

Sigurd Oppegaard,  
Åsmund Arup Seip  
og Jørgen Svalund

---

## **ABE-reformen i staten**

Avbyråkratisering og effektivisering  
gjennom budsjettkutt





Sigurd Oppegaard, Åsmund Arup Seip og Jørgen Svalund

## **ABE-reformen i staten**

Avbyråkratisering og effektivisering  
gjennom budsjettkutt

Fafo-rapport 2019:36

Fafo-rapport 2019:36

© Fafo 20XX

ISBN 978-82-324-0538-1

ISSN 2387-6859

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

# Innhold

---

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Forord .....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>Sammendrag.....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>1 Innledning .....</b>   | <b>11</b> |
| Problemstillinger og metodisk framgangsmåte.....  | 12        |
| Gangen i rapporten .....  | 13        |
| <b>2 Innføringen av ABE-reformen .....</b>  | <b>15</b> |
| OECD-anbefalt reform .....  | 15        |
| ABE-reformen: ACPD på norsk .....   | 16        |
| <b>3 Erfaringer fra ACPD-reformer i andre land .....</b>                                | <b>19</b> |
| Australia: The efficiency dividend .....  | 19        |
| New Zealand: Fixed nominal baselines og additional efficiency savings.....              | 22        |
| USA: Sequestration.....   | 22        |
| Finland: Statens produktivetsprogram og program for effektivitet og produktivitet ..... | 23        |
| Sverige: Överskottsmålet .....  | 24        |
| Danmark: Omprioriteringsbidraget .....  | 24        |
| Egenskaper ved ACPD-reformer i andre land .....   | 25        |
| <b>4 Hvordan skal ABE-reformen virke?.....</b>  | <b>27</b> |
| Styringsdilemmaer i staten .....  | 27        |
| En stat i endring.....  | 29        |
| Retten til medbestemmelse i staten.....   | 32        |
| Tidligere undersøkelser av ABE-reformen .....   | 32        |
| <b>5 Setter ABE-reformen spor i statsansatteundersøkelsene? .....</b>                   | <b>35</b> |
| Oppsummering av statsansatteundersøkelsen .....   | 38        |
| <b>6 ABE-reformen i fem statlige virksomheter .....</b>                                 | <b>39</b> |
| Bruken av ABE-reformen som begrunnelse i budsjettarbeidet .....                         | 39        |
| Fordeling av ABE-kutt til statlige virksomheter.....                                    | 40        |
| Departementene .....  | 42        |
| Bufetat, region .....   | 45        |
| Nav, fylkesledd .....   | 48        |
| Et direktorat.....  | 52        |
| Statens vegvesen.....   | 54        |
| Oppsummering av kasusstudier .....  | 56        |
| <b>7 Håndtering og virkninger av ABE-reformen.....</b>                                  | <b>59</b> |
| Hvem har svart på spørreundersøkelsen? .....  | 59        |
| Hvor godt kjent er ABE-reformen i virksomhetene?.....                                   | 61        |
| Beslutningsprosessen i virksomhetene .....  | 62        |
| Virkningene av ABE-reformen .....   | 65        |
| Tiltak for å håndtere ABE-kuttene .....   | 69        |
| ABE-reformen og redusert bemanning.....   | 70        |
| ABE-reformen og effektivisering .....   | 73        |
| Omstilling og ny teknologi .....  | 76        |
| Hvordan virker ABE-reformen? .....  | 78        |
| Oppsummering av spørreundersøkelsen .....   | 80        |
| <b>8 Hvor vellykket er ABE-reformen? .....</b>  | <b>83</b> |
| Produktivitet og effektivitet i offentlig sektor .....                                  | 83        |
| Avbyråkratisering i en overskuddsøkonomi.....   | 85        |
| ABE-reformen som et styringsredskap .....   | 86        |
| <b>Referanser .....</b>   | <b>88</b> |



# Forord

---

I fem år har statlige virksomheter levd med regjeringens ABE-reform, og et nytt år med reform står for døren. Hvert år gis virksomhetenes driftsbudsjetter et lite kutt. Det blir litt mindre å rutte med. Regjeringens mål er at virksomhetene skal bli mer effektive. Opposisjonen på Stortinget har bedt om at konsekvensene av reformen blir utredet, men regjeringen har avvist dette. Denne rapporten gir imidlertid en gjennomgang av reformen, et bilde av hvordan den gjennomføres og hvordan konsekvensene oppfattes blant ledere og tillitsvalgte i statlige etater.

Fafo har laget denne rapporten på oppdrag fra LO Stat som har fått innspill fra tillitsvalgte som har vært bekymret for utviklingen i statlige etater og virksomheter. Forbundene NTL, FO og NFF skal ha takk for bistand, slik at det har vært mulig å rette en survey til tillitsvalgte og ledere i et utvalg departementsområder. Takk til alle de som tok seg tid til å svare på undersøkelsen. Vi vil også takke ledere og tillitsvalgte som har stilt opp til intervju og delt sin kunnskap, og Finansdepartementet for hjelp med faktaopplysninger.

Takk til forskningsleder Sissel Trygstad som har bidratt med kommentarer.

Forfatterne håper rapporten kan bidra til en mer nyansert debatt om effektivitet reformer i staten, og at kunnskapsgrunnlaget for vurdering av ABE-reformen med denne rapporten har blitt litt bedre fundert. Feil og mangler i rapporten er forfatternes ansvar.

Oslo, desember 2019

Sigurd Oppegaard  
Jørgen Svalund  
Åsmund Arup Seip

# Sammendrag

---

Erna Solbergs regjering foreslo i 2014 å innføre det den kalte en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE-reformen). Den ble innført fra og med budsjettåret 2015. I proposisjonen uttalte regjeringen at den la til grunn en årlig produktivitetsvekst på 0,5 prosent i staten, og forutsatte at alle statlige virksomheter gjennomfører årlige tiltak for å øke produktiviteten. Gjennom å kutte 0,5 prosent av driftsutgiftene til alle statlige virksomheter og fordele kuttene til politisk prioriterte områder ville regjeringen gi insentiver til mer effektiv statlig drift og skape handlingsrom for å finansiere satsinger. Dette ville være en overføring «til fellesskapet», het det i proposisjonen (Finansdepartementet, Prop. 1 S (2014-2015), s. 84). ABE-reformen fører dermed ikke til en reduksjon i totalen av driftsbevilgningene som fordeles over statsbudsjettet, men handler snarere om å flytte penger til satsingsområder. Senere har ABE-reformen blitt videreført i hvert budsjett, og Stortinget har i budsjettbehandlingen vedtatt å øke kuttraten, til 0,6 prosent i 2015, 0,7 prosent i 2016, 0,8 prosent i 2017 og 0,7 prosent i 2018, men beholdt regjeringens forslag om 0,5 prosent for 2019. Virksomhetene velger selv hvordan budsjettkuttene skal håndteres.

ABE-reformen er inspirert av OECDs anbefaling og erfaringer fra andre nordiske land samt Australia og New Zealand. På engelsk kalles denne typen offentlige tiltak for «automatic cuts of productivity dividend», forkortet ACPD. Evaluering av slike ordninger i andre land har vist at ACPD kan føre til effektivisering. Men effektiviseringen har avtatt over tid, og effektiviseringspotensialet er blitt redusert i tråd med at virksomhetene gradvis er blitt mer effektive. Kuttene har derfor ført til at enkelte virksomheter har måttet kutte i personell og begrense tjenestetilbudet.

## **Fafos undersøkelse av reformen**

Fafo har høsten 2019 gjennomført en undersøkelse av ABE-reformen for LO Stat. Følgende overordnede problemstillinger har stått sentralt:

- 1 Hvordan håndterer og implementerer departementer og underliggende etater de årlige budsjettkuttene?
- 2 Hva betyr budsjettkuttene for tjenestekvalitet og effektivitet?
- 3 Hvordan innvirker budsjettkuttene på lederes, tillitsvalgtes og ansattes arbeidshverdag?

Undersøkelsen bygger på en spørreundersøkelse rettet mot 1365 tillitsvalgte og ledere i fem departementsområder og Bufetat. Vi fikk 408 svar (30 prosent). I tillegg har vi gjennomført intervjuer med 18 ledere og tillitsvalgte i fem statlige virksomheter: et departement, et direktorat, et av Navs fylkesledd, en region i Bufetat og Statens vegvesen. Vi har også gått igjennom forskningslitteraturen om denne typen reformer internasjonalt.

## **Hvordan blir ABE-reformen håndtert i virksomhetene?**

ABE-kuttet gjelder hele driftsrammen til et departement og alle driftspostene til de underliggende virksomhetene. Departementene står fritt til å fordele ABE-kuttene mellom virksomhetene de er ansvarlige for. Lederne vi har intervjuet, påpeker imidlertid at ABE-



kuttene kun er én av flere typer kutt departementene skal håndtere. Hvordan ABE-kuttene og andre kutt fordeles mellom departementenes virksomheter, er opp til statsråden.

- Det skjer lite omfordeling av ABE-kuttene i budsjettprosessen.

I de to departementene der vi har intervjuet ledere, forteller de at de i teorien kan «dan- dere» ABE-kuttet mellom sine underliggende enheter. I praksis, forteller de, er det mest hensiktsmessig for dem å legge ut virksomhetenes ABE-kutt udifferensiert, det vil si gi alle underliggende virksomheter den samme kuttraten, slik at kuttet blir forholdsmessig likt i alle virksomheter. Vår gjennomgang av tildelingsbrev og intervjuer med ledere og tillitsvalgte på både departements- og virksomhetsnivå tyder på at fagdepartementene i liten grad fordeler en ulik kuttrate til forskjellige virksomheter, men fordeler en lik reduksjon i driftsbevilgningene til sine underliggende enheter.

- Tillitsvalgte kan i forskjellig grad påvirke hvordan budsjettkuttene skal gjennomføres.

Drøye én av tre tillitsvalgte svarer at fagforeningen i noen grad har innflytelse på hvordan ABE-relaterte budsjettkutt skal gjennomføres lokalt. Rundt halvparten svarer at fagforeningen i liten grad kan påvirke hvordan kuttene skal gjennomføres, mens knappe to av ti svarer at fagforeningen ikke kan påvirke beslutningene i det hele tatt.

#### **Hva betyr budsjettkuttene for tjenestekvalitet og effektivitet?**

ABE-reformen er kun én av flere prosesser som påvirker driften av virksomhetene. Mange virksomheter står i omorganiseringsprosesser og/eller utsettes for andre budsjettkutt som ikke er relatert til ABE-reformen. Det gjør at det kan være vanskelig å skille effektene av ABE-reformen fra andre reformer.

- ABE-reformen har forskjellig virkning i ulike virksomheter.

Hvis vi forutsetter at ABE-kuttene har vært tilnærmet like for alle virksomheter (0,5 til 0,8 prosent per år), indikerer svarene at ABE-reformen virker forskjellig i ulike virksomheter. Noen virksomheter har en drift og et budsjett som gjør at ABE-kuttene oppleves som små og gir liten eller ubetydelig innvirkning på driften. I andre statlige virksomheter kan spillerommet i budsjettet være lite, for eksempel dersom virksomhetens oppgaver er lovpålagt eller kompetansen høyt spesialisert og ikke substituerbar. I disse virksomhetene oppleves kuttene som store, og ABE-reformen anses å ha stor innvirkning på driften av virksomheten.

- ABE-reformen blir håndtert gjennom redusert bemanning, omorganisering og effektivisering.

Vår undersøkelse tyder på at det mest brukte tiltaket for å håndtere ABE-reformen i statlige virksomheter er å la være å erstatte ansatte som går av med pensjon eller slutter i stillingen. Over 70 prosent av de spurte mener ansatte ikke erstattes ved naturlig avgang i deres virksomhet.

Over halvparten oppgir at virksomheten også håndterer ABE-kuttene gjennom ulike former for omorganisering. De siste tiårene har det foregått mange og store omorganiseringer av statlige etater og virksomheter, uavhengig av ABE-reformen. Den nye reformen i fylkeskommunene har dessuten ført til flere omorganiseringsprosesser i statlige etater. ABE-kuttet kan da komme som et belastende tillegg til omorganiseringen. Samtidig kan ABE-kuttene inkorporeres i allerede iverksatte omorganiseringsprosesser, slik at effektene av reformen og omorganiseringen vanskelig kan skilles fra hverandre. Omorganisering kan i tillegg være en form for effektivisering som øker virksomhetens produktivitet. Det kan imidlertid også være et tiltak for å redusere aktiviteten når budsjettet reduseres.

Den formen for omorganisering de fleste krysset av for, var endrede prioriteringer av oppgaver. Mange krysset også av for omplassering av ansatte som fikk nye oppgaver. Omorganisering har dessuten skjedd fordi virksomheten har fått nye oppgaver.

- ABE-reformen fører i mange tilfeller til ansettelsesstopp og færre ansatte.

Funnene i spørreundersøkelsen viser at ABE-reformen påvirker bemanningsstrategier i statlige virksomheter. Over 60 prosent av respondentene svarer at antallet ansatte er blitt redusert i deres virksomhet. Samlet har antall ansatte i staten totalt sett ikke gått ned, men virkningen av reformen er trolig forskjellig i ulike virksomheter og etater.

- ABE-reformen øker arbeidsmengden.

En av de tydeligste konsekvensene av ABE-reformen er ifølge spørreundersøkelsen større arbeidsbelastning. Tre av fire oppgir at reformen har negative effekter på arbeidsmengden.

- ABE-reformen kan føre til svekket tjenestekvalitet.

Tjenestetilbudet og aktivitetsnivået i mange statlige virksomheter ser også ut til å bli påvirket av ABE-reformen. Blant de respondentene som mener virksomheten har blitt nødt til å kutte i budsjettene, svarer 75 prosent at aktivitetsnivået og tjenestetilbudet har blitt redusert. Det er også over 60 prosent som svarer at ABE-reformen har hatt negativ effekt på tjenestekvaliteten.

- Små budsjettkutt fører over tid til et press på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø.

Tidsaspektet kan ha betydning for effektene av reformen. For enkelte virksomheter var ABE-reformen enkel å håndtere i begynnelsen og bidro til å effektivisere deler av driften. Ledere og tillitsvalgte forteller at de kunne ta ut kuttet ved hjelp av større enkelttiltak eller på et nivå i organisasjonen som skjermet kjerneaktiviteten. De vanligste tiltakene for å håndtere ABE-kuttene, men samtidig skjerme kjerneaktiviteten, er ifølge lederne og tillitsvalgte vi har intervjuet, å ikke ansette ved naturlig avgang, sentralisere oppgaver flere enheter tidligere har utført hver for seg, kutte i reiser og kutt i virksomhetens felles- og støttetjenester. På sikt ble det vanskeligere å skjerme kjerneaktiviteten og opprettholde tjenestekvaliteten, selv om dette har vært en prioritet for virksomhetene. For noen av virksomhetene har ABE-kuttene etter hvert ført til at de må redusere bemanningen og kutte i tjenestetilbudet. For andre har ABE-kuttene ført til et større arbeidspress og at de ansatte må «løpe mer». Et mer stressende arbeidsmiljø og økt arbeidsmengde kan også påvirke tjenestekvaliteten negativt.

- ABE-reformen fører til igangsetting av effektiviseringstiltak.

43 prosent av respondentene i virksomheter som har fått kuttet budsjettet, sier at deres virksomhet har gjennomført effektiviseringstiltak. Dette omfatter blant annet tiltak som gjør at færre ansatte gjør mer arbeid, bruk av effektiviserende digitale løsninger, omorganisering, bruk av nye arbeidsmåter og reduksjon eller kutt i noen tjenester eller oppgaver. 7 prosent av respondentene mener ABE-reformen bidrar til å få virksomhetene til å iverksette effektiviseringstiltak.

- ABE-reformen kan ha både positive og negative effekter på innovasjon og bruk av ny teknologi.

Denne undersøkelsen viser at IKT er viktig for de fleste statlige virksomheter, og at investering i IKT er et tiltak for å bli mer effektiv. Hvorvidt ABE-reformen bidrar til å ta i bruk IKT, kan vi ikke si. 45 prosent av respondentene har erfart at det er tidkrevende å fase inn

ny teknologi, og 28 prosent mener reformen har negative effekter på innovasjon. Det er imidlertid 17 prosent av respondentene som mener at ABE-reformen har hatt positive effekter på innovasjon, som blant annet omfatter bruk av ny teknologi. Ifølge ledere og tillitsvalgte vi har intervjuet, ble kutt i reiser og felles- og støttetjenester muliggjort ved hjelp av ny teknologi som bidro til å holde møter via videooverføring og forenkling av tilretteleggingsoppgaver. Samtidig framholder tillitsvalgte at innføring av ny teknologi tar tid, og at «effektiviseringsgevinstene» knyttet til digitalisering ofte tas ut før de er reelle, det vil si før de har ført til faktisk effektivisering.

### **Hvordan innvirker budsjettkuttene på lederes, tillitsvalgtes og ansattes arbeidshverdag?**

Økt press på budsjettene og oppmerksomhet rundt budsjettkutt kan påvirke lederes og tillitsvalgtes hverdag. Det må tas små eller store beslutninger som kan ha negative konsekvenser for virksomheten og de ansatte. Dersom dette vedvarer, kan det også påvirke ansatte og arbeidsmiljøet.

- Budsjettkutt skaper usikkerhet i virksomheten og blant ansatte.

Av intervjuene med tillitsvalgte og ledere går det fram at ABE-reformen kan bidra til stor usikkerhet på virksomhetsnivå. Usikkerheten bør ikke ses på kun som en direkte konsekvens av ABE-reformen, men av at virksomheten over tid får reduserte driftsbevilgninger. Ett element som skaper usikkerhet, er at Stortinget har vedtatt å øke ABE-kuttraten. I praksis betyr det at reformen er blitt uforutsigbar og ikke gir virksomhetene et stabilt og forutsigbart insitamant for langsiktig effektivisering, slik regjeringen forutsetter. Vedvarende budsjettkutt gjør også ansatte usikre på framtiden. Tillitsvalgte forteller at budsjettkuttene gjør at de ikke vet hvordan virksomheten vil se ut neste år. De ansatte vet ikke hvilke områder av virksomheten som vil nedprioriteres i framtiden, hva de vil jobbe med, hvor de vil jobbe, eller om de i det hele tatt vil ha en jobb. Denne usikkerheten og uforutsigbarheten gjør at ansatte, spesielt unge og nyutdannede, begynner å se etter andre jobber, og det kan gjøre det vanskeligere å rekruttere nye ansatte.

- ABE-reformen kan skape en kulturendring blant de ansatte.

Sammen med andre kutt og omstillinger i staten bidrar ABE-reformen til å skape en mer konkurransepreget kultur blant de ansatte. Tillitsvalgte forteller at de ansatte er blitt mer bevisste hvilke oppgaver de utfører, og hegner i større grad om «sine» ansvarsområder, snakker mer om ansiennitet, hvem som ble ansatt sist, og hvem som kan gå av med AFP, for å forberede seg på en eventuell nedbemanning. Ifølge tillitsvalgte gjør kuttene at det også blir mindre penger til kompetansehevingstiltak, og at ledelsen snarere enn å heve kompetansen til de som allerede er i virksomheten, ønsker å hente inn kompetansen virksomheten trenger, ved nyansettelser.

### **ABE-reformen som statlig styringsredskap**

ABE-reformen er et politisk redskap som etter intensjonen skal skape en mer effektiv statlig sektor og «mindre byråkrati». Tiltaket gir statlige virksomheter automatiske budsjettkutt, men samtidig frihet til selv å avgjøre hvordan disse skal håndteres. ABE-reformen innebærer på den måten en *avpolitisering* av budsjettkutt. ABE-kuttene er en fast del av budsjettprosessen, og det er ingen spesifikke vedtak som ligger til grunn for kuttene i hver enkelt virksomhet. Dette gjør at politikerne i liten grad kan gjøres ansvarlige for kuttene i seg selv eller deres konsekvenser.

Dette fører til en spenning i reformen. På den ene siden er målet å effektivisere statlig sektor. På den andre siden er virkemiddelet relativt små kutt i virksomhetenes driftsbevilgninger. For å kunne iverksette større og virkelig effektiviserende tiltak forteller virksomhetslederne vi har snakket med, at de trenger politisk støtte. Det får de ikke gjennom ABE-reformen. Tiltakene som er mulige å gjennomføre innenfor ABE-reformen, er relativt små og lite målrettede, samtidig som vår undersøkelse viser at de kan bidra til å forringe kvaliteten i statlige tjenester. På den måten kan det se ut til at det er en spenning mellom mål og virkemiddel i reformen.

# 1 Innledning

---

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen, forkortet ABE-reformen, ble innført fra budsjettåret 2015 og har siden vært en fast del av budsjettarbeidet. ABE-reformen innebærer et årlig kutt i driftsbudsjettet til alle statlige etater og virksomheter. Regjeringen begrunner reformen med at det må «stilles klare, forutsigbare krav om mindre byråkrati og mer igjen for skattebetalernes penger» (Prop. 1 S (2018-2019): 78).

Ideen om at statlige byråkratier vokser seg for store, og at det er behov for å spare, er ikke av ny dato. Politikere eksponerer ikke sjelden en motsetning når de pålegger staten nye oppgaver og samtidig uttrykker uvilje mot å ta de finansielle konsekvensene. I mellomkrigstiden representerte sparebevegelsen en reaksjon mot voksende statlig administrasjon og stigende administrasjonskostnader. Sparekomiteene, eller øksekomiteene som de ble kalt, gikk inn for å kutte i offentlige budsjetter og redusere antallet statsansatte. Den gang var også lønnsreduksjon et middel for å spare penger (Tønnesson 1979: 47; Seip 1998: 141). Da statsminister Kolstad fra Bondepartiet i 1931 ville ha de andre borgerlige partiene med i en ny øksekomité, advarte *Arbeiderbladet* om at «det forberedes nye attentater på de sosiale goder vi har igjen [...] ytterligere reduksjoner av arbeideres og tjenestemenns lønninger og antall» (*Arbeiderbladet* 14.11.1931). I 2019 skriver Fri Fagbevegelse at regjeringen tar 58 millioner fra Nav, og siterer stortingspolitiker Solfrid Lerbekk: «Prisen for regjeringens kutt i ABE-reformen betales av unge syke» (Fri Fagbevegelse 2019b).

Selv om situasjonen er en annen i dag enn i mellomkrigstiden, har ønsket om å kutte i statlige budsjetter mange likhetstrekk. Offentlig sektor i Norge har vokst relativt kraftig de siste 50 årene. På 1970-tallet var 9,5 prosent av arbeidsstyrken sysselsatt innenfor kommunal sektor, og 7,5 prosent var sysselsatt innenfor statlig sektor. I 2018 var totalt 30 prosent av årsverkene i norsk økonomi innenfor offentlig sektor, 18 prosent i kommunal sektor, 12 prosent i statlig sektor. Å ha en relativt stor offentlig sektor som leverer velferdstjenester og andre kollektive goder, har vært et politisk valg i Norge. Målet har vært å sikre en velferdsstat som kan ivareta både fordelings- og effektivitetshensyn (Bjørn et al. 2019: 167). Regjeringen Solberg har imidlertid antydnet at offentlig sektor bør slankes, og en reduksjon i antall ansatte i departementer og direktorater er ønskelig. Skal antall ansatte øke, bør det skje innenfor regjeringens satsingsområder (Regjeringen 2019).

ABE-reformen er også en reform som skal være produktivitetsfremmende. Produktivitet i offentlig sektor er vanskelig å måle. Offentlige virksomheter opererer generelt ikke i et marked og produserer ikke «output» på samme måte som private virksomheter. De utfører komplekse oppgaver som ikke kun handler om å utføre én bestemt tjeneste, men ofte om å også drive forebygging, kartlegging, oppfølging og saksbehandling. Dette gjør at produksjonen primært måles ved å se på ressursene som brukes, i tillegg til noen overordnede antagelser om utvikling i produktiviteten (Meld. St. 29 (2016-2017): 171). Etter råd fra OECD har regjeringen i ABE-reformen lagt til grunn en generell produktivitetsvekst i staten på 0,5 prosent per år.

## Problemstillinger og metodisk framgangsmåte

I denne rapporten undersøker vi hvilke konsekvenser ABE-reformen og kuttene den innebærer, har for både virksomhetene og arbeidstakerne. Tre hovedproblemstillinger diskuteres:

- Hvordan håndterer og implementerer departementer og underliggende etater de årlige budsjettkuttene?
- Hva betyr budsjettkuttene for tjenestekvalitet og effektivitet?
- Hvordan innvirker budsjettkuttene på lederes, tillitsvalgte og ansattes arbeidshverdag?

For å få svar på disse problemstillingene har vi gått systematisk gjennom litteratur og evalueringer av samme type reformer som har vært tatt i bruk i andre land. Vi har også gjennomført en kvantitativ spørreundersøkelse blant ledere og tillitsvalgte i staten og gjort kvalitative intervjuer med ledere og tillitsvalgte på virksomhetsnivå.

Spørreundersøkelsen ble sendt til ledere og tillitsvalgte innenfor fem departementsområder, Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Finansdepartementet (FIN), Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Klima- og miljødepartementet (KLD) og Samferdselsdepartementet (SD). I tillegg fikk tillitsvalgte i Bufetat en invitasjon til å delta. I spørreundersøkelsen stilte vi blant annet spørsmål om hvorvidt og hvordan ABE-reformen er blitt diskutert i virksomheten, hvorvidt og eventuelt hvordan tillitsvalgte involveres i prosessen med å håndtere ABE-kuttene, i hvor stor grad ledere og tillitsvalgte mener deres virksomhet påvirkes av ABE-kuttene, hvilke tiltak som tas i bruk for å håndtere lavere driftsbevilgninger, og hvilke konsekvenser ledere og tillitsvalgte mener ABE-kuttene har for deres virksomhet.

Totalt sendte vi ut 1365 invitasjoner til å delta i spørreundersøkelsen (se kapittel 7 for en detaljert beskrivelse av utvalget og dets sammensetning). Vi fikk 408 svar, hvilket gir en svarprosent på rett under 30. Vi fikk imidlertid svært få svar fra ledere i statlige virksomheter. Det gjør at vi i liten grad kan sammenligne svarene fra de to gruppene, ledere og tillitsvalgte. Det gir oss heller ikke mulighet til å si noe overordnet om hvilke strategier ledere tar i bruk for å håndtere ABE-kuttene basert på spørreundersøkelsen. Vi fikk også få svar fra tillitsvalgte og ledere på departementsnivå. Det gjør det vanskelig å sammenligne og undersøke hvorvidt ledere og tillitsvalgte på ulike nivåer svarer forskjellig på spørsmålene. Enkelte departementsområder, spesielt ASD, er overrepresentert i vår spørreundersøkelse, mens vi fra andre, spesielt KLD, fikk få svar. Dette gjør det også utfordrende å skulle undersøke eventuelle forskjeller i håndteringen og konsekvensene av ABE-reformen.

De kvalitative intervjuene ble gjort i fem forskjellige virksomheter. Både tillitsvalgte og ledere ble intervjuet, mellom tre og fem personer i hver virksomhet. Til sammen ble 18 personer intervjuet. Intervjuene ble gjort på departementsnivå, i et direktorat, et fylkesledd i Nav, en region i Bufetat og Statens vegvesen. Det er stor variasjon i disse virksomhetenes størrelse, hva slags oppgaver de utfører, og hvor i landet de holder til. Det gjør at hver av dem fungerer som kasusstudier for å utforske effektene av ABE-reformen i ulike virksomheter. Intervjuene ble foretatt ansikt til ansikt og over telefon. De varte fra 30 minutter til litt over én time.

I tillegg til spørreundersøkelsen og intervjuer har vi gjennomført en litteraturgjennomgang om lignende reformer og deres konsekvenser i Australia, Danmark, Finland, New Zealand, Sverige og USA samt om hva budsjettkutt kan bety for offentlige virksomheter mer generelt. Vi har analysert tildelingsbrevene til de fem virksomhetene som inngår i vår undersøkelse, fra ABE-reformen ble innført. Vi har blant annet undersøkt hvordan

ABE-reformen omtales, og vi har sett på budsjettene til fagdepartementene og kartlagt i hvor stor grad departementene der nevner ABE-reformen og synliggjør ABE-kuttene.

Alle tillitsvalgte som inngår i denne studien, har vært tilknyttet et LO-forbund. Tillitsvalgte er en gruppe som har særskilt kunnskap om virksomhetens drift og ansattes arbeidsvilkår. Det gjør at dette er en gruppe som egner seg godt som informanter i en undersøkelse som denne. Det var imidlertid ikke gitt at alle tillitsvalgte hadde kunnskap om alle spørsmålene vi stilte. Derfor ble spørreskjemaet inndelt i ulike deler. Eksempelvis ble spørsmål om hvordan budsjettkutt er blitt håndtert i virksomheten, kun gitt til de som tidligere hadde svart at virksomheten hadde fått reduserte bevilgninger. Derfor har tabellene som gjengis i rapporten, ulik populasjon (N).

Undersøkelsen gir ikke nødvendigvis et representativt bilde av konsensene av ABE-reformen for statlige virksomheter. For det første er den kun rettet mot et utvalg etater. For det andre er antall svar (408 svar i spørreundersøkelsen) ikke tilstrekkelig for å sikre representativitet. Det er dermed usikkerhet forbundet med funnene i undersøkelsen og en teoretisk mulighet for at praksis og synsmåter avviker i departementsområdene og virksomhetene vi ikke har studert.

Samtidig ga spørreundersøkelsen svar fra tillitsvalgte fra ulike forbund i mange forskjellige statlige virksomheter som samlet dekker et stort antall statlig ansatte. I tillegg gir de kvalitative intervjuene et overblikk over hvilke prosesser ABE-reformen setter i gang, hvilke vurderinger virksomhetene gjør, og hvilke konsekvenser ABE-kuttene har. Vi har ingen indikasjoner på at forholdene er vesentlig forskjellige i andre deler av staten.

ABE-reformen er kun én av mange reformer og kutt som påvirker statlige virksomheter. Det er viktig å ha i mente at ikke alle virkningene av reformen vi omtaler, utelukkende og direkte skyldes ABE-kuttene. ABE-reformen er kun ett av flere redskaper i en kompleks verktøykasse som utgjør virkemidlene i styringen av statlig sektor.

## Gangen i rapporten

I denne rapportens kapittel 2 introduserer vi ABE-reformen og gir en beskrivelse av hvordan denne fungerer og har utviklet seg over tid, før vi i kapittel 3 gir en oversikt over hvilke erfaringer andre land som har tatt i bruk denne typen tiltak, har gjort seg, og hva som kjennetegner og er særegent med ABE-reformen i Norge. I kapittel 4 redegjør vi for styringsdilemmaer og endringer i statlig sektor, de ansattes medbestemmelsesrettigheter og tidligere studier av konsekvensene av ABE-reformen i Norge. I kapittel 5 går vi gjennom statsansatteundersøkelsen, medarbeiderundersøkelsen i staten, og kartlegger hvordan statsansattes egenvurdering av arbeidsforhold har utviklet seg de siste årene. I kapittel 6 går vi i dybden på virkningene av ABE-reformen i fem statlige virksomheter, før vi i kapittel 7 går gjennom resultatene fra spørreundersøkelsen. I kapittel 8 oppsummerer vi og drøfter ABE-reformen som styringsverktøy.





## 2 Innføringen av ABE-reformen

---

Avbyråkratisering- og effektiviseringsreformen ble foreslått av regjeringen i 2014 (Regjeringen.no 2014) og innført fra og med budsjettåret 2015. I proposisjonen uttalte regjeringen at den forutsatte at alle statlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bli mer effektive, og at den ville gi incentiver til mer effektiv statlig drift og skape handlingsrom for prioriteringer. Dette ville regjeringen gjøre gjennom å overføre 0,5 prosent av alle driftsutgifter til ny fordeling over budsjettet, en overføring «til fellesskapet» som det heter i proposisjonen. Dette kalte regjeringen en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (Prop. 1 S (2014-2015): 84).

### OECD-anbefalt reform

ABE-reformen er en versjon av det budsjettpolitiske redskapet kjent som «automatic cuts of productivity dividend», ofte omtalt med forkortelsen ACPD. OECD trekker i en rapport fra 2015 fram to hovedkarakteristika ved ACPD. For det første skal kuttene være automatiske og være en integrert del av budsjettprosessene i staten og offentlig sektor, og ikke organisert som spesifikke vedtak fra år til år. For det andre retter kuttene seg mot driftskostnadene i sentralforvaltningen. Kuttene skal gjøre det mulig å omfordele et overskudd til prioriterte politikkområder eller å spare. Kuttene forutsetter økt produktivitet. På den måten er tanken at de kan innføres uten at virksomheten må redusere sin aktivitet. Samtidig hindrer kuttene ifølge OECD at offentlige virksomheter øker aktiviteten. OECD skriver: «If the efficiency gains are not taken into consideration, they can lead to backdoor increases in service levels» (OECD 2015: 187).

Ifølge OECD (2015: 187) er reformer av denne typen iverksatt i Australia, Danmark, New Zealand og Sverige. I tillegg har Finland implementert tilsvarende tiltak gjennom mindre automatiske og permanente reformer. I 2012 foreslo OECD (2012) at Norge skulle innføre ACPD, et forslag som ble gjentatt året etter (OECD 2013). OECD anbefalte bruk av automatiske budsjettkutt for å stoppe veksten i offentlig sektor:

«The rationale for automatic cuts of productivity dividends (ACPD) is that there is productivity growth in the public sector and that, without these cuts, productivity growth would lead to backdoor increases in service levels without explicit budgetary decisions.» (OECD 2013: 98)

OECD skriver at det i hovedsak er to måter å etablere et ACPD-system på: Den ene er ved politiske beslutninger basert på nasjonal og internasjonal produktivitetsforskning. En tett kobling mellom produktivitetsforskning og kuttene bør imidlertid unngås, argumenterer OECD, fordi dette kan føre til en vedvarende debatt om hvor hensiktsmessige kuttene er innenfor forskjellige politikkområder. Den andre tilnærmingen går ut på å estimere produktivitetsveksten i offentlig sektor med utgangspunkt i det siste tiårets gjennomsnittlige produktivitetsvekst i privat sektor, slik svenskene har gjort. En slik tilnærming, skriver OECD, vil være mindre utsatt for politiske hensyn og samtidig sikre lik behandling av offentlig og privat sektor. Et ACPD-system vil, ifølge OECD, automatisk føre til en nedbemanning i staten (OECD 2013: 109–111).

## ABE-reformen: ACPD på norsk

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen, eller ABE-reformen, er inspirert av OECDs anbefaling og erfaringer fra andre nordiske land (Prop. 1 S (2018-2019): 78; OECD 2013). Regjeringens ønske om å effektivisere og avbyråkratisere statlig sektor ble blant annet slått fast i Jeløya- og Granavolden-plattformen. Målet med tiltaket er å gi et «desentralisert ansvar for å effektivisere og et viktig insentiv for statlige virksomheter og virksomhetsledere til å gjennomføre systematisk effektiviseringsarbeid» (Prop. 1 S (2018-2019): 78). Tanken er at innsparingen samtidig gir politikerne et økt økonomisk handlingsrom for å finansiere satsinger.

ABE-reformen omfatter alle statlige virksomheter som får driftsbevilgninger over post 1 til 29 på statsbudsjettet. Nettobudsjetterte virksomheter, også kjent som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, er inkludert.<sup>1</sup> Det samme gjelder spesialisthelsetjenesten.<sup>2</sup> Statlig forretningsdrift holdes utenfor. Det gjør også en del driftsposter «hvor en ikke kan forvente at en produktivitetsvekst vil bli realisert [...] blant annet tilskudd til pensjoner og utbetaling av ventelønn» (Prop. 1 S (2018-2019): 79).

Gjennom ABE-reformen stilles det krav til økt effektivitet og produktivitet i virksomhetene som er omfattet av reformen. Virksomhetene selv beholder imidlertid ikke det regjeringen kaller «effektiviseringsgevinstene», det vil si differansen mellom driftsutgiftene før og etter effektiviseringen. De omfordeles gjennom budsjettprosessen til områder politikerne ønsker å prioritere. I forslaget til statsbudsjett for 2015 står det: «Reformen innebærer at deler av gevinstene fra mindre byråkrati og mer effektiv bruk av pengene overføres i de årlige budsjettene til fellesskapet» (Prop. 1 S (2014-2015): 84).

ABE-reformen innebærer at 0,5 prosent av driftsmidlene til statlige virksomheter årlig holdes tilbake for å bli fordelt ut på nytt over statsbudsjettet til politisk prioriterte områder. I praksis betyr dette en reduksjon i driftsbevilgningene for statlige virksomheter før kompensasjon for pris- og lønnsvekst og andre endringer eller at veksten i driftsmidler bli mindre enn den ellers ville vært. Totalt sett gir ABE-reformen verken mer eller mindre penger til fordeling, men gir politikerne et større handlingsrom, eller litt mer å fordele, uten å måtte begrunne enkeltkutt eller lav budsjettvekst under de enkelte budsjettpostene.

Siden ABE-reformen ble innført i 2015, har regjeringen i sitt forslag til statsbudsjett foreslått en overførings- eller kuttrate på 0,5 prosent, men Stortinget har i de første årene av reformen vedtatt å øke raten under budsjettbehandlingen, først til 0,6 prosent i 2015-budsjettet, så 0,7 prosent i 2016-budsjettet og til 0,8 prosent i 2017-budsjettet (Stortinget 2018: 18). I 2018-budsjettet var ABE-kuttraten på 0,7 prosent. I stortingsbehandlingen av 2019-budsjettet ble det ikke vedtatt å øke ABE-kuttraten fra 0,5 prosent. I finanskomiteens innstilling til 2020-budsjett legges det opp til å beholde ABE-kuttraten på 0,5 prosent (Stortinget 2019).

---

<sup>1</sup> Nettobudsjetterte virksomheter står friere enn andre statlige virksomheter i sin relasjon til departementet, regjeringen og Stortinget og har større økonomisk handlingsrom. I motsetning til såkalt bruttobudsjetterte virksomheter, som får rammer for utgifter og inntekter vedtatt av Stortinget, får de nettobudsjetterte virksomhetene kun vedtatt en netto utgiftsramme (differansen mellom forventede utgifter og inntekter). De er fremdeles omfattet av statens økonomiregelverk. Dette er en tilknytningsform som gis til statlige virksomheter som enten har et relativt stort innslag av egne inntekter, utvidede faglige fullmakter eller et større behov for langsiktig ressursdisponering enn andre virksomheter. De finansieres delvis over statsbudsjettet, men kan overføre eventuelle ubrukte midler til neste budsjettår og står fritt til å benytte egne inntekter til sitt formål. Slike virksomheter kan også bestemme fordelingen av kostnader på drift og investeringer, men er selv ansvarlige for å dekke merforbruk. Nettobudsjetterte virksomheter er for eksempel universiteter, høyskoler og statlige forskningsinstitutter. Se statsregnskapet (2019) for en fullstendig oversikt over alle nettobudsjetterte statlige virksomheter.

<sup>2</sup> «For spesialisthelsetjenesten innrettes reformen i 2019 slik at den legger til rette for at helseforetakene kan gjennomføre nødvendige investeringer og anskaffelser» (Prop. 1 S (2018-2019): 79).

Disse reduksjonene i driftsbevilgningene, basert på foregående års driftsbevilgninger i saldert budsjett, inngår som en fast del av budsjettprosessen. Driftsbevilgningsreduksjonen legges inn i rammen til hvert departement. Dette skjer tidlig i budsjettprosessen, og tanken er at hver enkelt statsråd kan velge hvordan reduksjonene skal fordeles innenfor det enkelte departementsområde. Innsparingene behøver altså ikke tas i hver statlige virksomhet direkte, men skjer i utgangspunktet i driftsmidlene i fagdepartements rammebevilgning. Kuttene fordeles så av statsrådene innenfor departementets budsjettområde. Selv om statsrådene i teorien kan fordele en ulik kuttrate til forskjellige underliggende enheter i sitt departementsområde, ser den vanligste praksisen, ut fra vår kartlegging, ut til å være en lik fordeling av kuttrater mellom virksomhetene.

ABE-kuttene skal gjøre det mulig å finansiere satsinger og tiltak innenfor politisk prioriterte områder. Tanken er at hvert fagdepartement kan legge langsiktige planer for hvordan midler kan omprioriteres innenfor fagdepartementenes rammer for å skape en effektiv forvaltning gjennom styringsdialogen med underliggende virksomheter. ABE-midlene gir dermed rom for nye prioriterte tiltak. Dette elementet kjenner vi igjen fra Danmark og Sverige (se neste kapittel), der ACPD-reformene, «omprioriteringsbidraget» og «överskottsmålet», først og fremst handler om å skaffe til veie penger for å kunne finansiere politiske prioriteringer, selv om reformen i Sverige også har en tydelig budsjettstabiliserende komponent. Fagdepartementene står tilsynelatende relativt fritt til å omfordele mellom virksomhetene innenfor driftsbevilgningsrammen. De kan gi bevilgninger for å finansiere effektiviseringstiltak som øker produktiveten i kommende år, samt for å kunne gi økte bevilgninger, som veier opp for eller overskrider 0,5 prosent, for å nå politiske mål (se Prop. 1 S (2018-2019): 78–80 for en beskrivelse av ABE-reformen). Selv om ABE-satsen skal være stabil, kan den faktiske driftsbudsjettskuttraten variere mellom virksomheter og for enkeltvirksomheter fra år til år dersom den enkelte statsråd har benyttet seg av omdisponeringsmuligheten. I tillegg bidrar Stortingets oppjustering av kuttraten til uforutsigbarhet.

