

Gjennomgang av den statlige arbeidsgiverfunksjonen

- Rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

16.mars 2015



Forkortelser og begrepsbruk

Følgende forkortelser er brukt i rapporten:

- Kommunal og moderniseringsdepartementet - KMD
- Arbeidsgiverpolitisk avdeling i KMD - APA
- Avdeling for IKT og forvaltning i KMD - AIF
- Arbeids- og sosialdepartementet - ASD
- Direktoratet for forvaltning og IKT - Difi
- Direktoratet for økonomistyring - DFØ
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet – FAD
- Barne-, ungdoms og familieetaten - Bufetat
- Helse- og omsorgsdepartementet - HOD
- Finansdepartementet - FIN
- Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon - DSS
- Nærings- og handelsdepartementet - NHD
- Statens sentrale tjenestemannsregister - SST

Noen begreper

- Når vi i rapporten beskriver eller vurderer *den statlige arbeidsgiverfunksjonen*, mener vi stort sett den *sentrale* statlige arbeidsgiverfunksjonen, det vil si de oppgaver, funksjoner og tjenester som gjelder for og tilbys alle statlige virksomheter som har ansatte innenfor det statlige tariffområdet. Disse oppgavene, funksjonene og tjenestene ligger per i dag samlet innenfor Arbeidsgiverpolitisk avdeling i KMD.
- Vi bruker iblant begrepet den *lokale* statlige arbeidsgiverfunksjonen. Med dette mener vi de statlige virksomhetenes arbeidsgiverrolle og oppgaver knyttet til denne.
- Når vi i denne rapporten bruker begrepene *forvaltningspolitikk*, *forvaltningspolitiske funksjoner* eller *forvaltningsutviklingstiltak* mener vi sentralt initierte og felles tiltak (reformer, satsinger, utviklingsoppgaver og tjenester) som gjelder de statlige virksomhetene og deres organisatoriske effektivitet og utvikling. Forvaltningsutviklingsfunksjonen kan forstås som de felles «konsernoppgavene» som ligger sentralt, som er knyttet til styring, organisering, ledelse, IKT, innkjøp mm i staten. Ansvar, oppgavene, funksjonene og tjenestene ligger per i dag spredt på flere sentrale organ, blant annet AIF og APA i KMD, Økonomiavdelingen i FIN, Konkurransopolitisk avdeling i NHD, og Difi, DFØ og DSS.

Sammendrag

Mandat og metode

Deloitte har på oppdrag av Kommunal og moderniseringsdepartementet foretatt en gjennomgang av den statlige arbeidsgiverfunksjonen. Målet for gjennomgangen har vært å undersøke hensiktsmessigheten ved dagens organisering og utøvelse av funksjonen, og vurdere om det er behov for å gjøre endringer.

Gjennomgangen har vært konsentrert rundt fire problemstillinger, som har pekt på mulige behov for endring og konsekvenser ved å flytte ansvar for deler av den sentrale arbeidsgiverfunksjonen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til annet organ.

Den sentrale arbeidsformen og kilden til innsikt i oppdraget vært dialog gjennom workshops og intervjuer/samtaler. Representanter fra ulike virksomheter og sektorer, utvalgte departement, hovedsammenslutningene samt arbeidsgiverorganisasjoner har vært invitert med og bidratt i arbeidet. Vi har i tillegg gjennomgått sentrale evalueringer og rapporter herunder evaluering av Difi, gjennomgang av departementsfellesskapet og Produktivitetskommisjonens rapport samt ulike politiske dokumenter, og en forstudie om formidling av det personalpolitiske regelverket i staten.

Behov for utvikling og endring i den statlige arbeidsgiverfunksjonen

Gjennomgangen viser at det er uttalte behov for endring og utvikling av arbeidsgiverfunksjonen i staten. Det etterspørres en mer tydelig, offensiv og virksomhetsstyrt arbeidsgiverfunksjon for å lykkes med de mange pågående og kommende omstillingene i staten. Den statlige arbeidsgiverfunksjonen bør utvikles både på sentralt og lokalt nivå. Gjennomgangen viser samtidig at potensialene for forbedring er flere og gode.

Det klare ønsket om endring fremstår ikke først og fremst som en kritikk av dagens funksjon, men handler om at virksomhetene vil ha behov for en langt sterkere arbeidsgiverfunksjon i møtet med samfunnsendringer, konkurransesituasjon og krevende interne omstillingsprosesser de nærmeste årene. De utviklingsbehov som er tydeligst uttrykt og med størst modenhet for endring og forbedring er

- Utvikle klare mål og strategier for den statlige arbeidsgiverfunksjonen
- De statlige virksomhetene og deres behov må få en sterkere stemme
- Virksomhetene må få økt rom til å ivareta lokale behov og egenart i utøvelse av arbeidsgiverfunksjonen
- Arbeidsgiverne har behov for råd og støtte, kunnskap og verktøy i omstilling og utvikling

Disse områdene bør prioriteres i videre arbeid med å styrke den statlige arbeidsgiverfunksjonen. Gjennomgangen har også identifisert andre områder som det anbefales å utrede videre. Forslag til tiltak er nærmere beskrevet i rapportens kapittel 6.

Særlig om organisering

Hvordan arbeidsgiverfunksjonen er organisert har betydning for hvordan funksjonen utøves. Samtidig finnes det ingen entydig fasit på hvordan den ideelt sett bør være organisert. Ulike alternativer har alle sine styrker og svakheter, og komplekse vurderinger av alternativer må veies mot hverandre. For eksempel er nærheten til politisk ledelse en fasett i vurderingen.

Spørsmålet om organisering er både en forklaringsfaktor knyttet til dagens utfordringer, og samtidig en del av løsningen for hvordan funksjonen kan utvikles og styrkes. Til syvende og sist vil spørsmålet om organisering være et hensiktsmessighetsspørsmål hvor ulike aktørers behov må veies opp mot hverandre.

«Det naturlige utgangspunktet er å stille spørsmålet: Hva har virksomhetene egentlig behov for?»

Gjennomgangen inkluderer en vurdering av den svenske og danske arbeidsgiverfunksjonen. Det er interessante erfaringer å hente fra disse landene og dere løsninger, særlig med tanke på hvordan den sentrale arbeidsgiverfunksjonen jobber for å ivareta virksomhetenes utviklingsbehov. Strukturelle forskjeller, herunder den norske ministerstyreordningen, gjør det vanskelig å adoptere hele modeller, men elementer bør kunne tjene som inspirasjon inn i mulige fremtidige løsninger.

Dokumentets oppbygning

Kapittel 1-3 tar for seg formål og mandag, beskriver dagens løsning samt metodikk i arbeidet. Kapittel 4 oppsummerer innspill fra deltakere og de sentrale diskusjonene som har vært i arbeidet. I kapittel 5 gis det en oversikt over løsninger og erfaringer fra Sverige og Danmark, før vi i kapittel 6 avslutter med hovedkonklusjon og Deloittes anbefalinger.

Arbeidet har pågått i perioden januar - mars 2015. Vi er blitt møtt med åpenhet og stort engasjement i arbeidet, og retter en stor takk til de mange som har bidratt med sin kunnskap, erfaring og synspunkter på hva den statlige arbeidsgiverfunksjoner er og bør være.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	3
1. Formål og mandat.....	6
1.1 Formål med oppdraget.....	6
1.2 Mandat og avgrensning.....	6
1.3 Metode og kilder.....	7
1.4 Organisering og ressurser i arbeidet.....	9
1.5 Rapportens oppbygning.....	9
2. Situasjonen i dag	11
2.1 Komplekse mål, oppgaver og organisering av arbeidsgiverfunksjonen	11
2.2 Flere tilgrensende funksjoner og oppgaver.....	14
2.3 Endrede og nye behov	15
3. Gjennomføring og resultater fra workshops og intervjuer.....	18
3.1 Tema og diskusjoner.....	18
4. Sentrale diskusjoner og deltakernes innspill	23
4.1 Overordnede perspektiver som har kommet frem	23
4.2 Oppsummering av diskusjoner, innspill og vurderinger	24
5. Et blikk på valgte løsninger i Sverige og Danmark	36
5.1 Skandinavisk perspektiv.....	36
6. Deloittes vurderinger og anbefalinger.....	40
6.1 Det er behov for å utvikle og gjøre endringer i den statlige arbeidsgiverfunksjonen	40
6.2 Anbefalt utviklingsretning er basert på virksomhetenes behov knyttet til omstilling	40
6.3 Konsekvenser for dagens organisering	42
6.4 Forslag til videre arbeid og anbefalte organisasjonsløsninger.....	43
Vedlegg	47
1. Stikkordsmessig oppgaveliste APA	48
1.1 Tariff – lønn og arbeidsbetingelser:.....	48
1.2 Lovforvaltning og jus:	48
1.3 Utviklingsoppgaver:	49
2. Innspill fra workshop 1 og 2	51
2.1 Workshop 1	51
2.2 Workshop 2	54

1. Formål og mandat

1.1 Formål med oppdraget

Deloitte har hatt i oppdrag å gjøre en gjennomgang av den statlige arbeidsgiverfunksjonen.

Bakgrunn for gjennomgangen har vært et ønske om, også innenfor arbeidsgiverpolitikken, å se på hvordan staten kan fornye, forenkle og forbedre egen organisering og måten det jobbes på.

Den sentrale arbeidsgiverpolitikken skal støtte de statlige virksomhetene i deres arbeid med å utvikle organisasjonen og nå sine mål, og den skal angi felles mål og sette rammer for utøvelse av arbeidsgiveransvaret lokalt.

Gjennomgangen skal se på hva i dagens organisering og utøvelse av arbeidsgiverfunksjonen som hemmer og hva som fremmer denne ambisjonen og målsettingen. Vi skal undersøke erfaringer og oppfatninger om hensiktsmessigheten i dagens løsning, og vurdere om det er behov for å gjøre endringer.

1.2 Mandat og avgrensning

1.2.1 Mandat

I mandatet for oppdraget spesifiseres fire problemstillinger som skal berøres i gjennomgangen:

1. Gjennomgå departementets oppgaveportefølje med en vurdering av om noen oppgaver eventuelt bør og kan overføres til et annet forvaltningsorgan. Dette kan være både andre departementer og direktorater
2. Vurdering av forholdet mellom den statlige arbeidsgiverpolitikken og øvrig forvaltningspolitikk (for eksempel når det gjelder lederutvikling)
3. Vurdere mulig organisering av den norske statlige arbeidsgiverfunksjonen sett i forhold til de andre nordiske landene
4. Følgende modeller for løsning av oppgavene ønskes spesielt vurdert:
 - a. Muligheter og konsekvenser ved å legge deler av oppgaveporteføljen til et direktorat, for eksempel DIFI
 - b. Muligheter og konsekvenser ved å se på tilgrensende oppgaver under en annen avdeling i KMD eller under andre departementer (for eksempel lov- og avtaleverk under Arbeids- og sosialdepartementet)
 - c. Muligheter og konsekvenser ved å legge forhandlingsinstituttet til andre eksisterende forhandlingsorganisasjoner (for eksempel Spekter).

Av mandatet fremgår også hvilken tilnærming og metodikk som skal brukes for å samle inn informasjon, erfaringer og synspunkter på den statlige arbeidsgiverfunksjonen. Den viktigste undersøkelsesmetodikken er å gjennomføre et antall workshops der ulike brukergrupper og andre interessenter kan møtes for å i fellesskap belyse problemstillingene. Deretter skal innspill og synspunkter fra workshops oppsummeres, og oppdragstaker skal gjøre en selvstendig vurdering og gi anbefalinger videre.

Arbeidet startet opp rett etter nyttår 2015, og gjennomgangen skal være ferdig innen medio mars. Den skal resultere i en offentlig rapport som oppsummerer informasjon, synspunkter og vurderinger som har kommet fram i prosessen og som også inneholder Deloitte's egen vurdering og anbefalinger videre.

1.2.2 Fokus og avgrensninger

Gjennomgangen er lagt opp med fokus på:

- Aktørenes beskrivelser av erfaringer og oppfatninger knyttet til nåsituasjonen for den statlige arbeidsgiverfunksjonen; hva fungerer bra og hva fungerer mindre bra i forhold til uttrykte mål og ambisjoner
- Aktørenes beskrivelser av erfaringer og oppfatninger knyttet til endringsbehov, ønsket utviklingsretning og forslag til forbedringstiltak.

Vi har hentet inn synspunkter, hatt dialoger og fått innspill på betydningen av dagens oppgavedeling og organisasjonsløsning for utøvelsen av arbeidsgiverfunksjonen. Vi har gjennomgått analyser og oppsummert synspunkter på forholdet mellom den statlige arbeidsgiverpolitikken og øvrig forvaltningspolitikk, sett i lys av de generelle kravene og omstillingsbehovene i staten. Erfaringer fra arbeidsgiverfunksjonen i Sverige og Danmark har blitt trukket inn som relieffer og inspirasjon for mulige fremtidige løsninger.

Det samlede informasjonsgrunnlaget har blitt oppsummert og ligger til grunn for Deloitte's vurdering og anbefalinger.

Vi anbefaler en utviklingsretning for den statlige arbeidsgiverfunksjonen, og løfter frem noen sentrale mål, prinsipper og hensyn som vil være viktige å ivareta i utøvelsen av arbeidsgiverfunksjonen fremover, og som vil kreve noen organisatoriske grep. Dette oppsummeres i kapittel 6 som anbefalte tiltak på områder hvor det er et stort behov og høy grad av modenhet for endring.

Vi går ikke inn på detaljene eller analyserer de ulike organisasjonsforslagene, så som forutsetninger og reelle muligheter, prosesser for gjennomføring eller konsekvenser, og vi er forsiktige med å foreslå eller anbefale endelige, konkrete organisasjonsløsninger.

Vi har i begrenset grad hatt mulighet til å gå dypt inn i og analysere alle spesifikke forhold ved dagens situasjon for arbeidsgiverfunksjonen. Ideelt kunne det vært ønskelig å sett enda mer på dagens organisering, rammebetingelser knyttet til konstitusjonelle forhold, utforming og innhold i regel- og avtaleverket, inntektspolitikken, finansieringssystemet og lønnsdannelse, og gått mer inn i de konkrete arbeidsprosessene, dialog, samhandling og relasjoner mellom aktørene.

Vi legger til grunn en relativt overordnet og generell forståelse av nåsituasjon, utfordringer og endringsbehov for arbeidsgiverfunksjonen. Vår forståelse bygger på en oppsummering og helhetlig vurdering av de beskrivelsene, synspunktene og innspillene som vi har fått fra våre informanter og involverte aktører.

1.3 Metode og kilder

1.3.1 Kvalitativ analyse basert på ulike kilder

Deloitte's gjennomgang er basert på kvalitativ metodikk i form av innsamling og analyse av beskrivelser av erfaringer, oppfatninger og innspill til endring og forbedring.

Vi har hatt løpende dialog med KMD i rollen som oppdragsgiver, gjennomført to større workshops med et tjuetalls representanter for departementer, statlige virksomheter og andre interessenter og aktører i de sentrale prosessene i staten samt hatt enkeltvis og gruppebaserte intervjuer og samtaler med aktuelle aktører. Vi har supplert med et studiebesøk til Arbetsgivarverket i Sverige og fått skriftlige innspill fra Moderniseringsstyrelsen i Danmark, samt gått gjennom hovedkonklusjoner i aktuelle rapporter og utredninger som berører problemstillingene i oppdraget.

I KMD har vi hatt dialog med ledere i Arbeidsgiverpolitisk avdeling, Avdeling for forvaltning og IKT og prosjektleder, for å få en bredere forståelse av problemstillingene, innsikt i de viktigste arbeidsprosessene i arbeidsgiverfunksjonen og kunne diskutere innspill og synspunkter underveis.

Det har ligget i mandatet å bruke workshops som viktigste datainnsamlingsmetodikk. Gjennom to workshops med bred representasjon har vi fått et bredt tilfang av innspill og synspunkter både på nåsituasjonen, behovet for endring samt ønskede endringstiltak og forventede konsekvenser.

Workshops som metode gir muligheter for å få frem et mangfold av synspunkter og et bilde av styrkeforholdet mellom ulike synspunkter hos aktørene. Det gir også muligheter for å identifisere og utvikle nye synspunkter, felles og på tvers. Vi har spesielt prøvd å fange opp og bygge videre på det som har kommet frem som felles bilder av nåsituasjon og endringsbehov.

Intervjuer og samtaler med brukere og interessenter har foregått underveis i prosessen og bidratt til å gi kunnskap på spesifikke områder innenfor arbeidsgiverfunksjonen eller nyansere og underbygge det som har kommet frem i workshops og tilgrensende prosjekter og rapporter.

Vi har gått gjennom og basert oss på sentrale funn og konklusjoner i en del aktuelle relevante dokumenter;

- Evaluering av Difi (Agenda Kaupang: «Evaluering av Difi», Rapport 31.desember 2014)
- Utredning om administrative funksjoner i departementsfellesskapet (Capgemini Consulting: «Utredning om effektivisering mv av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet», 10.desember 2014)
- Første rapport fra Produktivitetskommisjonen («Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd», NOU 2015:1)
- Arbetsgivarverkets jubileumsskrift («Från politisering til professionell arbetsgivarroll. Arbetsgivarpolitik i statlig sektor 1994-2014».)
- Forstudie om formidling av personalpolitiske regelverket (Deloitte: «Formidling av det personalpolitiske regelverket. Rapport fra en forstudie for FAD ved Arbeidsgiverpolitisk avdeling». August 2012)
- Budsjettproposisjonen for KMD; Prop 1 S (2014–2015)

Vi har også aktivt brukt www.regjeringen.no og hjemmesidene til de sentrale virksomhetene og organisasjonene som informasjonskilder.

1.3.2 Litt mer om workshop som metode

Å bruke workshop som hovedkilde for synspunkter og innspill i gjennomgangen har satt rammer for oppdragets gjennomføring og impliserer en viss forsiktighet hva gjelder tolkninger.

1.3.2.1 Tidseffektivt, men kan være vanskelig å få med alle

Workshops gir mulighet til å samle et stort antall mennesker, som i samme rom og samtidig gi innspill på samme tema og problemstillinger. Dette er tidseffektivt, og det gir mulighet for å i løpet av kort tid få frem både en stor bredde i synspunkter, kunne bryne forskjeller og utvikle nye synspunkter, noe som kan være første ledd i et ønske om å skape grunnlag for endring.

Vi har gjennomført to store workshops, som har hatt fokus på hovedproblemstillingene fra mandatet. Det har vært åpne og brede diskusjoner på tvers av etablerte interesser og grupperinger. Innspill og synspunkter har vært dokumentert og bearbeidet, og utgjør viktigste informasjonskilde for gjennomgangen.

Noen av de inviterte deltakerne hadde ikke mulighet til å møte på workshops, men ønsket å bidra med synspunkter og innspill. Flere informanter har også tatt direkte kontakt med prosjektet underveis

med ønske om egne møter. I tillegg til de to workshopene har vi gjennomført 12 intervjuer/samtaler, hvor vi har kunnet utdype problemstillinger, perspektiver og innspill.

1.3.2.2 Stor bredde, mindre fokus på dybde

Workshops gir mulighet til å samle innspill fra et stort antall mennesker med ulike interesser, kunnskap og erfaring knyttet til arbeidsgiverfunksjonen. Gjennom å skape en dialog om overordnede og generelle spørsmål, får vi frem bredde og mangfold, og kan male opp et mer fullstendig bilde og flere sider av problemstillingene vi undersøker.

Workshopsformen gir lite rom for inngående diskusjoner med eller utspøringer av enkeltdeltakere, og egner seg ikke spesielt godt for å gå i dybden av spesifikke temaer eller detaljerte problemstillinger. Det kan være vanskelig å fange opp dybden i enkeltstandpunkt, og ikke alle innspill kan brukes videre.

1.3.2.3 Krav til åpenhet

Workshopsformen baserer seg på aktiv deltakelse. Deltakerne forventes å være villige til å dele i direkte dialog med andre deltakere sine kunnskaper, erfaringer, synspunkter og forslag. Dette kan oppleves som en litt uvanlig og krevende arbeidsform, spesielt for deltakere som representerer ulike interesser og i andre sammenhenger opptrer som forhandlingsmotparter.

