

Undersøgelse af fusioner af statslige institutioner

*Etableringen af
Beskæftigelsesministeriets
Administrations Center (BAC)*

Casebeskrivelse og -analyse

22. februar 2005



Indholdsfortegnelse

1. INTRODUKTION.....	3
1.1. UNDERSØGELSENS FORMÅL, BAGGRUND OG TILRETTELÆGGELSE	3
1.2. INTRODUKTION TIL CASEBESKRIVELSER	3
1.3. FREMGANGSMÅDE FOR CASEANALYSERNE.....	4
1.4. BESKÆFTIGELSESMINISTERIETS ADMINISTRATIONS CENTER (BAC) - CASEBESKRIVELSE.....	11
1.5. BAC – CASEANALYSE	18

1. Introduktion

Dette dokument indeholder en casebeskrivelse af etableringen af BAC samt en præsentation af resultaterne af den gennemførte analyse.

1.1. Undersøgelsens formål, baggrund og tilrettelæggelse

Undersøgelsen er baseret på analyse af fem fusioner af statslige institutioner:

- Sammenlægning af Veterinærdirektoratet og Levnedsmiddelstyrelsen til Veterinær- og Fødevarerdirektoratet i 1997.
- Sammenlægning af By- og Boligministeriet, Økonomiministeriet og Erhvervsministeriet samt opgaver fra Miljøministeriet vedrørende energiområdet til Økonomi- og Erhvervsministeriet i 2001.
- Sammenlægning af Finansstyrelsen og Økonomistyrelsen til Økonomistyrelsen i 2003.
- Sammenlægning af en række administrative opgaver på Beskæftigelsesministeriets område i Beskæftigelsesministeriets AdministrationsCenter i 2003.
- Sammenlægning af en række opgaver på Trafikministeriets område i Trafikstyrelsen i 2003 og 2004.

Casebeskrivelsen og -analysen af etableringen af BAC indgår i en undersøgelse af fem statslige fusioner, som Deloitte har gennemført på vegne af Finansministeriet. I boksen til venstre er de fem cases i undersøgelsen beskrevet.

Undersøgelsens formål har været at opsamle erfaringer med, hvordan man med fordel kan tilrettelægge og gennemføre sammenlægning af statslige institutioner i praksis. Endvidere har undersøgelsen haft til formål at identificere de kritiske succesfaktorer i en vellykket fusion samt opstille fremadrettede anbefalinger til gennemførelse af fusioner.

Undersøgelsens baggrund er, at der de senere år er gennemført en række institutionsomlægninger i den statslige sektor. Der er imidlertid ikke gennemført systematiske erfaringsopsamlinger vedrørende institutionsomlægningernes resultater.

Deloitte's undersøgelse af de fem statslige fusioner indgår i en samlet intern rapport til Finansministeriet, der på baggrund heraf udarbejder en ekstern publikation med henblik på at generalisere viden om og erfaringer med sammenlægninger i staten.

Denne introduktion indeholder en beskrivelse af, hvordan hhv. casebeskrivelsen og caseanalysen af BAC er tilrettelagt og gennemført.

1.2. Introduktion til casebeskrivelser

Casebeskrivelserne er hovedsageligt faktuelle og beskrivende. I det omfang, der foretages vurderinger, er der tale om vurderinger, som interviewdeltagerne generelt har været enige om.

Der gennemføres således ikke egentlig analyse i casebeskrivelserne.

Casebeskrivelserne indeholder en beskrivelse af baggrunden og formålet med fusionen og er herefter struktureret efter fire faser:

- *Beslutningsgrundlag*: På hvilken baggrund blev beslutningen truffet, og hvem var involveret deri?
- *Analyse og planlægning*: Hvilke analyse- og planlægningsaktiviteter blev der gennemført – både i forbindelse med beslutningsgrundlaget (fx foranalyser) og i forbindelse med selve etableringen af den nye organisation (fx planlægning af medarbejderoverførsler)?
- *Implementering*: Hvordan forløb etableringen af den nye organisation?
- *Opfølgning og justering*: Er der sket justeringer af organisationen efter idriftsættelsen, fx som led i en opfølgning på organisationens opgaveløsning og struktur?

Endelig præsenteres de resultater, den nye organisation har opnået, særligt i relation til de mål, der blev opstillet i forbindelse med etableringen.

1.3. Fremgangsmåde for caseanalyserne

Analysen af de fem cases i undersøgelsen er gennemført i forhold til en analytisk ramme bestående af hhv. en række fokusområder og fire faser, hvis indhold i større eller mindre grad kendetegner en fusion.

Fokusområderne og faserne har udgjort strukturen i det elektroniske spørgeskema (selvevaluering).

Fokusområder

Fokusområderne omfatter en række kritiske opgaveområder eller hovedaktiviteter, der skal varetages, og som bør være i fokus i en fusion. Fokusområderne repræsenterer således den analytiske tilgang til og struktur på de aktiviteter, der er gennemført i forbindelse med fusionerne i undersøgelsen.

Nedenstående oversigt viser de otte fokusområder, som ligger til grund for analysen af de medvirkende fusionscases:

Strategisk ramme	Vedrører overordnet formulering af vision og målsætninger samt den politiske og administrative ledelses forventninger til fusionen.
Organisation	Vedrører organisationens opgaver og kompetencer, tilrettelæggelse af den fremtidige organisations- og ledelsesstruktur samt organisationens processer.
Økonomi	Vedrører de økonomiske målsætninger for fusionen og behovet for investeringer mhp. at realisere disse. Herudover vedrører fokusområdet fastlæggelse af de fremtidige bevillingsforhold samt budget for fusionen.
Personaleforhold	Vedrører medarbejdernes ansættelsesforhold, gennemførelse af eventuelle afskedigelser samt udpegning af den fremtidige ledelse.
It	Vedrører fastlæggelse af behovet for it-understøttelse i den nye organisation samt planlægning af implementering heraf.
Ledelse af fusionen	Vedrører planlægning og styring af fusionsforløbet.
Forandringsledelse og kommunikation	Vedrører håndteringen af kulturelle forskelle i de fusionerede organisationer, medarbejderinvolvering i fusionsprocessen samt kommunikation internt og eksternt.
Kundefokus	Vedrører opstilling af mål for forbedring af kundeservice og varetagelse af den løbende drift under fusionen.

Faser

Mens fokusområderne danner ramme for en analyse af fusionernes indhold og aktiviteter, er opdelingen i fire faser foretaget mhp. at skabe en analytisk ramme for forløbet og det tidsmæssige perspektiv i fusionerne. De kritiske fokusområder går på tværs af de fire faser, men der vil være forskel på deres betydning og omfang i hver fase.

Nedenstående oversigt beskriver de fire faser:

Beslutningsgrundlag	Fasen vedrører grundlaget for beslutningen om en fusion, herunder omfang, indhold og hvem der var involveret
Analyse og planlægning	Vedrører hvilke analyse- og planlægningsaktiviteter, der blev gennemført ifm. planlægningen og etableringen af den nye organisation.
Implementering	Vedrører den konkrete etablering af den nye organisations forløb.
Opfølgning og justering	Vedrører hvilken opfølgning, der har været, og hvilke justeringer, der på den baggrund er gennemført.

Fasernes omfang, tidshorisont og ressourceforbrug vil variere i de enkelte cases, bl.a. afhængig af fusionens kompleksitet og den tid, der er til rådighed til det samlede forløb. Som analytisk ramme har faserne til formål at sætte fokus på de grundlæggende trin i et fusionsforløb, deres indhold og sammenhængen mellem dem.

På den baggrund er caseanalyserne struktureret efter hhv. fokusområder og faser og afsluttes med en vurdering af casenes målopfyldelse, kritiske succesfaktorer samt hvilke fordele og ulemper, fusionerne hver især har resulteret i.

De respektive caseanalyser indeholder ikke egentlige konklusioner og anbefalinger i forhold til den enkelte fusion. Som led i den interne afrapportering til Finansministeriet anvendes materialet fra de fem cases til en tværgående analyse, hvor resultaterne og erfaringerne fra de fem cases sammenlignes på tværs. På det grundlag opstilles herefter nogle generelle, tværgående læringspunkter, anbefalinger og kritiske succesfaktorer for fusioner generelt.

Analysemetode

Analysens datakilder omfatter et elektronisk spørgeskema (selvevaluering), opfølgende dybdeinterview samt udleveret baggrundsmateriale fra caseinstitutionerne.

Følgende respondent-kategorier er indgået i analysen:

- Topledere (ansvarlige for at gennemføre fusionen)
- Mellemledere (involveret i implementering og evt. planlægning af fusionen)
- Tillidsrepræsentanter (fx AC'ere, HK'ere og tjenstemandsansatte)
- Nøglemedarbejdere (fx projektleder, direktionssekretær eller koordinator)
- Kunder og samarbejdspartnere (relevante repræsentanter for interne og eksterne kunder og samarbejdspartnere, herunder andre offentlige institutioner, interesseorganisationer og leverandører)
- Eksterne nøgleaktører (fx paragrafansvarlige eller repræsentanter for en styrelses departement)

Der er afholdt interview med i alt 18 personer fordelt på 8 interview, og 15 deltagere har besvaret selvevalueringen.

I analysen er resultaterne fra selvevalueringen løbende præsenteret i tabelform, samtidig med at resultaterne uddybes og perspektiveres vha. interview og baggrundsmateriale. Denne fremgangsmåde er valgt for klart at anskueliggøre, hvordan analysens resultater er fremkommet og dermed hvilke datakilder, de bygger på.

I det følgende uddybes den statistiske metode brugt i analysen af selvevalueringerne.

Statistisk analyse af selvevalueringer

Mhp. at foretage en statistisk analyse af data fra selvevalueringer er der konstrueret en række indeks, der afspejler hhv. de otte fokusområder og de fire faser. Derudover er der konstrueret et indeks, der samler de spørgsmål, der handler om vurdering af fusionens succes. Et indeks består af en gruppe af spørgsmål om samme emne, fx er række spørgsmål vedr. fokusområdet ledelse af fusionen = et indeks, der afspejler håndteringen af ledelsesopgaverne som led i fusionen.

Caseanalyserne gør brug af to former for statistiske analyser af data fra selvevalueringen: deskriptive analyser og korrelationsanalyser.

Deskriptive analyser

De deskriptive analyser viser middelværdien for et givent indeks eller spørgsmål inden for selvevalueringens svarskala på 1-4 og er således et udtryk for, hvor positiv/negativ en vurdering respondenterne samlet set har. Til brug for tolkningen og analysen af data er der defineret en række benævnelser for de respektive intervaller og værdier i skalaen, jf. skemaet nedenfor:

Interval på skalaen	Benævnelse
1	Slet ikke
1 – 1,5	Stort set ikke
1,5 – 2	I begrænset omfang
2 – 2,5	I mindre grad
2,5 – 3	I et vist omfang
3 – 3,5	I nogen grad
3,5 – 4	I høj grad

Et resultat på 2,3 kan således tolkes som, at respondenterne i mindre grad vurderer, at der fx var klarhed over ledelsens forventninger til fusionen.

