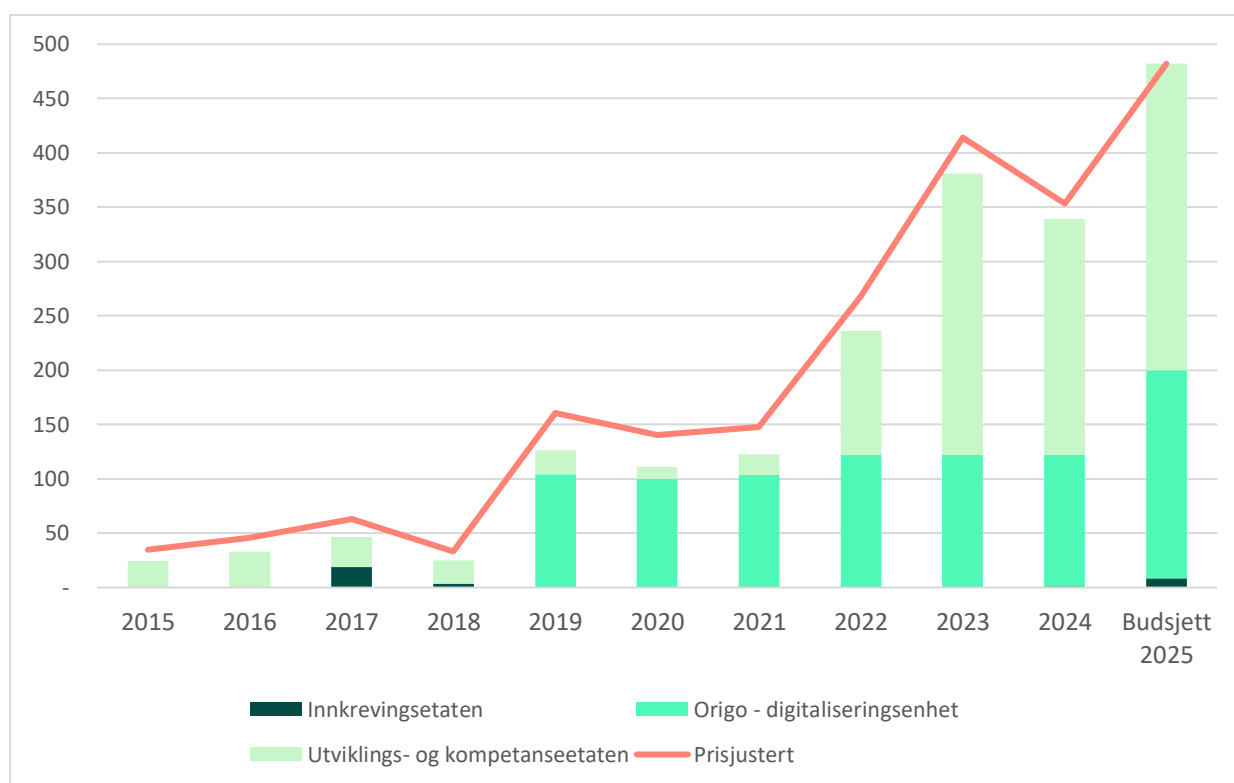
Figur 4 viser regnskapsførte investeringsutgifter (inkl. moms) for FIN-sektor i perioden 2016–2024 og budsjetterte investeringsutgifter for 2025. Den grønne linjen viser brutto investeringsutgifter korrigert for utviklingen i lønns- og prisvekst i perioden målt ved kommunal deflator. Utviklingen viser at investeringsutgiftene har økt fra rundt 25 mill. kroner til 480 mill. kroner i perioden 2015 – 2025.

Utviklingen skyldes i hovedsak tre forhold.

³ Under gitte forutsetninger er det adgang til å styrke neste års budsjett med besparelser i driftsbudsjettet begrenset til 4 % av budsjetterte utgifter. Merforbruk i driftsbudsjettet, begrenset til 4 % av budsjetterte brutto driftsutgifter, skal dekkes inn på neste års budsjett. Bestemmelsene er gitt i Økonomireglementets instruks for økonomiforvaltningen, som er del av Dok. 3.

1. Det ene er etableringen av Oslo Origo, som ble etablert som et prosjekt i Byrådsavdeling for finans i 2017. Oslo Origo ble i 2020 flyttet til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester⁴ og ble samtidig opprettet som en egen etat. Fra 2024 ble Oslo Origo flyttet tilbake til FIN. Oslo Origo er for det meste finansiert gjennom bruk av investeringsmidler.
2. Det andre er beslutningen om å flytte skatteoppkreveroppgavene fra kommunene over til staten (Skatteetaten) i 2020. Dette var en betydelig del av oppgavene til Kemneren i Oslo. Etaten endret navn til Innkrevingsetaten og de oppgavene som lå igjen var eiendomsskatt, kommunale avgifter, kommunal inkasso og legater.
3. Det tredje er betydelige IKT-investeringer hvor det meste kan tilskrives nødvendige oppgraderinger for å imøtekomme krav til sikkerhet og driftsstabilitet.

Figur 11. Investeringsutgifter per virksomhet i FIN-sektor 2015 –2025 (i mill. kroner)



Kilde: Avlagt regnskap og vedtatt budsjett

2.4 Hvorfor fellestjenester belyses under FIN-sektor

Som beskrevet tidligere, er FIN-sektor gjennom en omstillingsprosess i 2025, der tre etater blir til to. Det er derfor ikke hensiktsmessig å gjennomføre en nærmere sektorgjennomgang av Utviklings- og kompetanseetaten, Oslo Origo og Innkrevingsetaten på linje med øvrige sektorer, både fordi strukturen endres ved årsskiftet og fordi det ville påføre etatene en urimelig stor belastning i tillegg til det som allerede kreves i forbindelse med omstruktureringen.

⁴ Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester (HEI) ble i 2023 delt i Byrådsavdeling for helse (HLS) og Byrådsavdeling for sosiale tjenester (SET)

Dagens fellestjenester leveres i hovedsak av virksomheter i FIN-sektor. Dette følger av at Byrådsavdeling for finans har et sektorovergripende, overordnet ansvar for de fleste av kommunens administrative prosesser, som økonomistyring, arbeidsgiverområdet, investeringsprosesser og digitalisering. Det er derfor naturlig at kartlegging av fellestjenester skjer som del av Effektiviseringsprogrammets arbeid med FIN-sektor.

I Effektiviseringsprogrammets styringsdokument står det blant annet at programmet skal «finne potensial for å forbedre effektiviteten i kommunen ved å ha et tydeligere fokus på kjerneoppgavene, lete etter muligheter for å øke inntektene, kutte kostnader og redusere kommunens aktivitetsnivå». Bruk av fellestjenester for administrative oppgaver er et velkjent grep for å avlaste organisasjonen og gi økt fokus på kjerneoppgavene samtidig som oppgavene løses mer kostnadseffektivt, og dette er noe som mange store organisasjoner gjør. Effektiviseringsprogrammet har undersøkt effektiviseringspotensialet ved bruk av fellestjenester, både ved å se på forbedringspotensial i de fellestjenestene kommunen allerede har, og om det kan være gevinster å hente ved å etablere flere. Helt konkret har Effektiviseringsprogrammet undersøkt effektiviseringspotensialet ved å se på:

- Dagens fellestjenester; kan kommunen få mer ut av dem og bør eventuelt flere bli obligatoriske?
- Nye fellestjenester; hvilke er det aktuelt å utrede nærmere for eventuell etablering?

Utviklings- og kompetanseetaten og Innkrevingsetaten leverer en rekke tjenester som understøtter de administrative prosessene, og Effektiviseringsprogrammets gjennomgang har tatt utgangspunkt i disse, som blant annet omfatter:

- IKT-tjenester
- Forvaltning av fellessystemer
- HR og lønn
- Regnskap
- Samkjøpsavtaler
- Beregning og utskriving av eiendomsskatt
- Fakturering av kommunale avgifter
- Kommunal inkasso

Oslo Origos tjenester er i liten grad rettet mot administrative oppgaver, og er mer orientert mot tjenestene til innbyggere og næringsliv.

2.5 Hva er fellestjenester?

Fellestjenester er tjenester som er standardisert og felles på tvers av virksomheter. Internasjonalt benyttes betegnelsen «Shared service», som viser til at flere deler av organisasjonen deler på ressurser og finansiering for å levere en tjeneste og at den leverende enheten blir en intern tjenesteleverandør. Den interne tjenesteleverandørens oppgave er å balansere kostnader og servicenivåer, samt kontinuerlig forbedre driftsmodellen slik at tjenesteproduksjonen blir mer effektiv samtidig som avtalte servicenivåer opprettholdes. Sentral styring

av fellestjenestene, og at de blir obligatoriske, vil også legge til rette for at de kan ha oppgaver som rettes mot økt samsvar og kontroll.

Fellestjenestene kan være obligatoriske for alle eller for grupper av virksomheter (f.eks. bydeler). Fellestjenestene organiseres slik at flere enheter kan benytte seg av dem, noe som kan gi stordriftsfordeler, bedre ressursutnyttelse og høyere kvalitet på leveransene.

Det finnes ingen entydig, uttømmende definisjon av fellestjenester, men sentrale kjennetegn er:⁵

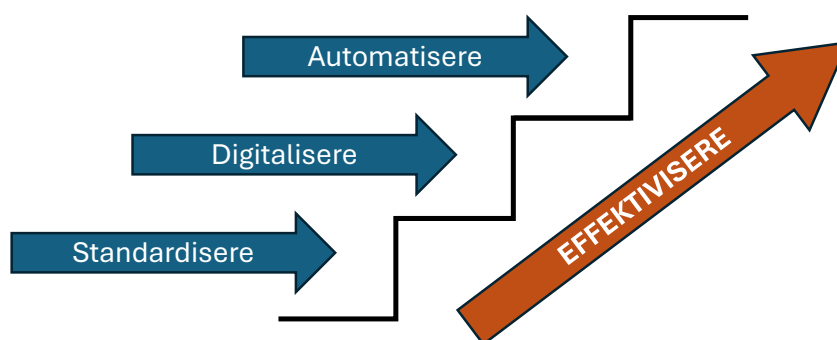
- Tjenester som understøtter kjernevirksomheten, som for eksempel HR, lønn, regnskap, fakturering, IKT-tjenester og sak/arkiv. Det kan også omfatte andre støttefunksjoner som tilbyr standardisert oppgaveløsning.
- Oppgaver som gjentas regelmessig og er standardisert på tvers av virksomheter og dermed følger bestemte prosedyrer.
- Når relasjonen mellom tjenestemottaker og tjenesteyter i stor grad kan forstås som en kunde-/leverandør-relasjon.

Samlet sett innebærer dette at fellestjenester er felles støttefunksjoner som leveres til flere virksomheter for å sikre effektiv, standardisert og kvalitetsmessig god drift.

I rapporten «Kartlegging av IKT-konsulentbruk»⁶ definerer Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fellestjenester som «*offentlige tjenester som leveres av en virksomhet til andre med hensikt om å effektivisere ressursbruk*».

Utgangspunktet for Effektiviseringsprogrammets arbeid med fellestjenester er at de skal kunne bidra med vesentlige effektiviseringsgevinster. En viktig bidragsyter til det, er at oppgavene innenfor tjenesten kan standardiseres, og dermed digitaliseres, slik figuren nedenfor illustrerer.

Figur 12. Effektiviseringspotensial i fellestjenester⁷



Kilde: Effektiviseringsprogrammets egen fremstilling

Standardisering og digitalisering vil være særlig effektiviserende ved stort volum, og det er derfor en fordel med mange brukere av tjenesten. Dette kan være et argument for å gjøre tjenester obligatoriske for virksomhetene i kommunen, for å utløse stordriftsfordelene fullt ut.

⁵ Shared Service Center - "Better, cheaper, faster" (PwC "Global Best Practices" report) og DFØ-rapport 2020:04 – «Administrative fellestjenester for statlige virksomheter»

⁶ DFØ-rapport 2024:13 Kartlegging av IKT-konsulentbruk, Vedlegg 1: Metode og datagrunnlag

Når en tjeneste standardiseres, vil det som regel være ulike meninger om omfang og innhold av standardiseringen. For effektivt å standardisere en tjeneste, vil det derfor kreves forankring av tjenesten hos en tjenesteeier med både kompetanse og myndighet til å ta nødvendige beslutninger.

3 Innretning av sektorgjennomgangen

Som beskrevet og begrunnet i kapittel 2.4, er sektorgjennomgangen for FIN-sektor konsentrert om tiltak for nye eller forbedrede fellestjenester i kommunen.

Arbeidet har vært tredelt; først har dagens situasjon blitt kartlagt, deretter er det konkretisert mulige tiltak og prioritert mellom disse, og til slutt er de prioriterte tiltakene beskrevet.

3.1 Kartlegging av dagens situasjon

I kartleggingen av dagens situasjon har vi både kartlagt hva som allerede eksisterer av fellestjenester i Oslo kommune, hva som er pågående tiltak for å innføre nye tjenester eller forbedre eksisterende, og hva andre eksterne aktører som arbeider med fellestjenester gjør. Kartleggingen har hatt to formål; å legge grunnlaget for å identifisere relevante effektiviserings-tiltak, og å kunne identifisere og formulere bestep praksis for arbeid med å innføre og drifte fellestjenester.

3.2 Konkretisering av tiltak og prioritering

Innsikten som oppstod gjennom kartleggingsfasen, samt informasjon som har fremkommet i andre sektorgjennomganger og gjennom Effektiviseringsprogrammets forslagskasse, har vært grunnlag for å identifisere tiltak som Oslo kommune kan gjennomføre på fellestjenestemrådet. Tiltakene knytter seg både til å innføre helt nye tjenester, og til å forbedre eller utvide eksisterende tjenester. Alle de identifiserte tiltakene er beskrevet på et overordnet nivå. Effektiviseringsprogrammet har deretter prioritert mellom disse tiltakene. Tiltak som allerede er under arbeid (innføring eller forberedelse til innføring) og tiltak som anses å ha relativt begrenset direkte effektiviseringspotensial er ikke prioritert. Disse ikke prioriterte tiltakene er vurdert overordnet i rapporten.

3.3 Beskrivelse av prioriterte tiltak

Tiltakene som det er prioritert å gå grundigere inn i, er vurdert i henhold til metoden i Effektiviseringsprogrammets sektorgjennomganger, der det beskrives virkninger for økonomi, kommunemål og samfunnsfloker og for ansatte, og det gjøres en risikovurdering. I tillegg er det gjort et arbeid med å dokumentere hvordan kommunen bør arbeide videre med fellestjenester i stort.

3.4 Datagrunnlag for sektorgjennomgangen

Effektiviseringsprogrammet har innhentet en stor mengde strukturert og ustrukturert informasjon i arbeidet med sektorgjennomgangen. Blant de viktige informasjonskildene finner vi:

- Informasjonsinnhenting rettet mot etater og kommunale foretak om ressursbruk for støttetjenester
- Samtaler med nøkkelpersoner i Utviklings- og kompetanseetaten, Innkrevingsetaten, Oslo Origo og Byrådsavdeling for finans og dokumentasjon oversendt fra disse
- Gjennomgang av budsjett og tildelingsbrev

- Samtaler med eksterne virksomheter som har erfaringer med sentrale støttetjenester: Bergen kommune, Politiets fellestjenester og NorgesGruppen
- Studier av dokumenter, både knyttet til dagens tjenester og utredninger av mulige nye tjenester
- Studier av forskningslitteratur og andre artikler knyttet til god praksis for fellestjenester
- Erfaringer fra arbeid med fellestjenester i andre prosjekter

4 Dagens situasjon for fellestjenester i Oslo kommune

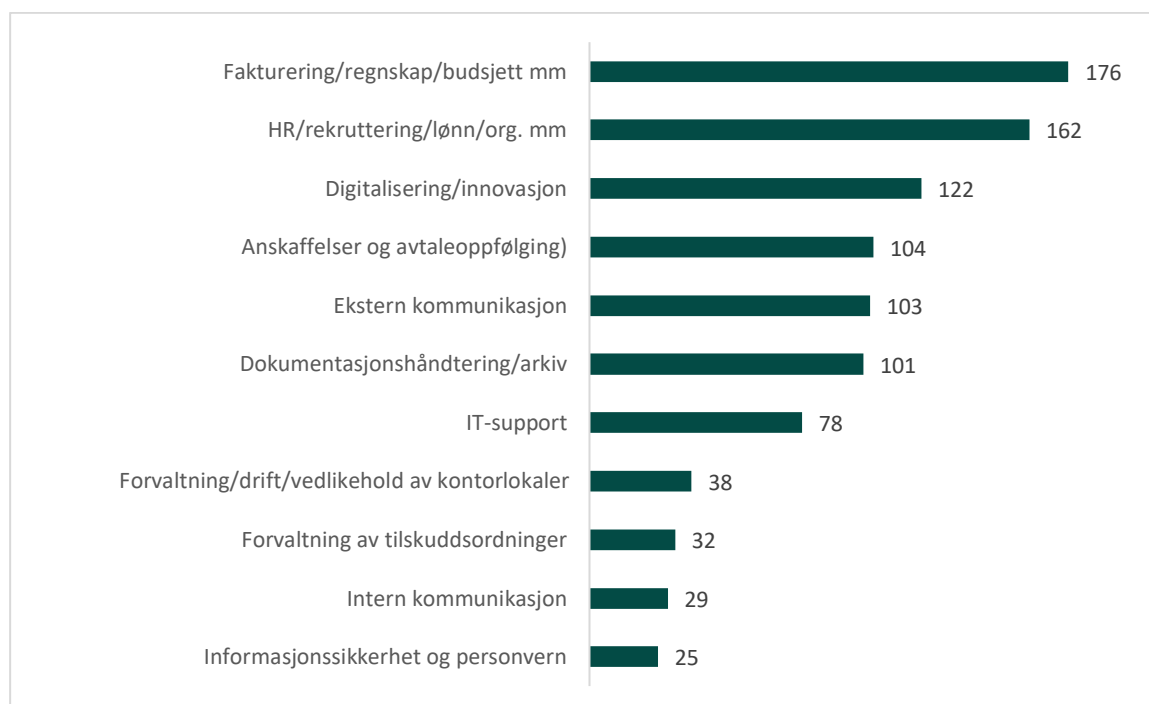
I dette kapittelet beskriver vi dagens situasjon og igangsatte prosesser for fellestjenester i Oslo kommune. Først beskriver vi ressursbruk som medgår til støttetjenester i Oslo kommunes virksomheter. Deretter presenterer vi de ulike fellestjenestene som eksisterer i Oslo kommune i dag. Til slutt gir vi vår vurdering av effektiviseringspotensialet for kommunens eksisterende fellestjenester.

Beskrivelsen av nåsituasjonen tar utgangspunkt i tjenestene som leveres av FIN-sektor. For å kartlegge nåsituasjonen har Effektiviseringsprogrammet hatt dialog med alle dagens etater: Utviklings- og kompetanseetaten (Utviklings- og kompetanseetaten), Oslo Origo (OOO) og Innkrevningsetaten (INE). Selv om disse legges ned fra 01.01.2026, vil både ansvar for tjenestene og ansatte fortsette i de nyopprettede etatene Økonomi- og forvaltningsetaten (OKF) og Digitaliseringsetaten (DIG).

4.1 Ressursbruk til støttetjenester i Oslo kommunes virksomheter

Effektiviseringsprogrammet har kartlagt ressursbruk til støttetjenester i byrådsavdelinger, etater og kommunale foretak i kommunen. Ressursbruk i eksisterende fellesfunksjoner sentralt i kommunen er ikke tatt med. Vi har innhentet data fra 32 virksomheter med om lag 12 750 årsverk samlet. Figuren under viser hvilke støttetjenester som krever størst ressursbruk, målt i antall årsverk samlet for virksomhetene. Ulike virksomheter kan ha ulike tolkninger av hvilke oppgaver de definerer inn under de ulike støttetjenestene. Tallene må derfor tolkes med forsiktighet, men gir likevel en indikasjon på hvilke støttetjenester som har størst ressursbruk.

