Masteroppgave

NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for økonomi
NTNU Handelshøyskolen

Nataliya Kirksæther
Gunhild Valsø Engdal

Hvilke konsekvenser har implementering av ABE-reformen for NTNU og Lånekassen?

En undersøkelse av ressurser, tiltak og virkninger.

Masteroppgave i Master of Public Administration
Veileder: Espen Leirset
Mai 2021

NTNU
Kunnskap for en bedre verden

Nataliya Kirksæther
Gunhild Valsø Engdal

Hvilke konsekvenser har implementering av ABE-reformen for NTNU og Lånekassen?

En undersøkelse av ressurser, tiltak og virkninger.

Masteroppgave i Master of Public Administration
Veileder: Espen Leirset
Mai 2021

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for økonomi
NTNU Handelshøyskolen

NTNU
Kunnskap for en bedre verden

Sammendrag

Denne masteroppgaven har undersøkt hvilke konsekvenser ABE-reformen har for NTNU og Lånekassen. ABE-reformen har som mål å skape en mer omstillingsvillig sektor og med dette en effektiv statlig drift, der et årlig kutt i driftsbevilgningene skal være med å motivere sektoren til å effektivisere driften og dermed produsere de samme tjenestene til en lavere kostnad. Gevinsten av denne effektiviseringen skal skape mer handlingsrom til å finansiere andre prioriterte områder til nytte for fellesskapet. For å undersøke problemstillingen har vi analysert årsrapporter og tildelingsbrev i perioden 2015-2020 samt gjennomført dybdeintervjuer med et utvalg informanter i begge organisasjonene.

Vi fant en del likheter mellom NTNU og Lånekassen om hvordan reformen virker, men også en god del ulikheter. Gjennom tre forskningsspørsmål undersøkte vi om hva som påvirker implementeringen av reformen, hvilke tiltak som er iverksatt og planlegges framover og hvilken innvirkning reformen har på innovasjon og ny teknologi. I vår analyse har vi sannsynliggjort at utgangspunktet for effektivisering ved starten av reformen var forskjellig i organisasjonene. Både Lånekassen og NTNU har blitt påvirket av andre reformer og politiske endringsprosesser, noe som gjør det vanskelig å skille ABE-reformens konsekvenser fra andre endringstiltak. Begge organisasjonene har hatt en nedbemanning og en økning i oppgaveløsningene, samt innført mange store og små effektiviseringstiltak med hovedvekt på digitalisering, redusert bemanning, omorganiseringer og endrede arbeidsprosesser. Vi fant at ABE-reformen kan bli en bremsekloss for utviklingen framfor å bygge opp under nye teknologiløsninger, siden ny teknologi krever store beløp i investeringer og ikke minst budsjett til framtidig drift. Vår undersøkelse viser også at det er motsetning mellom ABE-reformens mål og virkemidler ved at virksomhetene får kutt i bevilgning før effektivisering har skjedd. Samtidig sier flere av våre informanter i undersøkelsen at ABE-reformen kan være et insentiv for effektivisering, i og med at kutt i budsjetter tvinger organisasjoner til å finne nye tiltak for kostnadsreduksjon. Verken informantene til NTNU eller Lånekassen anser ABE-reformen som årsak til effektivisering, men mer som et redskap for omfordeling av midler fra politisk hold.

Abstract

This thesis has examined the consequences of the ABE reform for NTNU and Lånekassen. The ABE reform aims to create a more adaptable sector and more efficient management structure, where a cut in the annual grants will motivate the sector to streamline operations and to deliver the same services at a lower cost. The benefits of this streamlining will create more flexibility to fund other priority areas for the benefit of the community. To investigate this issue, we have analyzed annual reports and award letters during the period 2015-2020 and conducted in-depth interviews with a selection of participants in both organizations.

We found several similarities between NTNU and Lånekassen in how the reform works, but also some differences. Through three research questions, we have investigated what kind of conditions influence the implementation of the reform, which efficiency measures have been implemented and are planned in the future, and what impact the reform has on innovation and new technology. In our analysis, we can show that the extent of efficiency at the beginning of the reform differed between the two organizations. Both Lånekassen and NTNU have been affected by other reforms and political change processes, which makes it difficult to separate the consequences of the ABE reform from other change processes. Both organizations have undergone a reduction in the workforce and had an increase in the workload. In addition, various efficiency measures have been introduced in the organizations, with the main emphasis on digitization, workforce reduction, reorganizations and changes to work flow. We found that the ABE reform can be an obstacle to development, rather than an encouragement to invest in new technology solutions, since new technology requires organizations to have budgets available for investments and, not least, budgets to cover future operating costs. Our survey also shows that there is a contradiction between the ABE reform's goals and the reform’s instruments, since the organizations receive cuts in funding before efficiency improvements have been made. At the same time, several of the participants in our survey say that the ABE reform can be an incentive for efficiency since budget cuts force organizations to find new measures for cost reduction. Neither the participants from NTNU nor Lånekassen consider the ABE reform as a tool for improving the efficiency, but see the reform more as a political tool for redistributing funds.

Forord

Denne reisen har vært utrolig lærerik og givende for oss begge to, selv om det å gjennomføre en masterstudie ved siden av fulltidsjobb har vært til tider krevende. Vi har erfart underveis at både glede og frustrasjon er en del av en læringsprosess, men at begge deler har motivert oss mot å tilegne oss mer kunnskap, og gitt oss muligheten til å reflektere over fenomener og sammenhenger som vi har lært om og har søkt forklaringer på. Vi tar denne verdifulle kunnskapen og erfaringen med på veien videre.

Personlig takk:

Jeg ønsker med dette å rette en stor takk til Espen Leirset for tålmodig og god veiledning. Jeg vil også takke våre informanter i Lånekassen og NTNU for deres velvillighet til å stille til intervju og for å dele sine tanker med oss, noe som gjorde oppgaven til et spennende prosjekt. Tusen takk Nataliya, for et produktivt og fint samarbeid. Jeg ønsker å takke min arbeidsgiver på NTNU, Institutt for Energi- og prosessteknikk for at jeg fikk muligheten til å kombinere studier med jobb, og en spesiell takk til Tove for å ha utfordret meg til å ta en masterstudie i godt voksen alder. Til slutt en stor takk til min familie og spesielt Knut, for all tålmodighet og støtte i denne perioden som gjorde at jeg til slutt kom i mål.

Gunhild Valsø Engdal

Jeg vil med dette rette spesielt stor takk til vår veileder Espen Leirset for å være en nøkkel for skriving av vår masteroppgave og for en profesjonell veiledning. Stor takk til deg, Gunnhild for fantastisk godt samarbeid. Takker mye til våre samtlige informanter fra både NTNU og Lånekassen, som tok seg tid å svare på vår undersøkelse og med dette inspirert oss til interessant innhold og gjøre oppgaven vår til en realitet. Deres deltagelse og engasjement er høyt verdsatt. Videre vil jeg takke til min nærmeste leder på NTNU, Økonomiseksjon ved Fakultet for naturvitenskap, for hans støtte og engasjement i min oppgaveskriving og for mulighet å bli ferdig med dette studiet. Tusen takk til min familie og venner for å ha gitt meg støtte og motivasjon helt til målstreken.

Nataliya Kirksæther

Vi bekrefter at innholdet i denne oppgaven står for forfatternes egen regning

Innholdsfortegnelse

1. Innledning ... 1

2. Formål, problemstilling og forskningsspørsmål ... 2

2.1 Avgrensning ... 3

3. Bakgrunn ... 4

3.1 ABE-reformen ... 4

4. Teori og tidligere forskning ... 6

4.1. Kan ABE-reformen defineres som en reform? ... 7

4.2. Om produktivitet og effektivitet ... 8

4.3. Den integrerte implementeringsmodellen ... 10

4.4. Endringer i organisasjoner og organisasjonskultur ... 13

4.5. Kausalteori - reformens sammenheng mellom mål og midler. ... 14

4.6. Mål- og resultatstyring som grunnlag for evaluering av reformer ... 15

4.7. Tidligere forskning på ABE-reformen ... 16

5. Metode ... 21

5.1. Vitenskapsteoretisk tilnærming ... 21

5.2. Metodevalg og forskningsdesign ... 23

5.3. Datainnsamling: gjennomføring av dokumentanalyse og kvalitative intervjuer ... 26

5.3.1. Utvelgelse av dokumenter ... 26

5.3.2. Kvalitative dybdeintervjuer: Håndtering av data og etiske vurderinger ... 27

5.3.3. Analyse av datamaterialet: dokumentanalyse og analyse av dybdeintervjuer ... 30

5.4. Vurderinger av studiets datakvalitet og framstilling av virkeligheten ... 32

6. Hva påvirker implementeringsprosessen i NTNU og Lånekassen? ... 34

6.1. Hva påvirker implementeringsprosessen i Lånekassen ... 34

6.1.1. Status i organisasjonen før implementering av reformen ... 34

6.1.2. Føringene i tildelingsbrevene 2015-2020 ... 36

6.1.3 Organisasjonsstørrelse og ressursbruk ... 37

6.1.4. Ambisiøse mål og store omstillings- og IT-prosjektkostnader ... 40

6.1.5. Rapporteringskrav og direktoratsrollen ... 41

6.1.6. Regelverk ... 42

6.1.7. Produktivitet og prioriteringseffektivitet ... 43

6.2 Hva påvirker implementeringsprosessen i NTNU ... 46

6.2.1. Status i organisasjonen før implementering ... 46

6.2.2. Føringene i tildelingsbrevene 2015-2020 ... 46

6.2.3. Organisasjonsstørrelse og organisasjonsstruktur ... 48

6.2.4. Ledelseskapasitet ... 50

6.2.5 Digital kompetanse ... 50
6.2.6. Fagprofesjonene ... 50
6.2.7. Ressursbruk ... 53
6.2.8. Produktivitet og prioriteringseffektivitet ... 55
7. Hvilke tiltak og virkemidler innføres for å håndtere ABE-reformen? ... 61
7.1. Tiltak og virkemidler i Lånekassen ... 61
7.1.1. Digitalisering ... 61
7.1.2. Innovasjon ... 63
7.1.3. Organisasjonsendring og bemanningsstrategi ... 64
7.1.4. Porteføljestyring ... 65
7.1.5. Fellesløsninger ... 65
7.2. Tiltak og virkemidler i NTNU ... 66
7.2.1. Digitalisering og innovasjon ... 66
7.2.2. Organisasjonsendring og bemanningsstrategi ... 68
7.2.3. Tiltak for å øke inntektene og redusere driftskostnadene ... 69
7.2.4. Innføring av porteføljestyring og ABE-gruppens arbeid ... 71
7.2.5. Fellesløsninger ... 71
8. Hvilke konsekvenser får reformen på innovasjon og ny teknologi? ... 73
8.1. Hvilke konsekvenser får reformen på innovasjon og ny teknologi for Lånekassen? ... 73
8.2. Hvilke konsekvenser for NTNU får reformen på innovasjon og ny teknologi ... 76
9. Komparativ analyse av NTNU og Lånekassen ... 79
9.1. Status for effektivisering i 2015 ... 79
9.2. Grad av frihet til å håndtere reformen ... 80
9.3. Påvirkes virksomhetene av flere reformer? ... 81
9.4. Har virksomhetene satt i verk effektiviseringstiltak? ... 82
9.5. Har organisasjonene høstet effektiviseringsgevinster? ... 82
9.6. Har organisasjonene nedbemannet som følge av ABE-reformen? ... 83
9.7. Bruk av konsulenter i organisasjonen ... 84
9.8. Påvirker ABE-reformen innovasjon og utvikling av ny teknologi? ... 85
9.9. Organisasjonsstruktur ... 86
10. Oppsummering og konklusjon ... 87
Referanseliste ... 91
Vedlegg 1 Organisasjonskart NTNU og Lånekassen ... 95
Vedlegg 2 Intervjuguide ... 96
Vedlegg 3 Intervjuguide – intervju med Aksel Tjora ... 98
Vedlegg 4 Brev til informanter ... 99

Vedlegg 5 Vurdering fra NSD 101

1. Innledning

I vår masteroppgave har vi fokus på ABE-reformen og dens innvirkning på planleggingsarbeidet til sektor for høyere utdanning og finansiering av studier. Vi vil beskrive ABE-reformen mer inngående i kapittel 3, men i korte trekk innebærer reformen årlige kutt i bevilgningene til statlig sektor med det formål å skape en mer effektiv og mindre byråkratisk offentlig sektor. Midler som frigjøres som følge av en mer effektiv statlig drift skal fordeles til andre viktige områder i velferdsstaten.

Siden ABE-reformen påvirker bevilgningene til sektorene direkte i form av kutt i årlige bevilgninger, er det interessant å undersøke hvordan to helt forskjellige organisasjoner - Norges Naturvitenskapelig Universitet og Statens Lånekasse (heretter omtalt som NTNU og Lånekassen) jobber med å løse de utfordringene som kuttene vil medføre, og om løsningene svarer på målene som reformen skisserer. Tema for vår masteroppgave er valgt ut fra at vi opplever at ABE-reformen etter hvert har fått stor betydning for vår arbeidshverdag. Vi har begge lang fartstid fra offentlig sektor, og da fra henholdsvis Lånekassen og NTNU. Igjennom et langt arbeidsliv i offentlig sektor har vi også opplevd hvordan ulike reformer påvirker sektoren både positivt og negativt, og vi har ofte stilt oss spørsmål både om hvorfor reformene er vedtatt og gjennomført, men også hvorfor resultatet av reformene ble slik de ble. Derfor synes vi det er interessant å analysere ABE-reformen for å se hvordan de berørte organisasjonene reagerer på reformens virkemidler og om resultatet av reformen er i henhold til politikernes målsettinger. Per i dag finnes det ikke mye forskning på selve ABE-reformen. Vår kjennskap om dette feltet er basert på presseartikler, offentlige dokumenter, noen masteravhandlinger samt en nyere forskningsrapport fra Fafo, som vi kommer til å bruke i vår masteravhandling.

Oppgaven er strukturert på følgende måte: Kapittel 2 beskriver problemstilling og forskningsspørsmål og kapittel 3 tar for seg bakgrunnsinformasjon om ABE-reformen. I kapittel 4 beskriver vi det teoretiske rammeverket og tidligere forskning rund temaet. Kapittel 5 viser metodisk framgangsmåte og vitenskapelig tilnærming i oppgaven. I kapitlene 6 -9 analyserer vi vår problemstilling strukturert i tre forskningsspørsmål ved bruk av dokumentanalyse og kvalitative dybdeintervju. På slutten av oppgaven i kapittel 10 oppsummerer vi våre funn med noen konklusjoner.

2. Formål, problemstilling og forskningsspørsmål

Som nevnt ovenfor ønsker vi i denne oppgaven å undersøke hvordan Lånekassen og NTNU har håndtert ABE-reformen. NTNU og Lånekassen er to ulike organisasjoner som ligger innenfor samme sektor, og er begge underlagt Kunnskapsdepartementet (KD). De har store ulikheter i både størrelse, organisatorisk kompleksitet og oppgaveløsning, men fellesnevneren er at begge har som hovedmål å få studenter til å fullføre sitt utdanningsløp innen høyere utdanning.

Undersøkelsen har som mål å studere hvordan to ulike organisasjoner som er underlagt KD jobber med å imøtekomme regjeringens krav om en mer effektiv sektor. Alle reformer initiert av politiske myndigheter inneholder et sett med virkemidler som har til hensikt å legge til rette for endring. ABE-reformens overordnede mål er avbyråkratisering og en mer effektiv statlig drift som skal frigjøre midler til andre, prioriterte formål. Vi ønsker å undersøke i hvor stor grad ABE-reformens virkemidler legger til rette for effektivisering, hvilke tiltak som settes i verk og om reformens virkemidler gir organisasjonene nok handlingsrom til å sette inn de tiltakene som må til for å kunne drifte virksomheten mer effektivt.

Vi har kommet fram til følgende problemstilling for vår masteroppgave som ligger til grunn for den videre beskrivelsen av metode og plan for datainnsamling:

Hvilke konsekvenser har implementering av ABE-reformen for NTNU og Lånekassen? En kvalitativ undersøkelse av ressurser, tiltak og virkninger.

Valgt problemstilling skal videre underbygges i tre forskningsspørsmål:

1. *Hva påvirker implementeringsprosessen i NTNU og Lånekassen?*
2. *Hvilke tiltak og virkemidler innføres for å håndtere ABE-reformen?*
3. *Hvilke konsekvenser får reformen på innovasjon og ny teknologi?*

Fra forskning til praktisk anvendelse kan dette være interessante forskningsspørsmål for sentrale myndigheter, både med hensyn til videreføring og forståelsen av reformen, og den innvirkning den har på de organisasjonene den berører. ABE-reformen betyr et årlig kutt i driftsbudsjettet til samtlige statlige etater og virksomheter. Regjeringens begrunnelse for reformen er at det må «stilles klare, forutsigbare krav om mindre byråkrati og mer igjen for skattebetalernes penger» (Finansdepartementet, 2018, s. 78). Formålet med ABE-reformen er

at offentlige midler skal brukes effektivt for å frigjøre midler til andre viktige formål, men spørsmålet er om såkalte "ostehøvelkutt" er den beste og mest effektive måten å gjøre dette på?

2.1 Avgrensning

ABE-reformen berører hele statlig sektor, og problemstillingen og forskningsspørsmålene i vår oppgave gjør det nødvendig med en avgrensning både i forhold til antall virksomheter vi vil analysere og hvilke tema vil ønsker å belyse. Vi har begrenset vår analyse til to ulike virksomheter innenfor sektor for høyere utdanning, nemlig NTNU og Lånekassen. Formålet med denne avgrensningen er å undersøke om to ulike organisasjoner innenfor samme sektor håndterer reformen forskjellig, og om faktorer som f.eks. økonomisk handlingsrom, organisasjonsstruktur- og kompleksitet innebærer at virksomhetene reagerer forskjellig på samme reform.

Videre har vi avgrenset oppgaven til å fokusere på implementering av reform og hvilke målbare resultater og effekter som fremkommer som følge av reformen. Vi legger her vekt på hvilke faktorer som påvirker implementeringsfasen, hvilke tiltak som iverksettes og om disse tiltakene gir resultater som samsvarer med de politiske målene for reformen. Selv om vi i oppgaven setter søkelyset på implementering og resultat, er det også viktig å ha et blikk på selve politikkutformingen og hvilke politiske virkemidler som er benyttet for å styre de statlige virksomhetene til en mer effektiv utnyttelse av ressursene. Vi vil med andre ord legge vekt på å sammenligne hvilke krav som stilles til ledelsen av implementeringsprosessene i reformformuleringen.

Målet med ABE-reformen er mer effektiv drift av statlige virksomheter. Selv om økonomisk teori er vesentlig for effektivitetsbegrepet har vi ikke valgt å gjøre noen omfattende økonomisk analyse av regnskapstallene i de to virksomhetene i den perioden ABE-reformen har virket. Vi har imidlertid gjort noen vurderinger av det økonomiske handlingsrommet og hva kuttene har hatt å si for muligheten til å innføre effektivitetstiltak i de ulike årene. NTNU og Lånekassen er også underlagt forskjellige budsjetteringsprinsipper, noe som kan ha hatt betydning for hvor godt rustet de er til å håndtere budsjettkuttene som ABE-reformen innebærer.

3. Bakgrunn

Vi vil i dette kapittelet presentere en del bakgrunnsinformasjon om ABE-reformen og hva som førte til at denne reformen så dagens lys i 2015. Vi vil her presentere det politiske grunnlaget for reformen og hva målet med reformen er. For å kunne si noe om hvilke konsekvenser reformen har for våre organisasjoner er det viktig å først gi et innblikk i hva som er årsaken til reformen fra politisk hold.

3.1 ABE-reformen

Ideene bak Avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen (ABE-reformen) finner vi første gang presentert i Sundvolden-plattformen i 2013 (Statsministerens kontor, 2013), som var den politiske plattformen for Regjeringen Solberg. Denne regjeringen besto av partiene Høyre og Fremskrittspartiet (FrP). Sundvolden-plattformen la vekt på at samfunnet må bli mindre byråkratisk og at fellesskapets ressurser må utnyttes mer effektivt for å sikre alle innbyggerne gode velferdstjenester. Disse ideene la grunnlaget for ABE-reformen som ble innført i 2015 og som er beskrevet i budsjettdokumentet i proposisjonen til Stortinget (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2014) . Reformen innebærer årlige kutt i bevilgningene til statlig sektor med det formål å skape en mer effektiv og mindre byråkratisk offentlig sektor. Reformen har siden 2015 vært en fast del av det årlige budsjettarbeidet i sektoren med et kutt på mellom 0,5-0,8 prosent årlig.

Målet med reformen er å skape en mer omstillingsvillig sektor og med dette en effektiv statlig drift, der et årlig kutt i driftsbevilgningene skal være med å motivere sektoren til å effektivisere driften og dermed produsere de samme tjenestene til en lavere kostnad. Gevinsten av denne effektiviseringen skal skape mer handlingsrom til å finansiere andre prioriterte områder til nytte for fellesskapet, som for eksempel trygghet og beredskap, helse, samferdsel og kunnskap (Finansdepartementet, 2018). Driftsbevilgningsreduksjonen legges inn i rammen til hvert departement basert på saldert budsjett av foregående års driftsutgifter. Hver enkelt statsråd kan velge hvordan reduksjonene skal fordeles innenfor det enkelte departementsområde. Kuttene fordeles deretter av statsrådene innenfor departementets budsjettområde. Virksomhetene velger selv hvordan budsjettkuttene skal håndteres.

Denne type reform er anbefalt av OECD (The Organization for Economic Co-operation and Development) (OECD, 2013), og er kjent som «automatic cuts of productivity dividend» - ACPD (OECD, 2015). OECD anbefaler at kuttene skal være en del av den årlige budsjettprosessen i statlig sektor og skal ha som mål å omfordele overskudd til prioriterte politikkområder. Det ligger en forutsetning om produktivitetsvekst til grunn for kuttene som gjøres, slik at samme omfang av tjenester kan produseres til en lavere kostnad. Ifølge OECD er denne type automatiske kutt i budsjettene nødvendige for å stoppe veksten i offentlig sektor. Som følge av finanskriser og dårlig økonomi har flere land innført reformer basert på ACPD, og ABE-reformen i Norge kan bla. sammenlignes med tiltakene som er innført i Danmark – disse tiltakene omtales også som «omprioriteringsbidraget» (OECD, 2013).

4. Teori og tidligere forskning

Det teoretiske rammeverket som vi har lagt til grunn for oppgaven er valgt for å underbygge vår problemstilling for hvordan organisasjoner reagerer på en reform, og kan kanskje gi svar på hvorfor en reform blir håndtert forskjellig i ulike organisasjoner. Sentralt i vår problemstilling står effektivitetsbegrepet. Vi vil definere begrepene effektivitet, produktivitet og prioriteringseffektivitet, og belyse teori rundt disse begrepene. Implementering av reform er et annet sentralt tema for vår problemstilling, og vi har i vår oppgave valgt å se mer inngående på deler av Winters integrerte implementeringsmodell (Winter & Lehmann Nielsen, 2008). Denne teorien er svært omfattende, men ikke alle delene i denne teorien er relevant for vår problemstilling. Oppgavens problemstilling legger vekt på effektivitet som implementeringsresultat, noe som kommer ut av samspillet mellom de politiske styrings- og kontrollmekanismene (som i vår oppgave vil det være Stortinget og KD) og forvaltningen/ledelsen av implementeringsprosessen (dvs. KD, Lånekassen og NTNU). Deler av modellen kan med fordel brukes for å studere adferd på organisatorisk nivå. I vår oppgave vil vi se nærmere på hvilke tiltak organisasjonene setter i verk som følge av ABE-reformen, og om disse tiltakene bygger opp under målene for reformen. Reformen er rettet mot statsforvaltningen og ikke mot målgruppene. Derfor setter vi ikke hele denne modellen i spill, men vi tilpasser den i stedet til vår undersøkelse og legger vekt på politikkdesign og implementeringsfase. Dette innebærer at vi i det tilpassede analyseskjemaet befinner oss stort sett i implementerings- og resultatdelen med vekt på prestasjoner og mulige effekter. Samtidig er politikernes grad av styring og kontroll interessant for hvordan organisasjonene velger å reagere på en reform, derfor er det også naturlig å vie en del oppmerksomhet til hvilke kontrollmekanismer og grad av styring som er lagt til grunn for reformen.

I tillegg til det teoretiske rammeverket vil vi bruke funn fra en tidligere undersøkelse fra Fafo (Forskningsinstitutt innen anvendt samfunnsvitenskapelig forskning) om ABE-reformen: «ABE-reformen i staten» (Oppegaard, Seip, & Svalund, 2019). I denne rapporten har Fafo undersøkt hvordan ABE-reformen gjennomføres i flere ulike statlige virksomheter og hvordan konsekvensene av reformen oppfattes blant ledere og tillitsvalgte i disse virksomhetene. Rapporten inkluderer ikke undersøkelser av virksomheter underlagt Kunnskapsdepartementet, og det kan derfor være interessant å sammenligne Fafo-rapportens funn mot de funn vi finner i vår undersøkelse. Vi har derfor valgt å bruke Fafo-rapporten som

bakgrunnsmateriale i vårt arbeid med denne oppgaven. Vi kommer tilbake til Fafo-rapportens funn under delkapittel 4.7. *Tidligere forskning på ABE-reformen*. Vi vil da også redegjøre for annen forskning på området.

4.1. Kan ABE-reformen defineres som en reform?

Det finnes ulike definisjoner på hva en reform faktisk er: Andrew Heywood definerer reform som en forandring ved hjelp av fredelige midler, gjerne i små steg, innenfor et gitt system (Heywood, 2013, s. 85). Alle reformer initiert av myndighetene har som regel sin bakgrunn i en gitt politikk for et samfunnsområde. Trond Fevolden (Fevolden, 2015) beskriver politiske reformer som forslag til omlegginger som innebærer nye måter å løse offentlige oppgaver på. Utgangspunktet for reformer er altså et ønske om forandring, og i mange av reformene som er lansert de siste tiårene finner vi at det er definert klart uttrykte mål om å oppnå en forbedring i forhold til dagens situasjon. Ofte defineres også et sett med politiske virkemidler som skal støtte opp under at resultatet blir i tråd med målene for reformen. Ett eksempel er Kvalitetsreformen fra 2000/2001 (Kirke-, utannings- og forskningsdepartementet, 2001), som var en omfattende reform av høyere utdanning i Norge. Reformens mål var å øke kvaliteten i utdanningen, bedre gjennomføringsgraden og redusere frafallet for studentene. Med denne reformen fulgte det også med virkemidler som endret regelverk og ny finansieringsordning.

ABE-reformen har et klart uttrykt mål om avbyråkratisering og mer effektiv drift av statlige virksomheter. Den har et økonomisk mål om at effektiviseringsgevinsten skal kunne overføres til andre samfunnskritiske områder, som bla. sikkerhet og beredskap. De politiske virkemidlene er et årlig kutt i bevilgning, dette kuttet kan variere fra budsjettår til budsjettår. Det er opp til departementene om de skal gi samme kutt til alle virksomheter, eller om de skal differensiere kuttene – det er altså ingen politiske føringer for hvordan budsjettkuttene skal fordeles. De fleste departementene velger å fordele kuttene udifferensiert ned til de statlige virksomhetene, og det er opp til den enkelte organisasjon hvordan kuttene skal fordeles (Oppegaard et al., 2019). ABE-reformen har som mål å endre hvordan offentlig sektor løser sine oppgaver, men det følger ikke med noen retningslinjer for hvordan denne endringen skal gjøres, eller hvordan dette i praksis skal kunne måles. Det er heller ikke satt noe tidsperspektiv for hvor lenge reformen skal vare, noe som virker å skape en uforutsigbarhet i den langsiktige budsjettplanleggingen til de statlige virksomhetene. Vi kan kanskje se en konflikt mellom mål og midler, fordi innføring av nye digitaliseringsløsninger krever

økonomiske ressurser samtidig som denne type prosesser ofte er tidkrevende. ABE-reformen passer inn i Heywoods definisjon av reform, men den er ganske utypisk sett i forhold til andre og mer omfattende statlige reformer.

4.2. Om produktivitet og effektivitet

Sentralt innenfor ABE-reformen står begrepet effektivitet, og effektivitet og effektivisering er sentrale begreper som ofte brukes i forvaltningspolitikken. Betydningen av disse begrepene kan imidlertid variere sterkt ut fra ulike problemstillinger og politikkområder. Når vi snakker om effektivisering, kommer man også inn på begrepene produkt og produktivitet. I det følgende vil vi se på noen ulike definisjoner og sammenhenger av de forskjellige begrepene. Åge Johnsen (Johnsen, 2007) definerer begrepet "effektivitet" med å gjøre de riktige tingene. Politikernes oppgaver går ut på å definere samfunnets behov og utarbeide strategier og mål for hvordan dette behovet skal dekkes. Vedtatt politikk danner grunnlaget for bevilgninger ned til forvaltningsnivået, som har et ansvar for å forvalte ressursene på en best mulig måte ut fra de midlene som er bevilget. Det handler med andre ord om å få mest mulig tjenesteproduksjon ut av hver krone som er bevilget.

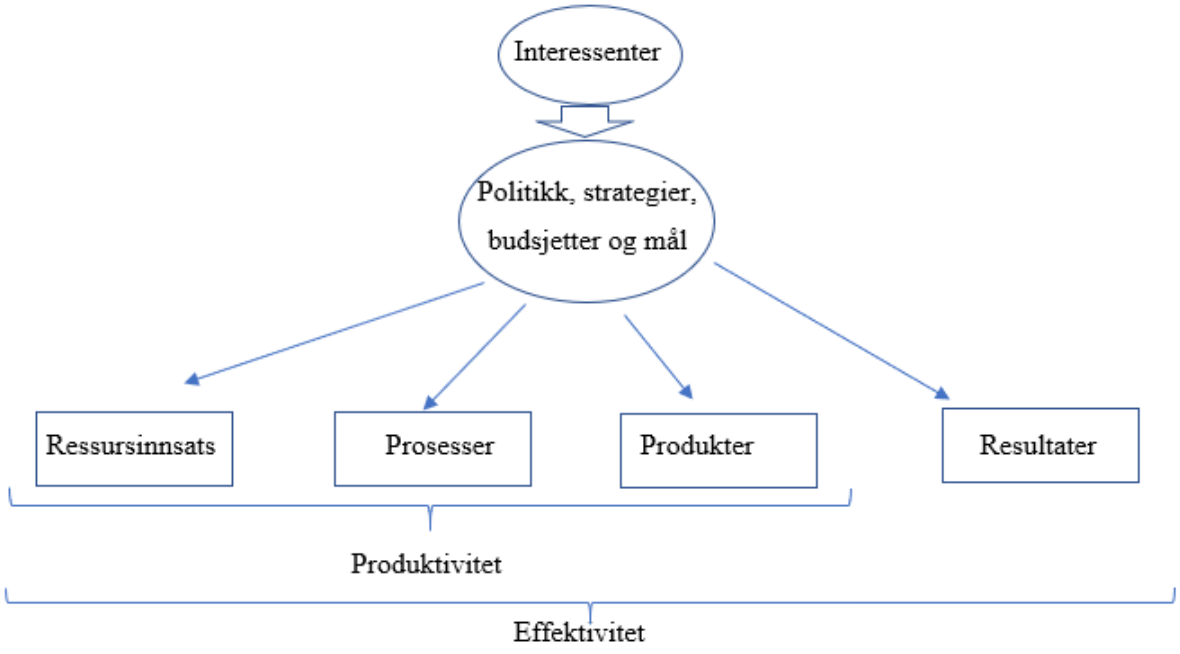


Fig. 1: Produksjonsmodell for offentlig tjenesteproduksjon

Bevilgningen fra de statlige departementene skaper en kjede av handlinger, hvor ressursinnsatsen settes inn i en produksjonsprosess som omdannes til produkter og tjenester som gir et tiltenkt resultat. Resultatene sett i sammenheng med ressursinnsatsen sier noe om i hvor stor grad ressursene utnyttes effektivt, jfr. Fig. 1 (Johnsen, 2007, s. 41).

Som det går fram av figuren ovenfor er effektiviteten avhengig av produktiviteten. Mens effektivitet er å gjøre de riktige tingene, handler produktivitet om å gjøre tingene riktig, dvs. at produksjonsprosessen foregår uten sløsing av ressurser. Effektivitetsarbeid handler altså om å bestemme hvilke goder som skal produseres, for deretter å allokere riktig mengde ressurser mellom ulike sektorer og avklare en god nok standard på produktet i forhold til interessentenes krav og forventninger. I rasjonell økonomistyring er høy effektivitet viktig, noe som igjen forutsetter høy produktivitet (Johnsen, 2007, s. 46).

Effektivitet handler om å oppnå gode nok resultater med minst mulig ressursinnsats. Vi kan si at det sløses med ressursene dersom det er mulig å bruke dem på en annen måte og samtidig oppnå mer på ett område uten at vi i andre enden oppnår mindre på et annet område. Effektivitet, eller effektivisering innebærer å få mest mulig velferd eller verdiskaping ut av hver krone uten å øke innsatsen.

For å vurdere om ressursene benyttes effektivt, trekker Leiv Opstad fram tre effektivitetsbegreper som bør sees i sammenheng (Opstad, 2013, s. 221):

- *Kostnadseffektivitet* – her måles forholdet mellom produksjon og ressursinnsats/ressursbruk
- *Formålseffektivitet* – angir grad av måloppnåelse ved å måle forholdet mellom oppnådd resultat (ut fra målsettingen) og ressursinnsats.
- *Prioriteringseffektivitet* – her måles om ressursene er blitt anvendt riktig. Ressursbruken innenfor ulike sektorer og forvaltningsområder settes opp mot hverandre for å se om ressursene samlet sett er blitt brukt på best mulig måte.

I litteraturen benyttes ofte begrepet produktivitet for kostnadseffektivitet og begrepet effektivitet for formålseffektivitet (Oppstad, 2013, s.221). Vi velger å bruke begrepene produktivitet og effektivitet videre i vår masteroppgave.