ABE-reformen kan ses på som bestående av to elementer. Det første elementet er effektivisering. Reformen skal være et insitament til effektiviseringsarbeid i statlige virksomheter. Reformen er ment å gi «en forutsigbar forventning til langsiktig arbeid for en mer effektiv statlig drift» (Prop. 1 S (2018-2019): 78). Effektivisering skal ifølge regjeringens forslag til statsbudsjett for 2019 være en del av en planlagt prosess i virksomhetene og ses i «flerårig perspektiv i samarbeid med overordnet departement i etatsstyringsdialogen». Ansvar for effektiviseringsarbeidet «desentraliseres», det vil si legges på virksomhetene og virksomhetslederne (Prop. 1 S (2018-2019): 78).

Begrunnelsen regjeringen gir for å effektivisere statlige virksomheter, er både å sikre en effektiv bruk av fellesskapets ressurser og et mer uklart mål om å stille «klare, forutsigbare krav om mindre byråkrati og mer igjen for skattebetalernes penger» (Prop. 1 S (2018-2019): 78). Som nevnt springer reformen ut av forslag fra OECD. I tillegg, og med referanse til Produktivitetskommisjonen (NOU 2015: 1), baserer den seg på et ønske om fremme «løpende innovasjon i organisering, teknologibruk og tjenesteytelser, og at gevinster hentes ut og gir rom for nye satsninger» (Prop. 1 S (2018-2019): 78).

Det andre elementet i ABE-reformen er omfordeling. Staten skal gjennom ABE-reformen ta ut såkalte «effektiviseringsgevinster» fra virksomhetene for at disse kan bli refordelt av politikerne. Tilbakeføring inngår i det ordinære budsjettarbeidet.

I forslaget til statsbudsjett omtales de samlede innsparingene som følge av driftsbudsjettsreduksjonene som «økningen av handlingsrommet» (Prop. S 1 (2017-2018): 83) eller «overføring til fellesskapet» (Prop. S 1 (2016-2017): 88). I 2015 ble det estimert at ABE-reformer sparte inn 1,4 milliarder kroner (Prop. 1 S (2014-2015): 84), en sum som økte til 1,5 milliarder året etter (Prop. 1 S (2015-2016): 89) og til 1,6 milliarder i 2017 (Prop. 1 S

(2016-2017): 88). I 2018 og 2019 ble effekten av ABE-reformen estimert til å medføre innsparinger på 1,7 milliarder kroner (Prop. 1 S (2017-2018): 83; Prop. 1 S (2018-2019): 79).

Arbeidet med statsbudsjettet i Norge bygger på det såkalte rammebudsjetteringsprinsippet. Det betyr at det tidlig i budsjettprosessen (på marskonferansen) settes inntekts- og utgiftsrammer for hvert departement, i tillegg til politiske hovedprioriteringer. Innenfor de vedtatte rammene og regjeringens hovedprioriteringer kan statsrådene relativt fritt fordele bevilgninger. Samtidig er ikke rammebudsjettering et hinder for at regjeringen skal kunne detaljstyre bevilgninger til enkeltposter (Finansdepartementet 2014: 13–14). I Stortingets budsjettbehandling vedtas budsjetttrammene etter innstilling fra fagkomiteene (Finansdepartementet 2014: 25). ABE-kuttene retter seg mot disse driftsbevilgningene innenfor disse rammene: «Det er driftsbevilgningene i saldert budsjett forrige år som legges til grunn for beregningene av hvor mye departementenes rammer skal reduseres med i ABE-reformen» (Prop. 1 S (2018-2019): 79). I forslaget til statsbudsjett for 2019, skriver regjeringen videre:

«Uttaket i forbindelse med ABE-reformen beregnes på grunnlag av driftsutgiftene under hver enkelt av virksomhetene på departementets ansvarsområde. Den enkelte statsråd kan omfordele mellom virksomhetenes driftsbevilgninger i egen sektor. Eksempelvis vil det kunne oppstå behov for å tilføre økte ressurser til en virksomhet ett år, slik at virksomheten kan gjennomføre effektiviseringstiltak som gir gevinster senere år.» (Prop. 1 S (2018-2019): 79)

Både før og etter ABE-reformen har departementene hatt stor frihet til å fastsette sitt eget budsjett. Samtidig er ABE-reformen gjort til en fast del av budsjettprosessen. Det er i tråd med OECDs anbefaling for såkalte ACPD-instrumenter. Det gjør at reformen får et preg av automatikk. Driftsbudsjettreduksjonene selv skjer uavhengig av politiske prioriteringer. Også virksomheter som er politisk prioritert, får sine «effektiviseringsgevinster» uttatt. Snarere enn å selv velge ut hvilke statlige virksomheter som skal nedprioriteres for å finansiere politisk prioriterte prosjekter og virksomheter, har regjeringen gjennom ABE-reformen definert en fast kuttrate og overlater håndteringen til virksomhetene selv. Å overføre slike beslutninger til virksomhetene selv er i tråd med tankegangen bak mål- og resultatstyring av offentlig virksomhet: «Det overlates i stor grad til de enkelte virksomhetene å avgjøre hvordan ABE-gevinstene skal tas ut» (Prop. 1 S (2018-2019): 79). Regjeringen kan likevel foreslå økt driftsbevilgning til enkelte virksomheter for å ivareta prioriterte aktiviteter eller satsinger.

Det er Stortinget som vedtar det endelige budsjettet, og i budsjettforhandlingene på Stortinget vil det kunne skje endringer. Slike endringer har vært begrunnet med at «potensialet» for avbyråkratisering og effektivisering har vært større enn regjeringen har lagt til grunn.<sup>3</sup> Disse endringene fra Stortingets side har medført at forutsetningen om stabilitet og forutsigbarhet, som ABE-reformen angivelig skulle sikre, ikke har vært oppfylt.

---

<sup>3</sup> Venstres merknader i finanskomiteen (Stortinget 2018: 282).

## 3 Erfaringer fra ACPD-reformer i andre land

---

Som allerede omtalt er den type budsjettkutt som OECD har anbefalt for Norge, og som er tatt i bruk i ABE-reformen, over lengre tid vært i bruk i andre land, både i engelskspråklige land som Australia og New Zealand og i våre naboland i Norden. I dette kapitlet presenterer vi disse ordningene og går igjennom hvordan ordningene har blitt evaluert, og hvilke erfaringer som er gjort med ACPD-reformer. Mest plass er viet ordningen i Australia som har virket over svært lang tid, og som er grundig evaluert.

### Australia: The efficiency dividend

Australia innførte en ACPD-ordning i 1987, kalt «the efficiency dividend». Den retter seg mot driftsbudsjettene til virksomheter i den australske statsforvaltningen. «The efficiency dividend» blir ført opp i budsjettet til hver enhet i statsforvaltningen, slik at driftsbudsjettet blir redusert med en viss proSENTSATS hvert år (Doggett 2010: 16). I tillegg til innsparinger gjør systemet det mulig å flytte såkalte effektiviseringsgevinster til prioriterte deler av statsapparatet (DoFD 2011: 19).

«The efficiency dividend» var ikke noe radikalt nytt da det ble introdusert i Australia, men en formalisering av tiltak som allerede hadde vært etablert praksis (Horne 2012: 3). Før 2011 ble kuttene fordelt til hver enkelt enhet, men fra 2011 ble det etablert en ordning der hver enkelt minister kan prioritere mellom sine underliggende enheter (Horne 2012: 5). Dette er samme organisering som ABE-reformen har fått i Norge.

Kuttraten har variert, men ligget over kuttraten i ABE-reformen i Norge. Da forgiengeren til «the efficiency dividend» ble introdusert i 1986–1987-budsjettet, var kuttet på 0,5 prosent på lønninger og 1 prosent på administrative utgifter. Året etter, da ACPD-ordningen ble iverksatt, ble den årlige kuttraten satt til 1,25 prosent, før det i 1994–1995 ble nedjustert til 1 prosent. På 2000-tallet varierte kuttene mellom 1 og 2 prosent. I 2011–2012 vedtok regjeringen et tilleggskutt på 2,5 prosent for store deler av statsapparatet (OECD 2013: 100–101), men dette har siden 2016 blitt redusert. Fra 2021 planlegges det en gradvis videre reduksjon av kuttraten (Karp 2019). Ifølge Doggett (2010: 16) førte kuttene til en innsparing på 662 millioner australske dollar mellom 2008 og 2009, i overkant av 4 milliarder norske kroner.

I 1994 og 1995 analyserte The House of Representatives Standing Committee on Banking, Finance and Public Administration (HRSCBFPA) effektene av tiltaket og konkluderte med at «the efficiency dividend» ikke ville fungere på lang sikt i sin daværende form, men burde revideres for å sikre at de enhetene som ikke kan fortsette å utøve sin primærfunksjon på grunn av kuttene, likevel kan tilby tjenester av tilstrekkelig kvalitet, for eksempel gjennom en forhandlingsmodell. Dette ble også foreslått av en evaluering fra Management Advisory Board's Task Force on Management Improvement fra 1992. Komiteen foreslo dessuten å redusere kuttraten, noe regjeringen aksepterte (Horne 2012: 17–18).

I sin gjennomgang av «the efficiency dividend» fra 2011 skriver det som da het Finans- og dereguleringsdepartementet (DoFD), at ordningen i teorien indirekte fremmer effektivisering, blant annet gjennom å gi ledere et insentiv til kontinuerlig forbedring, men på

en måte som ikke identifiserer eller kvantifiserer faktiske muligheter for effektivisering. Det vil si at det australske ACPD-systemet ifølge DoFD ikke legger opp til en vurdering av det reelle effektiviseringspotensialet i offentlige virksomheter (DoFD 2011: 45). Gjennomgangen konkluderte likevel med at det ikke forelå tydelige bevis på at ordningen ikke var bærekraftig på lang sikt, men at det likevel bør foretas justeringer for å fremme fleksibilitet (DoFD 2011: 51).

Jennifer Doggett i den australske tenketanken Centre for Policy Development argumenterer for at «the efficiency dividend» er basert på enkelte problematiske antagelser om offentlig sektor: at offentlig sektor er ineffektiv, at kuttene fører til effektivisering, at alle offentlige virksomheter har samme effektiviseringspotensial, og at målstyringen forbedrer prestasjonene (Doggett 2010: 20–23). Disse antagelsene utgjør den samme kritikken som i sin tid dannet utgangspunktet for «new public management»-tenkingens gjennomslag. De siste to tiårene har «the efficiency dividend» vært gjenstand for en rekke evalueringer og justeringer. Evalueringer utført av blant annet det australske parlamentet, Australian National Audit Office og regjeringens egen evaluering av «agency efficiency» viser at ACPD som virkemiddel ikke er optimalt, at det er behov for mer kunnskap om hva som bidrar til en effektiv offentlig sektor, og at man bør revurdere ordningen (Horne 2012: 11–12). Den fremste innvendingen er at ACPD ikke tar høyde for forskjellene i statlige enheter og derfor er et lite raffinert virkemiddel:

Agencies that are more reliant on receipts and the other sorts of appropriations [other than departmental appropriations] tend to be less affected by the dividend. This includes regulators and commercial research agencies that are funded from industry levies. The agencies that are more affected by the dividend include the courts, cultural agencies, oversight agencies and departments of state. For these agencies, [departmental] appropriations can comprise almost 100 per cent of their funding. (JCPAA 2018: xi).

I forlengelsen av dette hevdes det også at osthøvelkuttene ofte har en uforholdsmessig innvirkning på små enheter med begrensede budsjettmidler (Horne 2012: 11; JCPAA 2008). Doggett (2010: 18) finner at metrologisk institutt og statistikkbyrået har blitt spesielt påvirket, mens Horne (2012: 11) framhever kulturinstitusjoner som særlig sårbare. Enheter som primært yter tjenester, påvirkes også i særdeleshet – for det første fordi dette er virksomheter som har små muligheter til å hente inn andre inntekter, for det andre fordi store deler av driftsbudsjettene er låst i oppgaver som må utføres (Doggett 2010: 18). I og med at enkelte poster i budsjettene er unntatt fra kuttene, som prosjekttilskudd, har deler av statsforvaltningen blitt mer avhengig av disse (Doggett 2010: 17). Enhetene som i størst grad er berørt av kuttene, er kulturinstitusjoner, domstoler, tilsynsorganer og departementer.

Samtidig finner evalueringene av «the efficiency dividend» at tiltaket fører til effektivisering. Men effektiviseringen har avtatt i tråd med at virksomhetene gradvis er blitt mer effektive og effektiviseringspotensialet er blitt redusert. Dermed har det blitt vanskeligere for virksomhetene å nå effektiviseringsmålene. Kuttene har derfor ført til at enkelte virksomheter har måttet redusere kapasiteten, ved å kutte i personell og begrense tjenestetilbudet (Doggett 2010: 17–18). Effektiviseringstiltak foregår gjerne i rykk og napp og henger primært sammen med investeringer i ny teknologi. Etter slike tiltak vil det være lite effektivisering i påfølgende år. Men i og med at kuttene kommer hvert år, forsøker ledere å utsette og spre effektiviseringen over flere år snarere enn å gjøre større tiltak med en gang (Doggett 2010: 19).

Ifølge Doggett (2010: 19) er det enkelte eksempler på at «the efficiency dividend» fører til at ledere legger inn generelle driftskostnader i søknader til spesifikke prosjekter. På

den måten subsidierer virksomheten driften gjennom prosjektmidler. Fordi det australske finansdepartementet forventer denne typen adferd og derfor innvilger en lavere sum enn det virksomhetene i utgangspunktet søker om, er det en risiko for at enkelte prosjekter underfinansieres.

Blant tiltakene den australske statsforvaltningen har iverksatt for å håndtere kuttene, finner vi økt bruk av videokonferanser og begrensninger på reising, grundigere vurdering av hvorvidt ledige stillinger må bemannes, å utsette oppbemanning og å begrense bruken av midlertidig ansatte og vikarer (Horne 2012: 6).

Flere alternativer til «the efficiency dividend» er blitt lansert. Ett forslag går ut på å erstatte automatiske kutt med forhandlinger mellom enhetene og Finansdepartementet. Et annet forslag er å basere kuttene i hver enkelt enhet på en vurdering av de faktiske mulighetene for effektivisering snarere enn å kutte samme raten over hele statsforvaltningen. Et tredje forslag går ut på å unnta deler av forvaltningen fra kuttene, blant annet ut fra størrelse og type enhet (Horne 2012: 14).

I en studie av offentlig sektor i Australia finner Demircioglu og Audretsch (2017) at faktorer som fremmer innovasjon i offentlig sektor, først og fremst er muligheter for å kunne eksperimentere, systemer for å følge opp lite produktive ansatte, god informasjonsflyt og feedback-systemer samt motivasjon for å gjøre forbedringer. Budsjettkutt og økonomiske begrensninger har ifølge Demircioglu og Audretsch ikke effekt på innovasjon i offentlig sektor.

Doggett (2010: 22–29) foreslår en rekke tiltak for å bøte på enkelte av problemene «the efficiency dividend» skaper. For det første bør effektivitet ses på som kun ett av flere tiltak for å bedre offentlig sektor. Man må ta de langsiktige konsekvensene av kuttene med i beregningen og åpne opp for at kuttene ikke går på bekostning av investeringer som på kort sikt kan virke kostbare, men som på lengre sikt vil kunne øke produktiviteten, effektiviteten og kvaliteten.

For det andre bør effektiviseringstiltak være basert på faktisk effektiviseringspotensial uten å gå på bekostning av tjenestene de offentlige virksomhetene leverer. Kuttene bør ta høyde for at forskjellige virksomheter har forskjellig effektiviseringspotensial. En mulighet er derfor å tilpasse kuttraten til de ulike virksomhetene og deres størrelse, funksjon, type tjeneste, utvikling i etterspørsel og leveranse, brukerforventninger, andel av driftskostnader som ikke kan prioriteres bort (for eksempel lønn og eiendom), og andelen av faste kostnader i budsjettet. Man bør også åpne opp for muligheten for at enkelte virksomheter allerede har effektivisert fullt ut.

For det tredje må de ansatte, tillitsvalgte og fagforeninger få være med og drøfte effektiviseringstiltak. Ansatte spiller en sentral rolle i effektivisering av virksomheten og har unik kunnskap om hvordan effektivisering kan oppnås. En vellykket effektivisering er avhengig av å ha de ansatte med i prosessen.

For det fjerde bør ikke effektiviseringstiltak brukes som et politisk redskap for å fordele penger utenfor normale budsjettprosesser. I praksis, hevder Doggett, fungerer «the efficiency dividend» mindre som et tiltak for å effektivisere offentlig sektor enn som en mekanisme som lar regjeringer flytte penger til nye prioriterte områder uten problemene som følger av å skulle fjerne finansieringen av andre prosjekter og virksomheter.

For det femte bør effektiviseringstiltakene evalueres regelmessig av en uavhengig enhet. Ansatte bør være representert i evalueringene.

For det sjette bør offentlige virksomheter få tilgang til finansiering fra bestemte budsjettposter for å kunne implementere effektiviseringstiltak, produktivitetsøkende investeringer og reformer. Produktivitetsvekst kommer ikke automatisk ved budsjettkutt og koster ofte penger. En finansiering øremerket effektiviseringstiltak kan bidra til å fremme produktiviteten i offentlig sektor.

## New Zealand: Fixed nominal baselines og additional efficiency savings

OECD har beskrevet New Zealand som verdensledere i offentlig sektor-reformer (Rae 2002). I New Zealand ble en ACPD-ordning innført i statsforvaltningen i 1989 gjennom «The Public Finance Act» (Lomax et al. 2016). Systemet kalles «fixed nominal baseline» og innebærer at gjeldende kostnader brukes som grunnlag for neste års budsjett, slik at enhetene ikke får kompensert for pris- og lønnsveksten. I og med at inflasjonen har ligget på omkring 2,5 prosent de siste årene, betyr det at statlige enheter i praksis får tilsvarende kutt årlig. Sosialstønader er unntatt fra kuttene (OECD 2013: 107–108). New Zealand er et av landene som var tidlig ute med «new public management» (NOM). I løpet av 1990-tallet ble statens styring av offentlig sektor reorganisert. Det ble innført offensive privatiseringsprogrammer, og i offentlig sektor ble det lagt mer vekt på budsjettstyring enn oppgaveløsning (Rae 2002).

Som følge av økt statsgjeld knyttet til finanskrisa i 2007/2008 og Canterbury-jordkjelvene i 2010 og 2011 ble det fra 2012 innført et tiltak som pålegger mindre enheter å kutte 3 prosent årlig, mens større enheter må kutte 6 prosent (Bose et al. 2016). Dette tiltaket er kjent som «efficiency savings» og kommer i tillegg til ordningen «fixed nominal baseline». «Efficiency savings»-tiltaket gjelder ikke for fengsler og psykisk helsevern i kriminalomsorgen, barne-, familie- og inntektsenhetene i sosialdepartementet, de såkalte «crown entities»<sup>4</sup> og ikke-offentlige enheter som militæret, politiet, etterretningstjenesten og enheter knyttet til parlamentet (OECD 2013: 107–108; New Zealand Government u.å.).

I offentlig sektor har kuttene blant annet ført til svak lønnsvekst blant offentlig ansatte og mindre kontorarealer (Rose et al. 2016: 14). OECD peker også på at New Zealands kostnads- og målstyring av offentlig sektor kan gjøre det vanskelig for statlige enheter å velge *hva* de skal produsere, på tross av at systemet bidrar til produksjon av billige og forbrukerorienterte tjenester (Rae 2002). Samtidig blir «fixed nominal baseline»-systemet, samt de andre tiltakene New Zealand iverksatte for å balansere budsjettene, gjerne regnet som en suksess. Landet klarte å nå målet om budsjettoverskudd i 2014/2015 og har også redusert statsgjelden relativt kraftig (Lomax et al. 2016).

## USA: Sequestration

I 2011 vedtok Kongressen «The Budget Control Act» (se Heniff jr. et al. 2011), som i tillegg til å øke gjeldstaket og iverksette kutt i statsforvaltningens budsjetter etablerte «Joint Select Committee on Deficit Reduction», ofte referert til som «superkomiteen». Den fikk i mandat å lage en avtale om systematiske kutt for å redusere budsjettunderskuddet. Da «superkomiteen» ikke kom til enighet om et forslag, utløste dette en mekanisme som var skrevet inn i «The Budget Control Act». Uenigheten medførte iverksetting av automatiske kutt i de offentlige budsjettene på 10 prosent fram til 2021, til sammen 1200 milliarder amerikanske dollar over åtte år (Committee on the Budget 2018). På engelsk blir de automatiske kuttene omtalt som «sequestrations». Den kjente økonomen Paul Krugman beskrev «sequestration»-systemet som «one of the worst policy ideas in our nation's history» (Krugman 2013).

Kongressens budsjettkontor (CBO) estimerte i 2013 at «sequestration»-systemet i praksis ville medføre budsjettkutt på til sammen 85 milliarder dollar, og øke statens inntekter og redusere utgiftene, slik at budsjettunderskuddet ville gå ned fra 7 prosent av

---

<sup>4</sup> Relativt autonome, men statlig finansierte enheter, som enkelte museer, utdanningsinstitusjoner og tilsyn av forskjellige slag.



BNP til 5,3 prosent av BNP, til sammen 42 milliarder dollar. Samtidig var det ventet at BNP-veksten ville gå ned (Edelberg 2013). Halvparten av kuttene skulle tas i militærbudsjettet, mens den andre halvparten skulle tas fra ikke-militære budsjetter. Mange budsjettposter for såkalte bindende programmer, som sosialstønader, veteranstønader og offentlige helseprogram, er unntatt kuttene.

De automatiske kuttene har imidlertid ikke fungert som forutsatt. Kongressen har aldri latt de opprinnelig vedtatte kuttene iverksettes med full kraft og har flere ganger klart å hindre budsjettkutt. I 2018 ble alle «sequester»-kutt i såkalte ikke-bindende programmer satt på pause fram til 2020 (Committee on the Budget 2018; CBO 2019).

Stephanie P. Newbold, ved School of Public Affairs and Administration, Rutgers University i Newark, argumenterer for at «sequester»-kuttene, som i praksis kombineres med flere andre kutt, har ført til en dramatisk reduksjon av ansatte i det amerikanske rettsapparatet, og at de i teorien kan føre til at 25 prosent av arbeidsstyrken forsvinner i løpet av de neste årene. Hun skriver at det hindrer domstolene og rettsapparatet i å utføre sine plikter og oppgaver som del av den amerikanske statsforvaltningen, og kan, hvis de automatiske kuttene fortsetter, svekke rettstaten dramatisk (Newbold 2017). Mange har spådd en dramatisk reduksjon i ansatte i offentlig sektor, blant annet innen forskning og i helsesektoren (se for eksempel *USA Today* 2013; McDonough 2013). Da USAs riksrevisjon (Government Accountability Office) i 2014 gjennomførte en undersøkelse ett år etter at de første «sequester»-kuttene skulle være iverksatt, fant den imidlertid kun én oppsigelse som kunne føres tilbake til «sequester»-kutt (*The Hill* 2014).

## **Finland: Statens produktivetsprogram og program for effektivitet og produktivitet**

Finland innførte et ACPD-lignende system fra 2003, i form av statens produktivetsprogram. Programmet innebar kutt i driftsbudsjettene i staten. Til grunn for programmet lå samme idé som for ACPD-systemer generelt, at økt produktivitet skal gjøre det mulig å kutte og nedbemanne statlig sektor.

Fra 2005 til 2011 ble 9645 årsverk kuttet, en reduksjon på 8 prosent. Målet for perioden 2005 til 2015 var en reduksjon på 14 465 årsverk, 12 prosent. Men som en del av en bredere omorganisering av statsadministrasjonen har finske universiteter blitt gjort til statlige foretak og regnes ikke lenger som en del av sentraladministrasjonen. Målene om nedbemanning ble derfor justert, til 8414 innen 2011 og ytterligere 5034 mellom 2012 og 2015 (OECD 2013: 103).

I 2011 ble statens produktivetsprogram erstattet med program for effektivitet og produktivitet, der man ikke lenger skisserte absolutte mål for reduksjon i årsverk, men snarere et mål om kostnadsreduksjoner. Program for effektivitet og produktivitet omfatter alle departementene og postulerer at disse må levere en plan for å øke produktiviteten, før tiltakene forhandles fram mellom hvert fagdepartement og finansdepartementet. Departementene selv kan deretter flytte kutt og overskudd mellom sine underliggende enheter.

Da statens produktivetsprogram ble evaluert av den finske riksrevisjonen – VTV – i 2010, viste evalueringen at programmet ikke hadde ført til økt produktivitet, og riksrevisjonen anbefalte nedleggelse og fikk støtte fra fagforeningen for profesjonene og høyt utdannede arbeidere (AKAVA) (Eurofound 2011; VTV 2010, 2011: 34ff.). Programmet ble kritisert for at den primære målsettingen om å øke effektiviteten ikke ble innfridd, og for at programmet i praksis kun dreide seg om å kutte i statlige stillinger. En kartlegging gjort av Finlands statistikkbyrå viste at statens produktivetsprogram har ført til økt tidspress, mangel på personell, usikkerhet, mangel på informasjon og åpenhet blant statsansatte

(Eurofound 2011). Program for effektivitet og produktivitet, som kom som erstatning i 2011, ser ikke ut til å ha blitt evaluert.

## Sverige: Överskottsmålet

Sverige har siden 1994 hatt en ACPD-ordning med budsjettkutt på mellom 1 og 2 prosent i året, justert for endringer i pris- og lønnsnivået. Ordningen ble etablert i etterkant av krisa på 1990-tallet, en periode med raskt økende offentlige underskudd. «Överskottsmålet», også kalt «saldomålet», omfatter i dag staten, kommunesektoren og pensjonssystemet. Den svenske modellen antar en generell arbeidsproduktivtetsvekst i statsforvaltningen som tilsvarer produktivtetsveksten som måles i privat sektor. Offentlige enheter som ikke har endringer i tjenestene, antas å kunne produsere samme tjeneste med reduserte lønnsressurser (OECD 2013: 106).

«Överskottsmålet» er ment å spare penger og gi den svenske staten en økonomisk buffer som kan brukes til å snu økonomien i lavkonjunkturer og på den måten sikre økonomisk bærekraft i velferdstjenestene. Motivene bak det svenske «överskottsmålet» skiller seg derfor noe fra ABE-reformen i Norge, som primært er ment å skulle gi muligheter for å omfordele produktivtetsgevinsten i statsforvaltningen.

Sverige må holde budsjettunderskuddet innenfor rammen på 3 prosent som er satt av EU. «Överskottsmålet» kommer i tillegg til denne budsjettunderskuddsgrensen og har blitt kritisert for å føre til at staten bygger seg opp kapital og dermed kan sies å ta inn mer i skatt fra privat sektor enn det som *egentlig* er nødvendig (Carlgren 2019; Regeringens skrivelse 2017/2018: 207). OECDs gjennomgang av Sveriges budsjettering fra 2016 peker på sviktende støtte til «överskottsmålet» de siste årene. For det første hevder kritikerne av «överskottsmålet» at ordningen begrenser den politiske friheten til å foreta større offentlige investeringer i møtet med sosiale utfordringer samt til å drive makroøkonomisk stimulering. For det andre hevder de at siden «överskottsmålet» inkluderer pensjonssystemet, er de nåværende overskuddene av rent demografiske årsaker kun midlertidige. For det tredje hevder noen at de finanspolitiske retningslinjene fra EU i praksis gjør «överskottsmålet» unødvendig (Downes et al. 2016). Den seneste evalueringen av «överskottsmålet» kom i 2016 (SOU 2016: 67). Her foreslås det mindre endringer i rammeverket, blant annet at nivået på overskuddsmålet fra og med 2019 endres fra 1 prosent – en rate som har vært stabil siden 1997 – til en tredjedels prosent (0,33) av BNP, at oppfølgingen av overskuddsmålet skjerpes for å begrense avvik, og at det etableres et «gjeldsanker» (på 35 prosent), det vil si et mål på hvor stor den offentlige gjelden bør være. Er det avvik på mer enn 5 prosent fra dette målet, skal det rapporteres til Riksdagen.

At kuttene i «överskottsmålet» kobles til BNP, skiller den svenske ordningen fra ABE-reformen i Norge, der kuttene i prinsippet skal ligge fast og beregnes som en proSENTSATS av budsjettene til enheten året før. Ifølge SOU-en er det fremdeles bred politisk enighet om og tillit til «överskottsmålet» som virkemiddel. Svensk LO argumenterer i sitt hørings-svar til SOU-en for at «överskottsmålet» bidrar til finanspolitisk stabilitet, men at kuttraten bør ligge lavt, lavere enn forslaget i SOU-en, for å sikre fleksibilitet til å kunne foreta nødvendige, men uforutsette offentlige investeringer (LO 2016).

## Danmark: Omprioriteringsbidraget

Danmarks ACPD-ordning, kalt «omprioriteringsbidraget», ble først introdusert på 1980-tallet og har siden vært i bruk. Kuttraten har ligget omkring 2 prosent (OECD 2013: 104). Begrunnelsen for «omprioriteringsbidraget» i Danmark er, ifølge den danske regjeringen (Regeringen 2016: 9), å muliggjøre satsinger og forflytning av penger mellom politiske

prioriteringer og sektorer.<sup>5</sup> I 2015 ble det for eksempel vedtatt å bruke penger spart inn via «omprioriteringsbidraget» til å styrke innsatsen mot vold i familien og nære relasjoner (Regjeringen 2016: 24). I 2016 ble det vedtatt en ny finanslov, der også kultur- og utdanningsinstitusjoner ble omfattet av «omprioriteringsbidraget». Regjeringen beskrev dette som en «normalisering» av «omprioriteringsbidraget» (Regjeringen 2016). Etter en avtale mellom regjeringen og kommunene ble også kommuner og regioner underlagt «omprioriteringsbidraget», men kuttraten ligger lavere for kommuner og regioner, på 1 prosent (DR 2016a). Fra 2016 til 2019 skulle kommunene spare inn 2,4 milliarder danske kroner hvert år, til sammen 7,2 milliarder.

Enheter med spesiell avtale, for eksempel enheter som var del av et politisk satsingsområde, ble unntatt «omprioriteringsbidraget». Disse unntakene utgjorde ifølge OECD én tredjedel av statsforvaltningens driftsutgifter (OECD 2013: 105). I 2016 fikk også kommunene tilbakeført 1,9 milliarder til prioriterte satsinger (*Jyllands-Posten* 2016).

Den største andelen av pengene som spares inn fra «omprioriteringsbidraget», kommer fra kommunesektoren, noe som i Norge har motivert Produktivitetskommissjonen til å argumentere for at man bør vurdere en utvidelse av ABE-reformen til også å omfatte kommunene her i landet (NOU 2016: 3: 182). Det ser ikke ut til å ha blitt gjort noen systematiske evalueringer av effektene av «omprioriteringsbidraget» i Danmark.

«Omprioriteringsbidraget» er imidlertid svært omstridt og har møtt stor motstand. «Rød blok», som består av Socialdemokratene, Radikale Venstre, Alternativet, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten, har erklært seg som motstandere av instrumentet (DR 2016b). Disse partiene sitter nå fra 2019 i regjeringen eller er regjeringens støttepartier. Utdanningssektoren og kultursektoren har vært spesielt kritiske. Nationalmuseet måtte for eksempel si opp 35 til 40 ansatte i 2018 på grunn av budsjettkutt som fulgte av «omprioriteringsbidraget» (Den Offentlige 2018). Bare i utdanningssektoren tilsvarer kuttene fra 2015 til 2019 9 milliarder danske kroner og er estimert til å tilsvare 20 milliarder i 2022 (Leibing 2019; Pihl 2019). Den danske regjeringen har imidlertid ytret et ønske om å frita utdannings- og kultursektoren fra «omprioriteringsbidraget» fra 2022 og føre tilbake bevilgninger tilsvarende 842 millioner danske kroner til de to sektorene. Enhetene skal imidlertid fortsette å spare inn 2 prosent per år, men innsparingene fra hver sektor skal kun kunne brukes i sektoren, altså ikke omfordeles til andre deler av statsforvaltningen (DR 2018). Fra 2019 ble videregående skoler unntatt fra «omprioriteringsbidraget» etter at hver tiende lærer har sluttet siden 2016 (DR 2019).<sup>6</sup> Yrkesutdanningene skal også fritas (Danske Erhvervsskoler 2018).

## Egenskaper ved ACPD-reformer i andre land

Som vi ser av gjennomgangen av ACPD-reformer i andre land, har de de noen fellestrekk. For det første har alle reformene blitt iverksatt som tiltak for å oppnå budsjettbalanse i en situasjon der landet har hatt behov for å skjære ned utgiftene i offentlig sektor. Dette er særlig tydelig i New Zealand og Sverige, der tiltaket ble iverksatt i forbindelse med en økonomisk krise, men også bruken av ACPD i Finland, et land som ble rammet ganske hardt av finanskrisa i 2007/2008, har et spareformål. I Danmark har imidlertid hovedsiktet målet vært å omprioritere bruken av offentlige midler.

<sup>5</sup> Tidligere statsminister Lars Løkke Rasmussen foreslo at innsparingene som følge av Omprioriteringsbidraget i kommunene kan brukes til å gi skatteletter, noe kommunene selv avviste (*Jyllands-Posten* 2016).

<sup>6</sup> I et innlegg på Gymnasieskolen.dk skriver lektor René Vester Kjær at effektene av Omprioriteringsbidraget etter hans syn i begynnelsen imidlertid ikke var utelukkende negative. Kuttkravet førte for eksempel med seg at elevene ikke fikk iPad-er, og at skolene ikke lenger leide inn motivasjonsforedragsholdere. Etter hvert begynte, skriver Kjær, lærere å slutte, fordi de fikk tildelt flere og flere arbeidsoppgaver uten å bli kompensert og ble overarbeidet (Kjær 2019).

Et annet trekk de fleste ordningene har til felles, har vært at de har ført til reduksjon av antall ansatte. I Finland var dette et uttalt mål med ordningen. I offentlige budsjetter er lønn til ansatte som oftest den største posten. Når ACPD virker over tid, blir det derfor nødvendig å foreta kutt i lønnsbudsjettet enten ved å redusere antallet ansatte eller ved å holde lønnsveksten lav, slik vi har sett i New Zealand.

Mange av landene som har praktisert ACPD-ordninger, har gjort dette over et langt tidsrom. Flere land har også hatt større årlige kutt enn de som har vært praktisert i ABE-reformen i Norge. Erfaringene er at landene etter hvert har måttet fravike likebehandlingen av alle statlige virksomheter. Begge de offentlige utredningene av «the efficiency dividend» i Australia på 1990-tallet konkluderte med at ordningen ikke ville fungere på lengre sikt, men måtte revideres for å sikre at statlige virksomheter kunne opprettholde sine primærfunksjoner. Også i Danmark har man etter hvert unntatt enkelte sektorer fra «omprioriteringsbidraget», og i 2013 omfattet dette unntaket en tredjedel av de statlige driftsutgiftene. Begrunnelsen for unntakene og tiltakene for å justere på ordningen som er etablert i andre land, er at de statlige virksomhetene er ulike, og at ACPD-ordningen rammer virksomhetene forskjellig. Erfaringene er at budsjettkuttene over tid i noen virksomheter fører til redusert omfang av tjenester eller svekket tjenestekvalitet.

# 4 Hvordan skal ABE-reformen virke?

---

## Styringsdilemmaer i staten

Arbeidsmarkedet i Norge har i større eller mindre grad vært i kontinuerlig endring de senere 30 årene (Svalund 2003; Torp 2005; Dale-Olsen 2015; Olberg 1995). Nye næringer og nye arbeidsplasser kommer til, mens sysselsettingen i andre næringer reduseres over tid. Befolkningen i Norge har vokst over lang tid, og arbeidsmarkedet har økt relativt kraftig i antall sysselsatte. Tilknytningsformene i det norske arbeidsmarkedet er først og fremst kjennetegnet av stabilitet, med en relativt lik andel midlertidig ansatte og selvstendig næringsdrivende siden 1990 (Nergaard 2018). Andelen voksne som står utenfor arbeidsstyrken, og arbeidstakere med lav og ustabil inntekt, har også holdt seg relativt stabil etter 1990 (Elstad & Heggebø 2019).

At befolkningen øker, kan i seg selv føre til en vekst i behovet for offentlige tjenester i en velferdsstat som den norske. Størrelsen på og veksten i offentlig sektor har av enkelte blitt forklart ved å peke på at innbyggere etterspør mer offentlige tjenester over tid (Baumol 1967). Velferdsordningene i Norge er også blitt mer omfattende, og i dag leveres og finansieres mange velferdstjenester av andre enn staten direkte, først og fremst helseforetakene, kommuner og fylkeskommuner, som er ansvarlige for blant annet barnehage-tjenester, grunnskole og videregående skoler og omsorgstjenester. Staten har likevel ansvar for å levere en rekke tjenester og ivareta offentlig forvaltning. Rettsvesen, forsvar, universiteter og høyskoler, politi og barnevern er eksempler på statlige tjenester og forvaltning. Staten har også en oppgave i å regulere hvilke rettigheter den enkelte har, og kontrollere gjennom tilsyn at lover og regler opprettholdes, og at den enkelte får levert det de skal.

I tillegg til at vekst i tjenestetilbudet kan føre til en større stat, peker enkelte på at veksten i offentlig sektor gjerne skyldes trekk ved staten selv. Innen økonomisk teori og organisasjonsteori har det med utgangspunkt i privat sektor vært pekt på at det noen ganger kan være motstridende interesser mellom eier(e) av en virksomhet (prinsipal(e)) og de som leder eller arbeider i virksomhetene (agentene) (Jensen & Meckling 1976). Mens eierne for eksempel kan ønske profitt, kan ledere i større grad ønske å gjøre virksomheten større selv om dette kan gå ut over aksjekurs, inntjening eller hva som ellers måtte være prinsipalens interesse og mål med virksomheten. På samme måte kan arbeidstakere, også i offentlige virksomheter, ha interesser knyttet til profesjonsetikk, faglige interesser, sosialt fellesskap eller andre mål som kan stå i motsetning til prinsipalens mål og ønsker. Som eier (prinsipal) er det krevende å ha full innsikt i ledernes (agentenes) daglige disposisjoner og hvilke beslutninger som er nødvendige for å sikre eiernes interesser, og hvilke som først og fremst fremmer andres (agentenes) egne prioriteringer. Kort sagt eksisterer det en asymmetri i informasjonen mellom prinsipal og agent. I statlig sektor er denne modellen mer komplisert, fordi det i prinsippet er *folket* som er eierne, mens statsråden forvalter dette eierskapet og delegerer ansvaret til virksomhetslederne.

En slik generell teori har vært brukt på eierstyring i det private, men en lignende forståelse, teori, kan også anvendes på statens virksomhet (Niskanen 1968). Niskanen hevder

at det er en iboende ineffektivitet i staten, ved at byråkrater på alle nivåer har et insentiv til å sikre vekst til eget departement eller egen sektor, og at insentivene til å kutte innen «eget» område er svake (Niskanen 1968). At det kan være slik i offentlig sektor, har som nevnt å gjøre med informasjonsasymmetrien som eksisterer mellom prinsipalen (regjering eller storting) og agentene (byråkratene), og de mulige interessekonflikter som kan finnes. De som arbeider i et gitt departement, eller en gitt enhet under departementet, kan være ensidig opptatt av «sitt» område og kjempe mot kutt også der regjeringen har andre prioriteringer og ønsker at midler skal brukes på andre områder. Dette kan gjøre det vanskelig å flytte ressurser internt i staten. Det er ofte det enkelte departement og den enkelte byråkrat som sitter med informasjon om en etat, og som har kontroll over hvor mye ressurser som er nødvendige for å gjennomføre tjenester og oppgaver. Denne grunnleggende teoretiske betraktningen er et bakteppe for å forstå hvorfor regjeringen innførte ABE-reformen. I henhold til teorien vil regjeringen aldri kunne være sikker på at byråkraters mål for sitt arbeid og sin enhet er det samme som regjeringens eller Stortingets.

Innenfor velferdstjenester har det vært en sterk vekst i kommersielle tjenestetilbydere, blant annet innenfor barnehager, barnevern og hjemmehjelp, mens andel årsverk i ideelle og kommunale virksomheter stort sett har holdt seg stabilt eller vokst litt. Kommersielle aktørers markedsandel har vokst innenfor de fleste tjenestemrådene, men med svært varierende lønnsomhet. Det finnes ikke datagrunnlag til å konkludere på spørsmål om privatiseringseffekter på kostnader og kvalitet (Bjørnu et al. 2019). Konkurransesetting av offentlige virksomheter begrunnes ofte med at det er økonomisk gunstig for staten, og at det øker valgfriheten og, ikke minst, effektivitet og kvalitet. Blant motstanderne argumenteres det imidlertid for at konkurransesetting kan føre til dårligere lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte og dermed også dårligere tjenestekvalitet. I tillegg kan ansattes jobbsikkerhet være utsatt hvis en konkurransesatt virksomhet taper et anbud (Trygstad & Jordfald 2017).