Nedenfor er vist et fiktivt eksempel på en deskriptiv analyse af indekset ”analyse og planlægningsfasen”:

Spørgsmål	Gennemsnit
<i>I hvilken grad blev der i forbindelse med sammenlægningen udarbejdet skriftligt dokumenterede analyser af:</i>	
Fordele og ulemper ved sammenlægningen	2,7
Økonomiske gevinster og omkostninger ved sammenlægningen	2,8
Hvilke investeringer, der var nødvendige, hvis gevinsterne ved sammenlægningen skulle realiseres	2,3
Behovet for investeringer i it-systemer i den nye organisation	2,1
Kompetencebehovene i den nye organisation	2,6
Om de eksisterende kompetencer i de respektive organisationer matchede den nye organisations behov.	2,6
De deltagende organisationers respektive kulturer	2,2
Analyse af forvaltningsretslige forhold og lovgivningsmæssige implikationer	3,0
Medarbejdernes ansættelsesforhold og konsekvenserne af disse i forbindelse med sammenlægningen	3,0
It-systemernes evne til at understøtte den nye organisations arbejdsprocesser	2,3
Tilrettelæggelsen af et selvstændigt budget for gennemførelsen af sammenlægningen	2,8
<i>I hvilken grad blev det planlagt:</i>	
Hvordan de økonomiske gevinster skulle realiseres	2,6
Hvordan en forbedring af kundeservicen skulle realiseres	2,3
Hvordan en forbedring af kvaliteten i opgaveløsningen skulle realiseres	2,5
Hvordan de praktiske elementer i sammenlægningen (f.eks. lokaleforhold, den fysiske flytning mv.) skulle håndteres	3,3
Hvilke særlige initiativer der skulle til for at fastholde de medarbejdere, man gerne ville beholde i organisationen	2,3
Hvilke tiltag der skulle iværksættes for medarbejdere, der skulle omplaceres eller afskediges	3,0
Hvordan it-systemer skulle implementeres	2,5
Hvordan den løbende drift skulle sikres undervejs i sammenlægningen	3,1
Hvordan de nødvendige ressourcer til løbende kundebetjening og driftsopgaver skulle afholdes	2,8
Analyse og planlægning samlet set	2,7

Korrelationsanalyser

Korrelationsanalyserne viser sammenhængen mellem de enkelte indeks og respondenternes

vurdering af fusionens succes. Ved hjælp af korrelationsanalyserne er det således muligt at afdække hvilke elementer, respondenterne betragter som afgørende for, om fusionen vurderes som succesfuld eller ej – de kritiske succesfaktorer.

Nedenstående skema viser, hvilken tolkning der anlægges på korrelationsværdierne:

1	Perfekt sammenhæng
0,80 – 0,99	Betydelig sammenhæng
0,70 – 0,79	Rimelig sammenhæng

En korrelationsværdi på 0,82 tolkes således som, at der er betydelig sammenhæng mellem eksempelvis indeksets ”strategisk ramme” og vurderingen af fusionens succes. Det er vigtigt at understrege, at høje korrelationer ikke siger noget om, hvorvidt respondenterne vurderer det enkelte indeks eller spørgsmål positivt eller negativt; kun at der er en sammenhæng med vurderingen af fusionens succes. Samtidig er en lav korrelation ikke i sig selv et udtryk for, at der ikke er nogen sammenhæng. Derfor er der lagt vægt på også at inddrage interviewpersonernes egne vurderinger af hvilke kritiske succesfaktorer, som det har været afgørende at håndtere i de respektive cases.



1.4. Beskæftigelsesministeriets AdministrationsCenter (BAC) - casebeskrivelse

BAC blev officielt etableret 1. april 2003. BAC løser en række administrative opgaver på tværs af Beskæftigelsesministeriets institutioner primært inden for:

- Økonomiforvaltning
- Lønadministration
- Indkøb og udbud
- Overordnede tilsynsopgaver (finansielle)

Særlige fusionsmæssige udfordringer

BAC er udvalgt som case i undersøgelsen som repræsentant for den type fusioner, som omhandler etableringen af fælles servicecentre.

De vigtigste udfordringer i forbindelse med etableringen af BAC bestod i at få defineret og udskilt opgaveområder med tilstrækkeligt klare snitflader mellem BAC og institutionerne i Beskæftigelsesministeriet. Derudover er BAC blevet stillet over for et effektiviseringskrav på 15%, som skal indfries inden for en periode på 3 år. Endelig viste lokaleforholdene sig at blive et meget stort problem for BAC, idet man 2 år efter etableringen stadig ikke har til huse i permanente lokaler.

Fakta om etableringen af BAC

Antal medarbejdere berørt:

BAC blev etableret med ca. 50 medarbejdere. Siden da er der sket en yderligere overflytning af opgaver til BAC, hvorfor det nuværende medarbejderantal er på ca. 70 personer.

Økonomiske forhold:

BAC udarbejdede et særskilt budget for forventede engangsudgifter, som blev finansieret centralt.

Etableringen af den nye enhed blev formaliseret endeligt på finansloven for 2004 i en selvstændig hovedkonto. I 2003 var BAC af tekniske årsager opført under en konto i departementet.

Ved etableringen i 2003 var BAC's bevilling på 36,1 mio. kr., hvoraf de 14,9 mio. kr. var øremærkede til udviklingsprojekter i 2004.

I 2004 blev bevillinger til drifts- og udviklingsopgaver fordelt iht. den udarbejdede resultatkontrakt og var på 25,4 mio. kr., heraf ca. halvdelen til lønsum. Bevillingsprofilen er svagt faldende frem mod 2007 pga. krav om effektivisering svarende til en gevinst på 15%.

Baggrund og formål med fusionen

Den "brændende platform" for etablering af shared services på det administrative område bestod af særligt tre forhold:

- De administrative enheder i institutionerne var hver for sig for sårbare bemandings- og kompetencemæssigt.
- Der eksisterede ikke tilstrækkelig kapacitet til at gennemføre større udviklingsinitiativer på tværs af det administrative område i koncernen.
- Realisering af potentielle stordriftsfordele og bedre udnyttelse af ressourcerne var ikke muligt ved en decentral organisering af de administrative funktioner.

Formålet med at etablere BAC var et ønske om at professionalisere og effektivisere den administrative opgavevaretagelse på tværs af hele koncernen, særligt på økonomi- og lønområdet.

Forventningen var, at etableringen af et fælles servicecenter ville øge mulighederne for at skabe effektiviseringer i forhold til den hidtidige decentrale organisering af støttefunktionerne.

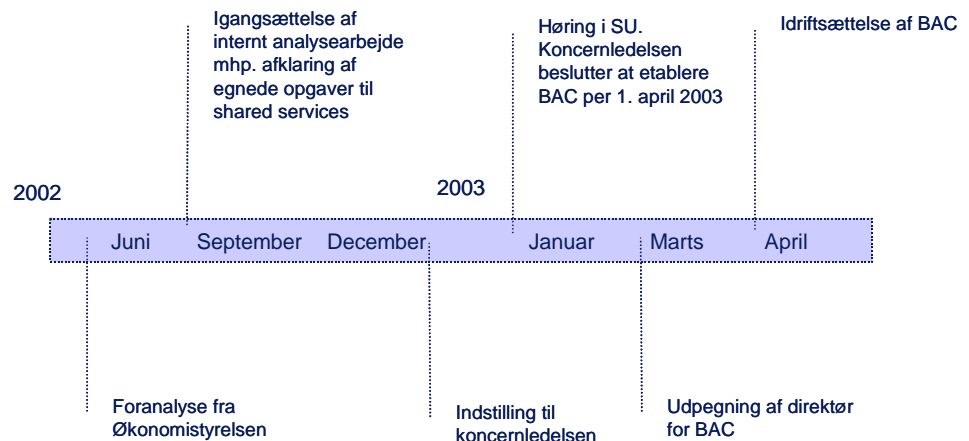
Effektiviseringerne skulle særligt ske gennem:

- Professionalisering af opgavevaretagelsen mhp. at opnå et højt kvalitetsniveau og mindre sårbarhed i medarbejderstaben.
- Effektivisering af de administrative funktioner, bl.a. ved at høste gevinsterne af nye it-løsninger inden for det administrative område.

Tilrettelæggelse af forløb

I løbet af 2002 blev der gennemført en række analyseaktiviteter af mulighederne for at samle de administrative opgaver på tværs af Beskæftigelsesministeriets institutioner i et fælles servicecenter. På baggrund af disse analyser besluttede Koncernledelsen i januar 2003 at etablere ”Beskæftigelsesministeriets AdministrationsCenter” – BAC.

BAC blev idriftsat den 1. april 2003 og fik løbende overført flere opgaver og medarbejdere. Den endelige etablering afsluttes først formelt medio 2005, hvor BAC’s permanente lokalisering er afklaret. Indtil da har man benyttet midlertidige lokaler.



Beslutningsgrundlag, analyser og planlægning

Beslutningen om at etablere et fælles servicecenter på det administrative område i Beskæftigelsesministeriet blev modnet over en periode på ca. ¾ år, hvor der blev gennemført en række analyse- og planlægningsaktiviteter.

I foråret 2002 blev der gennemført en foranalyse vedrørende mulighederne for at etablere et fælles servicecenter inden for en række administrative områder. Foranalysen vurderede mulighederne som positive. Som opfølgning blev der derfor igangsat et mere detaljeret analysearbejde i efteråret 2002. Formålet var primært at afklare hvilke af de administrative opgaveområder, som ville kunne effektiviseres ved placering i et fælles administrativt center med henblik på at drage fordel af en øget professionalisering, et højere kvalitetsniveau og mindre sårbarhed medarbejdermæssigt. Derudover skulle analyserne søge at fastlægge snitfladerne inden for de administrative opgaver mhp. at overflytte hele samlede grupper af opgaver til servicecentret. I den forbindelse foregik der en række drøftelser med de respektive økonomichefer i institutionerne vedrørende fælles forståelse og definition af opgaver og tilhørende årsværk.

Projektlederen for analysearbejdet havde direkte reference til Koncernledelsen, samtidig med at der var nedsat en *referencegruppe* bestående af repræsentanter fra institutionerne (særligt de berørte økonomichefer) og en *B-sidefølgegruppe* med tillidsrepræsentanter fra alle institutioner. Selve analysearbejdet blev gennemført i to *analysegrupper* og en *standardiseringsgruppe*, alle i et tæt samarbejde med de administrative enheder i institutionerne.

I den endelige indstilling til Koncernledelsen blev det anbefalet at etablere et fælles administrativt center, der skulle varetage opgaverne økonomi, løn, indkøb samt overordnet tilsyn. Centeret skulle referere direkte til departementschefen og Koncernledelsen. Centret skulle endvidere oprettes som et såkaldt "*hosted fælles servicecenter*", dvs. placeret i en af de eksisterende institutioner mhp. at kunne trække på personaleadministration, it og generel service i den pågældende institution.

I forhold til implementeringen af centret blev der i indstillingen lagt vægt på at sikre en stabil drift, hvorfor der i en overgangsfase ikke skulle ændres i den eksisterende opgavevaretagelse. Samtidig blev det anbefalet, at arbejdet med at realisere effektiviseringsgevinster først blev påbegyndt 1 år efter etableringen.

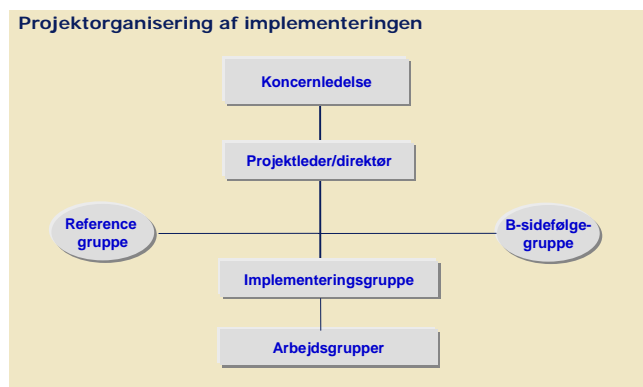
Indstillingen til koncernledelsen

Der var tale om et relativt omfattende beslutningsgrundlag for etableringen af BAC, som adresserede følgende temaer:

- Mål og rammer for en løsning.
- Analyse og vurdering af opgavevaretagelsen.
- Fordele og ulemper ved forskellige modeller.
- Rammerne for en fremtidig organisering, herunder fysisk placering og forslag til en mulig model.
- Forslag til overordnet implementeringsplan.

