

Anbefalt løsning til ny  
kontorstruktur i Helfo

8.12.2017

## Innhold

<b>1 Innledning</b>	<b>3</b>
1.1 <b>Anbefalt løsning til ny kontorstruktur i Helfo</b>	<b>3</b>
1.2 <b>Hvorfor ny kontorstruktur i Helfo</b>	<b>3</b>
1.3 <b>Utredningen</b>	<b>3</b>
<b>2 Om oppdraget og oppbyggingen av utredningen</b>	<b>3</b>
2.1 <b>Føringer</b>	<b>3</b>
2.2 <b>Avgrensninger og viktige hensyn</b>	<b>4</b>
<b>3 Bedre rustet for fremtiden med ny kontorstruktur</b>	<b>5</b>
3.1 <b>De viktigste driverne for endring av kontorstrukturen</b>	<b>5</b>
3.1.1 Trender og utviklingstrekk i samfunnet	5
3.1.2 Økt krav til effektivitet, produktivitet og omstilling	6
3.1.3 Godt utdannet arbeidsstyrke – nye kompetansekrav	7
3.1.4 Helfos tjenesteportefølje mot 2025	7
3.2 <b>Kort om Helfo i dag</b>	<b>8</b>
3.2.1 Samfunnsoppdrag	8
3.2.2 Helfos tjenester og brukere	8
3.2.3 Nøkkeltall fra årsrapport 2016	8
3.2.4 Helfos resultater per 2. tertial 2017	9
3.3 <b>Veien frem til dagens kontorstruktur i Helfo</b>	<b>9</b>
3.3.1 Historikk og organisatoriske endringer	9
3.3.2 Tjenesteutviklingen i Helfo – tilførsel av nye oppgaver og utvikling i antall ansatte	9
3.3.3 Nærmere om gjennomførte organisasjonsendringer	10
3.3.4 Dagens kontorstruktur	11
3.3.5 Personale	12
3.4 <b>Strategier og mål som krever ny kontorstruktur</b>	<b>13</b>
<b>4 Forventede effekter av ny kontorstruktur som tiltak</b>	<b>14</b>
4.1 <b>Definisjon og kategorisering av gevinster og effekter</b>	<b>14</b>
4.2 <b>Gevinster og effekter som ny kontorstruktur skal bidra til</b>	<b>15</b>
<b>5 Vurdering av ny kontorstruktur i Helfo</b>	<b>16</b>
5.1 <b>Kriteriene</b>	<b>16</b>
5.2 <b>Nullalternativet</b>	<b>17</b>
5.3 <b>Etablering av utvalg for vurdering av ny kontorstruktur</b>	<b>17</b>
5.4 <b>Vurderingene av fire alternative løsningsforslag</b>	<b>18</b>
5.4.1 Vilkår for å sikre rett kompetanse	19
5.4.2 Vilkår for effektiv ressursutnyttelse	22
5.4.3 Vilkår for omstillings- og utviklingsdyktighet	23
5.4.4 Ivareta føringer om regional fordeling av statlige arbeidsplasser	24
5.5 <b>Oppsummering og sammenstilling av vurderinger</b>	<b>25</b>
5.6 <b>Risikovurdering</b>	<b>25</b>
5.6.1 Om risikometoden	26
5.6.2 Kontekst og avgrensning	27
5.6.3 Risikomatrise	27
5.6.4 Risikoanalysen	27
5.7 <b>Risikohåndtering</b>	<b>29</b>
5.7.1 Risiko og risikoreduserende tiltak knyttet til risiko for løsning	29
5.7.2 Risiko og risikoreduserende tiltak knyttet til gjennomføring av løsning	29
5.7.3 Ressurser og kapasitet for risikohåndtering	29
5.7.4 Utsettelsesrisiko	30
5.7.5 Risiko/mulighet for nye oppgaver tilført Helfo i gjennomføringsperioden	30
<b>6 Omstillingskostnader og gjennomføring</b>	<b>30</b>
6.1 <b>Omstillingskostnader</b>	<b>30</b>
6.1.1 Konsekvenser for medarbeidere	31
6.1.2 Konsekvenser for berørte kommuner	32
6.2 <b>Videre arbeid med videreutviklingen av organisasjonsløsningen til Helfo</b>	<b>33</b>
6.2.1 Forutsetningene for en vellykket gjennomføring	33

## 1 Innledning

### 1.1 Anbefalt løsning til ny kontorstruktur i Helfo

Helfo anbefaler en fremtidig kontorstruktur med 5 kontorsteder – Mo i Rana, Ørsta, Sola, Tønsberg og Fredrikstad.

Anbefalingen er et resultat av en grundig og kunnskapsbasert prosess der muligheter og risiko er veid og vurdert for å beslutte en løsning som setter Helfo best mulig i stand til å ivareta samfunnsoppdraget i fremtiden, og som lar seg gjennomføre innenfor rimelige tidsrammer.

Det skal utarbeides en plan for et detaljert gjennomføringsløp for implementering av ny kontorstruktur der tidsrammer, risiko og hensyn til medarbeidere er ivarettatt, og som setter Helfo i stand til å levere tjenester til brukerne i omstillingsperioden. Første planlagte kontorendring er satt til 1.9.2019.

### 1.2 Hvorfor ny kontorstruktur i Helfo

I lys av brukerforventinger, teknologisk utvikling og krav til effektivitet og produktivitet, vil ikke Helfo være tilstrekkelig kostnadseffektiv eller omstillingsdyktig fremover. Med dagens organisasjonsløsning evner ikke Helfo å investere i ny teknologi og ny kompetanse. Dette er en forutsetning for å få til faglig og digital omstilling, som vilkår for en transformasjon som består i:

- Sammenhengende og helhetlige digitale tjenester til brukerne
- Økt automatisering med betydelig færre manuelle prosesser
- Redusert manuell saksbehandling med høyere kompleksitet som krever høy og sammensatt kompetanse

Kontorstruktur er et tiltak som skal sette Helfo bedre i stand til å bygge kompetanse og investere sterkere i digital utvikling. Sammen med virkemidlene oppgavesammensetning, oppgavefordeling og organisering skal dette bidra til at Helfo leverer gode, effektive tjenester til brukerne, og løser samfunnsoppdraget også i fremtiden.

Kontorstruktur handler om antall, størrelse og geografisk plassering. Summen av dette gir Helfo forutsetninger for å oppnå ulike faglige og organisatoriske effekter, samt økonomiske og driftsmessige effekter. Kontorstrukturløsningen har også stor betydning for hvilke effekter Helfo kan oppnå gjennom de andre nevnte virkemidlene.

### 1.3 Utredningen

Utredningen er gjort på oppdrag fra Helsedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet. Utredningen er gjennomført i tråd med Utredningsinstruksen i staten.

## 2 Om oppdraget og oppbyggingen av utredningen

### 2.1 Føringer

Det vises til tildelingsbrev av 2017 fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) til Helsedirektoratet (Hdir) hvor det fremgår at:

*«Helsedirektoratet skal i samarbeid med Helfo utarbeide en plan for vurdering av kontorstrukturen i Helfo. Viktige kriterier er:*

- *Effektiv ressursbruk*
- *Størrelse på fagmiljøer, kompetansebehov, tilgang på kompetanse*
- *Tjenestetilbud, tilgjengelighet og kvalitet på tjenestene*
- *God regional fordeling av arbeidsplasser*

*Det er ikke aktuelt å planlegge med samling av årsverk til Oslo. Oppdraget skal gjennomføres etter en ryddig og forutsigbar prosess, basert på rammebetingelser for omstillingsarbeid og medbestemmelse».*

I påfølgende mål- og disponeringsbrev fra Hdir til Helfo heter det:

*«[..]Det vises i den sammenheng til tildelingsbrev fra Helse- og omsorgsdepartementet hvor departementet ber om at det i 2017 lages en plan for vurdering av fremtidig kontorstruktur i*

*Helfo. Oppdraget i 2017 er etablering av en plan og gjennomføring av utredning med sikte på beslutning innen utgangen av året og iverksettelse i 2018. Nærmere formulering av oppdraget vil skje i samarbeid med Helfo».*

Det vises videre til plan for vurdering av ny kontorstruktur i Helfo som ble oversendt Helsedirektoratet 15.6.2017, med tilbakemelding 30.6.17.

## 2.2 Avgrensninger og viktige hensyn

### **Avgrensning av oppdraget ny kontorstruktur**

Et viktig premiss for vurdering og anbefaling av ny kontorstruktur er gjeldene kontorstruktur. Det vises til oversendt plan for vurdering av ny kontorstruktur i Helfo der det fremgår at anbefalingen skal gi en oversikt over ny kontorstruktur, med hvilke kontorer og arbeidssteder som skal bestå og ikke bestå fremover.

Kontorstruktur er et tiltak som i utredningen er avgrenset mot oppgavesammensetting og -fordeling. Dette blir vurdert og besluttet gjennom et eget internt arbeid i Helfo. Det samme gjelder detaljert gjennomføringsplan.

### **Sentrale begreper**

I utredningen blir begrepene «kontor», «arbeidsted» og «lokasjon» benyttet for å omtale og beskrive Helfos plassering i dag og fremover. Arbeidssted viser til et definert sted hvor Helfo har medarbeidere som løser oppgaver, men som ikke er å regne som et kontorsted i organisasjonssammenheng. Kontorer er definerte enheter av en hvis størrelse med definerte oppgaver og organisering. Kontorer og lokasjoner brukes om hverandre, men lokasjons-begrepet rommer i større grad den geografiske beliggenheten og kvaliteter ved omgivelsene.

Begrepene «ansatte» og «faktiske årsverk» har ulik betydning i utredning. Antall ansatte er relevant for å se hvor mange personer som blir berørt, mens faktiske årsverk viser til antall årsverk som er aktive, som Helfo faktisk har tilgjengelig (justert for permisjoner og annet fravær).

### **Tidsperspektivet og rammebetingelser**

I utredningen har tidsperspektivet for vurdering av ny kontorstruktur vært hvordan Helfo skal løse sitt samfunnsoppdrag i 2025. Tidspunkt for implementeringen av ny kontorstruktur er anslått å være to til tre år fra beslutning er fattet. Tidligst planlagte nedlegging er satt til 1.9.2019. Tidsrammer for gjennomføring med datoer for de ulike kontorer, besluttes innen 1.4.2018. Full økonomisk effekt av kontorstrukturtiltaket er tidligst forventet fra 2023.

I anbefalt løsning til ny kontorstruktur ferdig implementert er det lagt til grunn en redusert personalressurs sammenlignet med dagens bemanning. Alderssammensetning, digitalisering og annen produksjonsforbedring vil i stor grad kunne påvirke antall årsverk i Helfo innen relativt korte tidsrammer. I vurderingen er det forutsatt at antall årsverk trolig vil være langt færre i 2025, og at kontorstrukturløsningen må være fleksibel nok til å kunne ta høyde for større endringer i personale på litt lengre sikt. Dette er forsøkt ivaretatt i vurderingene.

Hensynet til usikkerhet om fremtidige rammebetingelser er også tatt med i vurderingene. Det er usikkerhet knyttet til Helfos posisjon i 2025 og hvilke tjenester virksomheten da leverer. En grunnleggende forutsetning i vurderingene og anbefalingen er derfor at ny kontorstruktur skal sette Helfo bedre i stand til raskt å tilpasse seg endringer fremover. Det er dermed tatt hensyn til at endringer vil være mer omfattende og gjennomgripende for organisasjonen enn det vi har opplevd frem til nå.

Viktige forutsetninger og mål for gjennomføringen av ny kontorstruktur er:

- Vi skal forberede Helfo for fremtidige samfunnsoppdrag, tjenester og kompetansebehov
- Vi skal levere gode tjenester til brukerne
- Vi skal gi muligheter for våre ansatte i de endringer som kommer

En detaljert gjennomføringsplan for ny kontorstruktur vil bli utarbeidet på bakgrunn av dette, samt risikovurderinger og beslutning om ny oppgavesammensetning og -fordeling.

## Statistikk og styringsinformasjon

I utredningen har vi benyttet statistikk og styringsinformasjon om Helfo fra 31.8.17, tidspunkt for rapportering og styringsinformasjon til Hdir per 2. tertial 2017, der ikke annet er oppgitt.

### Om utredningens oppbygning

Utredningen er bygget opp rundt tre hovedelementer. Den første delen, som omfatter kapittel 1 til 4, handler om problemet, endringsbehovet og hvilke effekter Helfo vil oppnå med tiltaket ny kontorstruktur. I tillegg blir rammebetingelser, relevant bakgrunnsinformasjon og fakta knyttet til dagens situasjon gjennomgått. Den andre delen, kapittel 5, handler om prosessen for utforming av forslag til ny kontorstruktur. Kapitlet inneholder kriterier og bruk av disse med vurderinger og drøftinger, begrunnelse for valg av anbefaling til ny kontorstruktur, samt risiko for løsning og gjennomføring. Den siste delen, kapittel 6, handler om gjennomføring og konsekvenser.

## 3 Bedre rustet for fremtiden med ny kontorstruktur

Produktivitetskommissjonens andre rapport (NOU 2016:3) understreker et stort behov for produktivitetsvekst i offentlig sektor fremover. Dette er en forutsetning for fremtidig verdiskaping og bærekraft for offentlig tjenesteyting. Den viktigste drivkraften for økt produktivitet er digitalisering. Analyser har vist at digitalisering har stått for om lag 30 prosent av produktivitetsveksten i Norge i perioden 1995 til 2005, økende til 50 prosent for perioden 2006 til 2013. For å lykkes med digitalisering trengs ny teknologi og kompetanse. Både teknologi og kompetanse må samordnes og utvikles i større og sterkere fagmiljøer og systemer. Dette gir tydelige føringer for organisering av virksomheter.

Helfo må skape produktivitetsvekst knyttet til sin virksomhet fremover. Helfo ser at produktivitetsutviklingen vil skje særlig gjennom digitalisering, og at virksomheten derfor må bygge opp nye kompetansemiljøer og anskaffe ny teknologi. Sentrale forutsetninger for å lykkes med dette er ny kontorstruktur, ny oppgavesammensetning og -fordeling, og riktig organisering. Gjennom denne tilretteleggingen og disse virkemidlene kan det etableres vilkår for gjennomføring av nødvendig omstilling i Helfo.

Arbeidet med ny kontorstruktur for Helfo er en videreføring av organisasjonsendringene som har vært gjennomført de siste årene. Helfo vurderer tidspunktet for endring av kontorstruktur som strategisk riktig. Årsaken er at Helfo har kontroll på produksjonen og kan vise til gode resultater, og at Helfo nå har kapasitet til å videreutvikle og fullføre den planlagte omstillingen som ble påbegynt i 2013<sup>1</sup>.