I løpet av 1990-tallet fikk nye idealer om styring og organisering av offentlig sektor vind i seglene (Hagen & Trygstad 2007). New public management (NPM) ble introdusert, blant annet støttet av OECD, og ideer om markedsorientering, konkurranseprinsipper og brukerorientering begynte å utfordre de politiske og profesjonsbaserte styringsidealene i offentlig sektor. New public management innebar at driften og forvaltningen av offentlige virksomheter ideelt skulle foregå uten direkte politisk innblanding, men *som om* de var private virksomheter i et marked. Dette ville gjøre det mulig å skape konkurranse mellom offentlige og private virksomheter. I norsk offentlig sektor så man en tendens til at offentlige virksomheter ble mer og mer «selskapifisert», det vil si ble likere og likere private bedrifter. Hagen og Trygstad (2007: 177) argumenterer for at dette i Norge blant annet skjedde gjennom det de kaller ytre og intern fristilling. Ytre fristilling innebærer at kommunale og statlige tjenester blir skilt ut og organisert som offentlig eide eller private aksjeselskap. Intern fristilling innebærer at offentlige virksomheter får en løsere tilknytningsform, for eksempel som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og dermed større autonomi. Begge formene for fristilling fører med seg mindre direkte politisk styring av offentlig tjenesteproduksjon. Kontrollen skal skje enten gjennom mål- og resultatstyring i tilfellene der virksomhetene har vært gjennom intern fristilling, og kontroll gjennom eierorganer og tilknytningsformer der virksomhetene er etablert ved ytre fristilling.

Det kan være flere begrunnelser for konkurransesetting, men ønsket om å oppnå økt effektivitet er vanligvis hovedbegrunnelsen (Bråten & Svalund 2015: 12–13; se også Svarstad & Trygstad 2018).

ABE-reformen er et styringsredskap for å fremme effektivitet i tjenesteytingen. Antagelsene som ligger til grunn for å ta i bruk ABE-kutt eller uttak av effektiviseringsgevinster, er at offentlige virksomheter ikke opererer i et marked. Det antas ofte at markedet gir bedrifter i privat sektor et kontinuerlig press for å effektivisere og redusere kostnader. I første rapport fra Produktivitetskommisjonen skrives det for eksempel at «[b]egrenset konkurranse, komplekse mål og det at tjenestene ikke omsettes i et fritt marked innebærer imidlertid at viktige drivere for økt produktivitet er fraværende» i offentlig sektor (NOU 2015: 1: 281). ABE-reformen kan ses på som en simulering av disse markedsmechanismene. Gjennom å utsette statlige virksomheter for årlige automatiske budsjettkutt er tanken å etterligne et markedspress som skal tvinge statlige virksomheter til å øke produktiviteten.

En spenning i ABE-reformen er for det første at uttaket av effektiviseringsgevinster ikke tilpasses faktisk effektivisering. Dette er det blant annet pekt på i evalueringene av ACPD-ordningen i Australia (se kapittel 3). Kuttraten holdes udifferensiert og tar dermed ikke hensyn til at ulike virksomheter har ulikt effektiviseringspotensial. En annen utfordring er at kuttene gjerne kommer *før* effektiviseringen faktisk har skjedd. Budsjettkuttet legger dermed ikke til rette for en strategisk effektivisering av driften i statlige virksomheter.

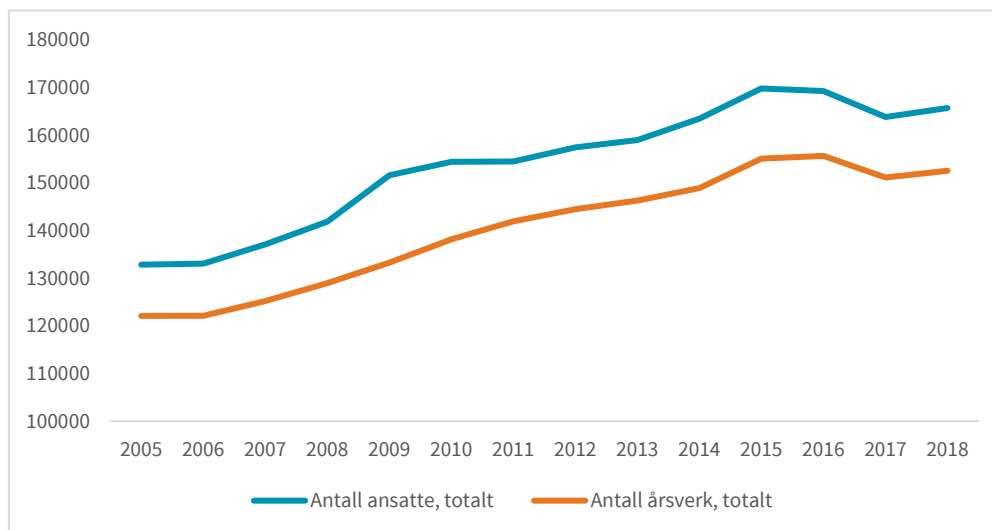
## En stat i endring

I noen sammenhenger pekes det på at private virksomheter stadig endrer sin produksjon og øker sin effektivitet, mens det skapes et bilde av det offentlige som «tilstivnet», hvor det er lite bevegelse og behov for reformer (*Dagsavisen* 2010). Et slikt bilde av en tilstivnet offentlig sektor stemmer i liten grad for statlig sektor i Norge. Siden tidlig 1990-tallet har ulike deler av statlig sektor vært gjennom store endringer i styringsform, målsettinger og eierskap. Fra 1994 og fram til 2004 ble antall ansatte i staten redusert med 30 prosent, og antall forvaltningsorganer ble i samme periode redusert fra 179 enheter i 1990 til 92 enheter i 2004. Mange små enheter ble slått sammen, mens mange store statlige virksomheter ble privatisert (Trygstad et al. 2006: 59). På slutten av 1990-tallet ble selskaper som Televerket (senere Telenor), Posten, Mesta og Statkraft skilt ut som egne hel- eller deleide statlige aksjeselskaper (Tranøy & Østerud, 2001; Trygstad *et al.*, 2006). Samtidig ble det åpnet opp for konkurranse blant annet i strømmettet, innen telekommunikasjon og innen distribusjon av pakker og reklame, tjenester som tidligere var statlig drevet. I omleggingen og i tiden som fulgte, gikk derfor staten og de ansatte gjennom store omstillinger. De senere årene har det vært vedtatt en ny forsvarsstruktur, som medfører store endringer i Forsvaret. Det pågår for tiden en politireform og en regionreform som begge påvirker statlige virksomheter direkte eller indirekte. Regionreformen innebærer blant annet at en del oppgaver flyttes fra statlige enheter til regionene.

I figur 4.1 kommer antall ansatte og antall årsverk i staten fram for perioden 2005 til 2018. Tallene i figuren er totalt antall ansatte og antall årsverk og gir dermed kun et innblikk i den overordnede og generelle utviklingen. Mens det i 2005 var 132 839 ansatte i staten, har antall ansatte økt til 165 681 i 2018. Som figuren viser, har det vært en nokså jevn vekst i antall ansatte i staten i perioden. Da ABE-reformen ble iverksatt i 2015, var det 169 809 ansatte, noe som er litt lavere enn i årene etterpå. Fra 2016 til 2017 ble antall ansatte litt redusert, mens antallet økte svakt igjen fra 2017 til 2018. Endringene vi finner i perioden 2016–2018, kan i stor grad forklares av statlige reformer og måten staten organiserer tjenestene sine på. Fra 2016 til 2017 ble antall statsansatte ifølge figuren redusert. Dette skyldes i stor grad at Bane Nor (tidligere Jernbaneverket) og Den norske kirke ble

skilt ut fra staten. Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) har analysert endringene i antall ansatte i stats- og sentralforvaltningen fra 2016 til 2017 og finner at justert for omorganiseringene rundt Den norske kirke og Bane Nor økte reelt sett antall ansatte fra 2016 til 2017 med 900 ansatte (Difi 2018). Mesteparten av økningen mellom 2016 og 2017 kom innenfor Kunnskapsdepartementets område (Difi, 2019). Figur 4.1 viser at antall årsverk og antall ansatte har vært nokså stabilt også mellom 2017 og 2018.

Figur 4.1 Antall ansatte og årsverk. 2005–2018.



Kilde: SSB/Difi. Det er et brudd i statistikken mellom 2014 til 2015.

I tabell 4.1 kommer antall arbeidsforhold og antall årsverk fram etter departement og deres underliggende enheter i 2018. I tillegg er det tall for enkelte andre frittstående «områder», domstolene i Norge og Sametinget. Som tabellen viser, varierer antall arbeidsforhold (én person kan ha flere arbeidsforhold) i departementer med underliggende enheter kraftig. Kunnskapsdepartementet er nesten dobbelt så stort som Justis- og beredskapsdepartementet med nest flest arbeidsforhold.

Oversikten over utviklingen i antall ansatte i staten gjengitt over viser at antallet statsansatte ikke har gått ned siden ABE-reformen ble innført.

Når det gjelder statens driftsutgifter, ser vi heller ikke at ABE-reformen har bidratt til reduksjon. Som tidligere omtalt omfatter ABE-reformen post 1–29 i statsbudsjettet, og i figur 4.2 kommer utviklingen i statens egne driftsutgifter fram fra 2008 til 2018. Utgiftene har økt med 50 prosent i perioden 2008 til 2018 sett under ett, med en gjennomsnittlig årsvekst på 4,3 prosent. Totalen i figuren utgjør samlet statens egne driftsutgifter i alt. Figuren viser en jevn vekst i de totale utgiftene, med størst variasjon i «andre driftsutgifter». I 2009 og 2015, og spesielt i 2015, gikk kategorien «andre driftsutgifter» kraftig opp. I begge tilfellene falt utgiftene på posten året etter. Dette dreier seg om motkonjunkturpolitikk. I 2009 førte den globale finanskrisa til økt statlig aktivitetsnivå, og det samme gjaldt i 2015 hvor oljeprisfall førte til arbeidsledighet og redusert aktivitet i deler av landet.

Det er imidlertid viktig å påpeke at ABE-reformen ikke skal redusere totalen i statens driftsutgifter. ABE-reformen handler ikke om å spare penger i statsbudsjettet, men om å *omfordele midler*, fra bevilgningene som tildeles i departementenes driftsramme (post 1 til 29), til en generell pott som brukes for å finansiere satsinger og politisk prioriterte



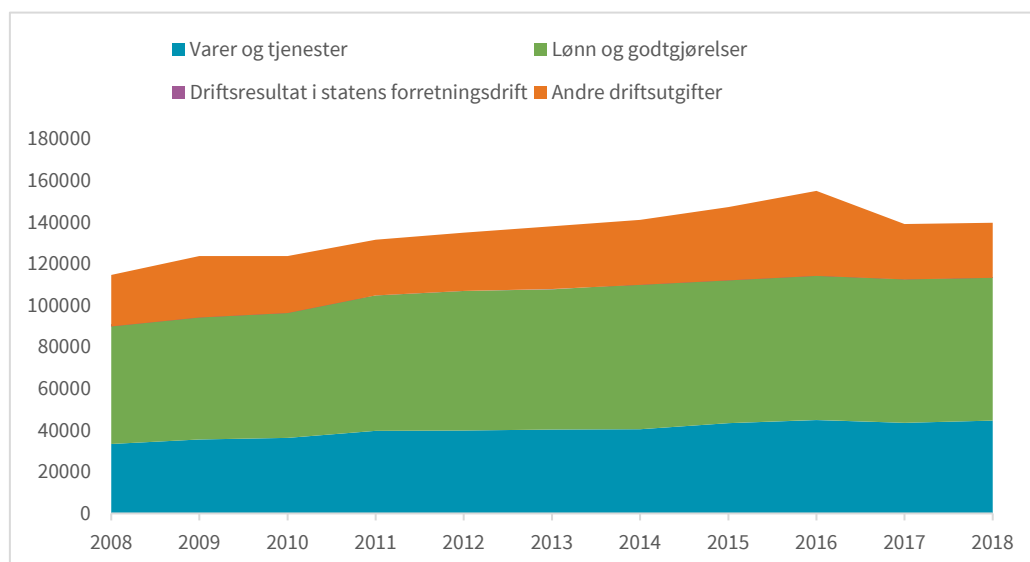
områder. At antall ansatte har holdt seg relativt stabilt, og at driftsutgiftene i statsbudsjettet har økt i løpet av perioden ABE-reformen har virket, er derfor forventet og ikke et paradoks.

Tabell 4.1 Antall arbeidsforhold og avtalte årsverk i staten, etter departementsområde. 2018. Sortert etter antall arbeidsforhold. Kilde: SSB, statistikkbanktabell 12826, lastet ned 5 desember.

| Virksomhet   | Antall arbeidsforhold | Avtalte årsverk |
|--|-----------------------|-----------------|
| Kunnskapsdepartementet med underliggende enheter                   | 49863                 | 40549           |
| Justis- og beredskapsdepartementet med underliggende enheter       | 27169                 | 25943           |
| Forsvarsdepartementet med underliggende enheter                    | 22195                 | 21815           |
| Arbeids- og sosialdepartementet med underliggende enheter          | 16317                 | 15570           |
| Finansdepartementet med underliggende enheter                      | 10102                 | 9627            |
| Samferdselsdepartementet med underliggende enheter                 | 9145                  | 8815            |
| Kommunal- og moderniseringsdepartementet med underliggende enheter | 6484                  | 6178            |
| Barne- og likestillingsdepartementet med underliggende enheter     | 6052                  | 4923            |
| Nærings- og fiskeridepartementet med underliggende enheter         | 4271                  | 4140            |
| Helse- og omsorgsdepartementet med underliggende enheter           | 3590                  | 3383            |
| Landbruks- og matdepartementet med underliggende enheter           | 2745                  | 2548            |
| Domstolene i Norge med underliggende enheter                       | 2106                  | 2001            |
| Utenriksdepartementet med underliggende enheter                    | 1758                  | 1732            |
| Kulturdepartementet med underliggende enheter                      | 1675                  | 1576            |
| Klima- og miljødepartementet med underliggende enheter             | 1380                  | 1306            |
| Andre  | 1343                  | 1301            |
| Olje og energidepartementet med underliggende enheter              | 1004                  | 970             |
| Samediggi / Sametinget med underliggende enheter                   | 159                   | 154             |
| Staten i alt   | 167358                | 152531          |

Note: \* Andre er statsministerens kontor med underliggende enheter, og stortinget med underliggende enheter.

Figur 4.2 Statens egne driftsutgifter i alt, etter hovedpost. Millioner kroner. 2008–2018. KPI-justert etter 2008-tall. Posten «driftsresultat i statens forretningsdrift» utgjør så små summer, noen år i minustall, at de ikke er synlige i figuren.



Kilde: SSB, statistikkbanktabell 10486, «10486: Inntekter og utgifter i statsregnskapet (mill. kr), etter hovedpost, statistikkvariabel og år»

## Retten til medbestemmelse i staten

Omorganisering og endringer i statlig virksomhet vil i de fleste tilfeller direkte påvirke statlige arbeidsplasser og arbeidsforholdene til ansatte. Både lov og avtaleverk gir ansatte rett til medbestemmelse når deres arbeidsplasser påvirkes av beslutninger tatt i virksomheten.

Arbeidsmiljøloven setter minstekrav til medbestemmelse og gir blant annet tillitsvalgte rett til informasjon og drøfting i saker som gjelder virksomhetens økonomiske situasjon, bemanning og andre beslutninger som kan vesentlig endre de ansattes arbeidsorganisering eller ansettelsesforhold.

Også avtaleverket gir rett til medbestemmelse. I desember 2016 ble staten og hovedsammenslutningene enige om en ny hovedavtale for arbeidstakerne i staten. Avtalen gjelder fra 1. januar 2017 og ble høsten 2019 prolongert ut 2020. Avtalen krever at det framforhandles en tilpasningsavtale om medbestemmelse i den enkelte virksomhet, som blant annet fastsetter samarbeidsformer.

Avtalen slår fast at tillitsvalgte ikke skal delta i beslutninger som er politiske eller knyttet til politiske prioriteringer (§ 5). Berører en politisk beslutning de ansattes arbeidssituasjon i vesentlig grad, og virksomheten forbereder uttalelse i saken, skal de tillitsvalgte gis anledning til å uttale seg.

### Informasjon

Tillitsvalgte har krav på informasjon om politiske beslutninger som berører virksomheten slik at det får innvirkning på den enkeltes arbeidssituasjon. Tillitsvalgte skal også ha informasjon om virksomhetens regnskap og økonomi, vedtak i styringsorgan og administrasjon som er av betydning for de ansatte, samt om hvem som ansettes, og hvem som slutter i virksomheten.

### Drøfting

De tillitsvalgte har krav på å få delta i drøftinger om budsjettforslag, virksomhetens planer og planer for hvordan vedtatt budsjett skal disponeres, og omgjøring av ikke besatte stillinger. I tillegg har de drøftingsrett i byggeprosjekter, anskaffelse og fordeling av kapitalvarer samt saker som gjelder opplæring.

### Forhandling

Tillitsvalgte skal tas med i forhandlinger i saker som gjelder interne organisasjonsendringer, bemanningsøkninger, velferdstiltak og fordeling av velferdsmidler. Arbeidsgiver skal også ta opp til forhandling saker som gjelder personalreglement og disponering av arealer, for eksempel areal til kontorer, spiserom o.l. Saker som faller under arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidsmiljøutvalg (§ 7-2 (2)), som HMS-saker og arbeidstid, kan også gjøres til gjenstand for forhandlinger etter hovedavtalens regler.

Både arbeidsmiljøloven og avtaleverket gir ansatte rett til informasjon om virksomhetens økonomiske situasjon. ABE-reformen berører virksomhetenes budsjett og kan få konsekvenser for de ansatte dersom den for eksempel påvirker ansettelsespolitikken eller fører til omstillinger. Da har de ansatte rett til medbestemmelse gjennom sine tillitsvalgte.

## Tidligere undersøkelser av ABE-reformen

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gjennomførte i 2016 en undersøkelse av hva som hemmer og fremmer effektivisering i staten (Difi 2016b). Undersøkelsen omfattet blant

annet 28 intervjuer med ledere på ulikt nivå i staten og ble gjennomført relativt raskt etter at ABE-reformen var innført. I rapporten fra undersøkelsen finner Difi at ledere i offentlig sektor opplever at budsjettkutt gir dem et «ytre press» som fremmer effektiviseringstiltak, og de trekker fram ABE-reformen som et virkningsfullt redskap. Difi skriver at budsjettkuttene håndteres på forskjellige måter i virksomhetene. I noen virksomheter fører ABE-kuttene til effektivisering av arbeidsprosessene, mens i andre håndteres kuttene ved å ikke fylle ubemannede stillinger og ved å redusere innkjøp. Dette fører i noen tilfeller til redusert produksjon og/eller kvalitet.

Ifølge rapporten mener de intervjuede lederne at deres virksomheter har et effektiviseringspotensial ABE-kuttene hjelper dem å aktualisere, noe de ser på som «sunt». Samtidig finner rapporten at hovedtillitsvalgte i staten mener uniforme kutt, «ostehøvel»-kutt, ikke treffer godt og setter ledelsen i en vanskelig situasjon når de må kutte i budsjettene uten å redusere oppgavene (Difi 2016b: 11).

Difi finner også at IKT-investeringer fungerer som en dobbel effektiviseringsdriver. For det første må virksomheten spare inn i egne budsjetter for å finansiere investeringen, som, for det andre, i seg selv også bidrar til effektivisering (2016b: 12). Difi argumenterer samtidig for at ABE-lignende kutt, altså uniforme og uddifferensierte reduksjoner i alle statlige virksomheters budsjetter, ikke alltid er den beste måten å fremme effektivisering på, fordi ulike virksomheter har ulike potensialer for å effektivisere ut fra størrelse, organisering og oppgaver (Difi 2016b: 22). Difi foreslår det direktoratet mener er en potensielt bedre løsning, der departementene selv fordeler kutt i sine virksomheter.

Oslo Economics / Agenda Kaupang gjennomførte i 2018 en analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen (Oslo Economics / Agenda Kaupang 2018). Rapporten viser at kriminalomsorgen har fått reduserte bevilgninger hvis man ikke regner med øremerkede midler til spesifikke tiltak og oppgaver. Hvis man imidlertid inkluderer finansiering av spesifikke tiltak, som soning med elektronisk kontroll, leie av fengselsplasser i Norgerhaven i Nederland og etableringen av et ungdomsfengsel i region øst, har kriminalomsorgens driftsbevilgninger økt med 10 prosent fra 2014 til 2017. Antall årsverk i kriminalomsorgen som helhet har også gått opp. Det er riktignok store forskjeller i driftsutgiftene mellom forskjellige regioner og soningsnivåer. På fengselsnivå finner Oslo Economics / Agenda Kaupang at halvparten av norske fengsler har hatt en reduksjon i driftsutgiftene fra 2014 til 2017. Friomsorgen har imidlertid hatt en økning i antall årsverk, mye knyttet til nye oppgaver som soning med elektrisk kontroll og Narkotikaprogram med domstolkontroll (ND-programmet). Friomsorgen opplever at det økonomiske handlingsrommet har krympet, og de har måttet omdisponere ressurser bort fra ordinær drift for å kunne utføre nye oppgaver de er blitt pålagt. ABE-relaterte kutt i kriminalomsorgen kan summeres til 75 millioner kroner fra 2015 til 2017, men kriminalomsorgen er også pålagt andre ikke-ABE-relaterte effektiviseringstiltak. Tas disse med i beregningene, kan de totale kuttene summeres til 112 millioner kroner (Oslo Economics / Agenda Kaupang 2018: 7).

I kriminalomsorgen håndteres ABE-reformen ved å fordele kuttene til hver enkelt enhet, som hver for seg vurderer hvordan kuttene kan tas ut, og hva som kan effektiviseres. Alle organisasjonsnivåene rapporterer imidlertid om begrensede muligheter for å kunne iverksette større effektiviseringstiltak, fordi de er bundet av et regelverk og mål. På direktoratsnivå finner gjennomgangen at Kriminalomsorgsdirektoratet ikke har utarbeidet en helhetlig effektiviseringsstrategi, og har heller ikke fullmakt til å kunne gjøre større organisatoriske endringer i kriminalomsorgen.

Oslo Economics / Agenda Kaupang (2018: 4) skriver at ABE-reformen fra 2014 til 2017 ikke har hatt noen «vesentlige konsekvenser for sikkerhet og tjenestetilbud i kriminalom-

sorgen», og at det finnes et ytterligere effektiviseringspotensial i organiseringen av kriminalomsorgen i sin helhet, men framhever at «[d]ersom ABE-reformen også framover overlates til den enkelte enhet, kan dette gå på bekostning av sikkerhet og tjenestetilbud» (Oslo Economics / Agenda Kaupang 2018: 4).

Fengslene opplever at driftssituasjonen er blitt mer krevende, ikke bare på grunn av reduserte driftsbevilgninger, men også fordi sammensetningen av innsatte er blitt mer utfordrende, og fordi flere administrative oppgaver pålegges fengselsbetjenter. Oslo Economics / Agenda Kaupang (2018: 32) finner at fengslene har redusert bruk av vikarer og overtidsarbeid for å håndtere reduserte driftsbevilgninger.

Samfunnsøkonomisk analyse (SØA 2018) har kartlagt de økonomiske konsekvensene av ABE-reformen for domstolene. Ifølge SØA var det allerede kapasitetsutfordringer i domstolene da ABE-reformen ble implementert, og ingenting tyder på at ressursbehovet har gått eller vil gå ned.

I 2017 var 69 prosent av bevilgningene til Høyesterett, tingrettene og Domstolsadministrasjonen lønnskostnader. Domstolenes oppgaver er pålagt av lover og regler. Det gir domstolene lite adgang til å spare inn ved å kutte i tjenester og nedbemanne. Ifølge Samfunnsøkonomisk analyse reduserer ABE-reformen dermed domstolenes allerede begrensede handlingsrom (SØA 2018: 11).

I domstolene tas kuttene ut gjennom nedbemanninger, blant annet ved å ikke erstatte ved naturlig avgang. Samfunnsøkonomisk analyse finner også at ABE-relaterte gevinster forskutteres i domstolene, det vil si at kuttene gjennomføres *før* gevinstene av effektiviseringstiltakene er reelle. Det svekker tjenestekvaliteten, øker saksbehandlingstiden og gjør omstillingsprosessene vanskeligere og mer tidkrevende. Det er ifølge Samfunnsøkonomisk analyse de minste domstolene som er mest utsatt og i størst grad opplever utfordringer knyttet til ABE-reformen, fordi disse har et lavere effektiviseringspotensial. Det er begrenset hvor få ansatte en tingrett kan ha, og kapasitetsreduksjoner i små domstoler kan derfor vanskelig gjennomføres uten at tjenestetilbudet forringes.

For domstolene er tilstrekkelige ressurser en hovedutfordring med tanke på å kunne opprettholde kvaliteten i tjenestene de leverer. I 2017 var avtalte årsverk i domstolene lavere enn beregnet behov (SØA 2018: 14). Samfunnsøkonomisk analyse argumenterer derfor for at domstolene ikke nødvendigvis bør behandles som andre statlige virksomheter i forbindelse med ABE-reformen, fordi deres oppgaver er fastsatt i lovverket og i retningslinjer med måltall, og fordi høy kvalitet i tjenesteproduksjonen er viktig for ikke å svekke tilliten til rettssystemet (SØA 2018: 23).

## 5 Setter ABE-reformen spor i statsansatteundersøkelsene?

---

En kilde til kunnskap om hvordan ansatte opplever sin arbeidssituasjon, er statsansatteundersøkelsen som gjennomføres hvert tredje år av Difi.<sup>7</sup> Vi har analysert enkelte av svarene her med sikte på å identifisere mulige endringer etter at ABE-reformen ble introdusert. Dette *kan* i så fall indikere at tilværelsen som ansatt i staten har blitt påvirket av ABE-reformen.

Det har blitt gjennomført to statsansatteundersøkelser siden ABE-reformen ble innført, en mot slutten av 2015, samme år som ABE-reformen ble implementert, og en i 2018. I dette kapitlet ser vi nærmere på spørsmål fra denne siste undersøkelsen og sammenligner den med tilsvarende spørsmål fra undersøkelser gjennomført *før* reformen ble iverksatt. Formålet med disse analysene er å se om vi kan finne noen endringer som kan knyttes til reformen.

I statsansatteundersøkelsene blir den enkelte respondent stilt en rekke spørsmål om mulighetene for kompetanseutvikling, stress varsling, hvordan nærmeste leder utfører lederrollen, hvordan ressursene brukes. En utfordring med analysene av disse datasettene er at undersøkelsene er laget for et annet formål, og at det derfor ikke er konkrete spørsmål utformet med henblikk på å studere virkninger av ABE-reformen. Det er derfor krevende å identifisere om eventuelle endringer kan knyttes direkte til ABE-reformen, eller om de også er påvirket av andre endringer, for eksempel ulike politiske prioriteringer og endringer i oppgaver som etatene skal gjøre, uavhengig av ABE-reformen. Men undersøkelsene er godt egnet til å gi et bilde av de store overordnede endringene i staten, og om det er slik at store deler av de ansatte i staten opplever negative eller positive endringer i sin egen arbeidshverdag, ledernes måte å lede på eller hvordan ressurser brukes i etaten.

I undersøkelsen har vi sett nærmere på statsansatteundersøkelsen 2018 og de tidligere undersøkelsene fra 2015 (publisert i 2016) og november/desember 2012 (publisert i 2013) samt der det er mulig, undersøkelsene fra 2009 og 2007. ABE-reformen ble startet ved årsskiftet 2015, slik at endringer som skyldes denne reformen, vil måtte komme fram ved endringer hovedsakelig mellom 2012 og 2018, men det kan også ha kommet innstramninger i 2015 som allerede var merkbare da respondentene fikk undersøkelsen i oktober 2015 (Difi 2016a).

Det er noen små forskjeller i måten undersøkelsen i 2012 ble gjennomført på, sammenlignet med i 2015 og 2018. Undersøkelsen i 2012 ble gjennomført ved at utvalget fikk et brev (i posten) med oppfordring om å delta i undersøkelsen. I brevet sto en nettsadresse den enkelte skulle logge inn på for å svare på undersøkelsen. Undersøkelsene i 2015 og 2018 ble gjennomført som en e-postbasert nettundersøkelse av Rambøll Management Consulting i samarbeid med Direktoratet for økonomistyring (DFØ), mens undersøkelsen i 2012 ble gjennomført av TNS Gallup, i samarbeid med det som da het Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD). Det er dermed noen forskjeller i undersøkelsesdesign, men det bør ikke bety mye.

---

<sup>7</sup> Statsansatteundersøkelsen ble tidligere kalt medarbeiderundersøkelsen i staten. Vi omtaler den her som statsansatteundersøkelsen.

## Styring, effektivitet og ledelse

Et hovedmål med ABE-reformen er avbyråkratisering og økt effektivitet. I tabell 5.1 ser vi nærmere på hvordan statsansatte svarer på fire spørsmål om bruk av ressurser før og etter ABE-reformen. Tabellen viser at noen flere er helt eller delvis enige i at oppgaver løses med effektiv ressursbruk, mens det ikke er noen endringer når det gjelder om det er klart hvem som har ansvar for ulike oppgaver, om planer som er vedtatt, gjennomføres, eller om det er godt samsvar mellom overordnede mål og hvilke oppgaver virksomheten den enkelte arbeider i, prioriterer.

Tabell 5.1 Effektiv bruk av ressurser før og etter ABE. Andel «helt enig» eller «enig». 2012, 2015 og 2018.

|  | 2018 | 2015 | 2012 |
|--|------|------|------|
| I min virksomhet løser vi våre oppgaver med effektiv ressursbruk                         | 48   | 46   | 43   |
| I min virksomhet er det klart hvem som har ansvar for de ulike oppgavene                 | 62   | 61   | 63   |
| I min virksomhet gjennomfører vi de planer som er vedtatt                                | 59   | 58   | 59   |
| Det er godt samsvar mellom overordnede mål og hvilke oppgaver min virksomhet prioriterer | 57   | 55   | 58   |

Note: N 2018 = 5232, N 2015 = 3899, N 2012 = 3816

Ansattes forhold til ledelsen tas i tillegg opp i undersøkelsen, og også når det gjelder disse forholdene, er det lite endringer i perioden. De ansatte har like oppfatninger når det gjelder om deres nærmeste leder er tydelig på hva de forventer av arbeidstakeren i jobben, hvilke mål den nærmeste lederen setter for enheten, og om nærmeste leder er dyktig til å gjennomføre beslutninger. På ett område er det en liten endring. Mens 64 prosent av alle respondentene svarte at de var enige eller helt enige i at «min nærmeste leder er lojal og støttende hvis jeg gjør feil i jobben» i 2012, var tilsvarende andel i 2018 økt til 72 prosent (tabell 5.2).

Tabell 5.2 Nærmeste leders forventninger og arbeid. Andel «helt enig» eller «enig». 2009, 2012, 2015 og 2018.

|  | 2018 | 2015 | 2012 | 2009 |
|--|------|------|------|------|
| Min nærmeste leder er lojal og støttende hvis jeg gjør feil i jobben   | 72   | 67   | 64   |      |
| Min nærmeste leder er tydelig på hva hun/han forventer av meg i jobben | 62   | 60   | 59   |      |
| Min nærmeste leder setter tydelige mål for enheten                     | 60   | 61   | 61   |      |
| Min nærmeste leder er dyktig til å gjennomføre beslutninger            | 61   | 61   | 59   | 47   |

Note: N 2018 = 5232, N 2015 = 3899, N 2012 = 3816, N 2009 = 4491

## Arbeidsoppgaver, trivsel og forventninger

I tillegg til at enkelte spørsmål som dreier seg om styring, effektivitet og ledelse i den forbindelse har vært gjentatt over tid, inneholder statsansatteundersøkelsene en del spørsmål som i større grad har å gjøre med den enkeltes forhold til jobben. Er det slik at de ansatte i større grad er stresset eller i mindre grad opplever at de kan utvikle seg faglig? I undersøkelsen skulle den enkelte forholde seg til en del påstander (se tabell 5.3) og si seg enig eller uenig i påstandene. Her finner vi generelt en negativ tendens. Vi finner at færre er helt enige eller enige i at de er sjelden er stresset på grunn av jobben, i 2018 enn 2012 og 2015, da rundt 45 prosent sa de sjelden var stresset. Over tid har disse målingene gått opp og så ned. Mens 90 prosent svarte at de var helt enige eller enige i at de «vet hva

som forventes av meg i jobben», i 2012, svarte 85 prosent det samme i 2018. Det har dermed blitt noe mer uklart hva det innebærer å være arbeidstaker i staten. Videre er klart færre helt enige eller enige i at de fysiske arbeidsforholdene gir tilstrekkelig ro til effektivt arbeid, og klart færre er enige eller helt enige i at de har gode muligheter til å utvikle sin faglige og personlige kompetanse. Disse endringene er signifikante.

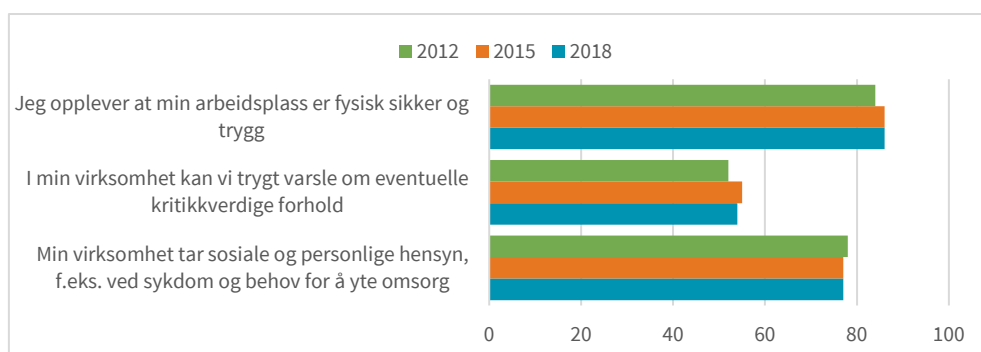
Tabell 5.3 Forventninger, kompetansebygging og stress i den enkeltes jobb. 2007, 2009, 2012, 2015 og 2018. Andel «helt enig» eller «enig».

|  | 2018 | 2015 | 2012 | 2009 | 2007 |
|--|------|------|------|------|------|
| Jeg er sjelden stresset på grunn av jobben   | 37   | 45   | 46   | 39   | 35   |
| Jeg vet hva som forventes av meg i jobben  | 85   | 91   | 90   |      |      |
| De fysiske arbeidsforholdene gir meg tilstrekkelig ro til at jeg kan jobbe effektivt | 64   | 72   | 73   |      |      |
| Jeg har gode muligheter for å utvikle min faglige og personlige kompetanse           | 58   | 67   | 66   | 57   | 63   |

Note: N 2018 = 5232, N 2015 = 3899, N 2012 = 3816, N 2009 = 4491 og 2007 = 2891

I statsansatteundersøkelsen skulle den enkelte også ta stilling til to påstander om trygghet og sikkerhet og om det tas sosiale og personlige hensyn ved for eksempel sykdom eller omsorgsbehov. Disse spørsmålene kan gi en indikasjon på om kutt og små budsjetter går ut over sikkerhet og virksomhetenes evne til å ta sosiale og personlige hensyn, og om det er slik at ytringsklimaet påvirkes. Figur 5.1 viser det enkelte spørsmål og andelen som svarte at de var helt enige eller enige i påstandene i 2012, 2015 og 2018.

Figur 5.1 Sikkerhet, sosiale og personlige hensyn og varslingsklima. Prosent. 2012, 2015 og 2018.



Note: N 2018 = 5232, N 2015 = 3899, N 2012 = 3816

På spørsmål om hvorvidt arbeidsplassen er fysisk sikker og trygg, hvor trygt det oppleves å varsle om eventuelle kritikkverdige forhold, og hvorvidt virksomheten tar hensyn til de ansattes sykdom og behov for å yte omsorg, er svarene de statsansatte gir, helt stabile når man sammenligner svarene på undersøkelsen fra 2012, 2015 og 2018.

### Trives den enkelte fortsatt på og med jobben?

Vi finner at en del forhold i liten grad har endret seg, samtidig som det er noen negative trekk. Er det slik at den enkelte statsansatt i mindre grad er engasjert i jobben sin, i mindre grad er stolt av å være ansatt i sin virksomhet eller alt i alt er tilfreds med sin jobb? I tabell 5.4 er det tre påstander hentet fra statsansatteundersøkelsen som dreier seg om dette. Tabellen viser at svært mange, og en litt høyere andel enn tidligere, er svært engasjert i

jobben sin. En høy andel, og en like stor andel som før ABE-reformen, er stolt av å være ansatt i sin virksomhet, og like mange er alt i alt godt tilfredse med jobben sin. Til den siste påstanden må vi tilføye at nesten alle arbeidsmiljøundersøkelsene finner dette. «Alle» svarer at de er fornøyde eller tilfredse med sin jobb, noe som nok til dels skyldes en selvseleksjon. De som er misfornøyde med jobben sin, vil forsøke og etter hvert lykkes med å få seg en ny jobb.

Tabell 5.4 Den enkeltes engasjement og tilfredshet med jobben. Andel «helt enig» eller «enig». 2007, 2009, 2012, 2015 og 2018.

|  | 2018 | 2015 | 2012 | 2009 | 2007 |
|--|------|------|------|------|------|
| Jeg er svært engasjert i jobben min            | 85   | 83   | 82   |      |      |
| Jeg er stolt av å være ansatt i min virksomhet | 77   | 82   | 77   | 72   | 61   |
| Jeg er alt i alt godt tilfreds med jobben min  | 79   | 81   | 81   | 76   | 82   |

Note: N 2018 = 5232, N 2015 = 3899, N 2012 = 3816, N 2009 = 4491 og 2007 = 2891

## Oppsummering av statsansatteundersøkelsen

- Funn i statsansatteundersøkelsen kan vanskelig føres tilbake til ABE-reformen.

Det er svært vanskelig å føre endringer i svarene i statsansatteundersøkelsen tilbake til ABE-reformen. Det foregår mange reformer og omorganiseringer i staten, og eventuelle endringer i de statsansattes svar på undersøkelsen kan skyldes mye annet enn ABE-kuttene.

- Statsansatteundersøkelsen viser først og fremst stabilitet.

Statsansatteundersøkelsen tyder på at de ansatte i staten, deres arbeidsvilkår og trivsel har endret seg relativt lite fra 2012 til 2018. På spørsmål om styring, effektivitet og ledelse viser vår gjennomgang at det ikke er noen nevneverdige forskjeller på hva de statsansatte svarer i 2012, 2015 og 2018, med unntak av på spørsmål om ledelsen er lojal og støttende hvis man gjør feil, der andelen som svarer at de er helt enige eller enige, har gått opp fra 64 til 72 prosent i perioden. På spørsmål om trivsel på jobb ser vi at andelen som svarer at de er engasjert i jobben, er høy og har økt siden 2012. Når det gjelder påstanden «Jeg er stolt av å være ansatt i min virksomhet», ser vi en viss variasjon, men også en generell økning i andelen som er helt enige eller enige.

- Statsansatteundersøkelsen viser imidlertid også en viss tendens til økt stress, mer uklare forventninger, mindre effektivitetsfremmende arbeidsforhold og dårligere mulighet for kompetanseutvikling.

På spørsmål om arbeidsoppgaver, arbeidsforhold og forventninger viser statsansatteundersøkelsen imidlertid en viss endring. Andelen statsansatte som svarer at de er helt enige eller enige i at de sjelden er stresset på jobb, har gått ned siden 2012, til 37 prosent i 2018. Andelen som oppgir at de vet hva som forventes av dem, er høy, 85 prosent i 2018, men har samtidig gått ned fra 91 prosent i 2015 og 90 prosent i 2012. Andelen som svarer at de er helt enige eller enige i at de fysiske arbeidsforholdene gir dem ro til å jobbe effektivt, er på 64 prosent i 2018, ned fra 73 prosent i 2012. Statsansatteundersøkelsen viser at andelen som mener de har gode muligheter til å utvikle faglig og personlig kompetanse, har variert i løpet av de siste tolv årene, med en nedgang fra 2012 og 2015 til 2018. Hvorvidt disse tendensene skyldes ABE-reformen, er ikke mulig å avgjøre ut fra dette datamaterialet.



## 6 ABE-reformen i fem statlige virksomheter

---

Som del av denne undersøkelsen har vi gjennomført intervjuer med ledere og tillitsvalgte i ulike statlige virksomheter. Målet har vært å få fram hvordan ABE-reformen håndteres i praksis, og hvilke erfaringer med ABE-reformen statlige virksomheter har. I det følgende vil vi se på hvordan ABE-reformen trekkes fram i budsjettene til ulike departementer, og hvordan departementene fordeler ABE-kuttene til underliggende virksomheter. Deretter presenterer vi funn fra intervjuene gjennom å beskrive budsjettarbeidet og partssamarbeidet, den økonomiske situasjonen og ABE-reformens rolle og konsekvensene av kuttene i fem statlige virksomheter.