Implementering

Relativt kort tid før den egentlige etablering af BAC blev projektlederen for analyseprojektet udnævnt til ny direktør for BAC. Hurtigt herefter blev yderligere to chefer udpeget, og implementeringen af den nye organisation blev således tilrettelagt af denne *implementeringsgruppe*:



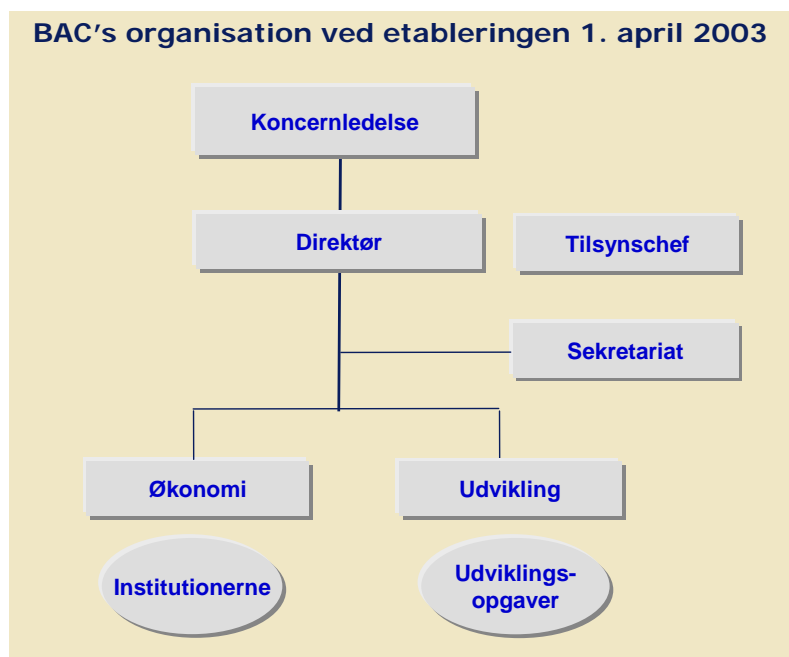
BAC's implementeringsstrategi havde fokus på at minimere risici i størst muligt omfang og dermed fokusere på en stabil og sikker drift fra starten. Det betød, at:

- Den fulde opgaveportefølje ikke blev implementeret fra dag 1.
- Den hidtidige opgaveløsning, processerne og it-systemerne blev "fastfrosset" i forbindelse med overflytningen. Som konsekvens heraf bibeholdt de overflyttede medarbejdere deres hidtidige arbejdsopgaver.
- Der ikke blev igangsat større udviklingsprojekter (fx digitalisering).
- Der blev opereret med en faseopdelte implementering på 1 år.

Den nye organisation blev designet med udgangspunkt i principperne om at:

- Fastholde en høj driftssikkerhed.
- Sætte fokus på samarbejdet med institutionerne.
- Give rum for effektivisering og udvikling.
- Skabe et udviklende arbejde for de forskellige medarbejdergrupper.

Nedenstående figur viser BAC's organisation ved idriftsættelsen 1. april 2003:



"For at sikre en sikker drift og fortsat udvikling af opgavevaretagelsen er det ledelsesmæssige ansvar for servicecentret delt mellem en økonomichef, som har ansvar for driftsfunktionen, og en udviklingschef, der er ansvarlig for at udvikle økonomiforvaltningen. Relationerne til kunderne er helt central, og derfor er dette element i fokus på alle niveauer i organisationen."

- Citat fra BAC's direktør i Økonomistyrelsens blad "Styrelsen", 1.kvartal 2003

Som led i BAC's etablering blev der derudover udarbejdet et organisationsgrundlag bestående af en mission og en vision for den nye organisation samt BAC's værdigrundlag i form af BAC's "grundlov".

I starten blev BAC fysisk etableret i lokaler hos Arbejdstilsynet, men pga. en kraftig udvidelse af Arbejdstilsynets medarbejderstab, måtte BAC kun få måneder efter flytte i midlertidige lokaler på Lyngbyvej 20. Konsekvensen har bl.a. været, at det ikke har været muligt at overflytte yderligere medarbejdere fra bl.a. Arbejdstilsynet og Arbejdsmarkedsstyrelsen, Arbejdsskadestyrelsen og Arbejds miljøinstituttet til BAC, i alt 20 personer.

Opfølgning og justering

Efter etableringen blev der formuleret en langsigtet strategi gældende for 2004 – 2007, som beskriver de resultater og mål (herunder effektiviseringsgevinster), som BAC skal levere i perioden.

En del af strategien var at gennemgå og effektivisere samtlige processer i BAC, bl.a. gennem digitalisering. På baggrund af dette arbejde blev der i løbet af 2003 foretaget en organisationsændring med fokus på at standardisere arbejdsfunktioner på tværs af kunder og produkter

frem for alene at organisere sig i forhold til kunderne (institutionerne).

I takt med at driften fungerer sikkert og stabilt, er BAC's fokus i stadig stigende grad begyndt at rette sig mod udviklingsopgaver og behovet for at implementere større, tværgående initiativer såsom elektronisk fakturering og udmøntningen af NemKonto-loven.

Det er samtidig lykkedes i vid udstrækning at få defineret og overflyttet rene snitflader mellem BAC og institutionerne, om end kommunikationen på visse områder er blevet mere omstændelig end tidligere: Idet man ikke længere sidder fysisk tæt på hinanden, skal kommunikation foregå via enten telefon eller e-mail. Samtidig har institutionerne vedrørende nogle af opgaverne udtrykt ønske om mere klare og detaljerede procesbeskrivelser og dermed snitfladedefinitioner til BAC.

Derudover arbejdes der på at finde egnede, permanente lokaler til BAC, så problemerne med den midlertidige placering og pladsmanglen kan løses.

Resultater og målopfyldelse

De to primære mål med at etablere BAC har været at professionalisere opgavevaretagelsen på det administrative område og realisere effektiviseringer på 15%.

Professionalisering

Både BAC og kunderne oplever, at der efterhånden er opbygget et solidt fagligt miljø, som har medført større professionalisering, mindre sårbarhed og større kapacitet og evne til at gennemføre tværgående udviklingsinitiativer som fx reformen vedr. omkostningsbaseret regnskab. Samtidig oplever medarbejderne, at de deltager i flere udviklende arbejdsopgaver end tidligere.

Umiddelbart efter etableringen i foråret 2003 gennemførte BAC en interessentanalyse blandt institutionerne, som viste en generel tilfredshed med BAC's drift. Dog var der behov for yderligere kommunikation vedrørende gensidige forventninger til både samarbejdet og til BAC's leverancer, herunder balancen mellem udviklings- og

driftsopgaverne. Der planlægges gennemført en ny brugerundersøgelse i 2005.

I forhold til medarbejderne har BAC gennemført en APV i 2003-2004, som generelt indeholdt positive vurderinger fra medarbejderne vedrørende arbejdsmiljøet i BAC. Det eneste opmærksomhedsområde var, at 25% af medarbejderne gav udtryk for at have oplevet stress/tidspres på et niveau, de ikke fandt i orden. BAC har på den baggrund besluttet, at der skal formuleres en arbejdsmiljøpolitik og udarbejdes en handlingsplan, så snart den planlagte medarbejdertilfredshedsundersøgelse i 2005 er gennemført.

Effektivisering

Effektiviseringsgevinsten på 15% svarer til 9,8 årsværk i en periode fra 2005 til 2007. BAC har ved udgangen af 2004 indfriet effektiviseringer på i alt 4,4 årsværk for 2003 og 2004.

Samtidig er effektiviseringskravet et gennemgående fokuspunkt i målene og resultatkravene til BAC i resultatkontrakterne. Der er således etableret et styrings- og målesystem, der kan følge op på realiseringen af de fastsatte effektiviseringskrav.

BAC har endnu ikke gennemført nogle af de større effektiviseringstiltag, som er beskrevet i Standardiseringskataloget, hvorfor der fortsat er gode muligheder for effektivisering.



1.5. BAC – caseanalyse

I dette afsnit præsenteres analysen af BAC.

Forløb

Analysen af sammenlægningens forløb tager udgangspunkt i de identificerede fokusområder og de fire faser. Hvert fokusområde og hver fase er hver især opdelt i en række analysetemaer.

Strategisk ramme

Respondenterne vurderer samlet set, at der generelt har været klarhed om baggrunden for og målene med sammenlægningen, jf. nedenstående tabel.

Spørgsmål	Gennemsnit
I hvilken grad er følgende udsagn kendetegnende for sammenlægningen:	
Der var klarhed om de politiske forventninger til sammenlægningen	2,0
Der var klarhed om den administrative topledelses forventninger til sammenlægningen	3,2
Der blev formuleret en vision, som kunne besvare spørgsmålet "hvorfør gennemføre en sammenlægning?"	3,2
På baggrund af visionen blev der formuleret konkrete mål for, hvad der skulle opnås med sammenlægningen	2,9
I hvilken grad blev der i forbindelse med sammenlægningen udarbejdet skriftligt dokumenterede analyser af:	
Fordele og ulemper ved sammenlægningen	3,3
I hvilken grad er nedenstående udsagn kendetegnende for implementeringen:	
Implementeringen tog højde for, hvordan den nye organisation skulle samarbejde med sine omgivelser	3,2
Strategisk ramme samlet set	3,2

Bred enighed om målene for BAC:

Besvarelserne i selvevalueringen omkring årsagerne til BAC's etablering er meget enslydende:

- Optimering og effektivisering (3,8)
- Forbedring af opgaveløsningen (3,5)
- Bedre fagligt miljø og synergieffekter (3,5)

I det følgende præsenteres analyseresultaterne vedrørende visioner og mål bag etableringen af BAC, ligesom der foretages en gennemgang af interessenthåndteringen.

Vision og mål

Generelt vurderer deltagerne i selvevalueringen, at der var klarhed om den administrative topledelses forventninger til sammenlægningen, at visionen var i stand til at begrunde etableringen af BAC, og at der til en vis grad også blev opstillet konkrete mål for sammenlægningen.

En væsentlig del af forklaringen på oplevelsen af klarhed omkring formålet med BAC er sandsynligvis, at der ifølge interviewene har været (og er) en meget bred opbakning til rationalet bag etableringen af et administrativt fællesskab på Beskæftigelsesministeriets område. Den nødvendige platform for at igangsætte og få opbakning til forandringen har således været til stede.

Samtidig tyder besvarelsene på selvevalueringen på, at beslutningen om at etablere et administrativt fællesskab hvilede på et godt overblik over fordele og ulemper. I interviewene er det blevet fremhævet, at det relativt langstrakte analyse- og afklaringsforløb frem mod beslutningen spillede en vigtig rolle i at skabe overblik over mulighederne. Det afspejles samtidig i, at indstillingen til koncernledelsen også var uddybet og forholdsvis detaljeret.

At de politiske forventninger til sammenlægningen kun i mindre grad vurderes at have været klare, jf. selvevalueringen, afspejler den kendsgerning, at etableringen af BAC i høj grad var et internt og ledelsesdrevet initiativ. Evt. politiske forventninger var derfor snarere på et mere generelt niveau, fx i form af udmeldinger om en mere effektiv og serviceminded offentlig sektor i al almindelighed.

Interessenter

Der har været en række interessenter involveret i både beslutningen, planlægningen og etableringen af BAC. De vigtigste interessenter var hhv. koncernledelsen (og herunder særligt departementschefen), de institutionschefer, der skulle afgive medarbejdere og opgaver til BAC samt de tillidsrepræsentanter, der repræsenterede medarbejderne i institutionerne. Derudover var Rigsrevisionen en vigtig ekstern interessent, fordi den konkrete udmøntning af BAC fra topledelsens side blev gjort afhængig af Rigsrevisionens accept – *”det var helt afgørende, at der ingen betænkeligheder var fra Rigsrevisionens side.”*

Som nævnt ovenfor har der på det generelle plan været opbakning til visionerne og rationalet bag et fælles administrativt center. Der har imidlertid været forskellige holdninger hos interessenterne vedrørende udmøntningen af beslutningen.

Involvering af interessenter:

Forløbet er generelt kendetegnet ved en relativ høj grad af involvering af interessenterne. Både analyse- og implementeringsarbejdet gjorde brug af en projektorganisering, igennem hvilken der fandt en formaliseret inddragelse af interessenterne sted: Referencegruppen (de berørte chefer i institutionerne), B-sidefølgegruppen (tillidsrepræsentanterne fra institutionerne) og koncernledelsen som opdragsgiver på arbejdet.

Tillidsrepræsentanterne i B-sidefølgegruppen var i sagens natur optaget af at sikre de bedste betingelser for deres medlemmer i hhv. overflytningsprocessen og selve ansættelsen i servicecentret. Det var således særligt emner som inddragelse og hurtig information under selve processen, arbejdsforhold og vilkår i centret og jobsikkerheden, der var i fokus. Samtidig gav flere udtryk for i høringssvarene til indstillingen, at de allerede anså beslutningen for truffet fra Koncernledelsens side, og at SU-høringerne havde karakter af gidseltagning, fordi der ikke var tilstrækkelig tid til at skabe sig det nødvendige overblik over beslutningens karakter.

De afgivende institutioner udtrykte i bl.a. høringssvarene til indstillingen en generel bekymring for, hvorvidt den daglige drift ville komme til at fungere sikkert og stabilt nok i det nye set-up. Institutionerne var således bevidste om, at de som fremtidige kunder til servicecentret måtte søge at påvirke den opgaveløsning, som de selv senere skulle være modtagere (og afhængige) af.