I dette kapitlet gjør vi rede for de viktigste endringsdriverne for Helfo og hvilke omstillingskrav de bærer i seg. Før vi ser på historikk og forhold som har formet Helfo frem til i dag, gir vi en kort presentasjon av Helfo. Det blir også gitt en beskrivelse av dagens Helfo med utgangspunkt i organisasjonsmodell, kontorstruktur, lokasjoner og personale. Et viktig formål med denne redegjørelsen er å vise at kontorstrukturen til Helfo i dag er mer et resultat av tilfeldige endringer enn strategiske valg.

### 3.1 De viktigste driverne for endring av kontorstrukturen

#### 3.1.1 Trender og utviklingstrekk i samfunnet

Helfo har de siste årene gjennomført en samfunnsanalyse<sup>2</sup> som beskriver trender og utviklingstrekk i omverdenen. Analysen legges til grunn når Helfo vurderer muligheter og trusler virksomheten står overfor, og ved evt. justeringer og oppdateringer av Helfos målbilder og strategier.

Det er fem hovedtrender som er fremkommet gjennom kartleggingen og som særlig og sterkt påvirker Helfos samlede behov for endring:

<sup>1</sup> Helfo 2015-prosjektet som resulterte i ny organisasjonsmodell fra 1.1.2014.

<sup>2</sup> Kunnskapsgrunnlaget for samfunnsanalysen er hentet fra sentrale plan- og styringsdokumenter som omtaler helsesektoren og forvaltningen fremover. I tillegg er det gjennomført samtaler og intervjuer med ressurspersoner i Helsedirektoratet, Direktoratet for e-helse og Helfo om eksterne rammebetingelser.

- Et land i demografisk endring
- Et samfunn med mer begrensede ressurser
- Helsetjenester og finansieringsordninger i utvikling
- Brukertilpassede helsetjenester og forvaltning
- Digitalisering av tjenester og organisasjon

Under beskriver vi de viktigste endringskravene bak behovet for ny kontorstruktur i Helfo.

### **3.1.2 Økt krav til effektivitet, produktivitet og omstilling**

Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29 2016-2017) sier at det er nødvendig å jobbe systematisk, kontinuerlig og aktivt for å øke effektiviseringen i offentlig sektor. De neste 10-15 årene vil handlingsrommet i finanspolitikken være langt mindre enn det har vært. Når tidsperspektivet utvides, vil presset på offentlige finanser bli enda sterkere. Inntektene må opp eller utgiftene ned.

Perspektivmeldingen og produktivitetskommisjonens rapport (NOU 2016:3) peker også på at Norge har hatt en svakere produktivitetsvekst det siste tiåret. Vi må få mer ut av ressursene og øke produktivitetsveksten dersom velstanden skal fortsette å øke. Kommisjonen skriver at det er betydelig potensial for å effektivisere og utvikle en mer bærekraftig norsk økonomi.

Regjeringen har igangsatt en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform. Reformen aktualiserer og forsterker målet om en effektiv forvaltning. Som det fremgår i Mål- og disponeringsbrevet for 2017 er et av hovedmålene for Helfos virksomhet effektiv ressursutnyttelse. Helfo har og vil fremover oppleve økte krav til effektivisering, produktivitet og omstilling. Dette innebærer at Helfo som øvrig offentlig forvaltning må realisere gevinster i form av sterkere bruker- og samfunnseffekter enn hva virksomheten har skapt til nå. For å lykkes med dette må både innsatsfaktorer og virkemidler endres for å bygge nye tjenester. Digitalisering er i denne sammenheng en nøkkel for å lykkes.

Både i Produktivitetskommisjonens rapport og i Perspektivmeldingen blir det pekt på at bruk av teknologi står sentralt for å forbedre og fornye offentlig sektor i Norge, og at det er et stort uutnyttet potensial for effektivisering i forvaltningen.

I Digital agenda Norge (Meld. St. 27 (2015-2016) heter det at digitalisering kan gi store produktivetsgevinster, og at regjeringen vil legge til rette for at offentlig sektor er i stand til å realisere disse gevinstene. Samtidig blir det gitt klare føringer om at brukernes behov skal settes i sentrum, og at tjenester skal oppleves som helhetlige og sammenhengende.

Regjeringen varsler en styrking av digitalt førstevalg og fortsatt arbeid i retning av digital selvbetjening og automatisert saksbehandling.

De aller fleste av tjenestene i Helfo er egnet for digitalisering. Ambisjonene til regjeringen gjennom digitaliseringsprogrammet har direkte betydning for oppgave- og tjenesteutvikling på ansvarsområdene til Helfo. Gjennom virkemidlet digitalisering vil Helfo kunne utvikle bedre tjenester og mer effektive arbeidsprosesser kjennetegnet av høy produktivitet og kvalitet.

Digitalisering og digital transformasjon av tjenester krever store økonomiske investeringer, rett kompetanse og rett organisering. Undersøkelser viser at store fagmiljøer er avgjørende for å lykkes med å utvikle digitale tjenester<sup>3</sup>. Dette har bl.a. vist seg tydelig i små kommuner der sammenslåinger og interkommunalt samarbeid tvinger seg frem for å skape de nye digitale tjenestene. Digitalisering som virkemiddel handler om å transformere kompliserte arbeidsprosesser fra manuelle operasjoner til automatiserte digitale operasjoner som er brukervennlige, trygge, samt helhetlige og sammenhengende. Digitalisering i denne sammenhengen er derfor ikke relatert til stedsuavhengige eller fleksible arbeidsformer, som handler om hvordan medarbeider kan utføre sine arbeidsoppgaver.

<sup>3</sup> <https://www.digi.no/artikler/derfor-lykkes-ikke-kommunene-med-digitalisering/320116>

### 3.1.3 Godt utdannet arbeidsstyrke – nye kompetansekrav

For å kunne nyttiggjøre seg av ny teknologi og utvikle nye produkter og tjenester kreves en godt utdannet arbeidsstyrke<sup>4</sup>. Samtidig blir det hevdet at en godt utdannet arbeidsstyrke kan føre til en raskere teknologisk utvikling.

Helfo må skape vilkår for å kunne rekruttere ny kompetanse og kontinuerlig utvikle kompetansen til medarbeiderne i virksomheten. Ny sammensatt kompetanse med stor andel digital kompetanse forventes å bli særlig etterspurt arbeidskraft fremover, noe som betyr at kvalitetene til omgivelsene blir avgjørende. For Helfo innebærer det at kontorene må ligge på steder med et stort og attraktivt arbeidsmarked som gir grunnlag for å rekruttere høyt utdannet arbeidskraft innen en rekke fagområder.

I tillegg må stedene gi gode vilkår for relevant etter- og videreutdanning, særlig på høyskole og universitetsnivå. Stedene bør videre ha kvaliteter knyttet til arbeids- og næringsliv som skaper vilkår for relevante samarbeid og strategiske partnerskap for læring, innovasjon og utvikling. Tilgjengelighet i form av offentlig transport, flyplass, jernbane mv., er også viktige forhold som vil bidra til mer effektiv bruk av kompetanse på tvers av organisasjonen.

Helfo må være en attraktiv arbeidsplass som tiltrekker seg medarbeidere med rett kompetanse. Attraktivitet kan utvikles gjennom store og sammensatte fagmiljøer med varierte oppgaver, interne karrieremuligheter, gode vilkår for etter- og videreutdanning og konkurransedyktige lønns- og arbeidsvilkår.

Helfo har i tråd med effektiviseringskrav hatt en styrt reduksjon av sin bemanning de siste 6 årene. Dette er et resultat av gevinstrealisering etter forbedringsarbeid og digitalisering. I perioden har det vært lite rom for å rekruttere ny kompetanse. Med dagens kontorstruktur vil muligheten for å rekruttere riktig kompetanse fremover være utilstrekkelig. Det samme er muligheten for å bygge sterke og robuste kompetansemiljøer. De siste 6 årene har Helfo kun foretatt nyrekruttering på 5 av våre 22 kontorsteder. Effektiviseringskravene vil videreføres og forsterkes fremover, jf. føringer over. Ny kontorstruktur må derfor bidra til at Helfo får nye vilkår for å sette sammen, videreutvikle og rekruttere riktig kompetanse. Med dagens kontorstruktur med 22 kontorer er vi ikke i stand til å bygge kompetansen som kreves for å lykkes med digitaliseringen, som er en forutsetning for å imøtekomme effektiviseringskravene og sikre gevinstrealiseringer i fremtiden.

### 3.1.4 Helfos tjenesteportefølje mot 2025

Helfos fremtidige posisjon og tjenester er avhengig av rammer gitt av overordnede myndigheter. I den interne samfunnsanalysen er det valgt å utrede viktige utviklingstrekk som vil kunne få konsekvenser for tjenester og finansieringsordningene som Helfo forvalter. Denne kunnskapen bidrar til å forberede organisasjonen på ulike framtidsscenario.

Uavhengig av fremtidig tjenesteportefølje vil måten tjenestene leveres på og oppgaveløsningen være annerledes enn i dag. Dette vil kreve annerledes kompetanse og kompetansesammensetning i Helfo. Helfo har identifisert noen sannsynlige konsekvenser av skisserte utviklingstrekk:

- Flere tjenester som i stor/middels grad er påvirket av digitalisering
- En organisasjon som har redusert antall årsverk
- En organisasjon med økt og annerledes kompetansebehov
- En organisasjon med større behov for intern integrasjon mellom arbeidsprosesser, kompetanser og øvrige ressurser
- En organisasjon bestående av færre og større lokasjoner som er mer avhengig av riktige omgivelser på grunn av nye krav til rekruttering, infrastruktur, ekstern kompetanse, strategiske partnerskap og samarbeid med andre interessenter.

<sup>4</sup> Produktivitetskomisjonens rapport (NOU 2016:3)

## 3.2 Kort om Helfo i dag

### 3.2.1 Samfunnsoppdrag

Helfos samfunnsoppdrag og ansvarsområde er å ivareta brukernes rettigheter og yte profesjonell service til behandlere og innbyggere gjennom veiledning og informasjon om helsetjenesten. Virksomheten skal forvalte rettigheter gitt gjennom folketrygdlovens kapittel 5 (stønad ved helsetjenester), bidra til god etterlevelse og at pasientrettigheter oppfylles. Saksbehandling, kontroll og utbetaling av stønader skal skje i henhold til økonomiregelverket og øvrige bestemmelser for offentlig virksomhet. Helfo skal gjennom den kunnskap og erfaring som opparbeides i virksomheten bidra til innsikt i velferdsordningenes virkemåte og videreutvikling av tjenesteområdene.

### 3.2.2 Helfos tjenester og brukere

Helfos har kategorisert sine tjenester til brukerne, helseaktører/behandlere og privatpersoner<sup>5</sup>, inn i tre tjenesteområder:

- servicetjenester
- behandlingsrefusjon
- legemidler og medisinsk forbruksmateriell

*Servicetjenester* omfatter europeisk helsetrygdkort, fastlege, frikort for helsetjenester, fritt behandlingsvalg, brukerrettighetsinformasjon via helsenorge.no, nasjonalt kontaktpunkt for EUs pasientrettighetsdirektiv og pasientformidling ved fristbrudd. Helfo håndterer tjenesteområdet servicetjenester gjennom ulike kanaler. På nett, i form av gode digitale løsninger, god informasjon og godt utviklede selvbetjeningsløsninger for både privatpersoner og helseaktører. På telefon hvis brukerne ikke finner svar på sine spørsmål på nett.

*Behandlingsrefusjon* omfatter refusjoner av utgifter til undersøkelser og behandling hos behandlere, refusjon av utgifter ved nødvendig helsehjelp i utlandet, hos behandlere og ved private laboratorier og røntgeninstitutter, full dekning for helsetjenester ved yrkesskade, forhåndstilsagn for planlagt behandling i et annet EØS-land, fastlønnstilskudd for å dekke kommunenes utgifter til fast ansatte fysioterapeuter, og stønader ved fødsler utenfor institusjon.

*Legemidler og medisinsk forbruksmateriell* omfatter bidrag til spesielle formål, inngåelse av avtale om næringsmidler og utstyr på blå resept, refusjon av utgifter til forhåndsgodkjente legemidler, refusjon av utgifter til legemidler etter individuell søknad, og refusjon til kommuner der hjemmetjenesten bruker multidose.

### 3.2.3 Nøkkeltall fra årsrapport 2016

Tabell 3.2-1 Nøkkeltall for Helfo - 2016

	2016
<b>Om servicetjenester</b>	
Antall økter på Helfo.no	1 717 893
Antall økter på helsenorge.no	16 079 648
Antall telefonhenvendelser – servicetjenester og veiledning	729 063
Antall telehenvendelser til 800HELSE	500 573
Antall e-post besvart	53 400 <sup>6</sup>
Antall egenandeler registrert	71,4 mill.
Antall Europeisk helsetrygdkort trykket	797 168
Andel fastlegebytter på nett	79,0 %
Antall reelle fristbruddhenvendelser til Helfo	4 368

<sup>5</sup> Helfos brukere er privatpersoner både i og utenfor Norge som kan ha mottatt tjenester i Norge eller utlandet, helseaktører med folketrygdfinansiering, dvs. behandlere og leverandører med avtale med Helfo, og andre helseaktører som Helfo utfører tjenester på vegne av.

<sup>6</sup> Tallene for november og desember er foreløpig ikke klare som følge av overgang til ny kontaktsenterløsning. Det er derfor gjort et estimat for disse månedene.



<b>Om refusjoner <sup>7</sup></b>	
Refusjonsutgifter totalt	34,3 mrd.
Refusjonsutgifter – tjenesteområde behandlingsrefusjon	22,4 mrd.
Refusjonsutgifter – tjenesteområde legemidler og m. forbruksmateriell	11,9 mrd.
Antall refusjonskrav fra behandlere	705 000
Antall refusjonskrav innsendt elektronisk over linje	641 000
Andel unike helseaktører som fremmer krav elektronisk over linje	67,6 %

### **3.2.4 Helfos resultater per 2. tertial 2017**

Resultat ved 2. tertial 2017 viser sterkt måloppnåelse for de fleste av Helfos tjenesteområder. Resultatforbedringer på prioriterte områder er et resultat av ledelse og styring, godt samarbeid med tjenestemannsorganisasjonene, og god innsats fra medarbeidere i hele organisasjonen. Gode resultater og god kontroll på tjenesteproduksjonen er en sentral forutsetning for å planlegge og gjennomføre anbefaling til ny kontorstruktur. Resultatene for Helfos tjenesteområder kan oppsummeres slik:

#### **Servicetjenester**

Resultatene for tjenesteområder servicetjenester er i tråd med, eller tett opp til de resultatkrav som gjelder, utenom saksbehandlingskravet for fristbruddsområdet hvor Helfo har dialog med Hdir om forutsetninger for å nå dette målet.