### Bruken av ABE-reformen som begrunnelse i budsjettarbeidet

De ulike departementene benytter ABE-reformen som argument for budsjettendringer i ulik grad innenfor de ulike departementsområdene. Denne undersøkelsen har vi avgrenset til seks departementer. Går vi gjennom statsbudsjettet for de ulike departementsområdene fra 2015 til 2019, ser vi at det i svært ulik grad refereres til ABE-reformen.

Tabell 6.1 viser hvor mange ganger ordet avbyråkratisering er brukt i statsbudsjettet for de ulike departementene. Som vi ser, er det stor forskjell på hvor ofte de enkelte departementene bruker uttrykket. Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) har for eksempel over en femårsperiode brukt uttrykket «avbyråkratisering» bare seks ganger i statsbudsjettet. Justisdepartementet (JD) har derimot i samme periode brukt ordet 259 ganger.

Tabell 6.1 Antall ganger ulike former av ordet «avbyråkratisering» går igjen i statsbudsjettet for de angitte departementene. Kilde: Prop. 1 S for angitt år.

|     | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | SUM |
|-----|------|------|------|------|------|-----|
| Asd | 2    | 2    | 6    | 5    | 4    | 19  |
| BLD | 3    | 1    | 1    | 1    | 0    | 6   |
| JD  | 36   | 48   | 64   | 53   | 58   | 259 |
| KLD | 9    | 14   | 12   | 16   | 18   | 69  |
| NFD | 24   | 4    | 2    | 2    | 2    | 34  |
| SD  | 3    | 5    | 0    | 0    | 1    | 9   |

De aller fleste budsjettene har et lite avsnitt hvor det gjøres rede for avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen. Her vil ordet vanligvis opptre to ganger, først i overskriften og deretter i teksten. Teksten går igjen i flere av departementenes budsjetter og informerer om hvor stor reduksjonen i rammen er for det enkelte departement. For Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) var teksten slik i 2015:

«For å gi insentiver til mer effektiv statlig drift og skape handlingsrom for prioriteringer, innføres det en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform. Deler av gevinstene fra mindre byråkrati og mer effektiv bruk av pengene overføres i de årlige budsjettene til fellesskapet. Denne innhenting settes til 0,5 pst. av virksomhetenes driftsutgifter. For å sikre forutsigbarhet i ordningen er beregningsgrunnlaget saldert budsjett året før. Ordningen er nærmere omtalt i forslaget til statsbudsjett for 2015. For Arbeids- og sosialdepartementet innebærer dette at rammen reduseres med 61,7 mill. kroner netto.» (Prop. 1 S (2014-2015) Arbeids- og sosialdepartementet, s. 19)

Ut over dette er det få referanser til ABE-reformen i budsjettet til Arbeids- og sosialdepartementet. I Justisdepartementets budsjett finner vi imidlertid referanse til reformen en rekke ganger hvert år. Budsjettet er delt inn i ulike saksområder (programkategorier), og under hvert saksområde er det angitt et driftsbudsjett. Her redegjøres det for hvor stor andel av driftsbudsjettet for hvert saksområde som er trukket tilbake som del av ABE-reformen. Et eksempel kan være driftsbudsjettet under posten for bobehandling, kapittel 475 i budsjettet. Bevilgningen i dette kapitlet dekker statens ansvar for utgifter til konkursbehandling i tilfeller hvor boet ikke dekker utgiftene, og utgiftene er dermed regelstyrte og bestemt i lov. I Justisdepartementets budsjett heter det:

«Det foreslås å øke bevilgningen med 12,5 mill. kroner med bakgrunn i regnskaps-tall og forventet utvikling. Bevilgningen foreslås redusert med 382 000 kroner i forbindelse med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen i statlige virksomheter. Det foreslås en bevilgning på posten på 90,4 mill. kroner.» (Prop. 1 S (2017-2018) Justisdepartementet, s. 217)

Et annet departement som har fulgt samme praksis som Justisdepartementet, er Klima- og miljødepartementet. Også her er det lagt inn en reduksjon i driftsbudsjettet under de enkelte postene begrunnet med ABE-reformen. Under posten for basisbevilgninger til miljøforskningsinstituttene heter det for eksempel:

«Løyvinga er auka med 4,5 mill. kroner samanlikna med saldert budsjett 2018. Det er lagt inn ei prisjustering på 5,4 mill. kroner, men teke ut 0,9 mill. kroner som del av avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma.» (Prop. 1 S (2017-2018) Klima- og miljødepartementet, s. 86)

De andre departementene som er undersøkt her, har i motsetning til disse to valgt ikke å synliggjøre kutt under de enkelte budsjettpostene med ABE-reformen som begrunnelse. Samferdselsdepartementet benyttet i 2018-budsjettet ordet «effektivisering» 70 ganger, men nevnte aldri ABE-reformen. Reformen eksponeres dermed på ulik måte innenfor de ulike budsjettområdene.

## **Fordeling av ABE-kutt til statlige virksomheter**

ABE-reformen følger budsjettprosessen i staten og diskuteres i to faser. ABE-kuttene diskuteres først på marskonferansen, der inntekter og utgifter fastsettes, mens tildelinger og satsinger bestemmes i august, på den avsluttende budsjettkonferansen (Finansdepartementet 2014). Midlene som kuttes som en følge av ABE-reformen, tas med inn i budsjettarbeidet og fordeles på nytt. Noen departementsområder kan få midlene tilbake, men de kommer da i form av politiske satsinger og vil være øremerket finansiering av disse satsingene. Enkelte departementer vil også få satsingstildelinger som overskrider budsjettkuttet som følger av ABE-reformen, men disse midlene kan ikke føres direkte tilbake til underliggende etaters driftsbudsjetter.

Med utgangspunkt i intervjuer med to ekspedisjonssjefer i to forskjellige departementer har vi sett på hvordan disse departementene fordeler ABE-relaterte kutt mellom sine underliggende enheter.

ABE-kuttet gjelder hele driftsrammen til et departement og alle driftspostene til de underliggende virksomhetene. Departementene står fritt til å fordele ABE-kuttene mellom virksomhetene de er ansvarlige for. Lederne vi har intervjuet, påpeker imidlertid at ABE-kuttene kun er en av flere typer kutt departementene skal håndtere. Hvordan ABE-kuttene og andre kutt fordeles mellom departementenes virksomheter, er opp til statsråden.

I de to departementene der vi har intervjuet ledere, forteller de at de i teorien kan «dandere» ABE-kuttet mellom sine underliggende enheter. I praksis, forteller de, er det mest hensiktsmessig for dem å legge ut virksomhetenes ABE-kutt uddifferensiert, det vil si gi alle underliggende virksomheter den samme kuttraten slik at kuttet blir forholdsmessig likt i alle virksomheter. I kroner og øre vil kuttet være større i virksomhetene med store budsjetter enn små, men selve raten er lik. De sier begge at de «følger Finansdepartementet» og legger ABE-kuttene likt ut i sine underliggende enheter. Det gir virksomhetene de er ansvarlige for, stabilitet, argumenterer en av informantene. Informantene forteller uavhengig av hverandre at det ville være vanskelig for departementene å begrunne en lavere kuttrate i enkelte enheter og en høyere i andre. Dette skyldes blant annet varierende størrelse på virksomhetene. Å tildele de store virksomhetene lavere kuttrater ved å kutte mer i mindre enheter framstår lite hensiktsmessig. Kuttene i de mindre virksomhetene måtte vært svært store for å «dekke inn» for kuttene i de store virksomhetene.

Samtidig forteller lederne at de har gjort vurderinger. En av lederne vi har intervjuet, framholder imidlertid at en prioritering på departementsnivå på ett plan går imot hensikten med ABE-reformen, som baserer seg på at det finnes et effektiviseringspotensial i *alle* virksomheter. Virksomhetene selv er ikke involvert i prosessen med å fordele ABE-kutt.

Ifølge en departementsleder vi har intervjuet, oppleves *ikke* ABE-reformen og de reduserte driftsbevilgningene som forutsigbare for virksomhetene, på tross av at regjeringen ser på reformen som «en forutsigbar forventning til langsiktig arbeid for en mer effektiv statlig drift» (Prop. 1 S (2018-2019): 78). Årsaken er at Stortinget, som tidligere omtalt i budsjettbehandlingen, har vedtatt å *øke* kuttraten. Variasjonen i kuttraten gir ikke den langsiktigheten reformen i utgangspunktet er ment å gi virksomhetene, mente informantene.

Lederne forteller at de først og fremst har inntrykk av at virksomhetene i det store og hele har klart å håndtere ABE-kuttene på en god måte. «Vi har ikke fått noen krisesignaler», sa en av dem. En annen forteller at kuttene statlige virksomheter utsettes for, litt grovt kan deles inn i to kategorier: ABE-kutt og «andre kutt». Disse andre kuttene, argumenterer informantene, er mye vanskeligere for virksomhetene å håndtere. For det første er ABE-kuttet relativt lite, mellom 0,5 og 0,8 prosent. For det andre er det et kutt virksomhetene vet at kommer, og kan planlegge ut fra. De «andre kuttene» kan være mye større og er mer uforutsigbare, i og med at de i stor grad avhenger av sammensetningen av regjeringen. Likevel mener de at ABE-kuttene på ett eller annet tidspunkt vil begynne å «gnage». Spesielt i små virksomheter og de som primært driver med saksbehandling og vedtak, kan det være vanskelig å ta ut «effektiviseringsgevinster», forteller departementsledelsen. De store virksomhetene med komplekse organisasjoner har et helt annet potensial for å redusere driftskostnadene, blant annet gjennom å redusere reiser og digitalisere deler av virksomheten.

Ifølge en av lederinformantene i ett av departementene er det vanskelig å se de direkte konsekvensene av ABE-kuttene fordi det er et såpass lite beløp og kun er ett kutt blant mange. Departementene får ingen rapporter om hvordan ABE-reformen slår ut i deres

virksomheter, noe som gjør det vanskelig å vurdere hvilke virksomheter som bør skjermes, få en lavere kuttrate eller kan håndtere en høyere kuttrate. Samtidig forteller en av departementslederne at virksomhetene forteller at ABE-kuttene gjør den økonomiske situasjonen vanskeligere og vanskeligere, og at de ikke kan holde på med denne typen kutt for alltid. Dette er signaler departementet tar videre til Finansdepartementet. Generelt er begge departementslederne forsiktige med å stipulere konsekvensene av ABE-reformen for deres underliggende enheter. Det er vanskelig å fastslå noen årsakssammenheng, og departementslederne vil ikke si at ABE-kuttene *direkte* har ført til, for eksempel, lavere tjenestenivå eller tjenestekvalitet.

En av lederne argumenterer for at departementene som statlige virksomheter i større grad kan diskutere med politisk ledelse hvilke prosjekter de skal sette i gang, prioritere og eventuelt avvikle ut fra budsjett situasjonen, enn det ytre etater kan. Oppdraget til ytre etater er bestemt og avgjør hva som skal gjennomføres. Hvordan de reduserte driftsbevilgningene håndteres av de underliggende enhetene, er ifølge departementslederne helt opp til dem selv.

Innsparingene fra ABE-kuttene inngår i en større og generell pott som regjeringen bruker til å finansiere politiske satsinger. I Norge er det dermed ingen direkte kobling mellom reduserte driftsbevilgninger gjennom ABE-reformen og finansiering av politiske satsinger, slik som man kan se antydning til i Danmark. Kutt og tildelinger inngår, i Norge, i to forskjellige faser av budsjettprosesser.

En av departementslederne oppgir at vedkommende ikke har sett noen langsiktige effektiviseringsstrategier bli lagt fram *som følge* av ABE-reformen. Noen virksomheter har imidlertid utviklingsstrategier der de planlegger hvilke områder som skal styrkes, og hvilke som skal nedprioriteres i framtiden. Her kan framtidige nedtrekk og håndteringen av disse skrives inn. Men noen spesifikke strategier for å effektivisere driften på grunn av innføringen av ABE-reformen har denne representanten for departementsledelsen ikke sett implementert.

En av utfordringene med langsiktig effektiviseringsarbeid i staten er ifølge en av departementslederne at effektivisering ofte krever investeringer. Virksomhetene har sjelden mulighet til å flytte midler fra en budsjettpost til en annen for å finansiere effektivitetstiltak. Det kan derfor være nødvendig med større grep. Virksomhetene kan søke om finansieringer til satsinger, men da konkurrerer de med svært mange andre tiltak, og hvorvidt man får støtte, avhenger også av hvorvidt et område er politisk prioritert. Enkelte virksomheter som har fått finansiert satsinger for å effektivisere driften, opplever også at det tas ut en såkalt effektiviseringsgevinst før den er realisert.<sup>8</sup>

## Departementene

Som nevnt er departementene også virksomheter som ikke bare fordeler ABE-kuttene, men som selv får et kutt i sine driftsbevilgninger. I det følgende vil vi se på hvordan ABE-kuttene håndteres i departementene som virksomheter. Gjennomgangen er basert på intervjuer med to tillitsvalgte og to ledere i til sammen tre forskjellige departementer.

---

<sup>8</sup> Universitetet i Stavanger og Oslomet opplevde at virksomheten i statsbudsjettet for 2020 fikk kutt i basisfinansieringen fordi universitetene har gjennomført digitaliseringsprosjekter finansiert av Difi. Kuttene kommer i tillegg til ABE-kuttene og er begrunnet som et uttak av en effektiviseringsgevinst knyttet til digitaliseringsprosjektet. UiS og Oslomet mente imidlertid at effektiviseringsgevinstene blir tatt ut før digitaliseringsprosjektene er ferdige og har ført til reell effektivisering. (Chrono 2019)

## Budsjett og partssamarbeid

Departementets driftsbudsjett legges fram for tillitsvalgte i en prosess de tillitsvalgte forteller at kalles «drøftinger», der de kan komme med merknader, men der de i praksis opplever å ha liten innflytelse. Kravet om lavere driftsutgifter, deriblant ABE-kuttene, bestemmes i statsbudsjettsprosessen, og tillitsvalgte forteller at departementene som virksomheter ikke har noe annet valg enn å ta ut kuttene. «ABE er vedtatt, og det skal gjennomføres. Politikerne ber bare departementet om å finne løsninger», forteller en av dem. Departementsledelsens beskrivelse av budsjettprosessen og partssamarbeidet samsvarer i stor grad med situasjonen de tillitsvalgte beskriver. Ifølge en representant for departementsledelsen blir tillitsvalgte involvert i prosessen med å håndtere ABE-kuttene i den forstand at de blir informert om ABE-kuttene. Drøfting og forhandling blir først aktuelt hvis departementet skal gjøre noen større og mer dramatiske tiltak som omorganiseringer eller nedbemanning. Disse prosessene, forteller lederen, er ikke direkte knyttet til ABE-reformen. Reduserte driftsbevilgninger kommer fra mange reformer og tiltak og blandes sammen. De direkte effektene av ABE-reformen er på den måten umulige å identifisere.

De tillitsvalgte forteller også at departementet prioriterer internt mellom avdelingene ut fra hva som til enhver tid er satsingsområder, og at det er en viss kamp mellom ekspedisjonssjefene om å få tildelt de midlene de mener de trenger. I budsjettprosessen melder avdelingene inn hvilke prosjekter, prioriteringer og satsingsområder de skal jobbe med perioden som kommer, og det gjøres en vurdering av hvordan departementets driftsmidler skal fordeles.

En tillitsvalgt forteller at de ser at budsjettkutt, inkludert ABE-kuttene, fører til at de ansatte blir overbelastet, og spiller dette inn i «drøftingen» av budsjettene. Ifølge tillitsvalgte er dette kommentarer som i utgangspunktet skal tas videre i prosessen. I tillegg hevder denne tillitsvalgte at departementet skal ha gjort politisk ledelse oppmerksomme på at departementet ikke har nok tilgjengelige ressurser til å håndtere stadig flere oppgaver.

## Konsekvenser av kutt

For departementene som virksomheter er ABE-reformen en av flere reformer og omorganiseringsprosesser som påvirker driften.

Én av prosessene som berører flere departementer, er samlokalisering og arbeidet med nytt regjeringskvartal. Det har gjort det mulig å avvikle avdelingsvise forværelsetjenester og i stedet opprette ett felles servicetorg og på den måten sentralisere administrative oppgaver internt i departementene. Samtidig er enkelte administrative oppgaver flyttet ut av departementene og til Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) og Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Tillitsvalgte forteller at flytting av fellestjenester til DSS har gjort det mulig å redusere bemanningen i departementet, men at det samtidig har ført til at enkelte oppgaver som tidligere ble gjort av fellestjenestene i departementet, nå må utføres av andre ansatte i virksomheten, og at man på den måten må gjøre flere oppgaver enn det man tidligere gjorde.

I de tilfellene dette har åpnet opp for å redusere bemanningen, er det stort sett gjort ved naturlig avgang. Å ikke erstatte ansatte ved naturlig avgang, men i stedet flytte oppgaver til andre deler av virksomheten er et effektiviseringstiltak departementene har tatt i bruk uavhengig av ABE-reformen. Én av lederne vi har intervjuet, forteller at effektivisering ikke kom på dagsordenen med ABE-reformen, men er noe man har jobbet med også før tiltaket ble implementert som en del av budsjettprosessen.

Begge lederne på departementsnivå som vi har intervjuet, forteller at håndteringen av ABE-reformen internt i departementene har vært uproblematisk. En av dem mener en viktig årsak er at departementene var inne i omorganiseringsprosesser før ABE-reformen

kom. «Vi er blitt færre ansatte, ikke som en følge av ABE, men som en følge av prosesser som allerede var igangsatt, og som jeg mener er naturlig for alle virksomheter å tenke hele tida», argumenterer en av dem og legger til at ny teknologi er en faktor som gjør det mulig å effektivisere og omorganisere driften av statlige virksomheter. Teknologisk drevne omorganiseringer, hevder denne departementslederen, kan gjøre at en virksomhet får behov for en annen kompetanse enn den virksomheten har allerede, noe som kan føre til kompliserte omskolerings- og eventuelt nedbemannings- og rekrutteringsprosesser. I departementene der vi har intervjuet ledere, består de teknologiske endringene først og fremst i digitalisering av kommunikasjons- og rapporteringsarbeidet. Dette har gjort det mulig å nedbemanne i eller flytte kompetanse bort fra administrasjonen, men har i mindre grad hatt effekter for bemanningen i fagavdelingene i departementene.

En av de tillitsvalgte sier at selv om det ikke er departementet der vedkommende jobber, som har slitt mest, preger budsjettkuttene driften av virksomheten. Det var innført ansettelsesstopp en periode, og de ansatte kjenner på stresset knyttet til kombinasjonen av færre ansatte, flere oppgaver og høyere krav. Den tillitsvalgte har fått meldinger om ansatte som er blitt overarbeidede på grunn av høyt press og for lav bemanning. Det har blant annet ført til mye overtid. Det har vært ført lokale forhandlinger i departementet med svært overarbeidede ansatte som har fått utbetalt engangstillegg. Disse engangsutbetalingene brukes ifølge tillitsvalgte til å få de ansatte til å stå på. Samtidig, påpeker tillitsvalgte, har denne praksisen negative konsekvenser for moralen på arbeidsplassen. Denne tillitsvalgte forteller at budsjettkuttene, mer generelt, gjør noe med kulturen i departementet. For departementene er det alltid viktig å rekruttere flinke medarbeidere, men med strammere rammer ser det for tillitsvalgte ut som det har vært en økende tendens til at ledelsen vil hente inn nye utenfra og i mindre grad ser den kompetansen som allerede er på arbeidsplassen. Det legges også mindre vekt på kursing av de ansatte. Hvis de ansatte vil ha kurs, forteller tillitsvalgte, må de organisere det selv, og de får heller ikke høyere lønn. I tillegg legges det i liten grad til rette for at eldre ansatte skal kunne stå i jobben. De eldre får generelt få interessante oppgaver. En annen departementstillitsvalgt oppgir at departementet sjelden velger ut områder som skal nedprioriteres, eller oppgaver som ikke lenger skal utføres. Budsjettkuttene håndteres ved hjelp av mindre dramatiske tiltak. En av grunnene er at departementet stadig får tilført nye ansvarsområder og oppgaver. Det gjør at arbeidsdagen for de ansatte er blitt mer hektisk. Ifølge den tillitsvalgte har det også ført til at det i dag jobbes mer overtid enn før.

Det første som nedprioriteres når driftstildelingene reduseres, er ifølge en tillitsvalgt erstatning av medarbeidere som går av med pensjon. I dette departementet er det ikke innført noen generell ansettelsesstopp, men det foretas en vurdering i hvert enkelt tilfelle om man i det hele tatt skal rekruttere en ny medarbeider, og i de tilfellene man gjør det, hva slags kompetanse man vil ansette. Ifølge denne tillitsvalgte har det i vedkommendes departement vært en dreining mot at man ansetter medarbeidere i fellestjenestene med noe høyere utdanningsnivå enn det som tidligere var vanlig, slik at disse også kan utføre noen saksbehandlingsoppgaver.

Deretter ser man på mulighetene for å kutte i støttefunksjoner og fellestjenester. «Det at det står en med ekspedisjonssjefslønn og prøver å få gang i en printer som ikke fungerer, skyldes at den personen som alltid var der før og fikk printeren til å fungere, ikke er der lenger», forteller denne tillitsvalgte. Vedkommende legger til at det er mulig å effektivisere gjennom digitalisering og innføring av ny teknologi, men rekkefølgen på tiltak må vurderes nøye, slik at man ikke tar ut «effektiviseringsgevinster» før de er realisert i praksis. Hvis ikke vil det føre til mye usikkerhet og lite effektive organisasjoner.

Et av departementene hadde i 2018 en omfattende rekrutteringsperiode. «Ting hadde tilsynelatende snudd», sa den tillitsvalgte. Nyorienteringen ble opplevd som ganske dramatisk, fordi man gikk fra en periode der departementet ikke hadde satt inn vikarer ved permisjon, til å plutselig ansette mange nye.

For å håndtere reduserte budsjetter har departementet også kuttet i en del mindre goder de ansatte har hatt, blant annet gratis aviser og frukt. Den tillitsvalgte vi har intervjuet, beskriver dette som «trivielle ting», men at det nok kan påvirke hvor positivt innstilte de ansatte er. Samtidig blir det understreket at de ansatte er lojale og profesjonelle. De er dyktige og pliktoppfyllende og forsøker å levere kvalitet, selv innenfor stramme rammer. På kort sikt går dermed kuttene i relativt liten grad ut over kvaliteten på tjenestene departementet leverer. Over tid kan man imidlertid tenke seg at den økte belastningen som ABE-kuttene og andre driftsbudsjettreduksjoner fører til, gjør at de ansatte ikke lenger klarer å levere tjenester av tilstrekkelig kvalitet, hevder departementstillitsvalgte.

## **Bufetat, region**

Vi har sett nærmere på en region i Bufetat der vi har intervjuet tre tillitsvalgte på forskjellige nivåer og fra forskjellige virksomheter samt én representant for regionledelsen. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) er underlagt Barne- og familiedepartementet og ledes fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Bufetat er i dag organisert i fem regioner, og under hver region er det virksomheter som familievernkontor, fosterhjemtjeneste, statens familiehjem og en rekke andre institusjoner. Bufetat utøver statens forvaltning av blant annet barne- og familievern, adopsjon, skilsmisser, foreldre rettstildeling, ungdomsinformasjon og krisesentre (Regjeringen.no u.å.).

I årsrapporten for 2018 skriver Bufdir at det i løpet av året ble gjennomført en omorganisering av direktoratet for å «få større kraft i gjennomføringen av digitalisering og tjenesteutvikling» (Bufdir 2018). Målet har vært å «styrke den faglige styringen og redusere avvik». Bufetats regioner slet ifølge årsrapporten med budsjettbalanse på barnevernsområdet, der både aktivitetsvekst og behov for tiltak som har kostet mer enn det som ble beregnet, er en del av forklaringene. I løpet av 2019 skulle derfor regionene i Bufetat bli tettere fulgt opp, og styringsmodellen skulle legges om.

I tildelingsbrevet for 2019 til Bufetat oppgir Barne- og likestillingsdepartementet at driftspostene reduseres med 0,5 prosent sammenlignet med 2018-budsjettet som følge av ABE-reformen (Barne- og likestillingsdepartementet 2019). Hvor mye penger dette i praksis utgjør, spesifiseres imidlertid ikke. Ifølge tildelingsbrevet fra 2015, året ABE-reformen ble innført, ble driftspostene til Bufdir dette året redusert med 0,6 prosent (Barne-, likestillings- og familiedepartementet 2015), mens de i 2016 ble redusert med 0,7 prosent (Barne-, likestillings- og familiedepartementet 2016), 0,8 prosent i 2017 (Barne- og likestillingsdepartementet 2017) og 0,7 prosent i 2018 (Barne- og likestillingsdepartementet 2018). Kuttratene ligger parallelt med ABE-kuttraten Stortinget vedtok disse årene.

## **Budsjett og partssamarbeid**

For regionene og virksomhetene i regionene i Bufetat bestemmes budsjettene gjennom et disponeringsbrev fra direktoratet, utarbeidet på bakgrunn av direktoratets budsjettjul. Fordelingen mellom virksomhetene i direktoratet tas opp på et direktørmøte, der blant annet regionsdirektørene i Bufetat kommer med innspill og forslag til fordeling. De har samlet inn informasjon gjennom møter med enhetslederne. Den endelige fordelingen kommer som et disponeringsbrev fra Bufdir. På regionalt nivå i Bufetat brytes disponeringsbrevet fra Bufdir opp til virksomhetsbudsjetter og sendes ut som et disponeringsskriv der enhetens oppdrag og budsjett spesifiseres. Fordelingen av midler i regionene baserer

seg på regionale budsjettmodeller som spesifiserer normer for fordeling av midler, blant annet basert på årsverk og type oppgaver, men den tar også høyde for tilbakemeldinger fra enhetsledere og tillitsvalgte fra hovedavtalemøter og drøftinger i regionale informasjons-, drøftings- og forhandlingsorganer (IDF).

Bufetat er rammefinansiert ut fra en fastlagt fordelingsnøkkel. Samtidig er faktisk aktivitet i enhetene avhengig av kommunenes behov. Bufetat har bistandsplikt overfor kommunene og må levere de tjenestene og tiltakene kommunene trenger. Ifølge representanten for regional ledelse som vi har snakket med, gir dette en krevende dynamikk, der tildelingene ikke er tilpasset enhetenes faktiske aktivitet, som vil endre seg i både volum og tiltakssammensetning. Det er vanskelig å lede virksomheter når man må forholde seg til en økonomisk ramme, men ikke har kontroll over aktivitetsnivået i egne enheter. Direktoratet sitter derfor hvert år med en avsetning som fordeles til regionene ut fra den aktiviteten det viser seg at de i praksis har i løpet av året.

Ifølge de tillitsvalgte vi har snakket med, har virksomhetstillitsvalgte lite innflytelse på budsjettene. Tillitsvalgte kan gi innspill til ledelsen, men de opplever at de har mindre innflytelse i dag enn tidligere. «I det store bildet har jeg ikke inntrykk av at fagforeninga har noe å si når det kommer til kutt», forteller en tillitsvalgt. Som vi skal se i kapittel 7, er denne opplevelsen av lite innflytelse noe som kjennetegner tillitsvalgte på departementsnivå og i underliggende virksomheter generelt.

### **Den økonomiske situasjonen og ABEs rolle**

Ifølge de tillitsvalgte står regionen overfor store omorganiseringer og nedskjæringer. Virksomhetene går med relativt store underskudd og har fått reduserte driftsbevilgninger som overstiger det årlige ABE-kuttet. Bufdirs plan om å oppnå budsjettbalanse legger et press på regionene og enhetene.

En del av oppgavene Bufetat har utført, skal overføres til kommunale virksomheter. Ifølge en tillitsvalgt er det en del av en plan der det kommunale barnevernet skal styrkes, noe som i praksis går på bekostning av Bufetats virksomheter. Det har også vært kjøpt en del institusjonsplasser i det private markedet, som på den ene siden har kostet mer enn planlagt og på den andre gjort at Bufetats egne plasser har stått ledige. Ifølge tillitsvalgte bruker kommunene Bufetats tilbud i mindre og mindre grad.

Samtidig har regionen fått reduserte driftsbevilgninger på mellom 0,5 og 0,8 prosent hvert år siden 2015 som følge av ABE-reformen, altså på nivå med kuttraten Stortinget har vedtatt. Men totalt sett har reduksjonen i rammebevilgningene til regionen vært høyere. Det er derfor vanskelig å skille hva som er ABE-relaterte kutt, og hva som er kutt som følger av fordelingsnøkkel på direktoratsnivå. Selv om regionledelsen fordeler driftsmidler til virksomhetenes oppgaver og årsverk, differensieres det ikke på kuttraten, som sendes flatt ut til virksomhetene.

I revidert nasjonalbudsjett for 2019 fikk Bufetat en ekstratildeling på 250 millioner basert på en prognose om merforbruk av driftsmidler i regionene. Også dagens prognoser viser ifølge representanten for ledelsen som vi har intervjuet, forventet merforbruk, blant annet forårsaket av komplekse enkeltsaker, stort behov i kommunene og kostnader ved kjøp av private plasser.

Tillitsvalgte forteller om stadige omstillinger og større og større budsjettkutt. Regionene har fått stadig reduserte driftsbevilgninger og går ifølge tillitsvalgte samtidig med et stort underskudd. Underskuddene har vart i flere år, og virksomhetene får mindre og mindre penger sammenlignet med antall ansatte. Til nå har dette vært måten man har håndtert de reduserte driftstildelingene på.



## Konsekvensene av kutt

Situasjonen Bufetat-regionen nå står i, skyldes på ingen måte bare ABE-reformen. Det er mange årsaker til at regionen får reduserte driftsbevilgninger. Representanten for ledelsen forteller at regionen fordeler kuttene i rammetildelingene på sine enheter ut fra et «ostehøvel»-prinsipp, det vil si like store kutt på alle enheter.

Regionen vi har studert, har forsøkt å digitalisere deler av virksomheten for å håndtere lavere driftsbudsjett. Reisekostnader har utgjort en betydelig del av driftsutgiftene, og reduserte bevilgninger «tvinger» regionen til å ta i bruk digitale plattformer både for internkommunikasjon og for å utføre klinisk arbeid og oppfølging, argumenterte ledelsesrepresentanten vi intervjuet. Ved å redusere reiser og heller holde møter og følge opp klienter via digitale plattformer har regionen klart å presse ned kostnadene knyttet til reise med flere millioner kroner i løpet av ett år. De eneste reisene som nå gjennomføres, er de som omtales som «driftskritiske». Nasjonale konferanser er også blitt avlyst. Ifølge representanten for ledelsen svekker dette mulighetene for å drive fagutvikling, kompetansebygging og vedlikeholde «best practice». Etaten kan ikke lenger holde kurs og fagsamlinger eller jobbe med kvalitetsutvikling på tvers av enheter. Både representanten for ledelsen og de tillitsvalgte framholder dette som en utfordring. En tillitsvalgt forteller at det er en del kurs de ansatte i utgangspunktet er pålagt å ha, blant annet trygghets og -sikkerhetsopplæring, som de ikke får gjennomført på grunn av reisestoppet. Ifølge denne tillitsvalgte begrunner ledelsen stopp i kursaktivitet med budsjettkutt og mangel på penger. De ansatte får heller ikke ha «interndager» lenger, faglige samlinger der de jobber med bestemte temaer på dagen og har en sosial samling på kvelden. Manglende sikkerhetsopplæring på et tjenestefelt som er særlig voldsutsatt, representerer ikke bare en risiko for at tjenestene blir dårligere, men kan også skape et farlig og ulovlig arbeidsmiljø (Hagen & Svalund 2019: 7, 39).

Samtidig forteller tillitsvalgte at det å redusere bemanningen er et viktig ledd i prosessen med å redusere underskuddet og håndtere kutt i driftsbevilgningene. I praksis blir det ikke ansatt nye når noen slutter eller går av med pensjon. Ifølge en tillitsvalgt har de også i stor grad sluttet å hente inn vikarer når noen er syke eller borte. For å redusere underskuddet og håndtere lavere driftsbudsjetter er det planlagt å kutte flere titalls årsverk i regionen. Det er opprettet flere arbeidsgrupper som skal komme med forslag til hvordan bemanningen kan reduseres. Begrunnelse for å nedbemanne er ifølge tillitsvalgte at etaten får reduserte driftstildelinger, og at det vil komme færre saker fra kommunen.

Budsjettkutt kan være en utfordring for tjenestekvaliteten. Regionen forsøker å skjerme direkte klientrelatert arbeid fra kuttene, noe ledelsesrepresentanten hevder de i stor grad klarer. Tillitsvalgte forteller at i de tilfellene Bufetat har henvisninger, så «må det gå», selv om kuttene kan gjøre det vanskelig. En annen tillitsvalgt mener de til nå i stor grad har fått til å redusere utgiftene uten at innsparingene har gått ut over ungdommene og deres aktiviteter. Både ledelsen og tillitsvalgte er imidlertid tydelige på at selv om de til nå har klart å håndtere reduserte driftsbevilgninger uten at det har gått ut over kvaliteten i tjenestene virksomhetene leverer, kan det i framtiden bli vanskeligere, når de ikke lenger kan kutte ned på reiser. Tillitsvalgte forteller at for eksempel rekruttering og skoling av nye fosterfamilier er veldig vanskelig når de ikke kan reise.

Reduksjon i antall stillinger har ifølge tillitsvalgte hatt en viss effekt på kvaliteten de ansatte kan levere. At de er færre på jobb, fører først og fremst til at de ikke klarer å levere tidsnok. «Vi er bevisste og jobber hardere og bedre på grunn av kuttene, men det er tøft å stå i», forteller en tillitsvalgt. «Vi jobber nok mer effektivt», sier en annen, men legger til at det er fordi de «løper mer». Økte dokumentasjonskrav for Bufetats virksomheter gjør også at det blir mer utfordrende å få gjort det man skal, innenfor tidsrammene. På sikt, hevder tillitsvalgt, vil de bli nødt til å redusere aktiviteten og innskrenke tilbudet.

Bufetats virksomheter er pålagt å drive sikkert og ha en viss bemanning. Det har derfor vært gjort forsøk på å spare inn på for eksempel mattilbudet og aktivitetstilbudet på institusjonene snarere enn å redusere bemanningen. Det er også iverksatt tiltak for å spare penger på innkjøp. Tilbudet er dermed blitt redusert helt ned til det som er forsvarlig, hevder en tillitsvalgt. Bemanningsnormen og reduserte budsjetter fører til at virksomhetene bruker mer enn det de er tildelt, og dermed har de gått i minus i mange år.

Ledelsesrepresentanten forteller at de antagelig har hentet ut mye av effektiviseringspotensialet ved å digitalisere møter og redusere reiser. Det er derfor usikkert hvordan kutene i framtiden vil kunne håndteres, uten at det går ut over kjerneoppgavene regionen til nå i stor grad har klart å skjerme: «Det er vanskelig å komme på et lavere nivå enn det vi er på nå, for vi må jo opprettholde kvaliteten», forteller vedkommende. En tillitsvalgt forteller at strategien regionen og virksomhetene har lagt, ikke er tilstrekkelig for å klare å redusere kostnadene uten å slutte å utføre enkelte oppgaver. De får ikke lyst ut ledige stillinger og har ikke tilstrekkelig bemanning til å få gjort det de skal, noe som resulterer i en større belastning på de som sitter igjen. Virksomhetene har visse utfordringer med sykefravær og overtidsbruk, men tillitsvalgte påpeker at dette ikke alltid kan knyttes direkte til høyere arbeidspress.

Regionen forsøker nå å etablere aktivitetsrettede tiltak for å forsøke å utnytte kapasiteten i statlige institusjoner bedre og redusere kjøpet av private plasser, og også forsøke å få redusert oppholdstiden i institusjonene. Det siste kan imidlertid være krevende, for Bufetat kan ikke skrive ut klienter, selv om enheten mener de har gjennomført behandlingen. Selve utskrivningen må kommunen gjøre.

Tillitsvalgte beskriver situasjonen i regionen som preget av svært stor usikkerhet. De vet ikke hvilke virksomheter som risikerer å bli kraftig nedbemannet eller til og med lagt ned, kun at det er en mulighet. «Vi kjenner at det er en trussel som henger over oss. Det er tungt», forteller en tillitsvalgt. Ifølge de tillitsvalgte gjør det noe med stemningen på arbeidsplassen. De ansatte kjenner seg utrygge på hvordan situasjonen for arbeidsplassen vil bli, hvilke områder som skal satses på, hvilke som skal nedprioriteres, og hvor sikker jobben deres er. De ansatte har som en følge av den utviklingen blitt mer opptatt av hvilket fagområde man tilhører, og hvilke oppgaver man har, og hegner i større grad om sine oppgaver i redsel for å miste oppdrag. Beskjeden fra ledelsen om at noen stillinger vil kunne komme til å bli lagt ned, har videre ført til en diskusjon blant de ansatte om hvem som har vært der lengst, hvilken kompetanse de har, hvem som ble ansatt sist, og hvem som kan gå av med AFP. En tillitsvalgt fortalte at vedkommende for første gang har hørt ansatte komme med uttalelser som «Jeg har vært her lengst» i forbindelse med kaffepauser og lignende.

Usikkerhet knyttet til ansettelse gjør også at virksomhetene i regionen sliter med å få søkere til de stillingene som faktisk lyses ut. Ifølge tillitsvalgte er folk redde for å søke fordi de frykter at virksomhetene kommer til å bli lagt ned. De unge nyutdannede i etaten blir spesielt urolige, og tillitsvalgte er redde for at de kommer til å miste mye kompetanse.

## Nav, fylkesledd

Hvis man inkluderer alle ytelser og stønader, forvalter Nav, Arbeids- og velferdsforvaltningen, til sammen en tredjedel av statsbudsjettet. Driftsbudsjettet er også av betydelig størrelse, 11,6 milliarder kroner (Arbeids- og sosialdepartementet 2019: 22). ABE-kuttet i Navs driftsbevilgninger for 2019 var på 0,5 prosent og 57,5 millioner kroner (Arbeids- og sosialdepartementet 2019: 22). I 2018 var ABE-kuttet 0,7 prosent av et noe lavere driftsbudsjett, til sammen 80,052 millioner kroner (Arbeids- og sosialdepartementet 2018: 26),

mens det i 2017 var på 0,8 prosent, 89,696 millioner kroner (Arbeids- og sosialdepartementet 2017: 25). For 2016 og 2015 var kuttene på henholdsvis 0,7 og 0,6 prosent, 79 og 67 millioner kroner (Arbeids- og sosialdepartementet 2016: 28; Arbeids- og sosialdepartementet 2015: 37).

I hele Arbeids- og velferdsetaten er det cirka 14 000 ansatte. Fylkesleddene i Nav er underlagt Arbeids- og direktoratet og er statlige. Etaten eier Nav-kontorene sammen med kommunene.

For å kartlegge hvordan ABE-kuttene håndteres av Nav som statlig virksomhet, har vi gjort intervjuer med en leder og tillitsvalgte i et fylkesledd. I tillegg har vi intervjuet en tillitsvalgt på sentralt nivå.

Heller ikke i Nav er det lett å skille ut de direkte konsekvensene av ABE-reformen. Digitalisering og sammenslåing av kontorer, kommuner og fylker er prosesser som i stor grad påvirker driften av etaten. I tillegg kommer overflytting av oppgaver mellom enheter internt i fylkesleddet. Tillitsvalgte på fylkesnivå forteller at ulike budsjettkutt «sases sammen». Tillitsvalgte forteller at Nav skal gjennom store kutt på mange steder i organisasjonen. I helheten av budsjettkutt utgjør ABE-kuttet en relativt liten andel, men tillitsvalgte framholder det at ABE-reformen nå har pågått såpass lenge gjør at man begynner å se at også ABE-reformen er en viktig årsak til at budsjettsituasjonen er strammere.

Ifølge tillitsvalgte tas ABE-kuttene nå i utgangspunktet flatt ut i hver linje i organisasjonen. Nav har imidlertid noen midler som fordeles utenom de vanlige kanalene, kalt «handlefriheten». Disse midlene har de siste årene gått til ytelseslinjen, slik at denne delen av organisasjonen skal klare å utføre oppgavene de er tildelt. Dette er imidlertid midler man ikke kan regne med i framtiden, og den relative skjermingen av ytelseslinjen er midlertidig.

De første årene under ABE-reformen klarte Nav å unngå flate kutt ut i virksomheten, forteller en tillitsvalgt. Kuttene ble diskutert, og man kom fram til en plan for å gjøre større kutt i direktoratet for på den måten å unngå at kuttene fikk store konsekvenser for førstelinjetjenestene. Størstedelen av ABE-kuttet ble dermed tatt på direktoratsnivå, fordi man mente at man kunne spare inn mye penger der, blant annet på konsulentbruk, HR og organisasjonsutvikling. I 2016 kuttet Nav utsending av utbetalingsslippen for alderspensjonister per post. Dette ga en innsparing på 85 millioner kroner, hele ABE-kuttet det året. Strategien for å håndtere ABE-kuttene de første årene var dermed å finne de store og dyre postene der det var noe «slakk», slik at man kunne kutte uten å kutte likt over alt i virksomheten. Denne praksisen har imidlertid blitt erstattet i løpet av de to til tre siste årene, og ABE-kuttene sendes nå «nedover» i organisasjonen, slik at hver enhet må finne ut av hvordan de skal håndtere budsjettkuttene.