Til grunn for ABE-kuttene i statlig sektor ligger en bekymring for en stadig økende offentlig sektor samtidig med at Norge de siste tiårene har opplevd en svakere produktivitetsvekst i norsk økonomi. I 2014 opprettet regjeringen Produktivitetskommisjonen som hadde som mandat å kartlegge og analysere årsakene til svakere økonomisk vekst og fremme konkrete forslag som kan fremme produktivitetsøkning og vekstevne i norsk økonomi (NOU 2015:1, 2015). En stadig eldre befolkning gjør at den norske staten vil oppleve et større behov for velferdstjenester framover, samtidig som vi står ovenfor en situasjon med færre hender til å utføre de nødvendige velferdsoppgavene og til å opprettholde produksjonen i privat sektor. For å kunne opprettholde den nødvendige økonomiske veksten er det behov for å finne løsninger slik at flere kan stå lengre i arbeid, samtidig som at Norge har nok tilgang på ny arbeidskraft. Dette innebærer bla. et økende behov for etterutdanning av den voksne befolkningen, og det vil også kreve at flest mulig unge tar relevant utdanning som kan være med på å dekke de behov som samfunnet vil stå ovenfor i fremtiden. I tillegg er det behov for å stadig søke etter mer effektive produksjonsløsninger og en økende digitalisering av offentlig sektor (NOU 2015:1, 2015).

ABE-reformen er ment å øke produktiviteten i norsk økonomi. Produktivitet i offentlig sektor er ofte vanskelig å måle (Dogget, 2010; OECD, 2015, p. 190), fordi offentlige virksomheter generelt ikke opptrer i et marked og produserer ikke tjenester på samme måte som de private aktørene. Det overordnede målet for offentlig sektor er derfor ikke å skape billigst mulig tjenester, men å sikre innbyggerne velferd over tid. Etter råd fra OECD har regjeringen i ABE-reformen lagt til grunn en generell produktivitetsvekst i staten på 0,5 prosent per år (Oppegaard et. al, 2019).

4.3. Den integrerte implementeringsmodellen

For å analysere ABE-reformens implementeringsprosesser og resultater har vi valgt å ta i bruk Søren Winters (Winter & Lehmann Nielsen, 2008) analyseskjema for politiske styringsprosesser: «Den integrerte implementeringsmodellen» - se figur 2.

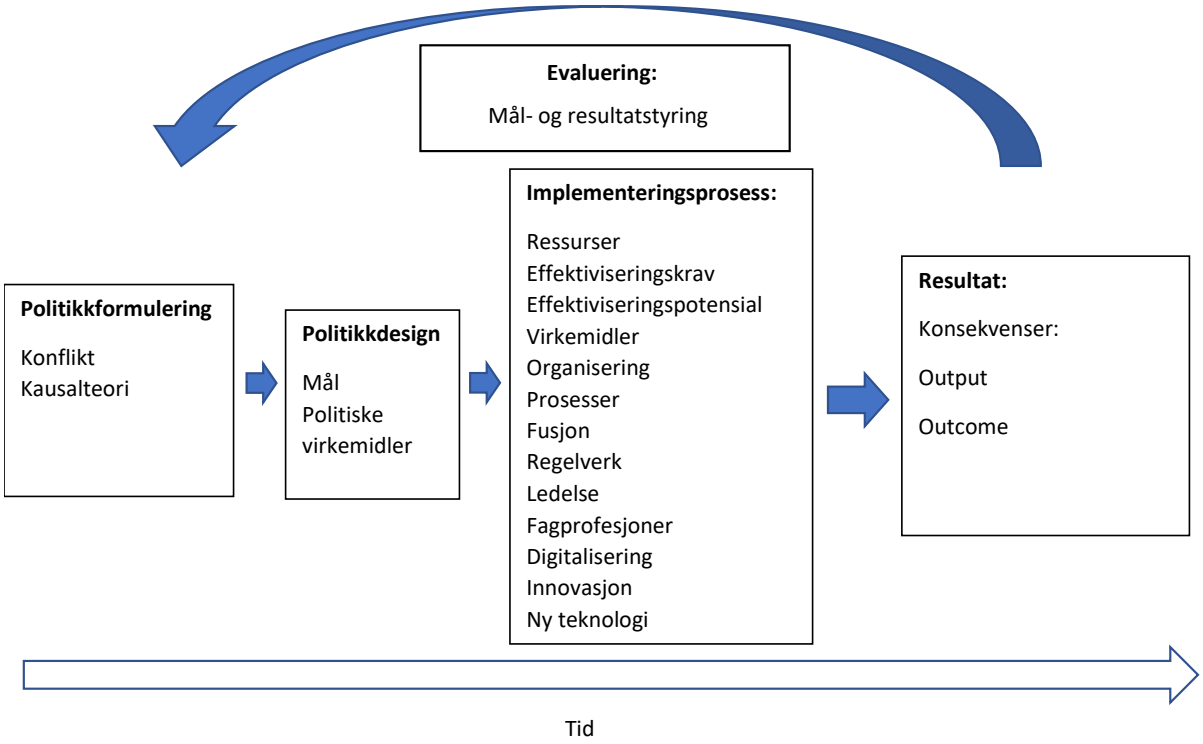


Fig. 2 Winters integrerte implementeringsmodell (tilpasset til ABE-reformen)

Modellen analyserer de forskjellige etappene i policyprosessen, og har fokus på politikkdesign og hvilken betydning politikkdesignet har for både implementering av reformer og for resultatene. Politikkdesign kan defineres som et eller flere mål og et sett av instrumenter for oppnåelse av dette målet, sammen med en fastsettelse av hvilke myndigheter eller organisasjoner som har ansvar for iverksettelse og gjennomføring av beslutninger. I politikkdesignet bestemmes også en evt. bevilgning av ressurser til de foreskrevne oppgaver (Winter & Lehmann Nielsen, 2008, s. 19). Implementering av reformer er med andre ord avhengig av de politikkinstrumenter som stilles til rådighet, f.eks. regelverk, økonomiske virkemidler og rapporteringskrav- og rutiner. Implementeringsproblemet kan ifølge Winter delvis kan unngås eller reduseres dersom det skapes et passende politikkdesign (Winter & Lehmann Nielsen, 2008, s. 41). Han mener at et vanlig råd fra implementeringsforskere til politikerne er å gjøre implementeringen så automatisk, enkel og direkte som mulig.
De hevder at det er mulig å oppnå høyere grad av målrealisering og effektivitet ved å erstatte regler, institusjonsmessige og byråkratiske oppgaver med mer økonomiske instrumenter. Grunnen er at slike instrumenter på en enklere måte gir implementeringsorganer et insitament for høyere målrealisering eller en omkostningsreduksjon. Imidlertid medfører ofte automatikk

og enkelhet en manglende presisjon i forhold til målgruppen og atferd som blir påvirket av politikken (Linder & Peters, 1989).

Det som skjer i implementeringsfasen, har direkte innvirkning på hva som blir resultatet av reformen. Det er mange faktorer som virker inn i implementeringsprosessen, det kan være type organisasjon, virksomhetens organisasjonsstruktur- og kultur, hvordan organisasjonens medarbeidere reagerer på endring og ledelse. Vi har valgt å tilpasse vår modell til oppgavens undersøkelser og ser bla. bort fra målgruppeadferd. Blant implementeringsfaktorer i vår implementeringsmodell finnes begrepet «innovasjon», som vi vil avklare litt nærmere. Begrepet innovasjon har sin opprinnelse i det latinske ordet innovare, som betyr å fornye og lage noe nytt (Nærings- og handelsdepartmentet, 2008). «Innovasjon i offentlig sektor kan være en ny eller vesentlig endret tjeneste, produkt, prosess, organisering eller kommunikasjonsmåte» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 13). I vår oppgave begrenser vi innovasjonsbegrepet å gjelde nye digitaliseringsløsninger. Digitalisering betyr å benytte digital teknologi til å endre tjenester, prosesser og arbeidsformer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020).

Den siste boksen i Winters modell sier noe om resultatet av reformen. Winter definerer i sin modell to ulike former for resultat, nemlig output og outcome. Med output menes her den direkte konsekvensen av reformen, dvs. selve politikkgjennomføringen samt ytelsen og adferden til forvaltningsapparatet når reformen implementeres i organisasjonen. Med outcome menes her alle typer konsekvenser som reformen har for virksomhetene og for samfunnet etter at den er implementert. I vår problemstilling har vi analysert hvilke direkte konsekvenser ABE-reformen har hatt for NTNU og Lånekassen, hvilke virkninger effektiviseringstiltakene har gitt og om virkningene er i henhold til målene for reformen. Tidslinjen fra en reform innføres til den avsluttes er også en viktig faktor. Det kan være vanskelig å avgrense når selve implementeringen er ferdig til man kan begynne å forvente å se resultater av reformen, og tidslinjen fra implementering til resultat blir her en interessant faktor.

Evalueringsprosessen er viktig for å gi tilbakemelding til politiske aktører og kan føre til læring i forhold til ny politikkformulering og mulig læring og endring av eksisterende reform. Rapporten fra Fafo, nevnt ovenfor kan være et eksempel på en type evaluering.

Selv om selve implementeringen på papiret har vært vellykket og reformen er iverksatt i henhold til plan, er det ikke nødvendigvis slik at virkningen av reformen er i samsvar med de overordnede målene. Det kan ta mange år før man får se konsekvensene av reformen, både de tilsiktede og de utilsiktede konsekvensene. ABE-kuttet i statlige bevilgninger ble første gang gjennomført i budsjettene for 2015, og hovedmålet med disse kuttene var å motivere sektoren til omstilling og effektivisering av driften. Antakelsen bak reformen var at alle virksomhetene hadde effektiviseringspotensial, men siden virksomhetene i statlig sektor er mangfoldige vil både graden av effektiviseringspotensial og tiden det tar å effektivisere driften være forskjellig.

4.4. Endringer i organisasjoner og organisasjonskultur

Henry Mintzberg (Mintzberg, 1979) har i sin strukturelle konfigurasjon av organisasjoner definert blant annet to typer organisasjoner: *Maskinbyråkratiet* kjennetegnes av sterk grad av spesialisering og sentralisering, der mye av beslutningsmyndigheten er lagt til øverste ledelse som også utformer og kontrollerer reglene. *Profesjonelt byråkrati* har også sterk grad av spesialisering, gjerne organisert etter faggrupper. Dette er desentraliserte organisasjoner der mye av beslutningsmyndigheten er lagt til fagprofesjonene og mindre myndighet hos øverste ledelse. Etter Mintzberg sin teori passer Lånekassen best inn under maskinbyråkratiet, mens NTNU kan defineres som et profesjonelt byråkrati.

Alle organisasjoner har et sett med interesser de ivaretar, og dette kan også få innvirkning på implementeringsprosessen av en reform. Vi kan skille mellom substansielle, institusjonelle og individuelle interesser (Winter & Lehmann Nielsen, 2008). *Substansielle interesser* kan vi si er organisasjonens grunnleggende (og faglige) syn på hva som er virksomhetens oppgaver og samfunnsoppdrag. Dette synet trenger ikke bestandig å være i tråd med myndighetenes mål og strategier. *Institusjonelle interesser* kan vi si er organisasjonens mål og strategi for økonomisk vekst og overlevelse. *Individuelle interesser* kan vi si er interessene til organisasjonens medlemmer. Dette kan være egeninteresse i form av lønn, karriereutvikling, arbeidsmengde osv., men organisasjonens medlemmer kan også ha egne substansielle oppfatninger for hva slags organisasjon virksomheten skal være, hvilke oppgaver virksomheten skal utføre og hvordan målene til organisasjonen skal nås.

Når endringer skal implementeres i organisasjoner kan også organisasjonskultur spille en vesentlig rolle. Dag Ingvar Jacobsen beskriver tre ulike kulturelle dimensjoner som er med på å definere hvordan organisasjoner ser på seg selv (Jacobsen, 2018). Den første kulturelle dimensjonen er tett knyttet til de substansielle interessene som er beskrevet ovenfor, altså virksomhetens grunnleggende oppfatning av hva slags organisasjon den skal være og hva den skal drive med. Den andre kulturelle dimensjonen er knyttet til hva som er den riktige måten å utføre oppgavene på. I denne dimensjonen kan det være spenninger mellom fagprofesjoner og den administrative ledelsen i synet på hvordan oppgavene utføres på best mulig måte. I den tredje kulturelle dimensjonen er det et fokus på hva organisasjonens medlemmer oppfatter som legitime evalueringsordninger og hvordan innsats skal belønnes i form av bevilgninger. Dette er tett knyttet opp til mål- og resultatstyring i offentlig sektor og i hvor stor grad organisasjonens medlemmer godkjenner de utvalgte måleparameterne for sektoren som mål på organisasjonens aktivitet.

Å kjenne til de kulturelle dimensjonene i en organisasjon blir viktig når endringer skal implementeres i virksomheten. Spenninger mellom politiske myndigheter, organisasjonens ledelse og organisasjonens medarbeidere i synet på hva organisasjonen skal stå for, i hvilken retning den bør bevege seg og hvordan den skal evalueres vil være faktorer som kan forsinke og i ytterste konsekvens stoppe implementering av tiltak.

4.5. Kausalteori - reformens sammenheng mellom mål og midler.

Iverksettelse av politikken kan avvike fastsatte planer av diverse grunner. En vesentlig faktor her kan være politisk formulering uten tilstrekkelig sammenheng mellom mål og virkemidler. En slik spenning i politikkdesignet kaller Søren Winter for en virknings- eller kausalteori (Winter & Lehmann Nielsen, 2008, s. 41). Han viser til implementerings- og evalueringsforskningen som bekrefter at denne sammenheng ofte ikke oppfylles. Manglende kapasitet hos de involverte implementeringsenhetene er en av antagelsene som ligger bak problemer med implementering av politikken. Denne kapasiteten gjelder oftest økonomiske ressurser og personressurser. Ressurstildeling i form av bevilgninger til implementeringskapasitet er en viktig del av politikkdesignet. Man kan ikke forvente at implementeringen lykkes hvis ikke det er avsatt midler til dette. Ledelsen i offentlige organisasjoner kommer ofte med argumenter om en tydelig sammenheng mellom bevilgninger de får til rådighet og de virkninger og konsekvensene reformen får.

Organisasjonene argumenterer at det ofte tildeles for lite bevilgninger, som resulterer i at organisasjonen får det resultatet man betaler for (Winter & Lehmann Nielsen, 2008, s. 57). Sett i forhold til ABE-reformen kan vi si at politikerne forutsetter at stilt ovenfor knappere ressurser vil virksomhetene alltid velge å optimalisere driften slik at de får mest mulig produksjon ut av hver krone. For å lykkes med en slik politikk er det en forutsetning at det i politikkutformingen foreligger klare målsettinger som setter organisasjonen og dens medlemmer i stand til å gjennomføre sine planer på en rasjonell og konsekvent måte (Heywood, 2013, ss. 352-353).

4.6. Mål- og resultatstyring som grunnlag for evaluering av reformer

Ved implementering av reformer er det ofte at forskjellige organisasjoner oppnår varierende grad av resultater. De kan like godt lykkes eller mislykkes med å oppnå målene i politiske reformer (Winter & Lehmann Nielsen, 2008, s. 25). I et demokratisk samfunn benyttes som regel mål og krav for å evaluere resultater i politiske implementeringsprosesser, som Winter nevner blant sine *evalueringsstandarder for reform.* I Norge fikk denne evalueringsformen navn «mål- og resultatstyring». Denne styringsformen er formulert av politiske myndigheter ved bruk av lover og regler og har blant annet til hensikt å dokumentere resultater i offentlige organisasjoner ved å sette årlige mål med oppnåelsesgrader og parametere. En implementeringsprosess med top-down-perspektiv tar utgangspunkt i mål- og resultatstyring med implementering ut fra et styrings- og kontrollperspektiv. Denne evalueringsstandarden er prioritert med grunnlag i demokratiske synspunkter, men denne kan også skape en del problematiske forhold.
En av utfordringene ved å bruke system for mål- og resultatstyring ved evalueringer av politikk er at selve måloppfyllelsen kan resultere i kun delvis gjennomføring dersom målene er altfor ambisiøse (Winter & Lehmann Nielsen, 2008, ss. 30-31). Sett ABE-reformen, hvor driftsbudsjettkuttene ikke forutsetter tilpasninger til organisasjonens faktiske effektiviseringspotensial, kan dette føre til forsinket effektiviseringsarbeid. I verste fall kan det gå på bekostning av de primære tjenestene i de organisasjonene som hadde forholdsvis effektiv drift ved starten av reformen, noe som ifølge Winter også bekreftes av forskning. Dette gjelder også effektiviseringsprosesser ved innføring av ny teknologi og bruk av innovative løsninger, som trenger investeringer og som det som regel tar tid med å implementere. (Oppegaard et. al, 2019).

Det er heller ikke alltid stilt klare retningslinjer til implementeringsledelsens atferd i politiske formuleringer. Få og upresise krav til ledelsen som har ansvar for implementering av politikken kan resultere i at det blir vanskelig å vurdere om politikken er faktisk implementert (Winter & Lehmann Nielsen, 2008, s. 32). ABE-reformens formulering gir frihet til statsrådene og departementene å prioritere kuttrattene mellom underliggende enheter. Dermed kan organisasjonene som er mest avhengig av kuttene bli rammet hardest dersom kuttene skal fordeles jevnt. Enkel og uklar formulering av politikken kan også føre til at det blir vanskelig å evaluere om de politiske målene er oppnådd. ABE-reformens formulering definerer ikke noen spesielle målkrav om hvordan det skal effektiviseres og det er heller ikke presisert hva som ligger i begrepet avbyråkratisering.

4.7. Tidligere forskning på ABE-reformen

ABE-reformen har blitt møtt med en del kritikk fra de statlige direktoratene, og flere har karakterisert denne formen for effektivisering som «urettferdig og vilkårlig», se f.eks. Sigmundstad (Sigmundstad, 2018). Opposisjonen på Stortinget har etterspurt en samlet evaluering av de økonomiske konsekvensene av reformen, men regjeringen har så langt ikke imøtekommet dette ønsket (Stortinget, 2018). LO Stat ba Fafo om å gjøre en undersøkelse av ABE-reformen, og i desember 2019 publiserte Fafo forskningsrapporten «ABE-reformen i staten» (Oppegaard, et.al. 2019). Denne rapporten analyserer hvordan departementer og etater håndterer de årlige budsjettkuttene, og hvilken innvirkning ledere og tillitsvalgte oppfatter at budsjettkuttene har på tjenestekvalitet og effektivisering.

Fafo har i sin rapport konkludert med at ABE-reformen i realiteten avpolitiserer budsjettkuttene, fordi det er opp til hver enkelt organisasjon hvordan kuttene skal håndteres. Fra politisk hold er det svært få føringer for hvordan kuttene skal gjøres, noe som innebærer at politikerne i liten grad kan holdes direkte ansvarlig for budsjettkuttene og de konsekvenser disse medfører for virksomhetene. Mange av respondentene i undersøkelsen svarer også at ABE-reformen kun er en av mange pågående endringsprosesser i organisasjonen som påvirker budsjettene og den øvrige driften. Flere statlige virksomheter har som følge av regjeringens politikk gjennomgått store omorganiseringsprosesser de siste årene, og for mange av virksomhetene i undersøkelsen er det vanskelig å skille ABE-reformens påvirkning i organisasjonen fra andre endringer som har skjedd siden 2015. Undersøkelsen konkluderer imidlertid med at ABE-reformen har ført til nye effektiviseringstiltak både i form av nye

digitaliseringsløsninger og forbedring av arbeidsprosesser. Mange opplever likevel at arbeidsmengden har økt samtidig med ABE-reformen, fordi virksomhetene som følge av budsjettkutt har gjort nedbemanninger som for eksempel å ikke erstatte stillingene når det er naturlig avgang i organisasjonen. Flere påpeker at gevinsten fra eventuelle effektiviseringstiltak tas ut i form av budsjettkutt før virksomheten har rukket å effektivisere driften. Rapporten peker også på at ABE-reformen bidrar til uforutsigbarhet og stor usikkerhet på virksomhetsnivå i organisasjonene. Reduksjon i bevilgningene, og ikke minst størrelsen på kuttene, gjør både ledere og ansatte usikre på hvilke områder som skal prioriteres og nedprioriteres i framtiden, noe som også gjør strategiarbeidet vanskelig. Denne uforutsigbarheten gjør også de ansatte usikre på egen jobbsituasjon og fører til at særlig de unge og nyutdannede begynner å se seg om etter andre jobber.

Størrelsen på ABE-kuttene er også svært uforutsigbar fra år til år. Kuttraten økte i perioden 2015-2017, før den ble redusert i både 2018 og i 2019. Fafo-rapporten konkluderer altså med at reformen ikke gir virksomhetene noe stabilt insentiv for effektivisering over tid, slik den er ment å gjøre. Flere respondenter i undersøkelsen svarer at ABE-reformen i begynnelsen var enklere å håndtere fordi det på et tidlig tidspunkt var mulig å gjøre enkle grep for effektivisering gjennom nye digitaliseringsløsninger og sentralisering av enkelte oppgaver for på denne måten hente ut såkalte «quick wins». Etter som kuttene har fortsatt har det blitt vanskeligere for flere av virksomhetene å finne områder som kan effektiviseres, fordi innføring av nye teknologiske løsninger og nye systemer koster penger som det er vanskelig å finne midler til pga. budsjettkuttene. Flere av respondentene i undersøkelsen uttrykker engstelse for at budsjettkuttene på sikt vil påvirke organisasjonens kjerneaktivitet og tjenestekvalitet (Oppegaard et. al, 2019).

I Fafos undersøkelse er det forskjeller i tilbakemeldingene fra de ulike virksomhetene, og det ser ut til at de større virksomhetene opplever mindre usikkerhet enn de mindre virksomhetene, noe som kan ha sammenheng med det økonomiske handlingsrommet de har. Flere av de større organisasjonene har vanskelig for å skille effekten av ABE-reformen fra andre endringer og reformer de har gått igjennom de siste årene. Verken NTNU eller Lånekassen var en del av Fafos undersøkelse.

Som tidligere omtalt var denne type budsjettkutt anbefalt for Norge av OECD og tatt i bruk som ABE-reformen. Samme type ordninger har i lengre tid vært brukt i flere land, blant disse

er Australia, New Zealand, USA og alle våre naboliggende nordiske land. Vi skal i det videre liste opp noen erfaringer fra Sverige, Danmark og særlig Australia, som har hatt ordningen i ganske lang tid og har evaluert den grundig.

Ordningen «The efficiency divident» ble innført i Australia i 1987 og er ikke avsluttet per i dag. Ordningen reduserer driftsbudsjettene i alle offentlige virksomheter med en viss prosentsats hvert år, hvor innsparinger flyttes til prioriterte områder i statsforvaltningen (DoFD, 2011, s.19). Kuttene var fordelt flatt fram til 2010, men fra 2011 kunne hver enkel minister prioritere kuttene mellom underliggende enheter (Horne, 2012, s. 5). Det siste er den samme ordningen som ble innført i Norge, med unntak av at kuttrattene i Australia har vært større med variasjoner fra 1 til 2,5 prosent. Effektene av tiltakene ble analysert i 1992 og i 1994-1995 av to ulike arbeidsgrupper. Begge konkluderte med at ordningen ikke kommer til å fungere på lang sikt uten endringer. Det ble foreslått en revidering av ordningen, slik at enheter som ikke klarer å levere kvalitet i tjenestene til de primære funksjonene på grunn av kuttene skal ha mulighet til å foreta en forhandling. Det ble i tillegg foreslått kuttrattreduksjon av komiteen, noe som ble innført av regjeringen (Horne, 2012, s. 17-18).

Finans- og dereguleringsdepartementet (DoFD) evaluerte ordningen i 2011 og fant at systemet ikke gir mulighet til å vurdere det reelle effektiviseringspotensialet i de offentlige virksomhetene (DoFD, 2011, s. 45). Evalueringen konkluderte med at ordningen bør bli mer fleksibel, men konkluderte ikke med at den ikke var bærekraftig i det lange løp (DoFD, 2011, s.51). I tillegg har den Australske regjeringen og det australske parlamentet gjennomført en evaluering, som viser at ordningen som virkemiddel ikke er gunstig, at ordningen bør revurderes samt at kunnskapene om hva som bidrar til mer effektiv offentlig sektor bør utvides (Horne, 2012, s. 11-12). Den største utfordring i ordningen er at den ikke tar høyde for forskjellene i statelige virksomheter og derfor er et lite smidig virkemiddel sånn sett. Organisasjoner, som har andre type inntekter utenom de årlige bevilgninger fra de offentlige lider mindre av budsjettkuttene. Derimot er de virksomhetene som disponerer kun bevilgningsinntekter mer sårbare for budsjettkuttene (JCPAA, 2008, s. xi). Flere hevder også at kuttene i budsjetter har ofte stor negativ virkning på små organisasjoner, som har begrenset med pengemidler (Horne, 2012, s.11, JCPAA, 2008).

Sveriges ACPD-ordning, kalt «Överskottsmålet», startet i 1994 med budsjettkutt på mellom 1 og 2 prosent i året, justert for endringer i pris- og lønnsnivået. Ordningen omfatter i dag

staten, kommunesektoren og pensjonssystemet. Modellen antar en generell produktivitetsvekst i statsforvaltningen som tilsvarer produktivitetsveksten i privat sektor (OECD, 2013, s. 106). Meningen med «Överskottsmålet» er å samle en økonomisk buffer som kan hjelpe i økonomiske nedgangstider og sikre økonomisk bærekraft i staten. Målet med svenske modellen er derfor noe annerledes enn ABE reformen i Norge, som er ment å omfordele produktivitetsgevinsten i statsforvaltningen. OECD har gått gjennom Sveriges budsjett i 2016 og pekt på manglende støtte fra virksomheter til «Överskottsmålet» i de siste årene. Kritikken ble blant annet rettet mot at ordningen begrenser den politiske friheten til å foreta større offentlige investeringer samt til å drive makroøkonomisk stimulering. Den siste evalueringen av «Överskottsmålet» ble foretatt i 2016 (SOU, 2016:67, s. 67). Noen av endringer som ble foreslått i rammeverket var at nivået på «Överskottsmålet» fra og med 2019 endres fra 1 prosent (en rate som har vært stabil siden 1997) til 0,33 prosent av BNP og at oppfølgingen av ordningen skjerpes for å begrense budsjettavvik. At kuttene i «Överskottsmålet» kobles til BNP skiller den svenske ordningen fra ABE-reformen i Norge, der kuttene i prinsippet skal ligge fast og beregnes som en prosentsats av budsjettene til enheten året før. Ifølge evalueringen er det bred politisk enighet og tillit til «Överskottsmålet» som virkemiddel. Svensk fagorganisasjon LO kom med argumenter i sitt høringssvar til evalueringen om at «Överskottsmålet» skal bidra til finanspolitisk stabilitet. Kutratten bør imidlertid ligge lavt, lavere enn forslaget i evalueringen, for å kunne ha fleksibilitet til å foreta nødvendige, men uforutsette offentlige investeringer (LO, 2016).

Danmarks startet sin ACPD-ordning på 1980-tallet, også kalt «Omprioriteringsbidraget», og har brukt den siden. Budsjettkuttene har vært på omtrent 2 prosent (OECD 2013, s.104). Den danske regjeringen sin begrunnelse for «Omprioriteringsbidraget» er å muliggjøre satsinger og forflytting av penger mellom politiske prioriteringer (Regeringen, 2016, s. 9). Kultur- og utdanningsinstitusjoner samt kommuner og regioner var unntatt av ordningen fram til 2016 (Regjeringen 2016). Kommunene og regionene ble underlagt ordningen fra 2016, men med en lavere kuttrate på 1 prosent (Christiansen, 2016). Noen av Danmarks statelige enheter ble unntatt «Omprioriteringsbidraget», noe som utgjorde en tredjedel av statsforvaltningens driftsutgifter (OECD 2013, s.105). Den største andelen av «Omprioriteringsbidraget» får Danmark fra kommunesektoren. Dette er noe som ga motiv til Produktivitetskommisjonen for å argumentere for å utvide ABE-reformen i Norge til å også omfatte landets kommuner (NOU 2016:3, s. 182).

Det virker som om Danmark ikke har foretatt noen systematiske evalueringer av effektene av «Omprioriteringsbidraget». Ordningen er imidlertid mye kritisert og har møtt stort motstand av partier som inngår i såkalt «Rød blok», og som fra 2019 utgjør regjeringens støttepartier (Lind, 2016). I tillegg kommet det mye kritikk fra utdannings- og kultursektorene hvor kuttene i perioden 2015-2019 utgjør 9 milliarder danske kroner. Beregnet estimat for kutt i 2022 for disse sektorene tilsvarer 20 milliarder (Andersen, 2019; Pihl, 2019). Regjeringen i Danmark kom med et ønske om å frita utdannings- og kultursektoren fra «Omprioriteringsbidraget» fra 2022 samt å tilbakeføre 842 millioner danske kroner til begge disse sektorene. Imidlertid skal sektorene spare inn 2 prosent årlig, men disse innsparingene skal brukes kun i sektoren (Mansø & Cordsen, 2018). Danmark har fra 2019 fritatt videregående skoler fra ordningen og skal også frita yrkesutdanningene. Dette er noe som ble bestemt etter at hver tiende lærer har sluttet i sektoren siden 2016 (Mansø, Larsen, Just, & Lindegaard, 2019).

Evalueringene og erfaringene fra både Australia, Danmark og Sverige viser at ACPD-ordning i disse landene bør gjøres mer fleksibel og tilpasses de ulike sektorene og organisasjonene.

I kapittel 9 vil vi sammenligne våre funn med Fafo-rapporten og evalueringer fra andre land gjennom oppgavens forskningsspørsmål:

1. Hvilke tiltak og virkemidler innføres for å håndtere ABE-reformen?
2. Hva påvirker implementeringsprosessen i NTNU og Lånekassen?
3. Hvilke konsekvenser får reformen på innovasjon og ny teknologi?

I kapittel 4 har vi nå definert at vi kan bruke Winters integrerte implementeringsmodell som teoretisk rammeverk for å løse forskningsspørsmålene, og vi har også besluttet at teori knyttet til både effektivitet og produktivitet samt organisasjonsstruktur kan ha betydning for hvordan ABE-reformen implementeres i offentlige organisasjoner. Ut fra teorikapittelet vet vi nå mer om det vi skal studere og hvordan vi skal løse forskningsspørsmålene i metodedelen.

5. Metode

I dette kapittelet vil vi presentere vår vitenskapsteoretiske tilnærming, valg av metode og metodeverktøyene vi har brukt i oppgaven. Deretter vil vi gå inn på hvordan vi har gått fram i prosessen med datainnsamlingen og redegjøre for de valg vi har tatt i forhold til utvalg av empirisk datagrunnlag og dokumenter. Vi vil også redegjøre for prosessen rundt valg av informanter, hvordan intervjuene har blitt utført og hvordan vi har analysert informasjonen som har framkommet fra intervjuprosessen. Til slutt i kapittelet redegjør vi for studiets datakvalitet og validitet.

5.1. Vitenskapsteoretisk tilnærming

I vitenskapsteorien er det forskjellige begreper for hvordan vi skal forstå verden og hvordan vi skal undersøke den: *Ontologi, Epistemologi og Metodologi.*

Ontologi kan vi si er studiet av "det som er" og hvordan vi oppfatter virkeligheten rundt oss. Ontologien stiller spørsmål om hva som eksisterer og hvordan virkeligheten kan undersøkes og måles. Det er et ontologisk prinsipp at den kunnskapen man søker og den informasjonen som forskeren baserer sine analyser på skal være mest mulig sann (Grønmo, 2016). Det er ikke dermed sagt at man alltid kan konkludere med å ha funnet sannheten, men det vesentlige er at forskeren til enhver tid prøver å finne mest mulig riktig informasjon rundt det temaet som det forskes på. Da er det viktig å være klar over hvilke briller vi ser virkeligheten med og være kritisk til hvordan vi analyserer den informasjonen vi får tilgang til. I denne oppgaven skal vi forske på to organisasjoner som vi begge kjenner godt fra før. Vi er i dag begge ansatt ved NTNU, og i tillegg har en av oss tidligere vært ansatt i Lånekassen i mange år. Vårt nære forhold til de organisasjonene vi studerer kan være med å prege hvordan vi oppfatter virkeligheten i vår forskning. Vi kjenner organisasjonene og organisasjonskulturene godt og vet hvordan endringsprosessene foregår i virksomhetene. Dette er noe vi har vært svært bevisste på igjennom hele arbeidsprosessen. Fordelen med å være to i forskningsarbeidet er at vi hele tiden har hatt muligheten til å diskutere ulike synspunkter med hverandre og utfordre hverandre til å tolke informasjonen på ulike måter.

Epistemologi er læren om viten og erkjennelse, og hvordan vi kan søke kunnskap ut fra vår virkelighetsoppfatning. "Hva er kunnskap" og "hvordan oppnår vi kunnskap" er de sentrale spørsmålene innenfor epistemologien. Vår kunnskap om virkeligheten avhenger både av

hvilken informasjon vi benytter oss av i forskningen, hvilke fremgangsmåter som benyttes for innsamling av data og i hvilken kontekst vi analyserer materialet (Grønmo, 2016).

Metodologi beskriver måten vi tilegner oss kunnskap på. Her er det imidlertid viktig skille mellom metodologi og metode. Vi kan se for oss metodologien er verktøykassen og at metodene er verktøyene i verktøykassen. Oppsummert kan vi si at ontologi og epistemologi er grunnlaget for hvordan vi tilegner oss kunnskap (metodologien) og hvilke metoder eller verktøy vi gjør bruk av for å oppnå denne kunnskapen (Moses & Knutsen, 2019).