#### **Behandlingsrefusjon**

For tjenesteområdet behandlingsrefusjon, har vi hatt periodevis utfordringer med å sikre god nok tilgjengelighet på veiledningstelefonene. Årsaken er stor økning i antall henvendelser samt redusert kapasitet på tjenestene. Saksbehandlingstiden for § 5-24a har vist betydelig forbedringer, og vurderes som tilfredsstillende. For blankettområdet har det vært en stor økning i saksinngangen og utfordrende å holde kravene til saksbehandlingstid. Situasjonen vurderes å være under bedring. For de store volumer av tjenester vurderes tilgjengelighet og kvalitet på tjenestene som tilfredsstillende.

#### **Legemidler og medisinsk forbruksmateriell**

Tilgjengeligheten på veiledningstelefonen har i perioder ikke vært i tråd med resultatkravene. Situasjonen vurderes å være under bedring. Utviklingen i saksbehandlingstider og restanser for legemiddelsaker har vist en betydelig forbedring.

For mer informasjon om Helfos resultater vises det til Virksomhetsrapport og rapporteringskrav for 2. tertial 2017 som ble oversendt Helsedirektoratet 26.9.2017.

## **3.3 Veien frem til dagens kontorstruktur i Helfo**

### **3.3.1 Historikk og organisatoriske endringer**

Helseøkonomiforvaltningen ble etablert i 2004 som Trygdeetatens oppgjørsorganisasjon (TO) underlagt Rikstrygdeverket. Da Arbeids- og velferdsetaten (NAV) ble etablert i 2006 og Rikstrygdeverket nedlagt, ble TO en spesialenhet i den nye etaten og fikk navnet NAV Helsetjenesteforvaltning (NAV HTF). I 2009 ble forvaltningsansvaret for helserefusjoner flyttet fra NAV til Helsedirektoratet, og NAV HTF skiftet navn til Helseøkonomiforvaltningen (Helfo) og ble organisert som en ytre etat til Helsedirektoratet.

### **3.3.2 Tjenesteutviklingen i Helfo – tilførsel av nye oppgaver og utvikling i antall ansatte**

Helfo har i perioden fra 2004 og frem til i dag også fått tildelt nye helsetjenesteoppgaver og servicetjenester. Ved etablering i 2004 hadde daværende Trygdeetatens oppgjørsorganisasjon 160 ansatte.

I 2006 fikk daværende NAV HTF ansvar for behandling av legemiddelsøknader og administrasjon av fastlegeordningen. I 2007 fikk virksomheten tilført helsetjenesteoppgaver fra NAV lokalt og NAV

<sup>7</sup> Refusjonsbeløp jf. årsrapportering til Helsedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet 24.1.2017

utland, med tannhelseerfusjon og de resterende stønadsområdene under folketrygdlovens kap. 5, samt helsetrygdkort/utland/EØS.

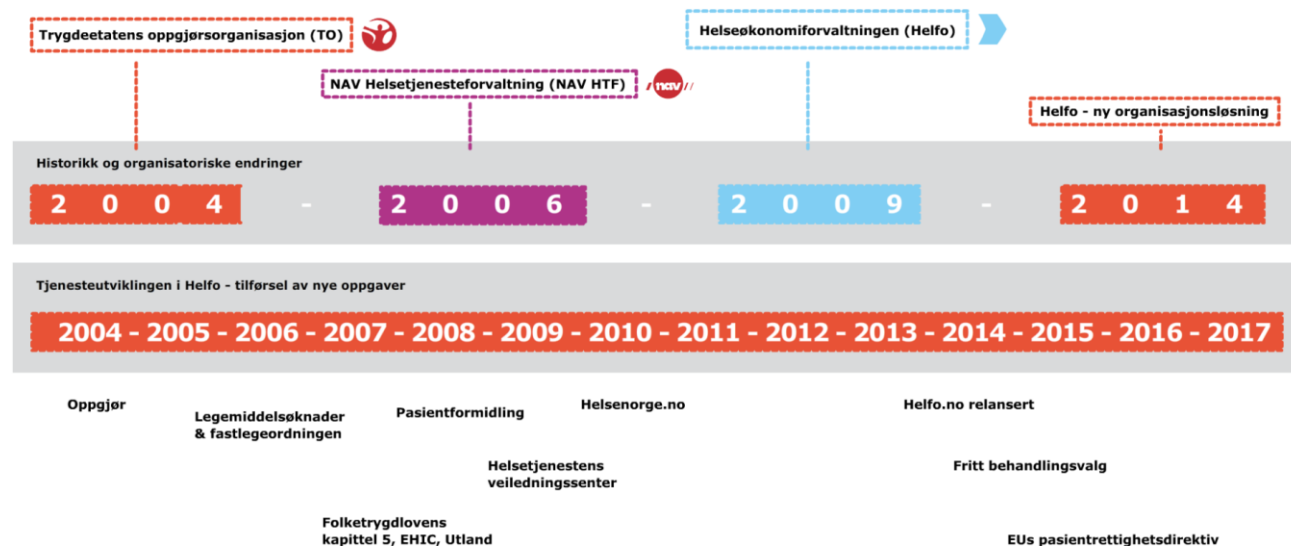
I 2008 ble pasientformidling overført til NAV HTF. I 2009 fikk Helfo ansvaret for Helsetjenestens veiledningstjeneste gjennom etablering av en egen telefontjeneste for befolkningen. I 2010 overtok Helfo ansvar for frikortordningene fra NAV. I 2011 ble helsenorge.no etablert som en veiviser for befolkningen til tjenester og selvbetjeningsløsning i helsesektoren. I 2015 ble helfo.no relansert som nettstedet for behandlere og helseaktører, mens informasjon til privatpersoner om rettigheter og tjenester som Helfo forvalter ble lagt til helseportalen helsenorge.no.

Fritt behandlingsvalg trådte i kraft 2015. Ordningen har som formål å redusere ventetidene, øke valgfriheten for pasientene og stimulere de offentlige sykehusene til å bli mer effektive. Helfo fikk ansvaret for oppgjør til behandlere samt å godkjenne de private behandlingstilbudene som skal være med i ordningen. I 2015 ble fristbruddsordningen utvidet gjennom endringer i pasient- og brukerrettighetsloven, noe som medførte at sykehusene og behandlingstilbud, i stedet for pasientene, skulle varsle Helfo om fristbrudd. Helfo fikk ansvar for å formidle pasienten til et annet behandlingstilbud om ønskelig.

I 2011 trådte folketrygdloven § 5-24a i kraft, som følge av EØS-forpliktelser. Reglene medførte at norske innbyggere fikk rett til refusjon for utgifter til helsehjelp mottatt i andre EØS-land (med unntak av sykehusbehandling). Helfo fikk ansvar for å behandle refusjonssøknader og utbetale, samt viderefakturere til riktig «sørge for»-instans. I 2015 trådte EUs pasientrettighetsdirektiv i kraft i Norge, og bestemmelsen ble utvidet til også å omfatte sykehusbehandling. Helfos veiledningstjeneste 800Helse ble samtidig «Nasjonalt kontaktpunkt» for informasjon om ordningen.

Det vises til illustrasjonen under som viser organisatoriske endringer, samt tilførsel av nye tjenester.

**Illustrasjon 3.3-1 Tidslinje som viser de ulike strukturelle endringene, nye eiere, nye tjenester mv.**



På det meste (2010/2011) var Helfo 650 ansatte. I perioden 2010/2011 og frem til dag er det stilt ytterligere krav til gevinsrealisering og effektivisering, og ved utgangen av 2017 vil det være 555 ansatte i Helfo. Ved utgangen av 2020 vil antall ansatte i Helfo mest sannsynlig være på mellom 475 til 490 ansatte.

### 3.3.3 Nærmere om gjennomførte organisasjonsendringer

F.o.m. 1.1.2014 endret Helfo organisasjonsløsning fra en modell basert på geografisk ansvar for oppgavene til en funksjonsmodell med nasjonalt ansvar.

Før denne endringen bestod Helfo av:

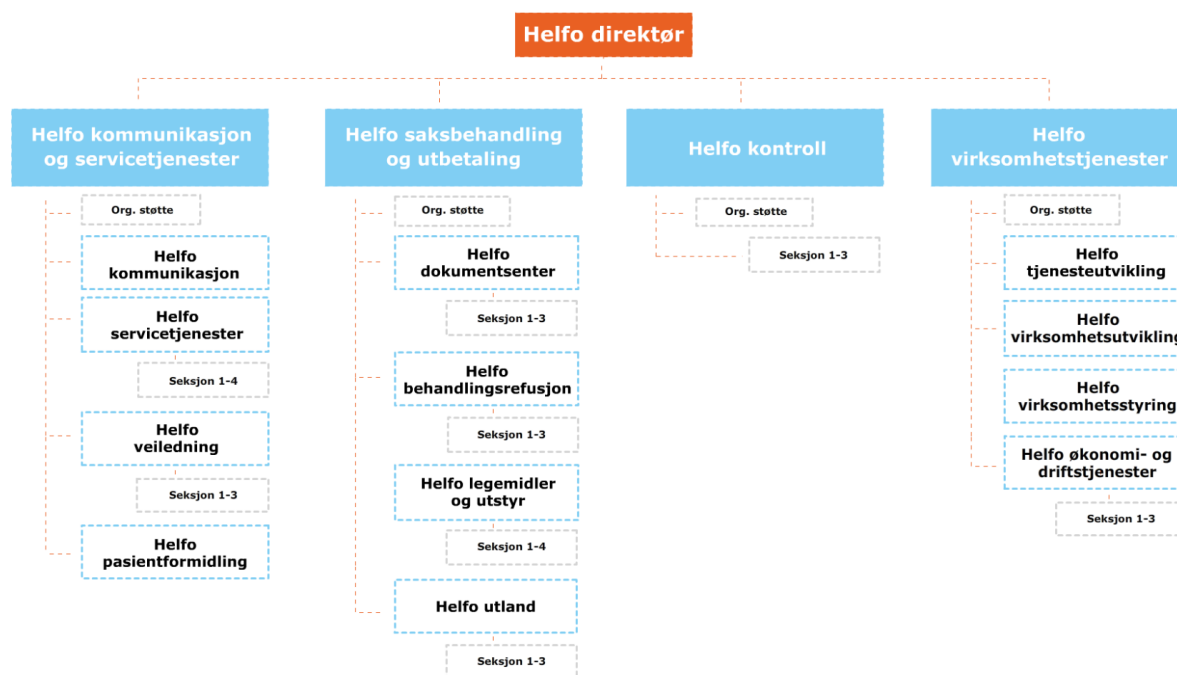
- 6 regioner
- tre nasjonale spesialenheter - Helfo utland, Helfo pasientformidling, Helfo servicetjenester
- et hovedkontor

Formålet med endringen var å få en kostnadseffektiv, faglig robust og fleksibel organisasjon som leverte tjenester med riktig kvalitet. En sentral føring den gangen var at alle kontorer skulle bestå.

Dagens funksjonsmodell er organisert rundt Helfos overordnede arbeidsprosesser. I 2017 foretok Helfo imidlertid en ytterligere endring av organisasjonsløsning og oppgavefordeling, jf. organisasjonskartet under. Helfo gikk da fra syv til fire styringslinjer med etableringen av Helfo virksomhetstjenester. Den nye styringslinjen tok opp i seg tidligere Helfo Drift, HR, Virksomhetsstyring og Klage, anke og regelverk. Hensikten med endringen var å få til et bedre samvirke mellom Helfo virksomhetstjenester og kjernefunksjonene i virksomheten. Videre å tilrettelegge for økt oppmerksomhet og innsats på områder som var og er strategisk viktig for organisasjonen fremover. Denne endringen sammenfalt med etablering av Helseklage, et nasjonalt miljø for klagesaksbehandling i Bergen. Helfos ansvar for håndtering av klagesaker i 2. instans, anker og sivile saker ble med dette også flyttet ut av virksomheten.

Under følger figur med dagens organisasjonskart.

**Illustrasjon 3.3-2 Organisasjonskart f.o.m. 1. januar 2017**



### 3.3.4 Dagens kontorstruktur

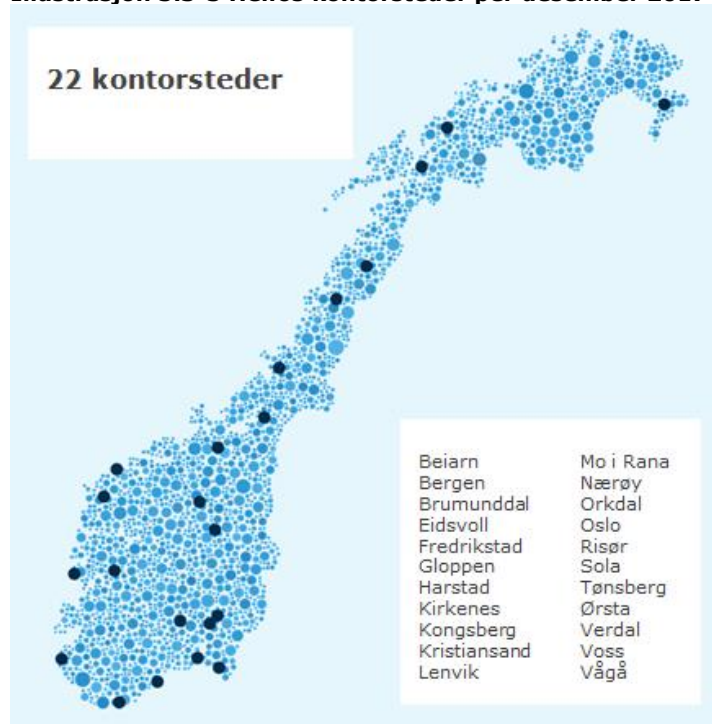
I dag har Helfo 22 kontorsteder, og til sammen 25 arbeidsteder fordelt på ulike lokasjoner i Norge, jf. figuren under.

Dagens kontorstruktur i Helfo er et resultat av at virksomheten har vært en del av Trygdeetaten og NAV med brukernære kontorer i alle kommuner, samt etablering av større spesialenheter. For Helfo som har blitt berørt av store forvaltningsreformer som NAV-reformen, men som ikke selv har initiert disse endringene, har resultatet blitt en kontorstruktur med svært spredte og tilfeldige lokasjoner rundt om i landet.