Figur 13. Ressursbruk (årsverk) til støttetjenester i kommunens virksomheter (ekskl. bydelene)



Kilde: Data innhentet av Effektiviseringsprogrammet. Inkluderer etater, kommunale foretak og byrådsavdelingene.

Dataene indikerer noe om hvor potensialet er størst for ytterligere fellestjenester. Merk at bydeler ikke inngår i tallgrunnlaget. Totalt viser dataene at 15 prosent av årsverksinnsatsen i de kartlagte virksomhetene går med til støttetjenestene som er spesifisert i undersøkelsen. Dataene er i det videre benyttet som et av flere grunnlag for å vurdere mulige nye fellestjenester (se kapittel 5.2).

4.2 Fellestjenester i Oslo kommune

Oslo kommune har i dag fellestjenester på flere administrative områder, og Utviklings- og kompetanseetaten leverer de fleste, blant annet lønn, anskaffelser og IKT. Oslo Origo leverer bistand til forbedringsprosjekter som omfatter både prosessforbedringer og digitalisering, men dette er ikke standardisert i tilstrekkelig grad til at det kan betegnes som en fellestjeneste i henhold til den definisjonen som Effektiviseringsprogrammet bruker. Innkrevingsetaten leverer fellestjenester innen fakturering og betalingsoppfølging.

I det følgende beskriver vi de viktigste fellestjenestene som leveres i Oslo kommune i dag:

- Lønn
- Regnskap
- Fakturering (massefakturering), inkasso og annen behandling av økonomiske krav
- Oslo kommunes kontaktsenter
- IKT driftstjenester
- Inngåelse og forvaltning av samkjøpsavtaler
- Forvaltning av oslo.kommune.no og kommunens intranett
- Felles dokumentcenter for bydelene

4.2.1 Lønn

Felles lønnstjeneste ble etablert som obligatorisk fellestjeneste fra 2024. Formålet med tjenesten er å sørge for korrekt utbetalt lønn og godtgjørelse til kommunens ansatte og oppdragstakere, i tillegg til å sikre korrekt rapportering til pensjonskasser og offentlige myndigheter. Korrekte regnskapsdata/styringsinformasjon til virksomhetsledere og politikere inngår også i formålet.

Byrådsavdeling for finans ved Seksjon for personalledelse (PER) er overordnet eier av lønnstjenesten. Det er en naturlig følge av at de også eier de operative HR-prosessene for lønn i Oslo kommune. Det er besluttet og implementert en styringsmodell for tjenesten, som sikrer medvirkning fra virksomhetene i styring og utvikling av tjenesten. Lønnstjenesten er fullt rammefinansiert med midler tildelt fra bykassen.

Ved oppstart av fellestjenesten var det besluttet en gevinstrealiseringsplan for tjenesten som konkretiserer de forventede gevinstene, både kvalitative og kvantitative. Samlet akkumulert årlig effekt etter åtte år er estimert til 300 mill. kroner, fordelt på 52 mill. kroner i selve lønnstjenesten (Utviklings- og kompetanseetaten) og 248 mill. kroner i virksomhetene, hvor den største andelen, som utgjør 175 mill. kroner, er økte refusjonsinntekter.

4.2.2 Regnskap

Utviklings- og kompetanseetaten leverer i dag regnskapstjenester til ca. halvparten av virksomhetene i Oslo kommune. Tjenesten leveres med utgangspunkt i individuelle avtaler for

hver virksomhet, og det varierer hvilke tjenester som leveres til de ulike virksomhetene. Utviklings- og kompetanseetatens regnskapstjeneste er dermed ikke standardisert, og den har heller ikke mandat til å definere felles regnskapsprosesser.⁸ Formålet med tjenesten er å bistå virksomhetene med løpende regnskapsføring og sikre at den enkelte virksomhet avlegger et korrekt regnskap.

Etter en utredning av mulig felles regnskapstjeneste i 2024, ble det besluttet å etablere en obligatorisk fellestjeneste for regnskap. Dette er begrunnet i både svakheter med dagens tjeneste (svak forankring og styring, lite tydelig tjenestebeskrivelse, begrenset fagdialog med eier) og behovet for en tjeneste som omfatter alle kommunens virksomheter. Etableringsprosjektet går over to år, 2025 og 2026, med full drift fra 2027. Prosjektets styringsdokument⁹ beskriver mål og effekter slik:

- **MÅL**
 - Å etablere en felles regnskapstjeneste med enhetlige arbeidsprosesser og arbeidsdeling
 - Økt bruk av systemløsningen som legger til rette for mer digitalisering
 - En kostnadseffektiv regnskapsføring med riktig kvalitet
- **EFFEKTER**
 - Bidra til bedre styringsdata
 - Frigjøre ressurser fra administrative oppgaver
 - Bidra til forbedret internkontroll

Prosjektleveransene beskrives slik:

Dette prosjektet er i hovedsak et organisasjonsutviklingsprosjekt som omhandler etablering og leveranse av en felles regnskapstjeneste i Oslo kommune. Tjenesten skal være obligatorisk for alle kommunens virksomheter og det er vesentlig for prosjektet å synliggjøre og etablere forutsetningene for at en felles regnskapstjeneste skal bli vellykket. Et grunnleggende suksesskriterium for en vellykket fellestjeneste er at tjenesten faktisk er «billigere og bedre» enn om hver enkelt virksomhet selv skulle hatt ansvar for tjenesten. For at dette skal oppnås må flere forutsetninger på plass gjennom denne prosjektperioden:

1) Standardisering. Av arbeidsprosesser, organisering og teknologi både i virksomhetene som mottar tjenesten og hos Utviklings- og kompetanseetaten, som leverer tjenesten

2) Styringsmodell. Roller, ansvar og oppgaver mellom eier, utfører(leverandør) og virksomhetene(kunder) i styring og utvikling av fellestjenesten. Beslutningsmyndighet i og om tjenesten må være avklart mellom aktørene.

3) Forventningsstyring. Avklarte forventninger om tjenestens omfang, leveransenivå og kvalitet både hos virksomhetene og Utviklings- og kompetanseetaten – og oppfølging gjennom måling og rapportering som grunnlag for forbedring hos begge parter

⁸ Utredning av mulig fellestjeneste for regnskap for Oslo kommune (2024)

⁹ Styringsdokument for felles regnskapstjeneste i Oslo kommune (2025)

4) Transparent modell for kostnader. Avklart modell for kostnader/finansiering av fellestjenesten som gjør det mulig for virksomhetene å følge kostnadsutvikling/effektivisering og hvordan evt. endringer i tjenesteomfang påvirker kostnader.

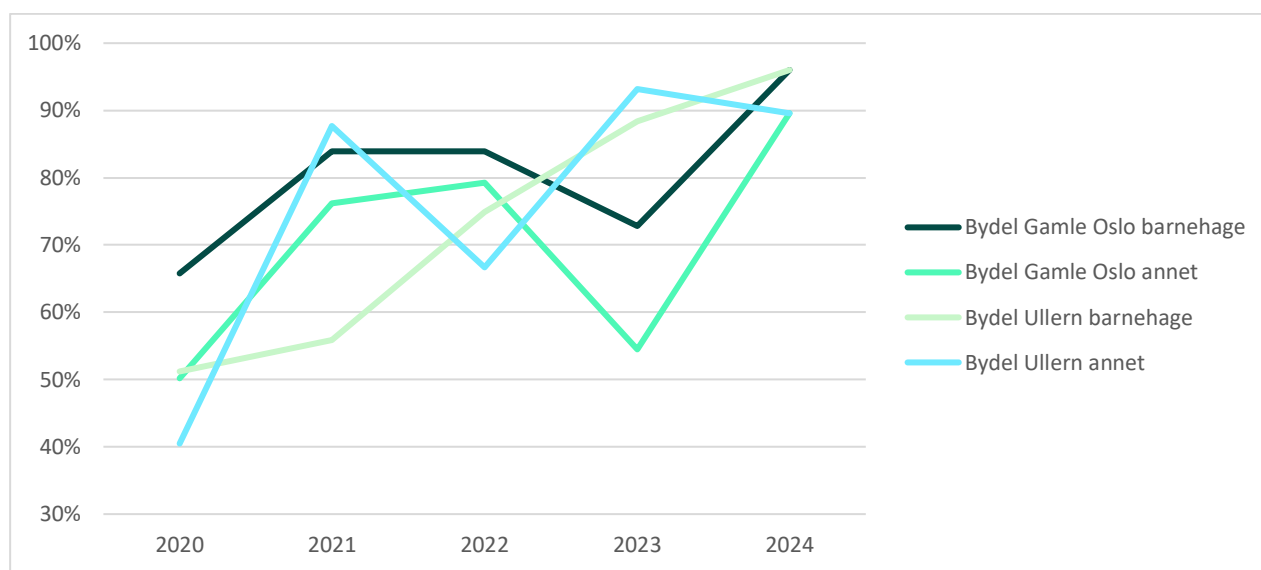
5) Brukerorientering. Brukernes behov legges til grunn for både tjenesteleveranse, organisering av brukerstøtte og videreutvikling av tjenesten/systemstøtten.

4.2.3 Fakturering (massefakturering), inkasso og annen behandling av økonomiske krav

Innkrevningsetaten tilbyr i dag fakturering og mottak av kundenhenvendelser om faktura. For størstedelen av faktureringen kommer fakturagrunnlaget fra fagsystemene for barnehage (IST) og for helse- og omsorgstjenester (Geric) i form av filer som tas inn i økonomisystemet, slik at faktureringen skjer derfra. Som en del av fakturatjenesten har Innkrevningsetaten også ansvar for reskontroføringen.

Figur 14 illustrerer sammenhengen mellom en effektiv faktureringsprosess og hvor mye penger som faktisk kreves inn. Tallene er fra bydel Gamle Oslo og bydel Ullern. Innkrevningsetaten tok over fakturering for disse fra hhv oktober 2020 og august 2022. Løsningsgrad angir innkrevd beløp som andel av utestående.

Figur 14. Innkrevd beløp som andel av utestående beløp (løsningsgrad) for Bydel Gamle Oslo og Bydel Ullern innen barnehage og annet



Kilde: Data fra Innkrevningsetaten

Inkasso innebærer innkreving av ubetalte krav etter at kravet har forfalt til betaling. I Oslo kommune er det Innkrevningsetaten som krever inn ubetalte krav for Oslo kommunes bydeler, etater, kommunale foretak og byrådsavdelinger. De fleste av kommunens krav innkreves etter inkassoloven, men Innkrevningsetaten har også særnamskompetanse, som gir mulighet for innkreving etter Lov om tvangsfullbyrdelse.

Eiendomsskatt, kommunale avgifter og parkerings- og piggdekkgebyr er krav som gir mulighet for innkreving i henhold til tvangsfullbyrdsloven. Det er da adgang til å nedlegge utleggstrekk, avholde utleggsforretning og motregne i skatt som er til gode. I Oslo kommune er det kun Innkrevningsetaten som har myndighet til dette, og slike krav kan ikke overlates til eksterne inkassobyråer.

For øvrige krav, som for eksempel betaling for barnehage, hjemmetjenester eller sykehjemsplass, kan virksomhetene velge om innkreving skal skje i egen regi, av Innkrevingsetaten eller et eksternt inkassobyrå. Innkrevingsetaten opplyser at alle virksomhetene i dag benytter deres inkassotjenester.

Innkrevingsetatens inkassotjeneste omfatter oppfølging av betaling etter forfall, men må også ses i sammenheng med både andre tjenester som Innkrevingsetaten leverer i dag, og tjenester som den nye Økonomi- og forvaltningsetaten fra 2026 vil ha ansvar for. Inkasso fokuserer på innkreving etter forfall, mens de øvrige tjenestene støtter opp under det som skjer tidligere i prosessen, helt fra anskaffelse og bestilling.

Innkrevingsetaten utfører en rekke ulike oppgaver som er knyttet til krav, som for eksempel:

- Krav som faktureres månedlig (barnehage, aktivitetsskole, hjemmetjenester mm.)
- Egenandeler legevakten og tannhelsetjenesten
- Krav om erstatning fra Deichman
- Byggesaksgebyr og tvangsmulkt fra Plan- og bygningsetaten
- Tvangsmulkt fra bydeler og andre etater
- Husleie og restkrav etter utflytting for Boligbygg og Ungbo
- Husleiekrav fra bydeler med begjæring om fravikelse
- Fakturakrav fra etater og kommunale foretak i Oslo kommune
- Tilknytningsgebyr Vann- og avløpsetaten
- Kommunale avgifter og eiendomsskatt
- Krav på saksomkostninger fra Kommuneadvokaten
- Krav på for mye utbetalt lønn fra Utviklings- og kompetanseetaten
- Ubetalte parkeringsileggelser fra Bymiljøetaten

4.2.4 Oslo kommunes kontaktsenter

Oslo kommunes kontaktsenter, «Oslo kommune 02 180», ble etablert i 2005 ved at sentralbord på øverste nivå ble overført til telefonnummeret 02 180, som ble betjent fra Utviklings- og kompetanseetaten.¹⁰ Navnet ble senere endret til «Oslo kommunes kontaktsenter» (OKK) i forbindelse med overgangen fra fem- til åttensifret telefonnummer.¹¹

OKK er kommunens eneste felles kontaktsenter for publikumshenvendelser. De betjener kommunens felles telefonnummer 2180 2180 og er dermed å regne som en obligatorisk fellestjeneste. Kontaktsenteret mottar i tillegg henvendelser om enkelttjenester, etter avtale med den virksomheten som har ansvar for tjenesten. Et eksempel på dette er barnehageopptak, hvor kontaktsenteret har avtale med Utdanningsetaten om å motta henvendelser som gjelder barnehageopptak, for å besvare disse på vegne av Utdanningsetaten.

4.2.5 IKT driftstjenester

Utviklings- og kompetanseetaten tilbyr en rekke IKT-tjenester hvorav mange er frivillige for virksomhetene å benytte. I praksis dekker likevel mange av virksomhetene det aller meste av sitt behov for IKT-tjenester ved kjøp fra Utviklings- og kompetanseetaten.

¹⁰ Besluttet i byrådssak 1014/04

¹¹ Overgangen skyldtes en målsetning om at det ikke skal koste noe ekstra å ringe til Oslo kommune, og bruk av femsifret nummer belastet innringer ekstra.

Felles IKT-plattform er den grunnleggende IKT-tjenesten som gir tilgang til et stabilt og sikkert teknisk miljø for utvikling og drift av IKT-løsninger. Plattformen benytter tjenester som er anskaffet gjennom en omfattende systemdriftsavtale med SopraSteria og har gjennom «SMART-programmet» vært gjenstand for en omfattende modernisering de siste årene. I 2025 kjøper Oslo kommune tjenester for ca. 350 mill. kroner gjennom avtalen.

For at kommunen samlet skal oppnå størst mulige gevinster med plattformen, overføres virksomheter som i dag har egne separate IKT-driftsmiljøer til felles IKT-plattform. Det pågår nå et prosjekt for innrulling av alle virksomhetene før dagens systemdriftsavtale utløper og erstattes av en ny i 2028. De som gjenstår per 4. kvartal 2025, er Vann- og avløpsetaten, Plan- og bygningsetaten, Utdanningsetaten og Kommunerevisjonen. Bystyrets sekretariat er unntatt fra dette.

Det er flere viktige grunner til å samle kommunens virksomheter på en felles IKT-plattform. Dette inkluderer blant annet:

- Økt sikkerhet og stabilitet – En felles plattform bidrar til bedre informasjonssikkerhet, mer robuste løsninger og økt beskyttelse mot digitale trusler.
- Effektiv ressursbruk – Standardisering gir kostnadsbesparelser og mer effektiv drift på tvers av virksomhetene. Det gjør det også enklere å kjøpe tjenester i markedet og oppnå konkurranse blant leverandører.
- Moderne og fremtidsrettet infrastruktur – Plattformen er bygget for å være fleksibel og i tråd med fremtidens teknologiske krav.
- Forenklet samhandling – En felles plattform legger til rette for bedre samarbeid og enklere informasjonsdeling på tvers av virksomheter og sektorer.

I dialogen med Effektiviseringsprogrammet har Utviklings- og kompetansetaten delt inn sine felles IKT-tjenester slik:

Tabell 3. Eksisterende IKT-tjenester i Oslo kommune

Tjeneste	Leveranse
Arbeidsflate	Sikker tilgang til en Windows-arbeidsflate med innhold. Obligatorisk for virksomheter på felles IKT-plattform
M365	Microsoft 365 består av flere tjenester som gir også nye muligheter for samhandling og måter å jobbe på.
Lokal infrastruktur med sentral grunnmur	Leveranse, drift og overvåking av lokalt og sentralt nettverkutstyr inkludert svitsjer og trådløse aksesspunkter hos virksomhetene.
Applikasjonsdrift – egendrift	En driftsform der systemeier ønsker å drifte sitt system selv eller via tredjepart (eks systemleverandør) på Felles IKT-plattform. Tjenesten tilrettelegger infrastruktur og basistjenester slik at systemeier/forvalter kan drifte applikasjonen selv.
Applikasjonsdrift – fulldrift	Driftsmodell Fulldrif, benyttes der systemforvalter ønsker at driftsleverandør skal drifte deres system på Felles IKT-plattform.
Tilknytting til konsernnettverk	Tjenesten gir virksomheten tilgang til Oslo kommunes konsern-nett og internett (IPVPN).

Tjeneste	Leveranse
IDA	IDA er et IAM (Identity Access Management) system som forvalter sikker tilgangsstyring til IKT-systemer.
Digital forsendelser	Digital forsendelser er Oslo kommunes samlebegrep for tjenestene fra KS (SvarUt, SvarInn og Del Dokument) og Digitaliseringsdirektoratet (Sikker digital postkasse, signeringstjenesten mv) slik at vi skal kunne bruke de nasjonale fellestjenestene på en enhetlig måte
Behandlings-oversikten	Støtter kommunens arbeidsprosesser ved protokollføring av behandling av personopplysninger. Dette er krav etter personvernforordningen («GDPR») art. 30.
Marvin som tjeneste	En fleksibel plattform for å utvikle og kjøre egne applikasjoner.

IKT driftstjenesten omfatter i dag ikke operasjonell teknologi (OT), som omfatter systemer og teknologier som brukes for å overvåke, styre og automatisere fysiske prosesser, for eksempel i bygg eller industrielle miljøer. Dette er teknologi som benyttes av blant annet Vann- og avløpsetaten, Renovasjons- og gjenvinningsetaten og Oslobygg.

4.2.6 Anskaffelser: Inngåelse og forvaltning av samkjøpsavtaler

Utviklings- og kompetanseetaten har ansvar for å inngå og forvalte samkjøpsavtaler (konsernovergripende rammeavtaler) etter kommunens samkjøpsmodell.¹²

Samkjøpsavtalene er gjensidig forpliktende for kjøper og selger. Dette innebærer at kommunens virksomheter er forpliktet til å foreta sine kjøp hos kommunens samkjøpsleverandører innenfor de områdene som samkjøpsavtalene dekker og at leverandørene på sin side plikter å levere i tråd med avtalene. I lys av dette kan Utviklings- og kompetanseetatens inngåelse og forvaltning av rammeavtalene betraktes som en obligatorisk fellestjeneste.