Vi har forsøkt å legge til rette for jevnt over aktiv deltakelse og åpen dialog gjennom å

- Stille åpne, overordnede og generelle spørsmål, som alle kan mene noe om
- Organisere gruppearbeidet med veksling mellom maks seks prinsipp, inndeling etter rolle og oppgave i den statlige arbeidsgiverfunksjonen (sentral/lokal, arbeidsgiver/arbeidstaker, tjenesteproducent og pådriver/bruker) og tilfeldig inndelte grupper basert på deltakernes interesse for en problemstilling.
- Appellere til deltakerne gjennom å gi dem ansvar for å spisse, prioritere og presentere noen tydelige og felles budskap.

1.4 Organisering og ressurser i arbeidet

Oppdragsgiver for prosjektet er KMD ved departementsråden.

De sentrale ressursene i gjennomgangen har vært KMD sin prosjektleder og kontaktperson for oppdraget, Deloitte's prosjektteam, workshopdeltakerne og et titalls intervjuinformanter. Vi har fått innspill til arbeidet fra representanter for de sentrale statlige arbeidsgiverfunksjonene i Sverige og Danmark.

Departementets prosjektleder og kontaktperson, spesialrådgiver Merethe Foss, har bidratt med informasjon, nødvendige avklaringer og tilretteleggelse for gjennomføring underveis i oppdraget.

Deloitte's prosjektteam har bestått av Marit Stadler Wærness, Gry Fossum, Julie Lampe og Jan Erik Tveiten som ansvarlig partner.

Deloitte har utarbeidet rapporten og står ansvarlig for oppsummering og vurdering av innspill og synspunkter som har kommet frem, og for anbefalinger til veien videre.

1.5 Rapportens oppbygning

Dette første kapitlet inneholder informasjon om oppdraget, formål og mandat, metode og kilder, organisering og ressurser i arbeidet samt rapportens oppbygning.

I Kapittel 2, Situasjonen i dag, beskrives mål, oppgaver og organisering for dagens arbeidsgiverfunksjon og noen av de tilgrensende funksjonene som drives sentralt i staten. Kapitlet

inneholder også en beskrivelse av endrede og nye behov i forvaltningen, som stiller krav til hvordan den sentrale arbeidsgiverfunksjonene utøves.

Kapittel 3 er kalt Gjennomføring og resultater fra workshops og intervjuer, som gir en oppsummerende beskrivelse av deltakere, problemstillinger, prosess og resultater i gjennomførte workshops og intervjuer.

Kapittel 4, Sentrale diskusjoner og deltakernes innspill, inneholder en oppsummerende gjengivelse av de viktigste diskusjonstemaene og synspunktene som har kommet frem gjennom arbeidet.

Vi beskriver to overordnede perspektiver på utøvelse av arbeidsgiverfunksjonen som har kommet frem, som handler om betydningen av organisering og nærheten til politisk ledelse.

Diskusjoner og innspill for øvrig er gruppert under fem hovedoverskrifter:

- Behov for en sentral arbeidsgiverfunksjon som ivaretar virksomhetenes behov
- Er dagens sentrale regulering hensiktsmessig?
- Regelverksforvaltning
- Opplæring og utviklingsstøtte
- Synspunkter på noen oppgaver

Kapittel 5, Et blikk på valgte løsninger i Sverige og Danmark, gir en kort beskrivelse av organisering, rolle og oppgaver for den sentrale arbeidsgiverfunksjonen, hvordan dialogen mellom sentralt og lokalt nivå foregår samt viktigste erfaringer med valgt modell og løsning. Vi peker på noen elementer og erfaringer som vi mener kan tjene som inspirasjon og læring for utvikling av den norske arbeidsgiverfunksjonen fremover.

Kapittel 6 inneholder Deloittes vurderinger og anbefalinger. Vi løfter frem en anbefalt utviklingsretning for den statlige arbeidsgiverfunksjon og sier noe om konsekvensene for dagens organisering av denne. Vi gir flere konkrete forslag til videre arbeid og anbefaler organisasjonsløsninger som bør utredes videre.

2. Situasjonen i dag

2.1 Komplekse mål, oppgaver og organisering av arbeidsgiverfunksjonen

2.1.1 Uttrykte mål for den statlige arbeidsgiverpolitikken

KMD har ansvar for utvikling og gjennomføring av den statlige arbeidsgiverpolitikken.

Arbeidsgiverpolitikken angir mål og setter rammer for utøvelse av arbeidsgiveransvaret i staten, som gjelder cirka 160 000 arbeidstakere som er innenfor det statlige tariffområdet (2014).

De arbeidsgiverpolitiske målene er uttrykt på flere steder og knyttet til litt ulike funksjoner, oppgaver og ansvar som arbeidsgivere i staten har, både som representanter for arbeidsgiverrollen, virksomhets- og personalledere.

Følgende er hentet fra departementets nettsider, under beskrivelser av departements rolle i utvikling og gjennomføring av den statlige arbeidsgiverpolitikken:

- Departementet skal fremme en arbeidsgiverpolitikk som stimulerer til utvikling og resultatoppgjør i staten
- Lønns- og arbeidsvilkårene i staten skal understøtte virksomhetenes arbeid med å rekruttere og beholde kvalifiserte medarbeidere. Dette er avgjørende for å levere gode tjenester til innbyggere og næringsliv
- Forvaltningen og utviklingen av lov- og avtaleverket skal bidra til at virksomhetene kan nå sine mål på en ansvarlig og kostnadseffektiv måte
- De personalpolitiske retningslinjene orienterer om hvilke rammebetingelser som finnes i omstillingsarbeidet, gir oversikt over hvilke virkemidler som kan benyttes i omstillingsarbeidet og orienterer om hvordan virkemidlene kan brukes
- Statens personalhåndbok (SPH) er et oppslagsverk for lønns- og personalspørsmål i staten. Her finner du oppdatert informasjon om lov, avtaler, administrative bestemmelser og annet regelverk som setter rammer for og regulerer rettigheter og plikter for alle som er ansatt eller søker stilling i staten.

I beskrivelsen av departementets arbeid med ledelse og lederutvikling i staten uttrykkes følgende mål og forventninger:

- Regjeringen har store forventninger til og vil vise tillit til lederne. Det er viktig at ledere tar ansvar og utnytter sitt handlingsrom
- Lederplakaten er en del av «Program for bedre styring og ledelse i staten», hvor ledelse er et av fem innsatsområder. Programmet skal bidra til økt resultatorientering og gjennomføringskraft i forvaltningen. Endringstakten i samfunnet er høy, og kravene til å lede endres i takt med dette. En leder må utvikle sitt lederskap hele tiden
- Målgruppen for lederplakaten er alle ledere i staten. Topplederne har ansvar for å forankre de overordnede forventningene til ledere og viktige kjennetegn ved god ledelse i virksomhetene. Den skal være utgangspunkt for oppfølgingen av ledere og i arbeidet med å utforme ledelsesprinsipper i den enkelte virksomhet, tilpasset virksomhetens egenart og utfordringer.

I budsjettproposisjonen uttrykkes følgende hovedmål og prioriteringer (Prop. 1 S (2014–2015) Kap 2 Hovedmål og prioriteringer):

- Regjeringen vil fornye offentlig sektor. Staten skal være en moderne og god arbeidsgiver og tilby attraktive arbeidsplasser. Bedre ledelse og fjerning av tidstyver vil bidra til at medarbeiderne kan løse flere oppgaver, og det vil øke gjennomføringskraften i forvaltningen
- Regjeringen har satt i gang et program for bedre styring og ledelse i forvaltningen. Viktige elementer i programmet er blant annet å gi ledere større handlingsrom for å nå målene som er satt. Regjeringen ønsker å styre mer gjennom tydelige, overordnede prioriteringer og mindre gjennom detaljer
- Departementet skal fremme en arbeidsgiverpolitikk som stimulerer til utvikling og resultatoppgjør i staten. Dette danner grunnlaget for en aktiv og lokalt tilpasset arbeidsgiverpolitikk i virksomhetene
- Lederplakaten uttrykker at ledere i staten bidrar til at forvaltningen har gjennomføringskraft og oppnår resultater for samfunnet gjennom å:
 - Avklare oppdraget og omsette det til mål og strategier
 - Tydeliggjøre ansvar, roller og krav i egen organisasjon
 - Vise tillit, involverer og utvikler organisasjonen kontinuerlig
 - Fremme samhandling og effektiv oppgavefordeling
 - Svare for oppnådde resultater og kvalitet i tjenestene.

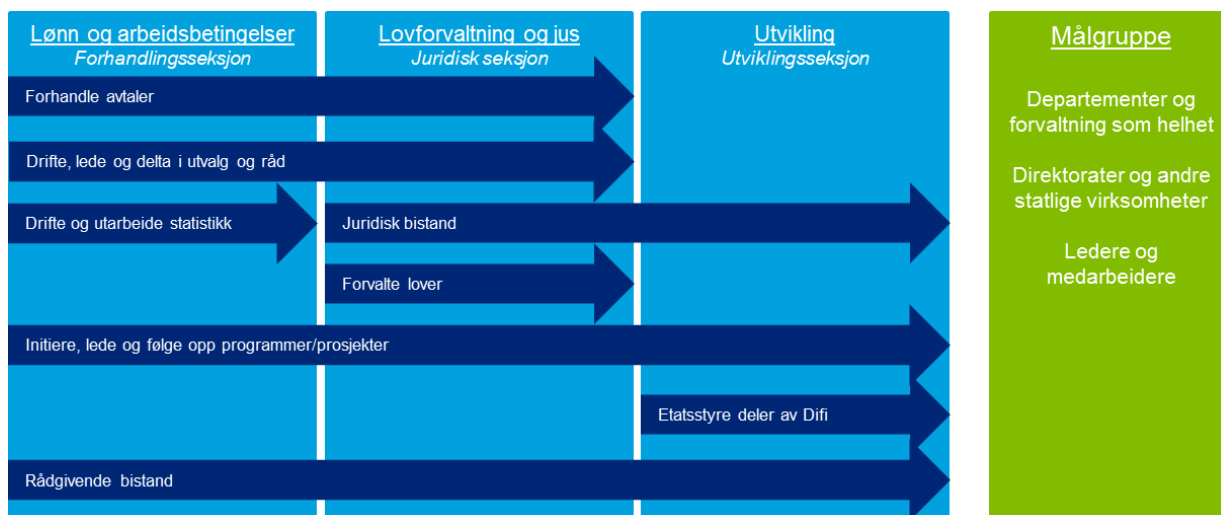
2.1.2 Oppgaver og organisering av den sentrale arbeidsgiverfunksjonen

Arbeidsgiveransvaret tilligger den enkelte statlige virksomhet, som er ansvarlig for ansettelser og lønns- og arbeidsvilkår for sine ansatte.

KMD ved Arbeidsgiverpolitisk avdeling har ansvar for den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i staten, som også kan beskrives som konsernfunksjonen. Departementets rolle og oppgaver er:

- Å delta som part i de sentrale tariffoppgjørene i staten. Som arbeidsgiverpart i staten skal departementet bidra til å nå regjeringens inntektspolitiske målsetninger gjennom å fremforhandle inntektspolitisk forsvarlige tariffavtaler
- Å inngå og forhandle om tariffavtaler med hovedsammenslutningene (HS), og slik legge rammer for lønns- og arbeidsvilkår i alle de statlige virksomhetene. I dette ligger også ansvaret for å agere i tjenestetvister i tråd med tjenestetvistloven
- Å forvalte tjenestemannsloven, tjenestetvistloven og forskrifter til lovene. Departementet kan også gi virksomheten pålegg, begrenset av hva som er bestemt i lov og sentrale tariffavtaler
- Å utvikle og iverksette tiltak og virkemidler knyttet til rollen som pådriver, rådgiver og støttespiller i omstilling og organisasjonsutvikling i forvaltningen, personalspørsmål og lederutvikling.

Basert på disse oppgavene er det per i dag en arbeidsgiverpolitisk avdeling med tre seksjoner og hver sine hovedarbeidsområder. Figuren under gir et overordnet bilde:



APA har hatt den nåværende strukturen i avdelingen siden 2007/2008. Ved opprettelsen av Difi i 2008 gikk noen oppgaver og medarbeidere over til Difi, og samtidig ble enhet for dokumentasjon og analyse lagt ned. Ansvaret for offentlig tjenestepensjon ble overført til nåværende ASD i 2009/2010. Avdelingen ble i sin helhet overført fra FAD til KMD ved opprettelsen av det nye departementet 01.01.14.

APA har rundt 32 medarbeidere. Statens personaldirektør leder avdelingen og har en ledergruppe på tre seksjonsledere/avdelingsdirektører, som leder hhv forhandlingsseksjonen, juridisk seksjon og utviklingsseksjonen.

Under beskrives hovedoppgavene innunder hvert område. Vedlegg 1 inneholder en stikkordsmessig oversikt over alle oppgaver.

2.1.2.1 Lønn og arbeidsbetingelser

APA ved Forhandlingsseksjonen forhandler Hovedtariffavtalen, deler av Hovedavtalen, sentrale særavtaler og fravik fra arbeidstidsbestemmelser i staten, og har ansvar for statens lederlønnssystem og systemet for lønning av dommere i ting- og lagmannsrettene. De har ansvar for driften av Statens lønnsutvalg og Statens sentrale tjenestemannsregister (SST), inkludert vedlikehold og rapportering. Videre leder forhandlingsseksjonen Statistikk- og beregningsutvalget i staten (SBU), og er deltaker i det tekniske beregningsutvalget i lønnsoppgjøret (TBU).

2.1.2.2 Lovforvaltning og jus

Juridisk seksjon forvalter og utvikler Tjenestemannsloven og Tjenestetvistloven, og har forhandleransvaret for Hovedavtalen. Seksjonen har også ansvar for å følge opp fellesbestemmelsene (del III) i Hovedtariffavtalen og yte juridisk bistand innenfor særavtaler for reiser innen- og utenlands, forvaltningsloven og offentlighetslovens anvendelse i staten. APA er ansvarlig for at det finnes et regelverk for forsikrings- og erstatningsordninger for statens ansatte, og har roller i konkrete saker. Videre har de rollen som saksbehandler for søknader angående Statens arverett. Juridisk seksjon har også ansvar for retningslinjer for karantene i staten, og drifter Karanteneutvalget og Tilsettingsrådet for overtallige i staten. Seksjonen yter juridisk bistand til virksomheter i forbindelse med omstillingsprosesser, etiske problemstillinger og varslingsrutiner.

2.1.2.3 Utviklingsoppgaver

APA ved Utviklingsseksjonen skal ha kunnskap om og være en pådriver for sentrale ledelses- og medarbeiderforhold i staten, legge til rette for utvikling og fornyelse, og bidra til å videreutvikle staten som attraktiv arbeidsgiver. Seksjonen deltar i etatsstyringen av Difi og har det faglige ansvaret i KMD for områdene statlig ledelse, personalpolitikk og kompetanseutvikling. Hovedansvaret for etatsstyring av Difi ligger i AIF. Eksempler på tiltak og virkemidler er Program for bedre styring og ledelse i staten,

digital opplæring, kurs og konferanser, opplæring og veiledning knyttet til rekruttering, mangfold og IA. Utviklingsseksjonen leder samarbeidet med HS-ene på IA-området, og deltar i trepartssamarbeidet her gjennom å være representert i Oppfølgingsgruppen som ledes av statssekretær i ASD.

2.1.3 Kompleks og sammensatt funksjon

Den sentrale arbeidsgiverfunksjonen slik den er organisert i APA i dag har et bredt og spredt ansvar og en kompleks oppgaveportefølje knyttet til flere, prinsipielt nokså ulike funksjoner innenfor arbeidsgiverrollen:

- Avdelingen er departementets fagmiljø for utvikling og gjennomføring av den statlige arbeidsgiverpolitikken
- Avdelingen har både forhandlings- og forvaltningsansvar for felles avtale-, regel- og rammeverk knyttet til lønns- og arbeidsvilkårene i staten
- Avdelingen er det sentrale kontaktpunktet for virksomhetene knyttet til deres praktiske utøvelse av rollen som arbeidsgiver
- Avdelingen har ansvar for leveranse av konkrete fellestjenester, utviklings- og opplæringstiltak som er knyttet til den statlige arbeidsgiverfunksjonen.

Vi går i dette kapitlet nærmere inn på noe av det som kan utfordre dagens løsning, i de nære omgivelsene som tilgrensende funksjoner og oppgaver, og endrede og nye behov hos brukerne.

2.2 Flere tilgrensende funksjoner og oppgaver

2.2.1 Den generelle arbeidsgiverpolitikken i et annet departement

Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) har ansvar for politikken knyttet til det norske arbeidsmarkedet, arbeidsmiljø, pensjoner og velferd. *Arbeidsmarkedsavdelingen* har ansvar for å fremme et generelt velfungerende arbeidsmarked og virkemidler rettet mot utsatte grupper i arbeidsmarkedet, arbeidsinnvandringsregelverket og inntektspolitikken. *Arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingens* ansvarsområder omfatter arbeidsrett, arbeidsmiljø og sikkerhet i norsk arbeidsliv, både på land og på norsk kontinentalsokkel. Avdelingen har ansvaret for forvaltning av arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter og enkeltbestemmelser i petroleumsloven, HMS-forskriftsverk og arbeidstvistlovgivingen. Avdelingen arbeider med politikkutvikling, regelverk, forvaltning og kunnskapsutvikling knyttet til ulike sider ved arbeidslivet, som arbeidstid, stillingsvern, systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid (HMS), inkluderende arbeidsliv, bekjempelse av useriøsitet og sosial dumping, partssamarbeid, medvirkning og medbestemmelse. Avdelingen har også ansvaret for ferieloven, lønnsgarantiloven og regelverk for medbestemmelse i selskapslovgivingen, samt for lov om allmenngjøring av tariffavtaler, som er et viktig virkemiddel mot sosial dumping.

Den statlige arbeidsgiverpolitikken er skilt ut som et eget ansvarsområde, som ligger under KMD. KMD har ansvar for alle de sentrale arbeidsoppgavene knyttet til den statlige arbeidsgiverfunksjonen med unntak av ansvaret for den offentlige tjenstepensjonen som ble overflyttet til ASD i 2009/2010, inkludert etatsstyringsansvaret for Statens pensjonskasse.

Spørsmålet om organisering av oppgaver i den statlige arbeidsgiverfunksjonen berører således spørsmålet om hvor grensene oppfattes å gå mellom den statlige og den generelle arbeidsgiverpolitikken.

2.2.2 Forvaltningspolitikk og arbeidsgiverpolitikk i ulike departementsavdelinger

Forvaltningspolitikk er definert som politikk for hvordan forvaltningen skal være organisert, styrt og ledet, og hvordan den skal virke. Forvaltningen er i stadig endring, og må være i takt med samfunnet rundt seg. Forvaltningspolitikken skal «finne de beste løsninger som gjør at vi til enhver tid har en effektiv forvaltning, en brukervennlig forvaltning, en forvaltning som fungerer fra første dag ved

politiske skifter, og ikke minst en forvaltning som har tillit i befolkningen». (Kilde: regjeringen.no, KMD, Tema Statlig forvaltning, «Hva er forvaltningspolitikk»?)

KMD har ansvar for forvaltningspolitikken i staten gjennom Avdeling for IKT og forvaltning (AIF). AIF har etatsstyringsansvaret for Difi, som er statens fagorgan for IKT- og forvaltningsutvikling i offentlig sektor. Difi jobber innenfor flere fagområder og skal bidra til utvikling og forbedring av organisering, arbeidsprosesser, digitalisering, endringsledelse, innovasjon og anskaffelser i forvaltningen.

KMD har satt fokus på tre store forbedringsområder i staten:

- Bedre styring og ledelse
- Jakt på tidstyver
- Digitalisering

Virkemidlene for å nå disse målene er i alt overveiende grad «myke» virkemidler som kunnskapspåvirkning, veiledning, rådgivning og opplæring, samt formulering av generelle føringer og styrings- og ledelseskrav rettet mot de statlige virksomhetene.

Arbeidsgiverpolitisk avdeling (APA) har et faglig ansvar for deler av forvaltningspolitikken, knyttet til utvikling av de menneskelige ressursene, ledelse og kompetanseutvikling i staten, og styrer Difi på disse områdene. Områdene ligger i grenseland mellom arbeidsgiverpolitikk og forvaltningspolitikk, og det vil kunne fremføres argumenter for ulike organisatoriske løsninger.