Størrelsen på kontorstedene når det gjelder personale (faktiske årsverk) er svært ulik som følge av ovennevnte endringer. De små kontorene har vært sårbare, og enkelte lokasjoner er nedlagt de siste årene på grunn av naturlig avgang.

Selv om dagens struktur har levert resultater til brukerne frem til nå, er den ikke egnet til å imøtekomme fremtidens krav til kvalitet, effektivitet og fleksibilitet. Dette drøftes nærmere i kap. 5.

### Illustrasjon 3.3-3 Helfos kontorsteder per desember 2017



### 3.3.5 Personale

Personale ved kontorene, inkludert arbeidsstedene Arendal, Meløy og Molde, er per 31.8.2017 som gjengitt i tabellen under.

Tabell 3.3-4 Personale per kontor og arbeidssteder 31.8.2017

Sted	Ansatte	Faktiske årsverk	Tjenesteområde
<b>Tønsberg</b>	195	177,3	Servicetjenester, behandlingsrefusjon, legemidler og medisinsk forbruksmateriell
<b>Oslo</b>	68	62,4	Behandlingsrefusjon, legemidler og medisinsk forbruksmateriell
<b>Fredrikstad</b>	64	59,8	Servicetjenester, behandlingsrefusjon, legemidler og medisinsk forbruksmateriell
<b>Sola</b>	52	43,3	Behandlingsrefusjon, legemidler og medisinsk forbruksmateriell
<b>Ørsta</b>	43	41,2	Behandlingsrefusjon, legemidler og medisinsk forbruksmateriell
<b>Mo i Rana</b>	19	16,4	Behandlingsrefusjon
<b>Eidsvoll</b>	13	11,4	Behandlingsrefusjon
<b>Voss</b>	14	12,6	Legemidler og medisinsk forbruksmateriell
<b>Kristiansand</b>	12	9,7	Behandlingsrefusjon
<b>Bergen</b>	11	9,7	Behandlingsrefusjon
<b>Orkdal</b>	11	10,5	Legemidler og medisinsk forbruksmateriell
<b>Brumunddal</b>	11	9,9	Legemidler og medisinsk forbruksmateriell
<b>Kongsberg</b>	7	5,6	Dokumentsenter
<b>Vågå</b>	3	1,8	Legemidler og medisinsk forbruksmateriell

<b>Kirkenes</b>	5	5	Behandlingsrefusjon
<b>Beiarn</b>	5	5	Legemidler og medisinsk forbruksmateriell
<b>Gloppen</b>	4	3,8	Legemidler og medisinsk forbruksmateriell
<b>Harstad</b>	4	3,9	Legemidler og medisinsk forbruksmateriell
<b>Risør</b>	4	3,4	Legemidler og medisinsk forbruksmateriell
<b>Nærøy</b>	3	3	Legemidler og medisinsk forbruksmateriell
<b>Verdal</b>	3	2,8	Legemidler og medisinsk forbruksmateriell
<b>Lenvik</b>	1	1	Behandlingsrefusjon
<b>Arendal</b>	1	0,4	Rådgivende/farmasøyt
<b>Meløy</b>	1	1	Rådgivende/farmasøyt
<b>Molde</b>	1	0,4	Rådgivende/farmasøyt
<b>Sum</b>	<b>555</b>	<b>501,2</b>	

### 3.4 Strategier og mål som krever ny kontorstruktur

Hovedmålene til Helfo er gitt av Helse- og omsorgsdepartementets gjennom tildelingsbrev og gjennom Helsedirektoratets strategiske plan, og er som følger:

- *Finansieringsordninger som bidrar til likeverdige og effektive helsetjenester av riktig kvalitet*
  - *Rett ytelse til rett tid*
  - *Veiledning og servicetjenester med riktig kvalitet*
  - *Effektiv ressursutnyttelse i forvaltning av helserefusjonsområdet*

Dette er effekter som Helfo er satt til å oppnå for brukere og for samfunnet (brukereffekter og samfunnseffekter).

For å skape disse bruker- og samfunnseffektene har Helfo utarbeidet egne målbilder og strategier. Med utgangspunkt i målbildene og strategiene utarbeides satsinger og tiltak som skal sikre en utvikling av organisasjonen, slik at Helfo er i stand til å løse sitt samfunnsoppdrag i fremtiden.

Jf. tidligere beskrivelse av problemene dagens kontorstruktur representerer, så innebærer det at Helfo mangler forutsetninger for å lykkes med flere av de sentrale satsingene (virkemidlene) som er definert i strategikartet under. Særlig handler dette om utvikling og deling av kompetanse, digital fornying av tjenester og organisasjon, etablering og utvikling av partnerskap og utnytte ressursene effektivt. Dette hindrer Helfo både i å oppnå effekter for brukere og samfunn, og være rustet for fremtiden.

Ny kontorstruktur vil bidra til økonomisk handlingsrom og mer enhetlige og samlede kompetansemiljøer, som vil styrke virkemidlene og gi sterkere effekter.

Illustrasjon 3.4-1 Helfos strategikart<sup>8</sup>



## 4 Forventede effekter av ny kontorstruktur som tiltak

Videre i rapporten vil fokus være på de anslåtte effektene, mulighetene og risikoene som kontorstrukturtiltaket innebærer for Helfo.

Kontorstrukturtiltaket er et grunnleggende vilkår som sammen med øvrige tiltak knyttet til oppgavesammensetning og -fordeling, organisering og øvrige virkemidler i strategikartet, skal gi ønskede bruker- og samfunns effekter. Formålet med dette kapitlet er å isolere og sannsynliggjøre effektene av kontorstrukturtiltaket.

### 4.1 Definisjon og kategorisering av gevinster og effekter

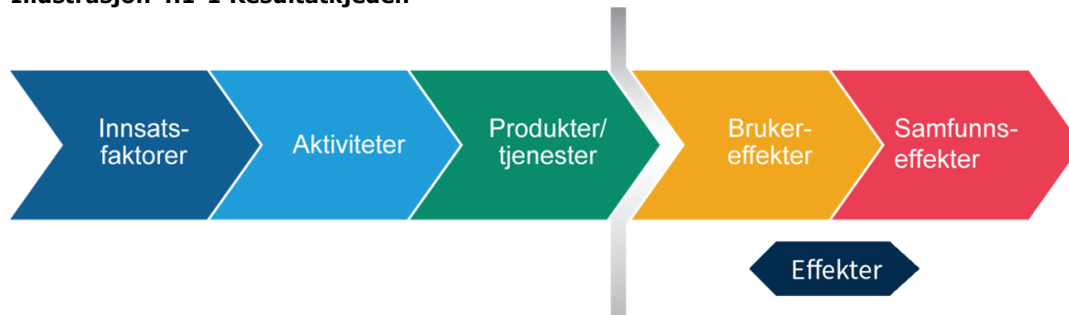
I arbeidet med å anslå potensielle effekter av ny kontorstruktur i Helfo har vi lagt til grunn definisjoner og kategoriseringer hentet fra DFØs veileder «Gevinstrealisering - hvordan hente ut gevinster av statlige prosjekter» (2014)<sup>9</sup> og SINTEF-rapporten «Samlokaliseringseffekter – hva sier litteraturen?» (2016)

I DFØs veileder Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten (2010) defineres effekt som en forandring i tilstand hos brukerne eller i samfunnet som har oppstått som følge av virksomhetens tiltak, illustrert ved resultatkjeden under.

<sup>8</sup> Strategikartet er en visuell sammenfatning som viser hvilke effekter Helfo skal oppnå, hvordan vi skal gjøre det, og hvilke årsaks- og virkningsforhold det er mellom dem. Strategikartet er delt mellom effekter og virkemidler, og innehar styringsperspektivene Ledelse og strategi, Mennesker og adferd, Prosess og flyt, og Brukere.

<sup>9</sup> [https://dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/veiledere/DF%C3%98%20veileder%20-%20Gevinstrealisering\\_web.pdf](https://dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/veiledere/DF%C3%98%20veileder%20-%20Gevinstrealisering_web.pdf)

#### Illustrasjon 4.1-1 Resultatkjeden



Resultatkjeden samsvarer med strategikartet til Helfo, der bruker- og samfunnseffekter er resultatet av hvordan ressurser blir brukt sammen med virkemidler og tiltak for å forbedre og utvikle tjenestene og oppnå effekter. De sentrale **innsatsfaktorene** som Helfo ønsker å utvikle gjennom kontorstrukturtiltaket er kompetanse og økonomi. Dette skal særlig styrke arbeidet med **aktiviteten** digitalisering og automatisering, slik at **tjenestene** blir raskere, riktigere, rimeligere og tryggere for **brukere og samfunn**.

DFØ definerer gevinst<sup>10</sup> som en effekt som blir sett på som positiv av minst en interessent. I følge DFØ kan gevinster deles inn i tre hovedtyper:

- **Effektiviseringsgevinster for staten** er gevinster som gir besparelser på budsjettene til statlige virksomheter. Eksempler på slike gevinster er redusert bemanning og reduserte utgifter til lokaler. Disse gevinstene bør verdsettes i kroner siden de skal vises igjen i virksomhetenes budsjetter.
- **Kvalitetsgevinster for staten** er gevinster som medfører økt kvalitet på ett eller flere områder. Eksempler på kvalitetsgevinster er færre situasjoner med avvik fra normal drift, raskere svar, bedre arbeidsmiljø og økt tillit til virksomhet. Disse gevinstene kan det være hensiktsmessig å tallfeste i fysiske størrelser og beskrive kvalitativt.
- **Gevinster for øvrige aktører** er besparelser og kvalitetsgevinster for kommuner, statsforetak, privatpersoner og privat sektor. Eksempler på slike gevinster er reduserte utgifter til porto, lavere transportutgifter, redusert bemanning, bedre arbeidsmiljø og økt tillit.

SINTEF-rapporten kategoriserer ulike typer effekter av samlokalisering<sup>11</sup> og opererer med to hovedgrupper av effekter med tilhørende kjennetegn:

1. Faglige og organisatoriske effekter
2. Økonomiske og driftsmessige effekter

Kjennetegn ved faglige og organisatoriske effekter er at de tar lengre tid å realisere, er vanskeligere å måle og mindre forutsigbare. Økonomiske og driftsmessige effekter tar kortere tid å realisere, er enklere å måle og mer forutsigbare.

## 4.2 Gevinster og effekter som ny kontorstruktur skal bidra til

I tabellen under er definisjonene og kategoriseringene fra DFØ og SINTEF benyttet for å definere potensielle effekter og gevinster av ny kontorstruktur i Helfo. Oversikten skal vise sammenhenger

<sup>10</sup> I følge DFØ kan det være viktige gevinster også knyttet til de tre første leddene i resultatkjeden, f.eks. tid som blir frigjort som følge av endrede arbeidsmetoder og reduserte reiseutgifter. Derfor må man i gevinstrealiseringssammenheng legge til grunn en noe bredere definisjon av effekt, slik at denne også gjelder de tre første leddene i resultatkjeden.

<sup>11</sup> «Et viktig formål med samlokalisering er gjerne å øke graden av samarbeid og interaksjon[...] Dette vil kunne bidra til oppnåelse av mer overordnede målsettinger, som å øke størrelsen på et fagmiljø, ivareta kompetanse, oppnå effektiv ressursutnyttelse og kostnadsbesparelser, eller fremme organisasjonsutvikling. Samlokalisering handler også om arealeffektivisering, eller hvordan best kan tilpasse og bruke de fysiske omgivelsene for å nå virksomhetens ulike strategiske målsetninger.»

mellom kontorstruktur som tiltak og betydningen det kan ha for virkemidlene som skal bidra til nye eller sterkere bruker- og samfunnseffekter, nå og i fremtiden.

**Tabell 4.2-1 Effekter og gevinster**

DFØ-veileder	SINTEF-rapport	Effekter og gevinster ny kontorstruktur Helfo
Kvalitetsgevinster for staten	Driftsmessige effekter og faglige og organisatoriske effekter	<ul style="list-style-type: none"> <li>Økt tilgjengelighet på tjenester</li> <li>Redusert variasjon i tjenesteyting med færre feil og avvik</li> <li>Bedre arbeidsmiljø</li> <li>Økt evne til omstilling og innovasjon</li> </ul>
Gevinster for øvrige aktører	Økonomiske, driftsmessige og faglige og organisatoriske effekter	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redusert ressursbruk for rett oppgjør</li> <li>Økt tilfredshet og tillit til Helfo og staten</li> <li>Økt evne til egen utvikling og innovasjon</li> </ul>
Effektiveringsgevinster for staten	Økonomiske og driftsmessige effekter	<ul style="list-style-type: none"> <li>Produktivitetsøkning, mer tjenester for samme eller mindre ressurser</li> <li>Reduserte driftsutgifter</li> </ul>

## 5 Vurdering av ny kontorstruktur i Helfo

### 5.1 Kriteriene

Kriteriene<sup>12</sup> for valg av kontorstruktur i Helfo gir føringer for valg av anbefalt løsning til ny kontorstruktur i Helfo. Kriteriene skal særlig benyttes for å vurdere hvor mange steder Helfo skal være lokalisert, størrelsen på kontorene og geografisk plassering. Kriterier for valg av kontorstruktur i Helfo er:

- Sikre rett kompetanse
- Effektiv ressursutnyttelse
- Sikre omstillings- og utviklingsdyktighet
- Ivareta formålet om regional fordeling av statlige arbeidsplasser

**Tabell 5.1-1 Kriteriene med underkategorier**

Sikre rett kompetanse	Effektiv ressursutnyttelse	Sikre omstillings- og utviklingsdyktighet
Utvikle, rekruttere, beholde	Økt produktivitet og riktig kvalitet	Utvikling og innovasjon
Leveringsdyktige kompetansemiljø	Optimalisere bruk av ressurser	Skape økonomisk handlingsrom
Samhandling med eksterne	Reduserte driftskostnader	

Ved vurderinger og avveininger av ulike alternativ til kontorstruktur har Helfo benyttet kriteriene, sammen med rammeverk for potensielle effekter og kunnskapsgrunnlag. Vurderingene bygger så langt det er mulig og relevant på dokumentasjon knyttet til virksomheten og omgivelsene.

<sup>12</sup> Helfos arbeid med og kriterier for valg av kontorstruktur er omfattet av Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon av 28. november 2014. Tidligere nevnte føringer fra Hdir og HOD tar opp i seg de samme kriteriene. Helfo har også vurdert Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) «Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser» av 17. februar 2017, som i tillegg til å gi sentrale politiske føringer, inneholder utviklingstrekk, funn og evalueringer som har vært relevant for Helfo i vurderinger og valg av kriterier.