En tillitsvalgt forteller at «hele etaten er egentlig i omstilling». Nå drøftes det utvalgs-kretser, kriterier og systemer for å kartlegge virksomhetens arbeidskraftbehov og planlegge nedbemanning, nedleggelse og sammenslåing av enheter. Ifølge tillitsvalgte har Nav nå spesialisert og effektivisert driften, og for å kunne håndtere ABE-kuttene og andre budsjettreduksjoner er strategien framover nedbemanning.

## **Budsjett og partssamarbeid**

I Nav foregår drøftingen om budsjettet i medbestemmelsesapparatet (MBA). Ledelsen sender først ut et notat, Budsjettnotat 0 (omtalt som BN0), om hva de forventer i kommende budsjetter. Budsjettnotatet drøftes, og partene diskuterer hvordan kutt skal håndteres og tas ut. Deretter kommer Budsjettnotat 1 og Budsjettnotat 2, mens seksjonene tas litt etter litt, og fordelingen mellom ulike enheter planlegges ut fra deres innmeldte behov.

Samtidig legges føringene på hva fylkesleddene i Nav skal og kan gjøre i mål- og disponeringsbrevet for Nav fylkesledd (Nav 2019). Drøftingene består videre først og fremst i hvor mye enhetene planlegger å bruke på tiltak som ombygging og areal. Utgiftene til eiendom og drift blir fastsatt og fordelt gjennom etablerte nøkler. Disse fordelingsnøkklene baserer seg blant annet på antall sosialhjelpsmottakere i området, antall registrert i saksbehandlingssystemet og så videre. Fylkesleddet er ikke direkte med i budsjett-drøftingene på direktoratsnivå, men er indirekte representert gjennom direktørforum. Fylkesleddene melder inn sine behov til direktoratet, men representanten for fylkesledelsen forteller at direktoratet i stor grad kjenner fylkenes oppdrag og ressurser, slik at de først og fremst melder inn hvis de har behov som går ut over det normale.

Tillitsvalgte på fylkesnivå sier at det i medbestemmelsesapparatet er enighet om at Nav-kontorene og fylkene skal styrkes. Styrking går imidlertid ifølge tillitsvalgte på bekostning av felleseenheter. Det er foreløpig vanskelig å peke på konsekvensene av kuttene i felleseenheter.

Tillitsvalgte forteller at de i budsjettprosessen mener at de involveres og tas med tidlig i diskusjonene, og at de opplever at de blir lyttet til og tatt med i reelle drøftinger. I fylkesleddene er ikke budsjettspørsmål forhandlingssaker, men drøftingssaker. Budsjettet «bankes», som representanten for ledelsen sier, men forteller at samarbeidet med fagforeningene i budsjettprosessen i fylkesleddet fungerer godt. Tillitsvalgte er imidlertid mindre fornøye med innflytelsen de har i omstillingsprosessene Nav står i.

ABE-reformen brukes ifølge en tillitsvalgt sjelden som begrunnelse for tiltak når ledelsen uttaler seg offentlig, men de hører ofte ABE-argumentasjon internt. Det er imidlertid god grunn til å «skylde på» ABE-reformen, hevder tillitsvalgte, fordi de økonomiske rammene er trange. Samtidig gjør ABE-basert argumentasjon ifølge denne tillitsvalgte at det kan bli vanskelig å peke på hvem som faktisk har ansvaret for tiltakene som iverksettes. En argumentasjon basert på en idé om at digitalisering og nye måter å jobbe på muligjører ytterligere kutt brukes ifølge tillitsvalgte enda oftere av ledelsen. Tillitsvalgte mener at det heller ikke her alltid er lett å se sammenhengen mellom argumentasjon og tiltak.

### **Den økonomiske situasjonen og ABEs rolle**

Både ledere og tillitsvalgte forteller at man i utgangspunktet har klart å håndtere ABE-reformen i Nav uten at det har hatt veldig negative konsekvenser for Nav-kontorene og etatens oppdrag. Hovedstrategien har vært å ta ut størsteparten av ABE-kuttet i direktoratet og knytte reformen til andre omstillinger virksomheten står i. Det har også vært mulig å iverksette enkelttiltak som har spart inn mye penger.

Ifølge en tillitsvalgt har Nav stått i en utfordrende økonomisk situasjon med mye omstilling og effektiviseringstiltak fra før ABE-reformen ble implementert. I Nav har man i stor grad forsøkt å skjerme Nav-kontorene, forteller både representanten for ledelsen og tillitsvalgte, men prioritert å ta ut kuttene i ytelseslinjen, der søknader behandles, og direktoratsnivået. Noen steder hevder tillitsvalgte at Nav-kontorene og oppfølgingen er blitt styrket, på tross av kuttene.

I fylkesleddet der vi har gjennomført intervjuer, forteller tillitsvalgte at de har hatt stabile budsjetter. I absolutt verdi har de også økt noe, blant annet på grunn av tildeling av noen prosjektmidler over statsbudsjettet. Det gjør at fylket per i dag har flere ansatte enn tidligere. Dette er imidlertid midlertidige, øremerkede og prosjektbundne stillinger. Lederen forteller at de primært fører ABE-kuttet flatt ut til sine enheter i fylket. På hver av enhetene står den lokale lederen ansvarlig for å håndtere kuttene og kan i stor grad selv velge hvordan han skal ta kuttene. Det kan dermed være en viss diskrepans mellom hva som er fylkesleddets overordnede strategi, og hvilke konsekvenser kuttene får ute i for eksempel Nav-kontorene.

## Konsekvenser av kutt

Ut fra intervjuene vi har gjort med én leder og tillitsvalgte på flere nivåer, tegnes det opp et bilde av Nav som en organisasjon som på tross av store omstillingsprosesser jobber med å skjerme Nav-kontorene fra budsjettkutt.

Det betyr imidlertid ikke at virksomheten er uten utfordringer. Mange av disse er knyttet til omorganiseringer der kontorer og enheter legges ned og/eller slås sammen. Det er planlagt nedbemanning, og ifølge representanten for ledelsen i fylkesleddet er sammenføring viktig for å sikre at det er tilstrekkelig bemanning per kontor. Det er nødvendig for å ivareta både sikkerheten og kompetansen.

Lederen vi har intervjuet, forteller at alle organisasjoner har et effektiviseringspotensial og noe «slakk» som kan tas ut. Etter hvert som effektiviseringsgevinster tas ut og budsjettene reduseres, vil imidlertid effektiviseringspotensialet reduseres, og gevinstene bli vanskeligere og vanskeligere å ta ut. Lederen mener samtidig at det er mye som fremdeles kan effektiviseres ved å ta i bruk nye digitale løsninger og endre måten man jobber på i Nav. Omlegging av arbeidsmåtene kan være krevende for en organisasjon og dens ansatte, og representanten for ledelsen mener det er viktig med en aktiv ledelse som snakker med de ansatte og jobber for å løse utfordringene de ansatte møter. Lederen mener ikke at de ansatte har for lite å gjøre eller for god tid, men at det finnes muligheter for å effektivisere driften gjennom digitalisering. Henvendelser kan for eksempel håndteres uten at brukeren må møte opp på et Nav-kontor. Brukerne kan i dag gjøre mye selv, forteller lederen, noe som gjør det mulig for Nav å bruke mer tid på de brukerne som trenger tettere oppfølging.

I fylkesleddet der vi har gjort intervjuer, har oppgaver som tidligere ble utført i hver enkelt enhet, blitt sentralisert. Oppgaver som er sentralisert, er blant annet arkivering og post. Dette gjør at enheten kan konsentrere seg om oppfølging av brukerne.

De tillitsvalgte peker på at økt digital tilgjengelighet også kan gi utfordringer: Når det blir lettere å få kontakt med Nav på nett, er det flere brukere som tar kontakt, og dermed flere henvendelser de ansatte må svare på. Det illustrerer at digitalisering ikke nødvendigvis effektiviserer, men kan føre til mer arbeid.

Det er ifølge tillitsvalgte også blitt kuttet i fagdager og delvis faglige og delvis sosiale samlinger. Det jobbes en del overtid på grunn av underbemanning. Dette gir underskudd som må dekkes opp i revidert nasjonalbudsjett. Tillitsvalgte forteller at fagforeningen har foreslått å i stedet bruke disse pengene på å ansette flere, men sier de møter en argumentasjon fra ledelsen om at det må kuttes i framtiden, og at de dermed ikke kan ansette fast.

Effektiviseringstiltakene Nav har iverksatt, mener tillitsvalgte på fylkesnivå i liten grad bidrar til reell effektivisering. Hovedutfordringen er at de digitale systemene som er blitt implementert, ikke nødvendigvis alltid snakker sammen og dermed fører til dobbeltarbeid, ekstra utskrifter og skanning. De fører altså i realiteten med seg *mer* arbeid og ingen effektiviseringsgevinst. Samtidig er det andre systemer, blant annet automatisering av sykepengeordningen, som faktisk medfører effektivisering. I tillegg er enkelte av effektiviserings- og digitaliseringsprosjektene som er blitt gjennomført eller skal gjennomføres, finansiert som satsinger over statsbudsjettet. Dette medfører ifølge en tillitsvalgt at virksomheten er nødt til å love bort en økonomisk effektiviseringsgevinst som skal tas ut i framtiden. Denne tillitsvalgte forteller at man i konkurranse med andre satsinger kan ha en viss tendens til å overestimere effektiviseringsgevinsten for å øke sannsynligheten for at man får tildelt prosjektmidlene. Det betyr at virksomheten får effektiviseringskutt i tillegg til, og gjerne større enn, ABE-kuttene. Dette er ofte kutt som kommer *før* effektivisering faktisk realiserer gevinster.

Også i Nav forteller tillitsvalgte at det store presset på budsjettene fører til usikkerhet og uforutsigbarhet blant de ansatte. Det snakkes om nedbemanning, men uten at det konkretiseres. Denne usikkerheten kan ikke kun knyttes til ABE-reformen, men henger sammen med regionreformen og omorganiseringen av Nav mer generelt. Samtidig har usikkerheten store konsekvenser for de ansatte ute i Nav-kontorene og i enkeltenheter. Flytting, sammenslåing og nedleggelse av enheter og kontorer er høyt på agendaen i Nav. Ifølge tillitsvalgte på fylkesnivå er en konsekvens av dette flere steder at kunnskapsmiljøer brytes opp. Det tar ifølge dem rundt halvannet år før en nyansatt blir en virkelig kompetent medarbeider med det de kaller «rolleforståelse», og i en virksomhet med såpass høy turnover som Nav er det å beholde kompetente og erfarne ansatte viktig.

I Nav er det, på flere nivåer, laget langtidsplaner der videre effektivisering er et tema. Ifølge tillitsvalgte er en del av Navs overordnede plan at en større del av kuttene skal tas ut på direktoratsnivå enn i Nav-kontorene. Representanten for ledelsen forteller at planen ikke spesifiserer hvordan ABE-kuttene skal tas ut i årene framover. For det første er det ikke snakk om så store beløp at dette er nødvendig. For det andre prioriteres det å legge en plan for hvordan man kan «gjøre like mye, eller mer, for mindre», sier lederen. Tillitsvalgte mener imidlertid at kuttene i praksis kommer til å føre til at Nav vil måtte redusere tjenestetilbudet og gjøre «mindre for mindre». I tillegg kan det bli nødvendig å redusere «utviklingstakten», det vil si å ikke sette i gang like mange prosjekter som man tidligere hadde sett for seg, og på den måten redusere utgiftene.

## **Et direktorat**

Direktoratet vi har gjennomført intervjuer i, er ett av Norges 70 direktorater eller virksomheter direkte underlagt et departement, som driver med forvaltning, faglig rådgivning og/eller tilsyn innenfor sitt fagområde. 40 av disse 70 direktoratene har under 200 ansatte.

Direktoratet som er med i denne undersøkelsen, har under 200 ansatte og har, ved siden av forvaltningsoppgavene, utadrettet virksomhet og samarbeid med eksterne aktører. Det er organisert i avdelinger som igjen har flere underavdelinger. Direktoratet har gjennom flere år holdt på med omorganisering og har gjort investeringer i IKT for å effektivisere saksbehandlingen. Vi har gjennomført intervju med en representant for ledelsen og en tillitsvalgt.

## **Budsjett og partssamarbeid**

Direktoratet får sitt budsjett og fullmakter gjennom tildelingsbrev fra departementet, der også ABE-kuttet spesifiseres. Direktoratet har i løpet av de siste årene mottatt ekstrabevilgninger til støtte for omstillingen og har også fått midler til modernisering av IKT-utstyr og implementering av nytt dataverktøy for saksbehandling.

Ledelsen oppgir at tillitsvalgte har vært orientert og har vært med i prosjektet som driver omorganiseringen. Her har det vært ført forhandlinger. Det er jevnlig holdt møter med tillitsvalgte i henhold til avtaleverket. Det er særlig omorganiseringen som har generert involvering av tillitsvalgte. I den generelle budsjettprosessen opplever tillitsvalgte at de får mindre konkret informasjon og er lite involvert. Tillitsvalgte får beskjed om at ABE-kuttene har stor betydning, og at det er nødvendig å redusere antall ansatte, men det kan være vanskelig å få klarhet i budsjettgrunnlaget for avgjørelsene, og det kan av og til være vanskelig å få til en dialog om hvordan ABE-kuttene skal håndteres. Situasjonen kompliseres av at det foregår en omorganisering parallelt med ABE-reformen.

## Den økonomiske situasjonen og ABE-reformens rolle

Direktoratet har ikke hatt en spesielt vanskelig økonomisk situasjon, men ledelsen mener man etter fem år med ABE-kutt nå har skåret til beinet. Rundt 75 prosent av direktoratets driftskostnader er lønnskostnader, mens en annen substansiell del er faste kostnader som husleie. I tillegg utgjør reisekostnader og kostnader i forbindelse med kontakt med eksterne aktører en betydelig budsjettpost. Direktoratet har ikke andre budsjettposter det er relevant å kutte i. Tillitsvalgte opplyser at blant annet rengjøring er satt ut til et eget byrå.

For å oppnå budsjettbalanse har direktoratet systematisk arbeidet med å effektivisere arbeidsprosesser. Det er også kuttet kostnader til møter, konferanser og flybilletter. Ledelsen mener det er vanskelig å redusere antallet reiser betydelig, på grunn av den utadrettede virksomheten, men reisene gjennomføres nå billigere, og det er færre som reiser til hvert møte.

Det vesentligste av ABE-kuttene må tas i form av reduserte årsverk. Lederen uttrykte det slik: «For oss betyr ABE [at vi må redusere med] cirka to ansatte i året. Vi sliter med å holde tritt med reformen.» Direktoratet har valgt ikke å gå til full ansettelsesstopp, men har fått med seg de tillitsvalgte på at beslutninger om ansettelse skal tas sentralt av direktoratets ledelse etter en streng vurdering av om det er nødvendig. Det er også tatt i bruk midlertidige stillinger. Tillitsvalgte peker på at denne praksisen ikke har blitt diskutert som en ordning med tillitsvalgte.

## Konsekvenser av kutt

Ledelsen og den tillitsvalgte er samstemte i at konsekvensene av ABE-kuttene først og fremst har ført til reduksjon i antall ansatte. Dette har kommet på toppen av en organisasjonsprosess som skulle gi en mer effektiv og fleksibel organisering. En hovedinnvending mot ABE-reformen fra ledelsens og de tillitsvalgtes side er at den ble igangsatt før de konkrete tiltakene som skulle føre til effektivisering, og at den har vedvart over lengre tid. ABE-reformen har dermed kommet til å virke kontraproduktivt ved at den har utarmet virksomheten i en fase der den trengte ressurser for å gjennomføre omstilling og investere i ny teknologi for å bli en mer effektiv forvaltning.

ABE-reformen har også ført til svært høy bruk av midlertidige stillinger i direktoratet. Dette blir påpekt av tillitsvalgte som mener dette ikke er bra, og at fagavdelingene har lidd. Ledelsen bekrefter at det har vært svært vanskelig å gå til faste ansettelser under en omorganisering og under vissheten om at direktoratet må redusere antall ansatte på grunn av ABE-reformen. Fra 2015 ble det lagt et løp for å redusere antall ansatte der beslutningene ble sentralisert, og det ble gjort strenge vurderinger. Det har ført til midlertidighet på alle nivåer i organisasjonen. I perioder har over to tredjedeler av ledergruppen vært midlertidig ansatt. Noen av disse var hentet fra underavdelinger, og også der ble lederstillingene midlertidige når medarbeidere søkte stillingene. Ledelsen mente dette var nødvendig håndtering av ABE-reformen i en relativt liten etat uten et større driftsbudsjett: «Vi har ikke kunnet ansette folk fast når budsjettene skrumper.»

En utfordring i arbeidet med å effektivisere direktoratet har vært at kompetansen i organisasjonen er spesialisert. Det er ikke alltid lett å flytte ansatte fra en arbeidsoppgave til en annen. Når reduksjonen i antall ansatte kommer gjennom naturlig avgang, kan den ofte treffe feil, og det kan være vanskelig å flytte folk internt. Dette blir et særlig problem i mindre organisasjoner med lav turnover.

Ledelsen og tillitsvalgte mener tjenestekvaliteten er opprettholdt så langt. Tillitsvalgte mener det sjelden gis mulighet for overtid, men at flinke saksbehandlere får jobben gjort. Ledelsen peker på at de ansatte er svært dedikerte fagfolk som er opptatt av å gjøre en god jobb. Det bidrar til kvaliteten og gjør det mulig å gjøre samme arbeid med færre ressurser.

## Statens vegvesen

Statens vegvesen er en statlig virksomhet som står i en stor og komplisert omorganiseringsprosess som følge av blant annet sammenslåing av fylkeskommuner og overføring av oppgaver (Fri Fagbevegelse 2019). I Statens vegvesen har vi gjennomført intervjuer på sentralt og regionalt nivå med én representant for ledelsen og to tillitsvalgte.

Fra 1. januar 2020 tar fylkeskommunene over ansvaret for fylkeskommunale veier fra Statens vegvesen, og i den forbindelse vil 1850 av 7085<sup>9</sup> ansatte flyttes over fra Vegvesenet til fylkeskommunene. En hovedutfordring knyttet til denne overføringen av personell er derfor fordelingen av kompetanse mellom de nye organisasjonene. I prosessen er det utfordrende å få kontroll over hvilke ansatte som går over til fylkeskommunene, og Vegvesenet risikerer dermed å bli sittende uten kompetanse og bemanning i enkelte geografiske områder og på enkelte fagområder (VG 2019). I forbindelse med overflytting av fylkesveiansvaret legger Vegvesenet også om sin egen organisering og legger ned region- og fylkeskontorer og etablerer i stedet «divisjoner».

For Vegvesenet innebærer omorganiseringen også innføring av et skille mellom «forvaltning», det vil si myndighetsoppgaver, kontroller og inspeksjon og så videre, og «forretning», altså bygging, drift og vedlikehold. For å få dette til oppretter virksomheten seks divisjoner: to støttedivisjoner, to fellesdivisjoner og to forretningsdivisjoner.

For Statens vegvesen utgjør ABE-kuttet et svært lite kutt sammenlignet med andre budsjettreduksjoner virksomheten utsettes for. I tildelingsbrevet fra Samferdselsdepartementet for 2019 gis Statens vegvesen et ABE-kutt på 0,5 prosent. Kuttraten innebærer en reduksjon i driftsposten på 18,23 millioner kroner, 28,72 millioner på posten for drift og vedlikehold av riksveier, 11,85 millioner på posten for trafikant- og kjøretøytilsyn og 2,18 millioner på posten for diverse gebyrer (Samferdselsdepartementet 2019: 13). Til sammen er det omkring 61 millioner kroner. I 2018 var virksomhetens ABE-kutt på 0,7 prosent, til sammen 83,4 millioner kroner (Samferdselsdepartementet 2018: 9), mens det i 2017 var på 0,8 prosent, omkring 85 millioner kroner (Samferdselsdepartementet 2017: 13). I 2016 og 2015 var ABE-kuttet i Statens vegvesen på henholdsvis 0,7 prosent og litt under 76 millioner kroner (Samferdselsdepartementet 2016: 12) og 0,6 prosent og 59 millioner kroner (Samferdselsdepartementet 2015: 13).

## Budsjett og partssamarbeid

En representant for ledelsen forteller at de tillitsvalgte er veldig godt informert om budsjettspørsmål. Ledelsen forteller at de bruker mye tid på tillitsvalgte, spesielt nå, i forbindelse med den kompliserte omstillingsprosessen virksomheten står i. Samtidig tas de tillitsvalgte i liten grad med i prosessene knyttet til budsjettprioriteringer og vurderingen av hvordan budsjettkuttene skal håndteres. I omorganiseringsprosessen, overgangen til divisjonsorganiseringen, er de imidlertid involvert.

Ifølge en tillitsvalgt er det i samferdselsbudsjettet det meste av føringer legges. Videre er det Vegdirektoratet som deler ut kuttene til de forskjellige regionene. I denne prosessen tas prosjektene regionene skal gjennomføre framover, med i beregningen, men den baserer seg først og fremst på Vegvesenets fireårsplan. I tillegg går store deler av bevilgningen fra departementet direkte til prosjektene og utenom driftsmidlene Vegvesenet bevilges. Tillitsvalgte forteller at de har liten mulighet til å påvirke hvordan budsjettkuttene håndteres, primært fordi mesteparten av midlene er bundet opp. I forbindelse med effektiviseringsprogrammet og omorganiseringen mener tillitsvalgte at de, på sentralt nivå, er

---

<sup>9</sup> Se Statens vegvesen (2019: 53) for en oversikt over antall ansatte i Statens vegvesen.



blitt tatt med, og at ledelsen har hørt på deres innspill. På lokalt nivå oppleves prosessen imidlertid mer ledelsesstyrt.

Tillitsvalgte forteller videre at ledelsen har vært tydelige på at reduserte driftsbevilgninger må føre til nedbemanning, uten å forsøke å bortforklare. Ledelsen legitimerer tiltakene med effektiviseringskrav og stramme budsjetter, men nevner sjelden ABE-reformen direkte. Hovedutfordringen har vært at det har gått svært fort. Ifølge tillitsvalgte er de siste kartleggingsundersøkelsene, bemanningsplanene og organisasjonskartene som er laget, preget av å være satt sammen for raskt, slik at det er vanskelig for de ansatte å kjenne seg igjen i organisasjonen.

### **Den økonomiske situasjonen og ABEs rolle**

Ifølge en representant for ledelsen iverksatte Vegvesenet i 2014 et effektiviseringsprogram som skal gå fram til 2023. Det innebærer en effektivisering på mellom 10 og 15 prosent og løses i praksis ved å redusere antall ansatte. Virksomheten har til nå kuttet 1000 ansatte ved naturlig avgang over seks år, og målet er å komme ned på 4500 i 2023. Dette kuttet er altså mye større enn kuttet som kommer med ABE-reformen. I tillegg kommer alle prosessene i forbindelse med omorganiseringen av virksomheten, som i praksis gjør at ABE-kuttet i seg selv utgjør en svært marginal utfordring for Vegvesenet.

Statens vegvesen er en virksomhet som blant annet driver produksjon, og med etableringen av Nye veier som en konkurrent har produksjonen i Statens vegvesen gått ned. Fordi redusert produksjon automatisk fører til lavere driftsutgifter, har det vært relativt lett for virksomheten å møte ABE-reformens krav om reduserte driftsutgifter.

For tillitsvalgte er det mye som foregår på veldig kort tid. Omorganiseringsprosessen og budsjettkuttene beskrives som en svært krevende situasjon. I tillegg er budsjettsituasjonen stram og har vært det en stund. Det gjør situasjonen svært usikker for de ansatte.

### **Konsekvenser av kutt**

Også i Statens vegvesen er det vanskelig å se de direkte effektene av ABE-reformen. Ifølge en tillitsvalgt vi har intervjuet, begynte man å snakke om ABE-reformen da den ble innført i 2015, og kursen mot lavere bemanning ble satt. I avdelingen vedkommende jobber, begynte man å merke nedbemanningen rundt årsskiftet 2016/2017. Samtidig henger nedbemanningen først og fremst sammen med effektiviseringsprogrammet og nedtrekket på mellom 10 og 15 prosent som ble implementert i 2014.

Ledelsen i Statens vegvesen forteller at den økonomiske situasjonen blant annet har tvunget dem til å kutte i reisekostnader. I tillegg har virksomheten holdt tilbake på lønnsvekst og ikke lagt til noe i lokale forhandlinger de siste fire årene, men kun fulgt rammen som legges i de sentrale forhandlingene. Ifølge denne lederen fører budsjettkuttene først og fremst til nedbemanning. Lederen forteller at det ikke har vært prioritert å kutte i mindre goder til de ansatte, som aviser og frukt og lignende. De tillitsvalgte forteller likevel at det er blitt slutt på aviser, og at en del velferdstiltak, som egentlig er billige, men som gjør arbeidsplassen til et hyggeligere sted, er under press, fordi ledelsen tror at denne typen kutt kan bidra til kostnadsreduksjon. Det har også blitt kuttet noe i bidrag til pensjonister.

Tillitsvalgte sier at det, som et ledd i omorganiseringen, også er kuttet i bygningsmasse, ved å slå sammen kontorer og forsøke å selge kontrollhaller og lignende og ved å redusere arealet per ansatt. En tillitsvalgt sier at kuttene i administrasjonen i praksis fører til at ansatte med høyere lønn må utføre oppgaver administrativt tilsatte tidligere gjorde.

En tillitsvalgt forteller at Vegvesenet har satt i gang en del digitaliseringsprosjekter der flere og flere tjenester kan utføres over nett, men at de ennå ikke ser gevinstene. En av

grunnene er at en stor del av de som dukker opp på trafikkstasjoner i dag, er de som ikke mestrer digitale løsninger. Denne tillitsvalgte er derfor delvis skeptisk til ideen om at digitalisering vil gjøre etterspørselen etter folk å snakke med, ansikt til ansikt, mindre. Ifølge tillitsvalgte blir det også mindre og mindre kurs for de ansatte, og det brukes lite tid på opplæring i nye systemer. En annen tillitsvalgt forteller at det ofte tas ut effektiviseringsgevinster for tidlig, lenge før de er reelle.

Situasjonen for de ansatte er svært usikker. Det erstattes ikke ved naturlig avgang, og når det er behov for arbeidskraft, ansettes det i vikariater. Tillitsvalgte forteller at mange av de yngre ansatte, gjerne med høy utdanning, har begynt å lete etter andre jobber, fordi framtiden i Vegvesenet blir mer og mer usikker. Noen steder opplever de ansatte at fagmiljøene har falt sammen under presset om nedbemanning. Det gjør de ansatte som er igjen, mer og mer tilbøyelige til å finne andre jobber eller gå over til fylkeskommunen.

Budsjettkuttene berører også tjenestekvaliteten. En tillitsvalgt forteller at de ansatte er flinke og klarer å levere gode tjenester på tross av den vanskelige og usikre situasjonen de står overfor. Ifølge en annen tillitsvalgt har kuttene vært så store at det ville vært «sjokkerende» hvis det ikke har gått ut over tjenesteproduksjonen og vedlikeholdet av samfunnsoppdraget. Denne tillitsvalgte framhever at kuttene har ført til et redusert tjenestetilbud, som gjør at brukerne av Vegvesenets tjenester må reise eller vente lenger på å få hjelp. I praksis, mener vedkommende, består denne løsningen i å flytte kostnader fra staten til brukerne, og den er dermed ikke nødvendigvis den mest lønnsomme på samfunnsnivå.

Ifølge en av de tillitsvalgte vi har intervjuet, har ikke overtidsbruken økt i virksomheten, med unntak av i noen spesifikke prosjekter der de har hatt dårlig tid og vært underbemannet. Virksomheten har også jobbet aktivt med å forsøke å redusere konsulentbruken helt siden effektiviseringsprogrammet ble iverksatt.

Ifølge representanten for ledelsen i Vegvesenet er ABE-reformen først og fremst en reform som utfordrer ledere av statlige virksomheter på hvorvidt de gjør ting «smart». Det blir et spørsmål om å gjøre driften enklere og billigere. Hvordan man utfører oppgavene, og hvordan oppgaveutføringen kan effektiviseres, er i utgangspunktet sekundært i forhold til spørsmålet om virksomhetens oppgaver er nødvendige og riktige å gjøre. ABE-reformen legger på den måten ikke til rette for strategisk arbeid og gir, ifølge denne lederen, virksomhetene ingen støtte til å gjøre de større endringene og prioriteringene som kan være nødvendige. For å effektivisere ved å legge om virksomheten trengs det politisk støtte til å kunne velge bort oppgaver. ABE-reformen blir, ifølge representanten for ledelsen i Vegvesenet, kutt uten styring, en prosess en del virksomheter kan stå i et par år, men som over tid må erstattes med strategisk arbeid og oppgaveprioriteringer.

Tillitsvalgte tegner opp et lignende bilde. En av de tillitsvalgte vi har intervjuet, forteller at de forsøker å utfordre ledelsen på hvilke deler av virksomheten de skal nedprioritere eller slutte å gjøre. Det snakkes ifølge vedkommende ofte om hva som skal prioriteres, men svært sjelden om hva de blir nødt til å nedprioritere.

## Oppsummering av kasusstudier

- Fagdepartementene fordeler i liten grad ulik kuttrate til forskjellige virksomheter.

Vår gjennomgang av tildelingsbrev og intervjuer med ledere og tillitsvalgte på både departements- og virksomhetsnivå tyder for det første på at fagdepartementene i liten grad fordeler en ulik kuttrate til forskjellige virksomheter, men fordeler en lik reduksjon i driftsbevilgningene til sine underliggende enheter.

- Det er blitt vanskeligere og vanskeligere å skjerme kjerneaktiviteten fra kutt.

For det andre finner vi at en del virksomheter hadde relativt små problemer med å håndtere ABE-kuttene da de først kom. For enkelte virksomheter bidro ABE-reformen i begynnelsen til å effektivisere deler av driften. Ledere og tillitsvalgte forteller at de i begynnelsen kunne ta ut kuttet ved hjelp av større enkelttiltak eller på et nivå i organisasjonen som skjermet kjerneaktiviteten. De vanligste tiltakene for å håndtere ABE-kuttene, men samtidig skjerme kjerneaktiviteten er ifølge lederne og tillitsvalgte vi har intervjuet, å ikke ansette ved naturlig avgang, sentralisere oppgaver flere enheter tidligere har utført hver for seg, kutte i reiser og kutte i virksomhetens felles- og støttetjenester. Kutt i reiser og felles- og støttetjenester henger sammen med effektiviseringspotensialet som ligger i digital teknologi for å holde møter via videooverføring og forenkling av tilretteleggingsoppgaver. Ifølge de tillitsvalgte vi har intervjuet, har digitaliseringen imidlertid i liten grad bidratt til faktisk effektivisering, men til at «effektiviseringsgevinstene» tas ut før de er reelle.

Å skjerme kjerneaktiviteten og opprettholde tjenestekvaliteten har vært en prioritet for virksomhetene, men selv om det imidlertid var noe «slakk» virksomhetene kunne kutte i, har ABE-kuttene blitt vanskeligere og vanskeligere å håndtere over tid. For noen av virksomhetene som ikke opplevde ABE-reformen som spesielt problematisk i begynnelsen, har kuttene etter hvert ført til at de må redusere bemanningen og kutte i tjenestetilbudet. For virksomhetene som har lagt vekt på å skjerme kjerneaktiviteten fra kutt, har ABE-kuttene, etter at virksomheten har tatt ut «slakk» på andre nivåer i organisasjonen, bidratt til at de ansatte må «løpe mer». Dette fører til et mer stressende arbeidsmiljø og økt arbeidsmengde og kan også påvirke tjenestekvaliteten negativt.

- ABE-reformen er ikke den eneste typen kutt statlige virksomheter utsettes for. ABE-kuttene er heller ikke de største.

For det tredje er ABE-reformen kun én av flere prosesser som påvirker driften av virksomheten. Mange står i omorganiseringsprosesser og/eller utsettes for andre, og større, budsjettkutt som gjør at ABE-reformen i praksis framstår som en relativt liten utfordring.

- ABE-reformen er med på å skape stor usikkerhet i statlige virksomheter.

For det fjerde ser vi at ABE-reformen bidrar til stor usikkerhet og uforutsigbarhet på virksomhetsnivå. Usikkerheten og uforutsigbarheten bør ikke ses på kun som en direkte konsekvens av ABE-reformen, men av at virksomheten over tid får reduserte driftsbevillinger. Ett element i usikkerheten og uforutsigbarheten er at Stortinget har vedtatt å øke ABE-kuttraten, først til 0,6 prosent i 2015, deretter til 0,7 i 2016 og 0,8 i 2017, før den ble redusert til 0,7 i 2018 og 0,5 i 2019. I praksis betyr det at reformen ikke gir virksomhetene et stabilt og forutsigbart insentiv for langsiktig effektivisering, slik den er ment å gjøre. Tillitsvalgte forteller at budsjettkuttene gjør at de ikke vet hvordan virksomheten vil se ut neste år. De ansatte vet ikke hvilke områder av virksomheten som vil nedprioriteres i framtiden, hva de vil jobbe med, hvor de vil jobbe, eller om de i det hele tatt vil ha en jobb. Denne usikkerheten og uforutsigbarheten gjør at ansatte, spesielt unge og nyutdannede, begynner å se etter andre jobber, og gjør det også vanskeligere å rekruttere nye ansatte.

- Som et element i en mer presset økonomisk situasjon er ABE-reformen med på å drive en kulturendring i statlige virksomheter.

For det femte tyder intervjuene på at ABE-reformen, sammen med andre kutt som fører til en sterkt presset økonomisk situasjon, bidrar til å skape en mer konkurransepreget kultur blant de ansatte. Tillitsvalgte forteller at de ansatte er blitt mer bevisste hvilke oppgaver de utfører, og hegner i større grad om «sine» ansvarsområder, snakker mer om ansiennitet, hvem som ble ansatt sist, og hvem som kan gå av med AFP, for å forberede seg

på en eventuell nedbemanning. Ifølge tillitsvalgte gjør kuttene at det også legges mindre vekt på kursing av de ansatte, og at ledelsen snarere enn å heve kompetansen til de som allerede er i virksomheten, ønsker å hente inn kompetansen virksomheten trenger, ved nyansettelser.

# 7 Håndtering og virkninger av ABE-reformen

Vi har sett at ABE-kuttene kommer som årlige kutt i driftsbudsjettene til statlige virksomheter. Hvordan håndterer virksomhetene reformen, og hvilken betydning har det for tjenestekvaliteten og effektiviteten? For å få svar på disse spørsmålene har vi gjennomført en spørreundersøkelse på e-post. Målet har vært å nå informanter som kan si noe om hvordan reformen håndteres, og hvordan den innvirker på hverdagen til ledere, tillitsvalgte og ansatte i statlige virksomheter.

## Hvem har svart på spørreundersøkelsen?

Spørreundersøkelsen ble sendt til ledere og tillitsvalgte i virksomheter, inkludert departementene, innenfor fem departementsområder: Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Finansdepartementet (FIN), Justis- og beredskapsdepartementet (JBD), Klima- og miljødepartementet (KLD) og Samferdselsdepartementet (SAM). I tillegg ble undersøkelsen sendt til tillitsvalgte i Bufetat. Vi fikk inn til sammen 408 svar på spørreundersøkelsen. Det var totalt 1365 personer som mottok invitasjon til å delta i undersøkelsen. Som det framgår av tabell 7.1, har vi totalt en svarprosent på 30 prosent. Dette er noe lavt, men ikke uvanlig for spørreundersøkelser sendt ut på e-post. En mulig forklaring på frafallet kan være at temaet er krevende å svare på, og at de som opplever at de er mest berørt av ABE-reformen, i større grad har valgt å svare, enn de som ikke opplever at de er berørt av reformen eller ikke kjenner til den. Ledere og tillitsvalgte er for øvrig en gruppe med gode forutsetninger for å svare på undersøkelsen.

Invitasjon til å være med på spørreundersøkelsen ble sendt til 966 tillitsvalgte i Norsk Tjenestemannslag (NTL) innenfor de utvalgte departementsområdene, 63 tillitsvalgte fra Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF) og 156 tillitsvalgte fra Fellesorganisasjonen (FO) innenfor Bufetat. I tillegg ble spørreundersøkelsen sendt til ledere på departementsnivå innenfor de utvalgte områdene, det vil si departementsråder og assisterende departementsråder, ekspedisjonssjefer og avdelingsdirektører. I Arbeids- og sosialdepartementet var det 40 ledere som mottok invitasjonen, mot 52 i Finansdepartementet, 48 i Justis- og beredskapsdepartementet, 32 i Klima- og miljødepartementet og 21 i Samferdselsdepartementet. Som vi skal se under, var det svært få av lederne på departementsnivå som svarte på undersøkelsen. Invitasjonen har også gått til enkelte ledere i virksomheter som ikke er et departement.

Tabell 7.1 Antall utsendte e-poster og svar fordelt på tillitsvalgte og ledere, inkludert svarprosent og total.

|                        | Tillitsvalgte | Ledere | Totalt |
|------------------------|---------------|--------|--------|
| <b>Antall e-poster</b> | 1172          | 193    | 1365   |
| <b>Antall svar</b>     | 384           | 24     | 408    |
| <b>Svarprosent</b>     | 33 %          | 12 %   | 30 %   |

Tabell 7.2 viser hvordan svarene fordeler seg på de fem departementsområdene og Bufetat. Departementsområdet omfatter departementet, direktorater, tilsyn eller virksomheter som ligger direkte under departementet, og underliggende virksomheter, for eksempel regionale ledd, fylkesledd eller lignende. Noen har svart at de har tilknytning til andre departementsområder enn de som har vært listet opp, eller det har ikke vært mulig å stadfeste hvilket departementsområde de tilhører. Disse er samlet i gruppen annet/ukjent.

Tabell 7.2 Antall svar fra respondenter fordelt etter departementsområde.

| ASD | KLD | FIN | JBD | SAM | Bufetat | Annet/ukjent | Totalt |
|-----|-----|-----|-----|-----|---------|--------------|--------|
| 173 | 13  | 50  | 82  | 30  | 49      | 11           | 408    |

Vi har fått inn relativt få svar fra tillitsvalgte eller ledere som jobber i selve departementene. Som det framgår av tabell 7.3, er det bare 18 svar som er avgitt fra ledere eller tillitsvalgte i departementene. Fra to av departementene har vi ingen svar.

I virksomheter direkte underlagt et departement har 103 respondenter svart på spørreundersøkelsen. I noen av departementsområdene utgjør disse en stor del av svarene (30–60 prosent), mens andre departementsområder har flest svar fra underliggende virksomheter som ikke ligger direkte under et departement. Dette er tilfellet for ASD og BLD som omfatter henholdsvis Nav og Bufetat. Disse etatene har mange regionale enheter. Totalt har 287 ledere og tillitsvalgte i underliggende virksomheter svart på undersøkelsen.

Tabell 7.3 Hva slags virksomhet jobber du i?

| Virksomhetstype/virksomhetsnivå                                      | Antall |
|--|--------|
| Et departement   | 18     |
| Direktorat, tilsyn eller virksomhet direkte underlagt et departement | 103    |
| Underliggende virksomhet: regionalt ledd, fylkesledd eller lignende  | 287    |
| Totalt   | 408    |

Av de totalt 408 svarene var 24 svar avgitt av ledere og 384 av tillitsvalgte. Tabell 7.4 viser hvordan lederne fordeler seg på ulike lederroller. Lederne er, som de tillitsvalgte, fordelt på alle virksomhetstyper.

Det er svært få ledere i hver kategori. Det er derfor ikke gjort statistiske analyser knyttet til lederrolle i denne undersøkelsen. Vi har valgt å rapportere svar for gruppen ledere der spørsmålet er rettet bare til ledere, eller der svarene skiller seg markant fra svarene som er gitt fra tillitsvalgte. For spørsmål som er felles for ledere og tillitsvalgte, har vi valgt å rapportere svar for ledere og tillitsvalgte samlet.

Tabell 7.4 Ledere fordelt etter ulike lederroller. Kategoriene er ikke gjensidig utelukkende.

| Leder med personalansvar | Leder av ledere | Leder av medarbeidere | Leder av både ledere og medarbeidere | Totalt antall ledere |
|--------------------------|-----------------|-----------------------|--------------------------------------|----------------------|
| 21                       | 5               | 16                    | 3                                    | 24                   |

De tillitsvalgte innehar også ulike roller og har ulik fartstid. 24 prosent av de tillitsvalgte har vært i rollen som tillitsvalgt i mindre enn to år. 36 prosent har en fartstid som tillitsvalgt på mellom to og fem år, mens 40 prosent har vært tillitsvalgt i mer enn seks år. Det er ingen sammenheng mellom hvilken tillitsvalgtrolle respondentene har, og hvor lenge

de har vært tillitsvalgte. I tabell 7.5 ser vi hvordan de tillitsvalgte fordeler seg på ulike roller.