2.2.3 Virksomhetsstyring i staten i et annet departement

Finansdepartementet har et overordnet ansvar for økonomistyring i statsforvaltningen, og forvalter departementenes styring av statlige virksomheter (kapittel 1 i Bestemmelser om økonomistyring i staten). Forvaltningen av økonomiregelverket og operative oppgaver knyttet til statsregnskapet og statlig betalingsformidling er i hovedsak delegert til Direktoratet for økonomistyring (DFØ).

DFØ er statens ekspertorgan innenfor statlig styring, og utfører forvaltningsoppgaver for alle statlige virksomheter. Direktoratet har vedtaksmyndighet innenfor det statlige økonomiregelverket og forvalter to statlige konsernsystem.

DFØ sin uttrykte visjon er effektiv ressursbruk i staten, og direktoratet skal bidra gjennom å være både en pådriver for god styring i staten og tilby rådgivnings- og systemtjenester som legger til rette for god styring. DFØ understreker behovet for en helhetlig tilnærming til styring i staten.

Sett fra virksomhetenes perspektiv vil den sentrale politikken knyttet til virksomhetsstyring og arbeidsgiverrollen kunne oppfattes som å henge sammen og noe som burde ses i større sammenheng.

2.3 Endrede og nye behov

2.3.1 Evalueringen av Difi etterlyser en koordinert og strategisk pådriver i forvaltningsutviklingen

Agenda Kaupang har i samarbeid med A-2 foretatt en evaluering av Difis oppdrag, oppgaveløsning og måloppnåelse (Evaluering av Difi, Rapport 31.12.2014). Evalueringen beskriver hvordan politiske ambisjoner og utviklingstrekk i offentlig sektor øker behovet for et sterkt, faglig forankret miljø i staten som kan være pådriver for en samordnet forvaltningsutvikling og digitalisering.

Det sies at Difi har lyktes med mange av de konkrete oppdragene og utviklingsoppgavene, men ikke har «levert i henhold til departementets mål og omgivelsenes forventninger om at Difi skal være en strategisk pådriver for endring og fornyelse i forvaltningen» (s.9). Det hevdes videre at nåværende

mandat og oppgaveportefølje og måten KMD samlet sett styrer Difi på, ikke legger godt nok til rette for å kunne ta en slik rolle.

Evalueringen peker på behovet for å i større grad få til en samling av statens sentrale kompetansemiljøer for å kunne ta ut flere synergieffekter mellom områdene og skape tilstrekkelig samlet kraft i en ledelsesstyrt forvaltningsutvikling.

I kapittel 3 i rapporten beskrives etatsstyringen og styringsdialogen mellom KMD og Difi. Det påpekes at det er AIF som har etatsstyringsansvaret, og at APA har det faglige styringsansvaret for Difis oppdrag på områdene ledelse og kompetanse. Agenda oppsummerer som et mulig forbedringsområde «koordineringen av ønsker og bestillinger knyttet til det arbeidsgiverpolitiske området i forhold til styringsdialogen, og arbeidsdelingen og fagdialogen på dette området mellom departementet og Difi» (s.24). De mener det bør ses «nærmere på arbeidsdelingen og organiseringen av fagområdet ledelses- og organisasjonsutvikling, som har fagmiljøer både i APA og i Difi» (s.25).

Rapporten beskriver forbedringspotensial knyttet til koordinering mellom APA og AIF i styringen av Difi, arbeidsdelingen mellom APA og Difi på ledelses- og kompetanseområdet og fokus og prioriteringer i Difis arbeid med disse oppgavene. Det pekes på at Program for bedre styring og ledelse for 2014-2017 vil kunne bidra til større enhet (s.32).

Agenda foreslår å utvikle etatsstyringen av Difi, med større fokus på å utvikle Difis strategiske rolle, endret virksomhetsstrategi, ledelse og intern organisering samt å vurdere å gi direktoratet sterkere virkemidler for å kunne fylle rollene som både premissleverandør, kunnskapsutvikler, formidler og rådgiver på strategisk nivå.

Evalueringen behandler ikke den statlige arbeidsgiverfunksjonen eller de oppgavene i KMD som er mest forbundet med utøvelse av denne funksjonen. Det er likevel åpenbart at problemstillingene henger sammen. En gjennomgang av arbeidsgiverfunksjonen vil berøre spørsmål om behov knyttet til rolle og oppgaver for flere sentrale kompetansemiljøer i staten.

2.3.2 Utredning om effektivisering av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet etterlyser strategisk utvikling og klargjøring av roller og ansvar

Capgemini Consulting har i samarbeid med Agenda gjennomført en Utredning om effektivisering mv av de administrative fellesfunksjonene i staten (desember 2014). Utredningen legger til grunn en vid forståelse av begrepet administrative tjenester, som omfatter både arkiv og dokumentforvaltning, forværelsefunksjoner, IKT, sikkerhet og beredskap, intern styring, samt lønns- og personalfunksjonen. Ressursbruken når det gjelder utøvelse av personalfunksjonen er omfattende, og nest størst av alle.

Utredningen setter fokus på muligheter for bedre utnyttelse av stordriftsfordeler, bruk av teknologi og økt produktivitet som virkemidler for bedre utnyttelse av de administrative ressursene som leverer tjenester til departementsfellesskapet. Med bakgrunn i kartlegging og analyse av dagens situasjon avdekkes flere effektiviseringspotensialer, og det fremmes forslag om forbedringer og videreutvikling av de administrative funksjonene frem mot 2020.

Rapporten konkluderer med at det er behov for å vurdere styringsstruktur og utviklingsinnhold for de administrative funksjonene, for å sikre en mer strategisk utvikling og klargjøring av roller og ansvar. Dette i tillegg til å etablere konkrete effektiviseringstiltak for de administrative funksjonene og utvikle DSS sin tjenesteportefølje.

Den sentrale statlige arbeidsgiverfunksjonen har per i dag oppgaver som kan betraktes som administrative fellesfunksjoner, som har å gjøre med og tjener departementsfellesskapet, og kan vurderes i henhold til dette.

2.3.3 Produktivitetskommisjonen påpeker behov for mer målstyrte virksomheter og et tydeligere ledelsesansvar

Nylig ble Produktivitetskommisjonens første rapport lagt frem (NOU 2015:1 Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd). Kommisjonen peker på en rekke omstillingsbehov i samfunnet og mulige tiltak, og en av konklusjonene er at det er av stor betydning for norsk økonomi og fortsatt utvikling av velferdssamfunnet å få til en produktivitetsøkning innenfor offentlig sektor. Utvalget drøfter forskjellige tilnærminger til dette, blant annet at det er behov for å formulere tydeligere mål og stille krav til virksomhetenes resultater, og at man bør gi økt fristilling av virksomhetene kombinert med større ansvar. Dette krever en klar rolleforståelse i det politiske systemet, slik at systemet med mål- og resultatstyring, delegering og desentralisering i praksis gir en effektiv oppgaveløsning. Rapporten beskriver hvordan økt frihet og fleksibilitet for virksomhetene, mindre generell regulering, og forsterket utvikling av ledelse og et godt arbeidsmiljø vil være produktivitetsfremmende.

Kommisjonens tilnærming og konklusjoner innebærer krav til de statlige virksomhetene om å kunne omstille og finne mer effektive måter å drive virksomheten og løse oppgavene. Dette stiller krav til hele organisasjonen om å finne de gode løsningene, og forventninger til ledelsen om å kunne drive effektiviseringsprosessene på måter som involverer og forløser potensialet og kraften hos de ansatte.

Deloitte oppfatter at det i påpekte samfunnsmessige behov og krav til statlige virksomheter ligger klare forventninger til utøvelsen av et det lokale arbeidsgiveransvaret i virksomhetene i tiden fremover.

2.3.4 Fornye, forenkle og forbedre – regjeringens program for bedre styring og ledelse i staten

Regjeringen forventer at det skjer forbedringer på et antall områder i forvaltningen og viser til forbedringspotensialer påpekt av blant annet 22. juli-kommisjonsrapporten og andre undersøkelser:

- Ledere i staten har ofte ikke det nødvendige handlingsrommet, eller de utnytter ikke det handlingsrommet de faktisk har
- Det styres etter for mange mål og aktiviteter på en gang
- Evnen til å gjennomføre vedtatte planer er for svak
- Evnen til å koordinere og samhandle er til dels mangelfull

(«Bedre styring og ledelse» på KMDs nettsider)

Regjeringens program for bedre styring og ledelse skal være et svar på dette, og skal bidra til økt gjennomføringskraft. Programmet har statlige ledere som sin viktigste målgruppe, da det er et lederansvar å angi retning og sørge for at tiltak som sikrer måloppnåelse faktisk blir gjennomført.

Deloitte legger til grunn at budskapet i dette programmet også berører virksomhetenes utøvelse av arbeidsgiverfunksjonen.

3. Gjennomføring og resultater fra workshops og intervjuer

Vi har arrangert, fasilitert og oppsummert to workshops og gjennomført individuelle intervjuer.

Deltakerne i workshop og intervjuobjekter har vært virksomhetsledere, representanter for sentral ledelse og stab eller leder for administrative funksjoner, HR/personal- og organisasjonsavdeling eller lignende i virksomheten.

Følgende virksomheter eller organisasjoner har deltatt i en eller begge workshops:

- ASD
- Arbeidstilsynet
- Arbetsgivarverket
- Bufetat
- DFØ
- Difi
- Forsvaret
- HOD
- Jernbaneverket
- Justis- og beredskapsdepartementet
- KMD
- Kunnskapsdepartementet
- Kystverket
- NAV
- Skattedirektoratet
- Vegdirektoratet
- Fra hovedsammenslutningene:
 - Akademikerne
 - LO
 - Unio
 - YS

I tillegg har vi hatt egne møter/samtaler med FIN, Difi, DFØ, APA, AIF, Akademikerne, Spekter, Arbetsgivarverket i Sverige, Polarinstituttet og UH-sektoren representert ved de største universitetene.

3.1 Tema og diskusjoner

Både i workshops og intervjuer har vi tatt opp tema og stilt spørsmål om aktørenes oppfatninger om nåsituasjonen for den statlige arbeidsgiverfunksjonen, ønsket fremtidig situasjon/løsning, om det foreligger endringsbehov og eventuelt hva som kan og/eller burde gjøres.

3.1.1 Workshop 1: Nåsituasjon, målbilde og endringsbehov

3.1.1.1 *Praktisk om workshop*

Workshop 1 ble avholdt onsdag 28.01.15, kl. 09:00-12:00. Tema for workshop var *Nåsituasjon, målbilde og endringsbehov*. Som vedlegg til Deloitte's invitasjon til workshop mottok deltakerne et notat som inneholdt informasjon om oppdrag og mandat, hvorfor vedkommende var valgt ut som deltaker, de viktigste problemstillingene og opplegg for workshop, samt hva vi oppfattet som nødvendig forarbeid fra deltakernes side. Totalt var det 27 deltakere på workshop 1.

3.1.1.2 *Program*

Workshop 1 var lagt opp på følgende måte:

- Innledning; bakgrunn og mål for workshop
- Presentasjoner og oppspill fra deltakere
 - o Deltakerne formidler én viktig ting de er opptatt av når det gjelder den statlige arbeidsgiverfunksjon
- Erfaringer og vurderinger fra Sverige: presentasjon fra det svenske Arbetsgivarverket
- Gruppedialog i tre faser med følgende temaer:
 - o Ønsket situasjon for den statlige arbeidsgiverfunksjonen
 - o Nåsituasjon for den statlige arbeidsgiverfunksjonen
 - o Innspill på endringsbehov for den statlige arbeidsgiverfunksjonen
- Avrunding i plenum.

3.1.1.3 *Gruppeinndeling og gruppedialog*

For å sikre bred deltakelse og involvering, klima for å kunne lytte til hverandre og få frem et godt tilfang av ikke ferdig etablerte erfaringer og synspunkter valgte vi å dele inn gruppen i fem mindre grupper med 5-6 deltakere, satt sammen på tvers og mest mulig blandet, basert på alfabetisk rekkefølge på deltakernes fornavn. Prosjektteamet fra Deloitte og to av ressursene fra KMD fungerte som referenter og oppsummerte dialogen underveis og i etterkant. Gruppene fikk også presentere de viktigste innspillene fra sin gruppe etter hver runde.

Vi opplevde et stort engasjement i alle grupper, positive ønsker om å bidra og en jevn deltakelse fra deltakerne gjennom hele dagen.

3.1.1.4 *Innspill og synspunkter i korte trekk*

Deltakerne kom inn i workshop med fokus på følgende sider ved den statlige arbeidsgiverfunksjonen:

- Behov for bedre sammenheng mellom arbeidsgiverpolitikken og øvrig forvaltningspolitikk
- Behov for en mer helhetlig eierstyring på HR-område
- Må avklares bedre hva som må være felles og hva som kan være differensiert
- Må gis klarere fullmakter til virksomhetene
- Må styrke partsrollen – staten som arbeidsgiver må mene noe og få en tydeligere stemme
- Må bli et tydeligere at staten er en enhetlig og helhetlig arbeidsgiver
- Arbeidsgiverfunksjonen har en viktig rolle å spille i inntektspolitikken.

I første gruppedialog var temaet *ønsket situasjon for arbeidsgiverfunksjonen*.

Samtlige grupper tok opp behovet for tydeliggjøring. Flere ønsker en tydeligere felles definisjon av hva som menes med og ligger i den statlige arbeidsgiverfunksjonen, samt en felles strategi for arbeidsgiverpolitikken i staten. Flere av gruppene – tydeligst fra gruppene med mange deltakere fra de statlige virksomhetene – ønsker seg en situasjon der virksomhetene står i sentrum for den sentrale arbeidsgiverfunksjonen.

Utøvelsen av arbeidsgiverfunksjonen bør også være preget av mindre styring og mer støtte. Arbeidsgiverfunksjonen må bedre tilrettelegge for at virksomhetene har ulike behov med hensyn til lover, regler og rådgivning, da de er svært forskjellige med hensyn til samfunnsoppdrag og størrelse. Flere av gruppene tok opp at den sentrale arbeidsgiverfunksjonen må utvikle dialogen med virksomhetene. Man kan ikke per definisjon legge til grunn at behovene og interessene for virksomhetene er kjent. Det ble også ytret ønsker om flere egne arenaer kun for arbeidsgivere, med aktuelle fellestemaer som «treffer».

I andre gruppedialog var temaet *opplevd nåsituasjon for arbeidsgiverfunksjonen*.

Samtlige grupper beskriver «den felles grunnmuren», regel-, rammeverk og verktøy, og det sentrale forhandlingsinstituttet som i prinsippet og overordnet betraktet relativt velfungerende. Det fungerer best på områder hvor det er behov for likhet. De sentrale forhandlingene oppfattes som effektive med tanke på ressursbruk og resultater (bidrar til færre konflikter).

Det som fremheves som mindre bra er manglende felles mål og strategier for arbeidsgiverfunksjonen. Det er behov for mer og bedre dialog mellom den sentrale og den lokale arbeidsgiverfunksjonen, for å dele informasjon, erfaringer, behov, og spørsmål og svar på et strategisk og overordnet virksomhetsstyrings- og ledelsesnivå. Flere av gruppene fremhevet behovet for mer samarbeid og flere arenaer for dialog. Det ble også trukket frem at det samlet sett er for mange regler og avtaler, prosesser, roller og fullmakter involvert i arbeidsgiverfunksjonen, som kompliserer systemet unødvendig og gjør det ineffektivt. Noen grupper trakk opp spesifikt at det trengs bedre koordinering mellom oppgavene som i dag ligger i henholdsvis KMD, FIN og ASD.

Som avslutning på gruppedialogen diskuterte gruppene *endringsbehovet knyttet til den statlige arbeidsgiverfunksjonen*.

Det kom frem et samstemt ja om at *det er et endringsbehov*. Derimot er det ulike perspektiver og oppfatninger på hva som bør endres, og hvorfor. Flere grupper diskuterte hvordan virksomhetene kan settes mer i sentrum, behovet for økt dialog og kunnskap om virksomhetenes behov fra topp til bunn. Noen gikk så langt som å ønske direkte medlemsstyring og/eller medlemservice (ref. svensk modell).

Flere av gruppene var opptatt av å skape økt handlingsrom og/eller bedre utnyttelse av handlingsrommet som tilligger den lokale arbeidsgiverfunksjonen. Noen spilte inn behovet for å se på og gjøre endringer i forvaltningsutviklingsoppgavene slik de ligger i dag, og eventuelt plassere flere av oppgavene i Difi. Det kom også opp synspunkter på at det kunne være fornuftig å overføre en del av de juridiske oppgavene knyttet til lov- og regelverket til ASD, som ledd i harmoniseringen med øvrig arbeidsliv.

3.1.2 Workshop 2

3.1.2.1 Praktisk om workshop

Workshop 2 ble avholdt onsdag 25.02.15, kl. 09:00-12:00. Tema for workshop var utviklingsbehov og endringsområder. Program for workshop ble presentert i invitasjonsmailen, og deltakerne ble bedt om å reflektere rundt følgende diskusjonstemaer i forkant av workshopen:

- Hva synes du er de viktigste områdene for endring i den sentrale arbeidsgiverfunksjonen?
- Hvilke endringstiltak ser du for deg?
- Hvordan kan man fremme en god dialog mellom sentralt og lokalt nivå?

Deltakerlisten er presentert tidligere i kapitlet. Totalt var det 19 deltakere på workshop 2.

3.1.2.2 Program

Programmet for workshop 2 var som følger:

- Innspill og synspunkter så langt

- Gruppedialog i to faser med følgende temaer:
 - o Endringsområder for den sentrale arbeidsgiverfunksjonen
 - o Utvikling av arbeidsgiverdialogen
- Gruppepresentasjon
- Cafédialog med følgende diskusjonstemaer:
 - o Strategisk og operativ støtte til lokal arbeidsgiverfunksjon
 - o En sentral statlig arbeidsgiverfunksjon styrt av virksomhetene
 - o Forvaltningsutvikling – støtte til felles utfordringer og sektorovergrepene løsnings
 - o Lønnsdannelse, lov- og avtaleverk tilpasset lokale behov
- Avslutning om veien videre v/oppdragsgiver.

3.1.2.3 **Gruppeinndeling og -dialog**

Workshop 2 var delt opp i to faser.

I fase 1, *Gruppedialog*, var gruppeinndelingen basert på hvilken rolle og funksjon i forhold til arbeidsgiverfunksjonen som deltakerne representerer. For eksempel ble det i samråd med oppdragsgiver valgt å sette statlige virksomheter og Hovedsammenslutningene i ulike grupper.

I fase 2, *Cafédialog*, sto deltakerne fritt til å velge hvilket cafébord de ønsket deltakelse ved. Hensikten med å sirkulere mellom og bytte grupper på denne måten er å øke modning for utvikling av standpunkter. Det var totalt fire cafébord med hvert sitt diskusjonstema, og dialogen besto av tre runder slik at hver deltaker fikk gi sine synspunkter/innsspill på tre av fire diskusjonstemaer.

3.1.2.4 **Innspill og synspunkter fra workshop 2**

I første gruppedialog var diskusjonstemaet *utviklingsområder for den sentrale arbeidsgiverfunksjonen*.

Forslagene som ble fremmet var mange og på ulike områder. Behovet for tydelige mål og strategier for arbeidsgiverfunksjonen løftes frem som et viktig område. Videre gis det mange innspill på at det er behov for strategisk og operativ støtte til gjennomføring av lokal omstillingsprosesser. I den sammenheng trekkes paralleller til konsernmodell og KS sin støtte til kommunene.

I andre gruppedialog var diskusjonstemaet *utvikling av arbeidsgiverdialogen*. Fra arbeidsgiverne er det stort ønske om en tettere dialog og økt mulighet for påvirkning i den sentrale arbeidsgiverfunksjonen. Det er usikkerhet om dagens arenaer for dialog er tilstrekkelig for å formidle virksomhetenes behov og kunnskap om lokale forhold. Samtidig må en stor del av ansvaret for å formidle behov ligge på virksomhetene selv. Det vil sannsynligvis være behov for å støtte de statlige arbeidsgiverne i å utvikle en felles og sterk stemme i dialogen med de organer som utøver partsrollen i den sentrale arbeidsgiverfunksjonen.