Både Utviklings- og kompetanseetatens og virksomhetenes ansvar i forbindelse med samkjøpsavtaler er presisert i rundskriv 28/2023, som blant annet sier:

- Gjeldende samkjøpsavtaler er til enhver tid publisert på kommunens felles intranettsider.¹³
- Anskaffelse av samkjøpsavtaler gjennomføres av Utviklings- og kompetanseetaten med deltagelse fra fagpersoner i virksomhetene og brukere av avtalene (tverrfaglige anskaffelsesteam).
- Anskaffelsene gjennomføres i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser (LOA/FOA) og kommunens egne retningslinjer for anskaffelser.
- Utviklings- og kompetanseetaten har ansvar for overordnet oppfølging av samkjøpsavtalene, herunder oppfølging av omsetningsstatistikk, produktutvalg, prisendringer, avviksmeldinger, avtalelojalitet og gjennomfører periodiske oppfølgingsmøter med leverandørene på samkjøpsavtalene.

¹² Jfr. byrådssak 1295/03 om opprettelsen av Utviklings- og kompetanseetaten og rundskriv 28/2023 om bruk av samkjøpsavtaler i Oslo kommune

¹³ Samkjøpsavtaler - [FEL] - Felles intranett - Felles intranett for Oslo kommune

- Utviklings- og kompetanseetaten foretar også oppfølging av samfunnsansvar på overordnet nivå.
- Utviklings- og kompetanseetaten kontrollerer virksomhetenes lojalitet til samkjøpsavtalene gjennom systematiske analyser av alle fakturaer kommunen mottar.
- Virksomhetene plikter å benytte avtalene i henhold til gjeldende regler for bestilling (avropsmekanisme).
- Den enkelte bestiller/virksomhet har ansvar for å sette seg inn i kontraktbetingelsene og sikre at leveranse og faktura kontrolleres. Det skal alltid kontrolleres om man har fått det man har bestilt; riktig mengde, riktig kvalitet, riktig pris og til rett tid.
- Det er virksomhetenes ansvar å reklamere og eventuelt kreve dagbot fra leverandøren, dersom leveransen ikke er i henhold til det som er avtalt. Sanksjoner er beskrevet i avtalene.
- Virksomhetene skal gi tilbakemelding til Utviklings- og kompetanseetaten dersom leveransene ikke oppfyller kravene i kontrakten.

Oslo kommune har i dag samkjøpsavtaler innenfor følgende 10 kategorier:

- Helse og legemidler
- Håndverkertjenester
- IKT-produkter og -tjenester
- Mat og drikke
- Møbler og inventar
- Renhold
- Transportmidler og maskiner
- Vikartjenester
- Avtaler med arbeidstreningsbedrifter
- Rådgivende ingeniørtjenester

Utviklings- og kompetanseetaten kan, basert på innspill fra Byrådsavdeling for finans, virksomhetene eller egne vurderinger, foreta endringer i porteføljen av samkjøpsavtaler.¹⁴

I tillegg til at Utviklings- og kompetanseetaten arbeider med å etablere og følge opp samkjøpsavtaler, rådgir Utviklings- og kompetanseetaten andre virksomheter om anskaffelser, og det er mulig for virksomhetene å kjøpe tjenester til konkurransegjennomføring eller andre anskaffelsesfaglige oppgaver.

4.2.7 Forvaltning av oslo.kommune.no og kommunens intranett

Utviklings- og kompetanseetaten forvalter både kommunens eksterne og interne nettsted. Oslo.kommune.no gjør det mulig for kommunens innbyggere og næringsliv å finne og forstå:

- Kommunens tjenester og tilbud og hvordan de kan brukes
- Hvordan kommunen er organisert, hva kommunen satser på, hva den skal oppnå og hva den har oppnådd
- Hvordan de demokratiske prosessene i kommunen fungerer, og å delta aktivt i demokratiet og i samfunnsutviklingen

¹⁴ Videre delegert til UKE fra Byråden for finans i byrådets sak 02/24

Utviklings- og kompetanseetaten forvalter både innholdet og de tekniske løsningene og besitter kompetanse innen nødvendig områder, som søkemotoroptimalisering, analyse, brukertest, design og utvikling. Innholdet på nettstedet publiseres i hovedsak av Utviklings- og kompetanseetaten, men noe av ansvaret for innholdspubliserings er i tillegg fordelt til etater og bydeler, som har mer enn 200 aktive brukere med direkte tilgang til sine områder i publiseringsløsningen.¹⁵

Oslo.kommune.no har i dag ca. 30.000 enkeltsider.

Kommunens kommunikasjonsstrategi definerer tre mål, hvor det første er «*Oslo kommune er én aktør og kommuniserer helhetlig, åpent og med klart språk*».¹⁶

Etter oppdrag fra BLK¹⁷ leverte Utviklings- og kompetanseetaten og Oslo Origo i februar 2024 en utredning av «Fremtidig målilde for Oslo kommunes portaler og nettløsninger». Der fremkommer det blant annet at flere av virksomhetene har etablert egne nettsider og/eller publikumssider på sosiale medier. Når informasjon fra Oslo kommune er delt på flere nettsteder, blir det mer krevende for innbyggerne å finne rett informasjon. Det er også et problem at virksomheter som benytter egne nettsteder, slutter å oppdatere informasjonen på vårt felles nettsted. Flere av nettstedene som er etablert utenfor felles løsninger, følger heller ikke lovpålagte krav til universell utforming, og noen mangler tilfredsstillende avtaler for personvern og databehandling. Dette kan gå utover tilliten til kommunen. Det er heller ikke i tråd med målet i kommunikasjonsstrategien om at kommunen skal kommunisere helhetlig.

4.2.8 Felles dokumentsenter

I 2021 ble det etablert felles dokumentsenter for bydelene ved at oppgaver og medarbeidere ble overført til Byarkivets dokumentsenter (som er en enhet i Kulturetaten). Formålet med etableringen var høyere faglig kvalitet, mindre sårbarhet og bedre ressursutnyttelse på arkivområdet og å standardisere for å tilrettelegge for digitalisering.¹⁸ Tjenesten er obligatorisk for bydelene, men det ble samtidig lagt til rette for at også andre virksomheter som ønsker det, kan benytte tilbudet, og i dag er det 11 andre virksomheter som gjør det.

Tjenesten innebærer at dokumentsenteret har det operative ansvaret for posthåndtering, skanning, journalføring og kvalitetssikring av virksomhetenes dokumentasjon. Tjenesten er rammefinansiert for bydelene, mens andre virksomheter faktureres.

4.2.9 Øvrige

I tillegg til de nevnte tjenestene, leverer Byrådslederens kontor noen fellestjenester til byrådsavdelingene (for eksempel IKT-support og utvalgte HR-tjenester). Det kan diskuteres om dette er fellestjenester eller normale støttetjenester innenfor en virksomhet.

¹⁵ Utredning av «Fremtidig målilde for Oslo kommunes portaler og nettløsninger» februar 2024, utarbeidet av Utviklings- og kompetanseetaten og Origo for BLK, websak 23/917

¹⁶ Byrådssak 1038/25 – Kommunikasjonsstrategi for Oslo kommune

¹⁷ BLK har overordnet kommunikasjonsansvar i kommunen og fagstyringsansvar for Utviklings- og kompetanseetaten (snart DIG) på området kommunikasjon

¹⁸ Tildelingsbrev 2020 og 2021 for Kulturetaten

Utviklings- og kompetanseetaten leverer også noen betal-tjenester knyttet til HR, prosjektledelse, grafisk design og kommunikasjon, der virksomhetene kan betale for å få hjelp for eksempel i ansettelsesprosesser.

I tillegg kan utvikling, forvaltning og drift av formålsbygg i regi av Oslobygg KF langt på vei anses som en fellestjeneste. Oslobygg eier byggene, og leverer bygg «som en tjeneste» til virksomheter i kommunen.

Det finnes også innslag av at etater leverer tjenester til bydelene, for eksempel i form av forvaltning av IKT-systemer.

4.3 Effektiviseringsprogrammets vurdering av effektiviseringspotensial i kommunens eksisterende fellestjenester

Det er varierende hvor godt de eksisterende fellestjenestene i kommunen fungerer.

Lønnstjenesten synes å være i en god utvikling, med tydelig plan for videre gevinstrealisering.

Regnskapstjenesten dekker per i dag ikke hele kommunen, og har noen svakheter, særlig når det gjelder standardisering, men her tas det grep gjennom arbeid med etablering av ny obligatorisk fellestjeneste. Når regnskapstjenesten er etablert, bør det arbeides videre med å effektivisere fakturering, gjennom å få på plass gode digitale ende-til-ende-løsninger.

Selv om Innkrevningsetaten allerede i dag leverer effektive inkassotjenester, hevder etaten selv at det fremdeles er et effektiviseringspotensial. Effektiv inkasso forebygger antall gjeldsofre, fører til bedre regnskapsmessig resultat og gir penger i kommunekassen.

Kontaktsenteret ser ut til å fungere relativt godt, men det er potensial for ytterligere stordriftsfordeler ved å samle alle kommunens kontaktsentre i ett felles senter. Potensialet er særlig knyttet til det strategiske utviklingsarbeidet med økt grad av digitalisering og selvbetjening.

IKT-driftstjenestene har de siste årene vært gjennom en betydelig modernisering og en gjennomgang som Effektiviseringsprogrammet har hatt med Utviklings- og kompetanseetaten tyder på at de i dag, teknisk sett, er godt etablert, men det er krevende å få god forståelse av de ulike tjenestenes innhold og oppbygging, og grensesnittene mellom tjenestene. Det er potensial for å forenkle og forbedre tjenestekatalogen, for å gi økt transparens for brukerne. Det kan også, som i mange IKT-tjenestesentre, arbeides videre med å bygge en kundeorientert kultur. Effektiviseringsprogrammet støtter det pågående arbeid med å innlemme flere virksomheter i Oslos felles IKT-plattform, fordi dette på sikt vil være klart effektiviserende.

Samkjøpsavtalene dekker områder som er viktige og relevante for kommunens virksomheter og benyttes i utstrakt grad. Avtalene legger til rette for vesentlige besparelser i form av gunstige priser (dokumentert av Utviklings- og kompetanseetaten) og synes dermed å fungere godt. De dekker imidlertid en relativt liten del av kommunens innkjøp, og det kan derfor vurderes å utvide avtalespekteret. Det vil også kunne være gevinster å hente ved å se administrative bestemmelser i avtalene mer i sammenheng med kommunens administrative rutiner, med sikte på mer standardisert og digital informasjonsflyt mellom leverandørene og Oslo kommune. Samkjøpsavtalene legger til rette for betydelige gevinster for kommunen som helhet, men de realiserte gevinstene dokumenteres i liten grad, og det kan med fordel etableres bedre måling og

oppfølging av konkret gevinstrealisering. En mer omfattende reform vil være å sentralisere ansvar og oppgaveutførelse på anskaffelsesområdet. Ved å bygge en sentral anskaffelsesfunksjon med et større fagmiljø og kapasitet til utvikling, vil det være mulig å standardisere og effektivisere prosessene, heve kvaliteten i anskaffelsene, og dermed redusere kostnadene betydelig.

Effektiviseringsprogrammet har fått opplyst at det er flere virksomheter som har egne kommunikasjonskanaler utover kommunens felles nettsider. Det er grunn til å tro at publisering i egne kanaler krever mer ressurser enn gjennom kommunens felles løsning. Vi kan ikke se at det er foretatt noen konkret kartlegging av dette. En slik kartlegging kan derfor være hensiktsmessig. I kjølvannet av dette kan det være grunn til å vurdere en tydeligere føring om hvor og hvordan informasjon om Oslo kommune og kommunens tjenester skal publiseres.

Dokumentsenteret i Byarkivet avlaster allerede i dag alle bydelene og 11 andre virksomheter ved at de leverer kompetente og effektive dokumentsentertjenester, og har klare planer for fortsatt utvikling av tjenesten. Pågående arbeid med å gjøre dette til en obligatorisk fellestjeneste vil kunne øke bidraget til effektivisering av kommunen betydelig, som dokumentert i utredning utarbeidet av Kulturetaten.

5 Identifiserte muligheter for videreutvikling av fellestjenester i kommunen

Effektiviseringsprogrammet har gjennomført en kartlegging av mulige endringer i dagens fellestjenester i Oslo kommune. Dette kan være både endringer og utvidelser av eksisterende tjenester og etablering av nye tjenester. De fleste tiltakene som omtales er i noen grad utredet, og noen tiltak er allerede i prosess som kan lede frem til innføring.

5.1 Mulige forbedringer eller utvidelse av dagens fellestjenester

5.1.1 Tydeligere beskrevet IKT-tjeneste med servicekultur og opplæring

Effektiviseringsprogrammet har, etter gjennomgang med Utviklings- og kompetanseetaten og Oslo Origo, inntrykk av at de fleste IKT-tjenestene leveres med god teknisk kvalitet. Men mange virksomheter har begrenset IKT-kompetanse og begrensede forutsetninger for å forstå hvordan IKT-tjenestene kan øke verdien av de tjenestene som ytes til innbyggere og næringsliv i kommunen. På dette området ser vi potensial for betydelige forbedringer.

Beskrivelse og «innpakning» av tjenestene

For å få størst mulig verdi ut av IKT-tjenestene, er det nødvendig at leverandøren av IKT-tjenestene på en forståelig måte klarer å kommunisere hvordan IKT-tjenestene kan øke verdien av virksomhetenes tjenesteproduksjon. Et eksempel på at denne kommunikasjonen i dag har forbedringspotensial, finnes i Utviklings- og kompetanseetatens tjenestekatalog. Der er IKT-tjenestene beskrevet under to kategorier. Den ene er «Drift og forvaltning», hvor det ligger 22 tjenester, og den andre er «Digitalisering», hvor det ligger 28 tjenester. Det er dels overlapp mellom kategoriene slik at enkelte tjenester forekommer begge steder. Det er også et stort spenn mellom tjenestenes innhold, omfang og kompleksitet, hvor «Applikasjonsdrift Fulldrift» er av de mest omfattende, mens for eksempel «Keycloak» (en sentralisert løsning for innlogging for innbyggere via ID-porten) trolig er i andre enden av skalaen.

Det er ingen fasit for hvordan dette kunne vært gjort bedre, men ett alternativ kan være å gruppere flere tjenester i «tjenestepakker» som dekker et bredere funksjonelt behov. Hensikten må være å gjøre det enklere for virksomhetene å få dekket sine behov samtidig som tjenesteleverandøren får større rom til å standardisere og effektivisere tjenesteproduksjonen. Det bør også være slik at tjenesten ikke defineres slik at det legges føringer på hvordan tjenesteleverandøren leverer tjenesten, med hensyn til bruk av produkter og/eller underleverandører.

Opplæring og brukerstøtte integrert i tjenesten

Hensikten med gode fellestjenester er at de skal være enkle å bruke og at de avlaster virksomhetene. Derfor inneholder de aller fleste fellestjenestene opplæring og brukerstøtte som en integrert del av tjenesten. Opplæring er viktig for å sette brukerne av tjenesten i stand til å bruke den best mulig, men også for å forebygge behovet for brukerstøtte. Det har ikke kommet frem at opplæring inngår i noen av dagens IKT-tjenester, og det bør vurderes å inkludere dette i tjenestene.

Brukerstøtte er i dag godt organisert, men avgrenset til andrelinje. En utvidelse til også gjelde førstelinje brukerstøtte vil være en forbedring, og dette er da også fremmet som forslag til tiltak, og beskrevet i 5.2.5 og kapittel 7.1.

Kultur for service

Det er i første rekke brukerne av fellestjenestene som definerer om tjenesten er god eller ikke, og IKT-tjenester er intet unntak fra dette. Kommunikasjon med brukerne er derfor svært viktig. Ryddig og forståelig kommunikasjon er nødvendig for å avklare forventninger mellom tjenesteleverandør og virksomhet, men det er også viktig at kommunikasjonen har en form som gjenspeiler den rollen tjenesteleverandøren har som hjelper for virksomhetene. Det innebærer at det både må ytes service og at tjenesteleverandøren kontinuerlig jobber med å forbedre tjenestene med virksomhetenes behov for øyet. Vårt inntrykk er at det for IKT-tjenestenes del er potensial for forbedring på dette området.

5.1.2 Utvidet dokumentsenterfunksjon

Byarkivet leverer allerede i dag dokumentsentertjenester til alle bydelene og 11 andre virksomheter i kommunen. Det er foreslått, og igangsatt prosess for, at dette arbeidet kan tydeliggjøres som en obligatorisk fellestjeneste. I den anledning anses det også som naturlig at tjenesten løftes inn i FIN-sektor, og dermed plasseres sammen med andre fellestjenester.

Det bør også vurderes om dokumentsentertjenesten kan utvides og at den også får ansvar for sentralisert forvaltning av virksomhetenes arkivmateriale og oppgavene med mediekonvertering av papirarkiv og å ivareta digitalt depot for kommunen. I vårt møte med Politiets fellestjenester kom det frem at de har ansvar for all arkiv- og dokumentforvaltning for Politidirektoratet, Politiets IT-enhet og Politiets fellestjenester.

I Effektiviseringsprogrammets rapport fra sektorgjennomgang i Byrådsavdeling for kultur og næring er dette forslått som et konkret tiltak («Tiltak KUL1»)

5.1.3 Sentralisering av anskaffelser

Anskaffelser er allerede til dels dekket som en fellestjeneste i kommunen, der virksomheter får støtte på ulike måter. Samkjøpsavtalene dekker en andel av kommunens anskaffelser, og det gis råd om blant annet oppfølging av klima og arbeidsforhold. Det er også mulig for virksomhetene å kjøpe tjenester, for eksempel ved konkurransegjennomføring. Samtidig er de fleste oppgavene knyttet til anskaffelser fortsatt er håndtert ute i virksomhetene.

Byrådsavdeling for finans arbeider med et forslag om at anskaffelser sentraliseres i større grad enn i dag, ved at flere av oppgavene som i dag ligger ute i virksomhetene, samles. Målet er både økt kvalitet og høyere effektivitet, noe som kan oppnås gjennom større, mer robuste fagmiljøer, digitalisering og standardisering. Effektiviseringsprogrammet er kjent med at kommunen har fått gjennomført en ekstern utredning som anbefaler videre arbeid med sentralisering, men som også beskriver en langvarig og omfattende innføringsprosess. Potensialet som beskrives i denne utredningen, er meget stort.

5.1.4 Felles kontaktsenter som obligatorisk førstelinje

Oslo kommunes kontaktsenter (OKK) er kommunens eneste felles kontaktsenter for publikumshenvendelser. De har et profesjonelt miljø for betjening av kundehenvendelser på både telefon og digitalt. I tillegg til generelle henvendelser til Oslo kommune sentralt, mottar de og

behandler henvendelser knyttet til enkelte, spesifiserte områder, som for eksempel barnehageopptak, på oppdrag fra virksomhetene.

I tillegg finnes det flere andre tjenestespesifikke kontaktsentre for å håndtere større volum av publikumshenvendelser, hos blant annet Bymiljøetaten. Vann- og avløpsetaten, Renovasjons- og gjenvinningsetaten og Plan- og bygningsetaten. Disse er også rigget for å håndtere et større antall henvendelser med tilhørende krav til både arbeidsprosesser og tekniske løsninger for telefoni, chat osv.

Selv om spørsmålene som de ulike kontaktsentrene får er ulike, er mye likt på tvers, som for eksempel prosesser og systemer for rutining og oppfølging av henvendelser, bemanningsplanlegging og behovet for god kompetanse på service og kundeoppfølging. De fleste publikumsrettede tjenester erfarer at et flertall av henvendelsene gjelder et lite antall enkle spørsmål og derfor kan besvares med begrenset dybdekompetanse, slik tilfellet er for tjenesten for barnehageopptak.

Tiltaket innebærer at Oslo kommune kun holder seg med ett kontaktsenter for å oppnå økt robusthet og stordriftsfordeler, både i daglig drift, og gjennom deling på investeringer i både teknologi og kompetanse. En slik enhet vil også være bedre rustet til å kunne utvikle profesjonelle servicekonsepter og -kompetanse.