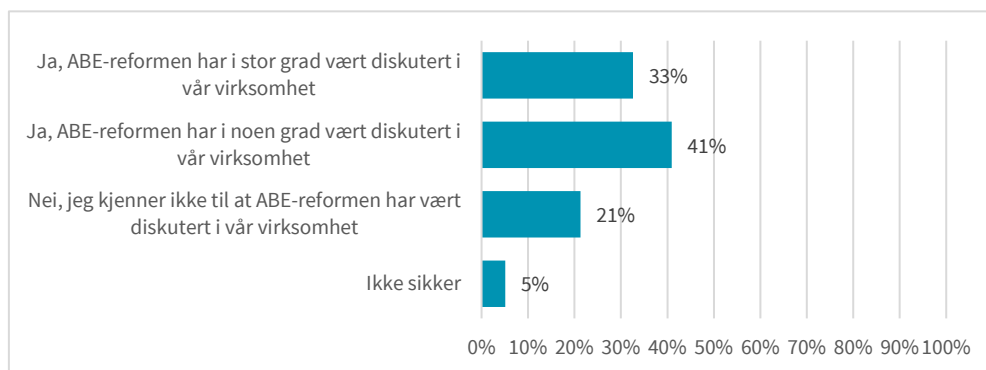
Tabell 7.5 Tillitsvalgte fordelt på ulike tillitsvalgtroller.

| Hovedtillitsvalgt | Tillitsvalgt på avdelingsnivå | Tillitsvalgt på seksjons-/enhetsnivå | Styreverv i organisasjonsledd | Totalt |
|-------------------|-------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|--------|
| 66                | 104                           | 101                                  | 113                           | 384    |

## Hvor godt kjent er ABE-reformen i virksomhetene?

I kapittel 4 så vi at innenfor noen departementsområder synliggjøres budsjettkuttene ABE-reformen genererer både i fagdepartementenes proposisjoner til statsbudsjettet og i tildelingsbrevet til virksomhetene. Andre departementer nevner knapt reformen og har ikke synliggjort ABE-kuttene i budsjett og tildelingsbrev. Det kan derfor tenkes at bevisstheten om kuttene og kjennskapet til dem er forskjellige innenfor de ulike departementsområdene. Vi spurte respondentene om ABE-reformen hadde vært tema i deres virksomhet.

Figur 7.1 Avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen (ABE-reformen) ble iverksatt fra budsjettåret 2015 og innebærer at statlige virksomheter som får tildelinger over post 1 til 29 på statsbudsjettet, får kuttet sine bevilgninger med mellom 0,5 og 0,8 prosent hvert år. Kuttene omtales av og til som «ostehøvelkutt». Har reformen vært et tema i virksomheten der du er leder eller tillitsvalgt? N = 408.



Som det framgår av figur 7.1, er det 74 prosent som oppgir at reformen har vært diskutert i stor grad eller i noen grad i deres virksomhet (henholdsvis 33 og 41 prosent). Resten av respondentene, 26 prosent, kjenner ikke til at reformen har vært diskutert i sin virksomhet, eller er ikke sikre på dette. Dette utgjør 108 personer. Disse 108 respondentene ble spurt om de kjenner til hvordan ABE-reformen har påvirket deres virksomhet. 15 av dem svarte ja på dette. Totalt er det dermed 77 prosent av respondentene i denne undersøkelsen som oppgir at de kjenner til at reformen har vært diskutert i virksomheten, eller som oppgir at de kjenner til hvordan reformen har påvirket virksomheten. Dette utgjør 314 respondenter, og det er disse som har blitt stilt spørsmål om ABE-reformen i denne undersøkelsen.

Det er ingen forskjell på ledere og tillitsvalgte når det gjelder kjennskap til om ABE-reformen har vært diskutert i virksomheten. Fem av de 24 lederne svarer at de ikke er sikre, eller oppgir at de ikke kjenner til verken at reformen har vært drøftet, eller hvilke virkninger den har hatt for virksomheten. Det er dermed bare 19 ledere som er tatt med videre i spørreskjemaet om erfaringene med reformen.

Vi finner heller ikke noe grunnlag for å anta at diskusjonen om reformen eller kjennskapet til den varierer mellom de ulike departementsområdene, bortsett fra at det innenfor Bufetat er en større andel som ikke er kjent med om ABE-reformen har vært diskutert i virksomheten. Bufetat skiller seg imidlertid litt fra de andre departementsområdene ved at det ikke er gått e-poster til departementet.

## Beslutningsprosessen i virksomhetene

I regjeringens arbeid med ABE-reformen har det vært lagt vekt på at det skal være de enkelte statlige virksomhetenes ansvar å ta beslutninger om hvordan det skal effektiviseres, og at reformen er ment som et insitament til dette. I statsbudsjettet for 2019 skriver Finansdepartementet:

«Reformen gir et desentralt ansvar for å effektivisere og et viktig insentiv for statlige virksomheter og virksomhetsledere til å gjennomføre systematisk effektiviseringsarbeid.»<sup>10</sup>

Er det slik at ABE-reformen inspirerer til effektiviseringsarbeid? Dersom ABE-reformen handler om effektivisering, er det ikke urimelig å tenke at de ansatte og tillitsvalgte involveres i beslutningsprosessene. Etter hovedavtalens bestemmelser har de i en rekke saker krav på informasjon, og de har krav på å få være med og drøfte budsjettsaker. Involvering av de ansatte kan også bidra til et godt resultat og tilslutning til effektiviseringsarbeidet. Tillitsvalgte kan involveres i prosessen rundt ABE-reformen gjennom å bli orientert om den eller ved å bli invitert med på drøftinger med ledelsen. I denne undersøkelsen er det bare tillitsvalgte som har svart at de kjenner til at ABE-reformen har vært diskutert i virksomheten, eller som kjenner til hvordan ABE-reformen har påvirket virksomheten, som har blitt stilt spørsmål som angår reformen og den enkelte virksomhet. Dette utgjør 296 tillitsvalgte.

Vi har forsøkt å kartlegge i hvilken grad både ledere og tillitsvalgte har tatt del i beslutningsprosessen knyttet til ABE-reformen, og i hvilken grad de opplever at de kan påvirke beslutningene.

Ikke alle ledere har vært involvert i beslutningsprosessen knyttet til ABE-reformen. Blant de lederne som har svart på undersøkelsen, er det variasjon i hvor involvert de har vært i beslutningsprosessen. Syv av 24 ledere oppgir at de har vært med på å bestemme hvordan kuttene skal tas i deres virksomhet. Dette er ledere fra tre ulike departementsområder og fra alle de tre nivåene i staten vi har med i denne undersøkelsen (departement, direktorat og underliggende virksomhet). Vi kan ikke trekke noen konklusjoner ut fra materialet bortsett fra at det finnes eksempler på at ledere fra alle tre nivåene har vært involvert i håndteringen av ABE-reformen. Noen ledere har bare vært orientert eller har ikke vært involvert i beslutningsprosessen i det hele tatt.

Blant de tillitsvalgte er det variasjon i hvor involvert de har vært i beslutningsprosessen knyttet til ABE-reformen i virksomheten. Figur 7.2 viser andelen tillitsvalgte som har vært orientert gjennom møter med ledelsen, eller som har deltatt i drøftinger med ledelsen om ABE-reformen. 29 prosent av respondentene oppgir at de har vært med og drøfte reformen med ledelsen, og 35 prosent oppgir at de har blitt orientert. Her kunne respondentene krysse av for flere valg. Til sammen er det 174 av 296 respondenter (59 prosent) som enten har oppgitt at de har blitt orientert, og/eller som har oppgitt at de har deltatt i drøftinger, og som dermed på en eller annen måte har vært involvert i arbeidet med ABE-reformen. Dette tallet er betydelig høyere dersom vi bare ser på hovedtillitsvalgte. Rundt

---

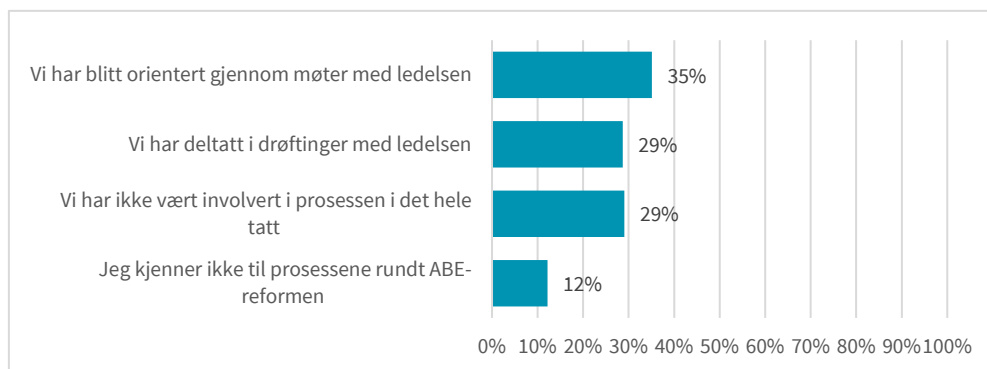
<sup>10</sup> Prop. 1 S (2018-2019), s. 78



åtte av ti hovedtillitsvalgte som fikk spørsmålet, svarte at de hadde blitt orientert gjennom møter med ledelsen, eller at de hadde deltatt i drøftinger.

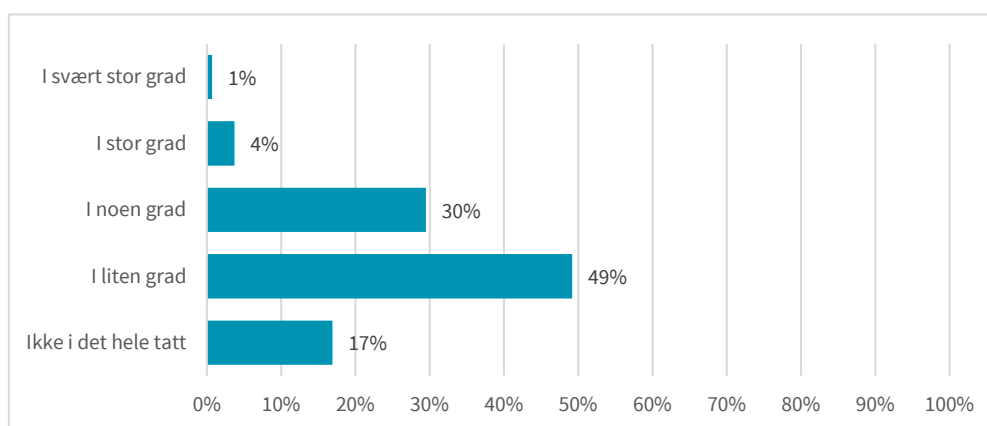
Figur 7.2 viser at 29 prosent av de tillitsvalgte svarer at de ikke har vært involvert i beslutningsprosessene knyttet til ABE-reformen i det hele tatt. Det er også 12 prosent av respondentene som har svart at de ikke kjenner til prosessene rundt ABE-reformen.

Figur 7.2 Har du som tillitsvalgt vært involvert i beslutningsprosesser knyttet til ABE-reformen? Flere svar mulig. Tillitsvalgte. N = 296.



Har de tillitsvalgte innflytelse over hvordan ABE-kuttene blir håndtert? Vi spurte de tillitsvalgte om i hvor stor grad fagforeningen kan påvirke hvordan ABE-relaterte budsjettkutt skal gjennomføres. Figur 7.3 viser at 17 prosent svarer at fagforeningene ikke har innflytelse over dette. Resten, over 80 prosent av de tillitsvalgte, mener fagforeningen har innflytelse. Den er imidlertid ikke stor. Bare 5 prosent av de tillitsvalgte svarer at fagforeningen i stor grad eller i svært stor grad kan påvirke hvordan kuttene grunnet ABE-reformen skal gjennomføres. 30 prosent svarer «i noen grad». Vi finner ikke at svarene varierer ut fra virksomhetsstørrelse eller virksomhetsnivå (departement, direktorat eller underliggende virksomhet). Det har heller ingen betydning hvor lenge respondenten har vært tillitsvalgt, eller om han eller hun er hovedtillitsvalgt eller har en annen tillitsvalgt-rolle.

Figur 7.3 I hvor stor grad kan din fagforening påvirke hvordan kuttene grunnet ABE-reformen skal gjennomføres lokalt? Tillitsvalgte. N = 295.

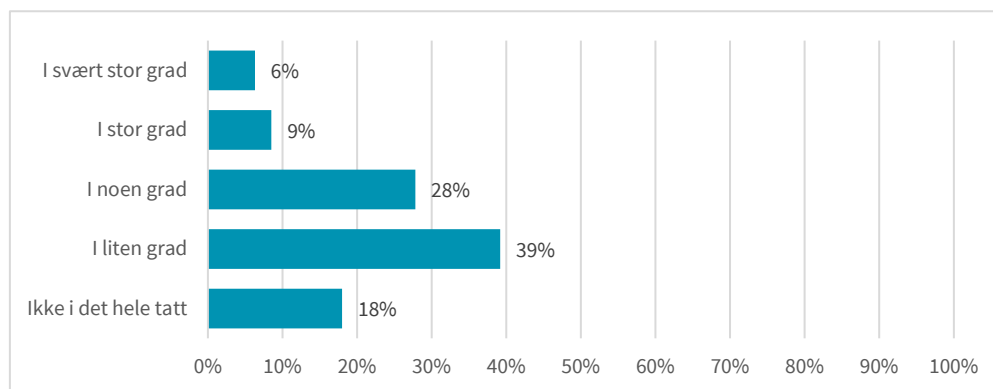


Virksomhetene i staten har ulike arbeidsoppgaver og kan løse produksjonen av tjenester på ulik måte. Barnevern er organisert på en annen måte enn veibygging, og i en domstol fungerer arbeidet på en annen måte enn i Arbeidstilsynet. Dette gjør at budsjettene vil se forskjellige ut, og virksomhetene kan dermed ha ulike betingelser for å kunne påvirke sine

budsjetter. Regjeringen har lagt opp til at virksomhetene selv skal avgjøre hvordan de vil håndtere ABE-kuttene, og det er noe av hovedideen bak reformen at den enkelte virksomhet skal kunne bruke ABE-kuttet til å effektivisere virksomheten.

For å få vite hvordan respondentene opplevde handlingsrommet for virksomheten, spurte vi om i hvor stor grad den enkelte virksomhet lokalt kunne påvirke hvordan ABE-kuttene skulle gjennomføres. Figur 7.4 viser at 57 prosent av ledere og tillitsvalgte svarte at virksomheten lokalt bare i liten grad eller ikke i det hele tatt kan påvirke hvordan ABE-relaterte budsjettkutt gjennomføres. Blant lederne var det ni av 20 som svarte «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt». 15 prosent av de spurte mener virksomheten lokalt i stor grad eller i svært stor grad kan påvirke hvordan ABE-kuttene gjennomføres.

Figur 7.4 I hvor stor grad kan din virksomhet lokalt påvirke hvordan ABE-relaterte budsjettkutt gjennomføres? N = 316.

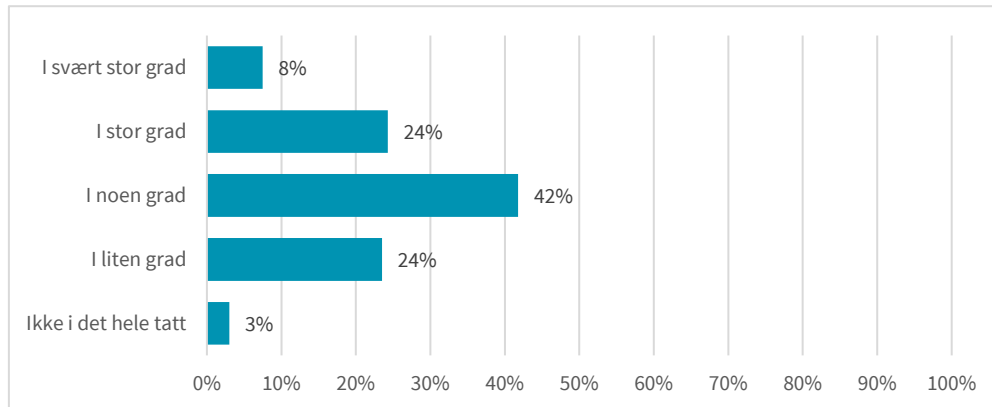


Det er en svak signifikant sammenheng mellom virksomhetsnivå og i hvor stor grad respondentene mener virksomheten lokalt kan påvirke gjennomføringen av ABE-reformen. Respondentene i departementene og i virksomhetene som ligger direkte under et departement, ser noe mer positivt på mulighetene for virksomhetene til å påvirke enn underliggende virksomheter (regionalt ledd, fylkesledd eller lignende). De svarer sjeldnere at virksomheten bare i liten grad eller ikke i det hele tatt kan påvirke hvordan ABE-relaterte budsjettkutt gjennomføres. Vi finner også at respondentene i de største virksomhetene (over 500 ansatte) svarer i noe større grad enn i mindre virksomheter at virksomheten lokalt i svært stor grad eller i stor grad kan påvirke hvordan ABE-relaterte budsjettkutt gjennomføres (til sammen 22 prosent, N = 101).

Samlet sett kan vi si at tillitsvalgte til en viss grad involveres i beslutningsprosessene knyttet til ABE-reformen, men at påvirkningsmulighetene for endringer oppleves som begrenset.

For å få et inntrykk av om håndteringen av ABE-reformen er tidkrevende for virksomhetene, spurte vi de tillitsvalgte som oppga at virksomheten hadde måttet kutte i budsjettene, eller som oppga at kuttene i bevilgningene var veiet opp av andre tildelinger (se figur 7.5), om i hvilken grad de opplever at tidsbruken knyttet til håndtering og forhandling av budsjettkutt har vært tidkrevende. Figur 7.5 viser at over 30 prosent av ledere og tillitsvalgte svarer at håndtering og forhandling knyttet til budsjettkutt har vært tidkrevende i stor grad (24 prosent) eller i svært stor grad (8 prosent). Tillitsvalgte som har vært involvert i budsjettprosessen, svarer noe oftere enn andre tillitsvalgte at arbeidet med håndtering og forhandling av budsjettkutt har vært tidkrevende.

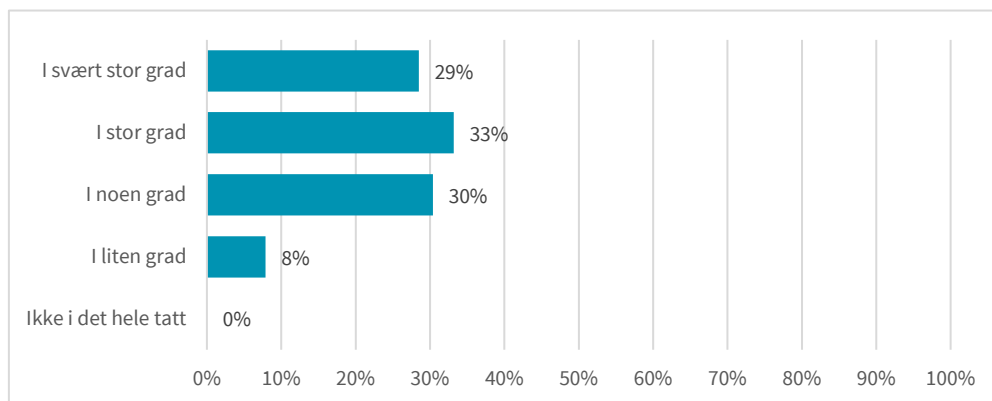
Figur 7.5 I hvilken grad vil du si at arbeid med håndtering og forhandling av budsjettkutt har vært tidkrevende i din virksomhet? Tillitsvalgte som har svart at virksomheten har måttet kutte i budsjettet, eller at kuttene veies opp av andre tildelinger (jf. figur 7.7). N = 269.



## Virkningene av ABE-reformen

Gjennom intervjuundersøkelsen i enkeltbedrifter har vi fått vite at det kan være vanskelig å skille virkningene av ABE-reformen fra andre reformer og omstillingsprosesser. Samtidig tyder spørreundersøkelsen på at ledere og tillitsvalgte er av den oppfatning at ABE-reformen har påvirket virksomheten. Figur 7.6 viser at over 90 prosent av ledere og tillitsvalgte som har svart på undersøkelsen, mener ABE-reformen har påvirket deres virksomhet i noen grad. Nesten 30 prosent svarer «i svært stor grad», og over 60 prosent (33 og 29 prosent) svarer «i stor grad» eller «i svært stor grad». Det er bare 8 prosent som svarer at reformen i liten grad har påvirket virksomheten, og ingen som svarer at den ikke har påvirket i det hele tatt.

Figur 7.6 I hvor stor grad vil du si at din virksomhet er blitt påvirket av ABE-reformen? N = 316.



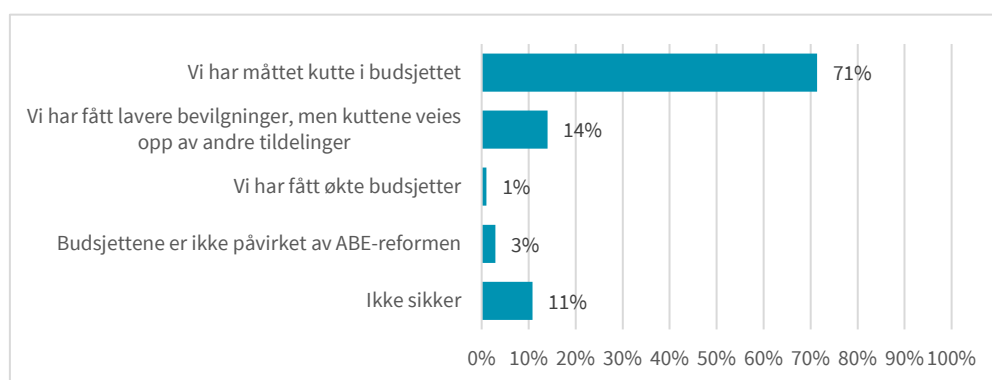
På spørsmål til respondentene om hvor store de opplever at kuttene er for virksomheten som helhet, er det 46 prosent som svarte «store kutt», 35 prosent svarte «middels store kutt», og 19 prosent svarte «små kutt».<sup>11</sup> Ikke overraskende er det samsvar i fordelingene av svarene på spørsmål om størrelsen på budsjettkutt og i hvilken grad kuttene har påvirket virksomheten. 79 prosent av de som svarer at virksomheten har blitt påvirket av ABE-reformen i svært stor grad, opplever også kuttene som store.

<sup>11</sup> Her slår vi sammen svarkategoriene «svært store kutt» (12 prosent) og «store kutt» (34 prosent) samt «mindre store kutt» (16 prosent) og «små kutt» (3 prosent). N = 268. «Ikke sikker» var ikke et svaralternativ, men tre unnlot å svare på spørsmålet.

Effektene av ABE-kuttene kan være ulike i virksomhetene. Intervjuundersøkelsen vår i ulike virksomheter og i enkelte departementer viser at departementene i liten grad vurderer hvilke virksomheter eller områder som bør ta større kutt enn andre, men viderefører like kutt i budsjettene til de underliggende virksomhetene. Gjennomgangen av departementenes budsjetter (se kapittel 6) og noen av tildelingsbrevene der departementet legger fram budsjettet for de underliggende etatene og virksomhetene, tyder også på at ABE-kuttet stort sett videreføres likt på hver enkelt driftsbudsjettpost. Samtidig kan virksomhetene få økt sine budsjetter, enten fordi virksomhetsområdet er del av en politisk prioritering og for eksempel skal omorganiseres eller utvides, eller fordi virksomheten har fått midler innenfor et særskilt område eller til et spesielt prosjekt, for eksempel til innføring eller omlegging av virksomhetens IKT-virksomhet.

Vi spurte respondentene hvordan ABE-reformen har påvirket budsjettet i den enkelte virksomheten. Respondentene fikk fire svaralternativer å velge mellom. 71 prosent svarte at de har måttet kutte i budsjettet. 14 prosent mente ABE-kuttene ble oppveiet av andre tildelinger. Litt over 10 prosent av respondentene valgte å svare at de ikke var sikre.

Figur 7.7 Hvordan har ABE-reformen påvirket budsjettet til din virksomhet? N = 315.

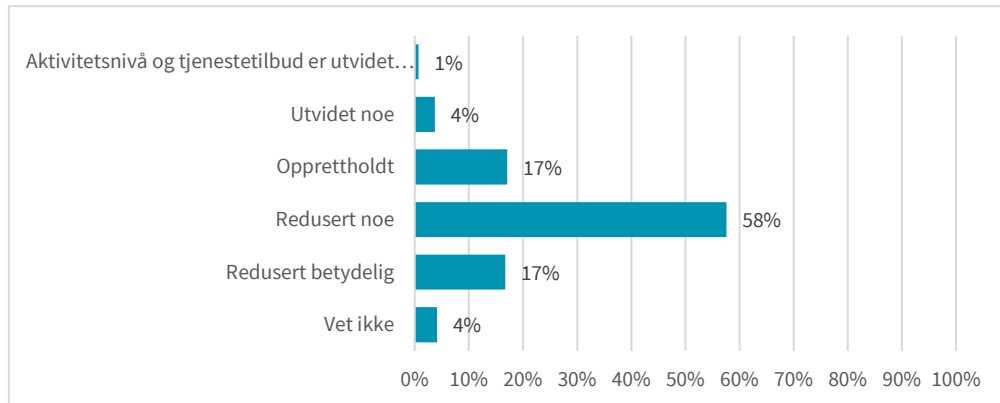


Figur 7.7 viser klart at de aller fleste oppfatter det slik at ABE-reformen fører til kutt i virksomhetens budsjetter. Dette er ikke overraskende all den tid ABE-reformen jo i utgangspunktet innebærer budsjettkutt for alle statlige virksomheter. Spørsmålet er hvilken betydning budsjettkuttet har fått, og om reformen har bidratt til å effektivisere statlige virksomheter.

For å få et bilde av ABE-reformens betydning for virksomhetens samlede aktivitetsnivå og tjenestetilbud spurte vi lederne og de tillitsvalgte om virksomheten har kunnet opprettholde sitt aktivitetsnivå og tjenestetilbud på tross av kuttene i bevilgninger som ABE-reformen har medført. Figur 7.8 viser svarfordelingen.

Godt over halvparten (58 prosent) av tillitsvalgte og ledere som har svart at virksomheten har måttet kutte i budsjettet, eller at kuttene veies opp av andre tildelinger, svarer at aktivitetsnivået og tjenestetilbudet er redusert noe etter at ABE-reformen ble innført. 17 prosent svarer at aktivitetsnivået og tjenestetilbudet er redusert betydelig. Til sammen svarer altså 75 prosent av respondentene at aktivitetsnivået og tjenestetilbudet er blitt redusert. Respondenter i underliggende virksomheter som ikke ligger direkte under et departement, svarer noe oftere enn andre at virksomhetens aktivitetsnivå og tjenestetilbud er redusert betydelig. Dette er ofte virksomheter som har direkte kontakt med brukere, som Nav og kriminalomsorgen. Det er ingen signifikant forskjell etter virksomhetsstørrelse.

Figur 7.8 Har virksomheten kunnet opprettholde sitt aktivitetsnivå og tjenestetilbud på tross av kuttene i bevilgninger ABE-reformen har medført? Ledere og tillitsvalgte som har svart at virksomheten har måttet kutte i budsjettet, eller at kuttene veies opp av andre tildelinger (jf. figur 7.7). N = 269.

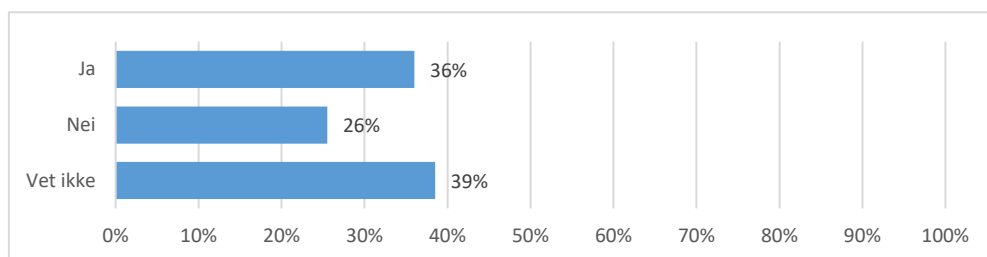


Litt over 20 prosent av de spurte svarer at deres virksomhet har opprettholdt eller utvidet aktivitetsnivået eller tjenestetilbudet på tross av ABE-reformen. Dette kan skyldes at virksomheten har klart å effektivisere driften, men også ulike former for tilskudd til virksomhetens drift kan ha påvirket svaret. Sammenligner vi de som mener ABE-reformen har ført til kutt i budsjettet, med de som svarer at ABE-kuttene er oppveiet av andre tildelinger, er det en signifikant større andel respondenter i den siste gruppen som svarer at aktivitetsnivået og tjenestetilbudet er opprettholdt (39 prosent) eller utvidet noe (11 prosent).

Samlet sett gir tallene i figur 7.8 en indikasjon på at aktiviteten og tjenestetilbudet i de departementsområdene og etatene som er med i denne undersøkelsen, er redusert som følge av ABE-reformen, om enn i ulik grad. Respondenter som svarer at ABE-kuttene i virksomheten veies opp av andre tildelinger, svarer oftere enn de som svarer at de har måttet kutte i budsjettet, at aktivitetsnivået og tjenestetilbudet er opprettholdt eller utvidet.

Som vi har understreket tidligere, kan ikke virkningene av ABE-reformen lett skilles fra andre endringer som skjer i virksomhetene. Mange av virksomhetene har av ulike grunner opplevd budsjettkutt som ikke er direkte relatert til ABE-reformen. Et eksempel kan være Statens vegvesen som i flere år har jobbet med omstilling og bemanningsreduksjon. I 2018 ble interne kostnader redusert med 460 millioner, mens ABE-reformen på 0,7 prosent utgjorde 83,4 millioner (Statens vegvesen 2019: 50). Vi spurte respondentene om deres virksomhet hadde vært utsatt for budsjettkutt som ikke direkte var relatert til ABE-reformen. 36 prosent av respondentene svarte «ja» på dette spørsmålet. Gruppen som svarte «vet ikke», er på nesten 40 prosent.

Figur 7.9 Har din virksomhet vært utsatt for budsjettkutt som ikke er direkte relatert til ABE-reformen? N = 314.

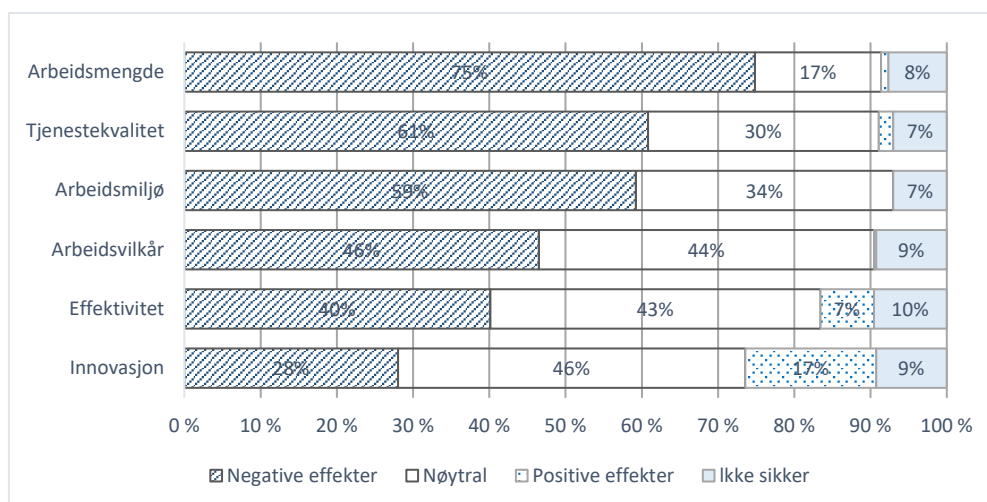


De som svarer «ja» på dette spørsmålet, finnes innenfor alle departementsområdene. Det er dermed grunn til å tro at ganske mange statlige virksomheter har vært utsatt for budsjettkutt i tillegg til de som følger av ABE-reformen. Vi så ovenfor (figur 7.7) at 71 prosent

av respondentene mente virksomheten hadde måttet kutte i budsjettet på grunn av ABE-reformen. 39 prosent av disse svarer «ja» på spørsmålet om virksomheten også har vært utsatt for budsjettkutt som ikke er relatert til ABE-reformen. I noen tilfeller lar kanskje virkningene av ulike budsjettkutt seg skille fra hverandre, men trolig vil det i mange virksomheter være vanskelig å skille ut effekten av ABE-reformen fra andre former for budsjettkutt eller fra andre omstillingsprosesser. Det er viktig å være klar over dette når virkningene skal vurderes. Det betyr selvsagt ikke at virkningene av ABE-reformen eller andre reformer ikke har betydning.

For å få et bilde av ABE-reformens betydning for de statlige virksomhetene ba vi respondentene vurdere reformens effekter på ulike områder, som arbeidsmiljø, effektivitet, innovasjon, arbeidsmengde, arbeidsvilkår og tjenestekvalitet. Figur 7.10 viser fordelingen av svarene. Vi har forenklet figuren ved å slå sammen svarene «svært negative effekter» og «negative effekter» og «svært positive effekter» og «positive effekter». Svaralternativet «verken positive eller negative effekter» er i figuren kalt «nøytral». <sup>12</sup> Figuren gir dermed et bilde av andelen respondenter som mener ABE-reformen har negative effekter på de ulike områdene, andelen som vurderer effektene som nøytrale, og de som vurderer effektene av ABE-reformen som positive. Helt til høyre er de som svarer «ikke sikker».

Figur 7.10 Hva slags effekter vil du si ABE-reformen har hatt på følgende områder i din virksomhet? N = 314.



ABE-reformen har uten tvil negativ innvirkning på arbeidsmengden i de statlige virksomhetene. Hele 75 prosent av respondentene i undersøkelsen mener dette. 13 av 20 ledere har også svart at effektene av ABE-reformen innvirker negativt på arbeidsmengden. Det er i tillegg verd å merke seg at rundt 60 prosent av respondentene har svart at reformen har negative effekter på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø. Dersom disse funnene også er representative for andre grupper i staten, er dette urovekkende.

Figur 7.10 gir ikke grunnlag for å tro at de negative effektene oppveies av positive effekter, skjønt en mindre andel respondenter mener ABE-reformen har positive effekter på virksomhetenes effektivitet og innovasjon (for eksempel ny arbeidsorganisering, nye arbeidsprosesser, nye arbeidsredskaper, ny teknologi, nye tjenester).

<sup>12</sup> For å oppnå lesbarhet er merkelapper for positive effekter utelatt i figur 7.10 for arbeidsmengde (1 prosent), tjenestekvalitet (2 prosent), arbeidsmiljø (0 prosent) og arbeidsvilkår (0 prosent).

Siden ABE-reformen virker gjennom budsjettprosessen, er alle effekter av reformen indirekte. Reformen virker gjennom de tiltak virksomhetene setter i verk for å håndtere kuttene reformen skaper i budsjettene. I det følgende skal vi se hvilke tiltak virksomhetene setter i verk, og hvordan respondentene vurderer virkningene av de ulike tiltakene.

## Tiltak for å håndtere ABE-kuttene

Virkningene av ABE-reformen slår i virksomhetene ut i et sett med tiltak som skal sikre at virksomheten holder budsjettbalansen. Tabell 7.6 viser hvilke tiltak de spurte mener er iverksatt for å håndtere budsjettsituasjonen i forbindelse med ABE-reformen. Her har respondentene kunnet krysse av for flere muligheter. Det har de også gjort. Når man leser tabellen, er det viktig å være oppmerksom på at dette er svar fra tillitsvalgte og noen ledere, ikke virksomheter. Det er en mye større andel tillitsvalgte fra Arbeids- og sosialdepartementets etater enn fra etater under de andre departementene. Dette gjør at dersom et tiltak er satt i verk for hele Nav-organisasjonen, vil det kunne være mange som krysser av for dette i undersøkelsen.

Tabell 1.6 Hvordan har dere håndtert kuttene i forbindelse med ABE-reformen i din virksomhet? Flere svar mulig. Virksomheter som har fått kuttet i budsjettet. N = 268.

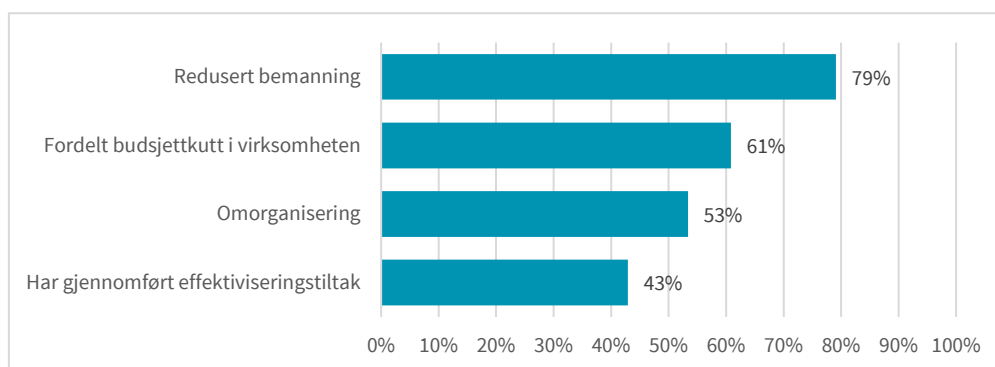
| Nr. | Håndtering av budsjettkutt i forbindelse med ABE-reformen                      | Andel avkryssinger |
|-----|--|--------------------|
| 1   | Ikke erstattet ansatte ved naturlig avgang                                     | 71 %               |
| 2   | Fordelt budsjettkuttet jevnt utover på flere avdelinger/enheter i virksomheten | 49 %               |
| 3   | Gjort budsjettkuttet til del av en vedtatt omorganiseringsplan                 | 49 %               |
| 4   | Omorganisert virksomheten  | 46 %               |
| 5   | Gjennomført effektiviseringstiltak   | 43 %               |
| 6   | Har blitt håndtert gjennom ansettelsesstopp i deler av virksomheten            | 33 %               |
| 7   | Har blitt håndtert gjennom ansettelsesstopp i hele virksomheten                | 19 %               |
| 8   | Ikke igangsette nye prosjekter   | 17 %               |
| 9   | Fordelt budsjettkuttet til en eller få enheter som skal nedprioriteres         | 17 %               |
| 10  | Andre tiltak   | 9 %                |
| 11  | Budsjettkuttet har blitt utlignet av økte bevilgninger                         | 6 %                |
| 12  | Budsjettkuttet har ført til oppsigelser som ellers ikke ville blitt iverksatt  | 4 %                |
| 13  | Oppsigelser  | 4 %                |
| 14  | ABE-reformen har ikke ført til reduserte budsjetter i min virksomhet           | 1 %                |
| 15  | Ikke svart   | 0 %                |

Det framgår av tabell 7.6 at det mest brukte tiltaket trolig er å la være å erstatte ansatte som går av med pensjon eller slutter i stillingen. 71 prosent av de spurte mener dette praktiseres i deres virksomhet. Svaralternativet går igjen innenfor alle departementsområdene. Omorganisering av virksomheten (49 og 46 prosent – tiltak nummer 3 og 4) og å gjennomføre effektiviseringstiltak (43 prosent – tiltak nummer 5) er også vanlige tiltak i de statlige virksomhetene. Nesten 50 prosent svarer at kuttene i forbindelse med ABE-reformen håndteres gjennom omorganisering av virksomheten. Den samme andelen respondenter svarer at ABE-kuttene håndteres ved å fordele dem jevnt utover på flere avdelinger i virksomheten.

I flere av svaralternativene i tabell 7.6 er meningsinnholdet tilnærmet det samme. Vi har derfor valgt å forenkle tabellen ved å samle svarene i fem hovedtyper av tiltak. Én

tiltakstype samler de svaralternativene som dreier seg om redusert bemanning (tiltak nummer 1, 6, 7, 12 og 13). Den andre tiltakstypen dreier seg om å fordele budsjettkuttene i virksomheten (tiltak nummer 2 og 9). Den tredje tiltakstypen dreier seg om omorganisering av virksomheten (tiltak nummer 3 og 4), og den fjerde tiltakstypen omfatter effektiviseringstiltak (tiltak nummer 5). De resterende svarkategoriene omfatter andre tiltak og svar som indikerer at ABE-reformen ikke har ført til større endringer. Disse er utelatt i figur 7.11 som viser fordelingen på ulike tiltakstyper.

Figur 7.11 Andel tillitsvalgte og ledere som oppgir at virksomheten har igangsatt et tiltak innenfor en eller flere av tiltakstypene. Indeks. Flere svar mulig. N = 268.



Samlet sett krysser 79 prosent av respondentene av for ett eller flere av tiltakene som dreier seg om å redusere bemanningen. Dette framstår som den klart vanligste tiltakstypen for å møte ABE-reformens budsjettkutt. Over halvparten (53 prosent) av de spurte oppgir at virksomheten også håndterer ABE-kuttene gjennom ulike former for omorganisering. De siste tiårene har det foregått mye omorganisering i statlige etater og virksomheter. Den nye reformen i fylkeskommunene har også ført til flere omorganiseringsprosesser i statlige etater. Det er derfor sannsynlig at de fleste omorganiseringer i statlige virksomheter er igangsatt uavhengig av ABE-reformen. ABE-kuttet kan da komme som et belastende tillegg til omorganiseringen, men det kan også være at omorganiseringsprosessene fungerer som en støtpute som «absorberer» hele eller deler av effekten av ABE-kuttene.

