

ADMINISTRATIVE FÆLLESSKABER — STATUS OG INSPIRATION



Juni 2004



REGERINGENS
MODERNISERINGS
PROGRAM

Administrative fællesskaber – status og inspiration

Juni 2004

Administrative fællesskaber – status og inspiration, Juni 2004

I tabeller kan afrunding medføre, at tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles hos:

Schultz Information
Herstedvang 12
2620 Albertslund
Telefon 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

eller afhentes hos:

Schultz Information
Herstedvang 4
2620 Albertslund

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet
5. kontor
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 33 92 33 33

Omslag: b:graphic aps
Foto: Nicolai Howalt
Tryk: Schultz Grafisk
Oplag: 1.500
Pris: 75 kr. inkl. moms
ISBN: 87-7856-622-2

Elektronisk publikation:
Produktion: Finansministeriet
ISBN: 87-7856-663-0

Publikationen kan hentes på Finansministeriets hjemmeside: www.fm.dk

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	5
1.1. Baggrund og formål	5
1.2. Sammenfatning.....	6
2. Administrative fællesskaber	11
3. Erfaringer fra staten	15
3.1. Opgaver der varetages i de administrative fællesskaber.....	15
3.2. Volumen	17
3.3. Organisering og styring	19
3.4. Finansiering	20
3.5. Case beskrivelser	22
3.5.1. Beskæftigelsesministeriet	23
3.5.2. Finansministeriet	25
3.5.3. Økonomi- og Erhvervsministeriet	28
4. Centrale overvejelser omkring administrative fællesskaber	31
4.1. Fordele og ulemper	31
4.2. Volumen og dimensionering	34
4.3. Styring og ansvarsdeling.....	36
4.4. Finansiering	38
4.5. Opgaver og snitflader	42
4.6. Standardisering	44
4.7. Aftalegrundlag.....	46
4.8. Personale og organisering	50
4.9. Koordinering og forankring	52
5. Erfaringer fra den private sektor	55
5.1. Administrative fællesskaber i den private sektor	56
5.2. Kan virksomhedernes erfaringer bruges i det offentlige.....	57
5.3. Case beskrivelser	59
5.3.1. Post Danmark.....	59
5.3.2. Oracle Corporation.....	64
5.3.3. Allergan, Inc.	67
5.3.4. Aarstiderne A/S	72
Bilag 1. Redskaber og vejledninger	75
Bilag 2. Styringsmodeller og referenceforhold.....	77

Kapitel 1

Indledning

1.1. Baggrund og formål

De seneste år har en række ministerier valgt at organisere løsningen af ministerområdets administrative funktioner i administrative fællesskaber, der servicerer både departement og institutioner på ministerområdet. Beslutningen om at etablere et administrativt fællesskab vil oftest være begrundet i et eller flere af følgende hensyn: Potentialet for effektivisering, kvalitets- og kompetenceudvikling, samt fleksibilitet og driftssikkerhed i opgaveløsningen.

Formålet med denne publikation er todelt: Sigtet er dels at præsentere erfaringer med administrative fællesskaber i staten og i private virksomheder og dels at give inspiration til, hvordan arbejdet med etablering og drift af administrative fællesskaber kan gribes an.

Alle ministerområder har i foråret 2004 udarbejdet effektiviseringsstrategier. Denne publikation skal understøtte regeringens målsætning om at skabe en mere effektiv offentlig sektor ved at give inspiration til en ny måde at tilrettelægge varetagelse af administrative funktioner på. Samling af administrative funktioner i administrative fællesskaber sætter gennem etablering af kunde-leverandør forhold fokus på omkostninger og kvalitet, hvilket giver bedre og billigere ydelser.

Det er sigtet med publikationen, at den skal fungere som katalysator for overvejelser om, hvorvidt varetagelsen af administrative opgaver på de enkelte ministerområder kan optimeres ved en ændret organisering. Ligesom i arbejdet med effektiviseringsstrategier er der en høj grad af metodefrihed: Administrationsansvarlige på de enkelte ministerområde har de bedste forudsætninger for at bedømme hvilken organisation, der mest effektivt understøtter deres forretning.

Finansministeriet har på baggrund af bidrag fra en tværministeriel referencegruppe, *jf. boks 1* udarbejdet denne publikation for at styrke erfaringsudvekslingen omkring administrative fællesskaber.

Boks 1.1. Deltagere i den tværministerielle referencegruppe

Beskæftigelsesministeriet	Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling
Finansministeriet (formand)	Skatteministeriet
Forsvarsministeriet	Socialministeriet
Justitsministeriet	Trafikministeriet
Kulturministeriet	Undervisningsministeriet
Miljøministeriet	Økonomi- og Erhvervsministeriet
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	

Referencegruppen er blevet sekretariatsbetjent af Finansministeriets 5. kontor. Konsulentfirmaet Deloitte har medvirket ved indsamling af data fra den private sektor. Finansministeriet takker såvel ministerierne som de pågældende virksomheder for deres medvirken ved udarbejdelsen af publikationen.