Anvendelse av kriterier med vurdering av effekter er gjort systematisk med støtte i bl.a. metodikk for strukturert problemløsning og en økonomisk simuleringsmodell<sup>13</sup>. Dette er mulighetsanalysen der mulighet er definert som potensiale for at noe kan skje.

## 5.2 Nullalternativet

Nullalternativet er dagens kontorstruktur med forventet utvikling dersom ingen tiltak iverksettes. Tiltak i denne utredningen er reduksjon av antall lokasjoner, sammenliknet med i dag.

Bemanningsmål i Helfo er det samme, uavhengig av kontorstrukturløsningen, og ligger til grunn for nullalternativet og de fire øvrige løsningsforslagene som utredes. Det samme gjelder endringer i kostnader knyttet til arealer og kontorarbeidsplasser som følge av innføring av statlig norm med 23 kvm per ansatt og egen arbeidsplassveileder for Helfo.

Kostnadsforskjellene mellom nullalternativet og de øvrige alternativene er beregnet ved hjelp av den økonomiske simuleringsmodellen på følgende kostnadsområder:

- Reiser – reisetid (arbeidstid) og kostnader
- Administrative kostnader
- Kostnader knyttet til fleksibilitet<sup>14</sup>

Ved bruk av kriteriene, ut over det som handler om kostnader, er nullalternativet en referanse som øvrige alternativer vurderes opp i mot. Nullalternativet imøtekommer ikke kriteriene og er bakgrunnen for oppdraget med å vurdere ny kontorstruktur.

## 5.3 Etablering av utvalg for vurdering av ny kontorstruktur

Helfo ser at effekter oppnås gjennom en mer ensartet organisasjon, med færre lokasjoner og mer samlede kompetansemiljøer.

Ny kontorstruktur er avgrenset mot oppgavesammensetning og -fordeling, som Helfo vil velge etter endelig beslutning av ny kontorstruktur. Likevel må ny kontorstruktur legge til rette for en hensiktsmessig og optimal oppgavesammensetning og -fordeling. Disse områdene er gjensidig avhengig av hverandre, og har blitt tatt hensyn til ved vurdering av kontorstruktur.

Dagens kontorstruktur med mange, spredte og små lokasjoner er ikke i stand til å imøtekomme kriteriene. Anvendelsen av kriteriene, rammeverk for effekter og kunnskapsgrunnlaget, viser at det er behov for betydelig færre og betydelig større enheter som har bestemte kvaliteter i sine omgivelser.

Med utgangspunkt i dagens kontorstruktur med 22 kontoer og tre arbeidssteder, ser vi at 6 kontorer har en størrelse som kan være egnet i en ny kontorstruktur. De har en størrelse som ligger innenfor disse intervallene:

- + 100
- 40-100
- 15-40

16 kontorer av dagens kontorer og arbeidssteder har færre enn 15 ansatte. Kontorets størrelse ved antall ansatte, samt kvaliteter ved omgivelsene sier noe om fremtidig potensiale for å realisere effekter og imøtekomme kriteriene. Helfo har vurdert at kombinasjonen av økonomiske og administrative kostnader, samt potensialet for kompetanseutvikling og rekruttering, gjør disse miljøene lite egnet til å bygge opp fremover. Det er likevel valgt å definere et alternativ der

<sup>13</sup> I arbeidet med delutredning om økonomiske vurderinger ble det utarbeidet en simuleringsmodell bygget i Excel for å synliggjøre konsekvenser av kontorstrukturendringer. Modellen gir bl.a. informasjon om kostnader knyttet til arbeidsstedene, antall ansatte, hvor styringslinjene og avdelingene er lokalisert, estimat for reisekostnader, reisetid mellom kontorstedene og beregninger knyttet til pendle- og flyttekostnader. I tillegg har modellen informasjon ut over rene kostnadstall, bl.a. befolkningsdata for arbeidsstedene, arbeidsmarked, utdanningsnivå og sysselsetting med inn- og utpendling.

<sup>14</sup> Kostnader knyttet til fleksibilitet er kapasitet til personale ved kontoret for å skalere opp og ned. Utgiftene er knyttet til utstyr, areal, IKT.

lokasjoner med færre enn 15 ansatte inngår. Under særlige forutsetninger knyttet til spesifikk kompetanse, strategisk beliggenhet, gjennomførings- og omstillingsevne mv. er det mulig at disse lokasjonene kan tenkes å være del av en ny kontorstrukturløsning for Helfo.

**Tabell 5.3-2 Størrelse på eksisterende kontorsteder**

Ansatte	Antall kontorsteder	Kontorsteder
100+	1	Tønsberg
40-100	4	Oslo, Fredrikstad, Sola, Ørsta
15-40	1	Mo i Rana
1-15	16	Voss, Eidsvoll, Kristiansand, Bergen, Orkdal, Brumunddal, Kongsberg, Beiarn, Kirkenes, Risør, Gloppen, Harstad, Vågå, Nærøy, Verdal, Lenvik

På bakgrunn av dette definerte Helfo 4 alternative løsningsforslag til ny kontorstruktur som ble vurdert og analysert, både hver for seg og komparativt. Disse vurderes opp mot nullalternativet som er dagens kontorstruktur.

## 5.4 Vurderingene av fire alternative løsningsforslag

Tabellen og bildene under viser oversikt over geografisk fordeling av kontorene i de ulike alternativene.

**Illustrasjon 5.4-1 Kontorsteder og kart**

Alternativ 5 kontorsteder	Alternativ 6 kontorsteder	Alternativ 8 kontorsteder	Alternativ 3 kontorsteder
Tønsberg Fredrikstad Sola Ørsta Mo i Rana	Oslo Tønsberg Fredrikstad Sola Ørsta Mo i Rana	Tønsberg Fredrikstad Sola Ørsta Mo i Rana Kristiansand Orkdal Brumunddal	Tønsberg Fredrikstad Sola
			

De fire alternativene er vurdert opp mot de tre første kriteriene sikre rett kompetanse, effektiv ressursutnyttelse, og sikre omstillings- og utviklingsdyktighet. Til slutt er kriterium om å ivareta formålet om regional fordeling av statlige arbeidsplasser vurdert.

#### 5.4.1 Vilkår for å sikre rett kompetanse

Nye tjenester og brukerforventinger, ny teknologi og digitalisering, krav til effektivitet, kompleksitet i oppgaveløsningen og endrede arbeidsprosesser medfører behov for ny kompetanse og annen kompetansesammensetning enn Helfo har i dag.

Arbeidet med kriteriet har bekreftet at Helfo har behov for å skape bedre forutsetninger for å videreutvikle, rekruttere og sette sammen ny kompetanse. I arbeidet med kriteriet er det tydelig at ulike løsninger gir forskjellige forutsetninger for å sikre rett kompetanse. Det er viktig for Helfo å sikre tilstrekkelige forutsetninger for kompetanseutvikling for å lykkes med digitalisering og realisere potensielle produktivitetsforbedringer av dette. Dersom løsningen skaper for svake vilkår for å lykkes med kriteriet vil det påvirke resultater og omstillingstakt både på kort og lang sikt.

Viktige avveininger knyttet til kriteriet er bevaring og videreutvikling av kjernekompetansen som er avgjørende for leveransene Helfo gjør i dag. For stort handlingsrom for raskt i ny kontorstrukturløsning kan gi tap av kjernekompetanse og evne til både leveranser og omstilling/videreutvikling. Det kan utsette ønskede resultater og effekter på kort og/eller lang sikt.

For å sikre rett kompetanse må Helfo:

- Legge til rette for å ivareta nødvendig kjernekompetanse<sup>15</sup> i virksomheten
- Legge til rette for å rekruttere og utvikle personale med høyere kompetanse enn i dag
- Skape vilkår for å mobilisere og etablere ny sammensatt og utfyllende kompetanse<sup>16</sup>
- Skape forutsetninger for effektiv kompetansestyring- og utvikling med styrkede vilkår for etter- og videreutdanning, og strategiske partnerskap.

#### Beholde og rekruttere kompetanse

I risikovurderingen som fremgår under er det identifisert uønskede hendelser knyttet til både manglende økonomisk og personalmessige handlingsrom. Det innebærer at det vil mangle vilkår for å rekruttere rett kompetanse til rett tid, og risiko knyttet til å miste eller mangle nøkkelkompetanse.

Tabellen under viser antall direkte berørte ansatte av totalt 555 i de 4 ulike løsningsforslagene. Dette gir et bilde av muligheten for på den ene side å beholde kjerne- og nøkkelkompetanse, og på den andre siden nødvendigheten av å rekruttere ny kompetanse. Nødvendigheten for nyrekruttering er større der det er mange berørte som i løsningen med 3 kontorer, fordi erfaring viser at om lag 8 prosent blir med til nytt arbeidssted. Samtidig er potensiale for å beholde nøkkelkompetanse størst der det er mange kontorer i løsningen, som i alternativet med 8 kontorer. Men i denne løsningen er også potensiale for å skape et økonomisk og personalmessig handlingsrommet svakest.

**Tabell 5.4-2 Antall direkte berørte ansatte**

	5 kontorsteder	5 kontorsteder + Oslo	8 kontorsteder	3 kontorsteder
Antall direkte berørte ansatte	182	114	148	244
Antall ikke direkte berørte ansatte	373	441	407	311
Direkte berørte ansatt i prosent	33 %	21 %	27 %	44 %

Både eksternt og internt kunnskapsgrunnlag bygger opp under at høyere formell kompetanse er en forutsetning for å sikre rett kompetanse i fremtiden. Derfor er arbeidsmarkedet,

<sup>15</sup> Kjernekompetanse, eller spiss/spesifikk kompetanse er en formell og erfaringsbasert kompetanse, som er individuell og som egner seg for å utføre avgrensede forutsigbare oppgaver som gjentar seg ofte og ivaretas av enkeltpersoner.

<sup>16</sup> S sammensatt og utfyllende kompetanse skapes eller mobiliseres ved at to eller flere individer med ulik formell og/eller erfaringsbasert kompetanse samhandler målrettet for å løse komplekse og sammensatte oppgaver.

rekrutteringsgrunnlaget, og potensialet for etter- og videreutdanning sentrale kvaliteter ved omgivelsene til lokasjonene i løsningsforslagene.

For å vurdere og sammenligne disse kvalitetene ved lokasjonene, har Helfo brukt statistikk og informasjon med utgangspunkt i geografisk inndeling i landsdel, fylke og bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-region)<sup>17</sup>. Bakgrunnen for at Helfo har valgt å gå så bredt ut i tilnærmingen, er at BA-regioner har en for snever inndeling og ikke fungerer hensiktsmessig for enkelte av Helfos lokasjoner<sup>18</sup>. Dette gjelder der bo- og arbeidsmarkeder ligger tett og er sentrerte, men likevel inndelt i forskjellige BA-regioner<sup>19</sup>.

Tabellen under viser statistikk og informasjon som til sammen sier noe om kvaliteten ved omgivelsene i lys av kravet til å beholde, rekruttere og videreutvikle kompetanse.

**Tabell 5.4-3 Oppsummerte tall<sup>20</sup> knyttet til arbeidsmarked og rekrutteringsgrunnlaget**

Fylke / BA-region	Innbyggere	Antall sysselsatte	Sysselsatte (pst. av befolkning 20 - 66 år)	Registrert arbeidsledighet	Statlig forvaltning	Andel innpendling, kommune	Andel utpendling, kommune
<b>Vestfold</b>	<b>247 441</b>	<b>105 034</b>	<b>72 %</b>	<b>2,9 %</b>	<b>10 %</b>		
Tønsberg	138 266	61 704	73 %		14 %	74 %	40 %
<b>Oslo / Akershus</b>	<b>1 275 485</b>	<b>723 936</b>	<b>76 %</b>	<b>2,4 %</b>	<b>13 %</b>		
Oslo <sup>21</sup>	1 335 179	741 407	76 %		13 %	48 %	18 %
<b>Østfold</b>	<b>292 939</b>	<b>116 621</b>	<b>70 %</b>	<b>2,5 %</b>	<b>10 %</b>		
Fredrikstad / Sarpsborg	155 141	65 972	70 %		11 %	24 %	38 %
<b>Rogaland</b>	<b>474 602</b>	<b>231 815</b>	<b>75 %</b>	<b>3,4 %</b>	<b>8 %</b>		
Stavanger / Sandnes	341 036	171 780	75 %		8 %	133 %	60 %
<b>Møre og Romsdal</b>	<b>267 194</b>	<b>126 814</b>	<b>76 %</b>	<b>2,5 %</b>	<b>8 %</b>		
Ørsta / Volda	19 920	8 963	76 %		13 %	21 %	37 %
<b>Nordland</b>	<b>242 637</b>	<b>114 973</b>	<b>75 %</b>	<b>2,0 %</b>	<b>13 %</b>		
Rana	30 472	14 638	75 %		13 %	9 %	8 %
<b>Agderfylkene</b>	<b>302 163</b>	<b>133 230</b>	<b>71 %</b>	<b>3,0 %</b>	<b>10 %</b>		
Kristiansand	139 648	66 072	72 %		11 %	35 %	18 %
<b>Sør-Trøndelag</b>	<b>316 833</b>	<b>163 053</b>	<b>76 %</b>	<b>2,1 %</b>	<b>15 %</b>		
Orkdal	14 583	6 852	76 %		11 %	33 %	32 %

<sup>17</sup> Inndelingen i landsdeler er basert på rapporten «Regionale utviklingstrekk 2016» (KMD 2016). Fordelingen i BA-regioner, jf. NIBR-rapporten «Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner» (Gundersen og Juvkam 2013). BA-regioner danner geografiske område med avgrenset intern reiseavstand mellom bo- og arbeidssted.

<sup>18</sup> Kontorstedene ligger som hovedregel i BA-regionens senter. Enkelte unntak gjør at regionen ikke nødvendigvis fanger opp hele det relevante arbeidsmarkedet. Valgt tilnærming har derfor vært å se på tall for befolkning, sysselsetting, utdanning, pendling og fordeling av sysselsetting for offentlig og privat sektor for BA-regioner og fylker. Dette for å få en samlet fremstilling av arbeidsmarkedet ved de ulike lokasjonene, og derigjennom rekrutteringsgrunnlaget.

<sup>19</sup> Eksempler på dette er regionen Tønsberg, som ikke inkluderer Sandefjord (25 minutter unna) eller Oslo (75 minutter unna) og regionen Fredrikstad/Sarpsborg som ikke inkluderer Moss (35 minutter unna), Halden (40 minutter) og Oslo (70 minutter). Det er høy pendleaktivitet mellom disse byene.