Innenfor metodologien finnes det to forskjellige retninger: *Positivismen* og *Konstruktivismen*. Positivismen har sin opprinnelse fra naturvitenskapen og har som utgangspunkt at den virkelige verdenen kan forstås ved å studere regulariteter og mønstre. Denne virkelige verdenen eksisterer altså uavhengig av hvordan vi oppfatter den (Moses & Knutsen, 2019, s. 7). Vanlige metoder som benyttes innenfor positivismen er statistiske beregninger, eksperimenter, komparative metoder og casestudier. Konstruktivismen oppsto som en kritikk av positivismen, fordi mange forskere mente at menneskets egne tanker og holdninger alltid vil være med å påvirke hvordan man observerer mønstrene i naturen (Moses & Knutsen, 2019, s. 9). Den ontologiske tilnærmingen innenfor konstruktivismen har som utgangspunkt at mennesket er et tenkende vesen, og at det vi observerer påvirkes av sosial bakgrunn, etiske verdier, forventninger og følelser. Forskere som har en konstruktivistisk tilnærming i sin forskning, setter forskningsresultater inn i et samfunnsmessig og kulturelt perspektiv for å synliggjøre hvordan samfunnet påvirkes av ytre forhold. Sigmund Grønmo (Grønmo, 2016, s. 391) bruker uttrykket forstående eller fortolkende studier om konstruktivismen. I denne type studier tar man sikte på å tilegne seg en mer helhetlig forståelse av det fenomenet som studeres. For å tilegne seg et slikt helhetlig inntrykk blir forskerens forforståelse viktig. Med forforståelse mener vi her forskerens egne erfaringer, resultater fra tidligere forsking og teoretisk rammeverk. Ved å sette det fenomenet som studeres inn i en større kontekst vil man utvikle en mer helhetlig forståelse av hvorfor man finner de resultatene man gjør. Vanlige metoder som benyttes innenfor konstruktivismen er dokumentanalyse, intervjuer, observasjoner og casestudier. Vi har i vår oppgave søkt etter kunnskap og erfaringer om hvordan ABE-reformen gjennomføres ved å studere to forskjellige statlige organisasjoner. Formålet med å undersøke to helt forskjellige organisasjoner er å forstå hvordan ABE-reformen virker i to virksomheter som er underlagt samme departement, men som har ulik størrelse, ulik organisasjonsstruktur og ulike arbeidsoppgaver. Det er opp til de statlige

etatene hvordan de velger å implementere endringer som skal imøtekomme ABE-reformens krav om effektivisering. For å få et best mulig helhetsinntrykk av hvilke tiltak som er satt i verk, hvordan disse tiltakene er implementert og hvilke virkninger tiltakene har hatt i virksomhetene, har vi foretatt både en dokumentanalyse av sentrale dokumenter og i tillegg intervjuet personer i de to organisasjonene som kjenner godt til reformen. Ut fra det som er beskrevet ovenfor mener vi at vår studie av ABE-reformen er innenfor en konstruktivistisk retning.

5.2. Metodevalg og forskningsdesign

I metodefaget skilles det mellom to ulike metoder eller strategier for innsamling av data: *kvalitativ eller kvantitativ metode*. Det som kjennetegner metodene er at den kvantitative metoden analyserer dataene i form at tallanalyser, mens den kvalitative metoden gjerne er basert på tekst- og dokumentanalyser. Kvantitativ metode benyttes ofte når datautvalget er stort og formålet er finne årsaksforklaringer i et stort, representativt utvalg (Ringdal, 2018). Eksempler på kvantitative metoder er bruk av spørreundersøkelser, der svarene får tallverdier som kan struktureres og analyseres for å bekrefte eller avkrefte hypoteser i et forskningsprosjekt. Kvalitativ metode baserer seg gjerne på analyse av få enheter der målet er å *tolke* eller *forstå* innholdet. Vanlige kvalitative metoder er intervjuer som transkriberes til tekst som deretter analyses, og dokumentanalyse der eksisterende dokumenter analyseres for å forklare et fenomen (Ringdal, 2018).

Vårt mål for denne oppgaven er å tolke og forstå virkningene av ABE-reformen ved å gå i dybden og analysere hvilke tiltak og virkemidler som tas i bruk for å imøtekomme ABE-reformens krav, og hvordan dette påvirker de organisasjonene vi har valgt å analysere. For å finne svaret på våre forskningsspørsmål har vi valgt å gjøre kvalitative dybdeintervjuer med noen aktuelle informanter i de to organisasjonene og i tillegg analysere dokumenter som tilleggsdata. Vi har med andre ord valgt en kvalitativ metode for vår forskningsoppgave.

I vår studie, som er en *komparativ caseundersøkelse med kvalitativ design*, ønsker vi å finne ut hvordan to organisasjoner, Lånekassen og NTNU, håndterer og påvirkes av ABE-reformen. Forskningsspørsmålene handler om hvilke konsekvenser en politisk reform får i to ulike virksomheter. Nedenfor følger det en beskrivelse av våre to case, NTNU og Lånekassen.

NTNU (Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet) er Norges største universitet (fra 2016). NTNU er underlagt Kunnskapsdepartementet (KD). Styret er NTNUs øverste organ, og representerer institusjonen overfor offentlige myndigheter. Universitetet har hovedsete i Trondheim, samt campuser i Gjøvik og i Ålesund. NTNU har hovedansvar for den høyere teknologiutdanningen i Norge, har åtte fakulteter samt enheter som NTNU Vitenskapsmuseet og NTNU Universitetsbiblioteket, en rekke profesjonsutdanninger og en stor faglig bredde som også inkluderer humaniora, samfunnsvitenskap, økonomi, medisin, helsevitenskap, utdanningsvitenskap, arkitektur, entreprenørskap, kunstfag og kunstnerisk virksomhet. Organisasjonen er *nettobudsjettert*, noe som innebærer at NTNU beholder ubrukte midler ved årets slutt. NTNU får benytte egne inntekter til egne formål og selv bestemme fordelingen av kostnader til drift og investeringer i budsjettet (Direktoratet for økonomistyring, 2021). Antall ansatte utgjør 7 761 årsverk i 2020. To av tre årsverk (5057 årsverk totalt) arbeider i vitenskapelige stillinger med undervisning, forskning og formidling (NTNU, u.å.-b).

I likhet med NTNU er Lånekassen underlagt KD og ledes av et styre oppnevnt av KD. Styret skal, på vegne av departementet, følge opp virksomheten og kontrollere at Lånekassen utfører oppgavene sine i samsvar med KDs styringssignaler og retningslinjer. Lånekassens struktur er desentralisert, med hovedkontor i Oslo og seksjoner i Bergen, Stavanger, Trondheim og Ørsta. Lånekassen hadde 318 fast ansatte ved utgangen av 2019. Driftsutgiftene i 2019 var på 405,4 millioner kroner (Lånekassen, 2020). Lånekassen er en ordinært statlig *bruttobudsjettert* forvaltningsorganisasjon. Bruttobudsjetterte virksomheter budsjetterer utgifter og inntekter hver for seg og har ikke samme mulighet som nettobudsjetterte virksomheter til å overføre midler fra ett år til et annet. For organisasjonskart for begge virksomheter, se Vedlegg 1.

NTNU og Lånekassen har, i likhet med alle statelige virksomheter, levd med regjeringens ABE-reform i fem år. Hvert år kuttes driftsbudsjetter med en liten kuttprosent uavhengig av virksomhetens situasjon og det blir følgelig mindre midler til disposisjon. NTNU og Lånekassen var i nokså ulik økonomisk situasjon før de første budsjettkuttene i 2015. På dette tidspunktet hadde Lånekassen gjennom moderniseringsprogrammet LØFT allerede hentet ut mange effektiviseringsgevinster, og den årlige driftsrammen ble vesentlig redusert (Statens Lånekasse for utdanning, u.å.). NTNU var derimot ikke berørt i like stor grad av omstilling og effektiviseringstiltak fra før starten av reformen. Omfattende effektiviseringstiltak kom

først i gang i 2015 ved innføringen av ABE- og Strukturreformen. I 2017 gjennomførte NTNU en ROS-analyse som bla. så på hvor NTNU befant seg på modenhetsskalaen innen effektivisering av arbeidsprosesser og digitalisering av administrative verktøy. Her ble det avdekket et fortsatt stort utviklingspotensial innenfor områdene digitalisering og administrative arbeidsprosesser, noe som dannet grunnlag for utarbeidelse og igangsettelse av flere langsiktige tiltak med tanke på å effektivisere driften (NTNU, 2018).

Vi ser med andre ord at graden av effektiviseringspotensial vil være forskjellig i to ulike organisasjoner, og det kan også tenkes at effekten av reformen vil være ulik fordi virksomhetene i utgangspunktet har forskjellig handlingsrom. Dette er noe vi vil se nærmere på i analysedelen av oppgaven.

Casestudiene i denne undersøkelsen er en studie av to ulike organisasjoner med noen fellestrekk. Denne metoden er valgt av pragmatiske hensyn (Tjora, 2017, s. 36). Vi som skriver denne oppgaven er begge engasjert i oppgavens tema som ansatte ved NTNU, der vi jobber med økonomiplanlegging og budsjettering. I tillegg har en av oss tidligere vært ansatt i Lånekassen i mange år. Når vi sier at valg av case er gjort av pragmatiske hensyn så betyr dette at vi gjennom våre ansettelsesforhold har innsyn i de interne prosessene som foregår i organisasjonene, og har god kunnskap om hvilke dokumenter som foreligger og som det kan være aktuelle å bruke i dokumentanalysen. Vår kjennskap til organisasjonene har også gjort det lettere for oss å komme i kontakt med aktuelle informanter. Vi har opplevd at informanter fra både NTNU og Lånekassen har stilt seg svært positive til å stille til intervju fordi begge virksomhetene anser det som sin samfunnsoppgave å støtte opp om studenter og deres studier.

Det er formulert tre forskningsspørsmål til vår problemstilling som vi har undersøkt ved hjelp av både dokumentstudier og intervjuer med relevante representanter fra hver organisasjon. Ved å analysere dokumenter og transkribere data fra intervjuer har vi analysert virkeligheten og prøvd å finne sammenhenger, og samtidig forsøkt å sette våre funn i sammenheng med allerede eksisterende teori og tidligere forskning. Aksel Tjora (Tjora, 2017) nevner tre ulike tilnærminger til forskningen – deduktiv, induktiv eller abduktiv tilnærming. Den deduktive tilnærmingen vil si å gå fra teori til empiri, dvs. å forklare enkelthendelser med basis i eksisterende teori. Den induktive tilnærmingen går fra empiri til teori, dvs. å utvikle generelle sammenhenger ved å observere enkelthendelser. Til slutt er den abduktive tilnærmingen som

tar utgangspunkt i empirien, men den er samtidig innforstått med at teorier også påvirker forskningsprosessen. (Tjora, 2017, s. 33). I samfunnsforskningen er det vanskelig å rendyrke enten den deduktive eller induktive metoden. Vår tilnærming er å observere og analysere virkeligheten (induktiv), men vi har også lent oss på eksisterende teorier underveis i prosessen (deduktiv). I starten av arbeidet gjorde vi en god del litteratursøk og vi satte oss inn i hvilke teorier som kunne være aktuelle for vår oppgave. Underveis i arbeidet kom det fram informasjon som gjorde at vi måtte endre det teoretiske rammeverket og gjøre tilpasninger slik at det passet bedre til våre funn i oppgaven. Vår studie kan altså regnes som abduktiv, siden vi gjennom arbeidet med oppgaven hele tiden har beveget oss mellom empiri og teori.

5.3. Datainnsamling: gjennomføring av dokumentanalyse og kvalitative intervjuer

Vår forskningsstrategi har vært å innhente empiriske data ved å gjøre kvalitative dybdeintervjuer med aktuelle informanter i de to organisasjonene, og i tillegg analysere utvalgte dokumenter som tilleggsdata. Oppgaven handler om en politisk reform, og i denne type prosesser er bruken av dokumenter relevant fordi mange ulike saksdokumenter produseres og arkiveres (Tjora, 2017, s. 190). ABE-reformen ble innført i 2015 og i perioden fram til 2020 har det blitt generert mange relevante casespesifikke dokumenter - både på politisk nivå og i de to virksomhetene. Dokumentanalysen har gitt oss mulighet til å sette svarene fra informantene inn i et historisk perspektiv. I vår oppgave undersøker vi virkningene av en reform, og dokumentene viser hva planene og intensjonene til organisasjonene var på gitte tidspunkt i reformperioden og hvilke resultater som ble rapportert fra år til år. Intervjuene har gitt oss innblikk i hvilke minner og oppfatninger våre informanter har av reformprosessene – med andre ord hva som er deres inntrykk av tiltakene som er satt i verk og resultatene av disse. Vi har brukt dokumentene til å forstå og analysere informantenes uttalelser og sette disse i et historisk perspektiv gjennom dokumentanalysen (Tjora & Willis, 2006). Kombinasjonen av å bruke dokumenter som viser historiske data og bruk av informantenes subjektive inntrykk i ettertid mener vi gir et interessant bilde hvordan en politisk reform påvirker organisasjoner.

5.3.1. Utvelgelse av dokumenter

Dokumentanalysen i vår oppgave bygger på følgende dokumenter:

1. Tildelingsbrevene fra Kunnskapsdepartementet til NTNU og Lånekassen i perioden 2015-2020
2. Årsrapportene fra NTNU og Lånekassen i perioden 2015-2020
3. Interne dokumenter i begge organisasjonene knyttet til effektiviseringsarbeid for å imøtekomme ABE-reformens krav

Tildelingsbrevene viser hva departementet forventer av de to organisasjonene i tildelingsåret og hvilke krav som er satt i forhold til effektivisering generelt og ABE-reformen spesielt. *Årsrapportene* er studert for å finne hvilke tiltak organisasjonene har gjort for å imøtekomme departementets krav i tildelingsbrevene og for å finne ut hvilke tiltak og prosesser som er satt i verk for å effektivisere virksomhetene. Gjennom vår kjennskap til organisasjonene, men også gjennom våre intervjuer, har vi blitt oppmerksomme på en del *internt produserte dokumenter* som berører ABE-reformen og effektiviseringstiltakene. Mens Lånekassen begynte å jobbe systematisk med å effektivisere driften lenge før ABE-reformen trådte i kraft, ble NTNU berørt av større effektiviseringsprosesser omtrent samtidig som ved innføringen av ABE-reformen. Lånekassens store effektiviseringsprosjekter har pågått siden 2004 - fra samme året LØFT-prosjektet startet - og disse prosessene er dokumentert i både interne og offentlig tilgengelige dokumenter, bla. sluttrapport for LØFT-programmet: «Fornyelsen i Lånekassen 2004-2015» (Statens Lånekasse for utdanning, u.å.) og «Vurdering av effektivitet i forvaltningen av studiestøtteordningene» (Lånekassen, 2019b), som gjelder sentrale utviklingstrekk fra 2015 til 2019. NTNU på sin side har siden 2015 gjort en god del kartlegginger for å imøtekomme regjeringens krav om effektivisering, bla. gjennom arbeidet til Børresen-utvalget (NTNU, 2016a) og Øien-utvalget (internt notat fra NTNU i 2017). Dette er interne utvalg som har sett på hvilke muligheter organisasjonen har for å effektivisere.

5.3.2. Kvalitative dybdeintervjuer: Håndtering av data og etiske vurderinger

I vår oppgave har vi valgt kvalitative dybdeintervjuer som primærkilde for undersøkelsen av våre forskningsspørsmål. Vi valgte denne metoden for å få en dypere innsikt i reformens påvirkning i organisasjonene gjennom informantenes meninger, holdninger og erfaringer. På grunn av koronapandemien ble alle intervjuene gjennomført digitalt via Teams. Dette gjorde at vi måtte ha en middels grad av struktur på intervjuene (Ringdal, 2018). For å få et best mulig sammenligningsgrunnlag var spørsmålene like for begge virksomhetene, men spørsmålene ble ikke nødvendigvis stilt i akkurat samme rekkefølge. Ofte svarte

informantene ut spørsmålene selv i forbindelse med at de svarte på andre spørsmål, slik at det ikke ble nødvendig for oss å stille alle spørsmålene vi hadde forberedt på forhånd. Vi opplevde at spørsmålene vi stilte ga våre informanter mulighet til å reflektere mye rundt sine opplevelser av reformens tiltak og virkemidler, og vi benyttet også muligheten for å improvisere underveis ved å følge opp informantenes svar med noen tilleggsspørsmål i tilfeller der det kom fram interessant informasjon som vi ønsket å utdype mer.

På forhånd sendte vi inn meldeskjema for personopplysninger til NSD for å få en vurdering av prosjektet. NSD vurderte personulempen i vår studie som lav, og vi fikk en forenklet vurdering med vilkår. NSD ga sin godkjenning under forutsetning av at vi gjennomførte datainnsamlingen i tråd med våre opplysninger i meldeskjemaet og at vi fulgte retningslinjene for krav til samtykke (se Vedlegg 5). Alle informantene ble på forhånd informert om formålet med intervjuet og at deltakelsen var frivillig. Dette informerte vi om både i vår skriftlige henvendelse på forhånd og på starten av hvert intervju. For å ta vare på de forskningsetiske sidene, og for å skape en tillit hos informantene var vi tydelige på hvordan informasjonen ville bli brukt og at all informasjon ville bli behandlet konfidensielt, og at informantene ikke ville bli identifisert. Vi innhentet også tillatelse til å bruke lydopptak i forkant av hvert intervju, og informerte da samtidig om hvordan data skulle lagres og når lydopptakene ville bli slettet. Av våre tolv informanter var det kun en informant som ikke samtykket til bruk av lydopptak, i dette tilfellet noterte vi ned svarene fra vedkommende.

Vi henvendte oss til i alt 19 personer og fikk positivt svar fra 11 personer. Den ene informanten fra Lånekassen ønsket å ta med seg en kollega til intervjuet, noe som i alt ga oss 12 informanter – 6 personer fra hver organisasjon. Vi ønsket å ha et ganske bredt utvalg av informanter og henvendte oss derfor til både ledere, mellomledere og tillitsvalgte i de to organisasjonene. Bakgrunnen for dette utvalget var ikke tilfeldig, men et strategisk valg (Tjora, 2017). Det har vært viktig for oss å intervjue personer som kjenner ABE-reformen godt og som har god innsikt i hvordan reformen påvirker våre to organisasjoner. Vår oppgave omhandler ABE-reformens tiltak og virkninger, og vi ønsket at både ledelsesperspektivet og medarbeiderperspektivet ble representert i oppgaven. Vi henvendte oss altså til personer som vi antok hadde god innsikt i innholdet i ABE-reformen og hvilke effektiviseringstiltak ABE-reformen har ført til i virksomhetene. Underveis i utvelgelsesprosessen ble vi oppmerksomme på at det kunne være interessant å undersøke om synet på ABE-reformen var forskjellige ut fra hvor informantene var plassert i organisasjonen. Derfor ble vi enige om å henvende oss til

mellomledere som var plassert på ulike nivå i organisasjonene. Vi definerer ledere som ledere på øverste nivå i organisasjonene med et særskilt rapporteringsansvar til styret og til KD, mens mellomledere er avdelingsledere som er plassert på alle nivå i organisasjonene. Vårt tredje forskningsspørsmål omhandler ABE-reformens konsekvenser for innovasjon og ny teknologi. Vi fant det derfor naturlig å henvende oss til IT-avdelingene i de to organisasjonene og be om intervju med sentrale personer på leder nivå i disse avdelingene, for å høre deres syn på hvilken innvirkning ABE-reformen har på innovasjon og utvikling av ny teknologi i henholdsvis NTNU og Lånekassen. I alt fikk vi positive svar fra både ledere på øverste nivå i organisasjonene og fra mellomledere og tillitsvalgte som har arbeidssted på ulike nivå i organisasjonene. Ved å ha dette utvalget av informanter har vi fått lederes synspunkter på ABE-reformen og hvordan denne må håndteres for å imøtekomme politikernes krav om effektivisering. Gruppen mellomledere har gitt oss et interessant innblikk i deres rolle både som ansvarlige overfor ledelsen og som personalansvarlige for sine medarbeidere. Tillitsvalgte har gitt oss informasjon om hvordan saksbehandlere og bakkebyråkrater har opplevd endringene som følge av reformen.

Følgende utvalg personer stilte til intervju:

- Ledere: en person fra hver av organisasjonene
- Mellomledere: fire personer fra hver av organisasjonene
- Tillitsvalgte: en person fra hver av organisasjonene

Denne sammensetningen av informanter har gitt oss muligheten til å sammenligne toppledelsens syn på effektivisering og hva som er nødvendige tiltak, med hvordan mellomledere på flere nivå i organisasjonen ser på det samme temaet. Mellomlederne i virksomhetene er ofte de som skal gjennomføre vedtatte tiltak, men hvilket syn de har på effektivisering og tiltak knyttet til ABE-reformen varierer gjerne med hvor i organisasjonen de er plassert. Vi har derfor valgt å intervjue flere mellomledere enn ledere, fordi det har vært interessant å se om det er ulike holdninger til effektiviseringstiltakene ut fra hvor de er plassert i organisasjonen. Det har også vært interessant å høre hvordan mellomledere balanserer mellom det å ha et personalansvar for medarbeidere som er berørt av effektivisering samtidig som de har et ansvar for gjennomføring av tiltak som skal rapporteres oppover i organisasjonen. Det var litt vanskeligere å komme i kontakt med tillitsvalgte som var villige til å stille til intervju, men vi opplevde at begge de som stilte fra

henholdsvis NTNU og Lånekassen hadde et godt innblikk i ABE-reformen og hvilke konsekvenser iverksatte tiltak har hatt for de to organisasjonene. Den tillitsvalgte fra NTNU har vært ansatt ved flere ulike enheter i organisasjonen og hadde et godt innsyn i hvordan endringsprosessene har vært flere steder i organisasjonen, og hvilke innvirkninger dette har hatt for medarbeiderne i virksomheten. Den tillitsvalgte fra Lånekassen viste seg å være godt informert om Lånekassens effektiviseringsprosesser og hvordan ulike effektiviseringstiltak har virket i organisasjonen.

Underveis i arbeidet med oppgaven kom det fram opplysninger som gjorde det interessant for oss å kontakte Aksel Tjora som er ansattrepresentant i styret til NTNU, og høre om han kunne stille til et intervju. Siden vi ønsket å stille ham spørsmål rundt en konkret, kjent episode, var det vanskelig å anonymisere ham. Tjora ga imidlertid tillatelse til at hans person ble identifisert i vår oppgave mot at han i forkant fikk anledning til å gjøre en sitatsjekk før oppgaven ble levert. Vi intervjuet Tjora både i kraft av hans styreverv og som vitenskapelig ansatt ved NTNU. Til dette intervjuet utformet vi en egen intervjuguide der noen av spørsmålene var lik de vi hadde stilt til de andre informantene, mens noen av spørsmålene var individuelle spørsmål til Tjora (se Vedlegg 2 og 3).

Vi deltok begge i samtlige intervjuer, slik at vi i etterkant kunne gå gjennom intervjuene og være enige om tolkningen av svarene. Dette mener vi styrker oppgavens gyldighet.

5.3.3. Analyse av datamaterialet: dokumentanalyse og analyse av dybdeintervjuer

I vår forberedelse til dataanalysen har vi på forhånd gjort følgende avklaringer (Grønmo, 2016):

1. Hvilke tema skal vi prioritere under datainnsamlingen
2. Hvilke tekster skal vi velge ut for dokumentanalysen

I vår oppgave står effektiviseringsbegrepet sentralt og vi har utarbeidet tre forskningsspørsmål som er sentrale for å analysere hvilke tiltak og virkemidler som er igangsatt som følge av ABE-reformen, og hvilke virkninger ABE-reformen har hatt på virksomhetenes ressurser og muligheter for innovasjon og etablering av ny teknologi. I forberedelsene til datainnsamlingen fant vi at årsrapportene i høy grad ville gi oss den

informasjonen vi trengte for å finne hvilke tiltak og virkemidler som har blitt satt i verk som følge av reformen, mens tildelingsbrevene ville gi oss svar på hvilke krav til effektivisering som har vært stilt fra myndighetenes side. I analysearbeidet har vi konsentrert oss om å velge ut relevant innhold og sette dette i sammenheng med problemstillingen, og samtidig sammenligne våre funn opp mot eksisterende teori og tidligere forskning. Der dokumentene har sendt oss videre til andre tekster har vi gjort samme utvalg. Vår oppgave går ut på å analysere hvilke konsekvenser implementeringen av ABE-reformen har fått for henholdsvis NTNU og Lånekassen. Vi har derfor valgt å kategorisere og tolke utvalgt tekst til å kunne passe innenfor kategorier som kan beskrive politikkutformingen, implementering av nye prosesser og ny teknologi og ABE-reformens resultat og effekter, jfr. den integrerte implementeringsmodellen av Winter (Winter & Lehmann Nielsen, 2008).

Vi har også gjort samme utvalg og kategorisering i vår analyse av dybdeintervjuene. Spørsmålene i våre intervjuer har vært tett knyttet opp til forskningsspørsmålene våre, og vi har stilt de samme spørsmålene til alle informantene for å få et godt sammenligningsgrunnlag. Vi har transkribert intervjuene ganske umiddelbart etter hvert intervju, deretter har vi sammenlignet svarene fra hver informant på de forskjellige spørsmålene og kategorisert disse sammen. Ikke alle svar har vært like enkle å sammenligne fordi informantenes tolkning av virkeligheten har gjort at de også har tolket spørsmålene noe forskjellig. Dette har gitt oss en del ulike svar ut fra hvem som har svart ut spørsmålene, og dette har vi synliggjort i vår analyse.

I en kvalitativ analyse av både dokumenter og intervjuer er det vesentlig å hele tiden ha søkelys på problemstillingen og hvilke aspekter i innholdet som er mest relevant i forhold til den. Dokumentene må også analyseres ut fra det historiske og politiske klimaet de er produsert i, til hvilket formål de er produsert og for hvem. Når vi analyserer intervjuene, må vi også ha et blikk på den historiske konteksten og de holdningene informantene har til temaet. ABE-reformen har blitt møtt med en viss skepsis i en del statlige organisasjoner, noe også Fafo-rapporten viser til (Oppegaard et al., 2019). Det har derfor vært viktig for oss å lese dokumentene ut fra den historiske konteksten den er produsert i og vurdere om innholdet i dokumentene kunne hatt en annen vinkling. Det samme gjelder for vår analyse av intervjuene, der informantenes holdninger og følelser til effektiviseringstiltak er med på å farge svarene som de gir.

5.4. Vurderinger av studiets datakvalitet og framstilling av virkeligheten

Kvalitative data i denne undersøkelsen er basert på et utvalg av to caser, og i kvalitativ forskning egner det seg best å bruke begrepene bekreftbarhet, troverdighet, overførbarhet om målinger av datakvalitet. I kvalitativ forskning kan også generaliserbarhet vurderes (Ringdal, 2018, s.247). Vi fant ut at også dette begrepet er relevant for vår undersøkelse.

Overførbarhet i våre studier kan argumenteres med at studiene senere kan bli tatt i bruk av sentrale myndigheter, forskere, ledere i offentlige organisasjoner, fagforeningene og studenter - både med hensyn til forståelsen av reformen, og den innvirkningen den har på organisasjonene den berører. Sammenligning med en nylig gjennomført, kvantitativ forskningsundersøkelse fra Fafo, forsterket kvalitetskriterier og overførbarheten i forskningen. Bruk av Fafo sin rapport og utvalgt teoretisk rammeverk har også med stor sannsynlighet positiv betydning for *bekreftbarheten* i våre studier. Kvaliteten i tolkningen av de dokumentene vi har studert kan underbygges med at undersøkelsen er gjennomført av to forskere ved hjelp av en fagperson - veileder. Dette innebærer at tre personer med forskjellige sanseinntrykk og forståelse av virkeligheten har diskutert, kontrollert og korrigert innholdet i dokumentene underveis i forskningsprosjektet. At begge forskerne har deltatt i samtlige intervjuer mener vi er med på å styrke bekreftbarheten i analysen av intervjuene. *Troverdigheten* i studiet er styrket med at datagrunnlaget er basert på politiske og offentlige saksdokumenter med høy gyldighetsverdi, samt at personer som er valgt til intervjuene har sentrale stillinger i de studerte organisasjonene og der flere innehar høy kompetanse innen oppgavens tema. Etter å ha gjennomført analyse av dokumenter og dybdeintervjuer har vi konkludert sammenhenger mellom våre funn, teoretiske rammer og relevant forskning fra Fafo, og med dette *generalisert* våre datafunn (Ringdal 2018, s.248).

Vi, som ansatte i virksomhetene, står nær de effektiviseringsprosesser som foregår ved NTNU og Lånekassen. Samtidig har vi innsett at denne nærheten kunne skape begrensninger. Begrensningene kan ligge i at vår undersøkelse er påvirket av våre egne verdier og opplevde erfaringer, og at våre observasjoner er påvirket av, og bearbeidet av vårt eget sanseapparat. I tillegg kan våre fortolkninger av fortiden påvirke hvordan vi tolker foreliggende data. Ringdal peker på at: «Verden er sjelden slik som den framtrer for forskeren» (Ringdal, 2018, s. 248). Det har derfor vært viktig for oss å holde fokus på våre refleksjoner og vår egen påvirkning på studiet og være oppmerksom på den nærheten vi har til organisasjonene vi

studerer, for å ikke ha innvirkning på hvordan vi tolker svarene vi får gjennom dybdeintervjuene og dokumentanalysen. Ved å være bevisste på disse fallgruvene i forskningsarbeidet har vi prøvd å unngå at sitater og observasjoner med foretrukken framstilling og med manglende dekning er valgt ut på bekostning av andre observasjoner (Ringdal, 2018, s. 246-247).

I vår oppgave skal vi undersøke hvilke konsekvenser implementeringen av ABE-reformen har for NTNU og Lånekassen. I de neste kapitlene 6-9 analyserer vi problemstillingen som er operasjonalisert i tre forskningsspørsmål:

1. Hva påvirker implementeringsprosessen i Lånekassen og NTNU?
2. Hvilke tiltak og virkemidler innføres for å håndtere ABE-reformen?
3. Hvilke konsekvenser får reformen på innovasjon og ny teknologi?

Hver organisasjon beskrives for seg innenfor hvert forskningsspørsmål. Etter hvert kapittel oppsummerer vi de viktigste likhetene og forskjellene mellom organisasjonene. Analysekapitlene avsluttes med en komparativ analyse i kapittel 9 av NTNU og Lånekassen, der vi også sammenligner våre funn med eksisterende teori og tidligere forskning.

6. Hva påvirker implementeringsprosessen i NTNU og Lånekassen?

Den første delen av analysen omhandler Forskningsspørsmål 1. Her vil vi se på hva som påvirker implementeringsprosessene i NTNU og Lånekassen. Vi benytter empirisk materiell som består av dokumentanalyse av tildelingsbrev, årsrapporter, interne dokumenter og kvalitative dybdeintervjuer.

Dette forskningsspørsmålet skal ha fokus på begrepene vi har valgt å bruke i den integrerte implementeringsmodellen: effektiviseringskrav, effektiviseringspotensial, ressurser, organisering, prosesser, digitalisering, ledelse, regelverk, fagprofesjoner og fusjon.

6.1. Hva påvirker implementeringsprosessen i Lånekassen

Analysen av implementeringsprosessen i Lånekassen tar for seg de mest sentrale kriteriene som påvirker implementeringen av ABE-reformen. I det følgende skal vi se nærmere på disse påvirkende faktorene.

6.1.1. Status i organisasjonen før implementering av reformen

Ut fra både dokumentanalysen og de kvalitative intervjuene fant vi ut at ABE-reformens implementeringsprosess i Lånekassen i stor grad er avhengig av status i organisasjonen da reformen ble innført. Lånekassen har i løpet av de siste to tiår levd med en visjon om å bli oppfattet som Norges mest moderne offentlige virksomhet. Det mangeårige organisasjons- og IT-prosjektet LØFT (Lånekassens Ønskede FramTid) ble avsluttet samtidig med innføring av ABE-reformen i 2015. LØFT ble startet i 2007, og omfattet både forbedret kundedialog, anskaffelse av ny IKT-løsning, omstilling av organisasjonen og etablering av nye arbeidsformer (Kunnskapsdepartementet, 2003, 2007). Forbedringer i IT-systemene førte til ytelsesforbedringer og mindre manuelt arbeid, noe som har bidratt til at det var økt produktivitet og måloppnåelse i saksbehandlingen i 2015 (Lånekassen, 2016). Moderniseringsprogrammet ble egenfinansiert med over 40 prosent gjennom effektiviseringsarbeid, noe som førte til vesentlig reduksjon av den årlige driftsrammen. I sitt svar på KDs bestilling av 04.01.2019, knyttet til evaluering av ABE-reformen, skriver Lånekassen:

> *Når man ved innføringen av reformen hadde en forholdsvis effektiv drift er det vanskeligere å effektivisere i samme takt som en virksomhet med et annet*

utgangspunkt. Når budsjettene til virksomhetene gradvis blir trangere, reduseres virksomhetens evne til selv å finansiere investeringer som kan gi effektiviseringsgevinster, ekstraordinære kostander og nødvendig fornyelse av IT infrastruktur over eget budsjett. (Kitterød, 2019)

Vi har stilt spørsmålet om effektiviseringspotensialet i virksomheten ved starten av reformen til våre informanter. Vi spurte samtidig om hvilke konsekvenser reformen har fått på organisasjonens driftsbudsjett. Over halvparten av informantene svarte at de vurderte effektiviseringspotensialet i Lånekassen ved starten av reformen som lav, nettopp fordi Lånekassen hadde hentet ut mange effektiviseringsgevinster gjennom moderniseringsprosjektet LØFT. To av informantene utdypet at timingen traff maksimalt uheldig i og med at prosjektet hadde spart inn nærmere 60 årsverk, og at automatiseringsgraden i maskinell saksbehandling var økt betydelig fra 42% til 67%. Prosjektet var finansiert med øremerkede midler og det har derfor ikke blitt gjort en økning i driftsrammene. Informantene mente at det er viktig å beholde effektiviseringsgevinster for å ha en forsvarlig drift og for forvaltning av de nye systemene. De oppsummerte fire store ulemper som påvirker Lånekassens handlingsrom negativt:

- virksomheten har ikke fått dekket alle forvaltningskostnader
- kostnader i Statens pensjonskasse (pensjonsfond) gav mye utslag fra år til år
- stort omfang av konsulenttjenester
- et rigid regelverk for offentlige anskaffelser gjeldende anskaffelse av nye driftsleverandører for IT systemer

Problematikken rettet mot offentlige anskaffelser handler om at det brukes mye tid og ressurser på å skaffe nye avtalepartnere og opparbeide et godt samarbeid med dem, for så om et visst antall år å legge anskaffelsesprosjekter i millionklassen ut på anbud igjen. Utarbeidelse av anskaffelsesstrategier kan være løsningen på problemet, noe det skal jobbes med i løpet av 2021. Informantene mente samtidig at Lånekassens driftsbudsjetter kunne tolerert implementeringen av ABE-reformen bedre dersom forvaltningen hadde blitt styrket fra øvre hold etter at LØFT-prosjektet var avsluttet. Dette skjedde ikke, og i stedet måtte alle andre kostnadsdrivende poster reduseres.

To av informantene hadde motsatt syn på dette tema. De mente at Lånekassen hadde et effektiviseringspotensial ved starten av reformen, og til dels fortsatt har det. En av dem viste

til store effektiviseringstiltak i perioden 2006-2008 og til prosjektet LØFT i 2008-2015, som et grunnlag for videre effektivisering. Denne personen mente at potensialet i 2015 var stort pga. nye løsninger, nye rutiner og systemer, og at det derfor er mye å fortsatt ta tak i. Informanten sa videre at "Det er alltid mye større effektiviseringspotensialet i organisasjoner enn det man ønsker å gi inntrykk av".