1.2. Sammenfatning

Administrative fællesskaber er et forholdsvist nyt fænomen i staten. Private virksomheder har imidlertid i en længere periode benyttet sig af lignende organisationsformer, og erfaringerne herfra kan i vidt omfang bruges i den offentlige sektor.

Et administrativt fællesskab er kendetegnet ved en samlet varetagelse af visse administrative opgaver på et ministerområde. Organiseringen kan være mere eller mindre struktureret og formaliseret.

Argumenterne bag etablering af de administrative fællesskaber, der allerede er etableret i staten, varierer fra ministerområde til ministerområde. Det er dog karakteristisk, at ønsket om at opnå *effektivisering* gennem stordriftsfordele har en fremtrædende plads. Samtidig lægges der – for det andet – vægt på at opnå *udvikling* af opgaver og kompetencer samt styrke fleksibiliteten og driftssikkerheden i opgavevaretagelsen. Et tredje hovedargument er, at ledelsen i 'bestiller-organisationen' *frigøres* fra ledelsesop-

gaven i forhold til en række administrative opgaver, hvilket giver mulighed for at fokusere på organisationens kerneaktiviteter.

Denne publikation gør status over de administrative fællesskaber i staten. Kortlægningen viser, at etableringen af koncern-it funktioner er ganske udbredt. Herudover er der fra ministerium til ministerium betydelig variation i, hvilke andre opgaver der er henlagt til administrative fællesskaber. Disse forskelle i opgaver og snitflader skal der naturligvis tages højde for ved sammenligning af de administrative fællesskabers størrelse på tværs af ministerierne.

For så vidt angår organisatorisk placering, er halvdelen af de administrative fællesskaber organisatorisk placeret i andre institutioner, fortrinsvist en styrelse. De øvrige fordeler sig mellem placering i departementet og selvstændige enheder. Kortlægningen viser endelig, at *bevillingsfinansiering* – i forhold til direkte brugerfinansiering – er den mest udbredte finansieringsmodel for de administrative fællesskaber.

Erfaringerne med administrative fællesskaber i staten er af nyere dato. Tre case-beskrivelser sætter fokus på, hvordan henholdsvis Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet konkret har grebet arbejdet med etablering af administrative fællesskaber an, samt hvilke foreløbige erfaringer de har gjort sig.

På baggrund af erfaringer i ministerierne beskrives mulige fordele og ulemper ved administrative fællesskaber. Fordelene omfatter som nævnt bl.a. stordriftsfordele, øget omkostningsbevidsthed, robusthed, organisatorisk fleksibilitet, og kompetence- og kvalitetsudvikling. De mulige ulemper omfatter bl.a. mindre fleksibilitet overfor de enkelte kunders behov, kulturforskelle, usikkerhed blandt medarbejderne og store krav til de deltagende organisationers bestillerkompetence og opfølgningsevne.

For at sikre realiseringen af gevinsterne og afbøde ulemperne er en række forhold af særlig vigtighed i forbindelse med etablering og drift af et administrativt fællesskab. De centrale temaer og tilknyttede anbefalinger sammenfattes i *boks 1.2* nedenfor.

Boks 1.2. Centrale temaer og anbefalinger (fortsættes)

Før etableringen

En række forhold bør fastlægges forud for etableringen af et administrativt fællesskab.

Volumen og dimensionering

Det administrative fællesskab har behov for et vist volumen for at kunne realisere de potentielle fordele ved samling af de administrative funktioner. Som baggrund for beslutningsgrundlaget bør der foretages en kortlægning af de administrative opgaver og det tilknyttede ressourceforbrug. Endvidere bør der opstille en business-case, som estimerer såvel økonomiske gevinster som etablerings- og udviklingsomkostninger over det administrative fællesskabs første leveår samt fastsætter en plan for indhøstning af gevinsterne.

Styring og ansvarsfordeling

Beslutnings- og aftalegrundlaget for det administrative fællesskab bør fastsætte klare styringsrelationer og præcisere ansvarsfordelingen mellem det administrative fællesskab (udfører) og de deltagende institutioner (bestillerne). Desuden skal regnskabs-, ministerie- og virksomhedsinstrukser tilpasses den nye organisering.