<sup>20</sup> Kilder: SSB, Tabell 11168, 07979 og 11616, tall for 2016. NAV tabell «Helt ledige», tall for september 2017. (Bearbeiding Helfo). Tall for pendling gjelder for kommunen til arbeidsstedet ligger i, og ikke BA-regionen. Kolonnen med tall for BA-region Hamar gjelder derfor Ringsaker kommune der Brumunddal ligger mens tall for BA-region Stavanger/Sandnes gjelder for Sola kommune.

<sup>21</sup> BA-regionen Oslo inneholder enkelte kommuner utenfor Oslo og Akershus.

Trondheim	278 237	144 429	76 %		17 %	
<b>Hedmark</b>	<b>196 087</b>	<b>85 959</b>	<b>73 %</b>	<b>1,8 %</b>	<b>12 %</b>	
Hamar	91 975	42 667	75 %		12 %	29 % 42 %

**Tabell 5.4-4 Utdanning**

Fylke / BA-region	Grunnskole (nivå 1-2)	Videre- gående (nivå 3-5)	Universitets- og høyskole- utdanning, 1-4 år (nivå 6)	Universitets- og høyskole- utdanning, over 4 år (nivå 7-8)	Uoppgitt utdanning (9)	Andel av sysselsatte med høyere utdanning
<b>Vestfold</b>	<b>16 505</b>	<b>41 527</b>	<b>26 854</b>	<b>7 379</b>	<b>4 404</b>	<b>35 %</b>
Tønsberg	9 124	23 566	16 762	4 951	2 591	38 %
<b>Oslo / Akershus</b>	<b>93 141</b>	<b>217 578</b>	<b>209 357</b>	<b>118 570</b>	<b>48 589</b>	<b>48 %</b>
Oslo	96 112	224 524	213 408	119 552	49 437	47 %
<b>Østfold</b>	<b>21 385</b>	<b>46 502</b>	<b>27 962</b>	<b>7 092</b>	<b>4 972</b>	<b>32 %</b>
Fredrikstad / Sarpsborg	11 808	26 296	16 317	4 049	2 839	33 %
<b>Rogaland</b>	<b>32 552</b>	<b>91 705</b>	<b>55 412</b>	<b>23 176</b>	<b>12 948</b>	<b>36 %</b>
Stavanger / Sandnes	23 960	64 814	41 341	19 842	10 394	38 %
<b>Møre og Romsdal</b>	<b>19 664</b>	<b>52 495</b>	<b>30 866</b>	<b>7 530</b>	<b>6 023</b>	<b>33 %</b>
Ørsta / Volda	1 282	3 477	2 597	636	256	39 %
<b>Nordland</b>	<b>21 052</b>	<b>46 116</b>	<b>27 311</b>	<b>6 953</b>	<b>4 246</b>	<b>32 %</b>
Rana	2 696	6 333	3 430	694	420	30 %
<b>Agderfylkene</b>	<b>18 565</b>	<b>55 887</b>	<b>33 870</b>	<b>9 854</b>	<b>4 562</b>	<b>36 %</b>
Kristiansand	8 936	26 922	17 511	5 854	2 301	38 %
<b>Sør-Trøndelag</b>	<b>20 633</b>	<b>62 185</b>	<b>43 326</b>	<b>20 179</b>	<b>6 641</b>	<b>42 %</b>
Orkdal	1 086	3 243	1 511	304	133	29 %
Trondheim	17 442	53 075	40 117	19 955	5 591	44 %
<b>Hedmark</b>	<b>15 041</b>	<b>35 600</b>	<b>20 537</b>	<b>5 226</b>	<b>2 503</b>	<b>33 %</b>
Hamar	7 245	17 002	10 836	3 080	1 301	35 %
<b>Norge</b>	<b>375 135</b>	<b>954 459</b>	<b>668 342</b>	<b>270 917</b>	<b>129 262</b>	<b>39 %</b>

Det er også laget en oversikt over utdanningsinstitusjoner på høyskole og universitetsnivå ved og i nærheten av potensielle kontorsteder i de aktuelle BA-regionene.<sup>22</sup> Oversikten gir et bilde av bredden og størrelsen i høyskole- og universitetstilbudene, og nærheten til disse. Dette indikerer en kvalitet ved omgivelser som er viktig for nyrekruttering og etter- og etterutdanning og potensiell FoU-partnerskap for organisasjons- og tjenesteutvikling.

Alternativet med 3 kontorer gir et veldig høyt antall studiesteder nær kontorene. Alternativ med 5 kontorer gir også god tilgang, men med noe mindre kvalitet i omgivelsene ved at to av lokasjonene har svakere tilgang til og større avstand til studiesteder. Ved 8 kontor-alternativet forsterkes dette bildet.

<sup>22</sup> Vi har benyttet Norsk senter for forskningsdatabasen om statistikk for høyere utdanning (DBH). Databasen inneholder informasjon om utdanningene i Norge som inkluderer universiteter, høyskoler og fagskoler.

### **Strategisk partnerskap**

Samhandling med eksterne er relevant for å sikre rett kompetanse, samt skape vilkår for utviklings- og omstillingsdyktighet. Dette handler bl.a. om strategiske partnerskap, samarbeid med Helsedirektoratet og Direktoratet for e-helse, andre statlige virksomheter og andre relevante samarbeidspartnere.

Helfos mest sentrale kjente samarbeidspartnere i dag er Helsedirektoratet og Direktoratet for e-helse. Disse vil også være viktige fremover bl.a. i digitaliseringsarbeidet og utvikling av regelverk. Aktører som Difi og DFØ er også relevante samarbeidspartnere nå og fremover. Alle løsningene innebærer kort reisevei mellom flere kontorsteder og disse samarbeidspartnerne. Alternativene med færre lokasjoner gir større rom for at flere medarbeidere kan delta i prosesser og aktiviteter som skjer f.eks. i Oslo, enn alternativet med flere lokasjoner som krever mer ressurser knyttet til reiser.

### **Skape leveringsdyktige kompetansemiljøer**

Relevante faktorer for å utvikle leveringsdyktige kompetansemiljøer er:

- Gode vilkår for å beholde, videreutvikle og rekruttere kompetanse, jf. redegjørelsen over.
- Mer ensartet organisasjon med tanke på ledelse, kultur og arbeidsmiljø

Kunnskapsgrunnlaget, bl.a. SINTEF-rapport, peker på at færre og større miljøer er en forutsetning for å skape fremtidige leveringsdyktige kompetansemiljøer.

Andre sammenlignbare virksomheter har identifisert behovet og tilrettelagt for dette gjennom endret kontorstruktur. Skatteetaten skriver i sin rapport «Ny kontorstruktur i Skatteetaten» at: *kompleksiteten i oppgaveløsningen øker, og det stiller større krav til at etaten bygger fagmiljøer som er fleksible når det gjelder arbeidsform og mobilitet. Skatteetaten mener at større kontorer gir mulighet for tettere samhandling og oppfølging mellom medarbeider og leder og at dette innebærer en viktig kvalitativ effekt.*

Statens lånekasse skriver i sin rapport at;

*«Færre større enheter vil gi mulighet for mer varierte arbeidsoppgaver ved at flere saksområder samles». Om nytte tenker de at: «det vil ikke være vesentlige/kvantifiserbare produktions- og effektivitetsgevinster i saksbehandling ved færre lokasjoner. Det er likevel rimelig å anta at færre lokasjoner vil gi redusert koordineringsbehov på flere områder, herunder ledelse og styring samt arbeid i fagnettverk, superbrukernettverk og kompetansenettverk.»*

Dagens situasjon i Helfo med en lite ensartet kontorstruktur, fordelt på mange lokasjoner som er spredt geografisk, hindrer virksomheten i å utvikle ensartede og leveringsdyktige kompetansemiljøer. For å skape vilkår for å utvikle leveringsdyktige miljøer må kontorstrukturen være mest mulig ensartet (størrelse og antall) og innfri krav til kvaliteter ved omgivelsene. Kontorstruktur er ikke tilstrekkelig for å skape leveringsdyktige miljøer, men er en nødvendig forutsetning sammen med oppgavesammensetning, oppgavefordeling og organisering, i tillegg til kultur og ledelse.

Alternativene med 3 og 5 kontorer gir gode forutsetninger for å rekruttere rett kompetanse, og skape leveringsdyktige kompetansemiljøer. Dette på grunn av økonomisk og personalmessig handlingsrom, inkludert mulighet for ny-rekruttering, kvaliteten ved omgivelsene, og potensialet for størrelse og ensartethet på kontorsteder. Alternativet med 6 og 8 kontorer gir et svakere og utilstrekkelig handlingsrom for å lykkes med kriteriet rett kompetanse, og innebærer en mer uensartet struktur selv etter endring. Alternativet med 6 kontorer, som inkluderer Oslo, gir begrensinger på oppskalering og muligheter for ny-rekruttering.

#### **5.4.2 Vilkår for effektiv ressursutnyttelse**

Anvendelsen av kriteriet ved vurdering av kontorstruktur viser at det er behov for færre og større enheter. Størrelsen på kontorene har betydning for å oppnå effektiv ressursutnyttelse gjennom bl.a. direkte kostnadsbesparelser og arealeffektivisering.

Færre og større enheter gir nye vilkår for å få mer ut av eksisterende ressurser og styrke produktiviteten. Det gir også bedre vilkår å oppnå rett kvalitet, pga. en mer ensartet organisasjon med større fagmiljøer. Dette er bl.a. funn i SINTEF-rapporten og legges til grunn i Lånekassens utredning.

Helfo ønsker å legge til rette for effektiv ressursutnyttelse gjennom en kontorstruktur som skaper vilkår for dette gjennom:

- Samlede og større kompetansemiljøer
- Mer ensartet organisasjon med tanke på ledelse, kultur og arbeidsmiljø
- Optimalisert bruk av ressurser (f.eks. personal, areal, IKT)
- Reduserte driftskostnader

Ved vurdering av alternativene ser vi at alle løsningene gir vilkår for betydelig bedre effektiv ressursutnyttelse enn dagens kontorstruktur, dvs. nullalternativet, gjennom reduserte driftskostnader og optimalisert bruk av ressurser. Ved bruk av økonomimodell, simuleringer og anslag er potensialet konkretisert i økonomiske størrelser. Dette utgjør både potensial for effektivisering, men også potensialet for å kunne allokere ressurser til nødvendig omstilling og utvikling av Helfo, jf. mål og krav over.

Selv om alle alternativene også gir styrkede vilkår for effektiv ressursbruk, er det stor forskjell på det økonomiske og personalmessige handlingsrommet som blir skapt ved de ulike alternativene. Det er forskjell på hvilke vilkår de gir med tanke på å skape bedre kvalitet gjennom en mer ensartet organisasjon med større fagmiljøer. Alternativet med 3 kontorer gir betydelig større potensial for effektiv ressursutnyttelse enn de øvrige alternativene.

Under følger oversikt over estimert kostnadsreduksjon for de ulike alternativene. Potensielle reduserte utgifter vil gi et økt økonomisk handlingsrom sammenlignet med nullalternativet (som innebærer at anslag i form av at reduserte utgifter ikke forekommer).

**Tabell 5.4-5 Oversikt over estimert kostnadsreduksjon for ulike alternativer**

	3 steder	5 steder	6 steder	8 steder
<b>Forsiktig estimat -30 %</b>	13 000 000	11 000 000	10 000 000	7 000 000
<b>Middels</b>	18 000 000	15 000 000	14 000 000	10 000 000
<b>Høyt estimat + 30 %</b>	23 000 000	20 000 000	18 000 000	13 000 000
<b>Spennvidde</b>	13 - 23 millioner	11 - 20 millioner	10 - 18 millioner	7 - 13 millioner

**Tabell 5.4-6 Oversikt over spesifisert estimat**

	3 steder	5 steder	6 steder	8 steder
<b>Estimert antall reiser</b>	980	1 270	1 590	2 220
<b>Antall reiser pr ansatt</b>	2,10	2,73	3,41	4,76
<b>Reduksjon fra dagens antall reiser pr ansatt</b>	61 %	50 %	37 %	12 %
<b>Besparelse i reise</b>	14 000 000	12 000 000	10 500 000	7 000 000
<b>Besparelse i adm. kost.</b>	2 640 000	2 400 000	2 280 000	2 040 000
<b>Redusert behov for fleksibilitet</b>	1 100 000	1 000 000	950 000	850 000
<b>Sum</b>	<b>17 740 000</b>	<b>15 400 000</b>	<b>13 730 000</b>	<b>9 890 000</b>

### 5.4.3 Vilkår for omstillings- og utviklingsdyktighet

Kriteriet om å sikre omstillings- og utviklingsdyktighet handler om å lage en kontorstruktur som skaper vilkår for å utvikle en fleksibel organisasjon som er i stand til å tilpasse seg raskt endrede krav og rammebetingelser, tjenesteportefølje- og oppgaver. I tillegg handler det om å legge til rette for en organisasjon som kan skape innovasjon i tråd med krav og utviklingstakt.

I arbeidet med kriteriet ble det tydelig at vurderingen og sammenhengene i de øvrige kriteriene, rett kompetanse og effektiv ressursutnyttelse, gjelder også her. Det sentrale er å sikre en kontorstruktur som gir tilstrekkelig økonomisk handlingsrom for investeringer i ny teknologi, og som gir godt rom for å rekruttere ny kompetanse og har kvaliteter i omgivelser for strategisk partnerskap, særlig knyttet til innovasjon og utvikling. I tillegg er en ensartet organisasjon med et begrenset antall lokasjoner av en viss størrelse, avgjørende.

#### **5.4.4 Ivareta føringer om regional fordeling av statlige arbeidsplasser**

Kriteriet<sup>23</sup> handler om at Helfo som virksomhet tar hensyn til vedtatte føringer for regional fordeling av statlige arbeidsplasser. I arbeidet med kriteriet har Helfo lagt til grunn at virksomheten ikke alene skal imøtekomme føringene om regional fordeling av arbeidsplasser i sin kontorstrukturløsning, men bidra til statens samlede ansvar.

Helfo er i dag spredt på mange lokasjoner som er uensartet med tanke på størrelse, tjenesteområder og oppgaveportefølje. Ved vurdering av ny kontorstruktur er det ikke tilfeldig eller likegyldig hvilke geografiske lokasjoner som inngår i de alternative løsningsforslagene. Størrelse og kvaliteter ved omgivelsene er sentralt. Det samme gjelder handlingsrommet løsningen gir, men også eksisterende tjenesteportefølje ved lokasjonene i dag. Det siste er avgjørende for at Helfo skal kunne levere under omstilling. Dette blir ytterligere understreket ved risikovurderingen av løsning og gjennomføring.