6.1.2. Føringene i tildelingsbrevene 2015-2020

Dokumentanalyse av Lånekassens tildelingsbrev viser at det ikke var stilt konkrete effektiviseringskrav fra KD knyttet direkte til ABE-reformen. Imidlertid konkluderer vi at KDs føringer påvirker ABE-reformens implementeringsprosesser indirekte gjennom de generelle effektiviseringskravene. Lånekassens tre mål har stått seg godt over tid fram til 2020, og er utrykt med:

1. Lånekassen skal tilby kundene brukervennlige, raske og korrekte tjenester.
2. Lånekassen skal forvalte utdanningsstøtteordningene effektivt og sikkert.
3. Lånekassen skal bidra til å utvikle utdanningsstøtteordningene.

I tildelingsbrevet for 2015 var det ikke knyttet konkrete resultatkrav til målsetning 2. Målsetning 1 har derimot konkrete resultatmål og styringsparametere: behandlingstid, tilgjengelighet og vedtakskvalitet. Resultatkravene i målsetning 2 varierer noe fra år til år. Vi finner oppnåelse av særlig denne målsetningen som viktig når det gjelder ABE-reformens implementeringsprosess. Følgende effektiviseringskrav ble stilt til Lånekassen i forbindelse med denne målsetningen i 2015 og 2016 (Kunnskapsdepartementet, 2014, ss. 2,5; 2015b, s. 3):

- arbeide med å øke effektiviteten i saksbehandlingen og driften, sikre stabil drift og innrette virksomheten og systemene slik at nytt IKT-system Modulis får lang levetid
- arbeide for å konsolidere driften i arbeid med oppnåelse av resultater for sine kunder
- prioritere utredningsarbeid innen effektivisering av forvaltningen og fjerning av tidstyver
- arbeide med lansering av nye Dine sider for at dette kan gi både positive kundeeffekter og besparelse i driften

I tildelingsbrevet for 2017 har KD rettet et større søkelys mot effektivisering. For første gang etter starten av ABE-reformen ble det stilt krav om rapportering av resultater med vurdering av tiltak. Føringene var systematisk arbeid med effektivisering gjennom å utnytte tildelte ressurser bedre og øke produktiviteten. Sentrale virkemidler som ble nevnt for å oppnå dette var digitalisering av arbeidsprosesser og tjenester sammen med f.eks. omorganisering, prosessforbedring og annen bruk av teknologi. Lånekassen ble bedt om å gjøre rede for hvordan effektiviseringsgevinstene skulle hentes ut, slik at de kunne omdisponeres til prioriterte områder (Kunnskapsdepartementet, 2016b, s. 5). I tildelingsbrevene for perioden 2018-2020 nevnes det ikke lenger spesifikke krav om rapportering av effektiviseringstiltak. Forventningene til effektiviseringsarbeidet er knyttet til pågående omstilling i organisasjonen, reduksjon av antall årsverk i Oslo, videreutvikling av kundetjenestene og fokus på god kvalitet (Kunnskapsdepartementet, 2018, s. 4).

Føringene for effektivisering i tildelingsbrevene 2017-2020 tilsier et kontinuerlig arbeid med å utnytte de mulighetene som det er lagt til rette for gjennom de store IKT-investeringene i LØFT-programmet. Dette effektiviseringsarbeidet knyttes mer til regjeringens digitaliseringsstrategi og ikke direkte til ABE-reformen (Kunnskapsdepartementet, 2017b, s. 3; 2019a, s. 7; Kunnskapsdepartementet, 2018, s. 4). Når det er ingen spesifikke vedtak som ligger til grunn for ABE-kuttene, blir det vanskelig å skille ut effekten av ABE-reformen fra LØFT-reformen eller pågående omstillingsprosesser. Dette er det viktig å ta hensyn til ved vurdering av reformens virkninger, noe som vi skal drøfte mer i kapittel 9.

6.1.3 Organisasjonsstørrelse og ressursbruk

Organisasjonsstørrelse ble nevnt av flere av våre informanter i tilknytting til Lånekassens begrensede effektiviseringspotensial. Lånekassen har litt over 300 ansatte med en årlig bevilgning til driftsutgifter på ca. 400 millioner kroner. To av våre informanter skisserte situasjonen ved å vise til at akkumulert effekt av ABE-reformen medfører ca. 16 millioner, eller 4% i mindre handlingsrom til og med 2021. Siste kutt i statsbudsjettet for 2021 var på 2,5 millioner. De mente at organisasjonen kunne gjennomført mange interne tiltak for 2,5 millioner med positiv effekt. Forvaltning av 2,5 millioner på en god måte vil også kunne gi en stor gevinst. På den andre siden ble det sagt at pensjonsavsetningene kan ha mye større konsekvenser for budsjettet enn ABE-kuttet, fordi det kan variere så mye som 8 millioner fra år til år og er derfor mye vanskeligere å håndtere. Som vi kan se av Tabell 1, var 61% av

Lånekassens budsjett bundet opp i lønn i 2020, og en god del av det resterende budsjettet var bundet opp i drift av IT-systemer. Dette ble også kommentert av informantene. Lønnsandelen er betydelig, og per i dag er det ikke lagt opp noen konkrete planer om ytterligere reduksjon av årsverk. Konsekvensen med en slik utvikling på lang sikt kan være at organisasjonen mister den kapasiteten som den kunne brukt til videreutvikling. Dette blir trolig mer synlig over tid. I årsrapporten for 2017 omtales forholdene med at organisasjonen på den ene siden må ha et driftsfokus, og på den andre gjennomføre tiltak av strategisk karakter. Det ses på som en utfordring, ettersom organisasjonen befinner seg i en omstillingsfase og har med flere ubehandlede saker fra tidligere to år enn ønskelig (Lånekassen, 2018, s.31). Lånekassen understreker senere i årsrapporten for 2018 at virkningene av fire år med budsjettkutt merkes, det fås stadig mer for mindre. Å beholde gevinster fra egen effektivisering er derfor viktig, særlig fra regelverksendringer som krever IT-utvikling og som de selv finansierer, slik at utviklingsaktiviteten ikke stopper opp (Lånekasse, 2019, s.32).

Driftsutgifter og utvalgte volumtall	2015	2016	2017	2018	2019
Driftsbevilgninger, inkludert ekstrabevilgninger (i 1000 kr)	387 538	390 526	394 708	411 074	423 886
Driftsutgifter (i 1000 kr)	368 596	381 449	383 307	403 951	405 370
Konsulenttjenester og andre kjøp av tjenester fra eksterne (i 1000 kr)	99 192	97 968	105 738	103 679	87 374
Driftsandel av konsulenttjenester og andre kjøp av tjenester fra eksterne	23%	26%	26%	26%	24%
Lønnsandel av driftsutgifter	61%	61%	58%	59%	61%
Antall avtale årsverk: summen av antall heltidsjobber og deltidsjobber omregnet til heltidsjobber	-	333	337	339	328
Antall kunder	1 103 500	1 058 700	1 087 500	1 110 500	1 133 400
Antall søknader	823 000	830 000	843 000	860 000	859 000

Tabell 1: Nøkkeltall for utvalgte driftsutgifter og volum (Lånekassen, 2016, s. 46; 2017, s. 44; 2019c, ss. 4,44)

Ut fra Tabell 1 ser vi at Lånekassen i perioden fra 2015 og ved inngangen til 2020 har gjennomgått følgende endringer: reduksjon i antall årsverk - ca. 3%, økning i antall kunder - 9,7%, økning i antall søknader - ca. 4%. Hovedårsaken til reduksjonen i lønnsutgifter per årsverk fra 2016-2017 var en vesentlig reduksjon i premiesatsen for pensjonsinnskudd (Lånekassen, 2020, s. 4). Interessant å bemerke at kostnader til konsulenttjenester og andre kjøp av tjenester fra eksterne utgjør i gjennomsnitt 25% av Lånekassens totale

driftsbudsjetter. Tallene er hentet fra oppstilling i bevilgningsrapporter i årsrapportene 2016-2019. En av informantene uttalte at dagens ansettelsesstopp fører til mer bruk av eksterne konsulenter. Dette forbundet han med at det ikke tar risiko med å øke lønnskostnadene i virksomheten. Informanten mente at en slik kortsiktig tenkning medfører en utfordring. Ansettelsesstopp kan derfor knyttes til å påvirke implementering av ABE-reformen. Informanten fortsatt videre med at det har vært utfordrende å effektivisere, utføre driftsoppgaver og satse på utvikling i de 2-3 siste årene fordi det er vanskelig å ansette folk med riktig kompetanse på IT-avdelingen.

En annen informant pekte på kortsiktige prioriteringer i mål- og resultatstyring som en årsak som påvirker implementering av ABE-reformen. Informanten sa at Lånekassen blir målt på produksjon, dvs. hvor mange kunder Lånekassen behandler, hvor lang tid det tar før kundene får svar, hvor lang tid tar det før studentene får pengene sine osv. Lånekassen må samtidig levere gode nok tjenester til kundene og utvikle seg med tanke på framtida slik at framtidens kunder fortsatt skal kunne betjenes. I en slik årlig prioritering er det dagens kunder som blir prioritert i tråd med KDs oppsatte mål. Med slike prioriteringer er det utviklingsarbeidet som trolig blir lidende på sikt, fordi det ikke er nok ressurser til å satse på denne type oppgaver. Informanten fortsatt med at virksomheten har allerede kuttet mye i driften med reiser, kompetansemidler osv., og det er vanskelig å kutte noe mer. Det neste blir å legge en plan for å ta ned antall årsverk, ved for eksempel å redusere manuell saksbehandling. Samtidig er det et behov for mer IT-kompetanse som er dyrere arbeidskraft enn saksbehandlere. Kompetansebehovet har med dette en dreining mot dyrere arbeidskraft, noe som er krevende innenfor eksisterende budsjett. Denne dreiningen i type stillinger er i henhold til plan og samsvarer med de kravene Lånekassen får i tildelingsbrevene. Det jobbes også med å se på hvilken kompetanse Lånekassen vil trenge 5-8 år framover i tid. Lånekassen bruker en del penger på konsulenter, inkludert 12-13 stykker såkalte huskonsulenter. Dette er personer som har jobbet lenge i virksomheten, kan mye og har en kompetanse som er viktig for Lånekassen. Planen på sikt er å redusere konsulentavhengigheten og heller satse på utvikling av egne ansatte – dvs. ansette flere og dermed øke kapasiteten uten at det totalt koster mer penger. Implementeringsprosessen av ABE-reformen blir med dette påvirket av utfordringene med lønnsbudsjettene, konsulentbruk samt planer om videreutvikling i organisasjonen.

Etter at LØFT-prosjektet ble avsluttet satset Lånekassen på å effektivisere driften for å finansiere utviklingen innen utgangen av 2020. I årsrapportene 2015-2018 understrekes det at

en forutsetning for dette er at Lånekassen i en periode beholder effektiviseringsgevinstene (Lånekassen, 2016, ss. 5,18; 2017, ss. 1,2; 2019c). I årsrapporten for 2018 er det omtalt en risiko for Lånekassens evne til å levere på samfunnsoppdraget grunnet stramme økonomiske rammer. Dette ser Lånekassen på som sin største utfordring i tiden som kommer. Dette er kombinert med svært krevende budsjettsituasjon i de nærmeste årene på grunn av flere ekstraordinære kostnader og spesielt anskaffelse av nye IT driftsavtaler, samt et stort behov for vedlikehold og utskifting av deler av kjernesystemene. Med høy grad av maskinell behandling er det dyrt og komplisert å få til ytterligere automatisering av saksbehandling uten at regelverket samtidig endres og tilrettelegges bedre. Derfor erkjenner virksomheten at nye gevinster må søkes på andre måter. Om svaret ligger i helt nye prosesser eller bredere samarbeid om data og tjenester, ønsker Lånekassen utforske i tiden som kommer (Lånekassen, 2019c, s. 34).

6.1.4. Ambisiøse mål og store omstillings- og IT-prosjektkostnader

Organisasjonsendring, med nedleggelse av seksjonene i Tromsø og Bergen som startet i 2017, har påvirket Lånekassens måloppnåelser og med dette implementering av ABE-reformen. Denne endringen var kostbar og veide noe negativt mot en rekke andre positive effektiviseringstiltak i Lånekassen. Årsaken til dette var omstillingskostnader i forbindelse med flytting av ansvar for oppgaver, overføring av kompetanse mellom enheter, planlagte og uplanlagte bemanningsendringer og stor oppmerksomhet på rekruttering og opplæring. Dette sammen med tidvise tregheter i systemene samt omfattende testing i forbindelse med utviklingen av 11 måneder med studiestøtte var begrunnelsen for manglende måloppnåelse av behandlingstid for manuelle søknader i 2017 (Lånekassen, 2018). I 2018 var det nok en gang registrert manglende måloppnåelse, som Lånekassen begrunnet med ressurskrevende arbeid ifm. kompetanseoverføring i omorganiseringsprosessen. Andelen av saker som kunne behandles helt maskinelt skulle øke fra 71% i 2017 til 74%, og resultatet ble imidlertid 73% (Lånekassen, 2019c, s. 1). Selv om Lånekassen hadde høy utviklingsaktivitet i 2019, ble uttak av gevinster av effektiviseringstiltak som skulle redusere ressursbruken til ren drift over tid påvirket av omstilling og kompetanseoverføring. Gevinstberegningene som var gjort i forbindelse med automatisering av saksbehandlingen og andre investeringstiltak var delvis noe optimistiske. Dette sammenfalt med flere ekstraordinære kostnader i 2019 og 2020 med blant annet flytting til nye lokaler for flere av kontorstedene og anskaffelse av nye IT driftsavtaler. Lånekassen har derfor konkludert i sin årsrapport for 2019 at et stort behov for

vedlikehold og utskifting av deler av kjernesystemene de nærmeste årene gjør det vanskelig å oppnå den strategiske målsetningen for 2020, om å omdisponere betydelige midler fra drift til utvikling på varig basis ved å effektivisere driften (Lånekassen, 2020, s. 19).

Flere informanter bekreftet at gjennomført moderniseringsprosjekt med omleggelse til skybasert løsning, var et ekstra omfattende utviklingsløft. Lånekassen prøvet og feilet, som en av de første offentlige virksomhetene innen området, og omleggingen tok dobbel så lang tid som planlagt og kostet dobbelt så mye enn antatt. Store kostnader var knyttet til blant annet ekstern bistand fra prosjektledere og fra juridiske rådgivere. En av informantene hevdet at «*Om Lånekassen hadde ventet og ikke var først ute med overgang til sky ville det hjelpe økonomisk, men da mister organisasjonen det å være først ute og gjøre seg attraktiv som arbeidssted*». Det var videre forventning om å få gevinster ved å ha denne løsningen, men hvor effektene trolig vil komme på lang sikt.

6.1.5. Rapporteringskrav og direktoratsrollen

Det var nevnt av flere informanter at en måte å gjøre Lånekassen mer effektiv på, og generelt hele statelig sektor, er å se på føringer av mer generell karakter som rapporteringskravene. En informant utdypet dette med at på den ene siden er avbyråkratisering blant ambisjonene til ABE-reformen, men på den andre siden er det ikke merkbart at rapporteringsmengden har blitt mindre. Årsrapporten for 2017 viser at det var kommet inn og besvart et sted mellom 60 og 80 formelle bestillinger fra departementet, i tillegg til en lang rekke løpende avklaringer av mindre saker gjennom året sammen med den påkrevde rapporteringen (Lånekassen, 2018). Informanten fortsatte med at det er bra for virksomheten at den selv bestemmer hvordan den vil kutte i budsjettene fordi virksomhetene kjenner best til hva som må gjøres i egen organisasjon. Dette medfører imidlertid at de ubetydelige administrative oppgavene fortsatt må gjøres, fordi det er det organisasjonen blir målt på. Så lenge organisasjonen har krav og forventninger gjennom tildelingsbrevene og lover og forskrifter å forholde seg til, må alt av rapporteringer gjøres selv om det ikke alltid oppleves like meningsfylt. Det å gjøre pålagte rapporteringer går foran det å gjøre primærtjenesten. Her bør det være en bestilling bak ABE-kuttet som sier noe om hva som bør prioriteres av primæroppgaver. Det hadde vært et godt virkemiddel dersom det parallelt med å kutte 0,5% i budsjettene også var en like bra systematikk på å fjerne 0,5% av alle de oppgavene som pålegges statlige virksomheter.

Med tildelingsbrevet for 2020 ble Lånekassen tildelt direktorats-rollen. Rollen innebærer utvidet kompetanse for å forvalte utdanningsstøtteordningene og gi faglige og relevante råd til departementet. I dette arbeidet må Lånekassen samhandle, samarbeide, hente kunnskap samt ha dialog med andre virksomheter og underliggende organer som Utdanningsdirektoratet, Diku, NOKUT og Unit. Kunnskapsdepartementet har også delegert Lånekassen et større og mer helhetlig ansvar for årlig oppdatering og nødvendig vedlikehold av forskrifter om utdanningsstøtte og utforming av forslag til regulering av ny politikk, mens ansvaret for å fastsette forskriftene fortsatt ligger i departementet (Lånekassen, 2019c, s. 7). I forbindelse med dette forteller to informanter at dersom Lånekassen skal styrke direktoratsrollen, er det behov for nyansettelser og en del ny kompetanse som dekker dette området. Antall ansatte på området har derimot ikke økt, og et skifte fra saks- og kundebehandlerstillinger til dette arbeidsområdet vil innebære høyere lønnskostnader på grunn av kompetansekravet. Lånekassen har ikke fått ekstrabevilgninger til dette. En annen informant kommenterte at departementet har flyttet en del av direktoratsrollen ned til Lånekassen. Spørsmålet denne informanten stilte var om dette er en måte for departementene å effektivisere og realisere ABE-kutt ved at de flytter sine oppgaver nedover i organisasjonen, uten at det følger midler med disse oppgavene. Det er også problematisk å måle effektivitet for hele sektoren når kostnader flyttes over til noen andre og hver enhet bare ser på effektiviteten hos deg selv.

På spørsmålet om ABE-reformen har medført økt arbeidsmengde svarte en av informantene at noe større arbeidsmengde oppleves av de ansatte som ikke jobber med kundebehandling. De har i større grad merket kuttene siden ambisjonsnivået er som før, men med litt færre ressurser til å løse oppgavene. Informanten ville nødvendigvis ikke peke på ABE-reformen som årsak, men trodde at det er mer en erkjennelse av at det er mer å gjøre på grunn av Lånekassens eget ambisjonsnivå og økte rapporteringskrav.

6.1.6. Regelverk

Regelverket står sentralt for effektiviseringsmuligheter i Lånekassen, og påvirker med dette implementeringen av ABE-reformen. En av deltagerne i studiet fortalte at Lånekassens effektiviseringsprosesser handler mye om hvordan man håndterer den manuelle saksbehandlingen og at regelverket her spiller en stor rolle. Det er nå tatt ut ganske mye av effektiviseringspotensialet, og det er usikkert om det er så mye mer å hente innenfor

eksisterende regelverk. Dersom Lånekassen skal komme vesentlig videre med mer effektiv saksbehandling, handler det om å gå mer inn i hvordan regelverket er satt sammen og hvorvidt det ligger noen elementer der som hindrer videre effektivisering ved automatisere saksbehandlingen enda mer. Lånekassen behandler 26% av ca. 1 million saker i året manuelt. Departementet er jevnt over er åpen for å se på forenklinger så lenge det ikke går på bekostning av noen kundegrupper, men en del av det regelverket som foreslås forenklet skal dekke en del behov som politikerne har. Derfor er ikke politikerne alltid like opptatt av at Lånekassen skal kunne behandle saker maskinelt. Hvis den politiske ambisjonen om å få til noe er høy nok, kan man også få flere manuelle saker.

En annen intervjudeltager bemerket at pålegg fra departementet pga. endringer i regelverket kan få mye større konsekvenser enn ABE-reformen. Endring i regelverket kan føre til en utvidet portefølje med nye prosjekter, som igjen fører til et stadig større forbruk av lønn uten at det nødvendigvis følger med ekstrabevilgninger.

6.1.7. Produktivitet og prioriteringseffektivitet

Produktivitet og prioriteringseffektivitet er faktorer som har direkte påvirkning på reformens implementering. Lånekassen har knappe ressurser fra før, og dersom de ikke greier å øke produktiviteten vil de heller ikke være i stand til å innføre nye effektiviseringsløsninger som kan redusere driftskostnadene og ressursbruken ytterligere – noe som er en av målsetningene til ABE-reformen. Lånekassen måler produktivitet ut fra driftskostnader per kunde. Denne produktivitetsmålingen er relatert til både målsetting 1 som sier at Lånekassen skal tilby brukervennlige, raske og korrekte tjenester, og til målsetting 2 der målet er at Lånekassen skal ha en effektiv og sikker forvaltning av utdanningsstøtteordningene. Figur 3 illustrerer Lånekassens produktivitet for perioden 2015-2019.

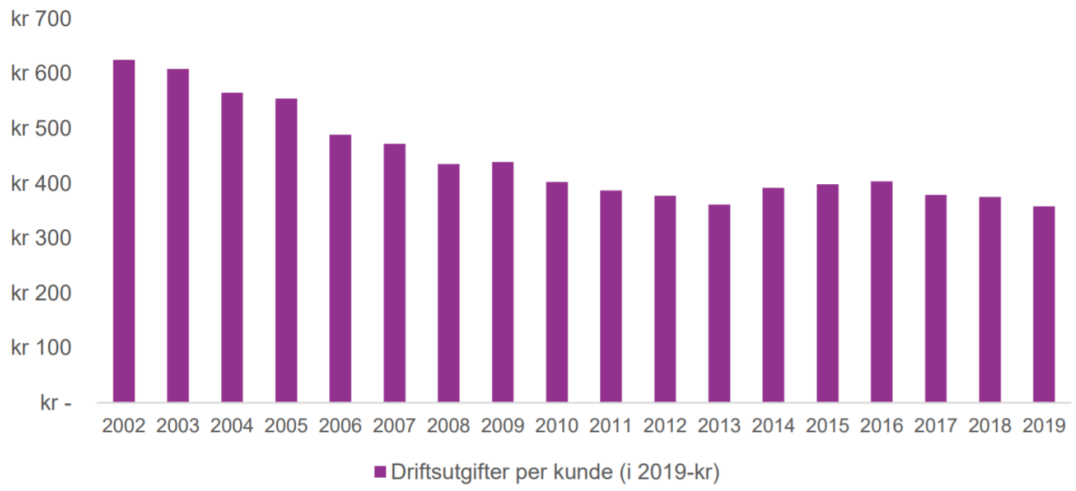


Fig. 3: Produktivitet målt i driftsutgifter per kunde i perioden 2002-2019(Lånekassen, 2019c, p. 20)

Etter systemfornyingen gjennom LØFT (2007-2015) økte Lånekassens drifts- og forvaltningskostnader av IKT-systemene og driftsutgifter per kunde, noe som var forventet og vi ser også denne økningen fra 2014 til 2016 i Figur 3. Videre ble det i 2014 og 2015 innført en del nye ordninger og tiltak som medførte en del ekstra driftskostnader. I 2015 ble det f.eks. besluttet at Lånekassen fra 2015 skulle gjennomføre en årlig og omfattende bokontroll som økte kostnadsnivået. Lånekassen fikk i tillegg betydelige utviklingskostnader i 2016 som følge av innføringen av 11 måneder med studiestøtte. Både i 2014, 2015 og 2016 fikk Lånekassen imidlertid tilført ekstra driftsbevilgninger fra KD som følge av nye ordninger og oppgaver. I 2017 hadde Lånekassen en reell kostnadsreduksjon da det samlede forbruket var omtrent på 2016-nivå til tross for pris- og lønnsvekst, og Lånekassen håndterte en større kundemasse uten økning i ressursbruken. Imidlertid konstaterer Lånekassen at det har vært krevende å ta ut gevinster av utviklingstiltak i like stor grad som forventet (noe vi også ser i Figur 3). Delvis har gevinstberegningene vært noe optimistiske, og noe av gevinsten har gått med til å håndtere omstilling og kompetanseoverføring knyttet til den pågående endringen i kontorstruktur (Lånekassen, 2019c, ss. 20-21).

Vi ser altså at Lånekassen har fått tilført en del ekstra driftskostnader både som følge av nye effektiviseringstiltak og innføring av nye systemer, men også fordi Lånekassen har blitt pålagt nye og ressurskrevende oppgaver. Dette påvirker produktiviteten negativt. Samtidig har Lånekassen fått dekket en del av de økte driftskostnadene gjennom øremerkede midler. Når det gjelder tildeling av øremerkede midler, fortalte to av informantene at Lånekassen i

lengre tid har hatt en tradisjon for å søke om ekstrabevilgninger for å gjennomføre prioriterte enkelttiltak og at Lånekassen har fått ganske bra gjennomslag for dette i KD. På denne måten blir det mulig å kompensere noe for ABE-kuttet. Det som er negativt, og som kanskje ikke er like synlig, er at organisasjonen bruker veldig mye tid og ressurser på å lage gode grunnlag for å søke til departementet. Det koster også ressurser fra departementet sin side å behandle denne type søknader. Informanter har nevnt at Lånekassen har gode langtidsplaner som danner grunnlag for søknader om andre mindre prioriterte utviklingstiltak. Det er søknader som det er liten mulighet å få midlene til og med lang behandlingstid, spesielt for større satsninger. For mindre tiltak, kan det være at departementet bevilger penger «fra egne skuffer» på kortere tid. Dette viser at igangsettelse av spesielt større effektiviseringstiltak for Lånekassen bare er mulig med politisk støtte.

En av informantene mente at implementeringen av ABE-reformen ikke nødvendigvis har negativ innvirkning på effektiviseringsprosessene. Informanten argumenterte med at budsjettkuttene er viktige, fordi de skjerper organisasjonen på hva den faktisk trenger. Uten ABE-kuttet vil organisasjonen alltid få mer fordi det alltid dukker opp et nytt behov, mens det på den andre siden nesten er umulig å ta bort noe. Det er da lettere med et generelt kutt som gjør at virksomhetene må omprioritere litt hele tiden. Dersom det er behov for nye investeringer så kan man henvende seg til departementet og be om ekstra bevilgninger, slik vi også ser at det er en tradisjon for, og departementene har da muligheten til å vurdere behovet. Effektivisering skjer først og fremst når en tør å ta bort oppgaver, eller gjøre de samme oppgavene med mindre ressurser, men det er sjeldent at organisasjonene selv fjerner oppgaver. Informanten påpekte at den etterspurte rapporteringen fra departementet går på produktivitet og ikke effektivitet. Samtidig stiller Lånekassens mål et krav om effektiv forvaltning av utdanningsstøtteordningene. Spørsmålet er derfor hvor bevisst politikerne er på hva de etterspør. Manglende effektivitetsmålinger kan vanskeliggjøre evaluering av ABE-reformen, siden den stiller krav til både økt effektivitet og produktivitet.

Lånekassen har også fokus på prioriteringseffektivitet. To av informantene fortalte om prosesser for intern gevinstrealisering i Lånekassens egne prosjekter. Dette gjøres gjennom kontinuerlig vurdering om gevinstene har oppstått eller ikke, og ved å omdisponere budsjettmidler og iverksette nye tiltak der hvor det har oppstått risiko for måloppnåelse eller økonomi. Dette bekrefter også Lånekassens årsrapport 2018 (Lånekassen, 2019c, s. 31). Disse tiltakene er nødvendig på grunn av for lite ressurser, og fordi det ikke er midler til å ha

en prøve- og feile kultur. Med dette er det veldig sjeldent at Lånekassen slutter seg til prosjekter som ikke har kost-nytte potensiale og et gevinstformål. Det at ressursene anvendes riktig kan ha positiv påvirkning på implementeringen av ABE-reformen.

6.2 Hva påvirker implementeringsprosessen i NTNU

Ved å analysere årsrapportene har vi fått et innblikk i hvordan NTNU har valgt å håndtere ABE-reformen og hvilke faktorer som påvirker implementeringsprosessen på gitte tidspunkt. Vi ser at NTNU i årenes løp har utviklet en større bevissthet rundt effektiviseringsarbeidet, og at det spesielt på slutten av perioden også drøftes hva som påvirker implementering av tiltak og risikovurderinger i tilknytning til dette.

6.2.1. Status i organisasjonen før implementering

I hvor stor grad organisasjonen hadde effektiv drift før innføringen av ABE-reformen vil ha betydning for hvilke muligheter virksomheten har til å sette i verk ytterligere effektiviseringstiltak. Årsrapporten for 2015-2016 (NTNU, 2016b) konkluderer med at driften er «rimelig effektiv», men at det er et klart forbedringspotensial – spesielt med å forenkle og standardisere de administrative støttesystemene og arbeidsprosessene. Flere av våre informanter peker også på at det var et effektiviseringspotensial i organisasjonen i 2015. Det var lite samkjøring i den administrative oppgaveløsningen, mye unødvendig saksflyt og det var et problem med tungvinte datasystemer som ikke snakket sammen. De fleste informantene er positive til at det er gjort grep i organisasjonen for å forenkle, standardisere og digitalisere administrative prosessene og arbeidsflyten i organisasjonen.

6.2.2. Føringene i tildelingsbrevene 2015-2020

Føringene i tildelingsbrevene vil i stor grad påvirke hvordan NTNU velger å effektivisere organisasjonen. Dersom tildelingsbrevene inneholder bestemte krav og retningslinjer for effektivisering vil dette gi organisasjonen mindre frihet for hvordan effektiviseringsløsninger implementeres. Hvilke føringer gir så tildelingsbrevene?

KD har fastsatt fire sektormål for UH-sektoren:

1. Høy kvalitet i utdanning og forskning
2. Forskning og utdanning for velferd, verdiskapning og omstilling

3. God tilgang til utdanning
4. Effektiv, mangfoldig og solid høyere utdanningssektor og forskningssystem

Disse målene har vært uendret i perioden 2016-2020. Til hvert av sektormålene er det tilknyttede styringsparametere som skal si noe om måloppnåelsen, og totalt er det 17 styringsparametere knyttet til de fire målene som UH-sektoren skal rapportere sine resultater på. Sektormål 4 setter krav til en effektiv utdanningssektor, og styringsparameteren knyttet til dette målet er antall studiepoeng per faglig årsverk. Her forutsettes det at en forbedret effektivitet på sikt vil kunne måles i form av økt produksjon av studiepoeng.

I tildelingsbrevet for 2016 var det ikke spesifisert noen krav til effektiviseringstiltak, annet enn at ressursene «skal benyttes effektivt og til beste for samfunnet» (Kunnskapsdepartementet, 2015a, s. 7). I 2017 var det derimot i tildelingsbrevet spesifisert svært konkrete krav til å rapportere igangsatte og planlagte effektiviseringstiltak og hvordan effektiviseringsgevinsten skulle hentes ut og omdisponeres til prioriterte områder. Det var her et særlig fokus på tiltak som knyttet seg til digitalisering av arbeidsprosesser og tjenester (Kunnskapsdepartementet, 2016a). I perioden 2018-2020 har tildelingsbrevene ikke lenger noen spesifikke krav om rapportering av effektiviseringstiltak. Tildelingsbrevene i denne perioden utrykker imidlertid en forventning om at digitalisering blir løftet opp som satsning i virksomhetene og at de «utarbeider mål og forpliktende tiltak for digitalisering av utdanning og forskning, herunder digitalisering av læringsprosesser» (Kunnskapsdepartementet, 2017c, s. 3). I tildelingsbrevet for 2020 kommer det inn et punkt som gjelder oppfølging av Strukturreformen med en gevinstrealiseringsplan. Målet med Strukturreformen var bla. å skape robuste fagmiljøer, sørge for god tilgang til utdanning over hele landet og at Norge skulle levere utdanning og forskning av høy kvalitet. Dette førte til at flere høyskoler ble slått sammen med de eksisterende universitetene, og at noen høyskoler ble slått sammen til større enheter (Meld. St. 18 (2014-2015)). Høyskolene i Ålesund, Gjøvik og Sør-Trøndelag (HiST) ble slått sammen med NTNU i 2016. I gevinstrealiseringsplanen for Strukturreformen er det satt måltall for 2025 for totalt seks indikatorer, bla. et måltall for effektiv ressursbruk. Indikatoren for dette måltallet er andel administrative årsverk i prosent av totalt antall årsverk (Kunnskapsdepartement, 2019b). I tildelingsbrevet for 2020 ser vi altså for første gang en indikator for effektiv ressursbruk som knytter seg til andelen administrasjon, og ikke kun til studiepoengproduksjon per faglige årsverk. I gevinstrealiseringsplanen er det imidlertid forventet at andel administrative årsverk skal øke fra 19% i 2018 til 22% i 2025.

Tildelingsbrevene viser at det fra departementet sin side er en forventning om et digitaliseringsløft ved NTNU, og at digitalisering settes i sammenheng med effektivisering av virksomheten. Dette har sin bakgrunn i at Kunnskapsdepartementet i 2017 lanserte en digitaliseringsstrategi for UH-sektoren (Kunnskapsdepartementet, 2017a) som forutsetter at UH-sektoren løfter digitaliseringsarbeidet opp på strategisk nivå, og innlemmer digitalisering i utviklingsarbeidet både innenfor undervisning, forskning og administrasjon. Utover kravet til digitalisering, spesifiseres det i tildelingsbrevene ingen konkrete effektiviseringstiltak knyttet til ABE-reformen. Tildelingsbrevene uttrykker en forventning om effektiv drift av virksomheten, men KD gir NTNU en stor grad av frihet for hvordan det skal effektiviseres.

6.2.3. Organisasjonsstørrelse og organisasjonsstruktur

Den første årsrapporten fra 2015-2016 (NTNU, 2016b) har i stor grad fokus på fusjonen med Høgskolen i Gjøvik, Høgskolen i Ålesund og Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST), men fusjonsarbeidet nevnes også i alle årsrapportene i perioden 2015-2020. Årsrapporten for 2016-2017 (NTNU, 2017) slår fast at fusjonen ga NTNU en ekstra mulighet til å gjøre omfattende grep for effektivisering, og viser til styresak 49/16 som skulle føre til en administrativ innsparing på 5% på kort sikt og ytterligere 5% på lengre sikt. Dette effektiviseringskravet skulle implementeres gjennom en treårsperiode på følgende måter:

1. Dupliseringseffekt: Fusjonen førte til at flere ledere i det fusjonerte NTNU satt med de samme oppgavene. Etableringen av ny administrativ organisering i 2017 førte til at en del stillinger og oppgaver falt bort.
2. Stordriftsfordeler: Fusjonen førte til en volumøkning i de administrative oppgavene, men førte i liten grad til nye oppgaver. Etter fusjonen mente NTNU at det var mulig å løse disse administrative oppgavene med færre ressurser enn hva de fusjonerte partnerne gjorde hver for seg tidligere.
3. Etablering av gjennomgående administrativ standard og kvalitet: Det ble etablert et forbedringsprogram som skulle forenkle, standardisere og digitalisere de administrative arbeidsprosessene.