En overordnet kartlegging tilsier at omfanget av ressursbruk knyttet til andre kontaktsentre enn OKK er begrenset. Bymiljøetaten, som antagelig er størst, har kun 5-6 årsverk knyttet til sitt kontaktsenter.

5.1.5 Digitalisere overtallighetsprosessen

Oppgaver knyttet til omplassering av overtallige mellom virksomheter er allerede samlet ett sted i kommunen (Utviklings- og kompetanseetaten), og kan anses som en fellestjeneste. Det er kommet forslag til Effektiviseringsprogrammet om at denne tjenesten kan videreutvikles.

Forslaget innebærer økt bruk av digitale løsninger, ved at HR-systemet utvides med en modul for kartlegging av overtallige og automatisk matching av overtallige mot ledige stillinger basert på kompetanse og kvalifikasjonskrav, samt digital arbeidsflyt for HR-prosesser som registrering av overtallige, vedtak om status, varsling av berørte virksomheter, dokumentasjon av vurderinger, etc. Det er også ønskelig at denne modulen har selvbetjeningsløsning tilgjengelig for overtallige ansatte, slik at de selv kan legge inn og dele informasjon med arbeidsgiver underveis i prosessen.

I og med at arbeidet i dag i stor grad er manuelt og analogt, vil økt systemstøtte og selvbetjening kunne virke effektiviserende. Funksjonen for behandling av overtallige i kommunen er, i forbindelse med omstruktureringen i FIN-sektor, planlagt flyttet til den nye Økonomi- og forvaltningsetaten fra 2026.

5.2 Mulige nye fellestjenester

5.2.1 Kontorlokaler som tjeneste

Kontorlokaler som tjeneste innebærer at det opprettes en helt ny fellestjeneste i kommunen som har som oppgave å dekke alle virksomheters behov for kontorarealer. Dette er en stor endring fra dagens situasjon, der hver enkelt virksomhet selv skaffer kontorlokaler i markedet. Ingen virksomheter skal lenger selv skaffe, forvalte eller drifte kontorlokaler. Tiltaket vil kunne frigjøre

noe tid hos virksomhetene, men den viktigste virkningen er at kontorlokalene kan standardiseres, og tilpasses til en arealnorm som hindrer unødig høye kostnader til lokaler.

Det kan også oppstå effektiviseringsvirkninger gjennom at kommunen bruker sin innkjøpsmakt, både i leiemarkedet og i markedet for drift, for eksempel ved kjøp av kantinetjenester.

Tiltaket kan også ha andre, positive bivirkninger. Økt grad av samlokalisering kan legge til rette for enklere samarbeid på tvers av kommunens virksomheter, og mer utstrakt bruk av «delte funksjoner», der små virksomheter deler på funksjoner med andre virksomheter, for å slippe å ansette egne hele årsverk. Det er også mulig å inkludere arbeid med gjenbruk av møbler i et slikt konsept.

Politiets fellestjenester, som er en av de eksterne som Effektiviseringsprogrammet har hatt møte med, har kommet langt i å utforme kontorlokaler som en tjeneste, og tjenesten avlaster i dag politiets ytre enheter med de aller fleste oppgaver som gjelder innleie og drift av kontorlokaler. Vi anbefaler å ta opp kontakten med dem for å gå mer i dybden på deres erfaringer med dette.

5.2.2 PC/mobil/nettverkskomponenter som tjeneste

I dag er det den enkelte virksomhet som anskaffer og forvalter PC-er, mobiltelefoner og lignende. Kostnaden for kjøp av PC-er og mobiltelefoner utgjør om lag 170 mill. kroner i året. Det er virksomhetene selv som bestemmer hva som kjøpes i hvilket omfang, og utarbeider rutiner for utskiftning av slikt materiell.

Tiltaket innebærer at oppgaven flyttes til en fellestjeneste, som da leverer slikt utstyr som en tjeneste. Dette vil medføre at utskiftning av utstyr skjer etter en samlet plan, noe som kan medføre økt levetid på utstyr. Effektiviseringsprogrammet er kjent med at det er gjort analyser som viser at levetiden på utstyr i kommunen er relativt kort sammenlignet med andre virksomheter. Det oppstår derfor et effektiviseringspotensial, som betinger at man lykkes med å øke denne levetiden.

5.2.3 Bil som tjeneste

Biler benyttes i tjenesteproduksjonen i kommunen, for eksempel i bydelenes hjemmetjenester, av bybetjenter i Bymiljøetaten, og av Vann- og avløpsetaten. Analyser viser at det er et stort antall biler som benyttes svært lite.

Det foreslåtte tiltaket innebærer at det opprettes en fellestjeneste som eier og forvalter alle biler som kommunen har bruk for, og at det utvikles gode løsninger for bildeling som dekker virksomhetenes behov. Det kan da potensielt være mulig å dekke disse behovene med færre biler enn i dag, og i det ligger det en besparelse. Tjenesten kan også tilgjengeliggjøre biler ved hjelp av eksisterende bildelingstjenester, så det er ikke opplagt at kommunen skal eie alle biler selv.

5.2.4 Vikarpool for utvalgte yrker

Kommunen har et vikarbehov i en rekke operative tjenester, der skole, barnehage, sykehjem og hjemmetjenester er viktige eksempler. Det vil være relativt arbeidskrevende å håndtere dette vikarbehovet, og det kan ofte være slik at vikarer har en relativt høy timekostnad.

Det identifiserte tiltaket innebærer at kommunens virksomheter deler på vikarpooler, der arbeidet med å rekruttere og følge opp vikarer samles ett sted. Dette vil kunne redusere forvaltningskostnadene noe, og det kan også være mulig å benytte ansatte vikarer i større grad,

og mer kostbare innleide vikarer i mindre grad. Lignende tiltak har vært forsøkt i kommunen tidligere innenfor helse- og barnehagetjenester. Den gang var ikke formålet effektivisering, men å unngå for mange deltidsstillinger. Etter Effektiviseringsprogrammets forståelse har utdanningssektoren innført en form for vikarpool i et begrenset omfang, og Sykehjemsetaten gjennomfører et pilotprosjekt. Tiltaket er således allerede til dels iverksatt.

Kommunens virksomheter har tilgang til relativt gunstige vikartjenester gjennom samkjøpsavtaler, og flere virksomheter synes allerede å ha effektive prosesser for å dekke vikarbehov. Det er derfor uklart hvor stort effektiviseringspotensialet er ved en slik fellestjeneste. Det kan tenkes at tjenesten er mest relevant som en fellestjeneste for bydelene.

5.2.5 Førstelinje IKT-support

Oslo kommune har i dag fellestjenester på IKT-området, som leveres av Utviklings- og kompetanseetaten (overføres til den nye Digitaliseringsetaten). Det arbeides med å utvide disse fellestjenestene på to måter; for det første å få alle virksomheter i kommunen over på felles IKT-plattform, og for det andre ved å sentralisere innkjøp og forvaltning av PC-er (og eventuelt annen form for maskinvare).

Dersom disse endringene gjennomføres, vil det være svært få IKT-oppgaver igjen ute i de øvrige virksomhetene. Førstelinje IKT-support er unntaket.

Den enkelte virksomhet driver i dag selv egen førstelinjesupport, som tar imot henvendelser fra virksomhetens IKT-brukere, og hjelper til i «enklere saker». Mer kompliserte saker overføres til Utviklings- og kompetanseetatens andrelinjesupport.

Tiltaket innebærer at IKT-support leveres som en tjeneste, som en del av de samlede IKT-fellestjenestene i kommunen. En obligatorisk tjeneste vil innebære at ingen virksomheter lenger har egne ansatte som arbeider med førstelinje support. Samling kan medføre mer robuste fagmiljøer, mer fleksibel bruk av ressurser, standardisering og digitalisering av prosesser, og vil medføre et potensial for effektivisering. Samtidig må det sikres gode tjenester for brukerne, og det kan blant annet innebære at medarbeiderne til dels fortsatt har sitt arbeidssted ute i virksomhetene.

5.2.6 Rekruttering/onboarding/offboarding

Innenfor HR-feltet er det en rekke ulike oppgaver som skal løses, der noen oppgaver har relativt stort volum, både i kommunen i stort og i de fleste enkeltvirksomheter. Prosesser knyttet til at ansatte begynner og slutter i arbeid er eksempler på dette. Med 55 000 ansatte¹⁹ og gjennomsnittlig turnover på 9,4 prosent er det om lag 5 500 ansatte som slutter, og 5 500 ansatte som ansettes, totalt i kommunen et vanlig år.

Når en prosess gjentas mange ganger flere steder, oppstår det mulighet for stordriftsfordeler ved å samle oppgaven i en fellestjeneste. En fellestjeneste knyttet til rekruttering/onboarding/offboarding kan utformes på ulike måter, med ulik grad av støtte til virksomhetene. Det må skilles tydelig mellom det virksomhetene selv ønsker kontroll på (for eksempel å velge hvilke kandidat som skal tilbys jobb) og det som kan løses av fellestjenesten. Potensialet for reduserte kostnader i kommunen påvirkes av at oppgavene i dag i noen grad utføres i linjen, av ansatte som har en rekke andre arbeidsoppgaver. Dersom disse oppgavene flyttes til et tjenestesenter, vil

¹⁹ Data fra Oslo kommunes statistikkbank per september 2025

det være krevende å realisere den frigjorte tiden i virksomhetene som reduksjon i antall årsverk, og dermed reduserte kostnader.

I stedet for en fellestjeneste kan det tenkes at kommunen anskaffer eller utvikler bedre digitale verktøy som understøtter disse prosessene. Et slikt verktøy bør anskaffes eller utvikles ett sted, og benyttes på tvers av kommunens virksomheter.

5.2.7 HR-rådgivning

Rådgivning i krevende HR-saker er en oppgave som til dels tilbys gjennom Byrådsavdeling for finans ved seksjon for personalledelse. Samtidig er dette i liten grad rigget som en fellestjeneste, og det er ikke definert tydelig hvilken kompetanse på HR-området virksomhetene må ha selv, og hvilken som dekkes sentralt i kommunen.

I den grad virksomhetene i dag ansetter veldig spiss kompetanse på krevende HR-saker, og disse årsverkene ikke fylles med oppgaver, vil det kunne være et effektiviseringspotensial ved å samle denne oppgaven som en fellestjeneste. Potensialet for reduserte kostnader i kommunen påvirkes av at oppgavene i dag i noen grad utføres i linjen, av ansatte som har en rekke andre arbeidsoppgaver. Dersom disse oppgavene flyttes til et tjenestesenter, vil det være krevende å realisere den frigjorte tiden som reduksjon i antall årsverk, og dermed reduserte kostnader.

5.2.8 Digitalisering og omstilling

De fleste virksomhetene i kommunen har et potensial for å drive omstilling ved hjelp av digitalisering. Dette vil bety at manuelle prosesser erstattes eller effektiviseres av digitale prosesser. For å realisere effektiviseringsgevinstene, må virksomheten arbeide på en annen måte enn tidligere, og det krever omstilling.

Det er krevende å arbeide med omstilling og digitalisering, og det er til dels behov for kompetanse som ikke finnes blant de ansatte i virksomhetene. Mange virksomheter må derfor kjøpe inn prosjektledelse og prosjektstøtte i markedet. Dette kan fungere godt, men man kunne også tenkt seg at kommunen sentralt hadde ressurser som virksomhetene kunne benytte i sitt arbeid med omstilling og digitalisering.

Oslo Origo har i noen grad hatt rollen som en slik fellesressurs, men det er ikke beskrevet tydelig som en fellestjeneste virksomhetene kan eller må benytte. Utviklings- og kompetanseetaten tilbyr også betal-tjeneste der virksomheter kan få hjelp til å håndtere omstillingsprosesser, men omfanget er relativt begrenset. Tjenesten som her er identifisert, innebærer å bidra både i å identifisere mulige digitale løsninger, utvikle/anskaffe slike løsninger, og innføre løsninger i virksomheten. Det må tydeliggjøres hva tjenesten innebærer og hva virksomhetene må håndtere selv, og det må utvikles en finansierings- og prioriteringsmodell. Det er naturlig at den nye Digitaliseringsetaten vurderer om det skal utvikles en slik tjeneste. Effektiviseringspotensialet vil dels bestå i at en samling av ressurser i gode fagmiljøer kan være effektivt i seg selv, og dels i at en lett tilgjengelig tjeneste vil medføre at det gjennomføres flere lønnsomme omstillingsprosjekter i kommunen.

Det er også relevant for digitaliseringen av et nytt IKT-reglement for kommunen er på trappene. Formålet med det nye reglementet er å bidra til at Oslo kommune har en helhetlig, bærekraftig og forsvarlig bruk av IKT. Videre skal det understøtte brukerorientert og effektiv tjenesteutvikling, samtidig som kommunen skal være rustet mot digitale trusler og ivareta personvernet. Det nye reglementet vil ha et tydelig effektiviseringsfokus og sikter mot et helhetlig kommunalt

perspektiv når det gjelder bruk av, og investering i, teknologi. Det er i større grad ønskelig å se på hele kommunen under ett, som et konsern, for å sikre forsvarlig og effektiv ressursbruk. Et viktig grep vil være innføring av felles prinsipper og krav for å gi en mer forsvarlig og kostnads-effektiv bruk av teknologi. Et eksempel på dette er fastsettelse av hvilke av kommunens teknologikomponenter som er obligatorisk å benytte, inkludert kommunale og nasjonale fellesløsninger. Hensikten er, at der behovene er like, skal de samme teknologikomponentene benyttes og dermed bidra til mer standardisert utførelse av oppgaver.

NorgesGruppen, som er en av de eksterne virksomhetene Effektiviseringsprogrammet har hatt møte med, har samlet alt teknisk IKT-ansvar i en felles enhet, som også har ansvar for å koordinere og styre digitaliseringsarbeidet. Basert på strategisk plan lages en årlig handlingsplan med utgangspunkt i årets budsjett. Handlingsplanen inneholder bestillinger fra virksomhetene i gruppen som er prioritert gjennom en helhetlig porteføljestyling som blant annet tar hensyn til tilgjengelige ressurser og kompetanse, IKT-arkitektur, rekkefølge for gjennomføring, organisasjonens endringskapasitet og forretningsmessige prioriteringer.

5.2.9 Fysisk sikkerhet (vektertjenester)

En rekke virksomheter i kommunen benytter vektere for å ivareta fysisk sikkerhet. Det eksisterer derfor en samkjøpsavtale på området, som sikrer at kommunen har gode betingelser når det skal anskaffes vektertjenester.

Forslaget innebærer at Oslo kommune oppretter en felles vektersentral, som ivaretar alle enheters behov for fysisk sikkerhet. Oppgavene kan fortsatt løses av markedsaktører, men det vil skje gjennom leveranser på én felles kontrakt, som muliggjør samordning på en annen måte enn i dag. Dette kan gi muligheter for at færre vektere kan dekke opp for kommunens behov, sammenlignet med i dag.

5.2.10 Vederlagsberegning og kontrollberegning for sykehjemsbetaling

Oslo kommune krever egenandel for kommunale helse og omsorgstjenester; korttidsopphold, langtidsopphold samt praktisk bistand og opplæring. Vederlagsberegning er beregning av egenandel som bruker skal betale for opphold i institusjon. Egenandelen ved langtidsopphold på sykehjem avhenger av pasientens økonomi og familiesituasjon. Det er i dag bydelene som beregner vederlaget.

Vederlagsberegning gjøres på bakgrunn av siste kjente likning, dvs. foregående år, og det må derfor foretas en etterberegning (kontrollberegning) på det reelle grunnlaget når det er klart. Hver bydel har ansvar for å foreta disse kontrollberegningene, som er fordelt på 1-2 personer i hver bydel. Dette er sårbart mht. både ressurser og kompetanse. Innkrevingsetaten har hatt forespørsler om tjenester på dette området. De forteller at det er svært sårbart og krever spesialkompetanse og at et felles fagmiljø med ansvar for disse beregningene vil gi mulighet for å effektivisere tjenesten samt sørge for at kontrollberegningen skjer til riktig tid.

Vederlagsberegning og kontrollberegning er et område som kan være egnet som fellestjeneste, ettersom reglene er de samme for alle bydeler og informasjonen som inngår i beregningene i stor grad allerede finnes i digital form. Dermed er det også et tydelig potensial for digitalisering og automatisering av oppgaven.

5.2.11 Sentralisere/samordne forvaltning av tilskuddsordninger i Oslo kommune

Oslo kommune forvalter et mangfold av tilskudd, legater og stipend. Oversikten på kommunens nettsider viser 170 ulike ordninger. Noen av ordningene er byomfattende og forvaltes av etater, andre forvaltes av bydeler.

Forvaltningen av tilskudd er i dag spredt på flere virksomheter, med ulike rutiner, systemer og praksiser. Kulturetaten, Klimaetaten, Velferdsetaten og Renovasjons- og gjenvinningsetaten er eksempler på etater som forvalter byomfattende tilskudd.

Dette kan føre til ineffektiv ressursbruk, ulik praksis og kvalitet i saksbehandlingen, fragmentert styring og redusert brukervennlighet for tilskuddsmottakere.

Forslaget innebærer en samordning, som kan skje på ulike måter, og der noen av de mer omfattende forslagene innebærer at det opprettes en form for fellestjeneste. Tiltak som kan utredes nærmere inkluderer:

- Felles digitale løsninger
- Utnyttelse av spisskompetanse på tvers
- Felles rutiner og helhetlig rapportering
- Sentral organisering

Mulige effektiviseringsgevinster ved en fellestjeneste må veies opp mot virksomhetenes behov for å ha kontroll på tilskuddsforvaltningen. For mange virksomheter er tilskuddsforvaltning en del av kjernevirksomheten, og det må derfor være tydelig beskrevet hvem som beslutter hva, og hvilke deler av prosessen som utføres av hvem.

5.3 Fellestjenester som vurderes som del av Bydelsreformen

I bydelsreformens hovedrapport fra september 2025 påpekes at det i dag er stor ulikhet i organisering og arbeidsprosesser innenfor de ulike administrative tjenestene på bydelsnivå og at flere oppgaver innen administrative støttefunksjoner bør standardiseres. En standardisering med felles retningslinjer, maler og rutiner for administrative oppgaver vil være ressurssparende og gi bedre datakvalitet som grunnlag for forbedringsarbeid. En standardisering vil også kunne legge til rette for digitalisering og automatisering, der det er hensiktsmessig.

Bydelsreformens hovedrapport trekker frem enkelte administrative funksjoner som det fra bydelsperspektivet kan være hensiktsmessig å samle i sentraliserte fellestjenester:

- *HR*: Vurdere innretning kapasitet og organisering av støtte og oppfølging i krevende personalsaker.
- *Juridisk støtte*: Støtte innen arbeidsrett og forvaltningsrett.
- *Økonomi*: Innkreving av vederlag og refusjon som ikke er avhengig av inngående kjennskap til bruker eller tjenesteleverandør, og som ikke allerede er sentralisert.

I hovedrapporten trekkes imidlertid også frem en rekke av de administrative funksjonene som nevnes i delrapporten som viktige områder for standardisering, men som man her mener at det er aktuelt å beholde i bydel.

HR/organisasjonsutvikling: Lederstøtte til daglige HR-relaterte spørsmål herunder arbeidsrett. Støtte til tjenesteutvikling og innovasjon.

Økonomi og virksomhetsstyring: Kompetanse innen budsjett- og virksomhetsstyring. God økonomistyring krever lokal forståelse og tilpasning til bydelens tjenester og prioriteringer. Funksjon med ansvar for regnskap, intern rapportering og analyse av regnskap og dialog med revisjon sentralt. Analyse- og prognosearbeid som krever innsikt i lokal drift og tjenester.

Beredskapsarbeid: Utarbeide og vedlikeholde beredskapsplaner og ROS-analyser.

Beredskapsledelse - opplæring, øvelser og hendelseshåndtering.