Finansiering

Den valgte finansieringsmodel bør være gennemskuelig, indebære så få transaktionsomkostninger som muligt og tilskynde det administrative fællesskab til at fokusere på udvikling, effektivisering og kundeorientering. Ligeledes skal der sikres en tæt sammenhæng mellem drifts- og investeringsplanlægning, så det sikres, at investeringerne understøtter de fortsatte effektiviseringsbestræbelser.

Opgaver og snitflader

For at administrative opgaver kan overføres til et administrativt fællesskab skal det være muligt at udskille opgaven fra de pågældende enheders kerneopgaver eller forretning. Det kan herunder overvejes, hvorvidt opgaver kan sammensættes og opsplittes på nye måder, der gør dele af dem egnede til varetagelse i et administrativt fællesskab.

Kritiske succesfaktorer

En række forudsætninger skal være opfyldt, for at gevinsterne kan realiseres.

Standardisering

Samling af opgaverne er i sig selv ikke nok til at realisere effektiviseringspotentialen – herfor er standardisering af processer og ydelser en forudsætning. Især er harmonisering af it-understøttelse af arbejdsprocesser og forretningsgange en nødvendighed.

Klart aftalegrundlag

Aftalegrundlaget vil ofte være tredelt med en resultatkontrakt, en direktørkontrakt og Serviceaftaler mellem det administrative fællesskab og de enkelte kunder. Serviceaftalerne skal understøtte etableringen af et kunde-leverandør forhold. Dette sker ved at fastlægge en klar ansvarsfordeling mellem kunde og leverandør og klare leverance- og kvalitetsmål for det administrative fællesskab.

Boks 1.2. Centrale temaer og anbefalinger (fortsat)

Personale og organisation

For at undgå usikkerhed er det væsentligt med åbenhed og en velbeskrevet proces, så alle medarbejdere har kendskab til de forskellige trin i processen. Medarbejderne er den nye organisations kerneressource, og en vellykket omstilling kræver derfor deres medvirken og støtte.

Koordinering og forankring

Adskillelsen af bestiller- og udfører har to formål: For det første at tvinge bestilleren til at tage stilling til ydelse og kvalitet og omkostning i sammenhæng, og for det andet at anspore leverandøren til at levere ydelsen som forudsat. Dette forudsætter opbygning af bestillerkompetence og opfølgingskapacitet, således at de administrative opgaver fortsat er forankret i bestillerorganisationen.

Publikationen rummer tjeklister og forslag til konkrete værktøjer. Tjeklisterne er et forsøg på at formidle metoder og mulige løsninger på baggrund af de hidtidige erfaringer. Listerne omfatter ikke alle potentielle overvejelser og dækker ikke alle potentielle behov, men de kan fungere som inspiration.

Endelig beskriver 4 cases erfaringerne med fælles servicecentre i den private sektor. Beskrivelserne viser, at erfaringerne fra private virksomheder i vidt omfang kan overføres til den offentlige sektor. Beslutningen om at etablere et administrativt fællesskab vil oftest være drevet af de samme hensyn i en privat virksomhed som i en offentlig organisation, ligesom udfordringerne herved i vidt omfang er parallelle.

Kapitel 2

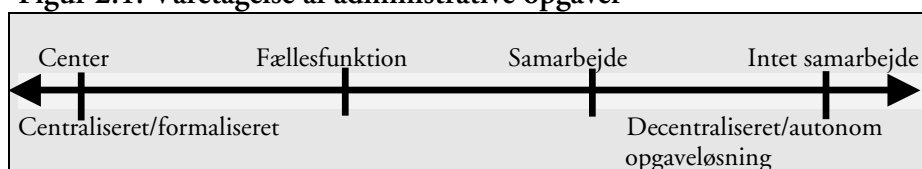
Administrative fællesskaber

Et administrativt fællesskab kan defineres som en samling af administrative funktioner, således at flere institutioner på ministerområdet serviceres fra én lokation. Et administrativt fællesskab kan enten være etableret som et *center*, dvs. en separat organisation eller enhed, der råder over egne ressourcer og medarbejdere, eller som en *fællesfunktion*, dvs. en samling af visse administrative opgaver i en eller flere af ministerområdets allerede eksisterende institutioner.

For begge organisationsformer gælder det, at fællesskabet yder veldefinerede ydelser til interne kunder og leverer service med aftalte omkostnings- og kvalitetsmål. Med andre ord kan man tale om en bestiller-udfører model (BUM), hvor bestiller- og udførerfunktionerne er adskilte. Formålet med adskillelsen er at give plads til, at forholdet mellem bestiller og udfører i et vist omfang kan reguleres af markedsmekanismer.

Organiseringen af administrative funktioner indenfor et ministerområde kan karakteriseres ved deres placering på en skala fra stærkt centraliseret og formaliseret samarbejde til decentral og autonom opgaveløsning som vist i *figur 2.1.* nedenfor.