Slik vi tolker årsrapportene ble fusjonen et virkemiddel for effektivisering i form av omorganisering av virksomheten, og fusjonen i 2016 gjorde det mulig å på kort sikt

imøtekomme ABE-reformens krav om effektivisering og avbyråkratisering. Vi kan si at både Strukturreformen og ABE-reformen har påvirket NTNUs effektiviseringsarbeid.

NTNU har gjennom hele perioden fra 2015 til 2020 hatt søkelys på hvordan de administrative støttefunksjonene skal organiseres for å bli mer effektive, både i form av endring av arbeidsprosesser og hvor i organisasjonen de skal organiseres. Årsrapporten for 2019/2020 (NTNU, 2020) trekker fram at effektiviseringsarbeidet er vanskelig i en så heterogen organisasjon som NTNU, fordi det er store forskjeller i hvordan funksjoner er organisert i de ulike enhetene i organisasjonen. Disse ulikhetene gjør det vanskelig å standardisere tjenester på tvers av nivåene i organisasjonen, og standardisering er viktig for å utnytte ressursene bedre. I den overordnede risikovurderingen i årsrapporten for 2018/2019 nevnes det at NTNU har blitt en stor organisasjon, noe som gir både muligheter og utfordringer. Det er muligheter for å utvikle spisskompetanse i det administrative støtteapparatet, samtidig er det en utfordring å koordinere støtteapparatet på tvers i organisasjonen. Organisasjonsstørrelsen må utnyttes til å bli et fortrinn og ikke en ulempe, noe NTNU må ha fokus på framover.

Problemstillingen rundt NTNUs organisasjonsstruktur kom også fram i våre intervjuer. En informant nevnte at det er en utfordring å få alle enhetene til å samle seg rundt endringsprosesser og ta i bruk nye digitale verktøy, fordi enhetene er så forskjellige og har ulike behov. Autonomien i organisasjonen er en utfordring, og dersom man ikke lykkes med å få organisasjonen til å samle seg rundt standardiseringsløsninger for administrasjonen og nye digitale løsninger vil endringsprosessene ta unødvendig mye tid. Da tar det lengre tid før NTNU kan høste gevinstene av effektiviseringstiltakene. Organisasjonsstruktur ble også nevnt som en mulig hindring for å effektivisere i henhold til vedtatte økonomiske retningslinjer. ABE-kuttet har de siste årene, med unntak av 2019, blitt fordelt på enhetene i form av kutt i bevilgning, og retningslinjene i budsjettet for 2020 var å redusere driftsposter som reiser, bespisning og inventar. NTNU er en desentralisert organisasjon, og det er opp til hvert fakultet og institutt hvordan de utnytter sine budsjetter. Selv om det et uttrykt mål fra ledelsen sin side at kjernevirksomheten skal skjermes mot kutt, er det opp til det enkelte fakultet og institutt hvorvidt de velger å erstatte faglige stillinger ved naturlig avgang dersom de har knappe budsjetter å forholde seg til. I ytterste konsekvens kan dette føre til at budsjettkutt går ut over studietilbud og studenter.

6.2.4. Ledelseskapasitet

Ledelseskapasitet og lederutvikling nevnes i den overordnede risikovurderingen i alle årsrapportene fra og med 2016. På grunn av det store endringstrykket og mengden av utviklingsprosjekter er det en utfordring å ivareta daglig drift samtidig som det forventes at ledere skal bidra i utviklingsarbeidet. Dette kan på sikt gå utover både arbeidsmiljø og utviklingsevne. Mange av de utviklingstiltakene som er i gang forutsetter at ledere aktivt bidrar i prosessene, og manglende kapasitet hos lederne i organisasjonen kan føre til de blir en flaskehals når det kommer til gjennomføring av tiltak.

I årsrapporten for 2019-2020 er lederutvikling tatt inn i den overordnede risikovurderingen (NTNU, 2020). Ny digitaliseringsstrategi, ny administrativ samhandling og nye økonomiske forutsetninger utfordrer både ledere og ansatte til å endre måten de arbeider på. Alt dette krever at lederkompetansen i organisasjonen utvikles, og NTNU slår fast at kompetansen i dag er varierende. Flere av våre informanter har også pekt på ledelse som en kritisk faktor for å få til standardisering og samhandling i administrasjonen, og å få institutt og fakultetet til å gå i samme retning og følge de økonomiske retningslinjene som er gitt i budsjettprosessen. Det er en forutsetning for å lykkes i endringsarbeidet at ledere på alle nivå i organisasjonen stiller seg bak de endringsprosessene som vedtas og de nye digitaliseringsløsningene som innføres.

6.2.5 Digital kompetanse

Som vi skal se under kapittel 7.2.1., er det de siste årene lagt en betydelig vekt på digitalisering av virksomheten. Dette er det også en forventing om i tildelingsbrevene fra KD. Digital kompetanse er tatt inn i den overordnede risikoanalysen i årsrapportene som en kritisk faktor for å lykkes med å ta ut effektiviseringsgevinstene fra digitaliseringsarbeidet, og for å utvikle en omstillingsvillig organisasjon. For å kunne ta ut effektiviseringsgevinster er det avgjørende at organisasjonens medlemmer får god opplæring i nye digitale verktøy både innen administrasjon, undervisning og forskning.

6.2.6. Fagprofesjonene

NTNU kjennetegnes av å være et profesjonsbyråkrati, også kalt fagbyråkrati. Det som kjennetegner denne type byråkratier er at det ofte er gamle organisasjoner med en flat struktur som reagerer langsomt på endringer. Styringen i organisasjonene har basis i fagprofesjonenes

faglige skolering og påvirkning (Bolman, Deal, Skaug, & Thorbjørnsen, 2018). Her kan det fort oppstå konflikter mellom de substansielle interessene og de institusjonelle interessene fordi den kan være ulikt syn på hva organisasjonen skal ha fokus på, hvordan oppgaver skal utføres og om endringer er til det beste for organisasjonen og samfunnsoppdraget. Ett eksempel på hva som kan skje når det blir en konflikt mellom de ulike interessene, er Aksel Tjora sin reaksjon på en konsulentrapport som NTNU bestilte fra EY i 2019 som et kompetansegrunnlag for videre arbeid med ABE-reformen. Innholdet i denne rapporten er omtalt under kap. 7.2.3., men vi velger å omtale den også her fordi det kan se ut som at Tjora sin reaksjon fikk konsekvenser for hvordan rapporten ble brukt videre i effektiviseringsarbeidet.

Tiltakene som foreslås i rapporten er omfattende, og rapporten fikk også mye negativ oppmerksomhet internt i organisasjonen. Mye av kritikken baserte seg på at analysene til EY var gjort på overordnet nivå i organisasjonen og at de ikke hadde snakket med ledere eller medarbeidere som satt tettere på kjernevirksomheten. En annen kritikk var at rapporten kun hadde et økonomi-fokus, uten å ta hensyn til det samfunnsoppdraget som NTNU har. I styrebehandlingen av rapporten ble denne kritikken adressert fra flere av styremedlemmene, og styremedlem Aksel Tjora rev rapporten i stykker for åpen scene for å gi uttrykk for hva han mente om den (Mikkelsen, 2019).

Flere av våre informanter har nevnt denne episoden og gitt uttrykk for at EY-rapporten etter dette ikke kunne omtales verken som et verktøy eller idébank for videre effektivisering, fordi det hadde satt seg en oppfatning i organisasjonen om at rapporten var for dårlig og ikke ivaretok NTNUs interesser. EY-rapporten nevnes da heller ikke i årsrapporten for 2019/2020, selv om den var et omfattende bestillingsverk til over 1,3 millioner kroner. Vi har intervjuet Aksel Tjora om ABE-reformen og spurte i den forbindelse om hva det var han reagerte negativt på med EY-rapporten, hvorfor han handlet som han gjorde og om han tror det har noen betydning for hvordan rapporten blir brukt i det videre effektiviseringsarbeidet. Han presiserer at hans reaksjon først og fremst handler om at han er kritisk til NTNUs bestillingskompetanse, og at NTNU som oppdragsgiver ikke har vært spesifikk nok i sin bestilling til EY. Manglende innsikt fra EY sin side i hva NTNU er for type organisasjon og ikke minst prisen på arbeidet, gjorde at Tjora mente det var viktig å gi en tydelig tilbakemelding på hva han mente om rapporten. Om hvilken betydning hans tilbakemelding har hatt sier han følgende:

«*Jeg tror det har vært viktig nedover i organisasjonen. Jeg får mye tilbakemelding på at folk i organisasjonen er veldig opptatt av at det er eksplisitt kritikk i styret dersom det er noe som er problematisk. Det er mange nedover i organisasjonen som synes at NTNU har en veldig tung ovenfra og ned styring, så folk er veldig glad for at det er kritiske stemmer i styret. De interne styremedlemmene uttrykker seg ofte kritisk i styremøtene, og det er viktig at dette blir synlig utad også*».

På spørsmål om hva Tjora sin reaksjon på rapporten har hatt å si for hvordan NTNU-ledelsen forholder seg til rapporten tror han at det nok ikke har hatt særlig betydning:

«*Problemet med slike rapporter er at de er bestilt og de blir brukt selv om de er ganske verdiløse. De brukes inn som styringsdokumenter selv om de har møtt ganske sterk kritikk, og det har vi sett i andre sammenhenger også. Om konkret EY-rapporten brukes mye, det skal jeg ikke si, men vi vet jo at denne type dokumenter har en tendens til å bli brukt selv om de har blitt slaktet i diverse fora. Men jeg tror nok at man fort kan være litt forsiktig med å referere veldig mye til den når den har blitt veldig tydelig kritisert*.»

Tjoras refleksjoner er interessante fordi de sier noe om hvor viktig det er for NTNU som et fagbyråkrati at beslutninger forankres nedover i organisasjonen, og at de ansatte har tillit til at de blir hørt i beslutningsprosessene. Tjora sin kritikk av EY-rapporten har blitt lagt godt merke til av både media, NTNUs ledelse og de ansatte i organisasjonen. Det er interessant å observere hvordan den negative kritikken har ført til at ledelsen har valgt å ikke lenger bruke rapporten aktivt i det videre effektiviseringsarbeidet, og gir et godt bilde på hvor mye fagprofesjonene har å si i organisasjonen. Fagprofesjonene er det faglige fundamentet i organisasjonen og er de som står for den faglige produksjonen som NTNU blir målt på. Målet med effektivisering er å på sikt skape samme, eller bedre, produksjon med mindre ressurser, men det er ikke sikkert at foreslåtte tiltak er forenelig med de substansielle interessene i organisasjonen. Tjora kritiserer EY-rapporten for å kun ha et økonomi-fokus og sier at rapporten er veldig overfladisk og lite sensitiv for hvordan NTNUs virksomhet er. Reaksjonen på EY-rapporten viser at det er en forventning i organisasjonen om at de ansatte skal bli hørt når det skal tas beslutninger om endringer. For å lykkes med effektivisering bør de som står for den faglige produksjonen også tas med på råd for å skape tillit i endringsprosessene. Dersom det er stor motstand mot endring i organisasjonen kan dette trenere effektiviseringstiltak og forårsake at effektiviseringsgevinstene hentes ut for sent.

6.2.7. Ressursbruk

Implementering av effektiviseringstiltak krever administrative ressurser. I årsrapporten for 2017/2018 (NTNU, 2018) kommenteres det at fusjonsprosessen har vært krevende, og at redusert bemanning som følge av styrevedtaket i 2016 har ført til overbelastning for enkeltmedarbeidere og for arbeidsmiljøet. Det kommer også fram av årsrapporten at deler av tjenesteområdet til NTNU er svært lavt bemannet og at noen områder må styrkes framover. NTNU skiller seg ut i sektoren ellers med å ha en vesentlig vekst i kjernevirksomheten samtidig som det er en betydelig reduksjon i støtteapparatet. Dette kan tolkes som at det har skjedd en positiv utvikling i den administrative produktiviteten, men NTNU mener det er for tidlig å kunne trekke en slik konklusjon i 2018 fordi det er tegn i organisasjonen som tyder på at noen områder er overbelastet. NTNU fastslår at det er mange forhold som må vurderes før man kan konkludere noe om forbedret administrativ produktivitet. I en orienteringssak til styret i 2018 (O-sak 9/18) orienteres styret om at det videre arbeidet med effektivisering ikke vil inkludere flere kutt i administrative årsverksrammer, fordi man er redd for at dette vil kunne ramme kjernevirksomheten. Ordningen med å redusere administrasjonen med ytterligere 5% på lang sikt erstattes i stedet av en ny indikator, der man følger med på utviklingen i forholdstallet mellom ansatte i kjernevirksomheten og ansatte i administrasjonen. Målet er at dette forholdstallet skal holdes stabilt. Antall administrativt ansatte kan altså bare øke dersom også antallet vitenskapelig ansatte øker. Samtidig ser vi at det i tildelingsbrevet for 2020 er beskrevet en økning i administrativ bemanning i forhold til antall ansatte fram til 2025, og årsaken kan være at NTNU anser den administrative bemanningen som for lav per i dag. I følge Diku har NTNU, sammen med Høgskulen i Volda, hatt den største veksten i faglige ansatte per administrative årsverk siden 2015 sammenlignet med resten av UH-sektoren (Diku, 2019).

De fleste av våre informanter virker å være positive til det arbeidet som er gjort for å forbedre de administrative prosessene og arbeidsflyten i organisasjonen, men samtidig ytrer mange bekymring for de konsekvensene budsjettkutt og nedbemanning har hatt for flere enheter. Spesielt Fellesadministrasjonen trekkes fram som en enhet som har slitt mye med de kuttene som har vært både i bemanning og driftsbudsjett. NTNU har de siste årene hatt en økning i bevilgning som følge av økt produksjon og NTNUs rammefordelingsmodell er slik innrettet at den økte bevilgningen som følge av økt produksjon omfordeles til fakultetene. Selv om også fakultetene tar sin andel av ABE-kuttet, får de likevel med seg økte bevilgninger som

følge av økt produksjon. Det gjør ikke Fellesadministrasjonen som får de samme kuttene år etter år i sine budsjett. Samtidig har NTNU etter fusjonen blitt en stor organisasjon som skal løse komplekse oppgaver innenfor alle tjenesteområdene, og det er ikke alle oppgaver som det finns verken ressurser eller kompetanse til å løse - noe Fellesadministrasjonen har fått merke i stor grad. I våre intervjuer er det flere som mener at konsekvensen av manglende ressurser til oppgaveløsning på Nivå 1 er at de fakultetene som har god økonomi ruster opp sin egen administrasjon for å håndtere nye og kompliserte oppgaver, enten ved å øke egen administrasjon eller ved å kjøpe eksterne tjenester som kan bistå innen f.eks. HR og IT. Da mister virksomheten noe av stordriftsfordelene som var forventet som følge av fusjonen.

Tabell 2 nedenfor viser NTNUs utvikling i andelen administrative årsverk i forhold til undervisnings- og formidlingsstillinger (UFF) i perioden 2016-2020, dette er tall hentet fra DBH. Denne tabellen viser også utviklingen til Fellesadministrasjonen spesielt.

UFF: Undervisnings- forsknings- og formidlingsstillinger

ADM: Administrative stillinger

	2016		2017		2018		2019		2020	
	ADM Årsverk	UFF Årsverk	ADM Årsverk	UFF Årsverk	ADM Årsverk	UFF Årsverk	ADM Årsverk	UFF Årsverk	ADM Årsverk	UFF Årsverk
Andre sentra	31	17	25	20						
BIBSYS	22		21							
Fakultetene	968	4188	840	4440	873	4699	908	4867	948	4945
Universitetsbiblioteket	37	21	46	30	46	33	41	40	43	38
Vitenskapsmuseet	25	47	22	50	22	51	23	56	24	63
Fellesadministrasjonen	452	11	501	8	533	12	531	16	539	12
Sum	**1536**	**4282**	**1454**	**4548**	**1474**	**4795**	**1504**	**4979**	**1554**	**5058**
Endring Adm-stillinger			-5 %		1 %		2 %		3 %	
Adm i % av UFF	36 %		32 %		31 %		30 %		31 %	
Endring fellesadministrasjonen			10 %		6 %		0 %		1 %	
Fellesadministrasjonen i % av UFF	11 %		11 %		11 %		11 %		11 %	

Tabell 2: Andel administrative stillinger og Undervisnings- forsknings- og formidlingsstillinger i perioden 2016-2020 – tall hentet fra DBH

Vi ser en økning i antall administrativt ansatte på fakultetene i 2018-2020, men siden også antall undervisnings- og forsknings- og formidlingsstillinger har økt i samme periode er det liten endring i andelen administrasjon i prosent av UFF-stillinger. Dette samsvarer med kravet fra ledelsen om at antall administrativt ansatte kun kan øke dersom det er en økning i antall vitenskapelig ansatte. Oversikten i Tabell 2 bygger likevel opp under påstanden om at flere fakultet velger å bygge opp egen administrasjon som følge av økt produksjon og økt

behov for administrative tjenester, framfor å få administrativ støtte fra Fellesadministrasjonen som har hatt lite eller ingen økning de siste årene. I Fellesadministrasjonen ligger andelen administrativt ansatte av totalt antall UFF-stillinger på 11% i hele perioden. Med første øyekast kan det se ut som at Fellesadministrasjonen har hatt en stabil bemanning i forhold til UFF, men når vi vet at organisasjonen har stått i et krevende fusjonsarbeid i hele perioden og samtidig drevet utviklingsarbeid i form av prosessforbedringer og digitaliseringsarbeid, blir bildet litt mer nyansert. Fellesadministrasjonens primære oppgave er å leverer tjenester til hele NTNU og er ikke kun støttetjenester for det vitenskapelige personalet, derfor bør vi ta med i beregningen omfanget av oppgavene som Fellesadministrasjonen har. Våre informanter opplyser om at det kommer flere og flere oppgaver uten at det følger med ressurser, noe som er krevende og fører til merarbeid på den eksisterende arbeidsstokken. I våre intervjuer rapporteres det at ansatte i IT-avdelingen slutter som følge av arbeidspresset, og det rapporteres om endringstrette medarbeidere. I ytterste konsekvens kan dette føre til at administrative oppgaver legges på de vitenskapelig ansatte fordi det er for knappe administrative ressurser. Det ser ut til å være en konsensus rundt at det er en god del effektiviseringsgevinster å hente gjennom å forbedre IT-systemene, arbeidsmåtene og samhandlingen i administrasjonen, men at personalressursene vil være en kritisk faktor i disse endringsprosessene.

6.2.8. Produktivitet og prioriteringseffektivitet

Ressurser i en organisasjon er ikke nødvendigvis bare personalressurser, men også økonomiske ressurser. Årsrapportene viser at NTNU gjennom hele perioden har hatt en vekst i budsjettene på tross av ABE-kuttet.

Veksten kommer både på grunn av gode produksjonstall som gir økt bevilgning, men også som følge av høy omsetning i den eksternfinansierte virksomheten – se Tabell 3.

Hovedtall NTNU (Kilde: DBH/"Utvalgte nøkkeltall")	2017	2018	**2019**	*Endring 2018-2019*
Ressurser				
Totale inntekter*	kr 8 985 506	kr 9 124 390	**kr 9 575 772**	*4,9 %*
- herav bevilgning fra KD og andre departementer*	kr 6 595 498	kr 6 623 107	**kr 6 905 672**	*4,3 %*
- herav bevilgning fra EU og Norges forskningsråd*	kr 1 179 694	kr 1 257 867	**kr 1 314 340**	*4,5 %*
Antall årsverk totalt	7135	7402	**7601**	*2,7 %*
Antall årsverk i Faglige stillinger (KDs definisjon)	4415	4669	**4827**	*3,4 %*
Kjernevirksomheten				
Antall studenter	40180	41147	**41967**	*2,0 %*
Antall produserte studiepoeng (60-poengsenheter)	28873	29215	**29814**	*2,1 %*
Personer med fullført studieprogram	7993	8420	**8913**	*5,9 %*
Antall publikasjonspoeng*	5185,1	5646,65	*stabilitet*	
Avlagte doktorgrader	362	397	**377**	*-5,0 %*

**Tall i tusen kr.*
**Resultater for publisering er foreløpig ikke klare, men prognosen tilsier at nivået fra 2018 opprettholdes.*

Tabell 3: Hovedtall NTNU hentet fra Årsrapport 2019-2020

Dette handlingsrommet har gitt NTNU en mulighet til å planlegge langsiktig i forhold til ABE-reformen. NTNU har, som en nettobudsjettert organisasjon, også mulighet til å overføre ubrukte midler fra ett år til et annet, og organisasjonen har de siste årene hatt betydelige avsetninger som også har gitt et handlingsrom til å planlegge effektiviseringstiltak i et langsiktig perspektiv – se Tabell 4 nedenfor.

	Beløp i 1000 kroner				
	31.12.2016	**31.12.2017**	**31.12.2018**	**31.12.2019**	**31.12.2020**
NTNUs avsetninger	418 240	662 126	331 432	234 766	707 900
Endring fra foregående år		243 886	- 330 694	- 96 666	473 134

Tabell 4: NTNUs avsetninger i perioden 2016-2020

Tallene i tabellen for perioden 2017-2019 er hentet fra årsrapportene, mens tallene for 2020 er hentet fra styresak 12/21. Tabell 4 viser at avsetningene i perioden 2017 -2019 ble vesentlig redusert. Ifølge en av våre informanter er en av årsakene til dette at NTNU for budsjettåret 2019 bestemte at det skulle tas et «hvileskjær» i bevilgningskuttet til fakultetene. Denne beslutningen ble tatt som følge av at det var en del uro i organisasjonen pga. redusert bemanning og press på oppgaveløsningene. Konsekvensen av dette var det ble delt ut 35 millioner mer til fakultetene enn det NTNU fikk i bevilgning fra KD. ABE-kuttet ble dermed finansiert ved å bruke avsetninger. Følgen var at hvileskjæret måtte tas inn i budsjettåret

2020, og budsjettanbefalingene var at det skulle kuttes i postene bevertning, reiser og inventar. Tabell 4 viser at det ble en økning i avsetningene i 2020, men dette er sannsynligvis en konsekvens av at driftskostnadene i 2020 ble vesentlig redusert som følge av COVID-19 pandemien og ikke at fakultetene reduserte driftskostnader som følge av effektiviseringstiltak.

Som nevnt i forrige delkapittel har NTNU hatt en vesentlig vekst i kjernevirksomheten samtidig med en betydelig reduksjon i støtteapparatet. Ser vi på utviklingen av andre driftskostnader de siste årene ser vi at NTNU i perioden 2016-2018 har hatt en økning i driftskostnadene, men at regnskapet i 2019 for første gang viser en reduksjon – se Tabell 5.

Andre driftskostnader

Beløp i 1000 kroner

	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019
Husleie	288 446	300 485	336 201	476 133
Husleie Statsbygg	94 785	105 424	143 627	
Vedlikehold egne bygg og anlegg	164 051	135 822	162 831	101 701
Vedlikehold og ombygging av leide lokaler	0	11 738	14 721	5 867
Andre kostnader til drift av eiendom og lokaler	174 680	161 090	189 090	175 890
Reparasjon og vedlikehold av maskiner, utstyr mv.	52 485	64 472	53 289	61 551
Mindre utstyrsanskaffelser	309 508	273 769	270 898	266 922
Tap ved avgang anleggsmidler	0	22	0	0
Leie av maskiner, inventar og lignende	19 195	50 142	38 574	41 471
Konsulenter og andre kjøp av tjenester fra eksterne	393 552	500 920	506 945	538 914
Reise og diett	332 529	332 473	373 269	374 987
Øvrige driftskostnader	556 143	569 183	731 141	591 822
Sum andre driftskostnader	**2 385 374**	**2 505 540**	**2 820 586**	**2 635 258**

Tabell 5 – Andre driftskostnader NTNU, hentet fra årsrapportene 2016-2019

Nedgangen skyldes først og fremst en nedgang i posten «øvrige driftskostnader», mens mange av de andre postene holder seg stabilt. Den største kostnadsposten i andre driftskostnader er kjøp av konsulenttjenester, og denne posten har vært voksende gjennom hele perioden og utgjør 8% av bevilgningen i 2019. En del av konsulenttjenestene (34%) er knyttet opp til bistand innen jus, økonomi, IKT, organisasjonsutvikling, rekruttering og kommunikasjon. Økning i konsulentkostnadene kan tyde på at forbedringen i administrativ effektivitet er noe mindre enn det kan se ut til. Flere av våre informanter har også pekt på at NTNU per i dag ikke har den nødvendige kompetansen til å løse den voksende mengden av

mer kompliserte administrative oppgaver, og at det på sikt kan være mer lønnsomt å utvikle denne kompetansen internt enn å leie disse tjenestene eksternt.

Den gode økonomiske situasjonen til NTNU kan være et hinder for å innføre effektiviseringstiltak, fordi det i gode økonomiske år kan være vanskelig å se nødvendigheten av å effektivisere. Flere av våre informanter peker på dette som en risiko, og mener at ABE-reformen kan være en vekker for å effektivisere organisasjonen. Noen av våre informanter nevner begrepet «kokt frosk». Forklaringen på dette begrepet er at dersom man kaster en frosk i kokende vann så vil den hoppe ut umiddelbart, men dersom man putter frosken i kaldt vann og langsomt varmer opp vannet så vil ikke frosken merke faren før det er for sent. Det samme gjelder for NTNU som er en virksomhet med gode produksjonsresultater og god økonomi, og som lett kan overse faresignalene inntil det er for sent. Fram til nå har NTNU hatt en vekst i inntektene på tross av ABE-kuttet. NTNU konkurrerer med de andre universitetene og høyskolene om den resultatbaserte bevilgningen, der mange av de andre virksomhetene har hatt en god produksjonsutvikling de siste årene. Dette betyr at NTNU ikke kan basere seg på at økt produksjon i lengden vil kompensere for ABE-kuttet. Det er derfor viktig at det tas grep for å kutte kostnader og høste effektiviseringsgevinster av iverksatte tiltak, slik at midler kan omfordeles for å håndtere følgekostnadene som kommer i kjølvannet av digitaliseringstiltakene. NTNU har, ifølge en av våre informanter, jobbet med en systematikk for prioriteringseffektivitet, der det er utarbeidet modeller for hvordan alle typer effektiviseringstiltak kan følges opp og hvordan man kan ta ut effektiviseringsgevinster ved å gjøre dedikerte rammekutt. Disse forslagene har så langt ikke vært oppe til behandling.

Når det gjelder uttak av effektivitetsgevinster og om dette gir utslag i økt produktivitet, peker mange av våre informanter på robotisering av enkelte oppgaver innen økonomiområdet og digitaliseringsløsninger innenfor studieområdet som positive tiltak. Her kan det se ut som at NTNU har høstet en del «quick wins» som de administrativt ansatte i organisasjonen merker i sin arbeidshverdag. På den andre siden peker imidlertid Aksel Tjora på at denne type effektivisering ikke nødvendigvis sparer tid hos det vitenskapelige personalet. Han mener at det ikke alltid er tatt høyde for hvilke konsekvenser effektiviseringstiltakene et sted i organisasjonen får et annet sted. Han nevner her robotiseringen av reiseregninger som et eksempel:

> «*Min tid er i utgangspunktet gratis, fordi jeg skriver ikke timer – jeg får den samme lønna uansett hvor mange timer i uka jeg bruker. Så kan du si at man kan spare mye*

penger i et administrativt system hvis man har en fungerende reiseregningsrobot, selv om jeg må bruke flere timer i uka på å håndtere roboten. Det som imidlertid ikke vises er at jeg får gjort mye mindre av min virksomhet – altså kjerneaktiviteten, og da vil den faglige produksjonen til NTNU lide dersom alle faglige ansatte skal bruke mange timer hver uke på å formulere en reiseregning riktig fordi det er en robot som sitter i den andre enden».

Selv om flere har trukket fram robotisering av bilag som en såkalt «quick win» i effektiviseringsarbeidet, så anser ikke Tjora dette som en suksess for ham selv som vitenskapelig ansatt. Tjora mener tvert imot at ideen om å automatisere prosesser kan se fint ut på papiret, men at det kan slå dårlig ut i den enkeltes arbeidshverdag. Tjora peker på at man ikke bare kan se på administrativ produktivitet, men at det også er viktig å se hva effektiviseringstiltak har å si for faglig produktivitet. Han mener at det har vært del frustrasjon blant de vitenskapelig ansatte knyttet til bla. nye systemer for eksamen og læringsstøtte. Dette er systemer som ikke er særlig brukervennlige og som heller ikke brukes av de vitenskapelige ansatte på daglig basis, noe som gjør at man bruker lang tid når man først skal ta i bruk systemene. Han understreker likevel at dersom nye systemer kan spare de administrativt ansatte for mye arbeid så kan det forsvares at de faglig ansatte må bruke mange timer på å sette seg inn i og håndtere disse systemene. Det er imidlertid viktig å vurdere oppstartskostnaden ved overgangen til nye systemer og beregne kost-nytte for hele organisasjonen, og ikke kun for administrasjonen.

En lignende problemstilling knyttet til opprettelsen av et felles tjenestesenter for variabel lønn og reiseregninger, nevnes av en annen informant. Dette medførte at arbeidsoppgaver ble flyttet fra nivå 3 til nivå 1 i organisasjonen – altså en sentralisering av oppgaveløsninger. Informanten peker på at selv om man har sentralisert oppgavene med variabel lønn så ligger det fremdeles igjen kontrolloppgaver på instituttnivå som tidligere ble utført av saksbehandlere lokalt. Dette er oppgaver som nå havner på bordet til kontorsjefen fordi det ikke lengre fins andre ressurser på instituttnivå som kan gjøre disse oppgavene.

I kapittel 6 har vi nå sett på hva som påvirker implementeringsprosessen i NTNU og Lånekassen. Vi ser at det er en del felles kriterier i de to organisasjonene, men også noe som er ulikt. Nedenfor er en tabell som sammenligner likheter og ulikheter mellom de to organisasjonene.

Kriterier	**Lånekassen**	**NTNU**
Status i organisasjonen før implementering av reformen	Lavt effektiviseringspotensial	Høyt effektiviseringspotensial
Føringene i tildelingsbrevene 2015-2020	Forventninger om å utnytte effektiviseringsmulighetene gjennom IKT-investeringene i LØFT	Forventninger om å effektivisere gjennom digitaliseringsløft i organisasjonen
Organisasjonsstørrelse	Mer sårbar for budsjettkutt som en liten organisasjon	Mindre sårbar for budsjettkutt som stor organisasjon
Ressursbruk	Stramme økonomiske rammer	Romslige budsjetter, men press på administrative ressurser
Produktivitet	Noe lav, grunnet nye effektiviseringstiltak, nye IT-systemer og nye oppgaver.	Har høy produksjon og lavere andel administrasjon, men usikkert om det er økt produktivitet samlet sett.
Prioriteringseffektivitet	Høyt fokus på gevinstrealisering i prosjekter	Systematikk for gevinstrealisering og prioriteringseffektivitet er under utarbeidelse
Ulike kriterier	Ambisiøse målsetninger Store omstillingskostnader Store IT-prosjektkostnader Omfattende rapporteringskrav Ressurskrevende direktoratsrolle Begrenset mulighet for forenkling av regelverk	Rigid organisasjonsstruktur Begrenset ledelseskapasitet Fokus på å utvikle digitalkompetanse Påvirkes av fagprofesjonene

Tabell 6: Oppsummerende komparativ tabell for Forskningsspørsmål 1

Vi vil nå videre i kapittel 7 se på hvilke tiltak og virkemidler som er innført i de to organisasjonene.

7. Hvilke tiltak og virkemidler innføres for å håndtere ABE-reformen?

I dette kapitlet har vi gjennom årsrapportene og våre intervjuer fått informasjon om hvilke tiltak og virkemidler som er innført i NTNU og Lånekassen for å effektivisere virksomhetene. Her det viktig å skille mellom begrepene mål, tiltak og virkemidler. *Mål* kan vi definere som et ønsket sluttresultat. *Tiltak* er en konkret aktivitet som settes i gang for å nå målet. *Virkemidler* er verktøyet som utløser ønsket tiltak (Miljødirektoratet, 2019). Målet til ABE-reformen er en mer effektiv offentlig sektor, dette målet skal nås ved hjelp av ulike effektiviseringstiltak som virksomhetene setter i verk.

7.1. Tiltak og virkemidler i Lånekassen

Lånekassen definerer sine effektiviseringsprosesser som et helhetlig kontinuerlig arbeid med diverse store og små tiltak innen styring og kontroll, kommunikasjon og informasjon, arbeidsprosesser og systemer samt innovasjon og langsiktighet (Lånekassen, 2019c, p. 20). Årsrapportene beskriver en lang rekke effektiviseringstiltak og virkemidler gjennom store og små prosjekter i hele virksomheten. I dette kapitlet skal vi gå gjennom de viktigste, som var nevnt av informanter og beskrevet i årsrapportene.

Vi har spurt våre informanter om hvilke effektiviseringstiltak som var satt i verk som følge av reformen i perioden 2015-2020 samt hvilke konsekvenser de har fått for Lånekassen. Våre informanter hadde vanskelig med å knytte tiltak og virkemidler i Lånekassen direkte til ABE-reformen. De mente at effektiviseringsfokuset i organisasjonen har vært hele tiden uavhengig av reformen og at effektiviseringsprosessene ville kommet uansett. Det var sagt at håndteringen av ABE-reformen har hatt stor påvirkning på den helhetlige budsjettstyringen, hvor tiltakene startet med at ledelsen tok ut kuttene der det smerter minst, ved å kutte I kostander til kurs, reiser, kompetanseutvikling, utstyr og velferdsmidler.

7.1.1. Digitalisering

Digitalisering i form av automatisering av saksbehandling er et flerårig målrettet tiltak i Lånekassen, hvor helmaskinelle behandling per i dag utgjør 73 % av søknadene. Ved å gjøre endringer i de nye løsningene, kan Lånekassen få mulighet til å hente flere effektiviseringsgevinster. Dette kan føre til færre manuelle kundehenvendelser, større prosent av automatiserte saker, enklere måte å behandle manuelle saker og lavere driftskostnader for

IT-systemer. I informasjonen fra både våre informanter og årsrapportene går det fram at automatisering ut over det som allerede er oppnådd er kostnadskrevende, og krever regelverksforenklinger på flere områder for å kunne tilpasses til helmaskinell behandling.