Kommunikasjon: Utarbeide strategier og planer. Kommunikasjonsfaglig rådgivning, mediehandtering og krisehandtering. Utvikling og drift av mediekkanaler internt og eksternt

Bygg- og arbeidsarealforvaltning: Resepsjons-, kontor- og møtesenterdrift. Drift av lokaler for innbyggertjenester. Bydelsverter og vektertjenester

Bydelsreformen trekker frem en rekke administrative områder som er velegnet for standardisering og digitalisering, men fremhever at de oppgavene som ligger nært til utøvelsen av bydelens tjenester, bør utføres i bydelen. Dette må detaljeres nærmere i senere faser av bydelsreformen, og først når dette foreligger vil man kunne konkludere med hva som bør utføres sentralt for alle virksomheter i kommunen, sentralt for bydelene, og hva som bør utføres lokalt.

Bydelsreformen har, i sin delutredning 6, identifisert en rekke tjenesteområder innenfor administrative støttefunksjoner. I tillegg er det laget en oversikt over oppgaver som inngår i de ulike tjenesteområdene. Tjenesteområdene er generiske, i den forstand at de gjelder alle virksomheter, ikke kun bydelene. Enkelte av områdene er allerede ivarettatt av eksisterende fellestjenester i Oslo kommune, men de fleste betraktes som gode innspill til hva som eventuelt kan inngå i fremtidige fellestjenester. Tjenesteområdene fremgår av oversikten nedenfor.

Figur 15. Tjenesteområder beskrevet i Bydelsreformen

Økonomi og virksomhetsstyring	HR og organisasjonsutvikling	IKT og digitalisering	Dokumentforvaltning og arkiv	Juridisk støtte og forvaltning	Forvaltning og drift av administrative lokaler	Kommunikasjon og samfunnskontakt
- Budsjett og regnskap - Økonomisk rapportering og analyse - Internkontroll - Anskaffelser og innkjøp - Prosjekt- og porteføljestyling	- Rekruttering og bemanning - Lønn og personaladministrasjon - HMS og arbeidsmiljø - Kompetanseutvikling - Medarbeideroppfølging og lederstøtte - Organisasjons- og kulturutvikling	- Drift og forvaltning av IT-systemer - Brukerstøtte - Informasjons-sikkerhet og personvern - Digital utvikling og innovasjon - Informasjonsforvaltning og datadeling	- Post- og dokumenthåndtering - Arkivsystem og saksbehandling - Journalføring og innsyn	- Juridisk rådgivning - Tolkning av lover og forskrifter - Klagesaksbehandling - Håndtering av offentlighetsloven og forvaltningsloven	- Kjøp, leie og avhending - Fordeling av lokaler til ulike brukere - Vedlikehold og daglig drift	- Intern og ekstern kommunikasjon - Mediehandtering - Nettsider og digitale kanaler - Informasjonsberedskap

Delrapporten fra bydelsreformen anbefaler ikke konkrete fellestjenester, men under «null-scenariet», hvor dagens 15 bydeler består, nevnes disse områdene som spesielt aktuelle for standardisering og sentralisering:

- *Utvikling og forvaltning av overordnede retningslinjer/policies, malverk, rutiner og arbeidsprosesser* innenfor økonomi og regnskap, HR, internkontroll, personvern, arkiv og IKT. Dette vil bidra til likere praksis mellom bydelene, redusert dobbeltarbeid og bedre kvalitetssikring.

- *Felles innkjøpsordninger* og redusert lokalt handlingsrom for anskaffelser, for å sikre mer effektiv bruk av kommunens samlede innkjøpskraft og redusere variasjon i gjennomføringen. Denne oppgaven er sentralt plassert i dag.
- *Samlet bygningsforvaltning*, som gir bedre oversikt over bruk og kapasitet på tvers av bydeler og gir grunnlag for mer effektiv utnyttelse av kommunens formålsbygg og administrative lokaler.
- *Informasjonssikkerhet og personvern*, som er komplekse og risikoutsatte områder der det er mer hensiktsmessig med sentrale løsninger og juridisk støtte, fremfor lokal tilpasning.
- *Flåtestyring av bilpark*, som kan optimaliseres gjennom felles systemer og koordinering på tvers av bydelene.
- *Felles HR-tjenester*, som ansettelsesstøtte, arbeidsrettslig rådgivning og andre spesialiserte funksjoner. Sentralisering kan sikre større fagmiljøer og bedre ressursutnyttelse, med mulighet for kompetanseutvikling og erfaringsdeling.

6 Prioritering av tiltak for videre analyse

6.1 Kriterier for utvelgelse av tiltak for grundig vurdering

Effektiviseringsprogrammet har valgt å fokusere mest på de tiltakene som anses å ha størst verdi for kommunen og prioritert etter to kriterier:

- Tiltaket skal ikke allerede være under innføring/forberedelse til innføring
- Tiltaket skal ha et vesentlig innsparingspotensial (mer enn 10 mill. kroner årlig)

6.2 Utvalgte tiltak for nye eller forbedrede fellestjenester

Tabellen under redegjør for hvordan vi har vurdert de ulike identifiserte mulige fellestjenestene. Det er to fellestjenester vi har gjort en relativt grundig vurdering av i kapittel 7. De øvrige forslagene vurderes overordnet i kapittel 6.3.

Tabell 4. Utvalg av mulige fellestjenester for videre analyse (uthevede linjer viser hvor det er utarbeidet tiltakskort)

Mulige forbedringer eller utvidelse av dagens fellestjenester (fra kap. 5.1)		
	Pågår allerede prosess på området	Effektiviseringsprogrammet har utarbeidet tiltakskort
Tydeligere beskrevet IKT-tjeneste med servicekultur og opplæring	Nei	Nei, kan vurderes i forbindelse med oppstart av Digitaliseringsetaten
Utvidet dokumentsenterfunksjon	Ja	Ja, utarbeidet i delrapport 2, sektorgjennomgang for KON (Tiltak KUL1)
Sentralisering av anskaffelser	Ja	Nei, det igangsatte arbeidet dekker stor del av effektiviseringspotensialet
Felles kontaktsenter som obligatorisk førstelinje	Nei	Nei, kan vurderes i sammenheng med bydelsreformen
Digitalisere overtallighetsprosessen	Meldt inn til PER som mulig endring i HR-systemet, og mulighetene for å følge dette opp vil bli vurdert av OKF.	Nei, anses som relativt marginalt og i større grad et digitaliseringstiltak
Mulige nye fellestjenester (fra kap. 5.2)		
	Pågår allerede prosess på området	Effektiviseringsprogrammet har utarbeidet tiltakskort
Kontorlokaler som tjeneste	Ja, til dels, men med noe annen innretning	Ja, i denne rapporten
PC/mobil/nettverkskomponenter som tjeneste	Ja	Nei, prosess pågår

Bil som tjeneste	Ja, til dels	Nei, prosess pågår
Vikarpool utvalgte yrker	Uklart om dette vurderes i bydelsreformen, pågående pilot i SYE	Nei, bør vurderes som del av bydelsreformen og i lys av erfaringer fra pilot
Førstelinje IKT-support	Nei	Ja, i denne rapporten
Rekruttering/onboarding/offboarding	Nei	Nei, undersøkt på byrådsavdelingsnivå, og trolig begrenset potensial
HR-rådgivning	Nei	Nei, eksisterer i noen grad i dag i Byrådsavdeling for finans og Utviklings- og kompetanseetaten
Digitalisering og omstilling	Ja, til dels (i forbindelse med etablering av ny digitaliseringsetat)	Nei, ny etat bør vurdere dette
Fysisk sikkerhet (vektertjenester)	Nei (men det finnes samkjøpsavtale)	Nei, ikke funnet støtte for at det er betydelig økonomisk potensial her
Vederlagsberegning og kontrollberegning for sykehjem	Nei	Nei, anses som relativt marginalt
Sentralisere/samordne forvaltning av tilskuddsordninger	Nei	Nei, anses som relativt marginalt, og i større grad et digitaliseringstiltak

6.3 Overordnet vurdering av tiltak Effektiviseringsprogrammet ikke har analysert grundig

Blant de identifiserte mulige fellestjenestene som vi ikke har gjort grundige vurderinger av, fremstår særlig tre som svært viktige å arbeide videre med (i tillegg til arbeidet med regnskaps-tjenester som allerede er godt i gang):

- Sentralisering av anskaffelser
- Utvidet dokumentsenterfunksjon
- PC/mobil/nettverkskomponenter som tjeneste

Det arbeidet som allerede er gjort på disse områdene, tilsier at det er stort økonomisk potensial, med mulige besparelser på over hundre mill. kroner for anskaffelser, og antagelig over 10 mill. kroner for de andre tiltakene. Sentralisering av anskaffelser har ikke bare det største potensialet av disse tre, men her vil det også være en meget krevende, og antagelig langvarig, utrednings- og innføringsprosess. Dette er nødvendig for å sikre at den læringen som skjer underveis kommer til nytte i utforming av tjenesten og for å kunne gjennomføre nødvendige organisasjonsmessige endringer på en god måte.

Vi anbefaler også at det arbeides videre med å utrede bil som tjeneste. Her blir det viktig å se hvilke praktiske løsninger som kan dekke behovet mest mulig kostnadseffektivt, også når det tas hensyn til at bilbehovet er spredt geografisk på mange ulike tjenestesteder. Det kan være hensiktsmessig å se på behovet for transport, og ikke avgrense dette til biltransport. Alternativet til dagens eide biler vil kunne være elsykler, bruk av drosje eller lignende.

Tjenester knyttet til HR, herunder rekruttering og vikarpool, kunne med fordel vært utredet grundigere enn det Effektiviseringsprogrammet har hatt kapasitet til. Selv om det er viktig at HR-arbeidet i stor grad er virksomhetsnært, finnes det også konkrete HR-oppgaver der det vil være stordriftsfordeler, og som i mindre grad berører kjernevirksomhet. Dette kan for eksempel være bistand til rekruttering og forvaltning av vikarpool. Trolig er dette aller mest aktuelt som fellestjeneste for bydelene, siden det her er behov for et stort antall ansatte (og vikarer) med relativt lik faglig profil. Når volumet blir stort nok oppstår også mulighet for stordriftsfordeler. Det er uklart om Utdanningsetaten har en egen sentral funksjon som bistår skolene ved behov for vikarer. Det er også noe uklart for Effektiviseringsprogrammet hva bydelsreformen anbefaler innenfor HR-området, men vi anbefaler at det arbeides videre med å se på mulige felles-funksjoner her.

De andre identifiserte tiltakene anses å ha marginalt effektiviseringspotensial. Samtidig kan det være kvalitetsargumenter som tilsier at kommunen bør samle oppgaver som kan samles. Kontaktsenteret kan være et slikt eksempel. Dersom det gjøres obligatorisk å benytte eksisterende kontaktsenter som førstelinje for henvendelser til kommunens virksomheter, kan det utløse noen begrensede økonomiske besparelser. Det kan også øke kvaliteten på kontakten mellom kommunen og innbyggere og næringsliv, blant annet grunnet styrket fagmiljø, økt utnyttelse av mulighetene i ny teknologi, og tett integrasjon mot kommunens nettsider.

Vi opplever at alle tiltakene kan medføre effektivisering, og vil derfor ikke forkaste noen. Det er imidlertid viktig at kommunen prioriterer de viktigste først og ikke arbeider med for mange tiltak samtidig. En god gjennomføring av noen få tiltak er å foretrekke fremfor en halvgod gjennomføring av mange tiltak. En avgrensning kan derfor være å arbeide videre med regnskap, anskaffelser, dokumenthåndtering og kontorlokaler nå, og avvente arbeid med andre fellestjenestetiltak.

7 Tiltak: Forslag til nye fellestjenester

Som vist i kapittel 6.2 har Effektiviseringsprogrammet hatt hovedfokus på to viktige tiltak; etablering av fellestjenester for IKT-support og kontorlokaler som tjeneste. I tillegg har Effektiviseringsprogrammet i tidligere utredning for KON-sektor vurdert dokumenthåndtering og arkiv som obligatorisk fellestjeneste.

7.1 Førstelinje IKT-support

Oslo kommune har i dag fellestjenester på IKT-området, som leveres av Utviklings- og kompetanseetaten (overføres til den nye Digitaliseringsetaten). Det arbeides med å utvide disse fellestjenestene på to måter; for det første å få alle virksomheter i kommunen over på felles plattform, og for det andre ved å sentralisere innkjøp og forvaltning av PC-er (og evt. annen form for maskinvare).

Dersom disse endringene gjennomføres, vil det være svært få IKT-oppgaver igjen ute i de øvrige virksomhetene. Førstelinje IKT-support er unntaket.

Den enkelte virksomhet driver selv egen førstelinjesupport, som tar imot henvendelser fra virksomhetens IKT-brukere, og hjelper til i «enklere saker». Mer kompliserte saker overføres til Utviklings- og kompetanseetatens andrelinjesupport. Virksomhetene håndterer dessuten selv innkjøp og eierskap av arbeidsstasjoner og mobile enheter. Fordelen med at hver virksomhet driver egen førstelinjesupport er at tjenesten er nær brukeren, med mulighet for fysisk tilstedeværelse hos bruker der dette er nyttig for å løse problemer. Ulempen med en slik desentral løsning er at det, særlig for mindre virksomheter, blir krevende å opprettholde tilstrekkelig kompetanse og utnytte stordriftsfordeler knyttet til «utjevning av topper» i arbeidsmengden og bruk av standardiserte verktøy og prosedyrer.

Utviklings- og kompetanseetaten melder om at spesielt små og mellomstore virksomheter etterspør førstelinje IT-supporttjenester. Utviklings- og kompetanseetaten leverer dette som en enkeltstående tjeneste i den grad de har kapasitet, og i dag er det kun to mindre etater som får kjøpe dette. Utviklings- og kompetanseetaten mener også at store ulikheter mellom virksomhetene kan gjøre det vanskelig å realisere tiltaket.

Vår kartlegging av ressursbruk knyttet til støttefunksjoner i kommunen tilsier en samlet ressursbruk til førstelinjesupport på ~100 årsverk i dag. Erfaringsmessig kan utnyttelse av stordriftsfordeler og standardisering gi effektiviseringsvirkninger på 10–20 prosent. Siden mange av virksomhetene kun benytter deler av stillinger til IKT-support, kan det på kort sikt være vanskelig å realisere reduksjon i stillinger, men over tid bør dette kunne la seg gjøre.

Virksomhetene løser i dag oppgaven med IKT-support på ulike måter, og det vil være behov for å gå nærmere inn i hvordan en sentral IKT-support skal fungere før den rulles ut til alle virksomheter. Det kan være aktuelt å gjennomføre tiltaket trinnvis, hvor hensikten er å lære underveis og tilpasse tjenesten i henhold til de erfaringene man får.

Tiltak FIN1 Sentralisere førstelinje IKT-support					
Tiltaket innebærer at Digitaliseringsetaten får ansvar for førstelinjesupport, som en deltjeneste i porteføljen av IKT-tjenester, og at denne tjenesten blir obligatorisk for alle virksomheter. En slik sentralisering trenger ikke å bety at alle ansatte i IKT-support sentraliseres til ett fysisk arbeidssted. Dersom det innføres strammere standardisering av utstyr og løsninger som leveres av Utviklings- og kompetansetaten (Digitaliseringsetaten fra 2026), som bl.a. klient, klientplattform, fellessystemer og nettverk, vil dette forsterke rasjonale for sentralisering av førstelinjesupport.					
Økonomisk effekt (driftsvirkning i hele kroner, positive tall beskriver redusert nettokostnad)	2026	2027	2028	2029	2030 →
		-5 000 000	3 000 000	7 500 000	15 000 000
	Erfaringsmessig bør en sentralisering, kombinert med utstrakt digitalisering og standardisering, medføre en ressursbesparelse på 10-20 prosent. Gevinsten fases inn gradvis etter antatt gjennomføring i 2028. I 2027 er det lagt inn en kostnad for å dekke omstillingen.				
Estimatusikkerhet Middels usikkerhet	Det er usikkerhet knyttet til dagens ressursbruk, og stor usikkerhet knyttet til potensialet for effektivisering, som også vil avhenge av om gevinster tas ut som budsjettreduksjon eller økt kvalitet				
Gjennomførings-usikkerhet Middels usikkerhet	Tiltaket vil kreve en omorganisering som berører samtlige virksomheter og et relativt stort antall ansatte i kommunen. Det er derfor viktig at det gjennomføres en god prosess, som vil være ressurskrevende.				
Konsekvenser for samfunnsfloker, kommunemål og innbyggere Nøytral	Tiltaket kan gjennomføres uten at det er merkbart for byens innbyggere, og det eneste kommunemålet som påvirkes er målet om en veldrevet kommune, som i liten grad påvirkes positivt, men dette er ikke vektlagt i vår samlede vurdering.				
Konsekvenser for org./ansatte Noe negativ	Tiltaket berører en relativt stor gruppe ansatte, og det er risiko for overtallighet.				
Samlet vurdering	Tiltaket er positivt økonomisk, og har i liten grad negativ virkning for kommunens mål eller de ansatte.				

7.2 Kontorlokaler som tjeneste

Eiendoms og byfornyelsesetaten (EBY), Oslobygg og Utviklings- og kompetansetaten har sammen utredet hvordan en bedre organisering av innleie av kontorlokaler vil kunne gi betydelige gevinster gjennom å sørge for mer arealeffektive lokaler og ved å se kommunens behov for kontorlokaler i sammenheng. I tillegg vil det kunne oppnås bedre betingelser i kontraktene. Utredningen foreslår å opprette en koordinerende enhet som yter bistand til virksomhetene på de fleste områder som gjelder innleie av kontorlokaler, og som også holder løpende oversikt over porteføljen av eksisterende leiekontrakter og fremtidige behov. Utredningen beskriver dagens

situasjon med utgangspunkt i data og leiekontrakter for 37 av 41 virksomheter som ble spurt i kartleggingen. Dette viser blant annet følgende:

- Oslo kommune leier i dag ca. 220 000 m² kontorlokaler (BTA) til en årlig leiekostnad på 607 mill. kroner som betjener 11 000 årsverk.
- Areal per årsverk varierer mellom 14 og 40 m², med et gjennomsnitt på 22,6 m² (basert på vektet totalt leid areal, som er noe høyere enn kun kontorareal.)
- Leiekostnaden per m² varierer mellom 1 000 og 4 800 kroner, med et gjennomsnitt på 2 760 kroner.

Det pekes på at en fellestjeneste som også omfatter innredning og møblering, vil kunne bidra til kommunens målsetning om å fremme sirkulært forbruk ved å bruke det vi har lenger og i større grad reparere og ombruke møbler.

I tillegg har Effektiviseringsprogrammet innhentet egne data fra etater og kommunale foretak, og finner om lag de samme tallene; med en variasjon mellom 10 og 42 m² per ansatt, og en variasjon i kostnad mellom 1 400 og 5 000 kroner per m².

Unions analyseportal²⁰ (Leiemarkedet | UNION M2) viser en leie for kontorlokaler med høy standard på 2 000-2 400 kroner per m² i Økern-området, og 3 700-4 600 kroner for «øvrig sentrum».

Leiekontraktene inngås i dag av den enkelte virksomhet, uten noen form for samordning, noe som forklarer den store variasjonen i både leiekostnad per m² og areal per årsverk. Variasjonen indikerer tydelig at det bør være et potensial for lavere leiekostnader for en rekke av virksomhetene. Dette er grunnlaget for forslaget om mulig fremtidig organisering av innleie av kontorlokaler som fremmes i utredningen fra EBY, Oslobygg og Utviklings- og kompetanseetaten.