Cafédialogen ble gjennomført med *fire ulike problemstillinger*;

- Strategisk og operativ støtte til lokal arbeidsgiverfunksjonen
- En sentral statlig arbeidsgiverfunksjon styrt av virksomhetene
- Forvaltningsutvikling - støtte til felles utfordringer og sektorovergrepene løsnings
- Lønnsdannelse, lov- og avtaleverk tilpasset lokale behov

Gjennom samlingen komme det frem en rekke individuelle erfaringer og syn, samt mer samtlende anbefalinger om veien videre etter diskusjoner i gruppene.

Innspill fra workshop 1 og 2 har dannet grunnlag for drøftinger i kapittel 4 og konklusjoner og anbefalinger i kapittel 6.

En mer detaljert oppsummering av innspill fra workshop ligger som vedlegg 2 til rapporten.

3.1.3 Intervjuer

I samarbeid med oppdragsgiver identifiserte Deloitte informanter med erfaring fra arbeidsgiverfunksjonen og kvalifiserte synspunkter på helheten som kunne intervjues. I tillegg har flere aktører tatt kontakt med ønske om en samtale hvor de kunne formidle sin synspunkter og perspektiver.

Det har blitt gjennomført flere dybdeintervjuer. Intervjuene har tatt utgangspunkt i de samme hovedtemaene som workshopene, men hatt en nødvendig fleksibilitet til å følge opp tema av særlig interesse. Deloitte har hatt samtaler med følgende aktører/interessenter i tillegg til de to workshopene: FIN, Difi, DFØ, APA, Akademikerne, Spekter, AIF og Polarinstituttet.

Tilbakemeldinger fra intervjuene fremgår i kapittel 4 og 6.

4. Sentrale diskusjoner og deltakernes innspill

4.1 Overordnede perspektiver som har kommet frem

4.1.1 Organisering har betydning – men ingen klar fasit

Organisasjonsteori sier at organisering av oppgaver og funksjoner aldri er nøytralt eller likegyldig. Måten de arbeidsgiverpolitiske aktørene er organisert og plassert i forhold til hverandre, vil påvirke hvilken kontakt og samhandling de har med andre aktører, hvilken informasjon de har tilgang til, hvilken kunnskap og forståelse om virkeligheten som de utvikler og hvilke utfordringer, problemstillinger og løsninger som de får øye på. Organisering utvikler perspektiver, påvirker holdninger og verdier, gir kompetanse og legger grunnlag for kultur hos aktørene vi er opptatt av å studere og si noe om.

Organisering påvirker også hvilke beslutninger som tas innenfor det feltet eller området vi ser på. Med en bestemt organisering utvikles bestemte beslutningssystemer, som regulerer hvordan beslutningsprosessene foregår, som igjen vil påvirke beslutningsinnhold og gjennomføring og etterlevelse av beslutninger.

Organisering av arbeidsgiverfunksjonen handler om å gruppere oppgaver som antas henge sammen, og skape grenser mot andre oppgaver og funksjoner.

Den sentrale arbeidsgiverfunksjonen er i dag organisert som en avdeling i departementet, med tre seksjoner som har organisert og fordelt oppgavene i hhv forhandling, jus og utvikling. Denne organiseringen skaper en strukturell fokus – og en strukturell blindhet.

Deloitte sitt utgangspunkt for innsamling og oppsummering av synspunkter på organisering har vært at organisering av arbeidsgiverfunksjonen både kan oppfattes som en del av problemet (kan oppfattes som å gi «feil» fokus i innretning og utøvelse), og som en del av løsningen (gjennom å organisere annerledes kan det skapes et «riktigere» fokus).

Vi har ikke funnet noen felles oppfatninger om en organisatorisk «fasit» knyttet til den statlige arbeidsgiverfunksjonen. I stedet har vi fått ulike synspunkter og innspill på organisering av deler av oppgavene. Vi har også fått bekreftet at organisering og plassering innebærer å avveie mellom ulike interesser, og at alle organisatoriske løsninger vurderes som å ha både styrker og svakheter.

Flere av aktørene og interessentene vi har hatt dialog med er også mer opptatt av rolleforståelse, rammer, kompetanse og kapasitet til å utføre de ulike oppgavene som inngår i arbeidsgiverfunksjonen enn organisering og plassering.

En foreløpig vurdering er at den statlige arbeidsgiverfunksjonen, uansett organisering, bør utvikle evnen til å reflektere over egen oppgaveløsning og kunne justere og foreslå endringer i utøvelse og virkemåte, tilpasset endrede og nye behov i omverden. Med dagens raske endringer i arbeidsmarkedet forsterkes dette behovet.

4.1.2 Nærhet til politisk ledelse – styrke eller hemsko?

Dagens plassering av den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i et departement innebærer en umiddelbar nærhet til politisk ledelse. Oppgavene er organisert sammen innenfor en ordinær departementsavdeling, som styres og ledes på vanlig måte av en ekspedisjonssjef som inngår i departementets ledergruppe og er i styringslinjen fra statsråden. Ekspedisjonssjefen har samtidig rollen som Statens personaldirektør, som representerer interessene til og forhandler på vegne av de statlige virksomhetene. På denne måten samles i en og samme funksjon og organisatoriske enhet både et politisk mandat, et faglig ansvar og et sentralt partsansvar for arbeidsgiverfunksjonen.

Dette kan ses som en styrke for arbeidsgiverfunksjonen. Vi har fått synspunkter på at dette gjør at arbeidsgiverfunksjonen lettere kan fange opp politiske mål og styringsambisjoner på arbeidsgiverområdet, sette fokus på aktuelle prinsipper og hensyn i forhandlingsprosessene og bidra til gjennomføring av politikken gjennom flere ulike virkemidler, prosesser og tiltak. Nærheten til politikken gir styrke og legitimitet i forhold til å holde dagsaktuell fokus i arbeidsgiverpolitikken.

Men nærheten til politikken kan også ses som en hemsko og et hinder. Flere hevder at nærheten gjør det vanskelig å ha en tydelig og proaktiv partsstemme eller være faglig djerv og dristig med tiltak som risikerer å skape konflikter som er vanskelig å takle politisk. Med skiftende politisk ledelse kan det også være vanskelig å stake ut en langsiktig strategi og utviklingsretning for den statlige arbeidsgiverfunksjonen. Flere av representantene for virksomhetene hevder at nærheten til politikken øker avstanden mellom den sentrale funksjonen og de statlige virksomhetene, og dermed svekker arbeidsgiverfunksjonen på lang sikt.

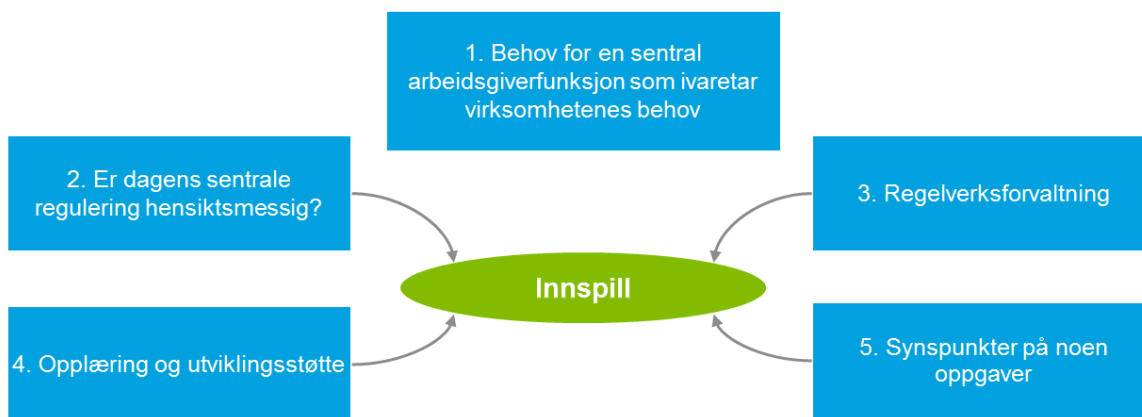
Vi har fanget opp og beskriver senere i dette kapitlet synspunkter på behovet for å **styrke virksomhetsfokus og virksomhetsstyring i utøvelsen arbeidsgiverfunksjonen**, og tanker og innspill på mulige organisatoriske grep for bedre å legge til rette for dette.

4.2 Oppsummering av diskusjoner, innspill og vurderinger

Det empiriske arbeidet omfatter 30-40 timer med innspill, diskusjoner og dialog. Deltakerne har hatt ulike erfaringer og perspektiver og svært mange tema har vært berørt gjennom arbeidet. Det har ikke vært hensikten eller mulig å gjengi alt, men å trekke ut essensen av de viktigste diskusjonene og innspillene for å avdekke behov og potensialer for endring.

I dette kapitlet går vi inn på de mest sentrale innspillene som har kommet frem knyttet til gjennomgangens tema og problemstillinger. Det er deltakernes synspunkter som er gjengitt, men Deloitte har generalisert, gruppert og spisset dem i forhold til det vi oppfatter som de viktigste diskusjonene om nåsituasjon og fremtid for den statlige arbeidsgiverfunksjonen.

Synspunktene og innspillene som har kommet frem er sortert under fem hovedkategorier:



Figur: Hovedtema for synspunkter og innspill

4.2.1 Behov for en sentral arbeidsgiverfunksjon som ivaretar virksomhetenes behov

Det er ikke fra noe hold stilt spørsmål ved at det er behov for en sentral statlig arbeidsgiverfunksjon. Tvert imot oppfatter vi at det er bred enighet om behovet for en tydelig felles funksjon. Den skal bidra til gode rammebetingelser for utøvelse av arbeidsgiverfunksjonen lokalt, gjennom å identifisere og ivareta de statlige virksomhetenes felles og langsiktige behov i lønnsdannelse, utvikling av lov og avtaleverk og felles utviklings- og støttefunksjoner.

Behovene uttrykkes kanskje tydeligst i forhold til det sentrale forhandlingsinstituttet, men det er klare synspunkter på dette også for andre oppgaver og roller. Mange peker på at staten bør fremstå mer enhetlig som arbeidsgiver på mange områder, kanskje mer enn i dag. Økt bruk av fellesløsninger og felles tilrettelegging for erfaringslæring på tvers vil kunne øke effektiviteten og gi virksomhetene anledning til å ha enda større fokus på kjerneoppgavene.

Diskusjon og innspill har således ikke gått på om det er felles behov og bruk for felles løsninger, men heller på hva som bør være felles versus hva som bør ligge til den enkelte virksomhet, hvordan dialogen mellom sentral og lokal arbeidsgiverfunksjon bør være, og hvorvidt dagens organisatoriske plassering i departement er hemmende eller fremmende for målene for den statlige arbeidsgiverfunksjonen.

Gjennomgående etterspørres en **tydeliggjøring** av hva som egentlig er tenkt om rollen og hovedoppgavene til den sentrale statlige arbeidsgiverfunksjonen.

4.2.1.1 Hva er virksomhetenes behov?

De statlige arbeidsgiverne leder virksomheter som er svært ulike til sin karakter, og de har ulike forventninger og behov i forhold til den sentrale arbeidsgiverfunksjonen. De vil også ha ulike behov i den lokale utøvelsen av arbeidsgiverfunksjonen, for eksempel knyttet til størrelse, oppgaver og mandat, behov for spesialistkompetanse og omstillingsbehov.

Det er nettopp her – i forståelsen av at virksomhetenes behov er ulike – at nøkkelen til hvordan den felles statlige arbeidsgiverfunksjonen bør utformes og utøves for å tjene staten som helhet og den enkelte virksomhet ligger. Virksomhetene ser behov for sentrale løsninger for det som bør være likt og samtidig økt lokalt handlingsrom på områder hvor virksomhetenes skiller seg fra hverandre.

Det er på områder med felles behov at arbeidsgiverfunksjonen oppleves å fungere best i dag. Fremover etterspørres en tydeligere pådriver og sterkere sentral aktør i staten som på overordnet nivå gjennom strategier og policy forvalter og fører ut statens grunnverdier, sentrale arbeidsgiverpolitiske mål og føringer på virkemiddelbruk i arbeidsgiverfunksjonen.

Det at den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i det daglige og på operativt nivå holder et høyt detaljeringsnivå hva gjelder kommunikasjon og formidling av budskap, og opererer med mange

spesifikke reguleringer og særavtaler, gjør at den oppfattes som kompleks og lite transparent i fokus og prioriteringer. Dette ses som hemmende for virksomhetenes mulighet til å utøve en aktiv lokal arbeidsgiverpolitikk og å bruke arbeidsgiverfunksjonen som et virkemiddel for utvikling og måloppnåelse.

4.2.1.2 Hvem sine behov styrer den sentrale statlige arbeidsgiverfunksjonen i dag?

Den sentrale statlige arbeidsgiverfunksjonen skal formidle og ivareta de statlig arbeidsgivernes interesser i dialog og forhandlinger med hovedsammenslutningene. Den skal også fremme kvalitet, effektivitet og gjennomføringsevne gjennom samlende strategier, fellesfunksjoner og støtte. Dette oppfattes av virksomhetene som å nødvendiggjøre at virksomhetenes reelle og skiftende behov legges til grunn for utøvelse av den sentrale statlige arbeidsgiverfunksjonen.

Samtidig innser arbeidsgiverne i staten at den sentrale arbeidsgiverfunksjonen ikke kan ses isolert fra andre samfunnsbehov og politiske områder. Lønnsdannelsen i staten og lønnsdannelsen i privat sektor påvirker hverandre gjensidig. I offentlig sektor er den statlige lønnsdannelsen frontfag. Arbeidsgiverpolitikken påvirker realiseringen av andre politiske mål og ambisjoner som f.eks. integreringspolitikk, forvaltningspolitikk eller næringspolitikk.

Dagens organisering av den sentrale arbeidsgiverfunksjon påvirker hvor mye det legges vekt på disse koblingene til andre politikkområder. Deloitte oppfatter at det her går et skille i oppfatninger mellom de som i dag jobber med sentrale arbeidsgiveroppgaver i eller i nær tilknytning til departementet, og virksomhetene utenfor departementene.

Et sentralt spørsmål knyttet til fremtidig organisering og utvikling av arbeidsgiverfunksjonen er i hvilken grad det er virksomhetsbehovene og i hvilken grad det er den førte politikken som skal ligge til grunn for prioriteringer og valg i utøvelsen av arbeidsgiverfunksjonen, og hvilke konsekvensene for dette spørsmålet som ulike organisatoriske løsninger får.

«Hvor har personaldirektøren sitt mandat fra? Virksomhetene er ikke mandatgivere.»

Dette spenningsfeltet har blitt gitt mye oppmerksomhet i intervjuer og workshops. Med svært få unntak oppfatter Deloitte at det er enighet om at det i dag er en ubalanse i styrkeforholdet mellom virksomhetenes innflytelse på og politisk styring av arbeidsgiverfunksjonen, som går i politikkenes favør. Virksomhetene opplever å ha for liten påvirkning på utøvelse av den statlige arbeidsgiverpolitikken.

Særlig om forhandlingsinstituttet

Det er hos virksomhetene en del nokså kritiske oppfatninger om, men også spørsmål og usikkerhet knyttet til hvordan de sentrale forhandlingene egentlig foregår. Det etterlyses en mer strategisk og dynamisk arbeidsgiverfunksjon som sikter mot modernisering av statlige virksomheter og gir handlingsrom for lokal arbeidsgiverpolitikk. Fokus i forhandlingene oppleves som å være preget av ønsket om å unngå konflikt, samt gjennomføring av lønns- og inntektspolitiske mål og andre politiske hensyn knyttet til for eksempel likestilling og integrering.

Dialogen med virksomhetene skjer i dag i stor grad via fagdepartementene i møter i forkant av forhandlingene. Enkelte virksomheter opplever dette som hensiktsmessig, mens andre mener denne type dialog ikke vil kunne gi departementet den nødvendige innsikt til å reelt kunne ivareta virksomhetenes behov og interesser i forhandlingene. Vi har fått synspunkter og innspill på at

«Vi blir styrt av en arbeidsgiverfunksjon som vi ikke verken kan styre eller påvirke»

informasjon og begrunnelser i etterkant av forhandlingene også kunne vært tydeligere, for å gjøre det lettere for arbeidsgiverne å forstå og fortolke resultatene.

Det er en nokså unison tilbakemelding fra virksomhetene om at fokus og rolleforståelse i forbindelse med forhandlingene i større grad må være basert på innsikt i virksomhetenes utfordringer og behov. Prosessen må bli mer virksomhetsstyrt, gjennom mer og bedre samhandling mellom virksomhetene og APA i for- og etterkant.

Prosessen må også bli mer kunnskapsbasert. Det pekes på behovet for å i større grad legge til grunn tall og data, beregninger og statistikk samt bredere og mer langsiktige analyser og konsekvensvurderinger for forhandlingene.

Hvorvidt det er behov for en endret organisering av forhandlingsinstituttet for å lykkes med en slik utvikling, er det ulike syn på. Flere bruker sterke ord og mener at både ordningen, lov- og avtaleverket, prosessene og departementstilknytningen er overmodent for endring. Andre har ikke noen spesiell oppfatning av organiseringen, og noen oppfatter at det er både naturlig og hensiktsmessig at forhandlingene ligger til departementet.

Det kan være vanskelig å analysere seg fram til hvordan forhandlingsinstituttet bør organiseres. Ulike modeller vil ha styrker og svakheter. Løsningen knytter seg først og fremst til et valg om det er virksomhetenes behov eller sterkere politisk styring av lønns- og arbeidsvilkår i staten som skal veie tyngst.

Arbeidet vårt gir ikke noe entydig råd på spørsmålet om organisering av forhandlingsinstituttet, men et klart budskap om at den arbeidsgiverfunksjonen fremover i langt større grad bør være et virkemiddel for virksomhetene til realisere sitt samfunnsmandat og i mindre grad politikk.

Det har hos grupper av medvirkende vært stor interesse for å tenke organisatoriske løsninger med medlemsfokus å la det som er valgt for de statlige virksomhetene som er organisert gjennom Spekter og for den svenske modellen med Arbetsgivarverket. Flere har fremmet et ønske om at det nokså raskt settes i gang en utredning som ser nærmere på de konkrete utviklingsmulighetene i retning mot en slik løsning.

Avslutningsvis i denne diskusjonen vil vi trekke frem et synspunkt som er kommet frem i dialog med representanter for hovedsammenslutningene, som understreker forståelsen av at dette handler om et valg av fokus i arbeidsgiverfunksjonen. På generelt grunnlag ble det understreket at staten må ha frihet til å velge hvordan de vil organisere sin arbeidsgiverfunksjon på samme måte som hovedsammenslutningene selv velger sin organisering og struktur. Hovedsammenslutningene vil likevel ha stor interesse for og blir påvirket av hvordan staten velger å organisere seg.

Rådgivning og utvikling

Også på andre områder enn forhandlingsinstituttet er det blitt gitt eksempler og synspunkter på at departementet i sin utøvelse av arbeidsgiverfunksjonen arbeider for løsrevet fra virksomhetene.

Den juridiske rådgivningen som APA driver knyttet til regel- og avtaleverket oppfattes som spisskompetent, velfungerende og hensiktsmessig i forhold til behov for fortolkning av elementer i regelverket. Derimot savnes det støtte og hjelp til forståelse og bruk av regelverket i de store og krevende utviklings- og omstillingsbehovene som virksomhetene har.

Flere stiller seg også tvilende til om rådgivningsfunksjonen har kapasitet og kompetanse til å kunne dekke dette behovet fremover. Det oppfattes som at behovet kommer til å øke fremover – og at omstilling har kommet for å bli.

Det har også kommet synspunkter på at den juridiske rådgivningsfunksjonen til en viss grad alltid vil begrenses i kvalitet og tydelighet av å ligge i et departement, med nærhet til politisk ledelse, som medfører en mer eller mindre bevisst manglende tydelighet på grunn av forsiktighet og redsel for konflikt.

Det stilles også spørsmål ved virksomhetenes medvirkning og innflytelse og reell dialog om fokus og prioriterte satsingsområder innenfor utviklingsarbeidet. Et eksempel som nevnes er den nye lederplakaten. Uten å være kritisk til verken innhold eller nytte av plakaten, oppfattes utarbeidelsesprosessen som nokså lukket, og det er behov for tydeligere forventninger til hvordan plakaten skal brukes og følges opp.