I 2016, 2017 og 2019 lyktes Lånekassen godt med å øke utviklingsaktiviteten og var med dette på vei til å oppfylle sin strategi om reduksjon av kostnader til ren drift innen 2020. Utførte tiltak hadde gitt økt automatiseringsgrad, lavere ressursbruk i saksbehandlingen, færre henvendelser og mindre ressursbruk i kundesenteret. Innfasing av 11 måneders utdanningsstøtte, startet med gjenbruk av stadig mer informasjon slik at kundene slapp å gi opplysninger som kan fås tilgang til på annen måte (Lånekassen, 2017, 2018, 2020).

Det har blitt utført egne prosjekter og tiltak i virksomhetens IT systemer med mål å oppnå effektiviseringsgevinster. Det største IKT-utviklende tiltak som startet i 2018 var «Transformasjon til sky». Lånekassens største effektiviseringssøkelys ble med dette rettet mot å realisere en strategi om etablering av en skybasert IT-løsning. Ifølge en av informantene er denne strategien ikke knyttet direkte til ABE-reformen, men en del av målsetningen om å bli en mer datadrevet virksomhet. To av informantene redegjorde for intensive og omfattende anskaffelsesprosesser, noe som resulterte i inngåelse av kontrakter med nye driftspartnere om etablering og videre transformasjon av IT-løsninger på skyplattformen Microsoft Azure. Ved å satse på den nye plattformen skulle Lånekassen få mulighet til å utnytte innebygde tjenester, få enklere tilgang til nye mulighetsskapende sikkerhetstjenester, få bedre utviklingsprosesser for nye studiestøtteordninger og bedre grunnlag for å skalere systemene ved høysesong. Denne etableringen ble avsluttet i 2020.

Det ble brukt sourcing-strategi i 2019, som har bidratt til effektivisering i arbeidet med konkurransegrunnlaget for nye IT-driftsavtaler. Sourcing-strategi betyr å flytte driften av noe som før har vært gjort internt over til en ekstern leverandør (DFØ, 2019). Lånekassen mener at denne strategien har gitt beslutningsunderlag for en fornuftig balanse mellom rekruttering og innleie av eksterne konsulenter på ulike kompetanseområder (Lånekassen, 2018, ss. 21-22). Samme året ble det startet et eget, og relativt begrenset, utviklingstiltak med opprettelsen av et e-faktura-hotell som skulle gi betydelige besparelser i virksomhetens transaksjonskostnader (Kitterød, 2019).

Blant andre sentrale gjennomgåtte IT-prosjekter var gradsomgjøring, levert i 2019, med mål om å unngå flere manuelle henvendelser selv med mer komplisert regelverk. Nye kundesider, lanekassen.no, ble levert i 2021. Kravet til universell utforming var utgangspunktet for dette prosjektet, men hovedmålet var å levere en løsning som gir færre manuelle kundehenvendelser. Prosjekt Kompetansereformen i forbindelse med etter- og videreutdanning skal legge til rette for en effektiv forvaltning, hvor Lånekassen jobber med regelverket og systemtilpasningene i årene fremover (Kitterød, 2019).

7.1.2. Innovasjon

Gjennom innovasjonsarbeid tester Lånekassen ut muligheter til effektivisering gjennom bruk av nye analytiske metoder og teknologier. I sitt svar på KDs brev med spørsmål om effektiviseringstiltak knyttet til evaluering av ABE-reformen, skriver Lånekassen at det var vanskelig å avsette midler til et slikt arbeid innenfor organisasjonens budsjett. Innovasjon i organisasjonen gjøres ikke primært gjennom store prosjekter, men gjennom små eksperimenter innenfor begrensede rammer (Kitterød, 2019).

I 2018 var det to prosjekter innen innovasjon og utvikling som fikk mye oppmerksomhet fra media og andre. Lånekassen hadde for første gang brukt kunstig intelligens med svært lovende resultater for å plukke ut studenter til bokontroll. Gevinsten var at færre studenter måtte sende inn dokumentasjon, noe som førte til betydelig mindre saksbehandling enn ved tidligere kontroller (Lånekassen, 2019c, ss. 1,25).

I 2019 besluttet Lånekassen nye virksomhetsstrategier, der et av hovedmålene var å finne nye, smarte og effektive måter å løse fremtidenes utfordringer på. Grunnlaget for dette arbeidet ble lagt i en oppdatert omverdensanalyse som viste et fremtidsbilde av hvilke hovedtrender som vil påvirke Lånekassen fram mot 2025. Lånekassen ønsket med dette framover å satse på mer bruk av avanserte analyser, som f.eks. maskinlæring, og gå fra å være en datadrevet virksomhet til en modell- og datadrevet virksomhet. I 2019 var det gjennomført et konseptarbeid for å ta i bruk målbildet for Analytics, for å kunne sikre bedre oppnåelse av strategiske mål og tilfredsstille kravet til ABE-reformen. Analytics er metoder for å avdekke mønstre og gi innsikt basert på bruk av kvantitativ og kvalitativ analyse, matematikk, statistikk, prediktive modeller og maskinlæringsteknikker. Bruk av Analytics går på å forstå og forutsi behov og effekter av organisasjons tjenester, støtteordninger og

arbeidsprosesser, og foreslå endringer av dem. Dette konseptarbeidet var en satsing for å øke innsikt og læring om bruk av avansert analyse som en del av produksjonsløsninger, som var presentert og levert til ledelsen i 2020 (Lånekassen, 2020, s. 1).

7.1.3. Organisasjonsendring og bemanningsstrategi

Lånekassen skriver i sine årsrapporter at de gjennomfører kontinuerlige vurderinger og justeringer av organisering og ansvar, hvor et sentralt mål er at organiseringen skal bidra til størst mulig effektivitet. I 2016 ble det vedtatt en organisasjonsendring som tiltak for fremtidig nedleggelse av to kontorer (Lånekassen, 2017, s. 4). Dette medførte på kort sikt redusert effektivitet, men forventningene på lengre sikt var å hente ut effektiviseringsgevinster. I løpet av 2019 og 2020 flyttet Lånekassen inn i nye lokaler ved flere av kontorene. Gjennom disse flytteprosjektene var det et mål å få kontorløsninger som legger til rette for mer effektiv samhandling og drift (Kitterød, 2019).

En av informantene viste til opprettelse av større miljøer som følge av to nedlagte kontorer. På denne måten ble tidligere nærhet til brukeren erstattet med stordriftsfordeler, noe som ble muliggjort ved hjelp av digitalisering. Informanten mente at dette er en av de positive mekanismene bak ABE-reformen, som bevisstgjør organisasjonen til å effektivisere gjennom at den vet at kuttene kommer.

En annen informant forteller at som følge av reorganiseringen har Lånekassen bygget ned ett sted og bygger opp andre steder, som f.eks. i Trondheim. Dette har ført til færre saksbehandlerstillinger mens utviklings-, IT- og HR- stillingene skjermes. Dette fører til lenger saksbehandlingstid for manuelle søknader og brev, ifølge informanten. Lånekassens årsrapport for 2020 viser en stadig økning i gjennomsnittlig behandlingstid for manuelle tildelingssaker i perioden 2016-2020. Manglende saksbehandlerressurser gjenspeiles også i at Lånekassen i perioden 2015-2020 har startet året med større restanser innen manuell saksbehandling enn ønskelig. Som konsekvens av dette har en del av henvendelsene om stipend og andre forhold har hatt lang saksbehandlingstid (Lånekassen, 2021, s. 9).

Som et internt moderniseringstiltak ble det i 2018 satt i gang omorganisering av Utviklingsavdelingen, med mål om sterkere og mer dedikert satsing på innovasjon og utvikling. Omorganiseringen skulle legge til rette for mer effektive arbeidsprosesser i

avdelingen, økt tverrfaglighet i oppgaveløsningen og bedre samhandling med øvrige deler av organisasjonen. I tillegg skulle den øke analysekapasiteten og blant annet gi et bedre grunnlag for utforming av studiestøtteordningene og mer effektiv drift. Som følge av dette ble antallet interne årsverk i denne avdelingen økt fra 29,9 i 2017 til 44,5 i 2019, noe som bekrefter informasjonen fra våre informanter om utviklingen i forskjellige stillingskategorier (Lånekassen, 2019a, 2019b).

7.1.4. Porteføljestyring

Våre informanter forteller at det ble innført porteføljestyring i Lånekassen for ca. ett år siden, noe som på mange måter er et bra tiltak. Porteføljestyringen handler om å definere, balansere og styre virksomhetens samlede portefølje (prosjekter og programmer) på en slik måte at virksomhetens ressurser utnyttes best mulig (Digdir, u.å.). Informantene sier at i 2020 ble økonomistyring en del av strategien til Lånekassen, noe den ikke var før. Innføring av porteføljestyring kom som en følge av dette, og førte til bedre prioriteringer. Tidligere var det de avdelingene som var flinkest til å argumentere for sine prosjekter som fikk gjennomslag. Nå er det en mer overordnet plan og avdelingene må se helheten, noe som har gitt positive konsekvenser. Målet for ledergruppen er å bli en god bestiller for å skape effektivitet og gode effektiviseringsprosesser. Porteføljestyring fører til at alle avdelingene kommer sammen for å planlegge ressursbruken i fellesskap. Det positive i dette er at avdelingene sammen finner ut hva som er riktig å prioritere og satse på for å lage felles planer. Det pekes som regel ut en prosjektansvarlig for de ulike tiltakene som har ansvaret for at det blir gevinstrealisering i prosjektene. På denne måten blir prosjektet ansvarliggjort slik at det ikke leveres planer som ikke holder det de lover fram i tid. En av informantene understreket at porteføljestyring viser at ledelse er et viktig virkemiddel i effektiviseringsarbeidet, og at oppgaven med å bestille og lede effektiviseringstiltakene er undervurdert.

7.1.5. Fellesløsninger

Lånekassen har store IT systemer, men er en liten virksomhet i antall ansatte. Å bidra til nasjonale felleskomponenter samt å benytte statlige fellestjenester har derfor stått sentralt for organisasjonen i mange år i målet om å sikre en effektiv forvaltning. Organisasjonen har tatt i bruk alle eksisterende fellestjenester hvor den kan få en effektiviseringsgevinst ved å bruke disse i sine egne tjenester. Lånekassen skriver at etter egen vurdering innebærer bruk av disse

tjenestene vesentlige besparelser (Kitterød, 2019). De sentrale fellestjenestene og komponenter som Lånekassen benytter i dag er:

- Statens innkrevingssentral
- DFØ
- ID porten for autentisering
- Signering
- Digital postkasse
- Kontakt- og reservasjonsregisteret

To av våre informanter bekreftet at Lånekassen bruker flittig fellesløsningene i staten, blant annet innen økonomi, timeføring, selvbetjeningsløsninger osv. Gjennom datautveksling med andre virksomheter innhenter Lånekassen i tillegg opplysninger til behandling av søknader, slik at kundene slipper å levere inn dokumentasjon. Det hentes også elektroniske opplysninger fra samarbeidspartnere som for eksempel skatteetaten, lærestedene, Vigo, FS (studieadministrativt system som benyttes av læresteder) og Nav. (Lånekassen, 2018, s. 7). Økonomiske konsekvenser kan oppstå når det innføres tiltak som i seg selv gir en global eller nasjonal effekt, men der kostnaden sitter igjen hos organisasjonen selv. En informant nevnte i forbindelse med dette at enkelte tiltak er effektive for samfunnet, men gir ikke nødvendigvis en effektiviseringsgevinst for Lånekassen, som f.eks. innføring av digital signatur på søknadene. På den ene siden slipper kundene å signere på søknadene, men på den andre siden ligger selve kostnaden for systemet hos Lånekassen.

7.2. Tiltak og virkemidler i NTNU

Årsrapportene til NTNU beskriver svært detaljert hvilke effektiviseringstiltak som er innført det gjeldende året og hvilke tiltak som planlegges videre framover. I det følgende er de viktigste tiltak og virkemidler beskrevet.

7.2.1. Digitalisering og innovasjon

Høsten 2017 ble det opprettet et eget digitaliseringsprogram ved NTNU, som skal koordinere arbeidet med å digitalisere de administrative støtteprosessene. Programmet trådte i kraft fra og med 2018 med et budsjett på 80 millioner kroner det første året. Ifølge NTNU sine hjemmesider er digitaliseringsprogrammet et direkte resultat av UH-sektorens

digitaliseringsstrategi som kom i 2017 (Kunnskapsdepartementet, 2017a), og har som formål å jobbe for å utvikle og modernisere det teknisk-administrative støtteapparatet.

I 2019 blir NTNUs politikk for digitalisering og prosessutvikling vedtatt (NTNU, u.å.-a). Dette dokumentet gir en overordnet beskrivelse av hvordan NTNU skal arbeide med digitalisering og prosessutvikling. Her definerer NTNU digitalisering som et virkemiddel for å nå virksomhetens mål gjennom å:

1. forbedre, fornye og forenkle prosesser og tjenester
2. skape nye prosesser og tjenester

I den overordnede risikovurderingen i årsrapportene anses manglende digital kompetanse som en stor risikofaktor. Manglende digital kompetanse kan føre til at organisasjonen ikke omstiller seg raskt nok og ikke greier å ta ut de effektiviseringsgevinstene som digitaliseringen muliggjør. Digitaliseringspolitikken og digitaliseringsprogrammet blir derfor et viktig grunnlag for det videre effektiviseringsarbeidet.

Viktige digitaliseringstiltak som er satt i gang i perioden 2015-2020 er:

- Utvikling av virksomhetsstyringsverktøyet BEVISST (2015-). Dette verktøyet skal gjennom BEVISST Innsikt gi ledere innsikt i virksomhetsområdene utdanning, forskning, formidling og nyskapning, økonomi og HR. BEVISST Plan legger grunnlag for ressursplanlegging og økonomiske analyser i et lengre perspektiv. BEVISST Innsikt har vært i drift siden 2016, mens BEVISST Plan innføres gradvis fra og med 2019. I årsrapporten 2017-2018 er det lagt en forventning om at et fullt implementert BEVISST-verktøy vil redusere tidsbruken i plan- og budsjettarbeidet med 10-15%.
- Digitalisering av utdanningsområdet: NTNU Drive. Dette er et 5-årig program med sikte på å øke digital kompetanse innen undervisningsområdet (2016-2021).
- Nytt e-læringssystem Blackboard (innført i 2017).
- Øke andelen av digital eksamen – status 2017 var 20%, i 2019 ca. 50%.
- Robotiseringsløsninger: Robotisering av deler av bilagshåndteringen i Økonomiavdelingen ble testet ut og innført i 2017-2018. I 2018 ble også en stor del av klage- og begrunnelsessaker innenfor studieområde utført av en robot.

- Prosjekt for økt digital kompetanse: Dette prosjektet tilbyr ansatte og studenter opplæring og brukerstøtte innen bla. Office365 og Blackboard. Prosjektet er et viktig verktøy for at NTNU-ansatte skal øke sin digitale kompetanse.
- NTNU Nettbutikk: En felles nettbutikk som gir NTNU-ansatte og studenter mulighet til å kjøpe og bestille varer på en mer effektivt og brukervennlig måte.

Dette er de viktigste punktene som er kommentert i årsrapportene i 2015-2020. På NTNUs hjemmesider er det per i dag listet 18 ulike prosjekter i porteføljen til Digitaliseringsprogrammet. Vi ser at en del prosjekter har et langsiktig perspektiv, f.eks. BEVISST, mens andre prosjekter settes i drift i et raskere tempo som f.eks. robotisering.

7.2.2. Organisasjonsendring og bemanningsstrategi

Ordene standardisering, forenkling og digitalisering går igjen i alle årsrapportene og er grunnleggende for mye av det effektivitetsarbeidet som gjøres i organisasjonen i perioden 2015-2020. I rapporten for 2015-2016 (NTNU, 2016b) blir det nevnt at et viktig forarbeid for å identifisere mulige effektiviseringstiltak framover er å ha en gjennomgang av de administrative arbeidsprosessene og identifisere tidstyver.

I 2016 leverte Børresen-utvalget en sluttrapport med forslag for framtidig administrativ organisering for det fusjonerte NTNU (NTNU, 2016a). Denne rapporten ga forslag til hvilke gjennomgående administrative prosesser som kan forenkles, standardiseres og digitaliseres. Utvalget konkluderte med at såkalte transaksjonelle tjenester, dvs. oppgaver som er gjentakende og som har stort volum, bør utføres på i en egen enhet sentralt i organisasjonen. Dette kan f.eks. gjelde «håndtering av søknader om opptak, bilag, reiseregninger, lønnskjøringer og innlegging av opplysninger i ulike systemer» (NTNU, 2016a, s. 16). Status i 2016 var at mange av disse tjenestene ble utført på alle nivå i organisasjonen. I forbindelse med fusjonsprosessen ble det i 2017 opprettet et felles tjenestesenter for variabel lønn i henhold til Børresen-utvalget sine anbefalinger. Børresens-utvalgets gjennomgang av de administrative arbeidsprosessene kan vi identifisere som et virkemiddel som la grunnlaget for effektiviseringstiltak i NTNUs administrasjon.

Et annet virkemiddel for effektivisering var at det ble opprettet et eget forbedringsprogram i 2016 som skulle koordinere arbeidet med å forbedre, standardisere og digitalisere de

administrative arbeidsprosessene. Målet for forbedringsprogrammet var å på sikt utarbeide tiltak for å etablere gjennomgående arbeidsprosesser, som skulle effektivisere arbeidsflyten og bedre kvaliteten i saksbehandlingen ved å utvikle felles rutiner og etablere felles digitale verktøy. Effektene fra dette programmet var forventet å gi gevinster fra og med 2018.

I styresak 49/16 vedtok NTNUs styre en plan for administrative effektiviseringstiltak for 2017 med en gevinstrealisering på minimum 5% og med en samlet effekt på 10% i perioden 2017-2019. Dette effektiviseringskravet skulle tas ut i redusert administrativ bemanning. Et av virkemidlene for å nå dette målet i 2017 var kunngjørings- og tilsettingsstopp og avslutning av midlertidige engasjementer for teknisk- administrative stillinger. I 2017 ble målet med en gevinstrealisering på 5% nådd, men på grunn av stor belastning i administrasjonen ble ikke vedtaket om ytterligere 5% nedbemanning i perioden 2017-2019 videreført.

7.2.3. Tiltak for å øke inntektene og redusere driftskostnadene

I årsrapporten for 2016-2017 (NTNU, 2017) nevnes flere konkrete tiltak som bidrar til innsparinger og reduserte driftskostnader:

1. Opprettelse av sentral fraværstjeneste ved NTNU: Ved å samle ansvaret for innkreving av refusjoner for syke- og foreldrepenger fra NAV i en enhet har NTNU hatt en betydelig økning i refusjonsinntektene. Dette ansvaret var tidligere desentralisert til fakultets- og instituttnivå. Ved å samle dette ansvaret i en sentral enhet fører dette til mer enhetlige rutiner, spisskompetanse på refusjoner og mer korrekt bruk av lov- og regelverk.
2. Felles utskriftstjeneste for ansatte og studenter: I dette prosjektet har brukerstøtte, drift og forvaltning av skrivere blitt samlet i en sentralisert tjeneste under NTNU IT. Dette prosjektet forventes å gi en effektiviseringseffekt.

I 2017 blir Øien-utvalget nedsatt for å se på mulige innsparingstiltak. Målet for arbeidet er å identifisere tiltak som kan gi ytterligere besparelser i form av bortfall av oppgaver eller forenkling av oppgaver som på sikt fører til at administrativt tidsforbruk reduseres. Øien-utvalgets forslag har til sammen en antatt besparelse på 30 millioner kroner, og noen av de mest sentrale tiltakene er:

- å utvikle samhandling via Skype for å redusere tidsbruk på møter og reiser
- utarbeide felles retningslinjer og standarder for bespisning
- ha en kritisk gjennomgang av bruk av konsulenttjenester og i stedet ha som mål å bygge «in-house» kompetanse
- se på muligheter for å redusere utskriftsvolum som vil føre til redusert papirforbruk

Flere av Øien-utvalgets forslag følges opp i budsjettarbeidet fra og med 2018 og det er en forventning om at disse tiltakene ville føre til en reduksjon i driftskostnadene i årene framover. En del av våre informanter peker også på at kostnadene som følge av innføring av nye systemer vil føre til et press på driftsbudsjettene framover og at Øien-utvalgets forslag for å redusere driftsbudsjettene vil være viktig for NTNU å følge opp.

I 2019 ble konsulentfirmaet EY engasjert for å utarbeide et kunnskapsgrunnlag for hvordan NTNU kan øke handlingsrommet innenfor de økonomiske rammene som ABE-reformen vil medføre de kommende årene. EY leverte en intern rapport til NTNU den 15. august 2019 med tittelen «Kunnskapsgrunnlag ABE-reform NTNU», og konsulentselskapet skisserte i rapporten flere tiltak som kan redusere kostnadene og øke inntektene til NTNU:

- Sentralisering av økonomi- og HR-oppgavene og forbedring av arbeidsprosesser innen studieadministrasjonen
- Samle innkjøpsfunksjonen og effektivisere anskaffelsesprosessen
- Øke inntektene gjennom mer ekstern forskningsaktivitet
- Øke studentmobiliteten og gjennomføringsgraden
- Færre biblioteklokasjoner og bedre arealutnyttelse
- Styrke digitaliseringsprogrammet med en porteføljestyring som skal sikre riktig prioritering av digitaliseringsprosjekter

Totalt anslår EY en mulig besparelse på mellom 0,5 - 2,2 milliarder kroner og en reduksjon på mellom 211-364 antall årsverk. Samtidig pekte rapporten på at endringene må gjøres før gevinstene kan hentes ut. Forslagene i rapporten baserte seg bla. på analyser av kartlegginger som NTNU allerede hadde gjennomført (bla. Børresen-utvalget) og samtaler med den øverste ledelsen i organisasjonen. Vi har tidligere omtalt denne rapporten i kap. 6.2.6, fordi rapporten fikk mange negative tilbakemeldinger fra NTNUs ansatte. Det ble pekt på at

gevinstpotensialet som var beskrevet i rapporten var overdrevet, og at rapporten bar preg av å være utarbeidet av personer som ikke kjenner virksomheten godt nok.

7.2.4. Innføring av porteføljestyring og ABE-gruppens arbeid

I november 2019 ble det etablert et ABE-prosjekt med mandat til å se på hvordan NTNU kan håndtere kuttene framover. Dette prosjektet har fått innspill fra dekaner og ledere, og leverte en forslagspakke til rektoratet i mai 2020. Denne forslagspakken er ikke offentlig tilgjengelig enda, men vi har fått en del informasjon om denne gruppens arbeid gjennom våre intervjuer. Prosjektgruppen har jobbet mye med digitaliseringsprogrammet og måten det struktureres på, og det er blant annet innført porteføljestyring slik at det er en rekkefølge og logikk i prosjektene som ligger i programmet. Prosjektet har også laget et forslag til porteføljestyring som et strategisk styringsverktøy for å prioritere, gjennomføre og følge opp alle utviklingsprosjekter som foregår rundt om på ulike enheter i NTNU. Det er mange utviklingsprosjekter som er satt i gang, men det er behov for å få oversikt over hvilke prosjekter som pågår og hva disse prosjektene krever av kapasitet i organisasjonen. Prosjektgruppen har i tillegg utviklet en metodikk for gevinstrealisering og håndtering av følgekostnadene som kommer i kjølvannet av digitaliseringen. De har utarbeidet en systematikk for rammefordelingsmodellen til NTNU knyttet til hvordan man kan følge opp effektiviseringstiltak og ta ut effektiviseringsgevinster ved å gjøre dedikerte rammekutt. Prosjektet har også utarbeidet et forslag til en sourcing-strategi, dvs. en plan for hvilke tjenester NTNU skal tilby selv og hvilke tjenester som skal kjøpes eksternt.

7.2.5. Fellesløsninger

I rapporten for 2015-2016 (NTNU, 2016b) nevnes deltakelse i BOTT-samarbeidet som et viktig tiltak for å effektivisere driften. BOTT er et samarbeid mellom universitetene i Bergen, Oslo, Tromsø og Trondheim for å anskaffe, etablere og forvalte felles systemer og teknologi. BOTT-prosjektet har et mandat fra KD om å utvikle og anskaffe helhetlige og felles digitale løsninger som kan brukes av hele UH-sektoren, der systemene skal driftes av DFØ. Per 2021 foreligger det to BOTT-prosjekter som NTNU skal innføre i 2021/2022: BOTT Saksbehandling og arkiv (BOTT-SA) og BOTT Økonomi og lønn (BOTT-ØL). Det er en forventning om at dette arbeidet skal føre til økt standardisering innenfor de administrative støttefunksjonene i hele sektoren.

Årsrapportene gir en detaljert gjennomgang av hvilke effektiviseringstiltak som er iverksatt i de enkelte årene og hvilke som er under planlegging. NTNU har brukt mye tid på kartlegginger og prosessarbeid og innføringen av en del tiltak har tatt lang tid. Dette skyldes nok at NTNU i samme periode har stått i en krevende fusjonsprosess og har hatt fokus på å samle organisasjonen til «ett NTNU». Forslagene fra EY-rapporten nevnes ikke i årsrapportene som mulige tiltak, men vi finner igjen en del av de foreslåtte tiltakene bla. i ABE-gruppens arbeid – f.eks. å styrke digitaliseringsprogrammet med en porteføljestyring.

Om alle iverksatte tiltak er en direkte konsekvens av ABE-reformen er usikkert. Når vi har spurt våre informanter om hvilke tiltak og virkemidler de mener er innført som følge av ABE-reformen, uttrykker flere at de ikke anser ABE-reformen som en reform, men som et rent budsjettkutt fra politisk side. Flere av de vi har snakket med mener at mange av tiltakene som er gjort de siste årene, særlig knyttet til digitalisering, ville kommet uavhengig av ABE-reformen. Det pekes på at fusjonen i 2016 ga NTNU en mulighet til å ta ut en gevinst i form av redusert administrativ bemanning, og at denne innsparingen kom som følge av Strukturreformen og ikke ABE-reformen. Alle informantene er imidlertid kjent med iverksatte tiltak som har til hensikt å fremme effektivisering i organisasjonen. Øien-utvalgets klare råd om endringer som på sikt både kan frigjøre administrative ressurser og føre til et lavere driftsbudsjett er blitt kommentert av flere som fornuftige tiltak.

I dette kapitlet har vi sett hvilke tiltak og virkemidler som er iverksatt i NTNU og Lånekassen, og nedenfor er en tabell som sammenligner tiltakene i de to organisasjonene.

Kriterier	**Lånekassen**	**NTNU**
Digitalisering	Høy utviklingsaktivitet	Høy utviklingsaktivitet
Innovasjon	Satsing på ny teknologi og analytiske metoder	Satsning på ny teknologi og nye arbeidsmåter
Porteføljestyring	Innføring bidrar til bedre prioriteringer	Innføring bidrar til bedre prioriteringer
Bemanningsstrategi	Nedbemanning innen saksbehandling, oppbemanning innen utvikling.	Nedbemanning i administrative stillinger
Organisasjonsendringer	Nedleggelse av to kontorer, justeringer i intern organisering	Forenkling og standardisering av arbeidsprosesser, sentralisering
Fellesløsninger	Bred bruk av fellesløsninger	Innføring av BOTT-prosjekt
Andre ulike kriterier		ABE-gruppens arbeid, Tiltak for å øke inntekter og redusere kostnader

Tabell 7: Oppsummerende komparativ tabell for Forskningsspørsmål 2

8. Hvilke konsekvenser får reformen på innovasjon og ny teknologi?

I det foregående kapittelet har vi sett hvilke tiltak og virkemidler som er satt i verk i den hensikt å effektivisere driften til NTNU og Lånekassen. For å få et bedre bilde av hvilke konsekvenser ABE-reformen har på innovasjon og ny teknologi, har vi spurt våre informanter om hvilke nye teknologiske løsninger NTNU og Lånekassen har investert i som følge av ABE-reformen og hvordan reformen påvirker virksomhetenes arbeid med å oppnå sine digitaliseringsstrategier. I tillegg har vi spurt om ABE-reformen kan bidra til at vi utvikler nye måter å jobbe på i form av ny teknologi og nye innovasjonsløsninger. Vi har også sett om årsrapportene til virksomhetene sier noe om hvordan ABE-reformen påvirker innovasjon og investeringer i ny teknologi i hhv. NTNU og Lånekassen.

8.1. Hvilke konsekvenser får reformen på innovasjon og ny teknologi for Lånekassen?

Årsrapportene viser at Lånekassen prioriterer investeringer i IKT for å gjøre organisasjonen mer effektiv, og sikre at den leverer brukervennlige og raske tjenester. Våre informanter syntes at det var problematisk å anslå hvilken betydning ABE-reformen hadde for investering og effektivisering av Lånekassens IT-systemer. De mente at teknologiske forbedringer knyttet til kunder eller saksbehandlingssystemer ville kommet uansett. Dette ser ut til å ha sammenheng med at videreutvikling av virksomhetens IT systemer gjøres primært i forbindelse med regelendringer eller forhold som for eksempel lovkrav eller endringer hos leverandører, som gjør at løsningene må endres (Kitterød, 2019).

Lånekassen har foretatt en stor jobb med å skifte ut alle IT-systemene i perioden 2005-2015, noe som gjør at organisasjonen var ganske langt framme på teknologi og moderne arbeidsformer allerede før ABE-reformen. En av informantene fortalte at planen etter avslutning av LØFT-prosjektet var å drifte nye løsninger med intern gevinstrealisering, men med ABE-reformen forsvant denne muligheten. Det var allerede tatt ut mye av interne gevinster som var lagt inn i dette prosjektet. Lånekassen hadde ingen egen bevilgning for å dekke forvaltningskostnaden og utviklingskostnaden av det nye systemet, slik at ABE-reformen traff litt uheldig med sine kutt.

Reformen kunne heller ikke knyttes av informantene til arbeid med oppnåelse av Lånekassens digitaliseringsstrategi. Flere sa at det er heller vanskelig å se på reformen som

en driver for digitalisering. En av informantene mente at organisasjonen kanskje kunne oppnådd målene raskere uten ABE-kuttet, ved f.eks. å ansette flere konsulenter. Digitaliseringsrundskrivet stiller nå krav istedenfor tidligere forventninger og anbefalinger. For eksempel det å ivareta GDPR, som er veldig stor oppgave og krever flere kvalifiserte rådgivere innen personvern. Med knappe ressurser er Lånekassen hindret fra å få tak i de beste hodene som det er behov for. Lånekassen har heller ikke mottaksapparat til overføring av kompetanse mellom konsulenter og egne ansatte. Konsulentbruk er kostbart, jobben må derfor utføres raskt, slik at virksomheten får sitt produkt fort. Samtidig prøver Lånekassen å begrense konsulentbruken i utviklingsprosjekter for å unngå store kostnader. Informanten fortsatte med å si at mangel på bemanning på store IT-områder er problematisk, og det jobbes med å synliggjøre at organisasjonen ikke klarer å gjennomføre tiltak i framtiden. Her ligger det en slags misforståelse om at digitalisering skal bli så mye billigere og så mye mer effektiv. Nettopp det at Lånekassen er så digital betyr at virksomheten er avhengig av ressurser som er oppdaterte og kan henge med på den utviklingen som skjer, argumenterte informanten. At virksomheten ikke kan ansette flere folk innebærer en stor økonomisk risiko. Det er i tillegg viktig å ha evne til å reagere raskt på endringer i omverden, sånn som med Covid-pandemien. I en slik situasjon kan organisasjonen være avhengig av å få tilgang på konsulenter i løpet av kort tid når den ikke har egne ansatte som kan håndtere dette. Erfaringen er at en godt internt organisert organisasjon med smart tankegang rundt innovasjon og videreutvikling ikke kan være sikker på å få midler til videreutvikling. Dette synliggjør et behov for å ha gode verktøy for politisk styring hvor det må jobbes med å ha mer fokus på å belønne moderne, lærende organisasjoner, avsluttet informanten.

Det var et stort løft for Lånekassen å flytte all infrastruktur og alle kjernesystemer ut i sky i 2020 samt alt som har med skanning, print og kontaktsenterløsning å gjøre, fortalte en annen informant. Dette frigjør Lånekassen fra å håndtere driftsløsninger som de ikke kan gjennomføre selv og gir tilgang til innovasjon og ny teknologi. Fordelene som Lånekassen får ut av dette er fleksibilitet, sikkerhet, risikoreduksjon, innovasjon og stor grad av skalerbarhet. Lånekassen er alltid oppdatert på teknologisiden, benytter ferdige løsninger samt programmer og systemer som oppgraderer seg selv. Det som utvikles i organisasjonen må holdes i takt med de standardene som utvikler seg. Det er dessverre ikke kostnadsbesparende, men på sikt og i sammenligning med andre alternativer vil det koste mindre. Her tas det nok teknologiske-, og ikke effektiviseringsbeslutninger. Sånn sett er det ikke ABE-reformen som driver utviklingen av nye teknologiske løsninger, men krefter som omverdenen, innbyggerne

og deres forventninger, konkluderte informanten. Informanten mente at det kan være at reformen bidrar til å utvikle nye måter å jobbe på ved hjelp av ny teknologi og prioritere nye teknologiske løsninger, men samtidig at det kostbart med mange av digitaliseringstiltakene, og at det er dyrt å være fattig. Han mente også at Lånekassen skal ha litt flaks for å klare seg med de midlene den har, og i så fall må det gjøres med det samme antall ansatte og konsulenter som organisasjonen har i dag. En utfordring ligger i at organisasjonen har ambisjonene om nye tiltak som er uavhengige av budsjettet og porteføljestyringen. Samtidig er organisasjonen heldig, fordi at den er et politisk virkemiddel - om den ikke var det hadde den ikke hatt dette utviklingsbehovet. Lånekassens forvaltningsbudsjett brukes til å holde systemene ved like, samtidig som organisasjonen må sørge for å gjennomføre det som forventes politisk. Lånekassen må da sikre seg de midlene som trengs, ha flere prosjektledere og å være mer profesjonell for å håndtere administrasjonen. Organisasjonen tilhører ikke en sektor som får lisenser til redusert pris, som f.eks. universitetssektoren. Selv om Lånekassen er en liten virksomhet så har den akkurat samme behov og problemer som andre virksomheter, men færre folk for å løse dem. Dersom noe går galt, blir dette mer synlig enn hos en stor organisasjon. En fordel med å være en liten organisasjon at det er mulig å raskt å se om ting fungerer, og når det først er noe som må gjøres så gjøres det fullt ut og ofte med fordel for andre i offentlig sektor. Likevel mente informanten at ingen av de tiltakene som gjøres er motivert av ABE-reformen. Han sa at «*Jeg tror at ABE-reformen handler om hvem som skal få regningen til slutt, fordi man er nødt til å søke penger internt eller eksternt. Den tekniske utviklingen som skjer, skjer ikke pga ABE-reformen*».