Effektiviseringsprogrammet vurderer dette i utgangspunktet som et godt forslag. Effektiviseringsprogrammet foreslår imidlertid å etablere en mer omfattende fellestjeneste med en tydelig innretning mot å avlaste virksomhetene med det meste av arbeid knyttet til anskaffelse, drift og avvikling av lokaler slik at de kan fokusere ressursinnsatsen på egen tjenesteproduksjon. Med en fellestjeneste vil det også være enklere å etablere standarder for utforming av kontorer i Oslo kommune som kan bidra til høyere arealeffektivitet. Dette er en viktig forutsetning for effektivisering. For å få til ønsket nedgang i arealbruk vil det blant annet være nødvendig for flere virksomheter å endre arbeidsplasskonsept til mer arealeffektive alternativ, som f.eks. valgfri kontorplass. Vi har i beregningen i tiltakskortet under lagt til grunn 16 kvadratmeter per ansatt, mens kommunens arbeidsgruppe legger 18 kvadratmeter til grunn. Data effektiviseringsprogrammet har innhentet fra virksomhetene i kommunen viser at flere har mindre enn 16 kvadratmeter per ansatt allerede i dag, og det synes riktig å sette et ambisiøst mål, der det blant annet benyttes underdekning for å hensynta bruk av hjemmekontor.

Også arbeidsprosessene for å levere tjenesten vil i større grad kunne standardiseres og digitaliseres i en sentral enhet. I tillegg vil en samlet tilnærming til markedet også styrke Oslo kommunes forhandlingsposisjon og bidra til at det kan inngås mer gunstige leieavtaler. Aktuelle oppgaver for fellestjenesten vil være:

²⁰ UNION M2 analyseportal leverer omfattende analyser av eiendomsmarkedet. Eies av Union Gruppen

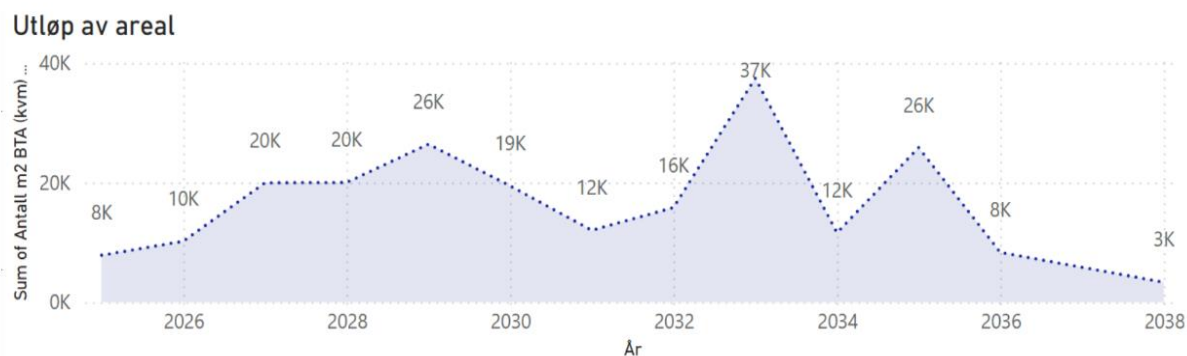
- å inngå og følge opp leiekontrakt
- å klargjøre lokalene for bruk
- drift og forvaltning av lokalene
- å klargjøre lokalene for tilbakelevering etter endt leieperiode

Det vil være driftskostnader knyttet til den sentrale organisasjonen som ivaretar forvaltning og drift av kontorlokalene, men vi har lagt til grunn at denne driftskostnaden er lavere enn dagens kostnader, som er fordelt rundt i de ulike virksomhetene som leier kontorer.

I møter med Effektiviseringsprogrammet har flere virksomheter nevnt muligheten for samlokalisering med andre virksomheter i Oslo kommune. Hensikten med dette er å få til en mer effektiv bruk av lokaler og etablere lokale fellesfunksjoner ved å dele på administrative ressurser. En fellestjeneste for kontorlokaler med oppdrag å forvalte Oslo kommunes portefølje av leieavtaler for kontorlokaler, vil kunne ha en viktig rolle i utvikling av dette.

For å oppnå tidlig og stor økonomisk gevinst, er det viktig at videre arbeid med tiltaket (forprosjekt) bør iverksettes allerede i 2026, ikke først i 2027. Dette skyldes at mange kontrakter og store leiearealer løper ut i 2027 og 2028. I tillegg legges det opp til at bydelsreformen vil ha effekt fra 2028, og at det i denne omstillingen også vil kunne bli en del ledige lokaler. Figuren nedenfor viser hvor stort areal som går ut av leieporteføljen de neste årene.

Figur 16. Totalt antall kvadratmeter BTA innleid kontorareal etter år kontrakt for leieavtale utløper



Kilde: Delleveranse 2 av utredningen «Koordinering av kontorleie i Oslo kommune», utført av Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Oslobygg KF og Utviklings- og kompetansetaten på oppdrag fra Byrådsavdeling for finans, 29.04.2025

Det foreslåtte tiltaket er blant annet inspirert av Politiets fellestjeneste, som i stor grad har lyktes med sitt tjenesteområde for eiendom (beskrevet i Vedlegg 1). En forutsetning for å lykkes er at den enheten som får ansvar for å levere fellestjenesten, holder kontinuerlig fokus på å avlaste virksomhetene og har løpende og tett kontakt med virksomhetene for å sikre at dette faktisk skjer.

Tiltak FIN2		Kontorlokaler som tjeneste			
Effektiviseringsprogrammet foreslår å etablere en fellestjeneste som tar utgangspunkt i virksomhetenes behov for kontorlokaler og dermed bidrar til at virksomhetene kan fokusere bedre på egen tjenesteproduksjon. Tjenesten vil kunne profesjonalisere arbeidet med innleie og avlaste virksomhetene med det meste av arbeid knyttet til anskaffelse, drift og avvikling av lokaler.					
De viktigste gevinstene av en slik tjeneste vil komme i form av bedre utnyttelse av leid areal, slik at totalt leid areal kan reduseres. I tillegg vil arbeidet med innleie, innredning, drift og avvikling av lokaler kunne profesjonaliseres og effektiviseres ved at ressursene som jobber med det, samles i ett fagmiljø.					
Økonomisk effekt (driftsvirkning i hele kroner, positive tall beskriver redusert nettokostnad)	2026	2027	2028	2029	2030 →
	-5 000 000	10 000 000	20 000 000	50 000 000	200 000 000
	Vi har lagt til grunn en reduksjon fra i snitt 22,6 til 16 m² per ansatt, og gjeldende priser på Økern og i sentrum, med en forutsetning om at 4/5 av de ansatte kan ha lokaler på Økern-prisnivå, øvrige sentrumsnivå. Det vil ta tid å komme ned på dette nivået siden eksisterende avtaler først må utløpe (så den fulle effekten vi har lagt inn kommer senere enn 2030 (anslått til 2038)). Lagt inn en begrenset investeringskostnad for å bygge opp tjenesten. Det er her ikke lagt inn gevinster knyttet til felles drift.				
Estimatusikkerhet Middels usikkerhet	Potensialet for arealeffektivisering er godt dokumentert. Det er usikkerhet knyttet til gevinstene ved bedre betingelser i leiekontraktene.				
Gjennomførings- usikkerhet Middels usikkerhet	Tiltaket vil kreve at det opprettes en ny enhet med ressurser fra ulike steder og trolig noe omorganisering. I tillegg vil virksomhetenes myndighet knyttet til lokaler måtte begrenses. Det er avgjørende at disse prosessene innrettes og gjennomføres på en god måte og at det settes av ressurser til endringen.				
Konsekvenser for samfunnsfloker, kommunemål og innbyggere Noe positiv	Tiltaket vil føre til mer effektiv bruk av både penger og arealer til kontorer. Det vil dermed ha både noe positiv effekt på floken «Klima- og naturkrisen» og klart positiv effekt på kommunemål 5: «Oslo er veldrevet...». Hvis tjenesten for kontorlokaler også inkluderer bistand til innredning, forvaltning og avhending av møbler og inventar, vil den i tillegg kunne understøtte kommunemål 2: “Oslo er grønn...”, mål om reduserte indirekte utslipp fra Klimastrategien for Oslo mot 2030 og være i tråd med anskaffelsesstrategien om at kommunen skal bruke innkjøpsmakt for å fremme sirkulær økonomi.				
Konsekvenser for org./ansatte Nøytral	Tiltaket vil berøre relativt få ansatte, som kan få endret organisatorisk plassering og jobbinnhold, og det er noe risiko for at dette oppleves negativt. Samtidig innebærer tiltaket at det etableres et nytt og sterkt fagmiljø som legger til rette for større faglig utvikling og mer interessante oppgaver. Tiltaket innebærer redusert ressursbruk over tid, som trolig kan løses med naturlig avgang.				
Samlet vurdering	Tiltaket er positivt økonomisk i betydelig grad og har positiv effekt på kommunemål. Middels gjennomføringsrisiko stiller krav til forankring og implementering.				

8 Anbefaling om videre arbeid med fellestjenester

I dette kapittelet presenteres Effektiviseringsprogrammets anbefalinger for Oslo kommunes videre arbeid med fellestjenester. Anbefalingene bygger på innsikt fra flere kilder, hvor de viktigste er:

- Det som har kommet frem i dialogen med etatene i FIN-sektor
- Møter med eksterne virksomheter
- Gjennomgang av ulike fagartikler om fellestjenester
- Egne erfaringer og vurderinger, herunder PwC og Oslo Economics omfattende erfaring fra etablering og evaluering av fellestjenester i offentlig og privat sektor

Vi har hatt møter med tre eksterne virksomheter med relevant erfaring fra bruk av fellestjenester, Politiets Fellestjenester, NorgesGruppen og Bergen kommune. Både Politiets Fellestjenester og NorgesGruppen betjener store organisasjoner med selvstendige enheter med utstrakt delegert myndighet. Dette er direkte sammenlignbart med situasjonen i Oslo kommune, hvor vi har 50 virksomheter med et betydelig selvstendig ansvar.²¹ Bergen kommune har en mer integrert organisering, uten like stor grad av selvstendighet for virksomhetene. Alle de tre eksterne som vi har snakket med, bruker fellestjenestene til å levere tjenester med regelstyrte oppgaver og hvor det er betydelige gevinster å hente ved standardisering, som f.eks. for regnskap og lønn. Samlet sett mener Effektiviseringsprogrammet at de eksterne referansene er meget relevante for Oslo kommune og at det er betydelig overføringsverdi å hente fra deres erfaringer.

Innledningsvis presenterer vi suksessfaktorer og viktige erfaringer for arbeid med fellestjenester som har kommet frem i møter med de tre eksterne virksomhetene (kapittel 8.1). Deretter foreslår vi noen overordnede prinsipper for å lykkes med innføring og drift av nye fellestjenester (kapittel 8.2 og 8.3). I kapittel 8.4 gir vi våre anbefalinger om videre arbeid med fellestjenester, og til slutt i kapittel 8.5 gir vi anbefalinger om videre arbeid med effektivisering generelt.

8.1 Erfaringer fra arbeid med fellestjenester

Effektiviseringsprogrammet har gjennomført intervju med Politiets fellestjenester, Bergen kommune og NorgesGruppen ASA om deres erfaring med fellestjenester. Vedlegg 1 gir utfyllende beskrivelser av virksomhetenes erfaringer og vurderinger i forbindelse med opprettelse og drift av fellestjenestene. Under oppsummerer vi sentrale erfaringer som fremheves av de tre virksomhetene.

²¹ Jfr. Instruks for virksomhetsstyring, Byrådssak 1036/ 22, websak 20/6019

Erfaringer fra arbeid med fellestjenester i sammenlignbare virksomheter

Politiets fellestjenester fremhever suksessfaktorer for fellestjenester:

- Kundeorientering – være tett på virksomheten og brukernes behov. Fellestjenesten må ha sammenfallende målsetning med de den skal betjene.
- Rekruttere folk med riktig kompetanse, ferdigheter og holdninger og ledere med vilje og evne til å ta regi. Bygge kompetente, tverrfaglige miljø.
- Ledelsen må ha tydelig vilje til å etablere og utvikle fellestjenestene.

NorgesGruppen fremhever suksessfaktorer for fellestjenester:

- Tjenestene skal være konkurransedyktige. Benchmarking sikrer at tjenestene er konkurransedyktige. For flere av tjenestene gjennomføres det jevnlig konkurranse i markedet for å avstemme egen konkurransedyktighet.
- Organisering av tjenestene i egne aksjeselskaper. Dette gir både styring og kontroll samtidig som det gir tjenesteleverandøren myndighet til å velge hvordan tjenestene skal produseres (armlengdes avstand til eierne).
- Tjenesteleverandørene har et tydelig resultatansvar, hvor økonomien måles gjennom rapportering og regnskaper.

Bergen kommune deler erfaringer fra sitt arbeid med fellestjenester:

- Felles regnskapstjeneste har tydelig redusert sårbarheten i desentral organisering og bidratt til å styrke fagmiljøet på regnskap og økonomi
- Felles tjenestesenter gir kompleks styringsstruktur. Delegasjon av fullmakter i linjen vs. avtalebaserte styringslinjer er krevende å styre.
- Parlamentarisk styringsform gjør det krevende med fellestjenester.
- Det kan være vanskelig å dokumentere gevinster.

8.2 Prinsipper for å sikre god innføring av nye fellestjenester

Ved etablering av fellestjenester, foreslår Effektiviseringsprogrammet å legge følgende seks prinsipper til grunn for at tjenestene skal bli effektive, bærekraftige og godt mottatt:

1. Gjennomtenkt valg av funksjoner som skal være fellestjeneste
2. Forankring i ledelsen og avklarte roller og ansvar
3. Tydelig og forstått målbilde med fokus på brukerne
4. Trygge prosesser, tidlig involvering og en kultur for tillit og samarbeid
5. Tilstrekkelig ressurser og kompetanse
6. Et realistisk tidsperspektiv

8.2.1 Gjennomtenkt valg av funksjoner som skal være fellestjeneste

Våre funn viser at følgende kriterier bør benyttes når det skal vurderes hvilke tjenester som er egnet som fellestjenester:

- Kjerne- eller støtteoppgaver (strategisk betydning): Kjerneoppgaver, som står sentralt i virksomhetens produksjon til innbyggere og næringsliv, bør som regel utføres nær brukerne, og er mindre egnet for sentralisering. Støttetjenester, som på ulike måter understøtter kjerneoppgavene, kan derimot være mer egnet som fellestjenester.
- Potensial for avlastning for virksomhetene: Skal en fellestjeneste være relevant, må den ha potensial for å avlaste virksomhetenes arbeid med oppgaver som ikke direkte inngår i deres tjenesteproduksjon.
- Volum og repetisjon og mulighet for standardisering: Oppgaver som preges av rutine og som utføres mange ganger, er ofte egnet som fellestjenester. Betydelige stordriftsfordeler kan oppnås, særlig ved standardisering som legger til rette for digitalisering og automatisering.
- Kompetanse og spesialisering: På områder som krever spesialistkompetanse, kan det være krevende og lite effektivt for virksomhetene å holde dette i egen organisasjon. Små fagmiljøer gjør det utfordrende å rekruttere, opprettholde og oppdatere kompetanse i små fagmiljøer. En sentralisert funksjon med større fagmiljø vil kunne medføre høyere kvalitet, effektivitet og robusthet.
- Behov for styring og kontroll: Noen områder stiller ekstra store krav til sentral styring og kontroll. Dette gjelder særlig der det er stor risiko økonomisk eller omdømmemessig. Det kan da være ønskelig med sentral kontroll gjennom et felles tjenestesenter.

8.2.2 Forankring i ledelsen og aktivt tjenesteeierskap

Ved innføring av fellestjenester vil strategisk støtte fra toppledelsen og mellomledere være avgjørende for legitimitet og gjennomføringsevne. Dette er en gjennomgående tilbakemelding fra de eksterne virksomhetene vi har snakket med.

Ledelsens vedvarende interesse og engasjement for innføringen av en ny fellestjeneste er en forutsetning for å skape nødvendig motivasjon og forpliktelse for å lykkes.

Vår vurdering er at det også er avgjørende at ledelsen deltar aktivt i implementeringsprosjektet, slik at det kan tas nødvendige beslutninger underveis, og det anbefales sterkt at rollen som prosjekteier ligger i byrådsavdelingen og tildeles den som skal være tjenesteeier for felles-tjenesten. Byrådsavdeling for finans har et sektorovergripende, overordnet ansvar for de fleste av kommunens administrative prosesser, og det er derfor naturlig at eierskapet til kommunens fellestjenester ligger der.

Roller som tjenesteeier må være tydelig definert som den som er ansvarlig for tjenesten overfor virksomhetene og kommunen som helhet og som har mandat til å ta beslutninger om videre utvikling av tjenesten. Tjenesteeier bør være en som er engasjert i hvordan tjenesten fungerer og utvikles. Et strategisk veikart for tjenesten, som sikrer at den er tilpasset organisasjonens langsiktige mål og utnytter nye teknologier på best mulige måte, kan være et viktig virkemiddel for tjenesteeier. Tjenesteeier bør også ha ansvar for å sørge for regelmessig dialog med brukermiljøene.

Når det gjennomføres prosjekt for etablering av nye fellestjenester, bør rollen som prosjekteier kjennetegnes ved:

- Organisatorisk plassering

- Bør være høyt plassert i linjeorganisasjonen
- Må ha tilgang til ressurser og beslutningsmyndighet
- Bør ha ansvar for gevinstrealisering og strategisk måloppnåelse
- Egenskaper
 - Strategisk forståelse
 - Evne til å skape forankring og engasjement
 - Kommunikasjonsevner
 - Beslutningsdyktighet

Dette kan for noen synes som selvfølgeligheter, men basert på erfaring fra blant annet innføring av felles lønnstjeneste, er det viktig å løfte frem viktigheten av dette.

8.2.3 Tydelig og forstått målbilde med brukerne i fokus

Det må være tydelig for alle berørte hvorfor fellestjenesten etableres, og hvilke gevinster den forventes å gi. Dette krever først og fremst et grundig forarbeid i form av en utredning som besvarer alle de seks spørsmålene som nevnes i statens utredningsinstruks.

- 1) Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- 2) Hvilke tiltak er relevante?
- 3) Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- 4) Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
- 5) Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
- 6) Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

En vellykket fellestjeneste kjennetegnes ved fornøyde brukere som er lojale over tid og ikke søker alternative måter å løse oppgavene på fordi fellestjenesten ikke leverer det de trenger. Det er derfor viktig å holde kontinuerlig fokus på brukernytte i alle faser, fra utredning og planlegging til implementering og drift av tjenesten.

Det er ønskelig at det gjennomføres nullpunktmålinger som en leveranse i innføringsprosjektet. Dette fordi disse nullpunktmålingene legger grunnlaget for måling av gevinster, og kommunikasjon om oppnådde resultater, når tjenesten er i drift.

8.2.4 Trygge prosesser, tidlig involvering og en kultur for tillit og samarbeid

Etablering av fellestjenester innebærer å samle en funksjon som skal ivareta hele virksomheten, på tvers av sektor- og virksomhetsgrenser. Det vil som regel bety at ansatte løsrives fra sitt eksisterende arbeidsmiljø og flyttes til en ny organisasjon og en ny geografisk beliggenhet. I tillegg er det gjerne behov for å endre på hvordan den enkeltes oppgaver utføres, og alt dette kan bidra til å skape utrygghet hos ansatte. Dette må tas på alvor og tidlig involvering av ansatte gjennom tillitsvalgte og vernetjenesten og åpen og løpende kontakt med disse er da viktig. Tydelig definerte prosesser for arbeidet med å etablere tjenesten kan bidra mye til å skape trygghet. Dette gjelder i særlig grad de prosessene som treffer de individuelle ansatte, som for eksempel utvelgelse av hvem som skal innplasseres i fellestjenesten og hvilken rolle man får.