4.2.1.3 Er det mulig å styrke virksomhetsfokuset i arbeidsgiverfunksjonen gjennom å etablere et interessefellesskap?

En eventuell utvikling av arbeidsgiverfunksjonen i retning av en medlemsorganisasjon ville ta tid og kreve betydelig omstilling og tilpasning av regel og rammeverk og prinsipper for organisering.

Samtidig kommer det klart til uttrykk et behov for å styrke og utvikle arbeidsgiverfunksjonen nå, både lokalt og sentralt, og å forbedre dialogen mellom nivåene, for å kunne lykkes med de mange pågående reformer og omstillinger og møte økte utfordringer som f.eks. konkurranse om arbeidskraft og behov for effektivisering og tjenesteinnovasjon.

For at arbeidsgiverfunksjonen skal bli mer virksomhetsdrevet må departementets etterspørsel etter kunnskap om virksomhetenes situasjon og behov sett i forhold til sentrale personalpolitiske og samfunnsmessige trender og tendenser økes. Det samme må virksomhetenes evne til å utvikle og formidle slik kunnskap. Det er i dag ikke noen system for å kartlegge generelle behov og felles interesser utover den konkrete dialogen mellom virksomhet og departement eller de ulike departementene i forbindelse med forhandlingene, og enkelte treffpunkter der personalledere møtes for å diskutere spesielle tema.

«Noen må ha det som eksplisitt oppgave å kjenne virksomhetenes behov og interesser. Må ha kompetanse, kapasitet og forståelse»

Med mange og svært ulike virksomheter og en rekke pågående omstillinger i staten er det en krevende oppgave å kjenne arbeidsgivernes behov og interesser. Arbeidet med denne gjennomgangen viser det også tydelig. Diskusjoner og innspill preges av ulikt fokus og mange, til dels sprikende, synspunkter. Flere av deltakerne etterlyser også bedre kunnskap og forståelse om hvordan den sentrale funksjonen fungerer, og hvilke informasjonsbehovene der er. Dette har sannsynligvis sammenheng med at virksomhetens synspunkter har vært lite etterspurt, og at det er få arenaer hvor «arbeidsgiveri», mål og strategier for staten som arbeidsgiver diskuteres i fellesskap. Mangel på dialog rundt dette tema gjør det vanskelig for virksomhetene å ta stilling til viktige spørsmål og formidle sine syn – både felles og ulike.

Det etterspørres av flere en løsning som bedre tilrettelegger for å **utvikle et interessefellesskap** mellom de statlige arbeidsgiverne. Dette vil bidra til at de sammen kan tydeliggjøre felles behov og sammen kan styrke sin påvirkning på det som skjer sentralt. I dette ligger det også en mulighet for å øke erfaringsdeling og læring på tvers mellom virksomheter i staten.

Deloitte vurderer at det i denne sammenheng vil kreves at virksomhetene som lokale arbeidsgivere engasjerer seg og deltar aktivt i å finne den beste måten som et slikt fellesskap skal organiseres og fungere på.

I workshops og intervjuer har vi fått noen innspill på hvordan dialogen mellom de statlige virksomhetene kan etableres og brukes for å styrke arbeidsgiverfunksjonen. Noen mener man kan

«Et interessefellesskap kan ikke være uforpliktende. Det kan heller ikke være et løst nettverk dersom det skal gi drahjelp til virksomhetene og departementet. Det må ha tyngde og legitimitet.»

videreutvikle noen av dagens møteplasser i staten (f.eks. personallederkonferansen eller topplederkonferansen) til å fylle en slik funksjon. Noen har trukket frem muligheten for å etablere det som et strategisk råd liknende SKATE (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning). Andre igjen peker på behovet for en fullverdig medlemsstyrt organisasjon. Det er også foreslått å kunne etablere et slikt fellesskap innenfor rammen av, men som en selvstendig del av, et direktorat, f.eks. Difi. Alle forslagsstillerne har understreket at det er en forutsetning for at

interessefellesskapet skal fungere at det gis en rolle og et ansvar for å utvikle en tydelig virksomhetsstemme i arbeidsgiverfunksjonen, og at både departement og virksomhetene støtter opp om fellesskapet.

4.2.2 Er dagens sentrale regulering hensiktsmessig?

4.2.2.1 Harmonisering av regelverket?

Et prinsipielt viktig spørsmål som har blitt tatt opp av flere av våre informanter er hvorvidt det er hensiktsmessig og fortsatt behov for andre regler og vilkår for statens ansatte enn for øvrige deler av arbeidslivet. Spesielt siktes det her til

tjenestemannsloven i forhold til arbeidsmiljøloven, og til det spesielle statlige oppsigelsesvernet. Det henvises til at den største medlemsmassen i offentlig sektor, som er organisert gjennom KS og Spekter, er underlagt arbeidsmiljøloven. Det tas til orde for at en bør se på mulighetene for å harmonisere tjenestemannsloven mot arbeidsmiljøloven, eventuelt avvike loven, og at det særlige stillingsvernet kan avgrenses til å gjelde en mye mindre gruppe statsansatte embetsmenn¹.

«Er staten egentlig så annerledes at det er behov for å regulere rettigheter og plikter på en annen måte enn for resten av arbeidslivet?»

Endring av regelverk for statens ansatte reiser en rekke komplekse problemstillinger. Vi har ikke grunnlag for, innenfor rammen av dette prosjektet eller på basis av de synspunkter og vurderinger vi har fått, å gjøre en reell vurdering av behov, muligheter eller konsekvenser av å gjøre denne type endringer i regelverket. Deloitte ser likevel at det kan være grunner til å vurdere et felles organisatorisk ansvar for begge lov- og regelverk. Noen har konkret pekt på mulighetene for å flytte ansvaret for regelverket til ASD.

4.2.2.2 Normallønnssystem og lønnsrammer – gått ut på dato?

Et område der mange av virksomhetene har klare synspunkter på behov for endring er i lønssystemet og i forholdet mellom den sentrale og den lokale lønnsdannelsen. Virksomhetene formidler erfaringer knyttet til økende konkurranse om arbeidskraften, manglende spiss- og spesialkompetanse eller utfordringer med rekruttering relatert til geografi og plassering. De har også erfart mangel på virkemidler for å beholde medarbeidere som er attraktive for andre arbeidsgivere. Lønnsrammesystemet gir enkelte yrkesgrupper en garantert lønnsutvikling ut fra antall år i stillingen, og dette oppleves av arbeidsgiverne som vanskelig å gjøre noe med. Normallønnssystemet i staten

¹ Det er nedsatt et utvalg som ser på tjenestemannsloven.

hevdes å være mer rigid enn i andre tariffområder, og både KS- og Spektersystemet oppfattes som mer tidsmessige.

Det er særlig to problemstillinger som trekkes frem. Den ene er at en for stor del av lønnsmassen bindes opp gjennom sentralt bestemte ordninger og dermed svekker mulighetene for å bruke lønn som virkemiddel i utøvelsen av arbeidsgiverfunksjonen lokalt. Flere av virksomhetene hevder at de ønsker større rom til for eksempel å premiere innsats og resultater fremfor ansiennitet. Men virksomhetene berøres også i ulik grad av dette.

Den andre problemstillingen som trekkes fram er at normallønnssystemet ikke tar inn over seg den stadig økende konkurransen om arbeidskraft og at mulighetene for individuelle eller gruppebaserte lønnsavtaler er begrenset og dårlig tilpasset en konkurransesituasjon. Det pekes på at mange arbeidsgivere ønsker økt mulighet til å kunne benytte differensiert virkemidler for å tiltrekke og beholde attraktiv og nødvendig arbeidskraft for fremtidens oppgaveløsning.

«Forhandlingsinstituttet har vunnet over markedssituasjonen»

For dem oppleves rammene og føringene fra sentralt hold som hemmende. Det er kommet uttalelser som at «forhandlingsinstituttet har vunnet over markedssituasjonen».

Deloitte mener det er behov for å utrede nærmere struktur og endringsbehov knyttet til det sentrale lønnsystemet i staten ut fra behovet for å sikre fremtidig konkurranseevne som en attraktiv og utviklingsorientert arbeidsgiver.

4.2.2.3 Omfang og detaljeringsnivå i sentralt inngåtte avtaler

Det har kommet frem mange synspunkter på omfang og detaljeringsnivå i de ulike avtalene som er inngått sentralt i staten. Vi har ikke kunnet gå systematisk inn i problemstillingen, men ønsker å videreformidle noen av de utfordringene som er blitt påpekt.

Både omfanget og detaljeringsnivået oppfattes som å binde opp det lokale handlingsrommet. Opplevelse av manglende handlingsrom og usikkerhet knyttet til alle ulike føringer som kommer, fører i sin tur til økende passivitet. Deloitte oppfatter dette som en alvorlig konsekvens.

Samtidig har det kommet innspill og vært ført diskusjoner om at handlingsrommet oppleves som mer begrenset enn det faktisk er, formelt og juridisk. Det pekes på at lokal ledelse og HR, grad av medbestemmelse, kulturelle forhold mm spiller inn og spiller en viktig rolle i forhold til både evnen og viljen til å utfylle det handlingsrommet som faktisk er der.

Det er likevel nokså klart uttrykt at de mange og detaljerte avtalene medfører et stort behov for fortolkning og administrasjon. Etterspørselen på bistand til å tolke enkeltparagrafer og punkter i avtalene er stor, og vi har fått innspill på at det er behov for umiddelbare forenklingstiltak.

Det oppfattes også som at de mange og detaljerte avtalene gir mye å spille på i forhandlingene med hovedsammenslutningene, men kan ta fokus bort fra viktige strategiske mål.

Til sammenligning kan det opplyses om at det svenske Arbetsgivarverket nylig har gjennomført et arbeid for å redusere detaljerte føringer og forhandle frem mer overordnede sentrale avtaler. Det kan være nyttig å innhente ytterligere erfaringsgrunnlag herfra dersom departementet vurderer å utrede behovet for forenkling videre.

4.2.3 Regelverksforvaltning

4.2.3.1 Organisatorisk plassering - Interessekonflikter og insentiver for endring?

APA har forvaltningsansvar for tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. I arbeidet er det kommet innspill på hvorvidt det er hensiktsmessig at samme fagmiljø/avdeling både fungerer som ansvarlig

miljø for utøvelse av statens sentrale arbeidsgiverfunksjon og har forvaltningsansvar for lovverket som regulerer området. Arbeidsoppgavene for de ansatte i APA vil påvirkes direkte av lovverkets utforming. Denne muligheten for å blande egeninteresser med behovet for å eventuelt gjøre endringer i dagens regelverk oppfattes av enkelte som en svakhet ved dagens organisering.

Et annet perspektiv som noen har nevnt i vurdering av organisatorisk plassering av regelverket for den statlige arbeidsgiverfunksjonen er et eventuelt ønske om å harmonisere regelverkene i arbeidslivet. Det ville i så henseende være formålstjenlig å legge forvaltningsansvaret til et miljø som har insentiver for å jobbe i retning av harmonisering og kompetanse på områder for ønsket utvikling. Dagens organisering av forvaltningsansvaret for arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven i to ulike departementer bidrar til å opprettholde eller forsterke forskjellene.

I tillegg kommer effektiviseringshensyn i ressursbruk og mulighet for etablering av større og mer robuste fagmiljøer.

KMD har nedsatt et utvalg som skal vurdere om ulike bestemmer i tjenestemannsloven understøtter og legger til rette for god arbeidsgiver- og personalpolitikk, med mulighet for tilpasning til lokale forhold.

4.2.3.2 Juridisk rådgivningsfunksjon – opplevd sprik mellom tilbud og behov

Den sentrale rådgivningsfunksjonen knyttet til lov- og avtaleverk er det område av arbeidsgiverfunksjonen hvor vi hører at det er størst avvik mellom opplevd behov og faktisk tilbud. Samtidig er det mange som fremhever god ekspertkompetanse og høy grad av service i funksjonen, knyttet til spesifikke problemstillinger og tema. Likevel oppfattes det å mangle ressurser, kompetanse og kraft til å kunne bistå virksomhetene i de store sakene.

APA ser rådgivning knyttet til det sentrale lov- og avtaleverket som en av sine kjerneoppgaver og har erfarne medarbeidere med god innsikt. Men det erkjennes at detaljert regulering driver opp etterspørselen på rådgivning og at kapasitet er en utfordring. Med 150.000 statlige ansatte og et lov- og avtaleverk som innbefatter 137 særavtaler vil det nødvendigvis oppstå en rekke spørsmål og avklaringsbehov i de statlige virksomhetene.

Det er også en utfordring at virksomhetene ofte ønsker støtte og rådgivning utover den juridiske fortolkningen. De ha behov for støtte når de har kommet skjevt av sted i en enkeltsak, eller en diskusjonspartner i forberedelse og gjennomføring av f.eks. omstillingsprosesser. Virksomhetenes behov oppgis å handle mer om anvendelsen av avtale- og regelverk, men departementet tilbyr fortolkning. Anvendelse har et langt bredere perspektiv enn det rent juridiske, hvor blant annet arbeidsgiverpolitikk og vurderinger av verdi og kostnad for virksomheten spiller inn.

Det er blitt trukket frem at det ikke vil være mulig for dagens juridiske funksjon i APA å dekke virksomhetenes behov. De viktigste årsakene knytter seg til kompetanse og kapasitet. Ressursene har i stor grad juridisk/akademisk bakgrunn med lang fartstid fra departement eller lignende funksjoner. Virksomhetene har behov for råd i anvendelse og utøvelse. Dette krever en annen kompetanse enn den juridiske fortolkningskompetansen. Det er behov for erfaringskompetanse og innsikt i ledelse og styring av statlige virksomheter, mål og utfordringer for de ulike sektorer og virksomheter osv. I tillegg behovet for støtte langt større enn dagens juridiske funksjon er dimensjonert for. Flere påpeker at enheten derfor får ufortjent kritikk.

En annen årsak knytter seg til organisering og rolleforståelse. Vi hører fra den sentrale arbeidsgiverfunksjonen at det vil være direkte feil å gå langt i å gi konkrete fortolkninger og råd om anvendelse av regelverket i konkrete situasjoner. Dette tilhører den lokale arbeidsgiverfunksjonens ansvar og rom for skjønn. I rolleforståelse ligger også forholdet til statsråden. Statsråden står ansvarlig for all virksomhet i departementet og må ytterst kunne svare for avdelingens tolkninger og

konkrete råd til virksomhetene. Sentrale ressurser beskriver det som et bevisst valg å være forsiktig med hva departementet gir råd om og den innholdsmessige juridiske fortolkningen.

Den sentrale funksjonens valg av rolle her er naturlig og forståelig. Likevel har de statlige virksomhetene et klart uttrykt behov som kan oppfattes som både legitimt, hensiktsmessig og økonomisk rasjonelt å dekke gjennom en sentral og felles funksjon. En konsekvens av de udekkede behovene som trekkes frem av mange, er kjøp av juridiske rådgivningstjenester fra private tilbydere. Dette skjer blant annet i flere av de pågående omstillingene.

Kjøp av tjenester fra advokatfirma eller konsulentbyråer oppleves dyrt og unødvendig. Det blir sagt at det også oppfattes som et paradoks at det skal være nødvendig for arbeidsgiverne å bruke private aktører for å tolke departementets regelverk. Noen har erfart å få ulike svar på samme problemstilling, avhengig av hvor de henvender seg, og dette skaper utrygghet i utøvelse av arbeidsgiverrollen lokalt.

Deloitte oppfatter at virksomhetene har en **generell forventning** om at den sentrale arbeidsgiverfunksjonens juridiske miljø har ansvar for å foreta avklaringer og yte rådgivning til virksomhetene. For å kunne lykkes med å møte et slikt behov, vil det være nødvendig å gjøre endringer i dagens organisering.

4.2.4 Opplæring og utviklingsstøtte

4.2.4.1 Stille spørsmål om behov

Under dette punktet vil vi trekke frem informantenes synspunkter på den sentrale opplæringen og støtten til utvikling innenfor arbeidsgiverområdet som drives av APA i dag, fremfor alt i Utviklingsseksjonen men også fra Juridisk seksjon.

«Det naturlige utgangspunktet er å stille spørsmålet: Hva har virksomhetene egentlig behov for?»

Generelt er det langt færre som har delt erfaringer, oppfatninger eller synspunkter på dette området innenfor arbeidsgiverfunksjonen. Vi tror det har å gjøre med at virksomhetene i ulik grad blir direkte berørt av eller har egne erfaringer med det som arbeides med her. Vi tror også at kan forklares med at det ikke er disse oppgavene som våre informanter først har tenkt på når de har blitt invitert til å gi synspunkter og innspill på arbeidsgiverfunksjonen i staten.

Innspillene som kommer forteller om en spredt, sårbar og lite overordnet og strategisk opplærings- og utviklingsfunksjon. Det stilles spørsmålstegn ved om rolle- og arbeidsfordelingen mellom KMD og Difi er hensiktsmessig, og om departementet egentlig holder på med direktoratsoppgaver. Noen av synspunktene dreier seg også om at det mangler en strategi eller tydelige mål og ambisjonsnivå for hva som skal tilbys av denne type tjenester på sentralt nivå i staten.

Flere av deltakerne er opptatt av at man på sentralt nivå nå bør stille seg spørsmålet: Hva har virksomhetene egentlig behov for av opplæring og utviklingsstøtte, og hvordan kan dette dekkes på en god måte?

4.2.4.2 Behov for støtte til omstilling

Basert på det vi har hørt av innspill kan det listes opp flere behov, men viktigst er å bidra til bedre kunnskap og kompetanse på hele bredden av personalforvaltningsområdet knyttet til hvordan drive gjennom og lykkes med omstillinger.

De statlige virksomheter vil komme til å preges av målet om å forenkling, fornying og forbedring i årene som kommer. Det pågår per i dag allerede en rekke store omstillinger i viktige og tunge sektorer. På samme tid er oppleves det, både fra virksomheter og fra departementsnivå, som at støtten fra sentralt hold er uklar og spredt eller til og med fraværende.

Flere aktuelle utredninger har avdekket behov for og vist potensialer ved å styrke en sentral støttefunksjon knyttet til omstillinger i staten, herunder Capgeminis gjennomgang av fellesfunksjoner i departementene, Agendas evaluering av Difi og Produktivitetskommisjonen.

4.2.4.3 **Kopling mellom arbeidsgiverrolle og forvaltningspolitikk**

Sentralt i staten oppleves det å være uklare roller og grenseflater mellom de sentrale forvaltningsutviklingsmiljøene. De statlige virksomhetene synes i mindre grad å være bevisst på eller opptatt av disse grensesnittene, men uttrykker at de savner tilstrekkelig kraft i og kompetent og kvalitativ støtte fra sentralt hold, både på strategisk og operativt nivå.

Spørsmålet hvorvidt det skal/bør finnes en eller flere sentrale enheter i staten med ansvar for støtte og felles tjenester til virksomhetene for å bidra til deres utvikling og omstilling, har kommet opp gjennom hele arbeidet. På ett punkt er virksomhetene unisone i sine innspill: *Den sentrale støtten til omstilling og utvikling av virksomhetene i staten må styrkes.* Deloitte's funn og vurderinger på dette området sammenfaller med vurderinger gjort i Agendas evaluering av Difi om behovet for å utvikle en strategisk samarbeidspartner for virksomhetene.

«Hvis ikke denne arbeidsgiverfunksjonen er med på å løfte oss inn i fremtiden, vil det være vanskelig å lykkes. De må være god på det vi trenger framover. Må ha mer dynamisk tenkning og ligge to skritt foran de statlige arbeidsgiverne. Være et sted der en vil henvende seg med en gang man tenker at her vil vi organisere oss annerledes. Være en ressursbank.»

Det er verdt å merke seg at det er uttrykt behov for både strategisk og operativ støtte. Dette kan kanskje være til hjelp i arbeidet med å tydeliggjøre roller og grensesnitt mellom KMD og direktorater som støtter forvaltningsutvikling. Agendarapporten har en god gjennomgang av støtte til operative behov. I avsnittet nedenfor vil vi se litt nærmere på hva informantene har sagt rundt behovet for å utvikle et mer strategisk perspektiv på arbeidsgiverfunksjonen.