Ifølge interviewene kom de forskellige positioner bl.a. til udtryk i forbindelse med fastlæggelsen af hvilke og hvor mange personer og antal årsværk, der skulle overflyttes til BAC samt fastlæggelse af opgave- og ansvarsfordeling/snitflader mellem institutionerne og centret. Disse drøftelser forløb over relativt lang tid, efter at beslutningen om at etablere BAC var truffet. Dette var ikke en særlig hensigtsmæssig optakt for den nye organisation og dens forhold til de fremtidige kunder. Flere interview peger på, at topledelsen med fordel kunne have skåret igennem på et tidligere tidspunkt i forløbet og afgjort fordelingen, så rammerne hurtigst muligt kunne falde på plads.

I afsnittet vedrørende ”kundefokus” er samarbejdet mellem BAC og institutionerne uddybet.

Organisation

Respondenterne vurderer samlet set, at der har været en klar implementeringsstrategi bag designet af organisationen, men at samme strategi på kort sigt forhindrede en optimering af den nye organisation, jf. nedenstående tabel.

Spørgsmål	Gennemsnit
<i>I hvilken grad blev der i forbindelse med sammenlægningen udarbejdet skriftligt dokumenterede analyser af:</i>	
Kompetencebehovene i den nye organisation	2,6
Om de eksisterende kompetencer i de respektive organisationer matchede den nye organisations behov	2,3
Analyse af forvaltningsretslige forhold og lovgivningsmæssige implikationer	2,9
<i>I hvilken grad er nedenstående udsagn kendetegnende for arbejdet med at tilrettelægge den nye organisation:</i>	
Strategierne og målene for sammenlægningen var styrende for tilrettelæggelsen af den nye organisation	3,1
Strategierne og målene for sammenlægningen var styrende for oprettelsen af hver enhed i den nye organisation	3,3
Den nye organisations opgaver var klart defineret, før organisationens processer og struktur blev designet	2,9
Sammenlægningen blev brugt som anledning til at optimere og effektivisere den nye organisation	2,4
<i>I hvilken grad er følgende udsagn kendetegnende for, hvorledes der blev fulgt op på sammenlægningen:</i>	
Efter sammenlægningen blev der gennemført erfaringsopsamling med de involverede ledere og medarbejdere for at vurdere sammenlægningens forløb	3,2
Der blev gennemført tilpasninger på baggrund af opfølgningen (f.eks. af organisationens struktur, ledelsesstrukturen, arbejdsgangene osv.)	2,9
Organisation samlet set	2,8

I det følgende gennemgås, hvordan ledelsen valgte at designe den nye organisation.

Tilrettelæggelsen af den nye organisation

Samlet set viser selvevalueringen, at den nye organisation i nogen grad vurderes at være tilrettelagt med udgangspunkt i strategierne og målene for sammenlægningen. Baggrunden for dette er sandsynligvis BAC's strategi om at "fastfryse" processerne i den nye organisation mhp. at minimere risikoen for driftsproblemer. Således beholdt samtlige medarbejdere deres hidtidige arbejdsopgaver og betjente deres respektive, tidligere institutioner.

Interviewpersoner har påpeget, at risikominimeringen vedrørende organisationens drift derudover gav overskud til allerede fra starten at rette fokus mod at opbygge et organisationsgrundlag i form af bl.a. fælles vision,

Forholdet mellem drift og internt organisationsarbejde

Ifølge interview vurderer en række nøglepersoner i BAC, at deres egen tids- og arbejdsmæssige fordeling mellem hhv. forretning/drift og internt organisatorisk arbejde i BAC umiddelbart efter etableringen har været ca. 50/50. Samtidig ønsker man også i fremtiden at afsætte tid og ressourcer til udvikling.

Det høje grad af fokus på organisationsarbejdet bedømmes imidlertid forskelligt af hhv. BAC og kunderne. I BAC anser man det organisatoriske arbejde som en indirekte årsag til god stabil drift, mens flere kunder har udtrykt bekymring for, om det interne organisationsarbejde i for høj blev gennemført på bekostning af driften og leverancerne

"Målet var i den første fase at sikre en stabil drift og få ro til, sammen med medarbejderne, at udvikle forslag til nye processer og nye produkter"

- Citat fra BAC's direktør i Økonomistyrelsens blad "Styrelsen", januar 2004

mission, værdier, normer for godt samarbejde og BAC's "grundlov". Flere interviewpersoner gav i den forbindelse udtryk for, at man var blevet overrasket over, hvor tidskrævende det interne organisatoriske arbejde var.

Til gengæld havde implementeringsstrategien den konsekvens, at de potentielle effektiviseringer i den nye organisation ikke kunne hentes med det samme, fordi opgaveløsningen fortsatte som hidtil. Bl.a. derfor vurderer respondenterne i selvevalueringen, at sammenlægningen i mindre grad blev brugt som anledning til at optimere og effektivisere den nye organisation. En anden konsekvens af implementeringsstrategien var, at der i mindre grad vurderes at være gennemført en analyse af, om de eksisterende kompetencer matchede den nye organisations behov. Der var ikke behov for – i hvert fald på kort sigt – andre eller nye kompetencer, når medarbejderne skulle fortsætte med deres hidtidige arbejdsopgaver.

Ifølge interview har fastfrysningen af organisationen derudover haft som konsekvens, at mulighederne for at integrere medarbejderne på tværs af institutionstilhørsforhold ikke har været tilstrækkeligt gode til at begynde med. Efterfølgende er der dog gennemført et proceseffektiviseringsarbejde, som bl.a. er resulteret i en justering af organisationen mhp. mere tværgående samarbejde.

Økonomi

Respondenterne vurderer samlet set, at der har været et vist fokus på økonomiske gevinster ved sammenlægningen, men at der i mindre grad var overblik over de økonomiske forhold inden etableringen, jf. nedenstående tabel.

Spørgsmål	Gennemsnit
I hvilken grad er følgende udsagn kendetegnende for baggrunden for at foretage en sammenlægning:	
Der var mål, som beskrev, hvilke økonomiske gevinster der skulle opnås med sammenlægningen	2,8
I hvilken grad blev der i forbindelse med sammenlægningen udarbejdet skriftligt dokumenterede analyser af:	
Økonomiske gevinster og omkostninger ved sammenlægningen	2,7
Hvilke investeringer, der var nødvendige, hvis gevinsterne ved sammenlægningen skulle realiseres	2,3
Tilrettelæggelsen af et selvstændigt budget for gennemførelsen af sammenlægningen	2,8
I hvilken grad blev det planlagt:	
Hvordan de økonomiske gevinster skulle realiseres	2,4
I hvilken grad er nedenstående udsagn kendetegnende for arbejdet med at tilrettelægge den nye organisation:	
Der var klarhed over den nye organisations bevillinger, før designet af den nye organisation blev igangsat	2,2
I hvilken grad er følgende udsagn kendetegnende for, hvorledes der blev fulgt op på sammenlægningen:	
Efter sammenlægningen blev det vurderet, hvorvidt de mål, man havde opstillet om økonomiske gevinster, var opnået	3,0
Økonomi samlet set	2,6

I det følgende gennemgås BAC's tilgang til realisering af økonomiske gevinster og grad af overblik over investeringsbehov og bevillinger for den nye organisation.

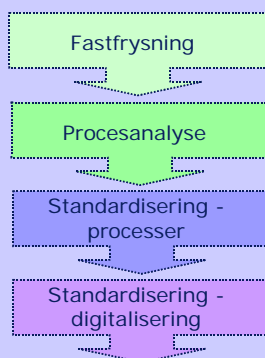
Realisering af økonomiske gevinster

Respondenterne i selvevalueringen vurderer samlet set, at der i et vist omfang var opstillet mål for hvilke økonomiske gevinster, der skulle opnås ved sammenlægningen. Der *er* fastlagt et konkret effektiviseringsmål på 15% for BAC's finanslovsbevilling 2005-2007, men ifølge baggrundsmaterialet og interviewene blev dette først meldt ud efter selve etableringen som led i rammeudmeldingen for 2005. Der har således ikke været tale om, at BAC allerede ved etableringen skulle realisere de 15%. Den første periode skulle i stedet bruges til både at få sikret en stabil drift og til at gennemgå samtlige processer mhp. at effektivisere og forbedre proces- og produktkvaliteten. Samtidig gav bl.a. koncernledelsen ifølge baggrundsmaterialet udtryk for, at en stor del af effektiviseringen lå i at skabe større rum til udvikling, fordi der ved en samling af

BAC's tilgang til effektiviseringer:

BAC's tilgang til effektiviseringer afspejler et ønske om at sikre en forsvarlig drift, samtidig med at der planlægges med mere langsigtede gevinster gennem konkrete udviklingsprojekter. Dermed forventes effektiviseringerne at være mere holdbare, fordi organisationens drift ikke i samme grad påvirkes, og fordi der afsættes den nødvendige tid til at gennemføre udviklingsprojekterne.

Figuren nedenfor viser BAC's effektiviseringstilgang:



Initiativer til at sikre opfølgning på gevinster:

Der er udarbejdet et værktøj til bl.a. at opgøre de konkrete gevinster (effektivitet og kvalitet) ved de enkelte effektiviserings tiltag, samtidig med at effektiviserings tiltagene indarbejdes i målene og resultatkravene til BAC, dvs. BAC's resultatkontrakt for 2005-2008.

"BAC er en 'modesag' forsøgt dokumenteret ud fra begrundelser om besparelser, men det er tvivlsomt, hvorvidt besparelserne holder."

Vurdering af de manglende analyser af grundlaget for effektiviseringskravene til BAC

funktioner kunne frigøres udviklingsressourcer til at gennemføre nye initiativer.

Respondenterne vurderer i selvevalueringen, at der efter sammenlægningen i nogen grad er blevet foretaget en vurdering af, hvorvidt de forventede økonomiske gevinster blev opnået. Ifølge baggrundsmateriale og interview har BAC således iværksat en række initiativer til at understøtte opfølgningen på effektiviseringsmålene, jf. boksen til venstre.

Investeringer og bevillinger

Selvevalueringen afspejler en mindre positiv vurdering af, hvorvidt der blev gennemført analyser af det nødvendige investeringsbehov, hvis gevinsterne skulle realiseres. Det skyldes formentlig, at der ifølge interviewene ikke på forhånd blev gennemført detaljerede analyser af, hvordan besparelsen på 15% skulle opnås – der var en generel vurdering af, at effektiviseringerne skulle sikres gennem stordriftsfordele, standardisering og digitalisering. Det udleverede baggrundsmateriale giver heller ikke indikationer om baggrunden for, hvordan netop de 15% er fremkommet. Uagtet at der tilsyneladende ikke er gennemført egentlige analyser af investeringsbehovene, har BAC dog allerede ved sin etablering fået bevilliget en del midler til at gennemføre de udviklingsprojekter (14,9 mio. kr. i 2004), der på tidspunktet for etableringen allerede var identificeret.

Personaleforhold

Respondenterne vurderer samlet set, at der var rimelig klarhed over personale- og ledelsesforholdene forud for etableringen af BAC, jf. nedenstående tabel.

Spørgsmål	Gennemsnit
I hvilken grad blev der i forbindelse med sammenlægningen udarbejdet skriftligt dokumenterede analyser af:	
Medarbejdernes ansættelsesforhold og konsekvenserne af disse i forbindelse med sammenlægningen	2,9
I hvilken grad blev det planlagt:	
Hvilke særlige initiativer der skulle til for at fastholde de medarbejdere, man gerne ville beholde i organisationen	2,6
Hvilke tiltag der skulle iværksættes for medarbejdere, der skulle omplaceres eller afskedige	2,3
I hvilken grad er nedenstående udsagn kendetegnende for arbejdet med at tilrettelægge den nye organisation:	
De ledende stillinger i den nye organisation blev besat efter en åben ansættelsesrunde med eksplicite kriterier for udvælgelse	1,9
I hvilken grad er følgende udsagn kendetegnende for ledelsen og styringen af sammenlægningen:	
Det blev hurtigt meldt ud, hvem der skulle være en del af ledelsen i den nye organisation	3,1
Evt. afskedigelser blev udmeldt og effektueret hurtigt efter offentliggørelsen af sammenlægningen	1,5
Personaleforhold samlet set	2,6

I det følgende gennemgås ledelsens håndtering af medarbejdernes frygt for afskedigelser, ligesom processen med at udpege den nye ledelse beskrives.