Involvering og samarbeid er også viktig for å fange hele bredden av behov. Uten at tillit råder mellom dem som jobber med etableringen og de som blir brukere av tjenesten, vil det være svært vanskelig å både identifisere behovene og komme frem til løsninger som fungerer for alle.

8.2.5 Tilstrekkelig ressurser og kompetanse

Dersom fellestjenesten skal kunne levere med kvalitet, må den både ha tilgang på riktig kompetanse og tilstrekkelig kapasitet. Det kan være en risiko for at en fellestjeneste etableres kun basert på ressursene som har gjennomført de aktuelle oppgavene tidligere. Dette vil sjelden lede frem til en vellykket omstilling med sikte på standardisering, digitalisering og automatisering, med en kundeorientert kultur. Ressursene som tilføres tjenesten fra virksomhetene bør suppleres med ressurser som har erfaring med å etablere vellykkede fellestjenester, og tilstrekkelige ressurser til utviklingsarbeid er avgjørende for å kunne forbedre og effektivisere tjenesten.

8.2.6 Et realistisk tidsperspektiv med gradvis forbedring

Etablering av en fellestjeneste i en så stor organisasjon som Oslo kommune, er en omfattende og kompleks oppgave og suksessen vil være avhengig av at brukerne faktisk tror på og tar tjenesten i bruk. For å sikre det, kreves godt utredningsarbeid, men det er også viktig at virksomhetene gis anledning til å delta med innspill og tilbakemeldinger. Slik kan tjenesten innrettes bedre mot de reelle behovene som virksomhetene har.

Sentrale fellestjenester etableres med utgangspunkt i en klar forventning om effekter i form av effektivisering og besparelser og/eller vesentlige kvalitetsforbedringer, men etableringen gir i seg selv få eller ingen gevinster. Det er det kontinuerlige forbedringsarbeidet i fellestjenesten som gir uttelling, i form av blant annet økt standardisering, bedre prosesser og økt bruk av digitale løsninger. Det tar tid å få dette til å virke, slik at effekter oppnås og gevinster kan høstes.

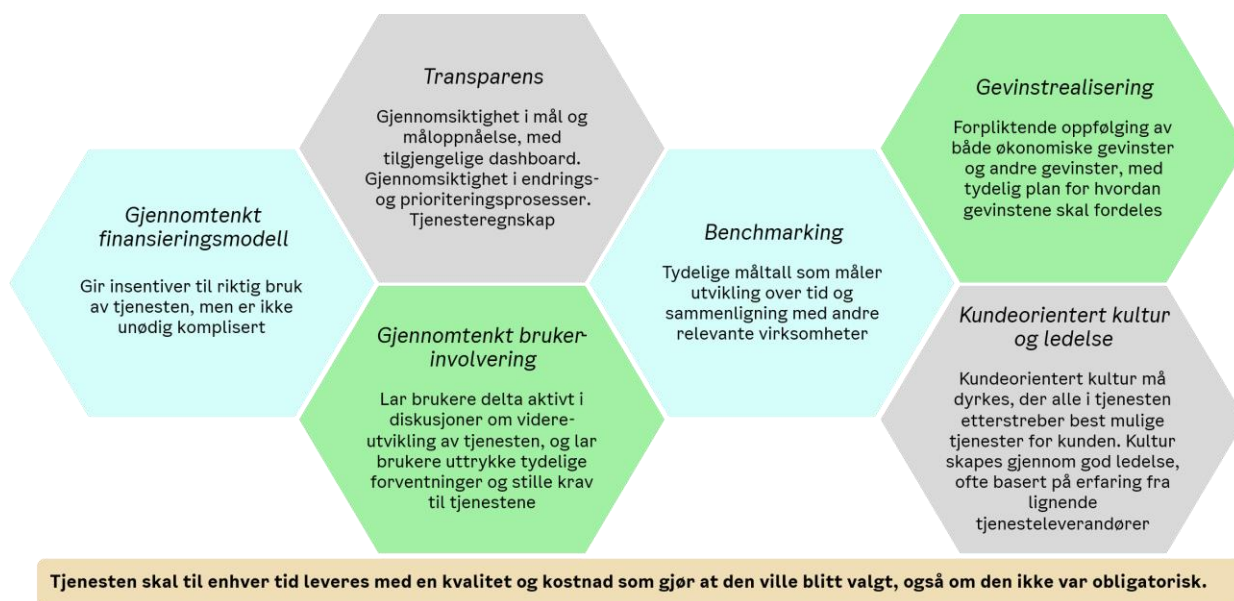
Ofte vil etableringen av en fellestjeneste skje gjennom ulike faser. Først samles ressursene som har arbeidet med oppgavene ett sted, uten at arbeidsformen eller leveransene i vesentlig grad endres. Deretter arbeides det for å identifisere beste praksis og standardisere leveranser. Når leveransene er standardisert, vil det ofte være mulig å digitalisere og automatisere prosessene. Det er viktig å ha et klart målbilde for hvordan tjenesten skal leveres på lang sikt, men samtidig ha respekt for at det tar tid å realisere de store gevinstene.

8.3 Prinsipper for å sikre gode fellestjenester over tid

Når fellestjenester er innført, er det viktig å følge opp tjenesteleverandør tett over tid, for å sikre en god drift. Det vil være en risiko for at obligatoriske fellestjenester går i «monopolist-fellen»: I en obligatorisk fellestjeneste uten reell konkurranse er det risiko for at effektivisering og innovasjon nedprioriteres. Etter at fellestjenesten er etablert, er det ikke nok å lene seg på effektene fra den innledende standardiseringen. Det må i tillegg etableres noen mekanismer som kan sikre at tjenesten forbedres kontinuerlig, både mht. kvalitet og effektivitet. Dersom brukerne over tid ikke erfarer at tjenesten blir bedre og mer effektiv, vil den miste legitimitet. Målet må være at tjenesten hele tiden oppleves så god at den ville bli valgt, også om den ikke var obligatorisk.

Effektiviseringsprogrammet har utarbeidet seks prinsipper som ligger til grunn for god drift av fellestjenester over tid.

Figur 17. Seks prinsipper for å sikre gode fellestjenester over tid



Kilde: Effektiviseringsprogrammet, basert på observert bestekspraksis

8.3.1 Transparens

Åpenhet om resultatene fellestjenesten skaper er avgjørende for å bygge og opprettholde tillit. Resultater fra målingene av tjenesten bør deles åpent med alle interne brukere.

Åpenheten bør også gjelde økonomi og effektivitet. Dette kan for eksempel skje ved at det innføres krav til tjenesteproduserende etat om fast rapportering på tjenestens økonomi og effektivitet, og at denne er åpen for alle brukere av tjenesten.

Åpenheten bidrar til å skape et sunt press på fellestjenesten for å levere i henhold til avtalte mål og gir i tillegg omgivelsene innsikt i hvor det er rom for forbedring.

Åpenhet gjelder også i endrings- og prioriteringsprosesser, der det må være enkelt å spille inn forbedringsforslag og forstå hvordan disse prioriteres i det videre arbeid.

8.3.2 Benchmarking

Tjenesten må definere klare, målbare og ambisiøse krav til egne leveranser i en tjenesteerklæring, tilsvarende en tjenestenivåavtale («Service Level Agreement») for frivillige tjenester. Disse bør ikke bare omfatte responstider, men også kvalitet og brukertilfredshet. Kravene må være lett tilgjengelig for alle brukere og revideres regelmessig for å reflektere endringer i organisasjonens behov. Uten slike mål blir det ikke mulig å følge opp hvorvidt tjenesten leverer gode resultater over tid.

Det må etableres løsninger for å måle hvordan tjenesten yter på alle områder som dekkes av tjenesteerklæringen. For at det skal fungere i organisasjonen, må det utvikles en forbedringskultur der det oppleves at kontinuerlig måling, rapportering og evaluering er noe positivt. Målingene vil gi et godt utgangspunkt for faktabasert dialog om tjenesten, både internt hos tjenesteleverandøren og mellom tjenesteleverandør og brukere. Det er ønskelig med en god nullpunktmåling som utgangspunkt for målinger.

Benchmarking kan skje på to måter – ved å sammenligne virksomheten med seg selv over tid, og ved å sammenligne med andre virksomheter. Ideelt sett bør begge typene benchmarking finne sted.

8.3.3 Gevinstrealisering

Å realisere full effekt av nyetablerte fellestjenester i en stor organisasjon vil skje gradvis og krever tid, tilpasning og kontinuerlig forbedring. Gevinstene kommer sjelden umiddelbart, og for å lykkes er det nødvendig med grundig planlegging, kommunikasjon og endringsledelse.

En gevinstrealiseringsplan som tar hensyn til dette, vil være et viktig verktøy for å styre forventningene til når og hvor gevinstene kan forventes å komme. Planen bør, i tillegg til å beskrive gevinstene og når de kommer, også tydeliggjøre forutsetningene for at gevinstene skal kunne realiseres. Etablering av tjenesten er kun én av forutsetningene, men underveis, i driftsfasen, må også andre forutsetninger komme på plass. Mye vil være ulikt fra tjeneste til tjeneste, men det vil alltid være viktig å fokusere på økt standardisering og bedre digitale løsninger.

Det er ikke tilstrekkelig med en god gevinstrealiseringsplan – det må også stilles tydelige krav om at gevinster realiseres, og det må rapporteres på måloppnåelse. Dersom det er avvik mellom realisererte gevinster og planlagte gevinster, må det utarbeides konkrete forbedringstiltak.

8.3.4 Kundeorientert kultur og ledelse

Det er en risiko for at en tjenesteleverandør blir for «introvert», det vil si at de ikke bruker nok tid på å drive god kundebehandling. Tilfredse kunder er grunnlaget for at en tjenesteleverandør skal kunne drive over tid. Kundene må få tydelig og grundig informasjon (også når de ikke selv etterspør det), de må få svar på spørsmål og de må gis trygghet for at innspill og behov behandles i en ryddig prosess. Det finnes mange eksempler på tjenesteleverandører som er dårlige på å synliggjøre sin suksess. En viktig del av kundeorientert kultur og ledelse er at det rapporteres om oppnådde resultater, og at det hele tiden arbeides med videreutvikling i tråd med kundenes behov.

Det er krevende å arbeide med kultur og ledelse, og det kan ofte være riktig å rekruttere nøkkelpersoner med lang erfaring fra andre tjenesteleverandører, og som er gode nettopp på kundeorientering. Slike rekrutteringer kan gi et løft og skape positive ringvirkninger som bidrar til at kulturen sprer seg og setter seg i virksomheten.

Kundeorientering betyr ikke at kunden alltid har rett. Det er viktig å ikke skreddersy tjenester etter kundens uttalte behov, men å levere standardiserte tjenester med riktig kvalitet. Kundeorientert kultur betyr da heller at man hjelper kunden til å forstå hvordan de standardiserte tjenestene kan fungere godt for å dekke kundens behov, for eksempel ved å dele erfaringer fra andre virksomheters praksis. I tillegg vil en kundeorientert kultur alltid innebære en serviceinnstilt og respektfull kommunikasjon med kundene.

8.3.5 Gjennomtenkt finansieringsmodell

Finansieringsmodellen må gi incentiver riktig bruk av tjenesten. Det betyr at tjenesten hverken brukes for mye eller for lite, og at det lønner seg å benytte standardiserte løsninger (dersom det finnes alternativer). Finansieringsmodellen bør også synliggjøre kostnader, så kundene settes i stand til å reflektere over i hvilken grad tjenestens kvalitet forsvarer kostnaden.

Det er ønskelig med en modell som ikke er unødig kompleks, og uten for stor grad av internfakturerings, men det kan likevel i enkelte tilfeller være nødvendig med fakturering av forbruk i henhold til en relativt detaljert prisliste.

Noen viktige valg som må tas når det velges finansieringsmodell:

- Fast pris per år, eller volumbasert prising
- Sentral finansiering, rammetrekk eller fakturering
- Mulighet for å betale mer for høyere kvalitet/tilgjengelighet eller lignende

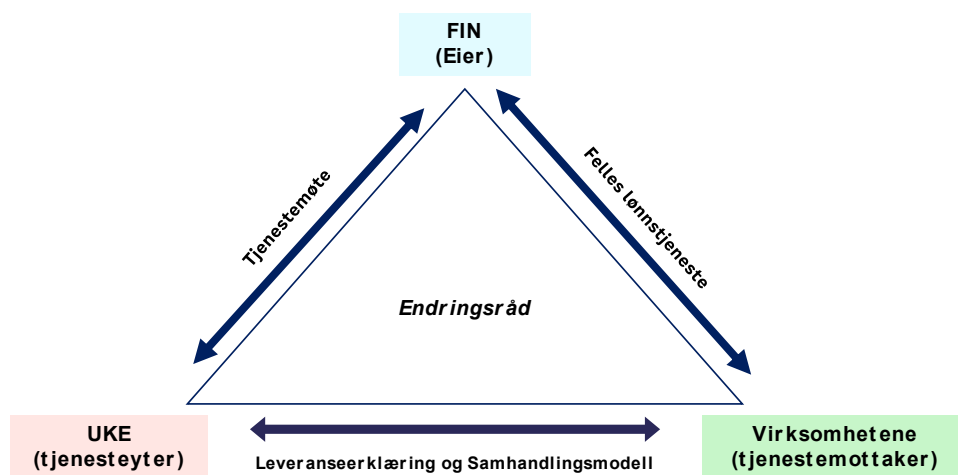
8.3.6 Gjennomtenkt brukerinvolvering

En tjenesteleverandør må styres for å sikre gode prioriteringer. Styring vil kunne skje både ved at brukerne deltar på en styringsarena, og at eier, det vil i dette tilfelle si overordnet byrådsavdeling, styrer gjennom den normale etatsstyringen.

Styring fra brukere bør skje gjennom en tydelig styringsmodell, der et brukerråd eller lignende bidrar til prioritering av utviklingstiltak, gjennomgår prislister, tjenestekataloger og lignende. Hva slik brukerstyring skal fatte beslutninger om, og hvordan disse beslutningene forberedes og fattes, må beskrives tydelig. Når brukere ikke har anledning til å tre ut av avtaleforholdet (fordi tjenesten er obligatorisk), er det desto viktigere at brukerne har mulighet til å påvirke tjenesteleveransen gjennom slik brukerinvolvering.

Figuren nedenfor illustrerer styringsmodellen for den eksisterende lønnstjenesten, og kan tjene som et godt eksempel på gjennomtenkt brukerinvolvering.²²

Figur 18. Illustrasjon av styringsmodell for fellestjeneste



8.4 Anbefaling om videre arbeid med nye fellestjenester

Den samlede vurderingen av tiltakene (kapittel 7), når vi vurderer effektiviseringspotensialet sammen med konsekvenser for kommunemål og samfunnsfloker, er at de to konkretiserte tiltakene fremstår som gode, og det bør derfor arbeides videre med sikte på å realisere disse.

²² Styringsmodell for felles lønnstjeneste

Tabell 5. Tiltakenes økonomiske effekt fordelt etter samlet vurdering av tiltaket, per år, mill. kroner

	2026	2027	2028	2029	2030 →
Beste forhold mellom økonomisk effekt og konsekvens	-5	5	23	57,5	215
Nest beste forhold mellom økonomisk effekt og konsekvens					
Middels forhold mellom økonomisk effekt og konsekvens					
Nest dårligste forhold mellom økonomisk effekt og konsekvens					
Dårligste forhold mellom økonomisk effekt og konsekvens					
Total	-5	5	23	57,5	215

Note: Det vil ta lang tid å få ut den fulle effekten fra kontorlokaler som tjeneste. Tallet i høyre kolonne representerer derfor et langsiktig potensial, ikke et potensial i 2030.

I tillegg anbefaler vi at det arbeides videre med felles regnskap, sentralisering av anskaffelser, felles dokumenthåndtering og PC/mobil/nettverkskomponenter som tjeneste. Etter vår overordnede vurdering er det et betydelig potensial for effektivisering i disse tjenestene, og få opplagte negative virkninger.

8.5 Videre arbeid med effektivisering

Effektiviseringsprogrammet anbefaler at arbeid med effektivisering i større grad enn i dag inntas som en del av den løpende driften og styringen av kommunen. Dette betyr at det bør legges større vekt på effektivitet og effektiviseringstiltak i måling, rapportering og oppfølging av virksomhetene, og at kostnadskonsekvenser ved alle nye tiltak må presenteres på en komplett og gjennomiktig måte. For å sikre produktivitetsvekst i virksomhetene bør det vurderes å videreføre et uspesifisert rammekutt, eksempelvis i størrelsesorden 1-1,5 %. Dette bør kombineres med målrettede kutt basert på vurdering av kost/nytte, slik at sunn økonomistyring kan forenes med fortsatt høy oppnåelse av kommunens mål. I gode økonomiske tider bør det også holdes igjen på pengebruken, både fordi en mest mulig jevn tjenesteproduksjon er kostnadseffektivt, og fordi det vil gi økt robusthet for økonomiske utfordringer i fremtiden.

9 Vedlegg 1

9.1 Fellestjenester i sammenlignbare eksterne virksomheter

Effektiviseringsprogrammet har gjennomført møter med noen utvalgte eksterne organisasjoner som benytter fellestjenester og som i rimelig grad kan sammenlignes med Oslo kommune med hensyn til størrelse og kompleksitet. De organisasjonene Effektiviseringsprogrammet har møtt, er Politiets fellestjenester, Bergen kommune og NorgesGruppen ASA. Hensikten med møtene har vært å høre om deres vurderinger ved opprettelse og drift av fellestjenestene og om erfaringer de har hatt, med spesiell vekt på effektiviseringsgevinster.

9.1.1 Politiets fellestjenester

Politiets fellestjenester (PFT) ble etablert i etterkant av at Gjørsv-kommisjonen, som ble satt ned etter terroraksjonene mot regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011, hadde levert sin rapport²³. Rapporten pekte på at politiet hadde flere fundamentale og gjennomgripende endringsbehov. Som en konsekvens av dette, ble blant annet Politiets fellestjeneste etablert i 2013 ved at en rekke tjenesteområder ble løftet ut fra Politiets data- og materieltjeneste og lagt til det nyopprettede Politiets fellestjenester. IKT-tjenestene ble værende i Politiets data- og materieltjeneste, som skiftet navn til Politiets IT-enhet (PIT).

På det tidspunktet hvor Politiets fellestjenester ble etablert, var det store utfordringer med styring og leveranser på IKT-området. Begge enhetene stod foran store endringsbehov, og behovet for et sterkt lederfokus i dette arbeidet var en vesentlig årsak til at man ikke la alle tjenesteområdene, inklusiv IKT, i samme enhet. Dette grepet har gitt Politiets fellestjenester mulighet for å fokusere på og utvikle sine fellestjenester på en måte og i et tempo som ellers hadde vært svært vanskelig.

Politiets fellestjenester har, helt fra starten av, definert sitt oppdrag til å gi norsk politi verktøy til å forebygge og bekjempe kriminalitet. De har i dag ansvar for sentrale støttefunksjoner for politiets arbeid som er sentrale for utviklingen av et enhetlig politi, og hvor de langt fleste er obligatoriske for hele etaten å benytte. Politiets fellestjenester er ca. 500 medarbeidere og holder til i Oslo, på Hadeland og i Kristiansund, og ansvarsområdene omfatter følgende:

- Eiendom
- Materiell og logistikk
- Anskaffelser og juridiske tjenester
- Økonomi og dokumentforvaltning
- Kommunikasjonstjenester (grafisk, materiell o.l.)

Politiets fellestjenester er organisert som et særorgan under Politidirektoratet og betjener hele politietaten, som ved inngangen av 2025 talte 19.000 årsverk. De fleste av Politiets fellestjenesters tjenester er rammefinansiert.