Avslutningsvis i dette avsnittet bør det nevnes at det har kommet synspunkter på behov også for opplæring direkte knyttet til utøvelse av arbeidsgiverfunksjonen. Arbeidsgiverne etterspør for eksempel forhandlingskompetanse. Fagforeningene har en velorganisert struktur for kompetansebygging hos sine medlemmer, og det er trukket frem betydningen av at staten som arbeidsgiver har et parallelt godt tilbud for sine og fremstår som profesjonell og kompetent i dialogen mellom partene.

Enkeltmedarbeidere i APA bidrar per i dag som fagressurser i flere av Difi sine kurs innenfor arbeidsrettslige tema. Antall deltakere på disse kursene er likevel lavt i forhold til det antallet som i praksis utøver arbeidsgiverfunksjonen. Medarbeiderne i APA mottar også jevnlig forespørsler om virksomhetstilpassede kurs, men klarer ikke å dekke etterspørselen.

Deloitte mener det kan være hensiktsmessig både å se på det samlede opplæringstilbudet i staten og styrke dekningsgraden på tema knyttet til arbeidsgiverfunksjonen, for eksempel gjennom bruk av digitale læringsformer og etablering av egnede kunnskapsnettverk.

4.2.4.4 Felles strategi og policy – hva vil vi med den sentrale arbeidsgiverfunksjonen?

For å kunne anvende arbeidsgiverfunksjonen aktivt til å fremme utviklingsformål i staten og legge til rette for en hensiktsmessig arbeidsdeling og ressursbruk mellom de ulike aktørene, vil det være nødvendig å vite hva man vil med og sette seg mål for funksjonen. Både fra virksomhetene og fra hovedsammenslutningene etterspørres tydelige strategier for hvordan den statlige arbeidsgiverfunksjonen skal utvikles og brukes fremover. Det bør på sentralt nivå lages beskrivelser av hva som ønskes oppnådd, hvilke mål og ambisjoner man har og hvordan en felles tilnærming for å nå disse målene ser ut. I strategiene må det også tas stilling til viktige spørsmål om utviklingsbehov, utviklingsretning og endringsambisjoner når det gjelder organisering av arbeidsgiverfunksjonen. Forholdet mellom krav til likhet og behov for lokal tilpasning i staten må også berøres.

«Vi trenger en sentral arbeidsgiverfunksjon som mener noe om strategier og i policyspørsmål.»

De fleste av innspillene vi har fått sier at det både er nødvendig og ønskelig at den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i departementet er ansvarlig drivkraft for og styrker innsatsen på dette området.

I oppgaven med å styrke det sentrale policyarbeidet bør det også jobbes med utvikling, felles forståelse og mer enhetlig praksis knyttet til statens grunnverdier som arbeidsgiver. Eksempler som har vært nevnt er holdninger til flytteplikt og bruk av ulike omstillingsvirkemidler. Den policy som ønskes utviklet skal bidra til at den lokale arbeidsgiverpolitikken bygger på noen felles prinsipper og skjer innenfor felles overordnede rammer, samtidig som lokale forhold ivaretas.

4.2.5 Synspunkter på noen oppgaver

4.2.5.1 Behov for fellestjenester

I både workshops og intervjuer har det blitt fremhevet at det er store urealisert potensialer for fellesløsninger i staten. Det som kan være likt og felles bør være det, og produseres og leveres med felles ressurser. Det etterspørres både felles tjenester og støttefunksjoner. Eksempler på områder som har blitt trukket fram er HR-støttesystemer som kompetansekartlegging- og styring, rammeavtaler for rådgivningstjenester, data og statistikkgrunnlag for HR, metode- og malverk (frivillig bruk) og digitale kompetansetiltak.

Behovet for fellestjenester varierer mellom virksomhetene, og de mindre virksomhetene har naturlig nok begrenset med kompetanse og kapasitet til utvikling av egne løsninger. De etterspør derfor løsninger på områder hvor de større virksomhetene utvikler egne. Men også de stor virksomhetene ønsker seg et bredere tilbud av fellesløsninger. Virksomhetene bør fokusere på utvikling og løsninger som er nødvendig innenfor sine særlig ansvarsfelt, mens sentrale funksjoner ivaretar virksomhets- og sektorovergripende behov og løsninger.

Vi viser i denne sammenheng til gjennomgangen av effektiviseringspotensialet i departementenes administrative funksjoner (Capgemini 2014). Det vil være læring å hente fra denne gjennomgangen i det videre arbeidet med å støtte de statelige arbeidsgiverne og jobbe mer effektivt, samlet sett.

4.2.5.2 Utvikle og flytte ut ansvaret for tjenestemannsregisteret

En forholdsvis begrenset oppgave i dag sett i forhold til ressursbruk, men som svært mange er opptatt av å kunne ta i bruk på en bedre måte, er det sentrale tjenestemannsregisteret. Drift og utvikling av løsningen anses som å være sårbart slik det per i dag er organisert. Dette står i kontrast til oppfatninger om potensiale for utvidet bruk av registeret.

Grunnen til den store interessen for løsningen slik vi hører det, er et ønske om økt bruk av styringsdata for å gjøre utøvelse av arbeidsgiverfunksjonen mer kunnskapsbasert, både sentralt og lokalt. Dette krever både videreutvikling av løsning, økt robusthet i forvaltning av systemet og bedre utnyttelse av data som ligger der. Utviklingen bør også ses i sammenheng med utvikling av system for Elektronisk Dialog med Arbeidsgiverne (EDAG).

Arbeidsgiverne uttrykker også et behov for å få direkte tilgang til denne type data, for å kunne gjøre egne analyser.

Grensesnitt og potensialer i systemet og i koplingen mot felleskomponenter i staten bør etter Deloittes mening ses nærmere på. Oppgaven må sies å være operativ og atypisk for KMD ansvarsfelt, og det vil etter vår vurdering være hensiktsmessig å løfte oppgaven ut fra departementet.

5. Et blikk på valgte løsninger i Sverige og Danmark

5.1 Skandinavisk perspektiv

Ved oppstart av oppdraget tok vi kontakt med det svenske Arbetsgivarverket og Moderniseringsstyrelsen i Danmark for å invitere dem til å bidra inn i arbeidet og eventuelt gjøre studiebesøk.

Vi har gjennomført et studiebesøk til Arbetsgivarverket og hatt med en representant derfra i den første workshopen.

Det viste seg krevende å få til en dialog med Moderniseringsstyrelsen, da de var midt inne i forhandlinger og gjennomgikk et lederskifte. De har ikke kunnet møte oss, men har gitt oss skriftlige innspill på mail.

5.1.1 Arbetsgivarverket - Sverige

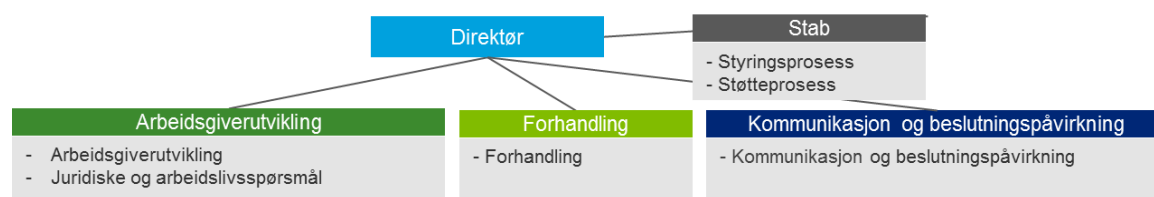
5.1.1.1 Rolle og ansvar

Arbetsgivarverket er en medlemsstyrt statlig arbeidsgiverorganisasjon med 250 medlemmer bestående av myndigheter, virksomheter og andre arbeidsgivere med tilknytning til staten. Verket er medlemmenes forum og verktøy for å utvikle arbeidsgiverpolitikken og for å inngå tariffavtalen for 257 000 ansatte. Arbetsgivarverket er en av tre sentrale arbeidsgiverparter på det svenske arbeidsmarkedet, og ble stiftet i 1994..

Arbetsgivarverkets hovedoppgaver er å:

- Være ansvarlig for de sentraliserte forhandlingene med fagforeningene
- Representere staten i arbeidskonflikter
- Utvikle og koordinere den statlige arbeidsgiverpolitikken gjennom samarbeid med medlemmene.

Arbetsgivarverket har 65 ansatte og består blant annet av jurister, sosionomer, statistikere, statsvitere, økonomer. Organiseringen av Arbetsgivarverket vises i figuren under.



Figur: Arbetsgivarverkets organisering

Medlemmene kategoriseres i fem sektorer basert på forretningsmessig fokus. Kategoriseringen tar utgangspunkt i COFOG-klassifiseringen (Classification of the Functions of Government). Hver sektor arrangerer møter der det diskuteres aktuelle arbeidsgiverspørsmål og deles erfaringer. Dette bidrar til å drive/utvikle den statlige arbeidsgiverpolitikken.

Styret i Arbetsgivarverket består av 14 virksomhetsledere som velges inn for ett år om gangen, samt direktør for Arbetsgivarverket. I tillegg har styret tre rådgivende organ, såkalte medlemsråd. De fem sektorene er representert i alle tre medlemsråd, for å kunne ivareta et tverrsektorielt perspektiv.

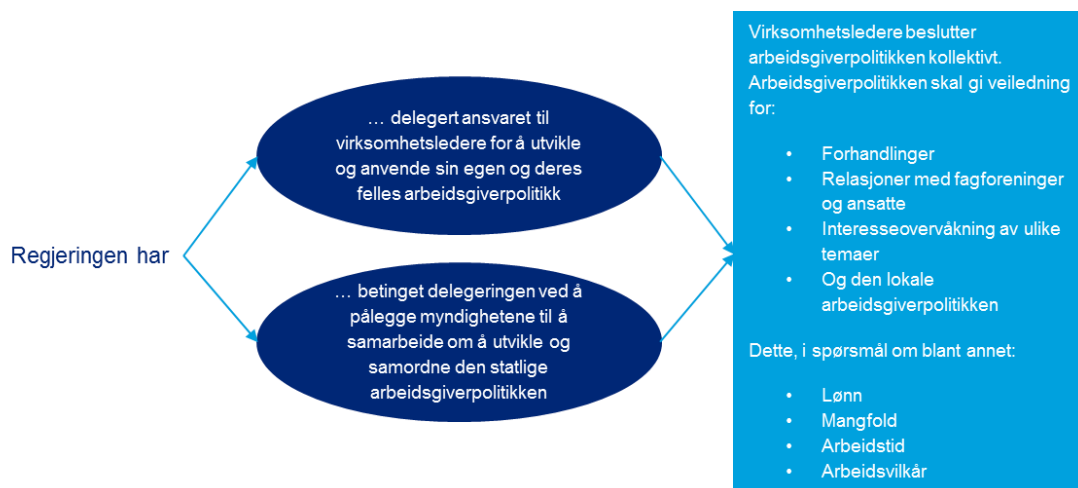
Arbetsgivarkollegiet utgjøres av myndighetssjefene for de 250 medlemmene, og disse møtes en gang per år.



Figur: Hierarkiet i Arbetsgivarverket

5.1.1.2 Delegering til virksomhetene

Gjennom Arbetsgivarverkets 20 år har det skjedd en gradvis større delegering av arbeidsgiveransvaret til virksomhetene, og per i dag fremstilles løsningen som en model med full delegasjon.



Figur: Delevert arbeidsgiveransvar

Arbeidsgiverpolitikken ansees som et middel for å oppnå virksomhetenes mål. Ansvar for den statlige arbeidsgiverpolitikken ligger hos virksomhetslederene, og Arbetsgivarverket fungerer som et verktøy for virksomhetslederene.

Løsningen henger tett sammen med det svenske rammebevilgningssystemet, som gir makt og økonomisk insentiv for arbeidsgiverne til å ta lokalt ansvar.

5.1.1.3 Mulige lærdommer av den svenske modellen

Deloitte anser at lærdommene fra Arbetsgivarverket handler om den sentrale arbeidsgiverfunksjonens virksomhetsfokus, ansvarliggjøringen av arbeidsgiverne lokalt og opplegg for en systematisk og strukturert dialog mellom sentral og lokalt nivå.

Gitt at svensk forvaltning, prinsipper for statlig styring og lov- og regelverk er nokså annerledes, er det heller ikke mulig, i alle fall ikke på kort sikt, å tenke seg en fullstendig adopsjon av organisatorisk løsning. Men vi mener at hvordan Arbetsgivarverket jobber for og har sin fokus på å bidra til utvikling

av virksomhetene, kan være til inspirasjon for utvikling og fremtidig utøvelse av den statlige arbeidsgiverfunksjonen.

5.1.2 Moderniseringsstyrelsen – Danmark

5.1.2.1 Rolle og ansvar innenfor både virksomhetsstyring og arbeidsgiverfunksjon

I oktober 2011 ble Personalestyrelsen slått sammen med deler av Økonomistyrelsen og deler av Finansministeriets departement, nå under navnet Moderniseringsstyrelsen.

Moderniseringsstyrelsen er underlagt Finansministeriets konsern, på lik linje med Digitaliseringsstyrelsen, Statens administrasjon og Statens IT. Styrelsen håndterer statens overordnede arbeidsgiveroppgaver innenfor lønns-, pensjons-, og det personalpolitiske området. De inngår avtaler med organisasjonene for ansatte innenfor statlig sektor, nærmere 180 000 personer, og rådgir og ivaretar konsulentoppgaver for ministeriet og styret.

Moderniseringsstyrelsen skal legge til rette for en stadig mer effektiv offentlig sektor, herunder bedre økonomistyring i statlige virksomheter.

Moderniseringsstyrelsen er organisert i 3 enheter; Arbeidsgiver, Økonomistyring og Innkjøp samt Systemer, Økonomi og Service.

5.1.2.2 Gode erfaringer med felles konsernfunksjoner

I workshops har flere deltakere trukket assosiasjoner fra den statlige arbeidsgiverfunksjonen til konsernfunksjoner og etterlyst flere fellesfunksjoner samlet sentralt i staten.

Vi har spurt Moderniseringsstyrelsen om deres erfaringer på dette området.

«Hvilke erfaringer har dere gjort dere etter sammenslåing av økonomistyring og arbeidsgiverfunksjonen?»

«Sammenlægningen af økonomistyring og arbejdsgiverfunktionen har været en stor succes – det har samlet overvejelserne om økonomi, løn og HR meget entydigt i en dagsorden. Det er jo sådan institutionerne tænker på deres ressourcer, og derfor er det en stor styrke at have disse ting samlet. Det har samtidig sat fokus på den økonomiske betydning af den lokale arbejdsgiveradfærd, herunder spørgsmål om arbejdsgiverbetalt fravær, sygefravær, præstationsledelse mv.

Der er endvidere en trend i retning af, at flere og flere ministerier og institutioner opretter koncerndirektørstillinger, der har ansvaret for både økonomistyring og HR, og Moderniseringsstyrelsens organisering understøtter dette. Endelig giver det god mening at koble den mere kvantitative tænkning fra økonomistyringen med HR-miljøet, hvor der i mindre grad har været en kvantitativ tradition.»

5.1.2.3 Dialog mellom sentralt og lokalt nivå av den statlige arbeidsgiverfunksjonen

Et av de sentrale temaene har vært dialogen mellom sentralt og lokalt nivå av den statlige arbeidsgiverfunksjonen. Vi har derfor utfordret Moderniseringsstyrelsen på dette, og de svarer følgende:

«Hvilken kontakt og dialog har Moderniseringsstyrelsen med virksomhetene? Opplever virksomhetene at deres behov blir lyttet til og tilfredsstilt? Har virksomhetene egne arenaer/forum hvor de diskuterer arbeidsgiverfunksjonen og deler erfaringer (som eventuelt bringes videre inn til Moderniseringsstyrelsen)?»

«Moderniseringsstyrelsen rådgiver løbende ministerier og styrelser om varetagelse af arbejdsgiverfunktionen, herunder i spørgsmål om overenskomster, tjenestemandsløvgivning, personalejura og personalepolitikker mv. Den løbende rådgivning suppleres efter behov af

eksempelvis informasjonsmøder og opplæg. De statslige personalechefer deltager desuden i et særligt personalechefsnetværk, som Moderniseringsstyrelsen har taget initiativ til og faciliterer.

Som en særlig indsats er Moderniseringsstyrelsen aktuelt ved at implementere indsatser for at fremme god arbejdsgiveradfærd i staten. Der kan læses mere om god arbejdsgiveradfærd på Moderniseringsstyrelsens hjemmeside.»

5.1.2.4 Mulige lærdommer av den danske modellen

Den danske organisasjonsløsningen peker på mulige gevinster av å kople tettere ulike statlige felles funksjoner og oppgaver, både på strategisk og operativt nivå.

Deloitte oppfatter at det også kan hentes inspirasjon herfra til å utvikle en mer kunnskapsbasert arbeidsgiverfunksjon.

6. Deloittes vurderinger og anbefalinger

6.1 Det er behov for å utvikle og gjøre endringer i den statlige arbeidsgiverfunksjonen

Målet for gjennomgangen har vært å undersøke hensiktsmessigheten i dagens organisering og utøvelse av den statlige arbeidsgiverfunksjonen, og vurdere om det er behov for å gjøre endringer.

Deloittes hovedkonklusjon er at det foreligger et klart uttalt behov for å gjøre endringer, og at potensialene for forbedring er flere og gode. Den statlige arbeidsgiverfunksjonen bør utvikles og styrkes, både på sentralt og lokalt nivå, blant annet gjennom organisatoriske grep.

Deloittes hovedinntrykk etter bred dialog med ulike aktører og interessenter er at den statlige arbeidsgiverfunksjonen må bli mer tydelig, offensiv og virksomhetsstyrt for å lykkes med de mange pågående og kommende omstillinger i staten. Det må sikres økt rom for å ivareta lokale behov og ulikheter.

Arbeidet har vist at det er bred enighet i staten om at det er behov for å gjøre endringer i arbeidsgiverfunksjonen, selv om forståelsen av endringsomfang, ønsket endrings- og utviklingsretning og synspunkter på organisatorisk løsning er ulike. Ønsket om endring fremstår ikke først og fremst som en kritikk av dagens funksjon, men handler om at virksomhetene vil ha behov for en tydeligere arbeidsgiverfunksjon i møte med omverdens krav til omstilling og utvikling.

Gjennomgangen har basert seg på oppfatninger og innspill fra et utvalg aktører med ulike interesser, ståsteder og perspektiver på hva den statlige arbeidsgiverfunksjonen er og bør være. Deres innspill på endring og forbedring er preget av dette og er derfor krevende å oppsummere i form av ønsket utviklingsretning og konkrete forslag til organisatorisk endring av arbeidsgiverfunksjonen.

Den viktigste grunnen til å foreta endringer i arbeidsgiverfunksjonen er etter Deloittes syn behovet for omstilling og utvikling i staten fremover. Dette vil kreve et gjennomgående løft i hele arbeidsgiverfunksjonen slik at den kan fungere som et godt verktøy og virkemiddel både på sentralt og lokalt nivå og i samspillet mellom nivåene. Behovet for utvikling i staten er tydelig og hyppig uttalt både fra politisk hold og ulike ekspertmiljøer, senest i Produktivitetskommisjonens rapport og av Regjeringen budsjettkonferanse. Og de statlige arbeidsgiverne er enige. De sier også at de har behov for råd og støtte, kunnskap og verktøy for å takle omstillingene.

Deloitte har valgt dette perspektivet som grunnlag for oppsummeringer, vurderinger og anbefalinger, og brukt det som retningsgivende der det har kommet frem ulike og motstridende oppfatninger og forslag til utvikling og forbedring av arbeidsgiverfunksjonen.

6.2 Anbefalt utviklingsretning er basert på virksomhetenes behov knyttet til omstilling

Den sentrale arbeidsgiverfunksjonen fremstår i dag med sterkt fokus på lønnspolitikk og lønnsfastsettelse, justering og tolkning av regel- og avtaleverk og prosesser og tiltak som fremmer enighet mellom partene.

Den lokale arbeidsgiverfunksjonen i virksomheten opplever å ha begrenset innflytelse på sentrale valg og prioriteringer, og føler seg delvis hemmet av det de oppfatter som den sentrale funksjonens detaljerte lov- og avtalestyring. Arbeidsgiverfunksjonen lokalt beskrives av mange som å i praksis handle om løpende personalforvaltningsoppgaver og avklaring av individuelle plikter og rettigheter, og i liten grad om langsiktig og strategisk utvikling av kompetanse og de menneskelige ressursene med tanke på gjennomføring og resultatoppnåelse.