Udpegning af ledelsen i den nye organisation

Generelt vurderer deltagerne i både selvevaluering og interview, at der forholdsvis hurtigt kom en udmelding om, hvem der skulle være en del af ledelsen i den nye organisation. Ifølge interviewene var det ingen overraskelse, at det var projektlederen for hhv. analysearbejdet og det efterfølgende planlægnings- og implementeringsarbejde, der blev udnævnt. Det bekræftes af selvevalueringen, hvor respondenterne samlet set vurderer, at de ledende stillinger i den nye organisation kun i mindre grad blev besat efter en åben ansættelsesrunde. Direktøren dannede selv sit ledelsesteam, og kun udviklingschefstillingen blev slået åbent op .

Frygten for afskedigelser

Isoleret set blev der ikke foretaget afskedigelser pga. eller i forbindelse med etableringen af BAC. Ifølge baggrundsmaterialet og flere af interviewpersonerne var der imidlertid blandt

Besvarelse af spørgsmål vedrørende "Vurdering af fusionens succes":

Respondenterne i selvevalueringen vurderer, at det i høj grad er lykket at fastholde de medarbejdere, man gerne ville beholde (3,7).

medarbejderne en del rygter og udbredt frygt for, at etableringen af BAC ville føre til afskedigelser enten på kort eller lang sigt. Årsagen til bekymringen var dels målet om effektiviseringer, dels at flere interviewpersoner ikke mente, at topledelsen frem mod beslutningen om at etablere BAC havde været klare nok i deres udmeldinger.

Ifølge interviewene gjorde BAC's ledelse derfor meget ud af fra starten at mane denne frygt for afskedigelser i jorden ved at være meget åbne og klare omkring sin rationaliseringsstrategi: Målet var, at der ikke skulle ske nogen afskedigelser, men at ledige stillinger ikke ville blive genbesat. Flere interviewpersoner giver udtryk for, at denne åbenhed har haft stor betydning for stemningen og arbejdsglæden i BAC.

It

Respondenterne vurderer generelt set, at it-problemstillingerne i BAC ikke er håndteret i tilstrækkelig grad, jf. nedenstående tabel.

Spørgsmål	Gennemsnit
<i>I hvilken grad blev der i forbindelse med sammenlægningen udarbejdet skriftligt dokumenterede analyser af:</i>	
Behovet for investeringer i it-systemer i den nye organisation	2,3
It-systemernes evne til at understøtte den nye organisations arbejdsprocesser	2,4
<i>I hvilken grad blev det planlagt:</i>	
Hvordan it-systemer skulle implementeres	2,5
It samlet set	2,4

It-fokusområdet er det indeks af alle, der vurderes mindst positivt af respondenterne. I det følgende gennemgås BAC's håndtering af it-delen i sammenlægningen.

Begrænset fokus på it

Selvevalueringen afspejler, at der kun i mindre grad er blevet foretaget analyser af hhv. behovet for investeringer i it-systemer i BAC og systemernes evne til at understøtte den nye organisations processer. Endelig vurderes det, at der kun i et vist omfang er sket tilstrækkelig planlægning af it-systemernes implementering.

Besvarelse af spørgsmål vedrørende "Vurdering af fusionens succes":

Respondenterne i selvevalueringen vurderer, at implementeringen af it-systemer kun i mindre grad forløb som planlagt (2,3).

Opgave- og arbejdsmæssige konsekvenser ved den manglende fælles platform:

Flere interviewpersoner gav udtryk for, at den manglende fælles it-plattform var en hæmsko for tværgående samarbejde, fordi man ikke kunne få adgang til hinandens systemer.

"I starten var det lidt klondyke-agtigt"
- sagt om it-implementeringen i BAC.

Denne begrænsede grad af fokus på it er ifølge interview først og fremmest en naturlig konsekvens af implementeringsstrategien. Ved at fastfryse processerne og medarbejdernes opgaveløsning lød argumentationen, at der dermed ikke var behov for hverken nye eller fælles it-systemer på kort sigt. Først når driften kørte sikkert, skulle der ske en overgang til fælles it-plattform. Ifølge interview har det efterfølgende vist sig, at tiden forbundet med skabelsen og finansieringen af en fælles it-plattform var undervurderet. Målet var at få en fælles platform i 2003 og allersenest ved organisationsændringen i april 2004. I stedet måtte BAC vente til november 2004, før den fælles platform og de nye pc'ere var på plads.

Problemerne på it-fronten hænger sandsynligvis sammen med den (bevidst) sparsomme analyse og planlægning af it-delen. Fordi implementeringsstrategien var at fastfryse processerne, blev der ikke udarbejdet systematiske planer, ligesom Beskæftigelsesministeriets IT (BIT) ifølge interviewene ikke var involveret i planlægning eller analyse forud for beslutningen om at etablere BAC. På den led har "fastfrysningstrategien" i nogen grad haft karakter af en sovepude og havde ifølge interview bl.a. den konsekvens, at problemerne på it-området først blev løst, efterhånden som de opstod – ikke som følge af en struktureret planlægning og indsats.

Ledelse af fusionen

Respondenterne vurderer samlet set, at ledelsen af fusionen har været effektiv, og at der har været en klar rolle- og ansvarsfordeling i gennemførelsen af fusionen, jf. nedenstående tabel.

Spørgsmål	Gennemsnit
I hvilken grad er følgende udsagn kendetegnende for sammenlægningen:	
Der blev formuleret en strategi for sammenlægningen	3,1
I hvilken grad blev det planlagt:	
Hvordan de praktiske elementer i sammenlægningen (f.eks. lokaleforhold, den fysiske flytning mv.) skulle håndteres	2,7
I hvilken grad er nedenstående udsagn kendetegnende for implementeringen:	
Der var en tydelig sammenhæng mellem den strategi, man havde lagt for sammenlægningen, og den måde, hvorpå sammenlægningen blev implementeret i praksis	3,1
Det var tydeligt, hvem der havde ansvar for hvilke opgaver under implementeringen	3,0
Når der opstod uforudsigelige problemer og afvigelser fra det planlagte, blev der truffet hurtige og effektive beslutninger til at afhjælpe situationen	2,9
I hvilken grad er følgende udsagn kendetegnende for ledelsen og styringen af sammenlægningen:	
Der blev etableret en selvstændig projektgruppe, task force eller lign., der havde til opgave at planlægge og gennemføre sammenlægningen	3,3
Der var en samlet plan, som blev brugt til at styre sammenlægningen under hele forløbet	3,0
Der var udpeget én ansvarlig projektleder/koordinator for hvert af de definerede projekter med relation til sammenlægningen	3,5
Under sammenlægningen var der fokus på, at det ledelsesmæssige samarbejde mellem de respektive organisationer skulle fungere	3,4
Under sammenlægningsarbejdet var der en klar rolle- og ansvarsfordeling mellem medarbejdere og ledere fra de deltagende organisationer	3,1
Ledelse af fusionen samlet set	3,1

Fokusområdet "ledelse af fusionen" er et af de indeks, der samlet set vurderes mest positivt i BAC's selvevaluering. I det følgende gennemgås ledelsens implementeringsstrategi og håndtering af de ledelsesmæssige aspekter i sammenlægningen.

Implementeringsstrategien blev fulgt igennem

I selvevalueringen vurderes det, at den formulerede strategi for sammenlægningen i nogen grad blev implementeret i praksis. Baggrundsmaterialet viser, at BAC's implementeringsstrategi både var beskrevet og dokumenteret allerede i indstillingen til koncernledelsen, og interviewene peger på, at den blev ført konsekvent ud i livet.

"Hvis nogen kom og var i tvivl om, hvad de skulle gøre, var mit standardsvar: 'plejer'."
 – citat fra BAC's direktør vedrørende den første tid efter BAC's etablering

Ifølge interviewene er årsagerne til, at strategien blev fulgt relativt nøje bl.a., at:

- Strategien var godkendt og bakket op af alle interessenter: de respektive institutioner, tillidsrepræsentanterne samt koncernledelsen, herunder ikke mindst hovedsponsoren i form af departementschefen.
- Den person (projektlederen), der formulerede strategien, var den samme person (direktøren), som skulle implementere den.

Rolle- og ansvarsfordeling

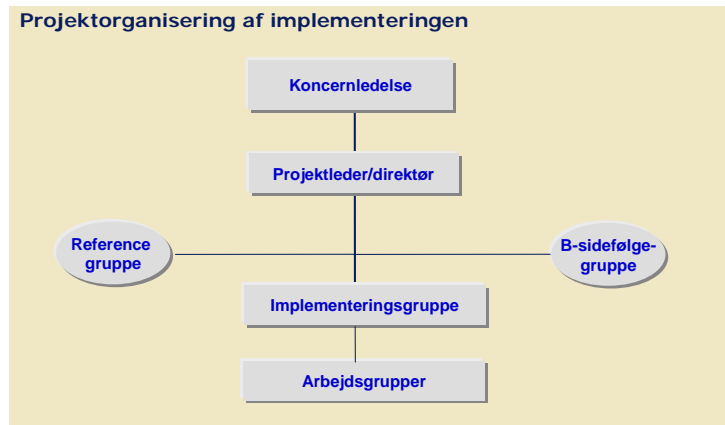
Selvevalueringens spørgsmål vedrørende entydig rolle- og ansvarsplacering er generelt vurderet positivt af respondenterne.

Meget af denne klarhed hænger givetvis sammen med det officielle mandat til projektgruppen fra koncernledelsen og den implementeringsorganisation, som blev etableret som konsekvens heraf:

Selvevalueringen om rolle- og ansvarsfordeling i etableringen af BAC:

Respondenterne i selvevalueringen vurderer, at der i nogen grad blev udpeget en selvstændig projektgruppe med ansvar for at gennemføre sammenlægningen (3,3), ligesom der i nogen grad var klarhed om hvilke personer, der stod i spidsen for de enkelte projekter og opgaver i implementeringen (hvv. 3,5 og 3,0). I forlængelse heraf vurderes der også i nogen grad at have været klarhed over rolle- og ansvarsfordelingen mellem implementeringsgruppen og de afgivende institutioner (3,1).

Projektorganisering af implementeringen



At denne organisering i vidt omfang var en fortsættelse af analysearbejdets projektorganisering betød ifølge interview, at rollefordelingen var blevet afprøvet og afklaret gennem 3-4 måneders samarbejde.

Derudover understreger flere interviewpersoner, at det har spillet en vigtig rolle for særligt beslutningskraften og engagementet, at implementeringsgruppen både var forholdsvis smal og helt bevidst bestod af de personer, som også efterfølgende skulle lede BAC: direktøren, økonomichefen og tilsynschefen. Beslutningerne er dermed blevet truffet af personer med en stærk interesse i konsekvenserne for den nye organisation.

Endelig peger interview på, at der særligt fra den kommende direktørs side blev brugt stor energi på at inddrage de institutionschefer, som skulle afgive medarbejdere og opgaver til BAC, bl.a. gennem det fælles ”Kontaktudvalg”. Dette afspejles af den meget positive vurdering i selvevalueringen vedrørende fokus på at få det ledelsesmæssige samarbejde mellem de respektive organisationer til at fungere.

Anvendelsen af planer

I selvevalueringen vurderes det, at der i ”nogen grad” var en samlet plan, som blev brugt til at styre sammenlægningen. Udover den relativt overordnede faseopdelte plan, som var beskrevet i indstillingen til koncernledelsen, gjorde projektgruppen ifølge interview brug af tjekskemaer for hvilke aktiviteter, der skulle gennemføres, og handlinger/initiativer blev iværksat pba. disse skemaer.

Denne grad af planlægning synes således at have været tilstrækkelig for at implementere BAC iht. den valgte strategi – bortset fra særligt ét punkt: de fysiske rammer. Det er da også på denne parameter, at vurderingen af ”ledelse af fusionen” i selvevalueringen er lavest. Flere interviewpersoner har i den forbindelse givet udtryk for, at netop lokaleforholdene enten var undervurderet eller nedprioriteret i planlægningen af BAC.