²³ NOU 2012:14 «Rapport fra 22. juli-kommisjonen»

Eiendom

Politiet leier alt areal de benytter og Politiets fellestjenester forhandler, inngår alle leieavtaler og står for både forvaltning og drift. Ved behov for bygg, settes byggingen ut til eksterne leverandører, men det er Politiets fellestjenester som inngår avtalene. Når behovet opphører, er det Politiets fellestjenester som tilbakestiller eiendommen og tilbakeleverer til eier.

Eiendomstjenesten omfatter ca. 300 ansatte, hvorav ca. 30 jobber med prosjekter. Ca. 65% av driften er satt ut til eksterne leverandører, hvor Politiets fellestjenester inngår og forvalter kontraktene. Hvert politidistrikt har en lokal eiendomsansvarlig («operativ kunde»), som er Politiets fellestjenesters kontaktperson i daglig drift.

Politiets fellestjenester har, i samarbeid med etaten, utviklet standardiserte kontorløsninger som tilfredsstiller alle ulike behov. De har i dag tre varianter, og gjennom stadig forbedringer har de kommet frem til løsninger som innebærer et arealbehov for kontorplasser på 15 – 17 m² per ansatt. Dette gjelder for ikke-polisiære arbeidsplasser.

Eiendomsutvikling

Hovedoppgavene innen eiendomsutvikling er knyttet til større ombyggingsprosjekter, nybygg og anskaffelse av bygg og eiendommer for hele politiet. Politiets fellestjenester har ansvar for inngåelse av politiets nye leiekontrakter i samtlige politidistrikter og særorganer. Samlet sett vil dette både gi en mer enhetlig og standardisert tilnærming til prosjekter og inngåelse av leieavtaler som i neste omgang vil bidra til enklere forvaltning.

Service, drift og forvaltning

Ansaret for de fleste service-, drifts- og forvaltningstjenestene knyttet til etatens eiendomsmasse (Facility Management) er overført fra politidistrikter og særorganer til Politiets fellestjenester i perioden 2017 til 2018. De fleste tjenester som kantine, renhold og drift er stedsavhengige og leveres lokalt, mens styring og koordinering skjer sentralt.

Som intern leverandør til politiet, er Politiets fellestjenester i tett dialog med politidistrikter og særorgan for å finne fram til de beste løsningene. Politiets fellestjenester opptre som en profesjonell leverandør og bestiller i markedet, og sikrer politiet gode avtaler for å understøtte politiets operative virksomhet.

Ved å samle disse oppgavene i Politiets fellestjenester har politidistrikt og særorgan fått bedre mulighet til å rendyrke politioppgavene. I tillegg oppnås kostnadseffektiv drift av politiets eiendommer med riktig og standardisert tjenestekvalitet.

Materiell og logistikk

Materiellavdelingen er politiets nasjonale kompetansesenter innen materiell og logistikk, og leverer materiell til hele politi- og lensmannsetaten. I tillegg leverer Politiets fellestjenester materiell til Kriminalomsorgen, Tollvesenet og Den Høyere påtalemyndighet (Stats- og Riksadvokaten).

Politiets fellestjenesters materiell- og logistiktjeneste skal først og fremst å sørge for at politiet har hensiktsmessig materiell. I tett samarbeid med brukerne utvikles materiell til bruk i politiets arbeid med å bekjempe og forebygge kriminalitet og Politiets fellestjenester kjøper inn og forvalter det meste av materiell som politiet trenger, fra helikopter til uniformer. Det stilles

høye krav til politiets materiell og den teknologiske utviklingen følges tett og i samarbeid med internasjonale aktører, både private og offentlige. Politiets fellestjenester gjør også egen produktutvikling.

Materiellavdelingen har totalansvar for drift og forvaltning innenfor definerte materiellområder. Disse er: Uniformer/bekledning, transportmidler (for eksempel biler og motorsykler), våpen og ammunisjon (for eksempel pistoler), trafikkteknisk (for eksempel laser), kriminalteknisk (for eksempel sporsikringssett) og vernemateriell (for eksempel skuddbeskyttende vester). Det inngår ca. 7000 unike artikler i Politiets fellestjenesters materielltilbud.

Mye materiell kjøpes inn til sentralt lager, som Politiets fellestjenester holder, men en del leveres også direkte ut til bruker. Politiets fellestjenester vil dermed ha en viss kapitalbinding, men kostnadene fordeles ved at brukerne betaler kostpris for det de bestiller.

Politiets fellestjenester har også etablert nettbutikk for enkelte typer materiell. Samarbeidet med Kriminalomsorgen og Tollvesenet innebærer at disse kan benytte Politiets fellestjenesters nettbutikk for kjøp av bl.a. uniformer. Politiets fellestjenester nevner at denne modellen også vil kunne utvides til f.eks. å gjelde innkjøpssamarbeid med våre naboland, Sverige og Danmark, selv om det ennå ikke er igangsatt konkret arbeid med dette.

Alle kontrakter for innkjøp av materiell inngås av Politiets fellestjenester.

Materiellavdelingen er lokalisert på Jaren i Gran kommune på Hadeland.

Anskaffelser og juridiske tjenester

Politiets fellestjenester er politiets kompetansemiljø innen offentlige anskaffelser og har overordnet ansvar for alle politiets anskaffelser og operativt ansvar for alle sentrale og større anskaffelser. Denne funksjonen er fullstendig restrukturert fra 2015 og frem til i dag. Tjenesten jobber kategoribasert og benytter i stor utstrekning tverrfaglige anskaffelsesgrupper.

Tjenesten utfører følgende tjenester:

- Planlegger og gjennomfører større anskaffelser av utstyr og tjenester, og sikrer at disse blir utført effektivt og i henhold til kravspesifikasjoner og gjeldende regelverk
- Bistår med innkjøpsfaglig kompetanse i anskaffelser for politidistrikt og særorgan
- Yter juridisk bistand innenfor offentlige anskaffelser i hele etaten

Økonomi og dokumentforvaltning

Politiets fellestjenester har overordnet ansvar for å levere lønn- og regnskapstjenester til hele politi- og lensmannsetaten i tillegg til dokumenttjenester for Politidirektoratet, Politiets IT-enhet og Politiets fellestjenester. Avdelingen har et solid fagmiljø med høyt kundefokus.

Tjenesten omfatter blant annet følgende:

- Politiets nasjonale lønnstjeneste
- Kontroll og betaling av inngående fakturaer i politiet, periodeavslutning og avstemming, rapportering, årsregnskap og dialog med Riksrevisjonen
- Standardisering og kontinuerlig forbedring i prosessene innenfor tjenestekområdene

- Arkiv- og dokumentforvaltning til Politidirektoratet, Politiets IT-enhet og Politiets fellestjenester

Lønnstjenesten er ny fra 2024 og er etablert ved at det er overført medarbeidere fra politienhetene til Politiets fellestjenester sentralt. I motsetning til mange andre som etablerer fellestjenester, har politiet

Kommunikasjonstjenester (grafisk, materiell o.l.)

Politiets fellestjenester har på vegne av Politidirektoratet etatsansvaret for å forvalte og videreutvikle politiets visuelle identitet, samt utvikle maler og profileringsartikler. I tillegg forvalter Politiets fellestjenester en felles bildebank for profilbilder, videoer, illustrasjoner og piktogrammer til bruk for ansatte i politiet. Politiets fellestjenester har en aktiv rolle som pådriver, kompetanseleverandør og samarbeidspartner for politiets kommunikasjonsmiljø og leverer felles administrative kommunikasjonstjenester til etaten på oppdrag fra Politidirektoratet.

Læringspunkter fra Politiets fellestjenester

Kundeorientering på alle nivåer:

- De er tett på kjernevirksomheten og jobber «helt inne i politifaget».
- De har fokus på hva som avlaster operative enheter.
- De har løpende og tett kontakt med kundene, både på strategisk og operativt nivå, med faste møtepunkter og rapportering.
- Har godt dokumenterte og kjente beskrivelser av tjenestenivå for alle tjenesteområder, som beskriver ansvars- og oppgavedeling og tjenestenivå (SLA-er).
- Utstrakt bruk av digitale løsninger med bl.a. selvbetjeningsportaler som gjør det enkelt å benytte tjenestene
- Sørger for å være tilgjengelige for brukerne

Fokus på kompetanse, tverrfaglighet og gode samarbeidsformer:

- Sterkt, tverrfaglig kompetansemiljø (ingeniører, økonomer, politifaglig)
- Rekruttert flinke folk med ulik erfaringsbakgrunn fra både offentlig og privat sektor
- Legger stor vekt på gode og standardiserte prosesser for samarbeid både internt i PFT og ut mot etaten.

Kritiske suksessfaktorer, slik Politiets fellestjenester beskriver dem:

- Ledelsen må ville det. Toppledelsen må uttrykke en tydelig og konsistent vilje til å etablere og utvikle fellestjenestene.
- Riktige folk. Medarbeidere med riktig kompetanse, ferdigheter og holdninger og ledere som i tillegg har vilje og evne til å ta regi over sitt ansvarsområde.
- Metodisk arbeid med struktur på de fleste områder.
- Forutsigbarhet mht. hvordan jobben gjøres og hvordan det jobbes med kultur (metodikk)
- Tjenestebeskrivelser – skaper tydelighet
- Jevnlig kontakt med virksomhetene
- Transparens – økonomi og leveranser

En utfordring nevnes som spesielt krevende, er å få bedre systemstøtte for tjenestene. Det har både vært vanskelig og tidkrevende å få dette på plass, noe begrenser tempoet i arbeidet med å standardisere, digitalisere og automatisere.

9.1.2 NorgesGruppen ASA

NorgesGruppen har hatt profesjonelle fellestjenester over lang tid, og har organisert de fleste av disse i egne aksjeselskaper, slik som NorgesGruppen Regnskap AS, NorgesGruppen Konsernanskaffelser AS, NorgesGruppen Data AS og NorgesGruppen HR-tjenester AS. Denne organiseringen gir en formell ramme for hvordan fellestjenestene styres som legger godt til rette for profesjonalitet og god økonomisk styring innenfor forventningen om å gå i økonomisk balanse. Alle selskaper som leverer fellestjenester, har en styreleder som sitter i NorgesGruppens konsernledelse. Dette illustrerer hvilken betydning fellestjenestene har for konsernet og sikrer både forankring og styring med fellestjenestene.

I tillegg til de områdene som er definert som fellestjenester, er eiendomsforvaltning også sentralisert som en konsernfunksjon.

NorgesGruppens fellestjenester

Regnskap

- Dette er en obligatorisk tjeneste for alle konsernselskaper som leveres av NorgesGruppen Regnskap AS. NorgesGruppens selvstendige kjøpmenn kan kjøpe tjenesten på frivillig basis, og de fleste gjør dette.
- Regnskapstjenesten har 110 ansatte fordelt på fire lokasjoner. Tjenesteproduksjonen er organisert i henhold til forretningsområdene i konsernet i tillegg til at det er egne funksjoner for fag, internkontroll og forretningsstøtte.
- I 2025 er omsetningen for regnskapstjenesten 130 mill. kroner. Tjenesten prises med et grunnbeløp per selskap/kunde, som er beregnet med bruk av en timebasert kalkyle. Grunnbeløpet er en fastpris for standard tjeneste og det belastes timepris for arbeid utover dette.

Konsernanskaffelser

- Tjenesten gjør alle anskaffelser der NorgesGruppen selv bruker det som kjøpes og jobber på oppdrag fra enhetene i NorgesGruppen. Innkjøp av varer til videresalg ligger utenfor tjenesten, som leveres av NorgesGruppen Konsernanskaffelser AS.
- Konsernanskaffelser har 10 ansatte som håndterer 225 samarbeidsavtaler med ca. 5,5 mrd. kroner i årlige avrop. Det forhandles per varelinje og ca. 75 avtaler konkurranseutsettes hvert år.
- Konkurransgjennomføring står for den vesentlige delen av oppgavene til den sentrale enheten og oppdragsgiver eier kravspesifikasjonen for anskaffelsen.
- Det fokuseres på å levere god økonomi og man måler og synliggjør gevinster ved felles anskaffelser. NorgesGruppen oppgir at økonomien i gjennomsnitt er 15% bedre for fellesanskaffelsene enn for øvrige anskaffelser.

IKT

- NorgesGruppen understreker betydningen av at de har en felles IKT-strategi og at denne er styrende for hele IKT-virksomheten. Strategien gjelder for seks år av gangen, og gjeldende strategi (2020-2025) har fire hovedprioriteringer:
 - 1) Videreutvikle og oppgradere dagens systemer med mål om å bygge en robust digital plattform som gir sikker og stabil drift.
 - 2) Teste nye teknologier. Dette gjøres ved å satse offensivt på innovasjon for praktisk utprøving og fremvisning av ny teknologi.
 - 3) Kostnadseffektivitet med fokus på gevinstrealisering. Viktige virkemidler her er å sikre full utnyttelse av IT-investeringer, videre automatisering av prosesser og sørge for en riktig fordeling mellom hva man gjør selv og hva man bruker leverandørmarkedet til.
 - 4) IT-organisering hvor det legges til rette for smidige (agile) arbeidsformer og utvidelse av bruken av denne typen arbeidsform. I tillegg kommer rekruttering og kompetanseutvikling som rettes mot både faglige områder og det som gjelder bruken av smidige arbeidsformer, og, ikke minst, strategisk målstyring og tilpasning av styringsmodell for tjenesten.
- NorgesGruppen Data AS, som leverer IKT-tjenestene, finansieres ved overføringer fra konsern og har en årlig kostnad på 1,2 mrd. kroner, som dekker både drift og investering. Dette utgjør ca. 0,9% av konsernets omsetning. De har 300 ansatte, som i tillegg til flere eksterne leverandører, produserer IKT-tjenestene.
- En felles årlig handlingsplan for IKT bidrar til å realisere IKT-strategien. Rammen for handlingsplanen er årets budsjett og det benyttes helhetlig porteføljestyling av innholdet i handlingsplanen. Handlingsplanen har tre hovedelementer.
 - Oppgaver som har utgangspunkt i bestillinger fra enhetene (virksomhetene)
 - Oppgaver «som enhetene aldri ville bestille», men som IKT-tjenesten selv identifiserer som nødvendige
 - Uplanlagte oppgaver

Med utgangspunkt i handlingsplanen etableres "supersprint-planer" i dimensjonene tjenester, prosjekter og avdelinger, for gjennomføring av de enkelte tiltakene.
- NorgesGruppen benytter en helhetlig porteføljestyling for alle IKT-tiltak. I den sammenheng vurderes ressurser og kompetanse, arkitektur og rekkefølge for gjennomføring. Porteføljen av IKT-tiltak styres av konsernledelsen v/konserndirektør økonomi og finans.
- Alle IT-systemer, inklusiv systemene for lønn og regnskap, forvaltes av NorgesGruppen Data AS.

HR

- NorgesGruppen HR-tjenester AS utfører HR-oppgaver både for NorgesGruppen sentralt og for selskapene i konsernet. Budsjettet fastsettes årlig, basert på faste

leveranseavtaler. Lønnstjenesten leveres til en fast pris per år, mens andre tjenester belastes i henhold til medgåtte ressurser. De viktigste tjenestene er:

- Lønnstjeneste med utlønning til 45.000 ansatte, innkreving av NAV-refusjoner og veiledning. Leveres av 43 medarbeidere i henhold til tjenestenivåavtale (SLA).
- Lederstøtte, personaladministrasjon og HMS, som omfatter rådgivning, sykefravær, permisjoner, ferieavvikling, regelverk, tariff, vaktordninger o.l. Her inngår også juridisk bistand, bistand ved omorganiseringer eller enkeltsaker og sammenstillinger og analyser av data fra HR-systemene.
- Rekruttering
- Kompetanseutvikling med en portefølje av kurs, lederutvikling, coaching og spesialtilpassede kurs.
- Gjennomføring av medarbeiderundersøkelser
- Rådgivning innenfor OU og kultur
- HR-tjenestene samarbeider nært med HR-teknologiavdelingen i NorgesGruppen Data, som forvalter og drifter HR- og lønssystemene.

Læringspunkter fra NorgesGruppen

Når NorgesGruppen får spørsmål om hva de opplever som kritiske suksessfaktorer for vellykkede fellestjenester, trekker de frem følgende forhold:

- Tjenestene skal være konkurransedyktige
- Organisering av tjenestene i egne aksjeselskaper. Dette gir både styring og kontroll samtidig som det gir tjenesteleverandøren myndighet til å velge hvordan tjenestene skal produseres (armlengdes avstand til eierne).
- Tjenesteleverandørene har et tydelig resultatansvar, hvor økonomien måles gjennom rapportering og regnskaper mens leveranser måles opp mot SLA.

Benchmarking sikrer at tjenestene er konkurransedyktige. For flere av tjenestene gjennomføres det jevnlig konkurranse i markedet for å avstemme egen konkurransedyktighet.

9.1.3 Bergen kommune

Bergen kommune samlet transaksjonsbaserte tjenester på HR- og økonomiområdet (lønn og regnskap) i felles Lønns- og regnskapssenter allerede i 2003 og oppgir at de har god erfaring med dette. Fakturering og inkasso inngår i disse tjenestene.

Fra mars 2021 er disse plassert i en ny enhet, kalt Ansattservice, samtidig som digitaliserings- og IKT-tjenester til ansatte også ble overført hit. Senere er også andre tjenester lagt til Ansattservice, som per i dag leverer følgende tjenester:

- Lønn
- Regnskap og digitale driftstjenester, herunder (infrastruktur, server- og applikasjonsdrift, og lokal drift)

- Digitaliserings- og IKT-tjenester til ansatte, herunder innovasjon og utvikling, og systemforvaltning
- HR-tjenester
- E-helse
- Senter for digital sikkerhet

Det pågår vurdering av eventuelle nye fellestjenester, som funksjoner ved innkjøp konsern (sentralt), systemforvaltning som ikke allerede ligger i Ansattservice, ytterligere HR-funksjoner (kurs, kompetanse osv.) og arkivfunksjoner. Bergen kommune har definert følgende kriteriesett som benyttes ved vurdering av eventuelle nye tjenester til Ansattservice:

- Tjenester som ansatte har behov for
- Tjenester som er felles for ansatte
- Tjenester som har behov for å øke kvalitet og redusere risiko
- Tjenester som har behov for å samles i et større kompetansemiljø
- Oppgaver og tjenester som bør samles og ses på tvers av prosesser og tjenester

Ansattservice har budsjett på ca. 235 mill. kroner, som siden 2023 er finansiert på tre måter.

- Det ene er rammemidler, overført direkte fra bykassen.
- Det andre er kostfordelt, hvor kostnadene for produksjonen fordeles direkte til de som bruker tjenesten
- Det tredje er betalte tjenester, hvor kostnadene dekkes ved at Ansattservice fakturerer brukeren av tjenesten

For IKT-tjenestene er 36% rammefinansiert, mens resten er fordelt mellom de to andre finansieringsmåtene.

I tillegg til Ansattservice har Bergen kommune en egen etat som eier og forvalter alle kommunens eiendommer, som for eksempel skoler og sykehjem. Eiendom for VA og idrett er unntatt, og for forvaltning av sosialboliger er det en egen etat.

Bergenkommune har per i dag ikke gjennomført noen helhetlig evaluering av hvordan fellestjenestene er organisert. De deler imidlertid noen erfaringer:

- Felles regnskapstjeneste har tydelig redusert sårbarheten som lå i desentral organisering og bidratt til å styrke fagmiljøet på regnskap og økonomi
- Ny finansieringsmodell for Ansattservice fra 2023 som er tredelt, basert på grunnfinansiering, kostfordeling og forbruksfinansiering, er kompleks krever god planlegging og styring.
- Felles tjenestesenter gir kompleks styringsstruktur. Delegasjon av fullmakter i linjen vs. avtalebaserte styringslinjer er krevende å styre.
- Parlamentarisk styringsform gjør det krevende med fellestjenester
- Det kan være vanskelig å dokumentere gevinster.