Deloitte oppfatter det som nokså gjennomgående at de statlige arbeidsgiverne er usikre på eget handlingsrom, og at noen til en viss grad nærmest har resignert i forhold til å drive en offensiv, fremtidsrettet og strategisk lokal arbeidsgiverpolitikk.

I praksis gir dette en statlig arbeidsgiverfunksjon der de viktigste sentrale og lokale aktørene har ulik oppmerksomhet og hvor innsatsen ikke trekker godt nok sammen.

«Arbeidsgiverfunksjonen trenger mer utviklingsfokus, vi blir for forsiktige både fra virksomhetenes og departementets side. Vi må bli mer offensive.»

Det manglende samspillet sentralt og lokalt svekker kraften i den samlede arbeidsgiverfunksjonen som virkemiddel for å løse statens felles utfordringer og samfunnsoppgaver. Områder som har blitt lidende av dette er for eksempel den strategiske anvendelsen av arbeidsgiverfunksjonen og planmessig bruk av statens fortrinn og egenart til å tiltrekke seg riktig kompetanse for å møte omstillingsbehovene framover.

Deloitte anbefaler følgende utviklingsretning som vi mener vil bidra til å vitalisere og styrke den statlige arbeidsgiverfunksjonen samlet sett:

Den sentrale arbeidsgiverfunksjonen må bli mer tydelig og strategisk – være tydelig på hva den vil og hva den står for, bli mer tydelig som part og prioritere oppgaver og tjenester i henhold til valgte strategier.

Den sentrale arbeidsgiverfunksjonens rolle som representant for de statlige arbeidsgiverne må bli sterkere i utøvelse av funksjonen – opplevelse av økt brukerstyring.

Det må skapes et tydelig rom for og beskrives hvordan de statlige virksomhetene kan ivareta sin egenart og individuelle behov – erstatte detaljregulering i avtaler og lowerk med tydelighet på hensikt, mål og felles verdigrunnlag, tydelig og felles regulering der staten bør være lik og økt handlingsrom der det er og bør være forskjeller.

Figur: Anbefalt utviklingsretning

I tillegg har arbeidsgiverne fremhevet behovet for rådgivningstjenester og strategisk og operativ støtte knyttet til arbeidsgivermessig håndtering og ledelse av omstillings- og utviklingsprosesser.

Deloitte mener at en videre utvikling av arbeidsgiverfunksjonen basert på mer strategisk og overordnet sentral styring, sterkere brukerorientering og økt lokal handlingsrom harmoniserer godt med andre sentrale grep som gjøres for å utvikle statens evne til omstilling, utvikling og innovasjon, herunder arbeidet med Program for bedre styring og ledelse.

6.3 Konsekvenser for dagens organisering²

Deloitte vil legge denne utviklingsretningen for den statlige arbeidsgiverfunksjonen til grunn for vår samlede vurdering av hvorvidt det bør gjøres noe med dagens oppgaveportefølje i arbeidsgiverfunksjonen i KMD.

Vi stiller spørsmålet hvorvidt det er mulig å utvikle arbeidsgiverfunksjonen i denne retningen uten endringer i dagens organisasjonsløsning. Vårt svar på spørsmålet er: Sannsynligvis ikke.

Slik den sentrale arbeidsgiverfunksjonen er organisert i dag blir hovedoppgaver, viktige prosesser, leveranser og resultater preget av nærheten til politisk ledelse. Forholdet og avveiningen mellom politisk styring av arbeidsgiverpolitikken, statens personaldirektør som part og aktør i forhandlingsprosessene og den faglige utviklingen av arbeidsgiverområdet i forholdet til den generelle forvaltningsutvikling fremstår som uklart og lite transparent for brukerne.

Avdelingens oppgaveportefølje spenner bredt og går fra strategiske føringer i arbeidsgiverpolitikken til utforming av regel- og avtaleverksformuleringer, opplæringsverktøy samt utforming av maler og registre på et svært detaljert nivå. De mest operative oppgavene er atypiske departementsoppgaver, og oppfattes som å ta tid og kreve kompetanse og ressurser som avdelingen har vansker med å dekke. Bredden og kontrastene i oppgaveporteføljen vil bli forsterket dersom arbeidsgiverfunksjonen skal utvikles i ønsket og anbefalt retning.

Dagens sentrale arbeidsgiverfunksjon vurderes som å ikke ha tilstrekkelig kapasitet til både å kunne beholde eksisterende dybde- og spisskompetanse og utvikle og styrke funksjonen på en slik måte at den blir i stand til å utøve strategisk styring og gi støtte og råd til de statlige arbeidsgiverne på nødvendige områder, for eksempel felles HR-analyser, erfarings- og kompetansedeling knyttet til omstillingsprosesser eller utvikling av felles verktøy og virkemidler.

Deloitte mener derfor det vil være nødvendig å gjøre endringer i oppgave og ansvarsfordelingen mellom de aktørene som utfører den sentrale arbeidsgiverfunksjonen på departementsnivå og direktoratsnivå. Vi anbefaler at det jobbes videre med plassering og organisatorisk løsning for de ulike delene av porteføljen. Endelig valg av løsninger må vurderes både ut fra tydelig definert og overordnet mål for den sentrale statlige arbeidsgiverfunksjonen, og hvorvidt de sentrale løsningene legger til rette for en god utøvelse av arbeidsgiverfunksjonen på virksomhetsnivå.

Våre foreløpige organisatoriske anbefalinger er at:

- Departementet bør beholde ansvaret for, og prioritere sterkere, arbeidet med strategier for videreutvikling og gjennomføring av den statlige arbeidsgiverpolitikken
- Forhandlingsinstituttet blir liggende i departementet, men muligheter og konsekvenser ved en uavhengig arbeidsgiverorganisasjon utenfor departementet bør utredes. Dette vil tydeliggjøre skillet mellom politisk styrte føringer og rammer som blir liggende på departementsnivå, og selve forhandlingsprosessen og utøvelse av partsrollen som skjer i et annet organ. Det vil også bidra til å harmoniserer strukturer rundt den statlige arbeidsgiverfunksjonen med øvrige deler av arbeidslivet.
- Forvaltningsansvaret for lovverk på arbeidsgiverområdet bør ligge på departementsnivå – men kan vurderes overflyttet til ASD som et ledd i en forsiktig utvikling og harmonisering. Arbeidet med

² Vi gjør her oppmerksom på at lederne for APAs tre seksjoner alle oppfatter og mener det er viktige sammenhenger og synergier mellom de ulike oppgavene og enhetene i forhold til samlet utøvelse av den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i staten. Deloitte's arbeid har ikke hatt som hensikt å være en avdelingsgjennomgang, og våre anbefalinger har ikke vært lagt fram for berørte enheter og medarbeidere for uttalelse.

operasjonalisering og formidling av regelverket bør vurderes å flyttes ut av departementet, og knyttes tettere sammen med rådgivnings- og utviklingsoppgaver.

- Rådgivnings- og utviklingsoppgaver og sentrale fellestjenester rettet mot virksomhetene med kopling til arbeidsgiverrollen (personalpolitikk, ledelse, HR) bør ses i sammenheng og vurderes samlet i forhold til mål og retning, ambisjonsnivå og hensiktsmessig organisering. Dette gjelder både internt i avdelingen, i departementet som helhet og i arbeidsdelingen mellom APA og Difi. Her bør generelle hensyn som gjelder statlige fellesfunksjoner legges inn i vurderinger av løsning, f.eks. en grundig gjennomgang av hvilke behov som skal dekkes sentralt i staten og hvilke faglige, organisatoriske eller ressursmessige synergieffekter som ønskes oppnådd.

Det er viktig å poengtere at vi gjennom dette arbeidet har fått flest innspill på endringer som ikke har å gjøre med eller gir enkle eller entydige svar på valg av organisering. De berører i stedet hvordan arbeidsgiverfunksjonen faktisk og praktisk utøves, knyttet til aktørenes styringsfilosofi og rolleforståelse, kompetanse, arbeidsprosesser, dialog og samhandling.

Basert på dette vil valg av løsning ikke kunne bygges på tradisjonelle prinsipper for organisering og oppgaveplassering alene. Skal man lykkes i å gjøre arbeidsgiverpolitikken til et bedre virkemiddel i utvikling av staten, må politikerne tørre å gi arbeidsgiverne og de sentrale stabs- og støttefunksjonene utenfor departementet et større ansvar for gjennomføring, og redusere den daglige påvirkningen i gjennomføringen. Dette overordnede valget er etter Deloitte's vurdering nødvendig å ta for å nå de ambisjoner politikerne selv har vært med å forme når det gjelder omstilling og utvikling i staten. Derneft må det iverksettes tiltak for å styrke arbeidsgiverfunksjonens sentrale og overordnede rammesetting og felles støttefunksjoner.

6.4 Forslag til videre arbeid og anbefalte organisasjonsløsninger

Vi har i gjennomgangen fått identifisert og skissert flere tiltak som vil kunne bidra til å realisere potensialer i arbeidsgiverfunksjonen. De identifiserte tiltakene er av ulik karakter, og vurderings- og beslutningsprosessene før en eventuell iverksetting vil derfor også være ulike. Det er store forskjeller i forhold som modenhet for endring, kompleksitet i gjennomføring, kostander, antatt effekt og konsekvenser for medarbeidere.

Arbeidet har ikke gitt noen fullstendig kartlegging av mulige utviklingstiltak. Likevel har dialogen vært tilstrekkelig tydelig og omforent til å kunne skille mellom områder der virksomhetene vurderer å ha stort behov for endring og utviklingsretning fremstår som relativt moden, og områder hvor behov og utviklingsretning er mindre klar.

Vi har delt de fremkomne forslag til videre arbeid inn i tre kategorier:

1. Områder hvor behov og utviklingsretning har vært tydelig uttrykt og modenhet for endring er stor

2. Områder hvor vi anbefaler å jobber videre med å definere behov og utviklingsretning

3. Innspill som har kommet men som det ikke har vært rom for å vurdere i vårt arbeid

Vi har gruppert områdene i tre tabeller – uten innbyrdes prioritering innenfor hver tabell. .

6.4.1 Områder hvor behov og utviklingsretning har vært tydelig uttrykt og modenhet for endring er stor

	Forslag til tiltak fra workshop og intervjuer	Org. konsekvenser?	Foreslått utviklingsretning	Hvordan gå videre? (Deloitte's vurdering)
Potensial #1 Økt brukerstyring	Etablere en type interessefellesskap bestående av de statlige arbeidsgiverne som deler erfaringer, formidler kunnskap og gir innspill til den sentrale funksjonen i utøvelsen av rollen	Ja	Eablering av en ny funksjon/organisatorisk enhet	Utrede mulig rolle og plassering for et slikt interessefellesskap tilknyttet den statlige arbeidsgiverfunksjonen, vurdere konsekvenser og forutsetninger og beslutte
Potensial #2 Mer kunnskapsbasert arbeidsgiverfunksjon	Etablere et eget fagmiljø med kompetanse og kapasitet til å utvikle data og statistikk, gjennomføre analyser og utrede konsekvenser på HR-området	Ja	Noen oppgaver tas ut av KMD og plasseres i annet/større fagmiljø	Vurdere å flytte ansvaret for drift og utvikling av det sentrale tjenestemanns-registeret til Difi eller annet organ. Eablering av robust analysemiljø i Difi eller annet organ. Samlet sett vil dette kreve noe økning av sentrale analyseressurser
Potensial #3 Være en strategisk utviklingspartner for virksomhetene	Utvikle og kunne tilby mer strategisk og operativ støtte til planlegging og gjennomføring av utvikling og omstilling i virksomhetene. Delegere noen av dagens operative oppgaver i grensesnitt KMD/Difi	Ja	Noen oppgaver ut av KMD	Må ses i sammenheng med gjennomgang av Difi og en eventuell samling av det sentrale utviklingsarbeidet knyttet til styring, organisering og ledelse. Omfang og ambisjon for felles støttefunksjoner må avklares
Potensial #4 Være en tydelig og strategisk arbeidsgiverfunksjon i staten	Utvikle overordnede strategier og policy med mål, prioriteringer og felles verdigrunnlag for den statlige arbeidsgiverfunksjonen	Nei	Beholde men videreutvikle oppgavene knyttet til utvikling og gjennomføring av arbeidsgiverpolitikken i KMD	Vurdere hvordan man kan sikre rett kompetanse til å ivareta denne funksjonen i KMD
Potensial #5 Mer operativ juridisk rådgivning	Tilby operativ juridisk rådgivning på arbeidsrettsfeltet	Ja	Noen oppgaver ut av KMD	Vurdere behov for å øke kompetanse og kapasitet. Omfang og ambisjon for felles støttefunksjon må avklares

6.4.2 Områder hvor vi anbefaler å jobbe videre med å definere behov og utviklingsretning

	Forslag til tiltak fra workshop og intervjuer	Org. konsekvenser?	Foreslått utviklingsretning	Hvordan gå videre? (Deloitte's vurdering)
Potensial #1 Sikre tillit til lovforvalters uavhengighet og unngå interessekonflikter Kompetanse og insentiver for harmonisering av regelverk Robust miljø i departementsfellesskapet	Flytte forvaltningsansvaret for tjenestemannsloven og tjenestetvistloven til ASD Delegere fortolkningsansvar og forskriftsfullmakter til underordnet virksomhet i samsvar med praksis for arbeidsdeling mellom departement og direktorat	Ja	Oppgaver ut av KMD	Bør utredes og ses i sammenheng med og forlengelse av allerede påbegynt utredningsarbeid knyttet til lowerket
Potensial #2 Rendyrke departementsrollen Hensiktsmessig ressursbruk	Delegere operative funksjoner ved tjenestetvister	Ja	Oppgaver ut av KMD	Bør utredes
Potensial #3 Regelforenkling	Vurdere harmonisering av arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven, samt se på rammene for lønnsdannelse	Nei		Bør arbeides videre med, uavhengig av organisatorisk plassering av ansvar
Potensial #4 Økt handlingsrom	Redusere detaljnivået i lov- og avtaleverk	Nei		Bør arbeides videre, med uavhengig av organisatorisk plassering av ansvar
Potensial #5 Virksomhetsstyrt og uavhengig arbeidsgiverfunksjon	Delegasjon av den sentrale arbeidsgiverfunksjonen til et nytt medlemsstyrt arbeidsgiverorgan (jf Sverige)	Ja	Ansvar og oppgaver ut av KMD	Kan eventuelt prøves de politiske mulighetene for å gå videre med dette

6.4.3 Innspill som det ikke har vært rom for å vurdere i vårt arbeid

	Forslag til tiltak fra workshop og intervjuer	Org. konsekvenser?	Foreslått utviklingsretning	Hvordan gå videre? (Deloitte's vurdering)
Potensial #1 Utnytte mulighetene i statlige fellestjenester	Vurdere å utnytte potensialene i HR-moduler i SAP			Ses i sammenheng med videre arbeid med statlige fellestjenester og systemløsninger
Potensial #2 Styrke statlige fellestjenester	Etablere flere statlige fellesfunksjoner-/tjenester som rammeavtaler, digitale kompetansetiltak, mm			Ses i sammenheng blant annet med Cap Gemenis gjennomgang av administrative funksjoner i departementsfellesskapet
Potensial #3 Stordriftsfordeler og synergieffekter	Vurdere å samle de sentrale statlige fellestjenestene i en og samme organisatoriske enhet	Ja		Spørsmålet kan vurderes å gå videre med etter samlet gjennomgang av konklusjoner og anbefalinger i gjennomførte utredninger (Difi, DSS mm)

Vedlegg

1. Stikkordsmessig oppgaveliste APA

1.1 Tariff – lønn og arbeidsbetingelser:

- Forhandler Hovedtariffavtalen (HTA)
 - Forhandlingsseksjonen forhandler om kroner og øre, Juridisk seksjon gir faglig input
 - 3 elementer:
 - Justeringsforhandling
 - Sentrale tillegg
 - Lokale forhandlinger
- Forhandler sentrale særavtaler
 - Forhandlingsseksjonen forhandler og Juridisk seksjon gir faglig input
- Forhandler Fravik fra arbeidstidsbestemmelser
 - Et 100-talls avtaler
 - Sentrale parter forhandler på mikronivå
 - Eksempel på fravik fra arbeidstidsbestemmelser: rammen for overtid for enkeltpersoner
- Setter lønn for ledere på statens lederlønnssystem. Ansvarlig for etablering av kontrakter, retningslinjer og veileder for lederlønnskontrakter. Samtlige 3 seksjoner i APA har delansvar i dette arbeidet
- Setter lønn for dommere i ting- og lagmannsrettene
- Vedlikeholder og rapporteringer av Statens sentrale tjenestemannsregister (SST)
 - Forhandlingsseksjonen drifter SST
- Drifter Statens lønnsutvalg
 - For tiden er sekretær en medarbeider i Juridisk seksjon. Kan endres avhengig av APAs samlede ressursituasjon
- Leder Statistikk- og beregningsutvalget i staten (SBU)
 - Forhandlingsseksjonen er leder
- Deltaker i det tekniske beregningsutvalget for lønnsoppgjøret (TBU)
 - Forhandlingsseksjonen er deltaker.

1.2 Lovforvaltning og jus:

- Forvalter Tjenestemannsloven
 - Juridisk seksjon har forvaltningsansvar
- Forvalter Tjenestetvistloven
 - Juridisk seksjon har forvaltningsansvar
- Forhandler Hovedavtalen
 - Juridisk seksjon forhandler om partsforhold, medbestemmelser, tillitsvalgtes rolle
- Bistår juridisk i omstillingsprosesser
 - Betydelig del av juridisk seksjons samlede ressurser går med til å bistå statlige virksomheter i omstillingsprosesser. I tillegg er det en formell rolle dersom en omstilling griper over to eller flere departementsområder – da skal de sentrale partene inngå en sk. Omstillingsavtale (ref. Hovedavtalen)
- Følger opp fellesbestemmelsene (del III) i HTA
 - Følges opp i hovedsak av Juridisk seksjon

- Juridisk rådgivning og veiledning om særavtaler for reiser innen- og utenlands, samt en rekke øvrige sentrale særavtaler
- Forsikrings- og erstatningsordninger for statens ansatte (følger av HTA, av sentrale særavtaler, samt en kongelig resolusjon)
 - APA er ansvarlig for at det finnes regelverk, og har roller i konkrete saker
- Bistår juridisk innen pensjon i staten. AFP i staten følger av HTA, det vil si at dette er et forhold som må følges opp som avtalepart. Videre følger APA opp alle relevante pensjonsforhold som en av arbeidslivets parter på arbeidsgiversiden
 - ASD er ansvarlig departement for politikkområdet pensjon
- Bistår juridisk innen Forvaltningsloven og Offentlighetslovens anvendelse i staten
 - JD er ansvarlig departement for de to lovene
- Ansvar for forskrift og saksbehandler for søknader angående Statens arverett
- Ansvar for gjeldende retningslinjer for karantene i staten
 - Tre retningslinjer. Foreligger en lovproposisjon i Stortinget. KMD/APA får forvaltningsansvaret for ny lov
- Sekretariat (og saksbehandlere) for Karanteneutvalget (avgjør saker for politikere)
- Ansvar for og bistår juridisk innen etiske retningslinjer i staten
- Ansvar for og bistår juridisk innen retningslinjer for etablering av lokale varslingsrutiner i staten
- Drifter tilsettingsrådet for overtallige i staten
 - Driftes av APA. Sekretær fra Juridisk seksjon.