Forandringsledelse og kommunikation

Respondenterne vurderer samlet set, at den kommunikations- og involveringsmæssige indsats generelt har været god, men at de kulturelle aspekter ikke i tilstrækkelig grad har været adresseret, jf. nedenstående tabel.

Spørgsmål	Gennemsnit
I hvilken grad blev der i forbindelse med sammenlægningen udarbejdet skriftligt dokumenterede analyser af:	
De deltagende organisationers respektive kulturer	2,3
I hvilken grad er nedenstående udsagn kendetegnende for arbejdet med at tilrettelægge den nye organisation:	
Topledelsen havde gjort sig overvejelser om, hvordan den fremtidige kultur skulle være i den nye organisation	2,6
I hvilken grad er nedenstående udsagn kendetegnende for implementeringen:	
Der blev lagt vægt på at inddrage medarbejderne under hele implementeringsprocessen	3,4
I hvilken grad er følgende udsagn kendetegnende for kommunikation og inddragelse af medarbejdere undervejs i forløbet:	
Kommunikationen til medarbejderne om sammenlægningen var relevant	3,8
Kommunikationen til medarbejderne om sammenlægningen var tilstrækkelig	2,5
Der var mulighed for dialog med ledelsen af sammenlægningen	3,0
Der blev gjort en indsats for at håndtere kulturelle forskelle mellem organisationerne	2,9
Der blev gjort en indsats for at håndtere medarbejdernes modstand mod sammenlægningen	2,8
I hvilken grad er følgende udsagn kendetegnende for hvorledes der blev fulgt op på sammenlægningen:	
Efter sammenlægningen blev der gennemført en medarbejderundersøgelse for at vurdere medarbejdertilfredsheden	2,9
Forandringsledelse og kommunikation samlet set	2,9

I det følgende gennemgås tilgangen til involvering af hhv. medarbejdere og mellemledere i sammenlægningen, kommunikationsindsatsen samt håndteringen af de kulturelle aspekter i den nye organisation.

Besvarelse af spørgsmål vedrørende "Vurdering af fusionens succes":

Respondenterne i selvevalueringen vurderer, at ledelsen var i stand til at motivere og engagere medarbejderne i forbindelse med sammenlægningen (3,4).

BAC's direktør gav i interview udtryk for, at han i starten prioriterede at være synligt til stede i organisationen i stedet for at være væk til møder, konferencer, seminarer og øvrige aftaler uden for BAC.

Inddragelse af medarbejderne – men ikke lederne?

Respondenterne i selvevalueringen vurderer, at der blev lagt vægt på at inddrage medarbejderne under implementeringsprocessen, og at der i nogen grad var mulighed for dialog med ledelsen undervejs.

Interviewene bekræfter, at medarbejderne samlet set i vidt omfang er blevet inddraget i sammenlægningsprocessen, enten direkte gennem deltagelse i analysearbejdet i efteråret 2002 eller

indirekte gennem deres tillidsrepræsentanternes deltagelse i SU og B-sidefølgegruppen.

Ifølge interviewene er der samtidig sket en kraftig inddragelse af medarbejderne i BAC efter idriftsættelsen, hvoraf særligt involveringen i proceseffektiviseringsarbejdet opleves som meget positivt af både medarbejdere og ledere. Netop denne type inddragelse giver medarbejderne en reel indflydelse på de arbejdsprocesser, som de skal arbejde med fremover. Det giver ifølge interview store incitamenter til konstruktiv deltagelse, idet det vurderes som særdeles tilfredsstillende at være med til at tilrettelægge eget arbejde.

Til gengæld har interviewene vist, at der ikke synes at have været fokus nok fra topledelsens side på at inddrage og informere særligt de mellemledere fra institutionerne, som skulle afgive medarbejdere og opgaver til BAC. De har skullet være ambassadører for forandringen i forhold til medarbejderne, men har haft svære vilkår pga. en forholdsvis lav grad af involvering, ligesom de selv har haft usikkerhed omkring egen jobsituation i forbindelse med sammenlægningsprocessen. Flere interviewpersoner understreger, at det bl.a. har gjort den videre kommunikation til medarbejderne noget uensartet, hvilket vurderes at have været med til at skabe myter/rygter om hensigterne med BAC – fx afskedigelser eller ”BAC som tastestue”. Den lave grad af inddragelse kan ifølge nogle interviewpersoner samtidig have været med til at forstærke interessekonflikterne vedrørende opgørelsen af antal årsværk/opgaver, der skulle overflyttes, fordi mellemlederne fra institutionerne ikke har følt tilstrækkelig ejerskab af projektet.

At skabe en fælles kultur

Respondenterne vurderer, at der i mindre grad er sket en analyse af de deltagende organisationers respektive kulturer, men at topledelsen i et vist omfang havde gjort sig overvejelser om den fremtidige kultur i den nye organisation. Efter etableringen vurderes der i nogen grad at være gjort en indsats for at håndtere de kulturelle forskelle mellem de respektive institutioners medarbejdere.

Kort tid efter idriftsættelsen igangsatte BAC en række organisationsudviklingsaktiviteter, der bl.a. førte til formuleringen af en vision og en mission

”Det har været sundt at få vendt alle arbejdsopgaverne oppe i hovedet. Du sidder ofte helt låst i dine egne arbejdsprocesser og er blind over for andre måder at klare opgaverne på. Lige indtil der kommer nogen og siger, ’det var da en tung måde at gøre tingene på’.”
- Citat fra BAC-medarbejder, HK Stat Magasinet september 2004

”Der blev fokuseret så meget på effektivitet, at det dengang var svært at se, hvordan man skulle opnå den gevinst, uden at det på en eller anden måde ville gå ud over medarbejderne. Jeg frygtede, at det kunne blive en maskinfabrik, hvor folk bare sad og tastede 37 timer om ugen”
- Citat fra lønmedarbejder i HK Stat Magasinet september 2004

Besvarelse af spørgsmål vedrørende

"Vurdering af fusionens succes":

Respondenterne i selvevalueringen vurderer, at integrationen af de respektive kulturer i nogen grad var succesfuld (3,1)

"I forhold til det forretningsmæssige er medarbejderne nu sammensat i nye team. Nogle medarbejdere har fortsat de samme kunder, men vi begynder at blande kortene mere."

- Citat fra BAC's direktør i Økonomistyrelsens blad "Styrelsen", 1.kvartal 2004

samt BAC's værdier og "grundlov". Både medarbejdere og ledelse i BAC vurderer i interviewene, at disse initiativer har været gode, og at de har bidraget til arbejdet på at skabe en ny, fælles kultur primært baseret på ønsket om at levere god service til kunderne.

Trods disse initiativer og det generelle fokus på at skabe en fælles kultur eksisterer der ifølge interview fortsat nogle grundlæggende organisatoriske og lokalemæssige vilkår, der udgør en meget stor barriere for en bedre integration mellem medarbejderne fra de respektive institutioner. Interview peger på, at integration på tværs af forskellige kulturer kræver et opgavemæssigt fællesskab på tværs, dvs. konkret samarbejde om fælles opgaver. BAC's organisering bibeholdt i første omgang de tidligere grænser mellem institutionerne som konsekvens af implementeringsstrategien, og der var stort set ikke samarbejde på tværs. Med den seneste organisationsomlægning i 2004 er de første skridt taget mod øget, tværgående samarbejde, men der er endnu et stykke vej. Af interviewene fremgår det således, at kunderne først nu er begyndt at opleve tendenser til mere tværgående opgaveløsning mellem medarbejdere.

En yderligere udfordring nævnt i interviewene er, at de nuværende fysiske rammer ikke giver de bedste betingelser for integration på tværs. Medarbejderne sidder i mindre og adskilte kontorer, og der er få naturlige mødesteder. Lokaleforholdene er således med til at forstærke den manglende kendskab til hinanden.

Et andet problem ved de fysiske rammer, som blev fremhævet i interviewene, er, at BAC først ved en mere permanent lokalløsning i 2005 vil have lokalemæssig kapacitet til at modtage op mod 20 nye medarbejdere, som i dag er placeret i de respektive institutioner. Der er bevidsthed om, at det vil være en kulturel udfordring at integrere disse nye medarbejdergrupper to år efter BAC's etablering

Kommunikation

Respondenterne i selvevalueringen vurderer, at kommunikationen til medarbejderne om sammenlægningen i høj grad var relevant, men at

den i mindre grad var tilstrækkelig. Disse resultater afspejler et generelt forhold i forandringsprojekter: Organisationen efterspørger altid mere information, og derfor kan der principielt aldrig kommunikeres for meget eller for ofte.

Når respondenterne til gengæld vurderer, at der kun i et vist omfang blev gjort en indsats for at håndtere medarbejdernes modstand mod sammenlægningen, kan det hænge sammen med måden at kommunikere om forandringen på. I interviewene er der således givet udtryk for, at indgangsvinklen til kommunikation primært var faglig, men at medarbejderne ofte var mest optaget af de nære ting og de personlige konsekvenser. Der foregik en del orientering om shared services-tankegangen via cheferne i institutionerne, og de fleste kunne godt se det rationelle i tankerne bag. Det var dog langt sværere at håndtere, når det kom til de personlige konsekvenser for den enkelte, og her manglede der tilstrækkelig information indtil umiddelbart inden idriftsættelsen.

Kundefokus

Respondenterne vurderer samlet set, at der har været høj grad af fokus på en sikker og stabil drift, og at der særligt som opfølgning på implementeringen er sat endnu mere fokus på kundebetjeningen, jf. nedenstående tabel.

Spørgsmål	Gennemsnit
I hvilken grad er følgende udsagn kendetegnende for sammenlægningen:	
Der var mål, som beskrev, hvordan sammenlægningen skulle forbedre kundeservicen	2,5
Der var mål, som beskrev, hvordan sammenlægningen skulle forbedre kvaliteten i opgaveløsningen	2,8
I hvilken grad blev det planlagt:	
Hvordan en forbedring af kundeservicen skulle realiseres	2,6
Hvordan en forbedring af kvaliteten i opgaveløsningen skulle realiseres	2,8
Hvordan den løbende drift skulle sikres undervejs i sammenlægningen	3,5
Hvordan de nødvendige ressourcer til løbende kundebetjening og driftsopgaver skulle afholdes	2,9
I hvilken grad er nedenstående udsagn kendetegnende for implementeringen:	
Der var fokus på kundeservicen og kundernes/samarbejdspartneres behov under implementeringen af fusionen	3,1
I hvilken grad er følgende udsagn kendetegnende for kommunikation og inddragelse af medarbejdere undervejs i forløbet:	
Kommunikationen til kunder og samarbejdspartner om sammenlægningen var relevant	3,4
Kommunikationen til kunder og samarbejdspartner om sammenlægningen var tilstrækkelig	2,7
I hvilken grad er følgende udsagn kendetegnende for, hvorledes der blev fulgt op på sammenlægningen:	
Efter sammenlægningen blev der gennemført en bruger-/kundeundersøgelse for at vurdere, om servicen til brugerne/kunderne var blevet bedre efter sammenlægningen	3,5
Efter sammenlægningen blev det vurderet, hvorvidt de mål, man havde opstillet om forbedring af kundeservicen, var opnået	3,1
Efter sammenlægningen blev det vurderet, hvorvidt de mål, man havde opstillet om forbedring af kvaliteten i opgaveløsningen, var opnået	3,1
Kundefokus samlet set	3,1

I det følgende gennemgås BAC's håndtering af kundebetjeningen og driftsopgaverne i forbindelse med etableringen.

Bedre kundeservice som målsætning for BAC

Respondenterne vurderer samlet set, at der i et vist omfang har været fokus på kunderettede mål.

Med afsæt i baggrundsmaterialet kan én forklaring på denne vurdering være, at det dominerende mål var effektivisering og ikke forbedret kundeservice. Derudover indeholdt indstillingen ikke en konkret

Selvevalueringen om kunderelaterede mål for etableringen af BAC:

Respondenterne vurderer, at der i et vist omfang var opstillet mål for, hvordan sammenlægningen skulle forbedre kundeservicen (2,5), og hvordan denne forbedring skulle realiseres (2,6). Ligeledes vurderes det, at der i et vist omfang var opstillet mål for forbedring af opgaveløsningens kvalitet (2,8), og hvordan dette skulle sikres (2,8).