Informanten fortsatt med at det er viktig å ha kjennskap til virksomhetens innovasjonsforvaltningssirkel som viser når det er riktig tid for overgang til nytt system. Da kan det ha store konsekvenser å ikke ha midler til å jobbe fortløpende med innovasjon i forvaltningen. Det å jobbe under press er i tillegg en utfordring, man skulle gjerne hatt litt ledig tid for å jobbe mer med innovasjonsideer. Informanten fortalte om sine observasjoner angående at det er en del stress i offentlige små organisasjoner som følge av å ikke ha den tiden som trengs for å pleie samarbeid med andre og tenke nye måter å løse oppgaver på. Disse diskusjonene har foregått, men de kommer ingen vei. Argumentene blir betraktet som et negativt tankesett, og til syvende og sist må jobben gjøres med de midlene som er tilgjengelige. «*Vi er spesielle som er offentlig sektor, men vi har en regjering som vil at vi skal være som en privat sektor*», avsluttet han.

Både ut fra årsrapportene og informasjon fra våre informanter går det fram at det er gjensidig avhengighet mellom videre effektivisering og utvikling av innovasjon og ny teknologi i Lånekassen. To informanter fortalte at effektiviseringsarbeidet framover vil omfatte fortsatt systemeffektivisering som f.eks. automatisering, forenklinger, maskinlæring og bruk av kunstig intelligens. Denne utviklingen må finansieres fra driftsbudsjettet. Vanligvis settes det av midler til denne type effektiviseringsarbeid, men når det kommer pålagte oppgaver oppstår det behov for ekstra prosjektmidler. Det er mulig å søke om prosjektfinansiering til utvikling av IT-systemer, men dette tar tid og nye systemer fører også til økte driftskostnader på sikt. Informantene kommenterte videre at den teknologiske utviklingen i organisasjonen handler om mer enn å spare penger pga. ABE- reformen. Motivasjonen ligger også i å være en attraktiv arbeidsplass og å gjøre organisasjonen mer relevant.

Vi spurte våre informanter om de kan vise til andre forhold enn ABE-reformen som eventuelt påvirker effektivisering og utvikling i Lånekassen. En informant pekte på at andre reformer, for eksempel utflytting av statlige arbeidsplasser. Lånekassen står ovenfor et krav om reduksjon av i overkant 30 stillinger ved hovedkontoret i Oslo, og at andelen av saksbehandlere i Oslo ikke skal øke i tråd med Kunnskapsdepartementets beslutning fra 2017. Dette har ført til nedbemanning i Oslo og oppbemanning av andre kontorer. Dette kravet samsvarer ikke nødvendigvis med effektiviseringskravet i ABE-reformen, men viser motstridene krav i ulike reformer. Slike kryssende reformer tar bort handlefrihet og hindrer å ta ut effektiviseringsgevinster fordi det er andre forhold som det må tas hensyn til.

På spørsmålet om ABE-reformen kan bidra til å utvikle nye måter å jobbe på i form av ny teknologi og nye innovasjonsløsninger, fikk vi til svar at ABE-reformen kan nok på generelt grunnlag være en påvirkningskraft for å utarbeide nye teknologiske løsninger og finne nye måter å jobbe på, men det er stor usikkerhet om reformen har hatt noen innvirkning på dette området for Lånekassen sin del.

8.2. Hvilke konsekvenser for NTNU får reformen på innovasjon og ny teknologi

Vi har i kap. 7.2.1. sett at NTNU har investert mye i digitaliseringsløsninger de siste årene. Når vi har spurt våre informanter om hvilke teknologiske løsninger NTNU har investert i som følge av ABE-reformen, er de fleste av informantene veldig klare på at det ikke nødvendigvis er ABE-reformen som ligger til grunn for NTNUs investeringer i ny teknologi. Det er

utviklingsønsket og ønsket om en mer moderne virksomhet som er pådriveren, ikke ABE-reformen. Skulle ABE-kuttet forsvinne neste år, vil ikke moderniseringen av virksomheten stoppe opp. Noen nevner utviklingen av virksomhetsstyringsverktøyet BEVISST som et eksempel på innovasjonsarbeid som ikke er drevet direkte av ABE-reformen. Dette arbeidet kom i gang før reformen, og viser at virksomheten jobber kontinuerlig med forbedringer og nye løsninger. Samtidig blir det nevnt at en del av det som skjer knyttet til digitaliseringsprogrammet nok direkte eller indirekte kommer som følge av ABE-reformen og kravet om effektivisering av virksomheten, fordi noen teknologiløsninger har kommet på plass i et ganske raskt tempo. En informant nevner robotiseringsprosjektene som eksempel. Disse hadde en kort innføringstid og ga en besparelse i form av noen årsverk i Fellesadministrasjonen.

Vi har i kapittel 6.2.8 sett at NTNU fram til nå har hatt en god økonomi som følge av gode produksjonstall og høy andel av eksternfinansiert virksomhet. Dette har gitt NTNU en mulighet til å investere i nye teknologiløsninger på tross av ABE-kuttet. En av informantene peker likevel på at det er et problem at kuttene kommer før man har fått investert i nye løsninger og før det er høstet effektiviseringsgevinster. Digitaliseringsprogrammet har en investeringsplan og en porteføljestyring, men økt digitalisering gir også økte driftskostnader. Flere av informantene peker på at det da må en omfordeling av inntekter til for å kunne håndtere den økte kostnaden som Fellesadministrasjonen og IT-avdelingen vil få med å drifte systemene. Det vil ikke være bærekraftig på sikt med det samme flate rammekuttet som er blitt gjort i budsjettildelingene de siste årene. Dersom ABE-reformen videreføres i mange år, vil det til slutt gå utover NTNUs økonomiske handlingsrom på grunn av økte drift- og investeringskostnader. Derfor er det viktig at det tas ut effektiviseringsgevinster i andre enden, og det må legges en god plan for hvordan dette skal gjøres. Flere av informantene mener at det må gjøres en omfattende kartlegging av hvilke enheter som kan ta ut gevinster som følge av nye effektivitetsløsninger – noe som igjen må synliggjøres i form av lavere bevilgning til de enhetene det gjelder.

Blant de vi har intervjuet er det ulikt syn på hvorvidt ABE-reformen kan bidra til at NTNU utvikler nye måter å jobbe på. ABE-reformen kan nok være en motivasjon i form av at lavere budsjett innebærer at det må utvikles mer effektive måter for oppgaveløsning, hvis ikke vil det til slutt gå utover utdannings- og forskningsvirksomheten. Flere peker på utfordringene med å ta ut effektiviseringsgevinstene. Selv om det blir investert i nytt utstyr, f.eks.

oppgradering av møterom med videoutstyr slik at de er rustet til digitale møter, så fører ikke dette nødvendigvis til lavere reisevirksomhet. Det er en utfordring å få ansatte til å ta i bruk ny teknologi i sin arbeidshverdag, og ledelsen må være villig til å ta grep og sette krav til at enhetene faktisk kutter kostnader på de riktige stedene i budsjettet. I 2020-budsjettet lå det føringer i budsjettet om at 60% av ABE-kuttet skulle tas ut på enhetene i form av reduserte kostnader innen reise, bespisning og inventarkjøp. I etterkant ser vi at disse kostnadene ble redusert i 2020, men dette skyldes at Covid-pandemien satte en stopper for det meste av planlagt reisevirksomhet dette året. Covid-pandemien viser også hvilke muligheter som ligger i teknologiløsningene til organisasjonen når bare de ansatte tar teknologien i bruk. Våren 2020 ble ansatte nødt til å sette seg inn i bla. Teams, digital eksamen og digital undervisning, og i løpet av kort tid var det tatt i bruk digitaliseringsløsninger som organisasjonen nok hadde et mye lengre tidsperspektiv på å innføre i like stor grad. Dette viser at muligheten til å ta ut effektiviseringsgevinster ligger der, men det må være villighet i organisasjonen til å gjøre det.

Vi har også spurt våre informanter om det er andre faktorer enn ABE-reformen som påvirker effektiviseringstiltakene innen innovasjon og ny teknologi i NTNU. Mange peker her på at det nok ikke er ABE-reformen som er den største drivkraften, men at det heller er behovene til studentene som er den viktigste årsaken til at NTNU fornyer seg. Studentene er den grunnleggende årsaken til NTNUs eksistens, og for å holde på studentene må virksomheten imøtekomme kravene til ungdom som har vokst opp i en digital verden. Politiske krav om å legge til rette for livslang læring og voksenopplæring påvirker også utviklingen, det samme gjør NTNUs deltakelse i forskningsprosjekter finansiert av f.eks. NFR og EU. Omverdenen setter med andre ord krav om at NTNU henger med i den digitale utviklingen, og da kan ABE-reformen med sine budsjettkutt virke som en bremsekloss på utviklingen framfor å motivere til utvikling og omstilling.

I dette kapitlet har vi sett på hvilke konsekvenser reformen får på innovasjon og ny teknologi. Tabellen under oppsummerer hovedkriteriet fra analysen i kapittel 8:

Kriteriet	**Lånekassen**	**NTNU**
Hvordan påvirker reformen innovasjon og ny teknologi.	Er avhengig av politisk støtte for å gjennomføre prosjekter innen utvikling. Manglende bemanning på store IT-områder.	Satsning på innovasjon skjer uavhengig av ABE-reformen, men reformen kan kanskje være en motivasjonsfaktor.

Tabell 8: Oppsummerende komparativ tabell for Forskningsspørsmål 3

9. Komparativ analyse av NTNU og Lånekassen

I dette kapitlet vil vi gjøre en komparativ analyse av NTNU og Lånekassen ut fra ulike kriterier vi har hentet fra vår analyse i kapitlene 6-8. Dette er fellespunkter som trer fram som de mest sentrale for hva som har hatt betydning for hvordan ABE-reformen implementeres i NTNU og Lånekassen. Kriteriene er oppsummert i tabellen nedenfor. Vi vil også sammenligne våre funn fra NTNU og Lånekassen med teori og tidligere forskning som vi har redegjort for i kapittel 4.

Kriterier	**NTNU**	**Lånekassen**
Hva var status for effektivisering i 2015	Stort potensiale for effektivisering	Lite potensiale for effektivisering
Grad av frihet til å håndtere reformen	I høy grad	I høy grad
Påvirkes virksomhetene av flere reformer?	Ja, ABE- og Strukturreform	Ja, LØFT og ABE-reform
Har virksomhetene satt i verk effektiviseringstiltak?	I høy grad	I høy grad
Har organisasjonene høstet effektiviseringsgevinster?	I noen grad	I høy grad
Har organisasjonene foretatt nedbemanning som følge av ABE-reformen?	5 %	3 %
Bruk av konsulenttjenester i prosent av bevilgning	8 %	25 %
Påvirker ABE-reformen innovasjon og utvikling av ny teknologi i organisasjonene?	Både positive og negative virkninger	Negative virkninger
Organisasjonsstruktur	Profesjonelt byråkrati	Maskinbyråkrati

Tabell 9: Sammenligning NTNU og Lånekassen. Kilde: Det empiriske materialet

9.1. Status for effektivisering i 2015

Vi har spurt våre informanter om effektiviseringspotensialet i virksomheten i starten av reformen, som en del av forskningsspørsmål 1 i kapittel 6. I Lånekassens tilfelle var det hentet mange effektiviseringsgevinster før innføringen av ABE-reformen gjennom moderniseringsprogrammet LØFT, som resulterte i reduksjon av de årlige driftsrammene. Svarene fra våre informanter tilsier at implementering av ABE-reformen fører til en del begrensninger for reel effektivisering i Lånekassen, og spesielt med tanke på langsiktig utvikling. Forholdsvis effektiv drift ved innføring av reformen gjør det vanskeligere å effektivisere i like stor grad som for en virksomhet med et annet utgangspunkt.

Årsrapportene bekreftet samtidig at Lånekassen har fått et meget stramt budsjett etter fem år med ABE-reformen. ABE-reformen tar ikke hensyn til moderne og godt teknologisk utviklede organisasjoner med en effektiv drift, som trenger midler til videreutvikling. Ifølge Winters kausalteori er økonomiske ressurser blant de viktigste faktorene ved implementeringen av politikk (Winter & Lehmann Nielsen, 2008). Årsrapporten fra 2015-2016 ga uttrykk for at NTNU hadde en forholdsvis effektiv drift ved starten av reformen, men at det var effektiviseringsmuligheter. Flere av NTNUs informanter mener også at det var et effektiviseringspotensial ved starten av reformen, og at det var mye å hente på å forbedre de administrative arbeidsprosessene og datasystemene. Øien-utvalgets forslag til endringer for å redusere kostnader og effektivisere driften, blir også av flere omtalt som positive tiltak.

9.2. Grad av frihet til å håndtere reformen

I kapittel 6 så vi på tildelingsbrevene og hvordan de påvirker implementeringen av ABE-reformen. Målene i tildelingsbrevene til NTNU og Lånekassen forutsetter en effektiv drift av virksomhetene (målsetting nr. 4 i NTNU og målsetting nr. 2 i Lånekassen) uten at de er direkte knyttet til ABE-reformen. Budsjettkuttene skjer automatisk, og selv om ABE-reformen ikke nevnes spesifikt i tildelingsbrevene så påvirker den effektiviseringsarbeidet i virksomhetene. Et fellestrekk i tildelingsbrevene til både NTNU og Lånekassen er at KD forventer at virksomhetene utnytter de mulighetene som ligger i digitaliseringsløsningene for å utnytte ressursene bedre. Begge virksomhetene hadde som krav i tildelingsbrevene i 2017 å rapportere hvilke effektiviseringstiltak som var igangsatt og planlagt framover, og hvordan gevinstrealiseringen skulle hentes ut. Etter 2017 inneholder tildelingsbrevene ingen krav til å rapportere effektiviseringstiltak, og det spesifiseres heller ingen klare retningslinjer for hvilke effektiviseringstiltak som bør innføres. Det er med andre ord opp til virksomhetene selv hvordan de velger å effektivisere. Winter peker på at uklare retningslinjer for hvordan reformer skal implementeres kan føre til at det blir vanskelig å vurdere hvorvidt reformer faktisk blir implementert i virksomhetene, og det gjør det også vanskeligere for de ansvarlige lederne å vurdere hvilke tiltak som bør iverksettes. Mål- og resultatstyringen skal være et middel for å kontrollere at målene for reformer nås, men vi ser av tildelingsbrevene at det er svært få rapporteringskrav knyttet direkte til ABE-reformen. Politiske myndigheter har dermed liten kontroll på om effektivitetskravene nås, eller om virksomhetene bare kutter i budsjettene uten å innføre nødvendige tiltak for mer effektiv drift. Blant våre informanter i begge organisasjoner var det motstridende meninger om budsjettkuttene burde vært mer

målrettet eller ikke. Det kan her se ut som at mindre organisasjoner med forvaltningsbudsjett kan være mer tjent med målrettede kutt enn større organisasjoner som er nettobudsjettert og som har tilgang på andre typer inntekter utenom de årlige bevilgningene fra staten.

Fra Australias evalueringer av ACPD så vi at et av motargumentene mot ordningen var at den ikke tar høyde for at statlige virksomheter er forskjellige, og at virksomheter som har inntekter i tillegg til bevilgningen merker mindre til budsjettkuttene enn de virksomhetene som er 100% bevilgningsfinansierte.

9.3. Påvirkes virksomhetene av flere reformer?

Vi fant at begge virksomhetene påvirkes av flere reformer samtidig i kapittel 6. I våre intervjuer opplyste flere av våre informanter fra både NTNU og Lånekassen at de har problemer med å skille mellom hvilke endringer og tiltak som skyldes ABE-reformen og hvilke endringer og tiltak som er innført av andre årsaker. NTNU har stått i en omorganiseringsprosess siden 2016 da fusjonen trådte i kraft, og flere av våre informanter peker like mye på fusjonsprosessen som ABE-reformen som årsak til endringer og omorganiseringer. Lånekassen på sin side har håndtert en omorganiseringsprosess fra 2017 som bla. innebar å avvikle to kontorer samt gjennomføre ytterligere effektivisering av IT-systemet og utvikle seg gjennom innovasjonsarbeid. Samtidig med dette fikk Lånekassen et motstridende krav av en annen reform som går ut på å flytte statlige arbeidsplasser ut av Oslo. Lånekassen har også vært preget av å ha gjort et omfattende effektiviseringsarbeid i årene før ABE-reformen var et faktum. Noen av våre informanter mente at slike kryssende reformer reduserer handlingsrommet til å ta ut effektiviseringsgevinster. Vi finner igjen lignende funn i Fafo-rapporten. Her pekes det på at ABE-reformen bare er en av mange pågående reformer i offentlig sektor som må håndteres gjennom ulike former for omorganiseringer, og som påvirker driften til virksomhetene. Det er derfor vanskelig å skille mellom hvilke tiltak som skyldes ABE-reformen og hvilke tiltak som er innført som følge av andre reformer (Oppegaard et al., 2019, s. 7). ABE-kuttene kan da komme som et belastende tillegg, som i Lånekassens tilfelle som allerede hadde tatt ut en del effektiviseringsgevinster som var planlagt brukt til drift og utvikling av nye digitaliseringsløsninger.

9.4. Har virksomhetene satt i verk effektiviseringstiltak?

I kapittel 7 har vi beskrevet tiltak og virkemidler som ble innført som følge av ABE-reformen. Ut fra analyse av Lånekassens årsrapporter 2015-2019 fant vi ut at Lånekassen har hatt kontinuerlig fokus på effektivisering på de fleste områdene i virksomheten med gode resultateffekter på kort og lang sikt. De største prosessene det var fokusert på var i forbindelse med effektivisering av IT systemet med blant annet flytting av driftsavtaler til sky, satsing på innovasjon, automatisering av saksbehandling og organisasjonsendring med nedleggelse av to kontor. Igangsatte effektiviseringstiltak skulle også bidra til å finansiere store engangskostnader de nærmeste årene knyttet til nye IT driftsavtaler. I årsrapportene til NTNU finner vi at de viktigste tiltakene har vært å forbedre de administrative støttefunksjonene og innføre nye digitaliseringsløsninger, i tillegg å se på tiltak for å redusere driftskostnader. Innføringen av digitaliseringsprogrammet har hatt stor betydning for den digitale utviklingen i organisasjonen. Både NTNU og Lånekassens informanter hadde problemer med å knytte alle tiltak og virkemidler til ABE-reformen. De fleste av Lånekassens informanter svarte at fokus på effektivisering i organisasjonen hele tiden har vært uavhengig av reformen og at effektiviseringsprosessene ville kommet uansett. Flere av NTNUs informanter mente at digitalisering av virksomheten var en naturlig utvikling og ikke en konsekvens av reformen. I Fafo-rapporten er det 7% av respondentene som mener at ABE-reformen bidrar til at virksomhetene iverksetter effektiviseringstiltak. Når vi har spurt våre informanter om det samme sier mange at det ikke er ABE-reformen som er årsaken til at NTNU og Lånekassen innfører nye digitaliseringsløsninger og andre effektiviseringstiltak, men at det heller er kravene fra omverdenen (studenter, kunder, forskningspartnere m.fl.) som er drivkraften bak endringene.

9.5. Har organisasjonene høstet effektiviseringsgevinster?

Det er forskjellig grad av hvordan organisasjonene tar ut effektiviseringsgevinster. Det kan se ut som at Lånekassen har en kortere innføringstid for noen av sine effektiviseringstiltak, og at de har hatt større fokus på å høste effektivitetsgevinster i et raskere tempo. NTNU har brukt mye tid på å kartlegge effektiviseringsmulighetene gjennom å forenkle og standardisere arbeidsprosesser og å satse på ulike digitaliseringstiltak. Satsning på digital kompetanse skal f.eks. på sikt gi en effektiviseringsgevinst for alle ansatte, mens f.eks. robotisering av bilagshåndtering og klage- og begrunnelsessaker har gitt en effekt på kort sikt. Når vi har spurt NTNUs informanter om hvilke konsekvenser ABE-reformen vil få på sikt for NTNU

påpeker flere at nye tiltak må settes i verk for å håndtere ABE-kuttet de neste årene, og at NTNU må begynne å høste effektiviseringsgevinster. Digitaliseringsprogrammet vil med innføring av nye systemer føre til en kraftig kostnadsvekst, og da vil det bli avgjørende at det også kan tas ut effektiviseringsgevinster i organisasjonen. NTNU kan heller ikke basere seg på at de eksterne inntektene vil dekke ABE-kuttet i fremtiden. Et annet poeng er at NTNU har fått kutt i bevilgningen før effektiviseringen faktisk har skjedd, mens Lånekassen har mistet muligheten til å bruke sine gevinster til å drifte og utvikle sine IT-systemer. Dette har truffet Lånekassen hardere enn NTNU, fordi Lånekassen hadde lite handlingsrom fra før. Det store prosjektet i Lånekassen omlegging til sky, fullført i 2020, er planlagt å gi gevinster, men hvor effektene vil trolig komme på lang sikt. Det er forhold i ABE-reformen som viser manglende sammenheng mellom mål og virkemidler. Fafo-rapporten og evaluering av tilsvarende ordninger i Australia påpeker også at det er en spenning i reformen ved at man kutter bevilgning før virksomhetene har rukket å effektivisere. Reformen tar ikke hensyn til at virksomhetene har ulikt effektiviseringspotensial siden kuttene som regel fordeles likt i hele sektoren. Fafo-rapporten påpeker også at de små virksomhetene som primært driver med saksbehandling og vedtak er mer utsatt for ABE-kuttene og har mindre mulighet for å effektivisere enn de store virksomhetene, som har et større potensial for å redusere driftsutgiftene ved å f.eks. å redusere reiseutgiftene (Oppegaard et al., 2019, s. 41). I både NTNU og Lånekassen er det problematisk å vise til effektivitetsmålinger, fordi det rapporteres på produktivitet. Spørsmålet er om organisasjonene på sikt kan vise til økt eller samme produksjon med færre ressurser, men per i dag er det ingen rapportering på dette.

9.6. Har organisasjonene nedbemannet som følge av ABE-reformen?

Som en del av effektiviseringstiltakene har både NTNU og Lånekassen redusert bemanningen i organisasjonen. Dette har vi omtalt i kapittel 7. Lånekassen har redusert bemanningen med ca. 3%. Det var planlagt større nedbemanning som følge av automatisering av saksbehandlingen, omorganisering og andre investeringstiltak, men denne nedbemanningen ble lavere enn forventet. Effektivisering som følge av nedbemanningen ble også noe lavere fordi gevinstberegningene var delvis noe optimistiske samt at noe av gevinsten har gått med til å håndtere omstilling og kompetanseoverføring knyttet til den pågående endringen i kontorstrukturen. Generelt opplever Lånekassen dreining til dyrere arbeidskraft som følge av behov for utvidelse av IT-kompetanse og ifm. direktoratsrollen. Vi kan knytte ABE-reformen indirekte til denne prosessen. NTNU reduserte i 2017-2018 den administrative bemanningen

med ca. 5%. Flere av våre informanter har pekt på at gevinstrealiseringen fra fusjonen ble tatt ut for tidlig, og at NTNU gjennom å nedbemanne mistet en del kompetanse som det var bruk for i fusjonsperioden. Planen var opprinnelig å redusere med ytterligere 5% i årene etter, men NTNU valgte å gå bort fra dette fordi administrasjonen opplevde et stort arbeidspress som følge av omstilling og organisasjonsendringer. I stedet for å nedbemanne flatt i organisasjonen har NTNU nå valgt å se administrasjon i sammenheng med antall faglige stillinger. NTNU knytter sin nedbemanning til ABE-reformen, men også til fusjonsprosessen.

Ifølge Fafo-rapporten er det mest brukte tiltaket for å håndtere ABE-reformen å ikke erstatte ansatte som går av med pensjon eller slutter i stillingen. Dette samsvarer godt med NTNUs nedbemanning, der virkemidlene var kunngjørings- og tilsettingsstopp og avslutning av midlertidige engasjementer for teknisk- administrative stillinger. Vi finner lignende trekk i Lånekassen som i perioden 2015-2019 reduserte antall årsverk med 3% ved å bruke naturlig avgang og omorganiseringsprosesser, tross av at kundemengden økte med 9,7% og søknadsmengden økte med 4%.

9.7. Bruk av konsulenter i organisasjonen

Andelen konsulenttjenester er 8% av bevilgningen i NTNU og 25% av bevilgningen i Lånekassen. Begge organisasjonene bruker betydelige beløp på denne posten. Hos NTNU har denne posten vært økende over tid, og en stor andel av konsulentene brukes innen områder som juridisk og økonomisk bistand, utvikling og driftsoppgaver innen IKT, organisasjonsutvikling, rekruttering og kommunikasjonsrådgivning. Både NTNUs årsrapporter og våre informanter peker på at NTNU etter fusjonen har blitt en stor organisasjon som har fått en økning i mer kompliserte saker som det per i dag ikke finnes kompetanse til i organisasjonen. Dette er nok noe av årsaken til at bruken av konsulenttjenester har økt. NTNU har også søkt ekstern bistand i forbindelse med en del av de endringsprosessene som har vært gjennomført i administrasjonen etter fusjonen. Et annet eksempel er kunnskapsgrunnlaget for effektivisering som ble utarbeidet av EY på oppdrag fra NTNU. Aksel Tjora og flere av de andre informantene har uttrykt at det er uheldig at denne type arbeid gjøres av en ekstern part som ikke kjenner organisasjonen godt nok, og at NTNU ville fått et bedre kunnskapsgrunnlag for det videre effektiviseringsarbeidet dersom denne kartleggingen var gjort av NTNUs egne ansatte. Ett av tiltakene som var nevnt i Øien-utvalgets rapport var å redusere bruk av konsulenttjenester. Spørsmålet er om innleide

konsulenter benyttes til primæroppgaver eller til enkeltstående oppgaver. Her vil det være fornuftig av NTNU å se på hvilke tjenester det vil være mest effektivt å ha internt og hva som med fordel kan leies inn og utarbeide en sourcing-strategi for dette.

Lånekassen bruker mye konsulenttjenester innen IT i dag, men planlegger å begrense konsulentbruk på sikt og heller satse på egne ansettelser, og dermed øke kapasiteten uten at det totalt koster mer penger. Kompetanseoverføring fra konsulenter til organisasjonen er et problem, siden jobben til høy pris må gjøres raskt. En mulighet her er å ansette «huskonsulentene» som har jobbet i organisasjonen i mange år, noe som vil gå på bekostning av andre stillinger fordi at Lånekassen ikke har budsjett til å øke lønnskostnadene.

9.8. Påvirker ABE-reformen innovasjon og utvikling av ny teknologi?

Når vi har spurt våre informanter om ABE-reformen fører til ny innovasjon og bruk av ny teknologi så svarer de aller fleste av NTNUs og Lånekassens informanter at det ikke har investert i ny teknologi som følge av ABE-reformen. Det pekes her på at ny teknologi kommer som følge av en naturlig utvikling i samfunnet, og at det er viktig at NTNU og Lånekassen fornyer seg slik at organisasjonene fremstår moderne og attraktive for omverdenen og nye studenter. Her stiller vi oss spørsmål om informantene har godt nok grunnlag til å vurdere årsakene til at endringsprosessene har startet. Vi kan kanskje se sammenheng her mellom uklar politikkformulering av reformen og informantenes uttalelser. Reformen har ingen føringer for hvordan det skal effektiviseres, noe som gjør det vanskelig å skille effektiviseringstiltakene i ABE-reformen fra andre reformer og endringer. Flere av informantene til både Lånekassen og NTNU sier imidlertid at ABE-reformen kan bli en bremsekloss for utviklingen framfor å bygge opp under nye teknologiløsninger, siden ny teknologi krever store beløp i investeringer og ikke minst budsjett til framtidig drift. Når budsjettkuttene kommer før organisasjonen har fått høstet effektiviseringsgevinstene, kan det på sikt bli vanskelig å finne penger til å drifte nye teknologiløsninger. Lånekassen har en utfordring som ligger i at organisasjonen mangler høyt kvalifiserte IT-medarbeidere for å kunne gjennomføre sine egne og politiske ambisjoner samt nye tiltak som kommer uavhengig av trange budsjetter og porteføljestyring. Samtidig sier flere at ABE-reformen nok kan være en motivasjon for å investere i nye teknologiske løsninger og finne nye måter å jobbe på, i og med at kutt i budsjetter tvinger organisasjoner til å finne løsninger for kostnadsreduksjon og effektivisering. Hos NTNU ser vi at det i perioden 2015-2020 har blitt et økende fokus på

digitalisering av virksomheten. Det er nok riktig som våre informanter sier at det er en forventning fra omgivelsene at NTNU skal fornye seg, men NTNU har nok også blitt påvirket av den politiske digitaliseringsstrategien og det faktum at bevilgningskuttet som ABE-reformen medfører gjør at NTNU må finne mindre ressurskrevende måter å løse oppgavene på.

Fafo sin forskning konkluderer at ABE-reformen kan ha både positive og negative effekter på innovasjon og ny teknologi, men kun 17% av respondentene i rapporten mener at reformen har positiv effekt på dette området. Det påpekes at det tar tid å innføre ny teknologi og at effektiviseringsgevinsten tas ut før den har ført faktisk til effektivisering. Dette samsvarer med svarene fra noen av våre informanter både ved NTNU og Lånekassen.

9.9. Organisasjonsstruktur

Organisasjonsstrukturen kan også være en årsak til at det er ulikt tempo i effektiviseringsprosessene. Lånekassen betrakter vi som et maskinbyråkrati og NTNU som et profesjonelt byråkrati (Mintzberg, 1979). Lånekassen er et lite direktorat i antall ansatte, er sentralisert og driver primær med saksbehandling og vedtak. Organisasjonen er mer gjennomsiktig, og det er enklere å slå sammen enheter og sentralisere oppgaver. Det kan se ut som at Lånekassen har en «kortere vei» i beslutningsprosessen enn det NTNU har. Både størrelsen og beslutningsstrukturen på organisasjonene har betydning. Fafo-rapporten konkluderer med at statlige virksomheter er forskjellige og dermed har forskjellige effektiviseringspotensial (Oppegaard, 2019). NTNU har desentralisert struktur og har brukt mye tid på å kartlegge hvordan det skal effektiviseres og må bruke en del tid på å få med seg hele organisasjonen på endringsprosessene. Det kan kanskje se ut som at de substansielle, institusjonelle og de individuelle interessene lett kommer i konflikt med hverandre når NTNU gjennomfører endringsprosesser. Fagprofesjonene er opptatt av samfunnsoppdraget og hva slags organisasjon NTNU skal være. Ledelsen ved NTNU har et oppdrag fra KD om å effektivisere og digitalisere organisasjonen, samtidig må de ivareta de substansielle og individuelle interessene. Det faktum at EY-rapporten ikke lenger henvises til fra ledelsens side etter at den ble utsatt for den sterke kritikken, tyder på at ledelsen kjenner organisasjonskulturen godt og at de vet at sterk motstand fra fagprofesjonene sannsynligvis vil være til hinder for effektiviseringsprosessene.

10. Oppsummering og konklusjon

Vi har i denne oppgaven undersøkt hvilke konsekvenser ABE-reformen har hatt for NTNU og Lånekassen gjennom å stille tre forskningsspørsmål om hva som påvirker implementeringen av reformen, hvilke tiltak som er iverksatt og planlegges framover og hvilken innvirkning reformen har på innovasjon og ny teknologi. For å undersøke problemstillingen har vi analysert årsrapporter og tildelingsbrev i perioden 2015-2020 samt gjennomført dybdeintervjuer med et utvalg informanter i begge organisasjonene. Vi finner en del likheter mellom NTNU og Lånekassen om hvordan reformen virker, men også en god del ulikheter.

Forskningsspørsmål 1 omhandler hva som påvirker implementeringsprosessen i NTNU og Lånekassen. I vår analyse har vi sannsynliggjort at utgangspunktet for effektivisering ved starten av reformen var forskjellig. Lånekassen som en liten organisasjon, med store IT-systemer og et lite forvaltningsbudsjett, opplever kuttene som betydelige, mens NTNU som en stor nettobudsjettert organisasjon med ekstra inntekter fra andre kilder har fram til nå opplevd kuttene som mer håndterlige. Lånekassen hadde en forholdsvis effektiv drift ved starten av reformen, mens NTNU hadde et større effektiviseringspotensial. Både Lånekassen og NTNU har blitt påvirket av andre reformer og politiske endringsprosesser i perioden, spesielt har NTNU blitt påvirket av fusjonsprosessen og arbeidet med å bygge en ny organisasjon samtidig med effektiviseringsprosessene. En av våre informanter uttalte at slike kryssende reformer tar bort handlefrihet og hindrer å ta ut effektiviseringsgevinster, fordi det er andre forhold som det må tas hensyn til. Begge organisasjoner har hatt en nedbemanning og en økning i oppgaveløsningene. Dette påvirker endringsprosessene i virksomhetene, fordi endringsprosesser krever personalressurser. Det kan også se ut til at ansettelsesstopp i organisasjonene har ført til høyere kostnader til konsulentbruk. Vi har også vist at Lånekassens ambisiøse mål og store IT-kostnader påvirker implementeringen av ABE-reformen i noe negativ retning. NTNU på sin side har fagprofesjonene som spiller en viktig rolle i endringsprosessene, og organisasjonen er i en viss grad avhengig av å få med denne gruppen på endring. Vi har også illustrert at begge organisasjonene rapporterer på produktivitet og ikke effektivitet. Dette gjør det vanskelig å evaluere om reformen når målet om effektivitet. Analyse av tildelingsbrevene til Lånekassen og NTNU viser at det ikke var stilt konkrete effektiviseringskrav knyttet direkte til ABE-reformen. Våre informanter hadde også problemer med å knytte effektiviseringstiltak direkte til ABE-reformen. Imidlertid

konkluderer vi at KDs føringer påvirker ABE-reformens implementeringsprosesser indirekte gjennom de generelle effektiviseringskravene. Et av funnene i Fafo-rapporten er at ABE-reformen har forskjellig virkning i ulike virksomheter, noe som stemmer overens med våre funn.