Det er verd å merke seg at 43 prosent av de spurte svarer at virksomheten håndterer kuttene i forbindelse med ABE-reformen gjennom å gjennomføre effektiviseringstiltak. Dette er i tråd med ABE-reformens intensjoner. Svarene forekommer både i store og små virksomheter, og det er ingen signifikante forskjeller etter departementsområder eller virksomhetsnivå.

## ABE-reformen og redusert bemanning

Bruk av ansettelsesstopp er et vanlig virkemiddel i mange virksomheter som ønsker å bremse veksten i antall ansatte eller redusere antall ansatte. Ved en ansettelsesstopp blir det ikke ansatt nye medarbeidere. I de fleste tilfeller betyr en ansettelsesstopp også at virksomheten ikke ansetter nye medarbeidere når noen slutter i virksomheten. Ansettelsesstopp kan også omfatte redusert bruk av vikarer og lignende. En ansettelsesstopp kan være absolutt, eller det kan åpnes for skjønn i hvert enkelt tilfelle (det skal ikke være automatikk i at ledige stillinger lys ut).

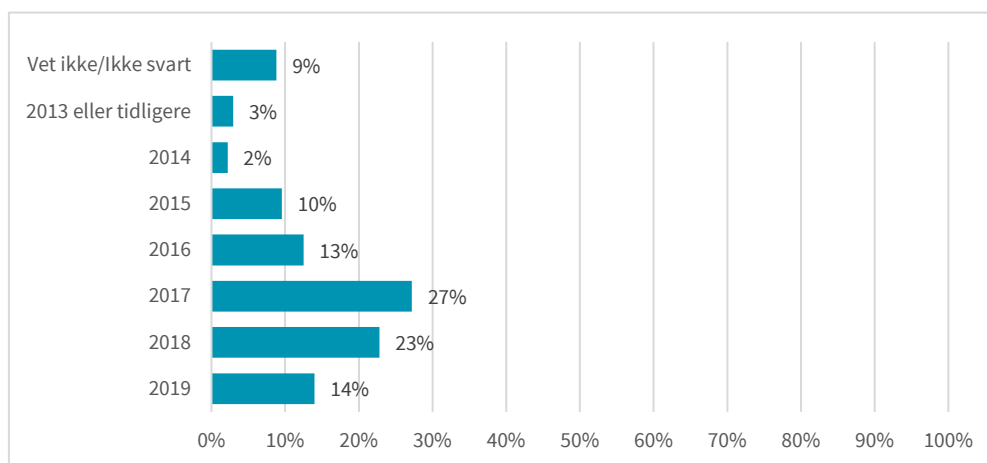
En av fordelene med ansettelsesstopp er at virksomheten får redusert antallet ansatte uten å gå til oppsigelser. På den annen side kan det bli noe tilfeldig hvem det er som slutter i virksomheten, og dermed hvilken kompetanse virksomheten blir sittende igjen med.



Blant respondentene som svarte at det var gjennomført budsjettkutt i deres virksomhet, var det rundt 50 prosent som oppga at det var innført ansettelsesstopp i hele eller deler av virksomheten (se tabell 7.6). Vi ba dem oppgi hvilket år ansettelsesstoppen var innført.

Figur 7.12 viser hvilket år respondenten mener ansettelsesstoppen ble iverksatt. Vi ser at noen virksomheter har benyttet ansettelsesstopp tilbake i tid. Før 2015 kan denne ikke ha sammenheng med ABE-reformen. Det er likevel tydelig at de fleste respondentene opplever at ansettelsesstoppen er noe som hører de senere årene til. 64 prosent av respondentene mener ansettelsesstoppen ble iverksatt fra 2017 eller senere. Dette var i en periode hvor ABE-reformen i økende grad gjorde seg gjeldende.

Figur 7.12 Hvilket år ble ansettelsesstopp iverksatt? Tillitsvalgte og ledere som har oppgitt at ansettelsesstopp er iverksatt. N = 136.



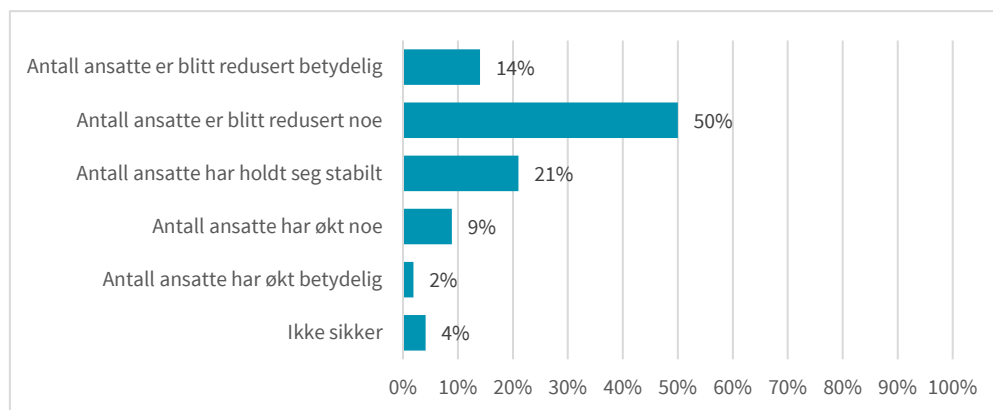
Oversikten i figur 7.12 gir ikke et fullstendig bilde av bruken av ansettelsesstopp i staten. Den gir imidlertid en indikasjon på at ABE-reformen kan være en medvirkende årsak til bruk av ansettelsesstopp. Dette underbygges også av informasjonen fra intervjuene i case- virksomhetene. Vedvarende årlige kutt i budsjettet gjør det vanskelig for mange statlige virksomheter å opprettholde antallet ansatte. Dette bekreftes også av Difi (2017), som i sin arbeidsgiverportal slår fast at avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen har bidratt til årlige innstramminger, og at virksomhetsledere som konsekvens av kutt i driftsbudsjettene må vurdere å nedbemanne.

For å få et bilde av bemanningssituasjonen spurte vi respondentene hvordan antallet ansatte i virksomheten har endret seg de siste to årene. Figur 7.13 viser at halvparten av respondentene mener antall ansatte i deres virksomhet har blitt redusert noe de to siste årene, mens ytterligere 14 prosent mener antall ansatte er blitt redusert betydelig. Det er en liten overvekt av respondenter i virksomheter med over 500 ansatte som mener antall ansatte er redusert noe (57 prosent) eller betydelig (20 prosent).

Her er det på sin plass å nevne at tillitsvalgte og ledere som svarte at de ikke kjente til at ABE-reformen var diskutert i deres virksomhet, og heller ikke kjente til hvordan ABE-reformen har påvirket deres virksomhet, også ble stilt spørsmål om hvordan antall ansatte har endret seg de siste to årene. Blant disse 93 respondentene er det en noe lavere andel som mener antall ansatte er blitt redusert betydelig (9 prosent) eller noe (24 prosent), og en større andel som mente antall ansatte har holdt seg stabilt (31 prosent), økt noe (22 prosent) eller økt betydelig (8 prosent). Det var også en større andel som ikke var sikre (8 prosent). Det kan være at denne gruppen tillitsvalgte og ledere, som ikke har tatt del i budsjettdebatter knyttet til ABE-reformen, har noe mindre kjennskap til driften av virksomheten og dermed anslår endringer i antall ansatte noe annerledes. Det er også mulig

virksomhetene til disse respondentene har vært mindre påvirket av ABE-reformen og derfor noe sjeldnere har redusert antall ansatte. En tredje mulig forklaring er at respondenter som har befattet seg med ABE-reformen og virkningene av denne, i noe større grad har en tendens til å overestimere reduksjonen i antall ansatte.

Figur 7.13 Hvordan har antall ansatte i din virksomhet endret seg de to siste årene? N = 313.



Tall fra Difi viser at det var en svak vekst i antall ansettelsesforhold i staten i perioden 2017 til 2018 (Difi 2019: 14). I sentralforvaltningen steg antall arbeidsforhold med 301, en vekst på 1,3 prosent, mens ytre etat hadde en vekst i antall arbeidsforhold på 262, noe som utgjorde 0,4 prosent. Veksten i arbeidsforhold i staten var på 0,5 i den foregående perioden (2016–2017). Dette er relativt små endringer og vil neppe merkes i mange virksomheter. Ifølge Difis rapport har 40 departementer og direktorater færre arbeidsforhold i 2018 enn i 2017. I tillegg kommer eventuelle bemanningsreduksjoner i underliggende virksomheter. Likevel er det klart at noen betydelig reduksjon i antall ansatte i staten, samlet sett, har det ikke vært de siste to årene. Tall for hele statsforvaltningen sier likevel ikke alt om hver enkelt virksomhet. ABE-reformen innebærer en omprioritering av budsjettmidler der ABE-kuttet benyttes av regjeringen til nye satsingsområder. Dette bidrar trolig til omorganisering i statsforvaltningen. En kombinasjon av å kutte budsjettmidler relativt likt i alle virksomheter og samtidig tilføre budsjettmidler innenfor særskilte satsingsområder kan føre til at noen virksomheter må redusere antall ansatte mens andre kan tilsette flere. Denne omfordelingen kan også skje innenfor en etat eller et virksomhetsområde. Konsekvensen vil være at tillitsvalgte og ledere i noen virksomheter kan oppleve reduksjon i antall ansatte selv om det totale antallet statsansatte øker noe. Tallene fra vår undersøkelse tyder imidlertid ikke på at omorganisering alene kan være forklaringen når respondentene svarer at antall ansatte har blitt redusert. Svarene i undersøkelsen viser at ansettelsesstopp er utbredt, og det er særlig respondentene som oppgir at ABE-reformen har ført til kutt i virksomhetens budsjetter, som også oppgir at antall ansatte er blitt redusert noe eller betydelig.

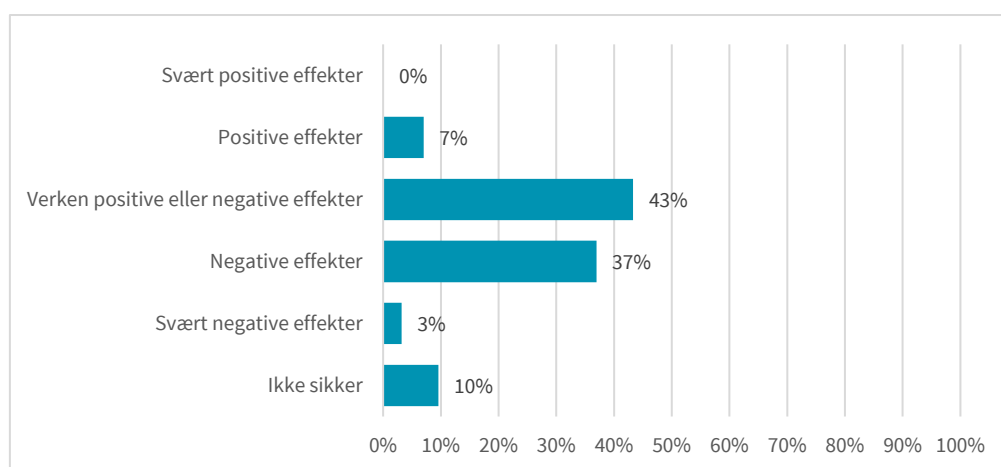
De to viktigste årsakene til nedgang i antall arbeidsforhold er ifølge Difi «vakanser / naturlige svingninger» og «effektivisering». Begge disse forklaringene på redusert antall ansatte kan stemme overens med ABE-reformens virkninger på bemanningen slik det rapporteres av tillitsvalgte og ledere i denne undersøkelsen. Det gjelder for eksempel økt bruk av ansettelsesstopp og at virksomhetene bevisst holder stillinger vakante for å spare

penger. Begrunnelsen «effektivisering» i Difis undersøkelse kan oppfattes slik at den direkte viser til bemanningsreduksjon uten at arbeidsoppgavene eller tjenestetilbudet er endret.<sup>15</sup>

## ABE-reformen og effektivisering

Ser vi på hvordan alle respondentene som kjenner til ABE-reformen, svarer på spørsmål om hvilken effekt ABE-reformen har hatt på effektiviteten i virksomheten, finner vi at det er en svært liten andel av dem som mener reformen har hatt positive effekter på effektivitet. I figur 7.14 ser vi at til sammen 40 prosent mener at ABE-reformen har hatt negative (37 prosent) eller svært negative (3 prosent) effekter på virksomhetens effektivitet. Bare 7 prosent mener reformen har hatt positive effekter for virksomheten.

Figur 7.14 Effektivitet. Hva slags effekter vil du si ABE-reformen har hatt på følgende områder i din virksomhet? Effektivitet. N = 314.

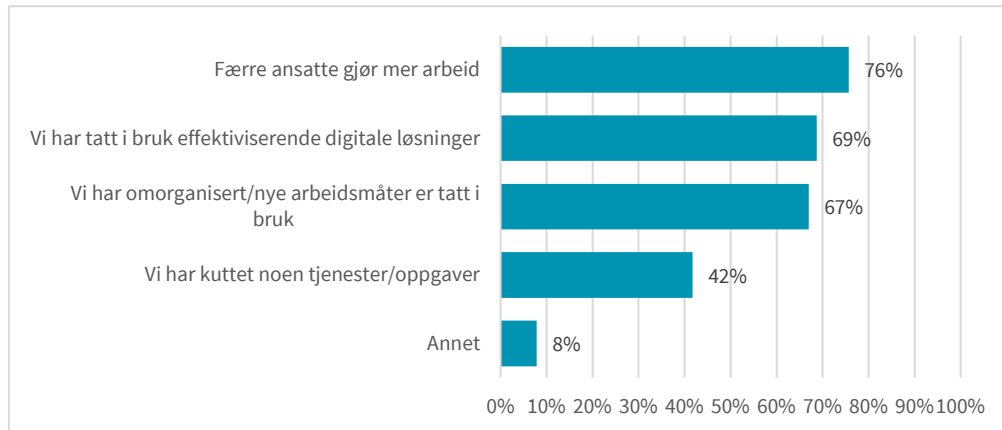


Selv om mange mener ABE-reformen ikke har hatt verken positive eller negative effekter (43 prosent), har vi registrert at noen ledere og tillitsvalgte viser til at virksomheten har gjennomført effektiviseringstiltak. På spørsmål om hvordan virksomheten har håndtert ABE-kutt, svarte 43 prosent av respondentene at virksomheten hadde gjennomført effektiviseringstiltak. Dette utgjorde 115 respondenter. Disse ble igjen spurt om hva som var hovedlinjene i effektiviseringstiltakene til virksomheten. Her kunne respondentene krysse av for flere tiltak. Figur 7.15 viser hvor mange som krysset av for ulike typer tiltak.

Det svaralternativet flest oppfattet som et relevant effektiviseringstiltak, var at «færre ansatte gjør mer arbeid». Dette kan være en naturlig konsekvens av bruk av bemanningsstopp og reduksjon i antall ansatte. 76 prosent av respondentene mener effektiviseringen har skjedd fordi de ansatte har fått økt arbeidsmengde. Det er også mange som mener bruk av digitale løsninger eller omorganisering og nye arbeidsmåter har ført til effektivisering. Henholdsvis 69 og 67 prosent oppgir dette som en hovedlinje i effektiviseringstiltakene. Det er også 42 prosent av respondentene som har angitt at kutt i tjenester og oppgaver har vært med på å effektivisere virksomheten i kjølvannet av ABE-reformen.

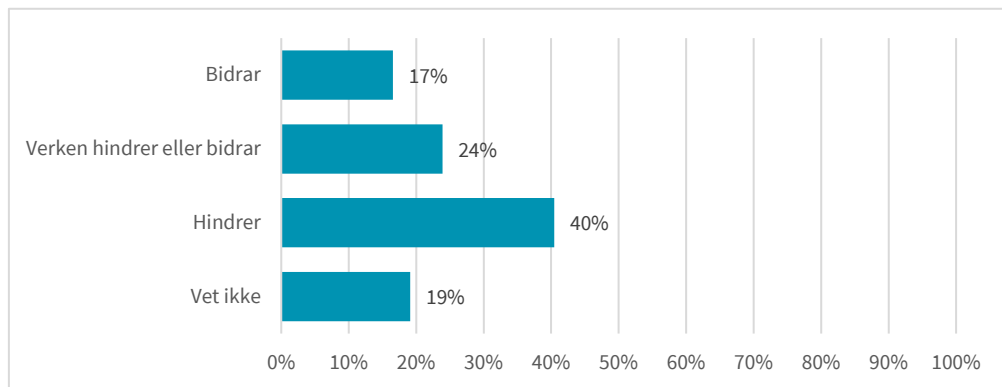
<sup>15</sup> «Kategorien effektivisering skal fange opp utslag av endringer i arbeidsmåter og prosesser med videre som fører til en endring arbeidsforhold, og ikke generelle effektiviseringstiltak.» (Difi 2019: 44)

Figur 7.15 Hva er hovedlinjene i effektiviseringstiltakene din virksomhet har iverksatt? Flere svar mulig. Tillitsvalgte og ledere som har svart at virksomheten har gjennomført effektiviseringstiltak i forbindelse med ABE-reformen (se tabell 7.6, svaralternativ 5). N = 115.



Disse svarene kommer fra respondenter som mener ABE-reformen har ført til budsjettkutt i deres virksomhet, og som mener virksomheten har måttet effektivisere som konsekvens av dette. På spørsmål rettet til alle respondentene som hadde kjennskap til ABE-reformen, svarer 17 prosent at reformen bidrar i stor grad (2 prosent) eller til en viss grad (15 prosent) til at virksomheten iverksetter effektiviseringstiltak. Tallene framgår av figur 7.16.<sup>14</sup> Det er imidlertid langt flere som mener reformen hindrer virksomheten i å effektivisere. Figur 7.16 viser at hele 40 prosent mener ABE-reformen hindrer deres virksomhet i å iverksette effektiviseringstiltak. 19 prosent svarte «vet ikke».

Figur 7.16 I hvilken grad vil du si at ABE-reformen bidrar til eller hindrer din virksomhet i å iverksette effektiviseringstiltak? N = 314.



I et åpent spørsmål ga vi respondentene mulighet til å trekke fram andre typer effektiviseringstiltak enn de som ble listet opp i vår undersøkelse. Nedenfor følger et utvalg svar som ble skrevet inn under «annet – skriv inn» på spørsmålet om hva som er hovedlinjene i effektiviseringstiltakene virksomheten har iverksatt:

«Ansettelsesstopp er mer en følge av pågående omorganiseringsprosess, sies det.»

«Mer å gjøre på færre – [vi] mister fleksitid ved årsskiftet – mange har sluttet.»

<sup>14</sup> Her har vi slått sammen «bidrar i stor grad» (2 prosent) og «bidrar til en viss grad» (15 prosent) til «bidrar», og «hindrer i stor grad» (13 prosent) og «hindrer til en viss grad» (28 prosent) til «hindrer».

«Mindre møter og tid til opplæring, færre ledere og andre funksjoner som ikke produserer tid i møte med bruker.»

«Omorganisering på gang, men også på grunn av overføring av oppgaver til de nye regionene.»

«Samme antall ansatte gjør mer arbeide.»

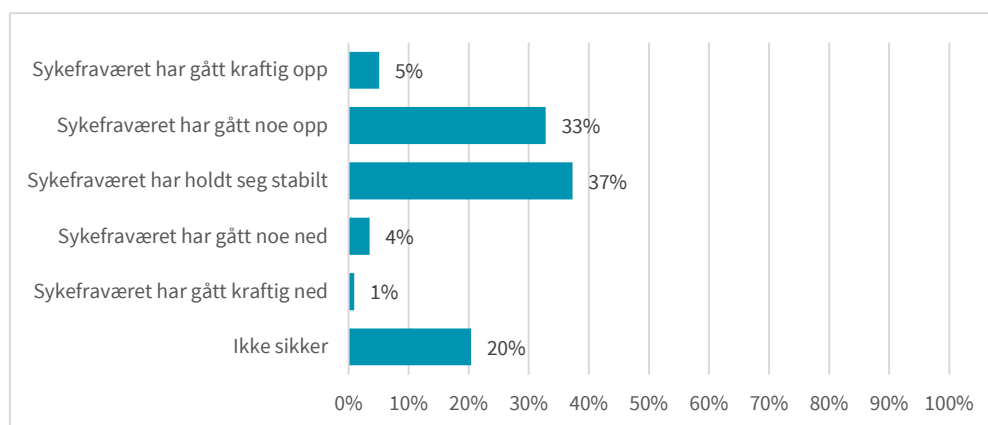
«Vanskelig å isolere denne årsaken fra generell automatisering, teknologisk utvikling og [...] konsulentstrategi. Totalt sett er vi blitt flere ansatte i direktoratet, men [det er noen] andre ansatte (f.eks. kraftig økning på IT, færre på HR.»

«Vi jobber kontinuerlig med å bli mer effektive, og skal i gang med en stor organisasjonsutviklingsprosess der et viktig mål er å bruke de samlede ressursene mer effektivt.»

«Åpningstider for publikum er redusert, vi har i vårt tjenesteområde måtte ta i bruk ansatte på små kontor til å få gjort vårt arbeid, ansatte har blitt syke av disse kuttene da de har fått mer arbeidsbelastning.»

I det siste svaret nevner respondenten at ABE-reformen kan få konsekvenser som påvirker sykefravær. Dette lar seg ikke måle nøyaktig i en spørreundersøkelse som dette, men vi hadde likevel med et spørsmål om sykefravær for å få vite hvilket inntrykk tillitsvalgte og ledere hadde av endringer i sykefraværet. Det er ikke uvanlig at det orienteres om sykefravær i virksomhetene, og at vesentlige endringer i sykefraværet drøftes i møter mellom ledelse og tillitsvalgte. Sykefraværet vil også være et tema på møter i arbeidsmiljøutvalget. Figur 7.17 viser at 38 prosent av respondentene som kjenner ABE-reformen, mener sykefraværet har gått noe opp (33 prosent) eller har gått kraftig opp (5 prosent). Til sammen 5 prosent mener sykefraværet har gått ned. Det er en ganske stor gruppe på 20 prosent som svarer at de ikke er sikre. Respondenter i virksomheter som har omorganisert, svarer ikke annerledes om sykefravær enn respondenter i virksomheter som ikke har omorganisert.

Figur 7.17 Har sykefraværet i din virksomhet endret seg siden 2015? N = 314.



Svarene i spørreundersøkelsen viser at ABE-reformen i noen virksomheter har hatt positiv effekt på effektiviseringstiltak. 43 prosent av respondentene melder om at virksomheten har igangsatt effektiviseringstiltak som følge av ABE-reformen. 10 prosent av disse svarer at ABE-reformen har hatt positive konsekvenser for effektiviteten.<sup>15</sup> Noen virksomheter

<sup>15</sup> I hele utvalget svarer 7 prosent at ABE-reformen har hatt positive konsekvenser for effektiviteten (se figur 7.14). Utvalgene er så små at forskjellen mellom 7 og 10 prosent ikke er signifikant.

har også tatt i bruk ny teknologi eller satt i verk omstilling. Det effektiviseringstiltaket flest rapporterer om, er likevel at færre ansatte gjør mer arbeid.

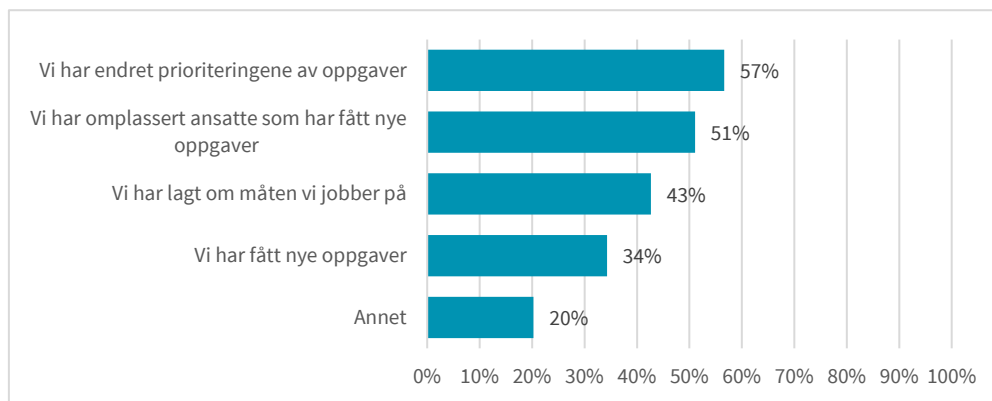
Selv om noen ser positive effekter av ABE-reformen på virksomhetenes effektivisering, uttrykker et betydelig flertall av respondentene at ABE-reformen ikke har hatt effekt eller har hatt negativ effekt på effektiviseringen av virksomhetene. Til sammen er det 41 prosent som gir uttrykk for at ABE-reformen bidrar til å hindre iverksetting av effektiviseringstiltak. En mulig tolkning av disse funnene er at ABE-reformen har bidratt til effektiviseringsarbeidet i noen statlige virksomheter eller deler av en etat, mens reformen har hatt liten eller negativ betydning for effektiviseringsarbeidet i størsteparten av de statlige virksomhetene.

I intervjuene vi hadde i statlige etater, uttrykte ofte informantene at ABE-reformen hadde en baklengs logikk. Å skape produktivitetvekst krever i mange tilfeller at det først gjøres investeringer, enten i teknologi og kunnskaper som gjør at arbeidet kan utføres raskere, eller i omstilling av virksomheten gjennom prosesser som ofte kan være kostnadskrevede. I ABE-reformen blir en tenkt produktivitetstiltak tatt ut før effektivitetstiltak er satt i verk. Budsjettkuttene gjør det også vanskeligere for virksomhetene å foreta nødvendige investeringer som kan gi effektivitetstiltak. Dette kan være en av hovedforklaringene på at så mange mener ABE-reformen hindrer virksomhetene i å iverksette effektiviseringstiltak.

## Omstilling og ny teknologi

Over halvparten av respondentene som opplyste at virksomheten hadde opplevd kutt i bevilgningene, sa også at virksomheten hadde omorganisert eller gjort budsjettkuttet til del av en vedtatt omorganiseringsplan (se tabell 7.6 og figur 7.11). Vi spurte disse respondentene hva omorganiseringen av virksomheten innebærer, og de kunne krysse av for flere alternativer.

Figur 7.18 Hva innebærer omorganiseringen virksomheten har vært gjennom? Flere svar mulig. N = 143.



Figur 7.18 viser at 81 av 143 respondenter (57 prosent) som oppga at omorganisering var del av håndteringen av ABE-kuttene, mener virksomheten har endret prioriteringene av oppgaver. Dette kan innebære endring av tjenestetilbudet til virksomheten, men det kan også bety at enkelte interne oppgaver er nedprioritert inntil videre eller for en bestemt periode. Et eksempel kan være at vedlikeholdsoppgaver utsettes.

Omplassering av ansatte som har fått nye oppgaver, vil være aktuelt i virksomheter som endrer tjenestetilbudet, rasjonaliserer gjennom å ta i bruk ny teknologi eller på andre måter endrer måten oppgavene løses på i virksomheten, for eksempel ved å øke spesialiseringen i oppgaveløsning. Rundt halvparten av respondentene (73 av 143 respondenter)

gir uttrykk for at omplassering har vært del av omorganiseringen i virksomheten. Omlegging av måten å jobbe på kan være utgangspunkt for en slik omplassering. 61 av 143 respondenter mener virksomheten har lagt om måten å jobbe på, og halvparten av disse respondentene svarte også at omplassering hadde vært del av omorganiseringen.

Omorganisering innebærer ofte at oppgaver flyttes mellom ulike statlige etater og virksomheter. Dette kan være noe av bakgrunnen når 49 av 143 respondenter (34 prosent) svarer at omorganiseringen innebærer at virksomheten har fått nye oppgaver. Nye politiske satsingsområder kan også generere nye oppgaver og behov for omorganisering.

Noen respondenter valgte i et åpent svar å oppgi andre forklaringer på hva omorganiseringen innebar. Noen av disse er gjengitt nedenfor.

«Enheten jeg jobbet i ble lagt ned som en følge av omorganisering som delvis var motivert av 'ostehøvelkutt'. Resultatet er sterkt svekket forvaltning av dette fagområdet.»

«Minste bemanning på enkelte områder [går] på bekostning av HMS.»

«Satt et lavere oppdeckings og bemanningstall for å spare penger. Sliter med å få ressurser til å ansette nyutdannede.»

«Vi foretar færre og mer avgrensede kontroller.»

«Vi har fått mye mer å gjøre, enkelte oppgaver blir ikke gjort.»

«Vi har kuttet i lederstillinger / slått sammen enheter og omfordelt oppgaver fra personer som har sluttet til andre.»

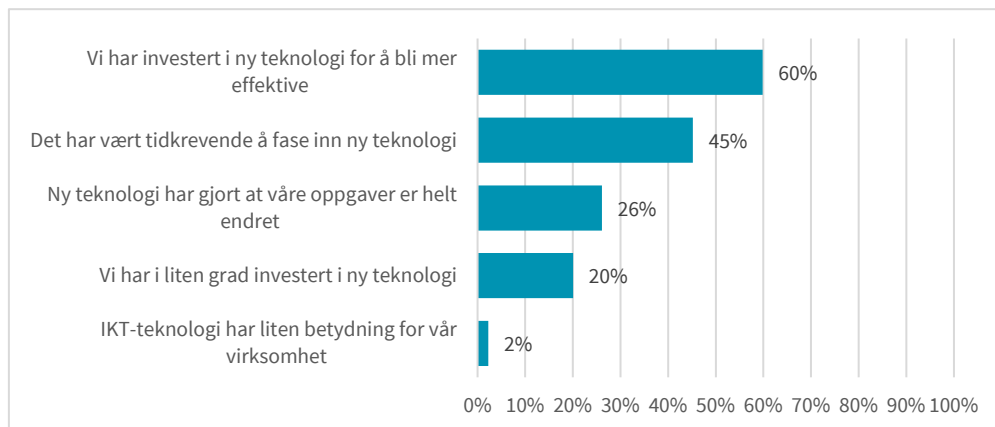
Listen viser eksempler på hva omorganisering i statlige virksomheter kan innebære. Det er også lett å se at omorganisering og håndtering av bemanning henger sammen, enten det innebærer flytting av arbeidstakere eller oppsigelser.

I noen tilfeller vil omorganisering også henge sammen med innføring av ny teknologi. Regjeringen og KS har sammen laget en digitaliseringsstrategi som ble lagt fram sommeren 2019. Der heter det at «strategien skal bidra til bedre ressursbruk og en mer effektiv forvaltning». Utgangspunktet for strategien er at tiltakene skal kunne dekkes innenfor «gjeldende budsjettammer» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019: 52).<sup>16</sup> Å ta i bruk IKT for å effektivisere offentlig sektor og utvikle et godt tjenestetilbud har lenge vært et mål i staten. For å få et bilde av i hvilken grad IKT bidrar til effektivisering i virksomhetene, presenterte vi respondentene for noen påstander og ba dem krysse av for de påstandene som passet for deres virksomhet.

Figur 7.19 viser antall respondenter som krysset av for at de ulike påstandene passet. Til sammen fikk 314 tillitsvalgte og ledere spørsmålet. 309 har krysset av for en eller flere svaralternativer.

Det er liten tvil om at IKT er viktig for statlige virksomheter. Bare 2 prosent, eller 7 av 314 respondenter, mener IKT har liten betydning for deres virksomhet, mens 20 prosent mener virksomheten i liten grad har investert i IKT. Hele 60 prosent mener virksomheten har gjort investeringer i IKT for å bli mer effektiv. 26 prosent opplever at IKT helt har endret deres arbeidsoppgaver.

Figur 7.19 Hvilken av de følgende påstandene om investering i IKT vil du si er riktig for din virksomhet? Flere svar mulig. N = 314.



Det er bred enighet om at det er nødvendig å investere i IKT for å gjøre statlige virksomheter effektive og sikre at de leverer tjenester for samfunnet som er relevante og brukervennlige. Det er vanskelig å anslå hvilken betydning ABE-reformen har for investering i ny teknologi. I denne spørreundersøkelsen svarte 17 prosent av respondentene at ABE-reformen har hatt positive effekter for innovasjon, som blant annet kan omfatte bruk av ny teknologi ved siden av for eksempel ny arbeidsorganisering og nye tjenester (se figur 7.10). Det var imidlertid flere (28 prosent) som mente ABE-reformen virket negativt på innovasjon. Et sentralt problem er at det vanligvis kreves vesentlige investeringer for å kunne ta i bruk ny teknologi. Det følger også ofte med kostnader til opplæring. Eventuelle produktivitetsgevinster vil derfor komme i ettertid. Dette gjør det utfordrende å iverksette større satsinger på ny teknologi innenfor gjeldende budsjetttrammer, slik det legges opp til fra myndighetenes side. I mange virksomheter vil ABE-reformen kunne oppleves som et ytterligere hinder for å ta i bruk ny teknologi.

## Hvordan virker ABE-reformen?

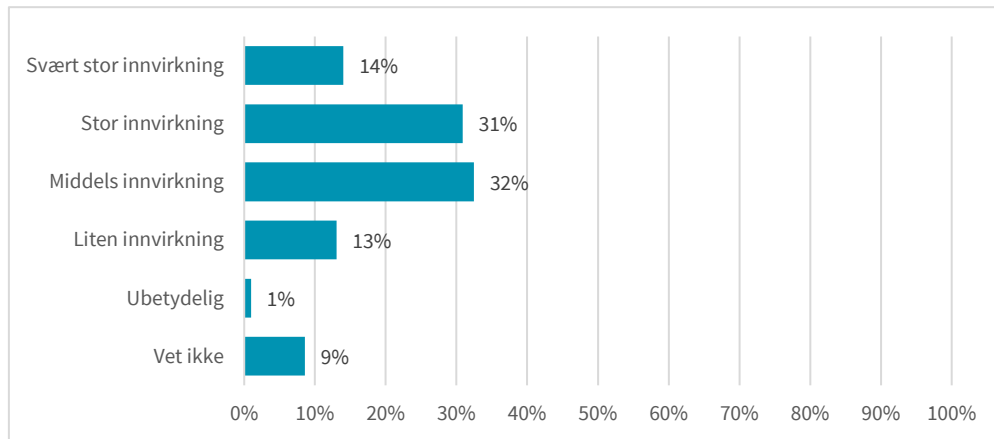
Det er ikke mulig å gi en fullgod evaluering av en reform som ABE-reformen gjennom en spørreundersøkelse alene. Undersøkelsen gir likevel et bilde av hvordan reformen oppfattes blant et utvalg tillitsvalgte og ledere i statlige virksomheter, og hvordan disse vurderer virkningene av ABE-reformen. Tillitsvalgte er aktører som følger beslutningsprosessene i virksomhetene, og som i noen tilfeller har rett til å ta del i disse prosessene.

Regjeringens uttalte mål med ABE-reformen er å avbyråkratisere og effektivisere offentlig sektor. Dette målet er i liten grad konkretisert i regjeringens omtale av reformen, men regjeringen forutsetter at det skjer en produktivitetsvekst som «innebærer at virksomhetene produserer de samme tjenestene og yter den samme servicen til litt lavere kostnad år for år» (Prop. 1 S (2018-2019): 78).

Et relevant spørsmål er i hvor stor grad reformen har hatt innvirkning på driften av de statlige virksomhetene. Her svarer over 75 prosent av respondentene i vår undersøkelse at reformen har hatt middels, stor eller svært stor innvirkning på driften. Figur 7.20 viser at 14 prosent av lederne og de tillitsvalgte mener innvirkningen har vært svært stor, mens 31 prosent mener ABE-reformen har hatt stor innvirkning.



Figur 7.20 Hva er din vurdering av hvor stor innvirkning ABE-reformen har hatt på driften av din virksomhet? N = 314.



Ser vi på svarene i lys av hvordan respondentene opplever størrelsen på kuttene i virksomheten, finner vi svært god overenstemmelse mellom størrelsen på budsjettkuttene og opplevelsen av hvilken innvirkning ABE-reformen har hatt. Fordelingen framgår av tabell 7.7.

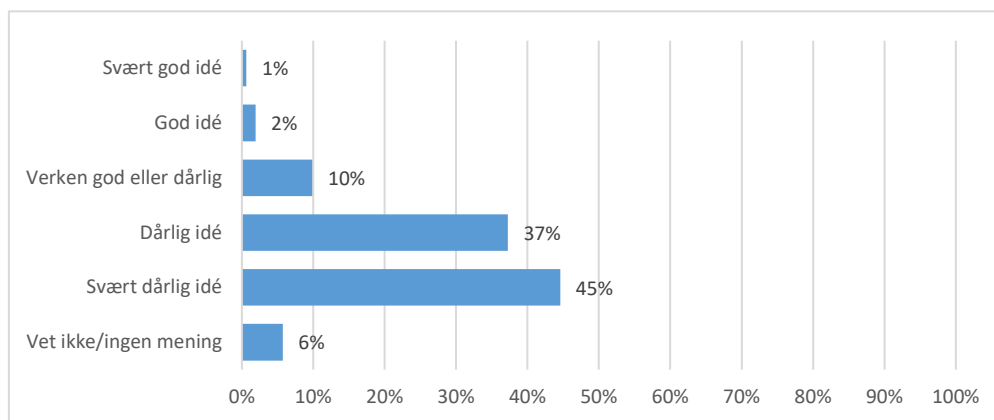
Tabell 7.7 ABE-reformens innvirkning på driften av virksomheten fordelt etter vurdering av størrelsen på kuttene i virksomheten? (For størrelsen på kutt, se fotnote 11 side 65.)

|                     | Store kutt | Middels store kutt | Små kutt |
|---------------------|------------|--------------------|----------|
| Stor innvirkning*   | 77 %       | 40 %               | 4 %      |
| Middels innvirkning | 20 %       | 43 %               | 42 %     |
| Liten innvirkning*  | 2 %        | 8 %                | 50 %     |
| Vet ikke            | 1 %        | 10 %               | 4 %      |
| N                   | 122        | 93                 | 50       |

\* Stor innvirkning og svært stor innvirkning er slått sammen, og liten innvirkning og ubetydelig er slått sammen.

Avslutningsvis i undersøkelsen ba vi respondentene gi uttrykk for i hvilken grad de mener ABE-reformen er en god eller dårlig idé for å effektivisere virksomheten de jobber i.

Figur 21 I hvilken grad mener du ABE-reformen er en god eller dårlig idé for å effektivisere virksomheten du jobber i? N = 314.



Figur 7.21 viser at ABE-reformen har lite støtte som virkemiddel for å effektivisere statlige virksomheter. Hele 45 prosent av respondentene mener reformen er en svært dårlig idé, og ytterligere 37, til sammen 82 prosent, svarer at reformen er en dårlig idé. Samlet sett gir surveyen grunn til å slutte at respondentene finner at effektene av ABE-reformen er negative, og at de mener ABE-formen er uegnet til å fremme effektivisering i staten. Det er ingen vesentlig forskjell i svarene mellom tillitsvalgte og det lille utvalget av ledere som er med i undersøkelsen.

## Oppsummering av spørreundersøkelsen

- Tillitsvalgte har begrenset mulighet til å påvirke beslutninger knyttet til ABE-reformen.

Tillitsvalgte har etter lov og avtaleverk rett til å ta del i viktige beslutninger i virksomheten. Det gjelder rett til informasjon og til å drøfte spørsmål som skal avgjøres. 59 prosent av de tillitsvalgte svarer i denne undersøkelsen at de enten har blitt orientert eller har deltatt i drøftinger i beslutningsprosesser knyttet til ABE-reformen. Bare en liten del av de tillitsvalgte (5 prosent) mener fagforeningen i stor grad kan påvirke hvordan ABE-relaterte kutt gjennomføres i virksomheten.

- ABE-reformen har forskjellig virkning i ulike virksomheter.

Hvis vi forutsetter at ABE-kuttene har vært tilnærmet like for alle virksomheter (0,5–0,8 prosent per år), indikerer svarene at ABE-reformen virker forskjellig i ulike virksomheter. Sagt på en annen måte: Det samme tiltaket har ulik innvirkning på driften i ulike statlige virksomheter. Noen virksomheter har en drift og et budsjett som gjør at ABE-kuttene oppleves som små og gir liten eller ubetydelig innvirkning på driften. Å være i en større omstillingsprosess kan bidra til dette. I andre statlige virksomheter kan spillerommet i budsjettet være lite, for eksempel dersom virksomhetens oppgaver er lovpålagt eller kompetansen høyt spesialisert og ikke substituerbar. I disse virksomhetene oppleves kuttene som store, og ABE-reformen anses å ha stor innvirkning på driften av virksomheten.

- ABE-reformen fører i mange tilfeller til ansettelsesstopp og færre ansatte.

Hvis vi oppsummerer de viktigste funnene i spørreundersøkelsen som er presentert ovenfor, virker ABE-reformen å påvirke bemanningsstrategier i statlige virksomheter. Alt fra ansettelsesstopp til oppsigelser har vært benyttet. Over 60 prosent av respondentene gir uttrykk for at antallet ansatte er blitt redusert i deres virksomhet.

- ABE-reformen øker arbeidsmengden.

ABE-reformen har også negative virkninger på arbeidsmengden. I mange tilfeller fører dette trolig til økt arbeidsmengde for de ansatte. 75 prosent av respondentene svarer at reformen har negative effekter på arbeidsmengden.