"Det er målet at skabe en enhed, der sætter service over for kunderne i centrum. Enheden skal være båret af engagement og teamånd og ligge i front, hvad angår service, professionalisme, effektivitet og arbejdsglæde."

- Citat fra BAC's direktør i Økonomistyrelsens blad "Styrelsen", 1.kvartal 2003.

Besvarelse af spørgsmål vedrørende

"Vurdering af fusionens succes":

Respondenterne i selvevalueringen vurderer, at kundebetjeningen i nogen grad var stabil og i god kvalitet undervejs (3,1)

beskrivelse af, hvordan opgaveløsningen i forhold til kunderne kunne blive bedre – kun at den ville. Beskrivelsen af fremgangsmåden for forbedring af kundeservicen er i stedet kommet efter etableringen, fx i forbindelse med udarbejdelsen af BAC's resultatkontrakt.

Ifølge interviewene har BAC generelt gjort meget ud af at skabe det nødvendige kundefokus i organisationen – både gennem konkrete initiativer og gennem påvirkning af værdierne og kulturen i BAC. Der blev bl.a. gennemført en interressentanalyse blandt institutionerne (kunderne) umiddelbart efter etableringen i 2003, og i 2005 gennemføres en egentlig brugerundersøgelse. Samtidig arbejdes der relativt struktureret med at fastsætte mål for forbedringer i kundeservicen og efterfølgende følge op på dem. Særligt resultatkontrakten og SLA'erne fremhæves i interviewene som nyttige instrumenter til dette brug.

Implementeringsstrategiens betydning for kundefokus og driftsopgaverne

Respondenterne i selvevalueringen vurderer, at det i høj grad var planlagt, hvordan den løbende drift skulle sikres undervejs i sammenlægningen. Samtidig vurderes det, at der i nogen grad var fokus på kundernes behov under implementeringen af BAC.

Ifølge både interview og baggrundsmateriale lagde institutionerne i forbindelse med etableringen af BAC stor vægt på, at driftsopgaverne blev løst så sikkert og stabilt som muligt. Dette blev afspejlet i den valgte implementeringsstrategi og udmøntningen af den.

Implementeringsstrategien har dog ifølge interview medført, at BAC endnu ikke har opnået en tilstrækkelig grad af robusthed over for fx medarbejderafgang. Sårbarheden på opgaveniveau eksisterer i et vist omfang stadig, fordi en række medarbejdere som konsekvens af "fastfrysningen" fortsat alene betjener deres tidligere institutioner.

Snitflader og samarbejde mellem institutioner og BAC

En af de væsentligste drøftelser frem mod beslutningen om at etablere BAC var fastlæggelsen

Ønskes: 'Håndbog' for etablering af administrative fællesskaber.

Ifølge interview havde BAC ikke rigtig nogen erfaringer eller vejledning at støtte sig til i forbindelse med etableringen af centret, herunder designet af snitflader til kunderne. I den forbindelse gav flere interviewpersoner udtryk for, at selvom både Finansministeriet, Økonomistyrelsen og Rigsrevisionen anbefaler at etablere administrative fællesskaber, så findes der mange modeller for det. Der vurderes derfor at være behov for at udarbejde en procesvejledning i at etablere administrative fællesskaber.

af opgavefordeling og dermed snitfladerne mellem institutionerne og BAC. Dette mundede ud i et notat vedrørende relationerne mellem centret og kunderne, Service Leverance Aftaler (SLA'er) samt etableringen af et "Kontaktudvalg", herunder bilaterale funktioner mellem BAC og institutionerne. Interviewene peger på, at institutionerne endnu ikke er helt tilfredse med snitfladedefinitionerne. De vurderes som for upræcise i forhold til "flowet" i opgaveløsningen mellem BAC og institutionerne. Heller ikke SLA'erne synes ifølge interviewene at have fundet deres endelige form; de betragtes ikke som konkrete og operationelle nok af kunderne.

Driftsopgaverne og den daglige kundebetjening er ikke den eneste kontaktflade mellem BAC og institutionerne. BAC har også ansvar for at gennemføre en række udviklingsinitiativer på tværs af koncernen. I interviewene er der generel enighed om, at dette som udgangspunkt er fornuftigt for at sikre den nødvendige kapacitet bag sådanne initiativer, men at BAC skal passe på, at balancen mellem drift og udvikling ikke tipper, og det dermed går ud over driftsopgaverne.

Samtidig har både interessentanalysen i 2003 og de gennemførte interview vist, at den konkrete samarbejdsform mellem BAC og institutionerne i disse udviklingsforløb ikke er faldet helt på plads. Interview peger på, at der mangler strukturer til at regulere forholdet mellem BAC og institutioner, hvad angår udviklingsaktiviteter på tværs af koncernen. Det kunne fx være i forhold til at træffe de overordnede beslutninger og prioriteringer om omfanget af tids- og ressourceforbrug fra institutionernes side. Dette er en kendt problemstilling fra andre administrative fællesskaber.

Overvejelser om faserne i fusionen

I dette afsnit foretages en kort gennemgang af, hvordan de fire faser vurderes håndteret. Faserne indhold er beskrevet i forbindelse med analysen af fokusområderne ovenfor, hvorfor gennemgangen på dette sted mere har karakter af en generel opsummering af forløbet fordelt ud på de fire faser. Hvilke fokusområder har haft størst betydning i de enkelte faser, og hvilke konsekvenser har det haft

for etableringen af BAC? Gennemgangen foretages med udgangspunkt i selvevalueringens besvarelser.

Beslutningsgrundlag

Jf. nedenstående tabel vurderer respondenterne samlet set, at beslutningsgrundlaget var udmærket, og at det gav et fornuftigt grundlag at træffe beslutningen om at etablere BAC ud fra.

Spørgsmål	Gennemsnit
<i>I hvilken grad er følgende udsagn kendetegnende for sammenlægningen:</i>	
Der var klarhed om de politiske forventninger til sammenlægningen	2,0
Der var klarhed om den administrative topledelses forventninger til sammenlægningen	3,2
Der blev formuleret en vision, som kunne besvare spørgsmålet "hvorfor gennemføre en sammenlægning?"	3,2
På baggrund af visionen blev der formuleret konkrete mål for, hvad der skulle opnås med sammenlægningen	2,9
Der var mål, som beskrev, hvilke økonomiske gevinster der skulle opnås med sammenlægningen	2,8
Der var mål, som beskrev, hvordan sammenlægningen skulle forbedre kundeservicen	2,5
Der var mål, som beskrev, hvordan sammenlægningen skulle forbedre kvaliteten i opgaveløsningen	2,8
Der blev formuleret en strategi for sammenlægningen	3,1
Beslutningsgrundlag samlet set	2,9

Fokusområdernes betydning i fasen:

Det mest markante fokusområde i fasen beslutningsgrundlag er "strategisk ramme" (mål, visioner, interessenter), men også "forandringsledelse og kommunikation" (involvering, kommunikation og opbakning fra topledelsen) har spillet en rolle i forhold til at skabe opbakning til ideen.

Beslutningsgrundlaget var relativt omfattende og blev tilvejebragt over et længere forløb med en række analyser, der mandede ud i den endelige indstilling. Dette har været med til at tydeliggøre hvilke mål og forventninger, som lå bag etableringen af BAC.

Analyse og planlægning

Respondenterne vurderer samlet set, at hverken analyserne eller planlægningen har været helt tilstrækkelige på alle områder, jf. nedenstående tabel.

Spørgsmål	Gennemsnit
<i>I hvilken grad blev der i forbindelse med sammenlægningen udarbejdet skriftligt dokumenterede analyser af:</i>	
Fordele og ulemper ved sammenlægningen	3,3
Økonomiske gevinster og omkostninger ved sammenlægningen	2,7
Hvilke investeringer, der var nødvendige, hvis gevinsterne ved sammenlægningen skulle realiseres	2,3
Behovet for investeringer i it-systemer i den nye organisation	2,3
Kompetencebehovene i den nye organisation	2,6
Om de eksisterende kompetencer i de respektive organisationer matchede den nye organisations behov.	2,3
De deltagende organisationers respektive kulturer	2,3
Analyse af forvaltningsretslige forhold og lovgivningsmæssige implikationer	2,9
Medarbejdernes ansættelsesforhold og konsekvenserne af disse i forbindelse med sammenlægningen	2,9
It-systemernes evne til at understøtte den nye organisations arbejdsprocesser	2,4
Tilrettelæggelsen af et selvstændigt budget for gennemførelsen af sammenlægningen	2,8
<i>I hvilken grad blev det planlagt:</i>	
Hvordan de økonomiske gevinster skulle realiseres	2,4
Hvordan en forbedring af kundeservicen skulle realiseres	2,6
Hvordan en forbedring af kvaliteten i opgaveløsningen skulle realiseres	2,8
Hvordan de praktiske elementer i sammenlægningen (f.eks. lokaleforhold, den fysiske flytning mv.) skulle håndteres	2,7
Hvilke særlige initiativer der skulle til for at fastholde de medarbejdere, man gerne ville beholde i organisationen	2,6
Hvilke tiltag der skulle iværksættes for medarbejdere, der skulle omplaceres eller afskediges	2,3
Hvordan it-systemer skulle implementeres	2,5
Hvordan den løbende drift skulle sikres undervejs i sammenlægningen	3,5
Hvordan de nødvendige ressourcer til løbende kundebetjening og driftsopgaver skulle afholdes	2,9
Analyse og planlægning samlet set	2,7

Fokusområdernes betydning i fasen:

De væsentligste fokusområder i denne fase var "forandringsledelse og kommunikation" (involvering, kommunikation), "organisation" (afklaring af opgaver og årsværk), "personaleforhold" (frygt for afskedigelser) og "kundefokus" (snitflader).

Der blev lagt relativt mange kræfter i at gennemføre analyser af forretningsprocesserne frem mod beslutningen, hvilket gav et rimeligt klart overblik over opgaverne i det fremtidige center (selvom ikke alle var enige i, at detaljeringniveauet og dermed forståelsen for de respektive opgaver var god nok). Til gengæld var processen fra beslutning til implementering forholdsvis kort, og der blev ikke gennemført den nødvendige analyse og planlægning indenfor fx it og lokaleforhold.

Implementering

Respondenterne vurderer samlet set, at implementeringen er blevet gennemført effektivt og sikkert, jf. nedenstående tabel.

Spørgsmål	Gennemsnit
I hvilken grad er nedenstående udsagn kendetegnende for implementeringen:	
Der var en tydelig sammenhæng mellem den strategi, man havde lagt for sammenlægningen, og den måde, hvorpå sammenlægningen blev implementeret i praksis	3,1
Implementeringen tog højde for, hvordan den nye organisation skulle samarbejde med sine omgivelser	3,2
Det var tydeligt, hvem der havde ansvar for hvilke opgaver under implementeringen	3,0
Når der opstod uforudsigelige problemer og afvigelser fra det planlagte, blev der truffet hurtige og effektive beslutninger til at afhjælpe situationen	2,9
Der var fokus på kundeservicen og kundernes/samarbejdspartners behov under implementeringen af fusionen	3,1
Der blev lagt vægt på at inddrage medarbejderne under hele implementeringsprocessen	3,4
Implementering samlet set	3,2

Fokusområdernes betydning i fasen:

De mest markante fokusområder i denne fase er "ledelse af fusionen" (implementeringsstrategi, rolle- og ansvarsfordeling), "kommunikation og forandringsledelse" (involvering, kommunikation), "personaleforhold" (frygt for afskedigelser, udpegning af ledelsen), "organisation" (design af den nye organisation) og "kundefokus" (fastfrysning af processer).

Ifølge både selvevaluering og interview spiller implementeringsstrategien og dens konsekvente udmøntning en afgørende rolle for, at implementeringen vurderes så positivt. Den sikrede fokus på kundernes og opdragsgivers behov: stabil og sikker drift, ligesom der i høj grad blev lagt vægt på at inddrage medarbejderne under hele processen.

Opfølgning og justering

Jf. nedenstående tabel vurderer respondenterne samlet set, at der er blevet fulgt fornuftigt op på en række kerneområder ved den nye organisation, særligt økonomiske gevinster og kundebetjeningen.