Det ligger til HOD og KMD å avgjøre om regional fordeling av statlige arbeidsplasser er ivaretatt i anbefaling til ny kontorstruktur i Helfo. Helfo legger til grunn at endelig beslutning ikke vesentlig endrer Helfos muligheter til å skape nødvendig økonomisk handlingsrom (effektivisering av driften) og handlingsrom for rekruttering og sammensetning av ny kompetanse. Disse forhold er av stor betydning for evnen til å levere tjenester til brukere under omstilling.

Alternativ med 3 kontorer er den løsningen som svakest ivaretar kriteriet med hensyn til regional fordeling. Alternativet med 8 kontorer er den løsningen som samlet sett gir størst regional fordeling der flere av kontorene ligger i regionale senter rundt i Norge. Som vurderingene over viser gir ikke en slik spredning av Helfos kontorer vilkår for nødvendig omstilling og utvikling.

Alternativet med 6 kontorer, som inkluderer Oslo, gir utfordringer med tanke på å lykkes med flere av kriteriene og særlig momentene i de statlige føringene vedrørende regional fordeling av statlige arbeidsplasser.

Føringer fra overordnet myndighet om at det ikke er anledning til å legge nye oppgaver til Oslo, reduserer Helfos potensielle handlingsrom for å skalere opp- og ned lokasjonene i kontorstrukturløsningen i forbindelse med oppgavesammensetning og -fordeling. Kontorstruktur skal legge til rette for å bygge nye kompetansemiljøer som gir faglige- og organisatoriske synergier og effekter. Frafall av mulighet til å bygge opp ett kontor reduserer fleksibiliteten i hele virksomheten, og svekker muligheten for å lykkes med effektiv ressursbruk og optimal omstillings- og utviklingsdyktighet.

Retningslinjer gir føringer om at det skal vurderes om statlige virksomheter kan lokaliseres utenfor Oslo i forbindelse med omorganiseringer<sup>24</sup>. Helfo vurderer det slik at det er mulig å lokalisere disse arbeidsplassene utenfor Oslo i denne omorganiseringen.

Alternativet med 6 kontorer, som inkluderer Oslo, innebærer en svak regional fordeling der hovedtyngden av de statlige arbeidsplassene til Helfo ville blitt konsentrert i Oslofjord-området.

---

<sup>23</sup> Hensynet til å sikre befolkningen god tilgang til statlige tjenester er ivaretatt for alle løsningene. Helfos tjenester krever ikke brukernærhet i form av oppmøte, og vil i fremtiden i enda større grad basere seg på digitale brukermøter.

<sup>24</sup> Jf. statlige retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteyting av 2014. I henhold til retningslinjene skal nye statlige arbeidsplasser som hovedregel lokaliseres utenfor oslo. I forbindelse med omorganiseringer, skal det vurderes om virksomheter, enheter og funksjoner kan lokaliseres utenfor Oslo og de største byene.



## 5.5 Oppsummering og sammenstilling av vurderinger

Under følger en forenklet oversikt over den komparative analysen som er gjort med de ulike alternativene. Formålet er å gi et bilde av forskjellen mellom alternativene med tanke på hvordan de imøtekommer kriteriene.

**Tabell 5.5-1 Oppsummering kriterier. Vurdering av ulike alternative løsningsforslag**

Tema	Alternativ 5 kontorer	Alternativ 6 kontorer	Alternativ 8 kontorer	Alternativ 3 kontorer	Nullalternativet
<b>Sikre rett kompetanse</b>	Middels	Middels	Svakt	Sterkest	Utilstrekkelig
<b>Effektiv ressursutnyttelse</b>	Middels	Middels	Svakt	Sterkest	Utilstrekkelig
<b>Sikre omstillings- og utviklingsdyktighet</b>	Middels	Svakt	Svakt	Sterkest	Utilstrekkelig
<b>Regional fordeling av statlige arbeidsplasser</b>	Middels	Middels	Middels	Svakest	Sterkest

En samlet vurdering viser at løsningen med 3 lokasjoner og 5 lokasjoner best imøtekommer kriteriene for valg av ny kontorstruktur.

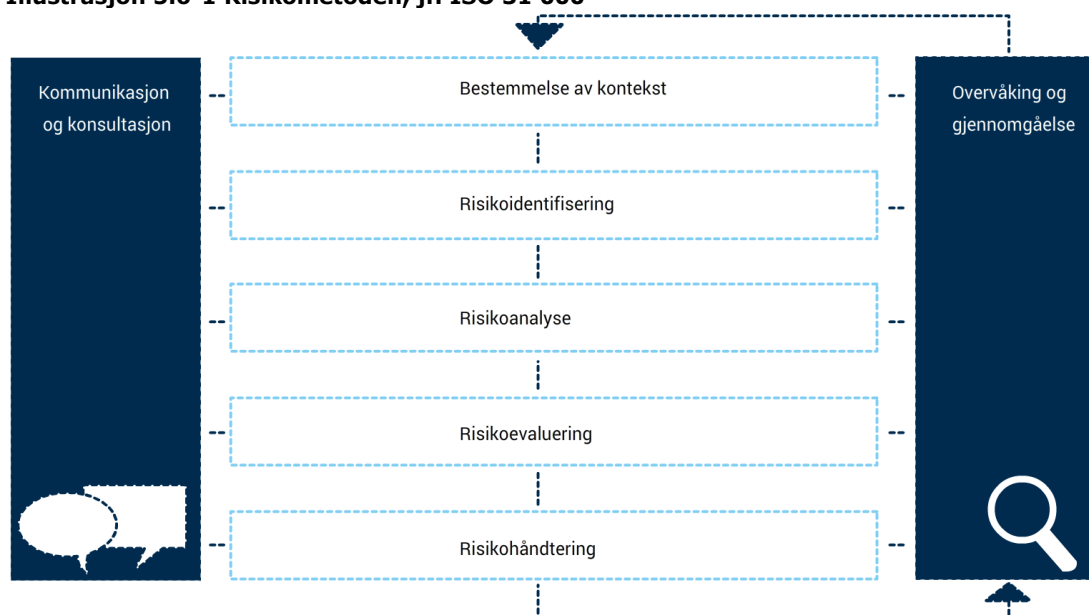
I neste kapittel redegjøres det for hvordan vi har vurdert risiko for løsningene og gjennomføringen av løsningene. Disse vurderingene danner grunnlaget for hva Helfo fremmer som anbefalt løsning.

## 5.6 Risikovurdering

I tråd med utredningsinstruksen har Helfo gjennomført risikovurderingsprosess ved utforming av anbefaling til ny kontorstruktur i Helfo. Risikovurderingene er gjennomført basert på tilnærmingen og rammeverket i ISO 31 000 «Prinsipper og retningslinjer for risikostyring».

Sammen med annen tilgjengelig informasjon og kunnskap gir risikovurderingsprosessen grunnlag for å fatte en beslutning om anbefalt kontorstruktur som har håndterbar risiko og dermed akseptabel usikkerhet knyttet til anbefalt løsning til kontorstruktur. I prosessen er både risiko for løsning og risiko for gjennomføring vurdert.

**Illustrasjon 5.6-1 Risikometoden, jf. ISO 31 000**



### 5.6.1 Om risikometoden

Metodisk er risikoanalysen gjennomført som en «grovanalyse»<sup>25</sup>. Metoden har bidratt til å få frem et mest mulig komplett og overordnet risikobilde ved vurdering av løsning for ny kontorstruktur og gjennomføring, jf. modellen over er det gjennomført risikoevaluering der identifisert risiko er vurdert og der det er utarbeidet risikoreduserende tiltak. Tiltakene er dokumentert og sammenstilt for å kunne håndteres gjennom egne tiltak i organisasjonen.

Formålet med risikovurderingen er å redusere usikkerhet og håndtere risiko. ISO 31000 gir tydelige definisjoner på sentrale begreper som benyttes for å sikre struktur og presisjon i drøftinger og dokumentasjon. Sentrale begreper i risikovurderingsprosessen er bl.a.:

**Figur 5.6-2 Definisjoner**

**Mulighet** = potensialet for at noe kan skje  
**Risiko** = virkningen av usikkerhet knyttet til mål  
**Usikkerhet** = mangel på informasjon for å ta sikre beslutninger  
**Risikohåndtering** = prosess for å modifisere risiko  
**Restrisiko** = Risiko som er igjen etter risikohåndtering

Risikovurderingsprosessen både anvender og supplerer kunnskapsgrunnlaget som er benyttet for å utarbeide anbefaling til løsning for ny kontorstruktur. Formålet er som sagt redusert usikkerhet, noe som kan illustreres slik:

**Illustrasjon 5.6-3 Risikovurderingsprosess**



<sup>25</sup> Difi skriver følgende om «grovanalyse», se lenke:

<http://internkontroll.infosikkerhet.difi.no/risikovurdering/godt-vite/helhetlige-metoder#Grovanalyse>

Risikovurderingsprosessen bidrar til å redusere usikkerhet knyttet til anbefaling til ny kontorstruktur. Prosessen vil også gi tiltak som bidrar til å håndtere risikoen som er identifisert i løsningen og i gjennomføringen. Det vil fortsatt være en andel usikkerhet som må håndteres i neste fase. Dvs. det må gjennomføres mer detaljerte analyser knyttet til tjenesteområder, aktiviteter og andre risikoområder der riktig personale er involvert og der risiko blir sett i sammenheng med oppgavesammensetning og -fordeling, og gjennomføringsløp.

### 5.6.2 Kontekst og avgrensning

Helfo har i arbeidet med risikovurderinger valgt kontekst, og lagt følgende rammer til grunn:

- Risiko for anbefalt løsning til ny kontorstruktur for Helfo gjennomført innen rammene av to til tre år etter beslutning.
  - Risiko for løsning av 4 ulike alternativer er gjennomført.
- Risiko for gjennomføring av løsning fra beslutning til ferdig implementert kontorstruktur, med særlig referanse til krav om å forberede Helfo på fremtiden, levere under omstilling og ta hensyn til medarbeidere. Kravet om å levere under omstilling er særlig vektlagt.
- Risikomatriser med kriterier for akseptabel risiko er drøftet og valgt.
- Skjema for grovanalyse for risikoanalyse er tilpasset formålet med følgende oppsett:
  - Avdekke og dokumentere uønskede hendelser knyttet til løsning og gjennomføring av ny kontorstruktur i Helfo
  - Drøfte og dokumentere eksisterende barrierer for uønskede hendelser
  - Diskutere og dokumentere forslag til risikoreduserende tiltak
  - Diskutere og dokumentere risikohåndtering.

### 5.6.3 Risikomatrise

Følgende risikomatrise er lagt til grunn for risikoanalysen:

Illustrasjon 5.6-4 Risikomatrise

RISIKOMATRISE			Sannsynlighet				
			Stor	Mid./stor	Middels	Mid./lav	Lav
			80-100% Sjanse i gjennom-	60-80% Sjanse i gjennom-føringsperiode	40-60% sjanse i gjennom-føringsperiode	20-40% sjanse i gjennom-føringsperiode	0-20% sjanse i gjennom-føringsperiode
Konsekvens			5	4	3	2	1
Meget høy	Frafall av evne til å nå bruker- og samfunnseffekter	5	25	20	15	10	5
Høy	Sterkt redusert evne til å nå bruker- og samfunnseffekter	4	20	16	12	8	4
Middels	Redusert evne til å nå bruker- og samfunnseffekter	3	15	12	9	6	3
Lav	Noe redusert evne til å nå bruker- og samfunnseffekter	2	10	8	6	4	2
Ubetydelig	Ubetydelig redusert evne til å nå bruker- og samfunnseffekter	1	5	4	3	2	1

Uakseptabel risiko - krever risikoreduserende tiltak
Alarp - vurder risikoreduserende tiltak
Akseptabel risiko

### 5.6.4 Risikoanalysen

I risikoanalysen ble det identifisert 13 uønskede hendelser knyttet til løsningene og 12 uønskede hendelser knyttet til gjennomføring av løsningene til ny kontorstruktur. Eksisterende barrierer ble dokumentert der disse finnes. Risikoskår ble gitt basert på sannsynlighet for hendelen og konsekvensen av hendelsen.

De samme identifiserte uønskede hendelsene ble vurdert i alle de 4 alternativene, for å få frem forskjellen i samlet risiko ved de ulike alternativene.

Risikobildet til alternativet med 3 kontorer, 5 kontorer og 6 kontorer ble vurdert til å inneholde uakseptabel risiko, selv med forslag til risikoreduserende tiltak knyttet til de uønskede hendelsene.

Alternativet med 3 kontorer inneholder betydelig høyere risiko sammenlignet med de øvrige alternativene. Alternativet med 8 kontorer ble vurdert å ha en akseptabel risiko.

Under følger en sammenstilling av samlet risiko ved de ulike alternativene.

**Tabell 5.6-5 Oppsummering risiko. Vurdering av ulike alternative løsningsforslag**

Tema	Alternativ 5 kontorer	Alternativ 6 kontorer	Alternativ 8 kontorer	Alternativ 3 kontorer	Nullalternativet
<b>Risiko for løsning og gjennomføring</b>	Høy risiko/ krever risikoreduserende tiltak	Høy risiko/ krever risikoreduserende tiltak	Akseptabel risiko	For høy/ uakseptabel risiko	Utsettelsesrisiko, jf. omtale under

Den uakseptable risikoen i alternativet med 5 og 6 kontorer var særlig knyttet til forventet evne til å levere tjenester på legemiddelområdet under omstilling. Legemiddelområdet ble i prosessen vurdert som særlig sårbart pga. kombinasjonen av kompetansekravet og kapasitetskravet, og det faktum at lokasjoner der dette fantes ikke imøtekom kriteriene på en god måte.

I risikoevalueringen ble det lagt vekt på å sikre en anbefaling til løsning og velge en kontorstruktur som ivaretar potensialet for nye vilkår, jf. kriteriene og som samtidig lar seg gjennomføre med en akseptabel risiko. Alternativet med 5 kontorer ble vurdert som den optimale løsningen under forutsetning av at en kunne håndtere identifisert risiko.