Forskningsspørsmål 2 omhandler hvilke tiltak og virkemidler organisasjonene har iverksatt som følge av ABE-reformen. Begge organisasjonene har innført mange store og små effektiviseringstiltak i hele organisasjonen, med hovedvekt på digitalisering, redusert bemanning, omorganiseringer og endrede arbeidsprosesser. Lånekassen har opplevd et økende kostnadsnivå som følge av store investeringer i ny teknologi, omstillingskostnader og bemanningsstrategi. Det tyder på at dette har påvirket planlagt gevinstrealisering i negativ retning. Gevinstene av investeringer i den nye IT-plattformen forventer organisasjonen å hente ut i ettertid. NTNU har nedbemannet organisasjonen i fusjonsperioden, noe som har ført til større arbeidspress i deler av virksomheten, og dette har påvirket implementeringsprosessen negativt. Digitalisering og nye IT-løsninger vil medfører store kostnader fram i tid, og det vil være avgjørende at NTNU tar ut gevinster framover og kutter driftskostnader. Disse forholdene viser at ABE-reformen ikke legger til rette for en strategisk effektivisering av driften, fordi budsjettkuttene kommer før virksomhetene har rukket å effektivisere. Dette samsvarer med funnene i Fafo sin forskning. Nylig innføring av porteføljestyring i begge organisasjoner viser seg å være et positivt tiltak for å imøtekomme ABE-reformen.

Forskningsspørsmål 3 omhandler reformens konsekvenser for innovasjon og ny teknologi i NTNU og Lånekassen. Gjennom dette spørsmålet har vi vist til at flere av informantene til både Lånekassen og NTNU sier at ABE-reformen kan bli en bremsekloss for utviklingen framfor å bygge opp under nye teknologiløsninger, siden ny teknologi krever store beløp i investeringer og ikke minst budsjett til framtidig drift. Det virker som at Lånekassen står i fare for å ikke kunne gjennomføre sine egne og politiske ambisjoner, samt nye tiltak, i forbindelse med innovasjon og ny teknologi, grunnet stramme økonomiske rammer. Store IT investeringer er kun mulig med politisk støtte, noe ABE-reformen ikke gir. Dette er et bekreftet funn i Fafo-rapporten. NTNU har fram til nå hatt et godt økonomisk handlingsrom, og har gjennom digitaliseringsprogrammet utviklet en god del nye IT-løsninger. Her vil kostnadsnivået øke framover, og det må settes av midler til framtidig drift. Våre informanter peker på at det ikke nødvendigvis er ABE-reformen som påvirker innovasjon og ny

teknologi, men at det er forventninger fra innbyggerne og omverdenen som driver utviklingen av nye teknologiske løsninger og som motiverer virksomhetene til å fornye seg. Fafo-rapporten finner at reformen kan ha både positive og negative effekter på ny teknologi. 28% av Fafo-rapportens informanter mener at reformen har hatt negativ effekt på innovasjon. Det tar tid, og krever ressurser, å innføre nye teknologiske løsninger, og da er det en motsetning i at ABE-reformen kutter bevilgning før effektivisering har skjedd.

ABE-reformen i vår oppgave ble omtalt både positivt og negativt av våre informanter som styringsverktøy for effektivisering. Både årsrapportene og informantene i Lånekassen uttrykker bekymring for de langsiktige konsekvensene av reformen dersom kuttene videreføres uendret framover i tid. Et viktig poeng, som var videreformidlet av Lånekassens informanter, var at for offentlig sektor sett under ett har kanskje reformen bidratt til å fjerne slakk, men på sikt bør man gå bort fra flate kutt og heller se på hva man på virksomhetsnivå bør prioritere opp og ned. Moderne og lærende organisasjoner som ligger et skritt foran rundt innovasjon og videreutvikling, bør belønnes fra politisk hold og være sikret midler til videre utvikling. Fra NTNU sin side ble det nevnt at ABE-reformen kanskje er det tiltaket det er lettest å leve med, og at andre tiltak, f.eks. mer målrettede kutt eller endringer i finansieringsordningen ville skape mer uforutsigbarhet i driftsbudsjettene. Erfaringene fra både Australia, Sverige og Danmark viser at ACPD-ordningen bør gjøres mer fleksibel og tilpasses de statlige organisasjonenes egenart. Verken informantene til NTNU eller Lånekassen anser ABE-reformen som årsak til effektivisering, men er mer som et redskap for omfordeling av midler fra politisk hold. Det hadde vært et godt virkemiddel om det var en bestilling bak ABE-kuttet som sier noe om hva som bør prioriteres av primæroppgaver fordi at ABE-reformen krever de samme ressursene til rapportering som før. Parallelt med et kutt i budsjettene bør det være en like bra systematikk på å fjerne en like stor andel av alle de oppgavene som man pålegger statlige virksomheter. Samtidig sier flere at ABE-reformen nok kan være en dytt i riktig retning, i og med at kutt i budsjetter tvinger organisasjoner til å finne nye tiltak for kostnadsreduksjon. Budsjettkuttene kan være viktig for å få organisasjonene prioritere ressursene sine riktig.

Både NTNUs og Lånekassens informanter nevner ledelse av endringsprosesser som viktig, og ledelseskompetanse- og kapasitet nevnes også som en kritisk faktor i NTNUs årsrapporter. Det er viktig at ledere er gode bestillere i endringsprosessene og kjenner organisasjonen godt. Det kunne vært interessant å studere ABE-reformens påvirkning på organisasjonsendringer

og ledelsesprosesser, men dette er utenfor vår oppgaves mandat. Produktivitetskommisjoen trekker i sin første rapport fram ledelse som et viktige tiltak for å fremme produktiviteten i offentlig sektor (NOU 2015:1, 2015). Ledere må ha bedre kompetanse for å bestille de riktige effektiviseringstiltakene og følge dem opp.

En av implementeringsårsakene tatt opp av Lånekassens informanter var økt bruk av ressurser til rapportering. Temaet ble ikke belyst i komparativ analyse av NTNU og Lånekassen i kapittel 9, fordi dette ikke var et tema som ble berørt av NTNUs informanter. Aksel Tjora nevnte imidlertid at NTNU har meldt tilbake til KD at det er ønskelig med en forenkling av indikatorsettet, men at dette ikke har blitt tatt til følge. Hvorvidt NTNU mener at rapporteringsgraden er for høy, og bør gjøres noe med for å frigjøre ressurser har vi imidlertid ikke undersøkt nærmere. Vi innser nå at dette burde det kanskje vært gjort rede for slik at vi hadde fått et bedre sammenligningsgrunnlag mellom de to organisasjonene.

Flere av våre informanter uttrykker at de anser reformen mer som et tiltak for å skaffe midler til prioriterte politiske områder enn for å effektivisere offentlig sektor. Vår anbefaling etter å ha jobbet med denne oppgaven er at myndighetene bør gjøre en evaluering av ABE-reformens langsiktige virkninger i statlig sektor. Vår undersøkelse viser at ABE-reformen har forskjellige konsekvenser for små og store organisasjoner. Vi støtter Jennifer Doggetts råd i forbindelse med evaluering av «the efficiency dividend» i Australia (Dogget, 2010, ss. 22-29) om differensiering av budsjettkutt ut fra effektiviseringspotensial, og at myndighetene imøtekommer muligheten for at enkelte virksomheter har effektivisert fullt ut. Doggett peker også på at investering i ny teknologi kan være kostbart, og at det bør opprettes egne budsjettposter som er forbeholdt investeringer til effektiviseringsfremmende tiltak som på sikt kan bedre produktiviteten, effektiviteten og kvaliteten i offentlig sektor. Dette er tiltak som kanskje også norske myndigheter bør vurdere ved en evaluering av ABE-reformen.

Referanseliste

Andersen, M. K. (2019, 20.03.19). Danmark har sparet 9 mia. kr. på uddannelse siden 2015. *FH*. Retrieved from https://fho.dk/blog/2019/03/20/danmark-har-sparet-9-mia-kr-paa-uddannelse-siden-2015/

Bolman, L. G., Deal, T. E., Skaug, M., & Thorbjørnsen, K. M. (2018). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse : strukturer, HR, politikk og symboler* (6. utg. ed.). Oslo: Gyldendal.

Christiansen, M. Ø. (2016, 10.03.16). OVERBLIK: Hvad er omprioriteringsbidraget? *DR*. Retrieved from https://www.dr.dk/nyheder/indland/overblik-hvad-er-omprioriteringsbidraget

DFØ. (2019). Sourcing-strategi. Retrieved from https://www.anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/it/sourcing-strategi

Digdir. (u.å.). Porteføljestyring. Retrieved from https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/portefoljestyring/1421

Diku. (2019). *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2019 (Rapportserie 05/2019)* (Nr. 5, 2019). Retrieved from https://diku.no/rapporter/diku-rapportserie-05-2019-tilstandsrapport-for-hoeyere-utdanning-2019

Direktoratet for økonomistyring. (2021). Nettobudsjetterte virksomheter. Retrieved from https://statsregnskapet.dfo.no/historier/2020/nettobudsjetterte-virksomheter

DoFD. (2011). *Report of the Review of the Measures of Agency Efficiency*. Retrieved from https://webarchive.nla.gov.au/awa/20130329032734/http://www.finance.gov.au/publications/measures_of_agency_efficiency/

Dogget, J. (2010). *Beyond the Blunt Instrument: The Efficiency Divident and its Alternatives.* (11). Center for Policy Development

Fevolden, T. (2015). Gateplanet avgjør om reformer lykkes. *Stat & Styring, 25*(4), 2-5. Retrieved from http://www.idunn.no/stat/2015/04/gateplanet_avgjoer_om_reformer_lykkes

Finansdepartementet. (2018). *Prop. 1 S (2018 –2019) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak).For budsjettåret 2019.* Oslo Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/f47fe7cb80684aa39510a98043b4a9b8/nn-no/pdfs/prp201820190001findddpdfs.pdf

Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg. ed.). Bergen: Fagbokforl.

Heywood, A. (2013). *Politics* (4th ed. ed.). London: Palgrave.

Horne, N. (2012). The Commonwealth efficiency dividend: an overview. *BACKGROUND NOTE*. Retrieved from https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/2105255/upload_binary/2105255.pdf;fileType=application/pdf

Jacobsen, D. I. (2018). *Organisasjonsendringer og endringsledelse* (3. utg. ed.). Bergen: Fagbokforl.

JCPAA. (2008). *Report 413. The efficiency dividend and small agencies: Size does matter*. Retrieved from https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=jcpaa/efficdiv/report.htm

Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor : konkurranse uten marked*. Bergen: Fagbokforl.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. (2001). *Gjør din plikt - krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*. (St.mld 27 (2000-2001)). Retrieved from https://www.regjeringen.no

Kitterød, I. H. (2019). *Bestilling - tiltak for effektivisering*. Brev av 15.01.19. Sak nr. 201900022-.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *En innovativ offentlig sektor. Kultur, ledelse og kompetanse*. (Meld.St. 30 (2019-2020)). Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/14fce122212d46668253087e6301cec9/no/pdfs/stm201920200030000dddpdfs.pdf

Kommunal og moderniseringsdepartementet. (2014). *Prop. 1 S (2014-2015) For budsjettåret 2015*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-1-S-20142015/id2005447/

Kunnskapsdepartementet. (2003). *Om modernisering av Statens lånekasse for utdanning.* St.meld. nr. 12 (2003-2004). Retrieved from https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-12-2003-2004-/id197547/

Kunnskapsdepartementet. (2007). *For budsjettåret 2008 under Kunnskapsdepartementet Utgiftskapittel: 200–288 og 2410 Inntektskapittel: 3200–3288, 5310 og 5617*. (St.prp. nr. 1 (2007-2008)). Retrieved from https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-2007-2008-/id484255/

Kunnskapsdepartementet. (2014). *Tildelingsbrev til Statens lånekasse for utdanning for 2015*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/35e08b38d60a46b9b1ef32ee999b853b/2015/tildelingsbrev-2015-lanekassen.pdf

Kunnskapsdepartementet. (2015a). *Statsbudsjettet for 2016 kap. 260 - Tildelingsbrev for Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/d5cc2f23a57040b792ab06100f57f0f0/tildelingsbrev-ntnu-2016---l997716.pdf

Kunnskapsdepartementet. (2015b). *Tildelingsbrev til Statens lånekasse for utdanning for 2016*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/ec4ff7dcfea74a3890a104aa3ea1d125/tildelingsbrev-2016-lanekassen-endelig-versjon-l997765.pdf

Kunnskapsdepartementet. (2016a). *Statsbudsjett for 2017 kap. 260 - Tildelingsbrev for Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)*. Retrieved from https://innsida.ntnu.no/documents/portlet_file_entry/10157/TIldelingsbrev+2017.pdf/f1d6e069-e6ae-440e-8360-f930b114ce60?status=0

Kunnskapsdepartementet. (2016b). *Tildelingsbrev til Statens lånekasse for utdanning for 2017*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/538022814c94425c9001a065c2c43fa7/tildelingsbrev-2017-lanekassen.pdf

Kunnskapsdepartementet. (2017a). *Digitaliseringsstrategi for universitets- og høyskolesektoren*. (09/2017). Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/779c0783ffee461b88451b9ab71d5f51/no/pdfs/digitaliseringsstrategi-for-universitets--og-hoysk.pdf

Kunnskapsdepartementet. (2017b). *Endringer i Lånekassens kontorstruktur*.

Kunnskapsdepartementet. (2017c). *Statsbudsjettet for 2018, kap. 260 - Tildelingsbrev for Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet*. Retrieved from https://www.ntnu.no/documents/10137/981312606/Tildelingsbrev-2018-ntnu.pdf/3ffffa04-b6f4-4762-a165-8d35f2544eef

Kunnskapsdepartementet. (2018). *Tildelingsbrev til Statens lånekasse for utdanning for 2019*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/27d3c565a1594d629a77d519ed546218/tildelingsbrev-til-lanekassen-for-2019.pdf

Kunnskapsdepartementet. (2019a). *Tildelingsbrev til Statens Lånekasse for utdanning for 2020*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/27d3c565a1594d629a77d519ed546218/tildelingsbrev-til-lanekassen-for-2020-l1682055.pdf

Kunnskapsdepartementet. (2019b). *Tildelingsbrev 2020 for Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet (NTNU)* Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/7ee6c83853d94c7eb8a86d9270245ca0/tildelingsbrev-2020--for-norges-teknisk--naturvitenskapelige-universitet-1681790.pdf

Lind, A. (2016, 10.03.2016). Samlet rød blok slår fast: Intet omprioriteringsbidrag hvis vi får magten i morgen. *DR*. Retrieved from https://www.dr.dk/nyheder/politik/samlet-roed-blok-slaar-fast-intet-omprioriteringsbidrag-hvis-vi-faar-magten-i-morgen

Linder, S. H., & Peters, B. G. (1989). Instruments of Government: Perceptions and Contexts. *J. Pub. Pol, 9*(1), 35-58. doi:10.1017/S0143814X00007960

LO. (2016). *Betänkande av Överskottsmålskommittén om ett nytt överskottsmål och skuldankare*. Retrieved from https://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027472949_remiss_overskottsmalet_pdf/$File/Remiss_Overskottsmalet.pdf

Lånekassen. (2016). *Årsrapport 2015*. Retrieved from https://lanekassen.no/nb-NO/presse-og-samfunnskontakt/om-lanekassen/arsrapporter/

Lånekassen. (2017). *Årsrapport 2016*. Retrieved from https://lanekassen.no/nb-NO/presse-og-samfunnskontakt/om-lanekassen/arsrapporter/

Lånekassen. (2018). *Årsrapport 2017*. Retrieved from https://lanekassen.no/nb-NO/presse-og-samfunnskontakt/om-lanekassen/arsrapporter/

Lånekassen. (2019a). *Overordnet omverdensanalyse og overordnet vurdering av interne mulighetetr og utfordringer*. Upublisert rapport.

Lånekassen. (2019b). *Vurdering av effektivitet i forvaltningen av studiestøtteordningene. Sentrale utviklingstrekk fra 2015-2019*. Upublisert rapport.

Lånekassen. (2019c). *Årsrapport 2018*. Retrieved from https://lanekassen.no/nb-NO/presse-og-samfunnskontakt/om-lanekassen/arsrapporter/

Lånekassen. (2020). *Årsrapport 2019*. Retrieved from https://lanekassen.no/siteassets/om-organisasjonen/arsrapporter/lanekassens-arsrapport-2019-signert.pdf

Lånekassen. (2021). *Årsrapport 2020*. Retrieved from https://lanekassen.no/siteassets/om-organisasjonen/arsrapporter/lanekassen-arsrapport-2020-ny_signert.pdf

Mansø, R. G., & Cordsen, C. (2018, 29.08.18). Regeringen vil droppe sparekrav på undervisning, uddannelse og kultur fra 2022. *DR*. Retrieved from https://www.dr.dk/nyheder/politik/regeringen-vil-droppe-sparekrav-paa-undervisning-uddannelse-og-kultur-fra-2022

Mansø, R. G., Larsen, L. B., Just, A. N., & Lindegaard, L. (2019, 05.08.19). Politisk flertal vil sløjfe sparekrav på gymnasier: "De er blevet katastrofalt udsultet". *DR*. Retrieved from https://www.dr.dk/nyheder/politik/folketingsvalg/politisk-flertal-vil-sloejfe-sparekrav-paa-gymnasier-de-er-blevet

Meld. St. 18 (2014-2015). *Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. Det Kongelige Kunnskapsdepartement Retrieved from https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-2014-2015/id2402377/?ch=1

Mikkelsen, S. (2019, 6. juni 2019). Her river Tjora EY-rapporten i stykker. *Universitetsavisa*. Retrieved from https://www.universitetsavisa.no

Miljødirektoratet. (2019, 21.11.2019). Hvordan fastsette mål? Retrieved from https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/klimaarbeid/kutte-utslipp-av-klimagasser/klima-og-energiplanlegging/hvordan-fastsette-mal/

Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations : a synthesis of the research*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.

Moses, J. W., & Knutsen, T. L. (2019). *Ways of knowing : competing methodologies in social and political research* (Third edition. ed.). London: Red Globe Press.

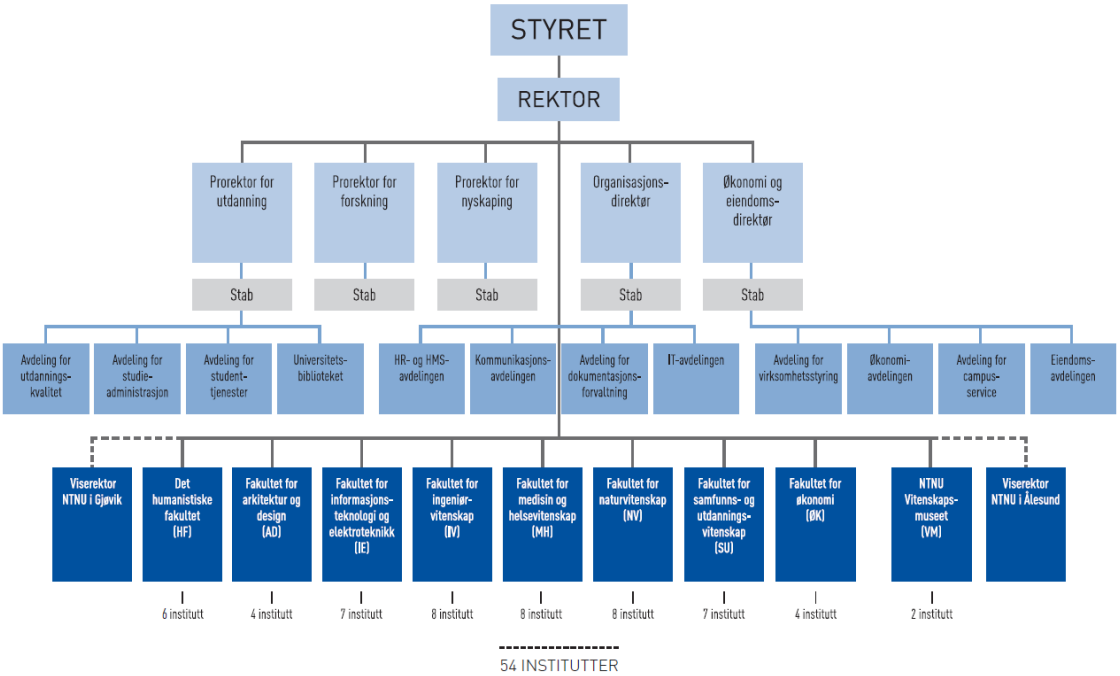
NOU 2015:1. (2015). *Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd - Produktivitetskommisjonens første rapport*. Finansdepartementet Retrieved from https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-1/id2395258/

NOU 2016:3. *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*. Finansdepartementet Retrieved from https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-3/id2474809/

NTNU. (2016a, 2. mai 2016). Administrativ organisering 2017. Sluttrapport med alternative forslag fra Børresen-utvalget. Retrieved from https://www.ntnu.no/documents/1262755726/1265772389/Borresenutvalget_rapport3_REV.pdf/5faadf6c-ad4b-4652-945e-b2969a8bc0f3
NTNU. (2016b). Årsrapport (2015-2016). Retrieved from https://www.ntnu.no/strategier
NTNU. (2017). Årsrapport (2016-2017). Retrieved from https://www.ntnu.no/strategier
NTNU. (2018). Årsrapport (2017-2018). Retrieved from https://www.ntnu.no/strategier
NTNU, (2019). Årsrapport (2018-2019). Retrieved from https://www.ntnu.no/strategier
NTNU. (2020). Årsrapport (2019-2020). Retrieved from https://www.ntnu.no/strategier
NTNU. (u.å.-a). Digital politikk. Retrieved from https://www.ntnu.no/strategier
NTNU. (u.å.-b). NTNU - tall og fakta. Retrieved from https://www.ntnu.no/tall-og-fakta
Nærings- og handelsdepartmentet. (2008). *Et nyskapende og bærekraftig Norge*. (St.meld nr. 7 (2008-2009)). Retrieved from https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-7-2008-2009-/id538010/
OECD. (2013). *Value of Money in Goverment: Norway 2013*. Paris: OECD
OECD. (2015). *Value of Money in Goverment Building on Basics*. Paris: OECD
Oppegaard, S., Seip, Å. A., & Svalund, J. (2019). *ABE-reformen i staten* (2019:36). Retrieved from https://fafo.no
Opstad, L. (2013). *Økonomistyring i offentlig sektor*. (2. utg. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
Pihl, M. D. (2019, 01.02.2019). Besparelser i milliardklassen på uddannelse, Arbejderbevægelsens erhvervsråd. *Arbejderbevægelsens erhvervsråd* Retrieved from https://www.ae.dk/analyse/2019-02-besparelser-i-milliardklassen-paa-uddannelse
Regeringen. (2016). *Regeringens resultater. Folketingsåret 2015/2016*. Danmarks regjering
Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold : samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (4. utg. ed.). Bergen: Fagbokforl.
Sigmundstad, A. (2018). ABE-reform: Direktørene i staten er kritiske Retrieved from https://www.parat.com/parat24/abe-reform-direktorene-i-staten-er-kritiske-2137-368168
SOU. (2016:67). *En översyn av överskottsmålet. Betänkande av Överskottsmålskommittén.* Retrieved from https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2016/09/sou-201667/
Statens Lånekasse for utdanning. (u.å.). *Fornyelsen i Lånekassen 2004-2015*. Retrieved from https://docplayer.me/1311995-Sluttrapport-for-loft-programmet.html
Statsministerens kontor. (2013). *Sundvolden-plattformen*. 7. oktober 2013 Retrieved from https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/
Møte i Stortinget, 11.06.18. Sak nr.11. Retrieved from https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2017-2018/refs-201718-06-11/?m=11
Tjora, A. H. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg. ed.). Oslo: Gyldendal akademisk.
Tjora, A. H., & Willis, E. (2006). *På sosiologisk spor : en innføring i sosiologisk forståelse*. Trondheim: Tapir akademisk forl.
Winter, S., & Lehmann Nielsen, V. (2008). *Implementering af politik*. Århus: Academica.

Vedlegg 1 Organisasjonskart NTNU og Lånekassen

Lånekassens organisasjonskart (per.31.12.19) (Lånekassens årsrapport, 2019, s.3)



NTNUs organisasjonskart (per 12. mars 2020) (NTNUs årsrapport 2019-2020)

Vedlegg 2 Intervjuguide

Innledning/oppvarming:

Før vi starter intervjuet vil vi gjerne høre litt mer om deg:

1. Hvilken funksjon har du i organisasjonen?
2. Hvor lenge har du jobbet i organisasjonen?
3. Hvor godt kjenner du til ABE-reformen

*Forskningsspørsmål 1. H*va p*åvirker implementeringsprosessen i NTNU og Lånekassen?*

1. Hvordan vil du vurdere effektiviseringspotensialet i virksomheten ved starten av reformen i 2015?
2. Hvilke konsekvenser har reformen på organisasjonens budsjett?
3. Hvordan vil du vurdere virksomhetens ressurser framover og mulighetene for å sette i verk ytterligere effektiviseringstiltak?

Forskningsspørsmål 2. Hvilke tiltak og virkemidler innføres for å håndtere ABE-reformen?

1. Hvilke effektiviseringstiltak er satt i verk som følge av reformen i perioden 2015-2020?
2. Hva slags konsekvenser har effektiviseringstiltakene hatt for din virksomhet?
   - færre ansatte?
   - nye digitale løsninger?
   - omorganisering/sentralisering av oppgaver?
   - omstrukturering/flytting?
   - nye samarbeidsformer og samhandling?
3. Hvordan tror du ABE-reformen har påvirket arbeidsmengde og tjenestekvalitet i din organisasjon?
4. Hvordan vurderer du ABE-reformen som tiltak for at din virksomhet skal bli mer effektiv?
   Oppfølgingsspørsmål: hvilke andre tiltak eller endringer i ABE-reformen synes du er aktuelle for å oppnå målet om en mer effektiv statlig sektor?

Forskingsspørsmål 3: Hvilke konsekvenser får reformen for innovasjon og ny teknologi?

1. Hvilke nye teknologiske løsninger har virksomheten investert i som følge av ABE-reformen, og hvor lang tid tok det å implementere disse i organisasjonen?
2. Hvordan påvirker ABE-reformen organisasjonens arbeid i å oppnå sine digitaliseringsstrategier?
3. Kan ABE-reformen bidra til at vi utvikler nye måter å jobbe på ved hjelp av ny teknologi og prioritere innovasjonsløsninger?
   Begrepsavklaring: Med innovasjonsløsninger så mener vi bruk av
   - organisatorisk innovasjon (smartere måter å organisere arbeidsoppgaver)
   - prosessinnovasjon (nye måter å framstille eller distribuere produkter/tjenester)

Kort oppsummert: Endringer knyttet tett til forskning, utvikling og praktiske endringer i organisasjonen (ref: regjeringen.no - hva er innovasjon)

4. ABE-reformen er en av mange reformprosesser som pågår i offentlig sektor. Tror du det kan være andre forhold enn ABE-reformen som påvirker effektiviseringstiltakene (utviklingen) innen innovasjon og ny teknologi i din organisasjon, og i så fall hvilke?

Avrundingsspørsmål:

1. Vi er på slutten av intervjuet nå, men er det andre forhold rundt ABE-reformen som vi ikke har spurt om som du kunne tenkt deg å si litt om?

Vedlegg 3 Intervjuguide – intervju med Aksel Tjora

Innledning/oppvarming:

Før vi starter intervjuet vil vi gjerne høre litt mer om deg:

1. Hvor lenge har du jobbet ved NTNU?

2. Hvor lenge har du sittet i styret til NTNU?

Intervju:

1. Hvor godt kjenner du til ABE-reformen?

2. Hva er ditt syn på ABE-reformen som tiltak for å effektivisere offentlig sektor?

3. Synes du at NTNU har et effektiviseringspotensial, og i så fall hvor i organisasjonen?

4. Hva synes du om kutt i administrative stillinger etter fusjonen som tiltak for effektivisering?

5. Hvordan synes du NTNU bør jobbe med effektivisering i tiden som kommer?

6. I Universitetsavisa gir du uttrykk for at det er mye styringslyst fra departementet, hva legger du i det?

7. Hva var det du reagerte negativt på med EY-rapporten?

8. Hadde du fått noen tilbakemeldinger på rapporten fra NTNU-ansatte i forkant av styremøtet?

9. Var det en bevisst handling å rive i stykker rapporten på møtet, eller var dette en impulsiv handling?

10. Hvilken virkning tror du dette hadde på sikt, bla. i forhold til ledelsen ved NTNU?

11. Var det innspill i EY-rapporten som du synes det kunne vært verdt å gå videre med?

Avslutning:

Vi har vel ikke flere spørsmål, er det noe mer du vil føye til?

Vedlegg 4 Brev til informanter

Vil du delta i vårt forskningsprosjekt om ABE-reformens virkninger i NTNU og Lånekassen?

Hei.

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å studere ABE-reformens virkninger på NTNU- og Lånekassens virksomhet. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål
Dette forskningsprosjektet er et masterstudium ved NTNU, innenfor Master of Public Administration. Undersøkelsen har som mål å studere hvordan to ulike organisasjoner som er underlagt KD jobber med å imøtekomme regjeringens krav om en mer effektiv sektor. ABE-reformens overordnede mål er avbyråkratisering og en mer effektiv statlig drift som skal frigjøre midler til andre, prioriterte formål. Vi ønsker å undersøke i hvor stor grad ABE-reformens virkemidler legger til rette for effektivisering, hvilke tiltak som settes i verk og om reformens virkemidler gir organisasjonene nok handlingsrom til å sette inn de tiltakene som må til for å kunne drifte virksomheten mer effektivt.
Vår problemstilling for prosjektet er:

«Hvilke konsekvenser har implementering av ABE-reformen for NTNU og Lånekassen? En kvalitativ undersøkelse av ressurser, tiltak og virkninger».

Vi har valgt oss tre forskningsspørsmål som skal bygge opp under problemstillingen:

4. *Hva påvirker implementeringsprosessen i NTNU og Lånekassen?*
5. *Hvilke tiltak og virkemidler innføres for å håndtere ABE-reformen?*
6. *Hvilke konsekvenser får reformen på innovasjon og ny teknologi?*

Studien vil benytte både dokumentstudier og intervjuer av utvalgte informanter for å belyse problemstillingen.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?
Masterstudiet gjennomføres i regi av Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet som er ansvarlig for prosjektet. Til opplysning kan vi nevne at vi begge er både studenter og ansatte ved NTNU.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?
Vi ønsker å snakke med både ledere, mellomledere og fagforeningsrepresentanter i de to organisasjonene slik at vi kan få et litt bredere perspektiv på ABE-reformens virkninger enn hva vi får av å kun lese offentlige dokumenter og utredninger. Vi har henvendt oss til i alt 19 personer i NTNU og Lånekassen.

Hva innebærer det for deg å delta?
Vi ønsker å foreta et intervju med deg om oppgavens tema. Vi har forberedt totalt 10 spørsmål som er knyttet til våre 3 forskningsspørsmål i oppgaven. Vi vil anonymisere alle

våre informanter i oppgaven, og kun oppgi hvorvidt intervjuobjektene er leder, mellomleder eller fagforeningsrepresentant i organisasjonen. Vi ønsker helst å bruke lydopptak og gjøre enkle notater underveis i intervjuet. Dersom du ikke ønsker lydopptak, vil vi kun foreta notater. Tidsmessig vil intervjuet ta mellom tretti minutter og opp til en time.

Det er frivillig å delta
Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger
Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Referat/transkripsjon skal oppbevares på NTNUs server uten innsyn fra andre, og skal slettes innen en ei uke etter eksamen er gjennomført. Det er kun vi som skriver masteroppgaven som vil ha tilgang til opplysningene. Navn blir erstattet med egne bokstavkoder i de transkriberte intervjuene og vil bli oppbevart atskilt fra øvrige data slik at det ikke er mulig å koble intervjuene til person.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?
Alle lydopptak og personopplysninger slettes etter at masteroppgaven er godkjent, dvs. i løpet av august 2021.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?
Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra NTNU har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter
Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- NTNU ved Nataliya Kirksæther (nataliya.kirksæther@ntnu.no), Gunhild Valsø Engdal (gunhild.v.engdal@ntnu.no) eller vår veileder Espen Ingvar Leirset (espen.leirset@ntnu.no)
- Vårt personvernombud: Thomas Helgesen (thomas.helgesen@ntnu.no)

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Vedlegg 5 Vurdering fra NSD

Melding

16.12.2020 12:44

Det innsendte meldeskjemaet med referansekode 904388 er nå vurdert av NSD.

Følgende vurdering er gitt:

NSD har vurdert at personvernulempen i denne studien er lav. Du har derfor fått en forenklet vurdering med vilkår.

HVA MÅ DU GJØRE VIDERE?

Du har et selvstendig ansvar for å følge vilkårene under og sette deg inn i veiledningen i denne vurderingen. Når du har gjort dette kan du gå i gang med datainnsamlingen din.

HVORFOR LAV PERSONVERNULEMPE?

NSD vurderer at studien har lav personvernulempe fordi det ikke behandles særlige (sensitive) kategorier eller personopplysninger om straffedommer og lovovertredelser, eller inkluderer sårbare grupper. Prosjektet har rimelig varighet og er basert på samtykke. Dette har vi vurdert basert på de opplysningene du har gitt i meldeskjemaet og i dokumentene vedlagt meldeskjemaet.

VILKÅR

Vår vurdering forutsetter:

1. At du gjennomfører datainnsamlingen i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet

2. At du følger kravene til informert samtykke (se mer om dette under)

3. At du laster opp oppdatert(e) informasjonsskriv i meldeskjemaet og sender inn meldeskjemaet på nytt.

4. At du ikke innhenter særlige kategorier eller personopplysninger om straffedommer og lovovertredelser

5. At du følger retningslinjene for informasjonssikkerhet ved den institusjonen du studerer/forsker ved (behandlingsansvarlig institusjon)

6. Dersom du er student skal du dele meldeskjemaet med prosjektansvarlig/din veileder. Det gjør du ved å trykke på «Del prosjekt» når du er logget inn i meldeskjemaet.

7. Om deler av utvalget vil kunne gjenkjennes direkte eller indirekte i publikasjon må du innhente eksplisitte samtykker. Vi anbefaler at utvalget gis anledning til å lese igjennom egne opplysninger og godkjenne disse før publisering.

Melding

19.05.2021 12:10

Tilbakemelding på meldeskjema med referansekode 904388:

NSD bekrefter å ha mottatt et revidert informasjonsskriv/endret dokument. Vi gjør oppmerksom på at vi ikke foretar en vurdering av skrivet/dokumentet, og vi forutsetter at du har foretatt de endringene vi ba om. Dokumentasjonen legges ut i Meldingsarkivet og er tilgjengelig for din institusjon sammen med øvrig prosjektdokumentasjon. Vurderingen med vilkår gjelder fortsatt.

Nataliya Kirksæther, Gunhild Valsø Engdal

Hvilke konsekvenser har implementering av ABE-reformen for NTNU og Lånekassen?

NTNU
Kunnskap for en bedre verden