Spørgsmål	Gennemsnit
I hvilken grad er følgende udsagn kendetegnende for, hvorledes der blev fulgt op på sammenlægningen:	
Efter sammenlægningen blev der gennemført erfaringsopsamling med de involverede ledere og medarbejdere for at vurdere sammenlægningens forløb	3,2
Efter sammenlægningen blev der gennemført en bruger-/kundeundersøgelse for at vurdere, om servicen til brugerne/kunderne var blevet bedre efter sammenlægningen	3,5
Efter sammenlægningen blev der gennemført en medarbejderundersøgelse for at vurdere medarbejdertilfredsheden	2,9
Efter sammenlægningen blev det vurderet, hvorvidt de mål, man havde opstillet om økonomiske gevinster, var opnået	3,0
Efter sammenlægningen blev det vurderet, hvorvidt de mål, man havde opstillet om forbedring af kundeservicen, var opnået	3,1
Efter sammenlægningen blev det vurderet, hvorvidt de mål, man havde opstillet om forbedring af kvaliteten i opgaveløsningen, var opnået	3,1
Som en del af opfølgningen blev nøgletal fra før og efter sammenlægningen sammenlignet (f.eks. sagsbehandlingstider)	2,2
Der blev gennemført tilpasninger på baggrund af opfølgningen (f.eks. af organisationens struktur, ledelsesstrukturen, arbejdsgangene osv.)	2,9
Opfølgning og justering samlet set	3,0

Fokusområdernes betydning i fasen:

I denne sidste fase er de mest fremtrædende fokusområder "organisation" (opfølgning og justering, lokaleforhold), "økonomi" (effektiviseringskrav), "kundefokus" (stabil drift, udviklingsprojekter, løbende samarbejde), "it" (fælles platform) og "forandringsledelse og kommunikation" (involvering, fælles kultur).

De mest positive vurderinger retter sig mod opfølgningen på kundefokus og -service, hvilket hovedsageligt henviser til de gennemførte proceseffektiviseringer og den efterfølgende omorganisering, som netop blev gennemført for at forbedre kundeservicen.

Målopfyldelse

Nedenstående tabel viser resultaterne inden for indekset ”vurdering af fusionens succes”:

Spørgsmål	Gennemsnit
I hvor høj grad mener du, at sammenlægningen var en succes på nedenstående områder:	
Visionen for, hvorfor der skulle gennemføres en sammenlægning, var relevant og vedkommende for den nye organisation	3,2
Visionen for sammenlægningen blev indfriet	3,0
De opstillede mål var relevante for den nye organisation	3,4
De opstillede mål blev indfriet med sammenlægningen	3,1
Sammenlægningen blev planlagt og gennemført på en kompetent måde	3,2
Implementeringen af nye it-systemer forløb som planlagt	2,3
Kundebetjeningen var stabil og i god kvalitet undervejs i sammenlægningsforløbet	3,1
Det lykkedes at fastholde de medarbejdere, man ønskede at beholde i organisationen	3,7
Afskedigelser blev håndteret på en rimelig måde	
Integrationen af de respektive kulturer var succesfuld	3,1
Der var et konstruktivt samarbejde mellem lederne fra de involverede organisationer	3,2
Ledelsen var i stand til at træffe og eksekvere hurtige beslutninger undervejs i sammenlægningsforløbet	2,9
Ledelsen var i stand til at motivere og engagere medarbejderne under sammenlægningen	3,4
Ledelsen var i stand til at håndtere de politiske forventninger til sammenlægningen og omsætte dem til konkrete handlinger undervejs i forløbet	2,9
Vurdering af fusionens succes samlet set	3,1

Samlet vurdering af fusionens succes:

På spørgsmålet om, hvorvidt respondenterne ”alt i alt vil vurdere fusionen som en succes”, ligger resultatet på 3.3.

Samlet set vurderer de medvirkende respondenter, at sammenlægningen af BAC i vidt omfang har været en succes. I det følgende uddybes resultaterne gennem en analyse af realiseringen af BAC’s vision og mål.

Realisering af vision og mål

Respondenterne i selvevalueringen vurderer samlet set, at både vision og de opstillede mål i nogen grad var relevante, og at de samtidig i nogen grad er indfriet med sammenlægningen.

Samme tendens har generelt gjort sig gældende i interviewene: Der er opstillet de rigtige mål for BAC, og det er i nogen grad allerede lykkedes at levere resultaterne. Driften er stabil, de første effektiviseringer er hjemtaget (ca. 4,5 årsværk ud af

I indstillingen til koncernledelsen er følgende mål for etableringen af BAC opstillet:

- Professionalisering af opgavevaretagelsen mhp. at opnå et højt kvalitetsniveau og mindre sårbarhed i medarbejderstaben.
- Effektivisering af de administrative funktioner med 15% i en periode fra 2005-2007, bl.a. ved at høste gevinsterne af nye it-løsninger inden for det administrative felt.

BAC's vision omhandler evnen til at *levere konkurrencedygtige ydelser, at standardisere og digitalisere de administrative ydelser, og at medarbejdere i BAC har optimale muligheder for at udvikle egen jobfunktion.*

et mål på ca. 10 årsværk svarende til 15% inden 2007) gennem bl.a. standardisering og proceseffektivisering. Endelig er der øget samarbejde på tværs af institutionskel, ligesom lokaleforholdene på sigt ser ud til at være løst. Dermed kan BAC begynde at sætte fokus på gennemførelsen af de udviklingsinitiativer, som for alvor skal hente effektiviseringerne hjem.

Interviewene har givet indtryk af, at BAC er bevidst om, at organisationen skal udvikle nye produkter, så fordelene ved at samle de faglige kompetencer ét sted bliver synlige. I den forbindelse udestår fortsat at gennemføre forslagene i det udarbejdede ”standardiseringskatalog” fra analysearbejdet og en række øvrige effektiviseringer. Alligevel oplever både BAC og institutionerne ifølge interviewene, at der efterhånden er opbygget den nødvendige ekspertviden til at gøre en forskel i forhold til de tværgående udviklingsprojekter i koncernen. Især medarbejderne oplever, at det faglige miljø er blevet stærkere, ligesom kunderne langsomt er begyndt at mærke, at der er flere folk involveret på tværs af opgaveløsningen i BAC.

Kritiske succesfaktorer

Identifikationen af kritiske succesfaktorer baserer sig hhv. på korrelationsanalyser af svarene på selvevalueringerne og på afdækkede temaer i interviewene.

Mange kritiske succesfaktorer – det vigtigste er dog at ”få tingene til at ske”

Respondenterne har generelt set vurderet, at der har været kritiske succesfaktorer på relativt mange områder, hvoraf ”ledelse af fusionen” og ”implementering” optræder som de absolut mest vigtige fokusområder/faser. Begge indeks handler om at ”få tingene til at virke og ske”, dvs. sørge for at den nye organisation kommer op og stå og kan fungere fra dag 1. Ser man nærmere på baggrunden for BAC's etablering og den implementeringsstrategi, der blev lagt, er det således ikke overraskende, at netop disse to indeks betragtes som absolut kritiske for succes. Implementeringsstrategien var netop fokuseret på stabil og sikker drift fra dag 1, samtidig med at ledelsen af fusionen sørgede for, at strategien blev fulgt. Det understreges af, at spørgsmålet om,

Korrelationer mellem indeks og respondenternes vurdering af succes:

- Ledelse af fusionen (0,92)
- Implementering (0,89)
- Beslutningsgrundlag (0,76)
- Kundefokus (0,75)
- Strategisk ramme (0,74)
- Forandringsledelse og kommunikation (0,74)
- Organisation (0,71)
- Analyse og planlægning (0,70)

Uddybning af kritiske succesfaktorer i selvevalueringen:

Udover "ledelse af fusionen" og "implementering" viser korrelationsanalyserne flere indeks med sammenhæng til "vurdering af fusionens succes". Korrelationsanalyser på spørgsmålsniveau viser i den forbindelse, at formuleringen af konkrete mål (0,84), kundefokus igennem hele processen (0,84), håndtering af de kulturelle forskelle (0,82) samt gennemførelsen af organisationstilpasninger efter idriftsættelsen (0,84) har været de væsentligste succesfaktorer.

"Vi har ønsket at flytte hele sektioner. Dét hvor det har knebet mest er dér, hvor man har pillet ved snitfladerne. Når man laver en ren snitflade er det selvfølgelig vores opgave at levere varen og give en god og løbende information til kunderne."

- Citat fra BAC's direktør i Økonomistyrelsens blad "Styrelsen", 1.kvartal 2004

Øvrige kritiske succesfaktorer nævnt i interviewene

I alle interview blev deltagerne bedt om at nævne generelle kritiske succesfaktorer i fusioner baseret på deres egne erfaringer med BAC. Følgende blev nævnt:

- Grundig analyse koblet med hurtig eksekvering af beslutning
- De grundlæggende vilkår skal være på plads, før der kan optimeres (fx lokaler og it)
- Hurtig udpegning af fremtidig ledelse
- Udarbejd strategier på både kort (etablering, effektivisering) og lang sigt (visioner, medarbejdere, kunder)
- Prioritere mellem opgaverne i etableringsfasen – man kan ikke "kæmpe på alle fronter på én gang"
- Fokus på kultur-aspektet
- Medarbejderinvolvering

hvorvidt implementeringsstrategien har styret den praktiske gennemførelse, har den største grad af korrelation til vurderingen af succes (0,88) inden for indekset "implementering". Samtidig har spørgsmålet vedrørende graden af samarbejde med lederne fra de respektive institutioner størst korrelation (0,88) inden for indekset "ledelse af fusionen". Der er ingen tvivl om, at det har spillet en meget stor rolle for implementeringens succes, at de afgivende institutioner og kommende kunder blev inddraget aktivt og selv valgte at bidrage konstruktivt – trods visse uoverensstemmelser vedrørende årsværk, opgaver og snitflader.

Processer og snitflader

I interviewene har der generelt været stort fokus på at understrege vigtigheden af at designe klare snitflader mellem centret og kunderne, hvis BAC skulle fungere så effektivt som muligt og samarbejdet mellem BAC og institutionerne være så gnidningsfrit som muligt. Der har derfor været fokus på at få overført samlede grupper af opgaver mhp. at få så rene snitflader som muligt.

Det er samtidig BAC's og institutionernes erfaringer, at snitflader og arbejdsgange skal beskrives meget operationelt og konkret for at undgå misforståelser. Dette er ifølge interviewene ikke lykkedes helt endnu i BAC's tilfælde. Derfor skal man generelt gøre sig klart, at etableringen af fælles servicecentre i hvert fald i opstartsfasen indebærer et større behov for formelle dokumenter og skriftlighed – og dermed større omstændelighed – indtil systemerne, processerne og den gensidige forståelse og viden er på plads.

Opbakning fra topledelsen

Opbakning fra topledelsen er et område, som generelt fremhæves som afgørende for succes i forandringsprojekter, hvilket stort set alle interviewpersoner i denne case også gjorde. Vurderingen i interviewene er, at der overordnet set har været god opbakning fra topledelsen, både i forhold til at træffe selve beslutningen samt til at støtte i implementeringen. Det fremhæves dog af flere, at der især i konkrete tilfælde var behov for mere tæt involvering: fokus og prioritering af lokalesituationen samt fastlæggelse af antallet af

årsværk, som skulle overflyttes fra institutionerne til BAC.

Fordele og ulemper

Som opsummering på analysen listes nedenfor de væsentligste fordele og ulemper ved etableringen af BAC.

"Hurra for BAC!" – "Godt vi har BAC!"

- Hørt i institutionerne vedrørende BAC's indsats for at implementere omkostningsbaseret regnskab

"Det er spændende at få større viden om dine kollegers arbejdsområder. Det giver måske også en større mulighed for at udvikle sig".

- Citat fra bogholder i BAC, HK Stat Magasinet september 2004

Fordele:

- BAC har den nødvendige kapacitet til tværgående udviklingstiltag og har allerede vist de første resultater gennem implementeringen af omkostningsbaseret regnskab.
- Konkrete effektiviseringsmål på 15%, hvoraf der allerede er realiseret 4,4 årsværk.
- Større og bedre fagligt miljø til glæde for medarbejderne og i sidste ende kunderne.
- Standardiseret opgaveløsning på det administrative område.

Ulemper:

- Økonomiske og kulturelle omkostninger ved ikke at have permanente lokaler klar fra start af.
- Forsinkelserne på it-området har været en barriere for effektiv opgaveløsning.
- På nogle områder er det blevet mere omstændeligt for institutionerne.