1.3 Utviklingsoppgaver:

- Kunnskap om medarbeiderundersøkelsen "Staten som attraktiv arbeidsgiver"
- Oppdragsgiver for Difi i arbeidet med felles satsing på digital opplæring i staten - Kompetansepolitikk
- Oppgaver innenfor Ledelse
 - "Eier" Plattform for ledelse i staten, som skal legges til grunn for all lederutvikling i staten
 - Deltar i arbeidet med Program for bedre styring og ledelse og ansvar for området ledelse. Dette innebærer blant annet:
 - Følger opp tiltak og kompetanseprogram som drives av Difi på ledelsesområdet.
- Oppgaver innenfor Rekruttering og mangfold
 - Utvikler policy – mangfolds rekruttering i staten
 - Initiativtaker for ulike prosjekter
 - Prøveprosjekt: Moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn
 - Oppfølging av "Bedre utnyttelse av innvandreres kompetanse"
 - Ansvar for gjennomføring av trainee-program for personer med nedsatt funksjonsevne og høyere utdanning. Difi er praktisk tilrettelegger
 - Arbeid med å øke antall lærlinger i statlige virksomheter, blant annet ansvarlig for Opplæringskontoret for statlige virksomheter.
- Oppgaver innenfor Inkluderende arbeidsliv (IA)
 - Utvikler sentrale tiltak for å fremme aktivt IA arbeid i virksomhetene. Eksempelvis arrangere konferanser, veilede i godt IA-arbeid, IA-nettverk for IA-kontaktpersoner i virksomhetene, sykefraværsrapportering
 - Leder samarbeidet med HS-ene på IA-området
 - Deltar i 3-partsarbeidet
 - Representert i Oppfølgingsgruppen – ledet av statssekretær i ASD.

APA deltar i etatsstyringen av Difi og har det faglige ansvaret i KMD på områdene ledelse og kompetanse. Hovedansvaret for etatsstyring av Difi ligger i Avdeling for IKT og fornying.

2. Innspill fra workshop 1 og 2

2.1 Workshop 1

2.1.1 Én ting du er opptatt av når det gjelder arbeidsgiverfunksjonen?

2.1.1.1 *Gruppe 1 - Én ting du er opptatt av når det gjelder arbeidsgiverfunksjonen?*

- KMD viser vei/ en retning. "istandsetter"
- Politisk styrt - løsrivelse organisering
- Helhet/kompetanse/profesjonell arbeidsgiver
- Forenkling – rammeverk
- Arbeidsgivers representant vs meglerrollen.

2.1.1.2 *Gruppe 2 - Én ting du er opptatt av når det gjelder arbeidsgiverfunksjonen?*

- Hva må være felles og hva kan differensieres
- Effektive fellesløsninger
- Mer fleksibilitet
- Staten blir styrt av arbeidsgiverfunksjonen og ikke slik at etatene styrer arbeidsgiverfunksjonen
- Hvor stor valgfrihet skal virksomhetene ha?

2.1.1.3 *Gruppe 3 - Én ting du er opptatt av når det gjelder arbeidsgiverfunksjonen?*

- Helhetlig eierstyring på HR området (for å skape en attraktiv offentlig arbeidsplass)
- En samlande visjon
- Bedre sammenheng mellom arbeidsgiverpolitikken og øvrig forvaltningspolitikk
- Viktig å etablere et felles begrepsapparat, hva vi egentlig snakker om
- Hva skal være felles for statlige virksomheter - hva kan med fordel overlates virksomhetene. Bør diskuteres!
- Hvilke oppgaver kan løses under samme ledelse/enhet i APA - hvilke bør løses av andre?

2.1.1.4 *Gruppe 4 - Én ting du er opptatt av når det gjelder arbeidsgiverfunksjonen?*

- Klare fullmakter
- God dialog med politisk ledelse
- Felles ordninger, men lokale fullmakter/tilpasninger der det er nødvendig - i alle ledd
- Godt samspill fra topp til bunn
- Inntektspolitisk aktør.

2.1.1.5 *Gruppe 5 - Én ting du er opptatt av når det gjelder arbeidsgiverfunksjonen?*

- Arbeidsgiverfunksjonen verktøy for politisk ledelse
- Viktig med en sentral arbeidsgiverfunksjon som understøtter og hjelper virksomhetsledere
- Styrket rolle som enhetlig og helhetlig arbeidsgiver
- Tydeligere på retning og identitet
- Lære | la seg inspirere av Sverige
- Støtte virksomhetene - se på mål, nivå og roller.

2.1.2 Gruppeoppgave 1: Ønsket situasjon

2.1.2.1 *Gruppe 1 - Ønsket situasjon*

- Alle samme mål
 - Ulike virkemidler på ulike nivå

- Stat Virksomhet
- Sentrale parter Lokale parter
- Forutsatt nye roller
 - Sette rammer
 - Helhetsansvar
 - Profesjonelle, løsningsorienterte rådgivere
- Virksomhetene i sentrum (Sverige).

2.1.2.2 Gruppe 2 - Ønsket situasjon

- Mindre styring og mer støtte
- Differensierte løsninger (ulike behov)
- «Medlemsservice»

2.1.2.3 Gruppe 3 - Ønsket situasjon

- Tilrettelegge for økt handlingsrom og dermed større engasjement fra virksomhetsledere
- Mer "medlemsstyring"
- Overlate mer til virksomhetene
- Overordnet strategi for arbeidsgiverpolitikken
- Bedre virkemidler for å møte fremtidige behov - evne og vilje til å prioritere
- Mer felleskap rundt arbeidsgiverpolitikken
- Større tillit mellom det sentrale og det lokale
- Egen arena for arbeidsgivere.

2.1.2.4 Gruppe 4 - Ønsket situasjon

- Rolleforståelse
- Kunnskap - overordnet /på strategisk nivå
- Tettere kobling til styringskjeden og styringslinjen
- Økt fokus på dialog og arbeidsgiverfunksjonen som verktøy
- Målstyring av funksjonen.

2.1.2.5 Gruppe 5 - Ønsket situasjon

- Arbeidsgiverfunksjonen må defineres
- De ulike aktørene har ulike behov mht. formelle lover og regler, rådgivning
- Tydeligere på retninger og mål
- Ulike temaer = ulike behov.

2.1.3 Gruppeoppgave 2: Nåsituasjon

2.1.3.1 Gruppe 1 - Nåsituasjon

- Pluss: Mye bra, fungerer godt
- Pluss: Færre og mer overordnede mål til virksomhetene
- Minus: omstillingskompetanse
- Minus: regelstyring på mikronivå gir lite rom for rammestyring og utvikling
- Minus: koordinering ulike departementer (KMD, FIN, ASD)
- Endringsbehov: JA
 - Regelverk
 - Rådgivning (kultur)
 - Roller
 - Organisering
 - Forenkling
 - Oppgaver.

2.1.3.2 Gruppe 2 - Nåsituasjon

- Bra der det er behov for likhet
- De enkelte virksomhetenes "bransje" behov kan bli borte
- Arbeidsgiverpolitikken er "definert" som et mål - og ikke et virkemiddel
- Mangel på profesjonalisering av lederrollen er hemmende
- Endringsbehov: Ja.

2.1.3.3 Gruppe 3 - Nåsituasjon

- Ser ut til at sentralt samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene fungerer godt
- Sentrale forhandlinger er effektive (for forhandlingsgjennomføring) og kan bidra til færre konflikter
- Rådgivning ser ut til å være preget av nærhet til forhandlingsapparatet
- Manglende felles mål, samarbeid, strategier, arenaer
- Behov for mer behovsdrevet utviklingsarbeid
- Behov for kulturendring!

2.1.3.4 Gruppe 4 - Nåsituasjon

- Pluss: Grunnmuren er god og robust
- Pluss: i hovedsak gode verktøy og rammer
- Minus: noe må xxx fordi arbeidslivet har endret seg
- Minus: for mange mål
- Minus: for mange prosesser
- Minus: roller og fullmakter kompliserer unødvendig og gjør det ineffektivt
- Endringsbehov:
 - Tydeliggjøre funksjon
 - Bruke handlingsrommet som er der og verktøykassen
 - Mer kunnskap.

2.1.3.5 Gruppe 5 - Nåsituasjon

- Den tariffmessige situasjonen fungerer greit. Et godt partsforhold bidrar til måloppnåelse
- Partsforhold | faglige spørsmål for raskt politisert
- Behov for en sentral rådgiverfunksjon.

2.1.4 Gruppeoppgave 3: Innspill på endring

2.1.4.1 Gruppe 1 - Innspill på endring

- Oppgaver
 - Hvem bestemmer hvilke oppgaver som ligger hvor?
 - Omstillingsrådgivning
 - Rådgiverrollen må styrkes
- Ønskelig endring
 - Tydeliggjøre arbeidsgiverrollen
 - Kjenne virksomhetenes ulike behov
 - Sees i sammenheng med forvaltningspolitikken
 - Sterkere arbeidsgivere
- Starte med
 - Bli enige om retning og behov
 - Forenkling (digitalisering og regelverk).

2.1.4.2 Gruppe 2 - Innspill på endring

- Medlemsservice
- Medlemsstyring
- Politisk styring via etatsstyring og ikke av arbeidsgiverfunksjonen

- Revisjon av lønssystemet (viktig å beholde det som skal være felles - felles).

2.1.4.3 Gruppe 3 - Innspill på endring

- Bedre kunnskapsgrunnlag
- Behov for fullmakter ut til virksomhetene
- Løsrivning fra det politiske
- Utviklingsoppgaver til Difi
- Juridisk - sammenheng med privat sektor --> til ASD
- Vurdere ulike organisasjonsløsninger
 - Eget direktorat
 - Andre f. eks Spekter
 - Difi.

2.1.4.4 Gruppe 4 - Innspill på endring

- Deling og tilgang til best practice - vertikalt og horisontalt
- Systemstruktur og –kultur.

2.1.4.5 Gruppe 5 - Innspill på endring

- Kartlegge hvor det er behov for å tilby en sentral rådgivningstjeneste
- Tydeliggjøre rollen til statlige ledere
- Definere hva som skal være sentrale oppgaver, hvor det skal etableres fellesfunksjoner.

2.2 Workshop 2

2.2.1 Utviklingsområder for den sentrale arbeidsgiverfunksjonen

På hvilke områder er det viktigst å gjøre endringer (regel- og avtaleverk, regelverksforvaltning, forhandlingsinstituttet, rådgivnings- og utviklingsoppgaver, andre områder/oppgaver)? Hva er det som behøver endres innenfor området? Hva kan gjøres, hvilken sammenheng er det mellom endringsbehov/løsning og organisering (forslag til tiltak innenfor valgt(e) områder)?

2.2.1.1 Gruppe 1

- Ønsker en tydelig motpart til organisasjonene i staten, som representerer arbeidsgiverinteresser
- Statens personaldirektør bør styrkes, målbære staten sine arbeidsgiverinteresser også på pensjon og arbeidstid.

2.2.1.2 Gruppe 2

- Før man gjør noe med organisering – rydde og finne ut hva som hører sammen
- Definere mål og ambisjoner for arbeidsgiverfunksjonen
- Tydeliggjøre rolle og oppgaver for sentrale funksjoner.

2.2.1.3 Gruppe 3

- Behov for at noen er premissleverandør, og samler de viktigste områdene. Tenke konsernmodell (ASD eller KMD)
- Viktig med sentral forhandlingsfunksjon, men må ha mulighet til å tenke langsiktig og strategisk
- HR-perspektiv og arbeidsgiverperspektiv hører sammen
- Samordning/koordinering/helhetlig av det som er felles
- Medlemsservice, organisering med styre (tilsvarer KS/Spekter)
- Bestillerfunksjon via alle arbeidsgivere i et fellesskap
- Nytt direktorat (jus, forhandling, lover og regler)?

2.2.2 Utvikling av arbeidsgiverdialogen

Det har kommet frem oppfatninger om at kontakt, dialog og utvikling av felles budskap og forståelse mellom den sentrale og den lokale arbeidsgiverfunksjonen i staten bør forbedres. Hva skal til for å utvikle en slik dialog? Hva er det i dag som fremmer og hva er det som hemmer dette? Hva kan gjøres?

2.2.2.1 Gruppe 1

- Vet ikke hvordan dialogen mellom toppledere og HR-ledere i virksomhetene er. Men at denne er god er viktig for å kunne utvikle en god dialog lenger opp i systemet.
- God dialog på arbeidsgiversiden er viktig også for hovedsammenslutningen.

2.2.2.2 Gruppe 2

- Ulike dialoger bør utvikles på ulike arenaer med ulike deltakere (formålsbestemt)
- Bør også bli mer bevisst og bruke eksisterende arenaer bedre - løfte inn arbeidsgiverspørsmål!
- Mer bruk av nettverk.

2.2.2.3 Gruppe 3

- Dialog – medlems-service
- Alle arbeidsgivere må ta arbeidsgiverrollen for at det skal bli en bra dialog
- Må ha arenaer hvor kun arbeidsgiverne er tilstede og ikke HSene
- Sentral arbeidsgiverfunksjon må ha dialog med virksomhetslederne
- Det må være prosesser på arbeidsgiversiden, med involvering og tid. Lag et ÅRSHJUL mellom sentral og lokal arbeidsgiverside (å la økonomi-etatsstyring)
- Arbeidsgiverne bør dele kompetanse seg imellom, samle beste praksis, erfaringsarkiv
- Det som hemmer i dag er:
 - Har ikke strukturer
 - Mangler overordnet retning, forståelse, forventning, vilje
 - Sektorprinsippet
 - Få arenaer på tvers.

2.2.2.4 Gruppe 4

- Trenger en sterk arbeidsgiverfunksjon som har en annen organisatorisk struktur enn i dag
- Dialogen om det som skal være felles må skje uten HS
- Hvor mye må være felles i det statlige avtaleverket? Må være mindre enn i dag
- Må kunne skje lokal tilpasning i forhandlingssystemet
- At det kreves enighet om HA/forhandlingssystemet i Norge, er hemmende for utviklingen
- Den svenske modellen er bra. Ivaretar arbeidsgivernes behov og er ikke en del av den statlige forvaltningen. Medlemsstyrt funksjon.

2.2.3 Cafédialog

Diskusjonstema 2 - En sentral statlig arbeidsgiverfunksjon styrt av virksomhetene

Mange har tatt til orde for at arbeidsgiverfunksjonen må være et virkemiddel for virksomhetene og ikke en politisk målsetting. Hvordan kan vi sikre en personalpolitikk og en sentral arbeidsgiverfunksjon som styres av statlige enheters reelle behov og støtte opp om de ulike virksomhetenes oppdrag? Hvordan kan man utvikle og ivareta interessefellesskapet mellom de statlige virksomhetene og øke deres felles samhandling med departementet? Hva betyr dette for forhandlingsinstituttet, roller og organisering?

- I dag er virksomhetene underlagt APA i arbeidsgiverpolitikken, som er underlagt KMD sine politiske behov. Regjeringens behov for å drive styring på arbeidsmarkedet blir styrende, og ikke virksomhetenes behov
 - Forhandlingssystemet har vunnet over markedet
 - Mangler bredere input og utsjekk av konsekvenser av resultatene man kommer frem til
 - Virksomhetene må fremover kunne styre og påvirke på en helt annen måte
 - Det etterlyses spor av virksomhetenes input/behov i arbeidsgivernes krav og tilbud
 - Arbeidsgiverfunksjonen må koples løs fra departementet – alternativt: Politikken må vektlegge virksomhetenes behov
 - Hvem har makten?
 - Hvordan kan lokale virksomheter få frem sine synspunkter f.eks. i forhandlingene? Det må sørges for at virksomhetenes input tas med.
- «Staten må være en attraktiv arbeidsplass for å nå målene» – dette må operasjonaliseres
 - Det må være rom for lokale forskjeller
 - Arbeidsprosessene beskrives – være i fokus
- Med fortsatt organisering av arbeidsgiverfunksjonen i departementet: det må gås opp noen klare rammer for virksomheten. Å drive medlemsservice er avhengig av definert oppgave og funksjon – må ikke nødvendigvis organiseres ut av departementet
- Virksomhetene har behov for å drøfte substans og strategi med en sentral funksjon. Gjennomføringsperspektiv på tiltak – og risiko
- Strategisk enhet nær statsråden i forhold til lønn
- Forvaltningsenhet utenfor; som utvikler felles policy; hvem er vi i staten, hva skal være felles retning å gå, hva vil vi og tror vi på, står vi for osv.
- Problem: Arbeidsgiverfunksjonen regulerer for mye av det som bør være virksomhetens ansvar (detaljer)
- Målene er klart formulert. Utfordringen er å komme dit/nå dem. Det må bestemmes strategier: «I år har vi fokus på...». Sette ulike elementer i sammenheng
- Arbeidsgiverpolitikken er reaktiv – for lite fremoverlent
- Noen må ta et helhetlig hovedgrep og modernisere og fremtidsrette rammene og reglene som ligger der
- Ikke nødvendigvis viktig å flytte ut av departementet.

2.2.3.1 Diskusjonstema - Forvaltningsutvikling - støtte til felles utfordringer og sektorovergripende løsninger

Forvaltningsutvikling ligger i skjæringspunktet mellom virksomhetsutvikling og forvaltningspolitikk. Mange aktører har en rolle på disse områdene i dag, og samspill mellom aktører og nivåer er avgjørende for å lykkes med å utvikle statlig sektor. På hvilke områder ligger de største utviklingsbehovene framover? Hvordan sikre at sentrale utviklingstiltak bygger på virksomhetenes reelle behov og gir verdi lokalt? Hva betyr dette for organisering av det sentrale arbeidet?

- Felles for forvaltningspolitikk og arbeidsgiverpolitikk må være forståelsen av at de ansatte er virksomhetenes viktigste ressurs
 - Det er konkurranse om arbeidskraften/kompetansen
 - Virksomhetene kan ikke vokse, men må bli mer effektive
 - Strategier for forvaltningsutvikling, modernisering, digitalisering, effektivisering etc. må koples til arbeidsgiveriet
 - Forventning til ENDRINGSKOMPETANSE i staten
- Det oppleves siloer i dag mellom AIF og APA
- Det trengs en sentral motor og et kompetansesenter på helhetlig forvaltningsutvikling. Som også forstår og kjenner arbeidsgiverrollen
- Arbeidsgiverfunksjonen og Forv.utv. tiltak samhandle og dra i samme retning
- Utfordring med hensyn til denne type sentrale funksjoner: Ulikhetene i forvaltningen – sektorstyringen over utvikling, reformer, styringskrav, problemstillinger etc.
- Med den tette politiske koplingen (i et departement) blir signalene ulne, utdelige og vanskelig å styre etter. Bedre om det ligger utenfor
- Det må være en synlig, tydelig instans som er strategisk rådgiver innen forvaltningsutvikling

- Ideen bak Difi er god – men har ikke lyktes treffe behovene
- I «lille Norge» må vi klare å gjøre ting felles – men med rom for frihet
- Det er økonomisk rasjonelt å ha noe omstillings- og endringsrådgivning samlet sentralt. Det kunne for eksempel vært laget beskrivelser av gode omstillingsprosesser fra A til Å
- «Alt henger sammen med alt» - og dette kan man ikke løse organisatorisk. Virksomhetene trenger støtte på styring, ledelse, organisering, digitalisering, lokalisering, omstilling, arbeidsgiverrollen/HR, og kompetanseutvikling. Må uansett deles opp på en eller annen måte.

2.2.3.2 Diskusjonstema - Lønnsdannelse, lov- og avtaleverk tilpasset lokale behov

Flere innspill går på at lov- og avtalereguleringen er for detaljert og ikke i tråd med dagens og fremtidens behov og utfordringer. Lønnsrammesystemet vanskeliggjør en aktiv arbeidsgiverpolitikk. På hvilke områder er det behov for endringer? På hvilke områder ønskes større lokal frihet/fullmakter?

- Dagens lønssystem er for komplisert!
 - Rammene må bort! Tabellene må bort!
 - Bort med stillingskodene!
 - Evt. minstelønn for noen større grupper
 - KS-systemet?
- Avtaleverk
 - Arbeidstid, fleksitidsavtalen er ikke tilpasset alles behov! Ikke hensiktsmessig!
 - Må tilpasse oss ny digital hverdag og et moderne arbeidsliv
 - Arbeidstakerne ønsker seg fleksibilitet, ikke rigiditet
 - Fokus på resultater (men HMS/vern)
 - Større lokal frihet. Forholdet sentralt og lokalt går opp på nytt
 - Avtalestrukturen må omgjøres/bygges i henhold til et nytt, avklart forhold mellom hva som bestemmes sentralt og hva som bestemmes lokalt
- På arbeidsgiversiden er det dårlig kommunikasjon og formidling mellom virksomhetene og statens personaldirektør. Behov meldes ikke inn, f.eks. rundt arbeidstid. Må fremover ha en statens sentrale arbeidsgiverfunksjon/personaldirektør som representerer arbeidsgiverne/virksomhetene.