Alternativet med 5 kontorer ble risikovurdert på ny med et scenario der to lokasjoner med kompetanse og kapasitet på legemiddelområdet ble opprettholdt i gjennomføringsperioden. Dette ble definert som alternativ 7 (5+2). Dette endret risikobildet til alternativet med 5 kontorer og risikoen ble vurdert som akseptabel under forutsetning av at man lykkes med de øvrige identifiserte risikoreduserende tiltakene. Under følger overordnet risikobilde for anbefalt løsning med forutsetningen som beskrevet her. Figuren viser hvordan rød, gul og grønn risiko fordeler seg, både samlet antall og på løsning og gjennomføring

**Figur 5.6-6 Overordnet risikobilde for anbefalt løsning**

Risikobilde Alternativ 7 (5+2) Sirkelen viser: Antall risiko i området fordelt på L=Risiko for løsning og G=Risiko gjennomføring			Sannsynlighet				
			Stor	Mid./stor	Middels	Mid./lav	Lav
Konsekvens			80-100% Sjanse i gj.føringsper.	60-80% Sjanse i gj.føringsper.	40-60% sjanse i gj.føringsper.	20-40% sjanse i gj.føringsper.	0-20% sjanse i gj.føringsper.
Meget høy	Frafall av evne til å nå bruker- og samfunnseffekter	5	25	15	10	5	
Høy	Sterkt redusert evne til å nå bruker- og samfunnseffekter	4	20	12	8	4	
Middels	redusert evne til å nå bruker- og samfunnseffekter	3	15	12	6	3	
Lav	noe redusert evne til å nå bruker- og samfunnseffekter	2	10	8		2	
Ubetydelig	Ubetydelig redusert evne til å nå bruker- og samfunnseffekter	1	5	4	3		1

Jf. tidligere omtale av usikkerhet er det viktig å understreke at det innen flere tjenesteområder og aktiviteter er identifisert høy risiko. Dette gjelder særlig utlandsområdet, hvor hele avdelingen med tre seksjoner i dag er lokalisert til Oslo, som anbefales avvirket. Avdelingen har i dag ansvar for flere oppgaveområder hvor Helfo ikke har tilsvarende kompetanse andre steder, og hvor det vil ta tid å erstatte denne kompetansen. Det er derfor avgjørende at det i neste fase av arbeidet blir gjort grundige risikovurderinger knyttet til de ulike tjenesteområdene og oppgavene til Helfo i lys av både forslag til ny kontorstruktur, oppgavesammensetning og – fordeling og gjennomføringsløp. I tillegg må risikoreduserende tiltak iverksettes og justeres i tråd med oppdatert kunnskap og behov i organisasjonen.

## 5.7 Risikohåndtering

Risikobildet for anbefalt løsning til ny kontorstruktur inneholder 2 røde og 8 gule risikoelementer knyttet til løsning og 1 rød og 9 gule risikoelementer knyttet til gjennomføring. I risikoevalueringen er det drøftet og vurdert risikoreduserende tiltak knyttet til hver risiko som er vurdert og sammenstilt i egen handlingsplan for risikohåndtering. De risikoreduserende tiltakene er både spesifikke mot enkelt-risiko og rettet mot flere risikoelementer. Tiltakene er definert og ansvarsplassert i organisasjonen og vil bli kontinuerlig fulgt og vurdert jf. modell for risikostyring (ISO 31 000). Under følger en summarisk oversikt over risikoelementer og risikoreduserende tiltak for løsning og gjennomføring av løsning.

### 5.7.1 Risiko og risikoreduserende tiltak knyttet til risiko for løsning

Den største risikoen for selve løsningen til ny kontorstruktur er knyttet til:

- Kompetanse, både ny-rekruttering og allokering av eksisterende kompetanse
- Omstillingskostnader knyttet til eksisterende personale
- Endringsvilje, kultur og identitet
- Omstillingskostnader knyttet til økonomi

De risikoreduserende tiltakene som er identifisert handler om:

- Planleggingstiltak knyttet til strategisk kompetansestyring og-utvikling
- Utvikle og/eller anskaffe kompetanse og kapasitet til å gjennomføre planer og tiltak innen strategisk kompetansestyring og -utvikling.
- Rett gjennomføring av oppgavefordelingsprosjekt
- Aktivt lederskap, lederutvikling og -støtte
- Analyser, planer og ressurser for å bedre styre omstillingskostnader

### 5.7.2 Risiko og risikoreduserende tiltak knyttet til gjennomføring av løsning

Største risiko for gjennomføringsløpet for anbefalt løsning til ny kontorstruktur er knyttet til uønskede hendelser innen:

- Store produksjonstap der de sentrale tjenesteområdene slutter å fungere tilfredsstillende
- Tap av nødvendig utviklingskraft i perioden
- Betydelig høyere sykefravær i perioder
- For stort tap av nøkkelpersonale i gjennomføringsperioden
- Utilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre planlagt omstilling og sterkt redusert styrbarhet i organisasjonen

De risikoreduserende tiltakene som er identifisert er knyttet til:

- Planleggingstiltak knyttet til strategisk kompetansestyring og-utvikling samt bruk av virkemidler, overtid midlertidig tilsatte, ressursstyring o.l.
- Omdisponering av ressurser til sårbare produksjonsmiljøer
- Styrt endring av kvalitetsnivå i tjenestene i perioder
- Aktivt lederskap, lederutvikling og -støtte
- Program- og prosjektorganisering for samordning og økt kontroll med drifts-, utviklings- og omstillingsprosessene

### 5.7.3 Resurser og kapasitet for risikohåndtering

De risikoreduserende tiltakene er drøftet og vurdert i et ressursperspektiv. Formålet med vurderingen er å anslå omfanget av oppgavene som ligger i risikohåndteringen av risiko i anbefalt

løsning til ny kontorstruktur. Disse oppgavene må planlegges, gjennomføres og følges opp i tillegg til andre planlagte oppgaver knyttet drift, utvikling og omstilling. Dette stiller store krav til ledelse og styring i gjennomføringsperioden.

En forutsetning for å oppnå akseptabel risiko ved løsningen er at man lykkes med å gjennomføre de definerte risikoreduserende tiltakene.

#### Illustrasjon 5.7-1 Arbeidskrav i gjennomføringsperioden



#### 5.7.4 Utsettelsesrisiko

I arbeidet med anbefaling av ny kontorstruktur har Helfo identifisert en «utsettelsesrisiko», dvs. en risiko ved å unngå å implementere en kontorstrukturløsning i tråd med kriteriene. Denne utsettelsesrisikoen er ikke systematisk analysert, men kan beskrives som risiko knyttet til:

- Det påløper større kostnader ved å utsette nødvendig omstilling
- Virksomheten vil ikke være i stand til å løse eksisterende eller nye samfunnsoppgaver pga. feil kompetanse, kapasitet og teknologi i organisasjonen

Denne risikoen er særlig knyttet til nullalternativet.

#### 5.7.5 Risiko/mulighet for nye oppgaver tilført Helfo i gjennomføringsperioden

Det vises til definisjonen i modellen over hvor en mulighet er definert som potensialet for at noe kan skje.

Helfo har identifisert potensialet: «tilførsel av nye oppgaver til Helfo i gjennomføringsperioden for ny kontorstruktur». Denne muligheten er ikke analysert systematisk, men er identifisert som en «kjent ukjent» i arbeidet med anbefaling til løsning. Historiske erfaringer og kunnskapsgrunnlag som Helfo mot 2025 peker på muligheter for tilførsel av oppgaver i gjennomføringsperioden.

Eventuell tilførsel av nye oppgaver vil kreve strategi for implementering og kan dermed medføre endringer i arbeidskrav til organisasjonen i gjennomføringsperioden.

## 6 Omstillingskostnader og gjennomføring

### 6.1 Omstillingskostnader

Helfo vil gjennomføre endring av kontorstruktur innenfor gjeldende budsjетtramme. Det vises til styringsdialog med Helsedirektoratet.

Omstillingskostnader er kostnader som oppstår i gjennomføringen av endring i kontorstruktur, og er dermed midlertidige kostnader. Omstillingskostnadene vil oppstå i dag og er anslått å vare til utløpet av 2022, og vil variere gjennom perioden.

Under følger en oversikt over definerte poster for omstillingskostnader i forbindelse med endring av kontorstruktur. Kostnadene er forventet å være knyttet til kategoriene lønns- og personalutgifter, kompetanseutvikling, avvikling og flytting av kontorsteder og øvrige administrative kostnader.

Lønns- og personalutgifter:

- Midlertidige ansatte
- Overtid
- Virkemiddelbruk ved omstilling
- Styrket bedriftshelsetjeneste

Kompetanseutvikling:

- Kompetanseutvikling og rekruttering
- Lederutvikling

Avvikling og flytting:

- Nedleggelse av kontorer (jf. husleiekontrakter) og flytting av arkiv og utstyr
- Oppfølging av arbeidsplassveileder med ombygginger/møbler/inventar

Øvrige administrative kostnader:

- Reiser og transport mm.

Erfaringer fra siste store organisasjonsendring (Helfo 2015) tilsier at utgifter til midlertidige ansatte og overtid er blant de store kostnadene. Helfo forventer i forbindelse med ny kontorstruktur at oppfølging av arbeidsplassveileder og virkemiddelbruk også vil være store kostnadsposter.

Det er igangsatt arbeid for grundigere å beregne omstillingskostnader knyttet til anbefalt løsning til ny kontorstruktur. Ved detaljplanlegging av gjennomføringsløp vil det bli utarbeidet et eget budsjett for omstillingskostnader knyttet til endring av kontorstruktur samt endring av oppgavesammensetning og – fordeling. Endelig budsjett for omstillingskostnader vil være et resultat av grundige beregninger og avdekking av behov, samt involvering og drøfting med tillitsvalgte og verneombud.

### 6.1.1 Konsekvenser for medarbeidere

Anbefalingen om ny kontorstruktur innebærer at 160 medarbeidere får nytt arbeidssted dersom de velger å følge med oppgavene til nytt kontorsted. Medarbeidere og kontorer som er direkte berørt av anbefalingen fremgår i tabellen under.

Det er en målsetting for Helfo at flest mulig av de berørte ansatte følger med til nytt arbeids- og tjenestested. Det blir derfor åpnet for å ta i bruk virkemidler for å stimulere til dette, etter særavtalen.

De som av ulike årsaker ikke kan være med til nytt arbeids- og tjenestested vil Helfo søke å ivareta gjennom øvrige virkemidler som er til disposisjon.

Under følger en tabell som viser direkte berørte ansatte i forslag til ny kontorstruktur.

**Tabell 6.1-1 Personale per kontor og arbeidssteder**

Sted	Ansatte	Faktiske årsverk
Oslo	68	62,4
Eidsvoll	13	11,4
Voss	14	12,6

<b>Kristiansand</b>	12	9,7
<b>Bergen</b>	11	9,7
<b>Kongsberg</b>	7	5,6
<b>Vågå</b>	3	1,8
<b>Kirkenes</b>	5	5
<b>Beiarn</b>	5	5
<b>Gloppen</b>	4	3,8
<b>Harstad</b>	4	3,9
<b>Risør</b>	4	3,4
<b>Nærøy</b>	3	3
<b>Verdal</b>	3	2,8
<b>Lenvik</b>	1	1
<b>Arendal</b>	1	0,4
<b>Meløy</b>	1	1
<b>Molde</b>	1	0,4
<b>Sum</b>	<b>160</b>	<b>142,9</b>

### 6.1.2 Konsekvenser for berørte kommuner

Anbefalt løsning til ny kontorstruktur i Helfo medfører at 18 kommuner vil bli direkte berørt dersom 15 kontorer og 3 arbeidssteder<sup>26</sup> avvikles.

Siden Helfos virksomhet ikke har stedsavhengige tjenester med behov for brukerkontakt vil endringen ikke gi tap av offentlige tjenester i kommunene. For kommunene betyr forslag til endring først og fremst frafall av stedlige statlige arbeidsplasser i ulikt omfang.

Arbeidslivet i de berørte kommunene er svært forskjellig, både pga. av størrelse og næringsstruktur. Sysselsettingen som Helfo representerer i dag utgjør i de fleste kommunene unntatt Oslo små arbeidsplasser. I enkelte mindre kommuner utgjør disse arbeidsplassene imidlertid en viktig andel av kommunens arbeidsmarked, både i antall og type.

Arbeidsstedet Oslo er å regne som en mellomstor virksomhet. Denne vurderingen baserer seg på SMB-begrepet<sup>27</sup> (små- og mellomstore bedrifter) som er bedrifter med under 100 ansatte og SSBs inndelinger i sysselsettingsstatikk for virksomheter i Norge. De har følgende intervaller på virksomheter: 1-4 ansatte, 5-9 ansatte, 10-49 ansatte, 50-99 ansatte, 100-249 ansatte og over 250 ansatte.

Kontorer som anbefales avviklet i ny kontorstruktur i Helfo, fordeler seg slik med inndelingen til SSB:

- 1-4 ansatte: 9 kommuner
- 5-9 ansatte: 4 kommuner
- 10-49 ansatte: 4 kommuner (11-14 ansatte)
- 50-99 ansatte: 1 kommuner

Helfo har i brev av 15.11.17 til kommuner som er berørt av anbefalingen orientert om direktørens foreløpige anbefaling samt prosessen videre.

Helfo vil iverksette tiltak for berørte ansatte i de kommunene som mister kontorer og arbeidssteder som følge av ny kontorstruktur.

<sup>26</sup> Arendal, Meløy og Molde  
<sup>27</sup>

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/NHD/Vedlegg/Rapporter\\_2012/102377\\_NHD\\_SMB\\_Web.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/NHD/Vedlegg/Rapporter_2012/102377_NHD_SMB_Web.pdf)



## 6.2 Videre arbeid med videreutviklingen av organisasjonsløsningen til Helfo

### 6.2.1 Forutsetningene for en vellykket gjennomføring

I påvente av endelig beslutning om ny kontorstruktur, arbeider Helfo videre med oppgaver knyttet til gjennomføringsløpet for endring av kontorstruktur, oppgavesammensetning og -fordeling, samt risikoreduserende tiltak. Det blir også jobbet målrettet med personalløp inklusiv virkemidler, informasjons- og kommunikasjonsarbeid, involvering og samarbeid med tillitsvalgte og vernetjeneste.

Som omtalt i utredningen er det en rekke forutsetninger for å lykkes med ny kontorstruktur i Helfo. Det er avgjørende å levere gode tjenester til brukeren under omstilling. For å få til dette må Helfo lykkes med en rekke risikoreduserende tiltak. I tillegg må Helfo evne å gi sine ansatte muligheter i de endringene som kommer. Dette forutsetter også at risikoreduserende tiltak gjennomføres som planlagt og at virkemidlene fungerer ved behov.

En annen sentral forutsetning er forutsigbare rammer, tydelige og tilstrekkelig økonomisk handlingsrom under omstilling. Dette skal realiseres av Helfo, men stiller krav til tett og god styringsdialog med overordnet myndighet i hele omstillingsperioden.