- ABE-reformen kan føre til svekket tjenestekvalitet.

Tjenestetilbudet og aktivitetsnivået i mange statlige virksomheter ser også ut til å bli påvirket av ABE-reformen. Blant de respondentene som mener virksomheten har blitt nødt til å kutte i budsjettene, svarer 75 prosent at aktivitetsnivået og tjenestetilbudet har blitt redusert. Det er også over 60 prosent som svarer at ABE-reformen har hatt negativ effekt på tjenestekvaliteten.

- ABE-reformen fører til igangsetting av effektiviseringstiltak.

Samtidig har ABE-reformen ført til igangsetting av effektiviseringstiltak. 43 prosent av respondentene i virksomheter som har hatt fått kuttet budsjettet, sier at deres virksomhet har gjennomført effektiviseringstiltak. Dette omfatter blant annet tiltak som gjør at færre ansatte gjør mer arbeid, det omfatter bruk av effektiviserende digitale løsninger, omorganisering og bruk av nye arbeidsmåter, og det omfatter reduksjon eller kutt i noen tjenester eller oppgaver. 17 prosent av respondentene mener ABE-reformen bidrar til å få virksomhetene til å iverksette effektiviseringstiltak.

- ABE-reformen kan føre til økt omorganisering.

Mange virksomheter som har fått kutt i budsjettene, har igangsatt omorganiseringer for å håndtere ABE-kuttene. 53 prosent av respondentene krysset av for dette. Omorganisering kan være en form for effektivisering som øker virksomhetens produktivitet. Det kan imidlertid også være et tiltak for å redusere aktiviteten når budsjettet reduseres. Den formen for omorganisering de fleste krysset av for, var endrede prioriteringer av oppgaver. Mange krysset også av for omplassering av ansatte som fikk nye oppgaver. Omorganisering har i tillegg skjedd fordi virksomheten har fått nye oppgaver.

- ABE-reformen kan ha både positive og negative effekter på innovasjon og bruk av ny teknologi.

Denne undersøkelsen viser at IKT er viktig for de fleste statlige virksomheter, og at investering i IKT er et tiltak for å bli mer effektiv. Hvorvidt ABE-reformen bidrar til å ta i bruk IKT, kan vi ikke si. 45 prosent av respondentene har erfart at det er tidkrevende å fase inn ny teknologi, og 28 prosent mener reformen har negative effekter på innovasjon. Det er imidlertid 17 prosent av respondentene som mener at ABE-reformen har hatt positive effekter på innovasjon, som blant annet omfatter bruk av ny teknologi.



## 8 Hvor vellykket er ABE-reformen?

---

Selv om ACPD-reformer har vært brukt og utredet i andre land, har ABE-reformen i liten grad vært gjenstand for politisk debatt i Norge. I februar 2018 ble det lagt fram et forslag fra SV på Stortinget om å evaluere ABE-reformen og synliggjøre tidligere kutt og framtidige konsekvenser (Dok. 8:137 S (2017-2018)). Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Rødt stilte seg bak forslaget. Regjeringspartiene og Senterpartiet avviste forslaget. Statsråd Siv Jensen plukket opp Senterpartiets begrunnelse for avslaget i finanskomiteen og framholdt at en evaluering «ville i seg selv være en tidstyv og bidra til redusert effektivitet» (Debatt i Stortinget, 11.6.2018, 14:57:48).

I forbindelse med representantforslaget skrev statsråd Siv Jensen et brev til Stortinget med redegjørelse for reformen (Innst. 397 S (2017-2018), vedlegg). Finansdepartementet ga også i forslag til statsbudsjett for 2019 en omtale av reformen (Prop. 1 S (2018-2019): 78). I regjeringens omtale av reformen er målet for reformen avbyråkratisering og effektivisering. Det gis ingen forklaring på hva som ligger i begrepet «avbyråkratisering» og heller ingen retningslinjer for hvordan virksomhetene skal effektivisere. Bak reformen ligger en antagelse om at det allerede foregår en effektivisering som gir en «produktivtetsgevinst» som kan tas ut hvert år uten at dette påvirker kvaliteten på eller omfanget av offentlige tjenester. Vedvarende årlige budsjettkutt skal være et «insentiv» for statlige virksomheter og virksomhetsledere til å drive effektiviseringsarbeid.

Er det slik at reformen fører til effektivisering og avbyråkratisering, og er den et egnet styringsredskap i offentlig sektor?

### Produktivitet og effektivitet i offentlig sektor

Det er generelt vanskelig å måle produktivitet i offentlig sektor (Doggett 2010; Hatry 1978; OECD 2015: 190). Hovedårsaken er at produktivitet og effektivitet primært måles ut fra forholdet mellom et produksjonsmål og innsatsfaktorene, og at det er vanlig å bruke indikatorer som framkommer når varer eller tjenester selges på et marked. Det gjør at mål på produktivitet og effektivitet hentet fra privat sektor i liten grad er gode mål for å vurdere virksomheter i offentlig sektor (Downs 1967: 30).<sup>17</sup> Offentlige virksomheter kan ha komplekse og til dels motstridende mål, og resultatet kan sjelden måles med en gang. Ofte vil «produktivtetsgevinsten» komme som økt effektivitet i privat sektor og for innbyggerne (for eksempel i form av forenklet selvangivelse). Det overordnede målet for offentlig sektor er derfor ikke å skape billigst mulig tjenester, men å sikre innbyggerne velferd over tid.

At det er vanskelig å måle produktivitet, innebærer ikke at offentlig sektor ikke skal effektivisere. Målet om å øke effektiviteten og produktiviteten til statlige virksomheter har vært en viktig driver for omstilling i og utskilling av statlige virksomheter (Trygstad et al. 2006). Produktivitetskommissjonen (NOU 2015: 1: 279ff.) trekker fram styring og ledelse samt bruk av teknologi som hovedområder for tiltak for å fremme produktiviteten i

---

<sup>17</sup> Glassberg (1978) argumenterer imidlertid for at substansielle budsjettkutt er en situasjon som til en viss grad visker ut skillet mellom privat og offentlig sektor, fordi budsjettkutt på ett plan kan sies å simulere konkurranse og markedsmekanismer blant offentlige virksomheter – i den forstand at de ikke klarer å levere det de skal uten å effektivisere.

offentlig sektor. Ifølge Produktivitetskommissjonen er det ikke de samme insentivene for å effektivisere driften og øke produktiveten i offentlig sektor som i privat sektor, der markedet ofte fungerer som en produktivitetsfremmende rammebetingelse. Offentlig sektor er dermed avhengig av styring som fremmer effektivisering og produktivitetsvekst.

OECD (2015: 191) skriver at det derfor er en fordel å finne en gjennomsnittlig produktivitetsvekst i offentlig sektor og bruke denne til å implementere en udifferensiert kuttrate. Dette kan gjøres ved å kalkulere produktivitetsveksten i offentlig sektor direkte eller ved å bruke produktivitetsveksten i privat sektor som et proxy-mål. OECD argumenterer for at det er viktig å ikke etablere en for tett kobling mellom kuttratene og produktivitetsforskningen, slik at sistnevnte ikke politiseres.

Regjeringen er oppmerksom på at det er vanskelig å måle produktivitetsveksten i offentlig sektor, og at det kan være en utfordring at ulike tjenesteområder og virksomheter kan ha varierende produktivitetsvekst (Prop. 1 S (2018-2019): 79). For å bøte på dette legger regjeringen vekt på tre forhold som kan bidra til å fange opp forskjeller i produktivitetsvekst:

- Det kan skje en omfordeling i budsjettprosessen der den enkelte statsråd kan omfordele mellom virksomhetenes driftsbevilgninger i egen sektor (for eksempel der én virksomhet antas å bli hardere rammet enn andre av ABE-kuttene).
- Den enkelte virksomhet kan selv påvirke hvordan ABE-reformen implementeres. ABE-reformen kan dermed tilpasses den enkelte virksomhets særegne drift og behov.
- ABE-reformen er en vedvarende prosess som skal gi forutsigbarhet og mulighet for å planlegge over lang tid. Det forutsettes at dette skjer gjennom en planlagt prosess i et flerårig perspektiv, og der virksomheten samarbeider med overordnet departement.

Vår undersøkelse har vist at det i liten grad skjer en omfordeling av ABE-kuttet mellom virksomhetene i budsjettprosessen. I den kvalitative intervjuundersøkelsen som omfatter to departementer, har vi funnet få eksempler på at en omfordeling skjer på departementsnivå. En gjennomgang av budsjettene for ulike departementsområder viser at noen departementer synliggjør i budsjettet at alle underliggende virksomheter får et ABE-kutt. Det ser dermed ut til at dette virkemiddelet i liten grad er brukt, til tross for at erfaringene fra andre land som har hatt ACPD-ordninger, har vært at ordningene over tid slår svært forskjellig ut i ulike virksomheter, og de har måttet sette i verk tiltak for å skjerme visse sektorer. Australia og Danmark er eksempler.

I den enkelte virksomhet vil det være ledelsen i samarbeid med de ansatte som tar beslutninger om hvordan ABE-reformen skal håndteres. Vår undersøkelse viser at 57 prosent av respondentene i statlige virksomheter mener virksomheten lokalt bare i liten grad eller ikke i det hele tatt kan påvirke hvordan budsjettkutt gjennomføres. Her spiller størrelsen på virksomheten en rolle. De som jobber i store virksomheter, svarer oftere enn de som jobber i mindre virksomheter, at virksomheten i stor grad kan påvirke hvordan ABE-relaterte budsjettkutt gjennomføres. Samlet sett gir undersøkelsen grunn til å tro at ledelsen i mange virksomheter føler seg tvunget til å innføre ansettelsesstopp eller andre former for begrensninger på ansettelser for å håndtere ABE-kuttene. Undersøkelsen viser at effektene av ABE-reformen rammer forskjellig i virksomhetene, og at virksomhetene dermed må håndtere ABE-kuttene på ulik måte. Det er grunn til å tro at virksomhetene opplever byrdene ved budsjettkuttene og mulighetene til å effektivisere driften forskjellig.

Tanken er at virksomhetene skal planlegge effektivisering over flere år og samarbeide med overordnet departement for å unngå at noen virksomheter rammes hardere enn andre. I statsbudsjettet skriver regjeringen at ABE-kuttene ikke bør «være høyere enn det

virksomhetene kan oppnå gjennom systematisk effektiviseringsarbeid, eksempelvis gjennom økt satsing på IKT» (Prop 1 S (2018-2019): 79–80; se også OECD 2013). I vår kartlegging finner vi imidlertid at kuttene i liten grad absorberes i en generell produktivitetsvekst eller virksomhetenes vedvarende effektivisering. ABE-reformen tvinger virksomhetene til å håndtere kutt gjennom blant annet nedbemanning og omorganisering. 75 prosent av respondentene som har opplevd kutt i sin virksomhet, mener aktivitetsnivået og tjenestetilbudet er blitt redusert. Langsiktig planlegging og samarbeid med overordnet departement, som skulle være et tredje virkemiddel for å få ABE-reformen til å virke optimalt, ser ikke ut til å være i bruk. Det er dermed ingen mekanisme i bruk som hindrer at ABE-kuttet blir større enn virksomhetene kan klare uten at det påvirker tjenestetilbudet.

Denne undersøkelsen viser at ABE-reformen kan ha ført til effektivisering og innovasjon i *noen* virksomheter. Utfordringen med en enhetlig kuttrate er imidlertid at forskjellige statlige virksomheter har forskjellig effektiviseringspotensial. Ut fra deres størrelse, geografi og type virksomhet varierer statlige virksomheters muligheter til å øke effektiviteten. Små virksomheter vil for eksempel ofte ha mindre å gå på og færre muligheter for å slå sammen enheter og sentralisere oppgaver. Virksomheter i lite sentraliserte områder vil ha høyere reisekostnader, mens virksomheter som i liten grad kan kontrollere egen aktivitet, i mindre grad kan velge bort oppgaver. En annen utfordring er at budsjettkuttene får endret effekt over tid og oppleves vanskeligere og vanskeligere å håndtere. Ettersom antagelsen om produktivitetsvekst er generell og ikke et konkret mål for den enkelte virksomheten, kan det være ABE-kuttet er større enn den antatte produktivitetsveksten i mange statlige virksomheter. I slike tilfeller vil ABE-kuttene kunne svekke effektiviteten fordi virksomheten blir nødt til å kutte i budsjettposter som ellers ville gitt effektivitetsgevinst (for eksempel reise med saktegående billig kollektivtransport framfor å velge et raskere og dyrere alternativ som taxi). Resultatene fra vår undersøkelse tyder på at sammenhengen mellom ABE-reformen og effektivisering over tid avtar, og at det er en fare for at effektiviseringstiltakene kan føre til en svekkelse av tjenestetilbudet eller tjenestekvaliteten.

## Avbyråkratisering i en overskuddsøkonomi

Et særtrekk ved ABE-reformen som et ACPD-instrument er det uttalte målet om avbyråkratisering. Som vi så i gjennomgangen av ACPD i andre land, er de vanlige begrunnelsene for denne typen tiltak store underskudd på statsbudsjettet. ACPD pleier vanligvis å introduseres for å få «orden» i statsfinansene, som et budsjettpolitisk stabiliseringsverktøy. I Finland ser vi at målet med systemet, helt eksplisitt, har vært å redusere sysselsettingen i statsforvaltningen.

I både New Zealand og Sverige ble tiltaket introdusert i kjølvannet av økonomiske kriser. Det var ikke tilfellet da ABE-reformen ble innført i Norge i 2015. I Norge var begrunnelsen for ABE-reformen aldri å redusere utgiftene til statlig sektor på grunn av offentlige underskudd. Begrunnelsen var snarere å «avbyråkratisere», effektivisere og finansiere prioriterte oppgaver. I motsetning spesielt til New Zealand og Sverige er konteksten for reformen i Norge en økonomi som vokser og går godt. Dette gjør at ABE-reformen bør ses på som et virkemiddel for på den ene siden å nå et politisk mål om avbyråkratisering og reduksjon i størrelsen på statsapparatet. På den andre siden er ABE-reformen en måte å finansiere satsinger og politisk prioriterte områder på. Mangelen på makroøkonomiske og budsjettmessige begrunnelser gjør på den måten at ABE-reformen i Norge har en tydeligere politisk dimensjon enn ACPD-instrumentene som andre land har implementert.

Regjeringen har ikke gjort utfyllende rede for hva den legger i «avbyråkratisering». En rimelig tolkning er at avbyråkratisering innebærer reduksjon av antall ansatte i staten.

Kommunal- og moderniseringsminister Monica Mæland satte i januar 2019 reduksjon av antall ansatte i sammenheng med ABE-reformen: «Nå ser vi effekten av et langsiktig avbyråkratiserings- og effektiviseringsarbeid. Det blir færre ansatte i departement og direktorat» (Regjeringen.no 2019). Er «avbyråkratisering» en god betegnelse på dette, og fører ABE-reformen til færre statsansatte?

Ser man på byråkrati som en organisasjonsform snarere enn som organisasjoner med et antall ansatte, vil avbyråkratisering innebære en orientering bort fra byråkrati som prinsipp for styring av offentlig sektor. I Max Webers (2007) konseptualisering er byråkratiet en organisasjonsform basert på arbeidsdeling og spesialisering, regelstyring og et tydelig hierarki og kommandokjede. Byråkratiet er en måte å organisere statsadministrasjonen på som legitimeres via sin juridisk-rasjonelle autoritet – det vil si at byråkratiet følger etablerte lover og regler.

Mydland og Nesheim (2017) argumenterer for at innslag av prosjekt- og teamorganisering i sentraladministrasjonen kan ses på som et tegn på avbyråkratisering. De finner at en utfordring ved denne typen organisering er at ansvar og roller ikke nødvendigvis følger de standardiserte prosedyrene som i utgangspunktet styrer byråkratiets organisering. Det kan ifølge Mydland og Nesheim føre til utfordringer ved koordinering på tvers av avdelinger og delvis uklare forventninger.

Vår analyse av ABE-reformens virkninger fanger ikke opp eventuelle dreininger mot mindre «byråkratiske» organisasjonsformer i virksomhetene vi har studert. Men det er langt fra gitt at ABE-reformen fører til en mindre «byråkratisk» statlig sektor, på tross av reformens mål om «avbyråkratisering». ABE-reformen legger i seg selv ikke opp til nye og ikke-byråkratiske måter å organisere oppgavene på i statlig sektor, men virker utelukkende gjennom budsjettkutt.

Hvis man ser på avbyråkratisering som en reduksjon i antall byråkrater, er det heller ikke sikkert at ABE-reformen har lyktes. Som vi har sett, er det totale antallet ansatte i staten ikke blitt redusert siden reformen ble innført. En betydelig nedgang i det totale antallet ansatte på grunn av reformen kan vi kanskje ikke forvente ettersom regjeringen har som mål å bruke det som spares inn på budsjettkutt, til nye satsingsområder. Store deler av det innsparte vil derfor trolig gå tilbake til statlig drift. Veksten vi har sett i statens totale driftsbudsjett, underbygger dette. Reformen har dermed lite med avbyråkratisering å gjøre, men har derimot flere likhetstrekk med den danske omprioriteringsreformen, der de økonomiske midlene forblir i offentlig sektor, men flyttes mellom ulike virksomheter og tiltak.

Selv om vi i dette prosjektet har kartlagt konsekvensene av ABE-reformen, har det gjennomgående kommet fram at ABE-kuttene kun er én av flere reformer statlige virksomheter står i, og kun én av flere grunner til at deres driftsbevilgninger reduseres. Det gjør at det er vanskelig å fastslå de direkte og entydige konsekvensene av ABE-reformen. Som vi så over, fortalte en leder i et departement at de har blitt «færre ansatte, ikke som en følge av ABE, men som en følge av prosesser som allerede var igangsatt, og som jeg mener er naturlig for alle virksomheter å tenke hele tida». Dette vil antagelig også gjelde mange andre virksomheter i offentlig sektor.

## **ABE-reformen som et styringsredskap**

Bak ABE-reformen ligger en antagelse om at det foregår en produktivitetsvekst i statlig sektor, og at denne produktivitetsveksten kan tas ut i form av reduserte driftsbevilgninger uten at dette skal gå ut over tjenestetilbudet, aktivitetsnivået eller tjenestekvaliteten. Denne evalueringen av virkningene av ABE-reformen i statlige virksomheter har vist at



budsjettkuttene i praksis i liten grad tas ut som årlige «effektiviseringsgevinster» som automatisk følger av en generell produktivitetsvekst i statlig sektor. Virksomhetene er nødt til å iverksette tiltak for å håndtere lavere driftsbevilgninger, og dette oppleves i det alt vesentlige å ha en negativ effekt for virksomheten. De vanligste tiltakene er å ikke erstatte ansatte ved naturlig avgang, fordele budsjettkuttet jevnt utover og å trekke ABE-kuttet inn i omorganisering av virksomheten. 43 prosent rapporterer om at det er igangsatt effektiviseringstiltak for å håndtere ABE-reformen.

Det er ingenting ved reformen som tilsier at den skal fungere som et insentiv til effektivisering. Kuttene, eller effektiviseringsgevinsten, tas ut rutinemessig. Virksomheten får ikke nytte fruktene av egen effektivisering eller bruke gevinsten til å investere i bedre tjenester eller ytterligere effektiviseringsarbeid. Vi har heller ikke funnet at reformen i særlig grad stimulerer til dialog mellom virksomhetene og overordnet myndighet om planer for effektivisering. Hvis man antar at «effektivisering» handler om å utføre de samme oppgavene til en lavere kostnad, har ABE-reformen trolig hatt noe effekt, særlig de første årene. Som vi har sett, har reformen over tid ført til svært stramme budsjetter og et behov for å nedbemanne i mange statlige virksomheter. Dette kan, sammen med andre innsparingstiltak, føre til et redusert tjenestetilbud. Tillitsvalgte gir også uttrykk for at tjenestekvaliteten er blitt dårligere som følge av ABE-reformen. I vår undersøkelse ser vi ingen tegn til at ABE-reformen fungerer som et effektivt styringsredskap. Det er hele veien opp til hver enkelt virksomhet å *håndtere* de reduserte bevilgningene, og de står fritt til selv å iverksette tiltak de finner passende. Politikerne slipper dermed å stå direkte ansvarlige for konsekvensene av tiltakene virksomhetene lokalt implementerer for å møte budsjettkutt. ABE-reformen innebærer på den måten en *avpolitisering av budsjettkutt*.

En effektiv og velfungerende statlig sektor må utføre oppgavene riktig, med høy tjenestekvalitet og uten at kostnadene blir for høye. Men det er like sentralt at statlig sektor utfører de riktige oppgavene. Styringen av statlig sektor må legge til rette for at sektoren utfører viktige og riktige oppgaver, og at oppgavene utføres på en god og effektiv måte. Som et redskap for å styre statlig sektor retter ABE-reformen seg utelukkende mot det siste, mot måten oppgavene utføres på, ikke hvilke oppgaver statlig sektor skal utøve. Som nevnt forteller virksomhetsledere vi har intervjuet, at større effektiviseringstiltak bare er mulig å igangsette med politisk støtte. Skal statlige virksomheter innrette tjenestene på nye, effektive måter, krever det at ledelsen har ryggdekning og støtte ovenfra. Dette er en type støtte ABE-reformen ikke gir.

Denne undersøkelsen har vist at statlige virksomheter blir overlatt ansvaret med å håndtere og implementere ABE-kuttene. Dette har de første årene ført til effektivisering i mange virksomheter, men budsjettkuttene kan over tid true både tjenestekvaliteten og tjenestetilbudet i staten. Virksomhetene opplever ikke kuttene som et insitamment eller en gulrot, snarere kjenner mange virksomheter reformen som en pisk som tvinger dem til ytterligere nedskjæringer. Dette påvirker arbeidshverdagen og arbeidsmiljøet i staten i negativ retning. Det er enighet om at vi trenger en effektiv statlig sektor. På bakgrunn av funnene i denne undersøkelsen er det grunn til å spørre seg om det ikke er andre og bedre måter å sikre effektivisering og utvikling av statlig sektor på enn gjennom videreføring av ABE-reformen.

# Referanser

---

- Arbeids- og sosialdepartementet (2015). Tildelingsbrev for 2015. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2016). Tildelingsbrev for 2016. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2017). Tildelingsbrev for 2017. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2018). Tildelingsbrev for 2018. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2019). Tildelingsbrev for 2019. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Barne-, likestillings- og familiedepartementet (2015). Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Barne-, likestillings- og familiedepartementet (2016). Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2017). Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2018). Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2019). Tildelingsbrev til Barne- ungdoms- og familiedirektoratet.
- Baumol WJ. (1967). Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. *The American Economic Review* 57: 415-426.
- Bjørnu, E. C., Hippe, J. M., Holte, J. H., Røtnes, R., Trygstad, S. C. & Bergene, A. C. (2019). *Når velferd er til salgs. Ideelle og kommersielle leverandører av velferdstjenester*. Fafo-rapport 2019:11. Oslo: Fafo.
- Bose, D., Philip, R. & Sullivan, R. (2016). Returning to Surplus: New Zealand's Post-GFC Fiscal Consolidation Experience, *The Treasury, New Zealand Government*. New Zealand Treasury Working Paper 16/05. Hentet fra <https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2016-12/twp16-05.pdf> 10. november 2019.
- Bråten, M. & Svalund, J. (2015). *Statlig renhold på anbud*. Fafo-notat 2015:11. Oslo: Fafo.
- Buadir (2018). *Buadir årsrapport 2018*.
- Carlgren, F. (2019). *Det finanspolitiske ramverket*. Ekonomifakta.
- Congressional Budget Office (2019). *Final sequestration report for fiscal year 2019*.
- Committee on the Budget. (2018). *Understanding sequester: An update for 2018*. U.S. House of Representatives. *Committee on the Budget*.
- Dagsavisen (2010). Torbjørn Røe Isaksen, «Vi trenger grenser for politikk», 21.9.2010, hentet fra <https://www.dagsavisen.no/debatt/vi-trenger-grenser-for-politikk-1.431093> 22. november 2019.
- Dale-Olsen H. (2015). *Norsk arbeidsliv i turbulente tider*. Oslo: Gyldendal Forlag.
- Danske Erhvervsskoler. (2018). Omprioriteringsbidrag på erhvervsuddannelserne afskaffet,
- Demircioglu, MA. & Audretsch, DB. (2017). Conditions for innovation in public sector organizations, *Research Policy*, 46(9), 1681-1691.
- Den Offentlige (2018). Nationalmuseet vil fyre 35-40 medarbejdere.
- Difi. (2016a). Hvordan har vi samlet inn data for medarbeiderundersøkelsen 2016, *Difi*.
- Difi. (2016b). *Nøklene til handlingsrommet. Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?* Difi-rapport 2016:6. Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Difi. (2017). Nedbemanning og oppsigelse, *Difi Arbeidsgiverportalen*. Hentet fra

- <https://arbeidsgiver.difi.no/strategisk-hr-og-ledelse/omstilling-og-endring/ulike typer-omstilling/nedbemanning-og-oppsigelse> 26. november 2019.
- Difi. (2019). *Utviklingen i antall ansatte i stats- og sentralforvaltningen: 2016-2017*. Oslo: Difi-notat 2019: 1.
- Difi. (2018). Nye tall fra SSB viser at antall ansatte i staten er 5 000 lavere i 2017 enn året før. Stemmer det? Hentet fra <https://www.difi.no/blogg/2018/05/nye-tall-fra-ssb-viser-antall-ansatte-i-staten-er-5-000-lavere-i-2017-enn-aret-stemmer-det> 21. november 2019.
- DoFD (2011) Report of the Review of the Measures of Agency Efficiency, *Commonwealth of Australia, Department of Finance and Deregulation (DoFD)*. Hentet fra [https://www.finance.gov.au/sites/default/files/measures\\_of\\_agency\\_efficiency.pdf](https://www.finance.gov.au/sites/default/files/measures_of_agency_efficiency.pdf). 24. mai 2019
- Doggett, J. (2010). *Beyond the Blunt Instrument: The Efficiency Dividend and its Alternatives*. Center for Policy Development, Occasional Papers, number 11.
- Downes, R., Moretti, D. & Shaw, T. (2016). Budgeting in Sweden, *OECD Journal on Budgeting*, 2. DOI: <https://doi.org/10.1787/budget-16-5jg1f8p0jh7b>.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- DR. (2016a). OVERBLIK: Hva er omprioriteringsbidraget?, *DR*. Hentet fra <https://www.dr.dk/nyheder/indland/overblik-hvad-er-omprioriteringsbidraget> 5 august 2019.
- DR. (2016b). Samlet rød blok slår fast: Intet omprioriteringsbidrag hvis vi får magten i morgen, *DR*. Hentet fra <https://www.dr.dk/nyheder/politik/samlet-roed-blok-slaar-fast-intet-omprioriteringsbidrag-hvis-vi-faar-magten-i-morgen> 5 august 2019.
- DR. (2018). Regeringen vil droppe sparekrav på undervisning, uddannelse og kultur fra 2022, *DR*. Hentet fra <https://www.dr.dk/nyheder/politik/regeringen-vil-droppe-sparekrav-paa-undervisning-uddannelse-og-kultur-fra-2022> 5 August 2019.
- DR. (2019). Politisk flertal vil sløffe sparekrav på gymnasier: 'De er blevet katastrofalt udsultet', *DR*. Hentet fra <https://www.dr.dk/nyheder/politik/folketingsvalg/politisk-flertal-vil-sloeffe-sparekrav-paa-gymnasier-de-er-blevet> 5 august 2019.
- Edelberg, W. (2013). Automatic reduction in government spending – aka sequestration. *Congressional Budget Office*, blogg. Hentet fra <https://www.cbo.gov/publication/43961> 6 august 2019.
- Elstad, JI. & Heggebø, K. (2019). Et voksende prekariat? Langvarige tilknytninger til arbeidslivet blant kjernegruppene i arbeidsmarkedet, *Søkelys på arbeidslivet*, 36(3), 139-157.
- Eurofound. (2011). Doubts over Finland's state productivity programme, *Eurofound*. Hentet fra <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2011/doubts-over-finlands-state-productivity-programme> 8. november 2019.
- Finansdepartementet. (2014). *Statlig budsjettarbeid*. Veileder. Oslo: Finansdepartementet.
- Fri fagbevegelse. (2019). FLT-tillitsvalgt i Statens vegvesen: – Dette har vært jævlig for mange kollegaer og tillitsvalgte, *Fri fagbevegelse*. Hentet fra <https://frifagbevegelse.no/ledelse-og-teknikk/fltillitsvalgt-i-statens-vegvesen--dette-har-vart-javlig-for-mange-kollegaer-og-tillitsvalgte-6.158.644144.3e9411353a> 11. november 2019.
- Fri fagbevegelse. (2019b). Regjeringen tar 58 millioner fra Nav neste år, *Fri fagbevegelse*, 7.10.2019. Hentet fra <https://frifagbevegelse.no/ntlmagasinet/regjeringen-tar-58-millioner-fra-nav-neste-ar-6.158.653570.a6f92334dd> 26.11.20219.
- Glassberg, A. (1978). Organizational responses to municipal budget decreases, *Public Administration Review*, 38(4), 325-332.
- Hagen, IM. & Svalund, J. (2019) *Vold, trusler og trakassering i helse- og sosialsektoren*, Fafo-rapport 2019:32.
- Hagen, IM. & Trygstad, S. (2007). Ledelse, organisering og styring av offentlige virksomheter – idealer, realiteter og utfordringer, i JE Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes og JM Hippe (red) *Hamskiftet. Den norske modellen i endring* (169-194). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hatry, J. (1978). The status of productivity measurement in the public sector, *Public Administration Review*, 38(1), 28-33.
- Heniff Jr, B., Rybicki, E. & Mahan, SM. (2011). The Budget Control Act of 2011. *Congressional Research Service*. Hentet fra <https://fas.org/sfp/crs/misc/R41965.pdf> 6 august 2019.

- Horne, N (2012). The Commonwealth efficiency dividend: an overview, *Parliament of Australia, Department of Parliamentary Services*, bakgrunnsnotat. Hentet fra: [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/2105255/upload\\_binary/2105255.pdf;fileType=application/pdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/2105255/upload_binary/2105255.pdf;fileType=application/pdf) 24. mai 2019.
- JCPAA. (2008). *Report 413. The efficiency dividend and small agencies: Size does matter*. Joint Committee of Public Accounts and Audit, The Parliament of the Commonwealth of Australia. Hentet fra [https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/House\\_of\\_Representatives\\_Committees?url=jcpaa/efficdiv/report.htm](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=jcpaa/efficdiv/report.htm) 21. juni 2019.
- Jensen MC. & Meckling WH. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics* 3: 305-360.
- Jyllands-Posten. (2016). Overblik: Forstå manøvre i omprioriteringsbidraget, *Jyllands-Posten*. Hentet fra <https://jyllands-posten.dk/politik/ECE8515883/overblik-forstaa-manoevren-i-omprioriteringsbidraget/> 6 august 2019.
- Karp, P. (2019). Coalition plans fresh \$1.5bn public service cuts to fund election promises, *The Guardian*. Hentet fra <https://www.theguardian.com/australia-news/2019/may/16/coalition-plans-fresh-15bn-public-service-cuts-to-fund-election-promises> 21. juni 2019.
- Khrono. (2019). Universitetet i Stavanger: — Vi vil aldri mer søke støtte fra Difi, *Khrono.no*. Hentet fra <https://khrono.no/digitalisering-statsbudsjettet-statsbudsjettet-2020/universitetet-i-stavanger--vi-vil-aldri-mer-soke-stotte-fra-difi/410292> 8. november 2019.
- Kjær, RV. (2019). Irriterende finansministre eller hvordan jeg lærte at elske omprioriteringsbidraget, *Gymnasieskolen*. Blogginlegg. Hentet fra <https://gymnasieskolen.dk/irriterende-finansministre-eller-hvordan-jeg-laerte-elske-omprioriteringsbidraget> 6 august 2019.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Krugman, P. (2013). Sequester of fools, *The New York Times*. Hentet fra <https://www.nytimes.com/2013/02/22/opinion/krugman-sequester-of-fools.html> 6 august 2019.
- Leibing, M. (2019). Danmark har sparet 9 mia. kr. på uddannelse siden 2015, *Fagbevægelsens Hovedorganisasjon*. Hentet fra <https://fho.dk/blog/2019/03/20/danmark-har-spartet-9-mia-kr-paa-uddannelse-siden-2015/> 5 august 2019.
- LO. (2016). Betänkande av Överskottsmålskommittén om ett nytt överskottsmål och skuldankare, *LO*. Hentet fra [http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo\\_fakta\\_1366027472949\\_remiss\\_overskottsmalet\\_pdf/\\$File/Remiss\\_Overskottsmalet.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027472949_remiss_overskottsmalet_pdf/$File/Remiss_Overskottsmalet.pdf) 5 August 2019.
- Lomax, N., McLoughlin, S. & Udy, B. (2016). The New Zealand Fiscal Management Approach, *New Zealand Treasury*.
- McDonough, JE. (2013). Budget Sequestration and the U.S. Health Sector, *New England Journal of Medicine*, 368(25), 1269-1271.
- Meld. St. 29 (2016-2017). *Perspektivmeldingen 2017*. Oslo: Finansdepartementet.
- Mydland, N. & Nesheim, T. (2017). Avbyråkratsering i staten? Utfordringer ved prosjekt- og teamorganisering, *Nordiske Organisasjonsstudier*, 19(2), 3-24.
- Nav. (2019). Mål og disponeringbrevet 2019 til NAV Fylke, *Nav*. Hentet fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/aktuelle-dokumenter> 11. november 2019.
- Nergaard, K. (2018). *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv. Sluttrapport*. Fafo-rapport 2018:38. Oslo: Fafo.
- Newbold, SP. (2017). Jeopardizing the Rule of Law: The Impact of Sequestration on the Administration of Justice, *American Review of Public Administration*, 47(3), 279-299.
- New Zealand Government. (u.å.). Fixed nominal baselines, *Guide to New Zealand budgeting practice. The Treasury, New Zealand Government*. Hentet fra <https://www.budget.govt.nz/budget/guide/budgeting-practices/fixed-nominal-baselines.htm> 6. august 2019.

- Niskanen WA. (1968). The Peculiar Economics of Bureaucracy. *The American Economic Review* 58: 293-305.
- NOU 2015:1. *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd. Produktivitetskomisjonens første rapport*. Norges offentlige utredninger, 2015:1. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 2016:3. *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi. Produktivitetskomisjonens andre rapport*. Norges offentlige utredninger, 2016:3. Oslo: Finansdepartementet.
- OECD. (2012). *Value for Money in Government. Country Assessment of Norway. 3rd Advisory Committee Meeting*. Paris: OECD
- OECD. (2013). *Value for Money in Government: Norway 2013*. Paris: OECD..
- OECD. (2015). *Value for Money in Government Building on Basics*. Paris: OECD.
- Olberg D. (red). (1995). *Endringer i arbeidslivets organisering*. Fafo-rapport 183. Oslo: Fafo.
- Oslo Economics/Agenda Kaupang. (2018). *Analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen*. Rapport på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop. S 1. (2014-2015). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For statsbudsjettet 2015. *Finansdepartementet*.
- Prop. S 1. (2015-2016). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For statsbudsjettet 2016. *Finansdepartementet*.
- Prop. S 1 (2016-2017). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For statsbudsjettet 2017. *Finansdepartementet*.
- Prop. S 1. (2017-2018). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For statsbudsjettet 2018. *Finansdepartementet*
- Prop. S 1. (2018-2019). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For statsbudsjettet 2019. *Finansdepartementet*.
- Pihl, MD. (2019). Besparelser i milliardklassen på utdanning, *Arbejderbevægelsens erhvervsråd*.
- Rae, D. (2002). Next step for public spending in New Zealand: The pursuit of effectiveness, *OECD. Economics Department Working Papers*, No. 337.
- Regeringen. (2016). Regeringens resultater. Folketingsåret 2015/2016. *Danmarks regering*.
- Regeringens skrivelse 2017/18:207. Ramverket för finanspolitiken. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regjeringen.no (2014). En mer effektiv offentlig sektor.
- Regjeringen.no (2019) Færre ansatte i departementer og direktorater, Pressemelding 24.1.2019, *Regjeringen.no*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/farre-ansatte-i-departementer-og-direktorater/id2626758/> 25.11.2019.
- Regjeringen.no (Uten år). Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), *Regjeringen.no*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/bfd/org/etater-og-virksomheter-under-barne-og-likestillingsdepartementet/barne--ungdoms--og-familieetaten/id418035/> 8. november 2019.
- Samferdselsdepartementet (2015). Statsbudsjettet 2015 - Tildelingsbrev til Statens vegvesen.
- Samferdselsdepartementet (2016). Statsbudsjettet 2016 - Tildelingsbrev til Statens vegvesen.
- Samferdselsdepartementet (2017). Statsbudsjettet 2017 - Tildelingsbrev til Statens vegvesen.
- Samferdselsdepartementet (2018). Statsbudsjettet 2018 - Tildelingsbrev til Statens vegvesen.
- Samferdselsdepartementet (2019). Statsbudsjettet 2019 - Tildelingsbrev til Statens vegvesen.
- Seip, Å. A. (1998). *Rett til å forhandle. En studie i statstjenestemennenes forhandlingsrett i Norge og Sverige 1910 – 1965*. Fafo-rapport 243. Oslo: Fafo.
- SOU 2016:67. *En översyn av överskottsålet. Betänkande av Överskottskommittén*. Statens Offentliga Utredningar, 2016:67.
- Svalund J. (2003) Endringer i arbeidslivet de siste 20 årene. I Engelstad F., Svalund J., Hagen I. M. & Storvik A. E. (red) *Makt og demokrati i arbeidslivet*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 53-79.
- Svarstad, E. & Trygstad, S. C. (2018). *Når jobben settes ut på anbud. Outsourcing av renhold i Forsvaret*. Fafo-rapport 2018:32. Oslo: Fafo.
- Statens vegvesen (2019). Årsrapport 2018.
- Statsregnskapet (2019). Nettobudsjetterte virksomheter

- Stortinget (2018). Innst. 2 S (2018–2019) Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen.
- Stortinget (2019). Innstilling fra finanskomiteen om nasjonalbudsjettet 2020 og forslaget til statsbudsjett for 2020 (Midlertidig).
- Samfunnsøkonomisk analyse (2018). *Økonomiske konsekvenser av ABE-reformen for domstolene*. Rapport 27-2018. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.
- The Hill. (2014). Report finds one federal layoff from sequester, *The Hill*. Hentet fra <https://thehill.com/policy/finance/205472-coburn-outraged-after-report-finds-budget-cuts-caused-one-layoff#ixzz31F9vjXIy> 6 august 2019.
- Torp H. (2005). *Nytt arbeidsliv: Medvirkning, inkludering og belønning*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tranøy B., S. & Østerud Ø. (2001). *Den Fragmenterte staten: reformer, makt og styring*, Oslo: Gyldendal akademisk.
- Trygstad, S. C. & Jordfald, B. (2017). *Konkurransetsetting, omstilling og innflytelse i offentlig sektor*. Fafo-notat 2017:13. Oslo: Fafo.
- Trygstad S., Lorentzen, T., Løken, E., Moland, L. & Skalle, N. (2006). *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2005*. Fafo-rapport 530. Oslo: Fafo.
- Tønnesson, K. D. (1979). *Sentraladministrasjonens historie. Bind 4, 1914 – 1940*, Oslo: Universitetsforlaget.
- USA Today. (2013). Science faces sequestration cuts, *USA Today*. Hentet fra <https://eu.usatoday.com/story/tech/sciencefair/2013/02/25/budget-nih-collins/1947277/> 6 august 2019.
- VG. (2019). Slår alarm om kompetansemangel i Vegvesenet: – Det er kritisk, VG. Hentet fra [https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/0nO0X0/slaar-alarm-om-kompetansemangel-i-vegvesenet-det-er-kritisk?utm\\_source=vgfront&utm\\_content=row-1](https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/0nO0X0/slaar-alarm-om-kompetansemangel-i-vegvesenet-det-er-kritisk?utm_source=vgfront&utm_content=row-1) 11. november 2019.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010). Beredningen och ledningen av produktivetsprogrammet.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011). Statens revisionsverks årsberättelse om sin verksamhet till 2011 års riksdag.
- Weber, M. (2007). *Makt og byråkrati. Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal Akademisk.



## ABE-reformen i staten

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE-reformen) ble innført av Erna Solbergs regjering fra og med budsjettåret 2015. Gjennom å kutte 0,5 prosent av driftsutgiftene til alle statlige virksomheter og fordele kuttene til politisk prioriterte områder ville regjeringen gi insentiver til mer effektiv statlig drift og skape handlingsrom for å finansiere satsinger.

Men har reformen ført til en mer effektiv statlig forvaltning? Denne rapporten drøfter hva slags tiltak ABE-reformen er, blant annet ved å sammenlikne med tilsvarende reformer i andre land. Gjennom intervjuer og en kvantitativ spørreundersøkelse til ledere og tillitsvalgte belyser rapporten hvordan departementer og underliggende etater håndterer de årlige budsjettkuttene, hva de kan bety for tjenestekvalitet og effektivitet i statlige virksomheter, og hvordan kuttene påvirker lederes, tillitsvalgtes og ansattes arbeidshverdag.



Borggata 2B  
Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2019:36  
IDnr. 20733