Figur 2.1. Varetagelse af administrative opgaver



De fire organisationsformer er nærmere beskrevet i *boks 2.2.* nedenfor.

Boks 2.2. Organisationsformer

Administrativt fællesskab

Et administrativt fællesskab kan være organiseret som ét eller flere *centre*, hvor visse administrative opgaver løses for hele eller dele af koncernen. Der er typisk tale om enheder med selvstændig ledelse og med reference til bestyrelsen / koncernledelsen. Medarbejderne er ansat i centret. Et mindre vidtgående alternativ til etablering af et center er at etablere *administrative fællesfunktioner*, dvs. en samling af visse administrative funktioner i en eller flere af ministerområdets allerede eksisterende institutioner på baggrund af spidskompetencer.

Administrativt samarbejde

hvor der ikke er tale om egentlige centre, men om samarbejdsforhold, hvor f.eks. fælles strategier, standarder mv. aftales af lederne på området.

Autonomt opgavevaretagelse i de enkelte institutioner på ministerområdet

Opgaverne løses selvstændigt i institutionerne, og der foretages ingen koordinering eller samordning af procedure, standarder mv. mellem dem.

Fokus i nærværende publikation er primært på administrative fællesskaber i form af centre eller fællesfunktioner og i mindre grad på mindre formaliserede former for samarbejde.

Der kan være forskellige årsager til, at det kan være hensigtsmæssigt at overveje en ny organisering af de administrative opgaver. De primære argumenter for at etablere administrative fællesskaber på tværs af ministerområder er sammenfattet i *boks 2.3.* nedenfor:

Boks 2.3. Rationaler for etablering af administrative fællesskaber

Effektiviserings- og rationaliseringspotentialer

Ved at samle administrative funktioner kan der opnås administrative og økonomiske stordriftsfordele, ligesom duplikation af funktioner på ministerområdet undgås. Herved frigøres ressourcer, der kan anvendes til andre opgaver.

Samling af kompetencer med henblik på kvalitetsforøgelse, specialisering og udvikling

Samling af kompetencer giver fagligt bæredygtige miljøer, der kan sikre en høj faglig kvalitet og bedre mulighed for faglig udvikling. Samling af ressourcer kan desuden frigøre udviklingskapacitet, herunder bl.a. udvikling med henblik på digitalisering af administrative funktioner.

Robusthed og fleksibel ressourceanvendelse

Samling af medarbejderressourcer giver en større volumen og dermed mindre sårbarhed ved ferie, sygdom etc. Ligeledes giver en større volumen bedre muligheder for fleksibel allokering af ressourcer på tværs af opgaveporteføljen.

Øget ledelsesfokus

Ledelsesfokus i bestiller-organisationen kan fokuseres på organisationens kerneaktiviteter og på strategiske aspekter af administrationen frem for driftsmæssige administrative problemstillinger. Parallelt overgår de administrative opgaver ved henlæggelsen til et administrativt fællesskab til at være kerneopgaver med øget selvstændigt ledelsesfokus.

Klar ansvarsfordeling og klare krav

Formalisering af ansvarsfordelingen mellem en bestiller og en udfører kan sammen med præcise mål for udførerens leverancer gøre det lettere at stille præcise krav til udføreren og evaluere det leverede produkt.

Fleksibilitet

Administrative fællesskaber gør den statslige administration mere smidig og fleksibel, idet faglige opgaver lettere kan flyttes mellem ministerområder som følge af eksempelvis ressortomlægninger. Desuden understøtter denne organisationsform udviklingen af digital forvaltning. Endelig kan samling af administrative funktioner anvendes til at modne de pågældende opgaver til et eventuelt senere udbud af opgaven, jf. i øvrigt effektiviseringsstrategiernes krav om kortlægning af udbudsegne opgaver. I takt med at flere opgaver i den offentlige sektor digitaliseres, vil flere og flere opgaver kunne udskilles.

Selve samlingen af de administrative opgaver er typisk primært motiveret af ønsket om at opnå stordriftsfordele, herunder effektivisering, kvalitets- og kompetenceudvikling, samt fleksibilitet og driftssikkerhed.

Ved valget mellem organisering som center eller fællesfunktion spiller andre hensyn tillige ind. I et center overgår de administrative opgaver fra at være støttefunktioner til at være kerneopgaver i den nye organisation,

Administrative fællesskaber – status og inspiration

hvilket medfører en mere fokuseret ledelse. Fællesfunktioner er typisk i højere grad motiveret af ønsket om at drage fordel af en særlig faglig eller organisatoriske kapacitet, som er til stede i en given institution på ministerområdet.

Kapitel 3

Erfaringer fra staten

Dette kapitel sammenfatter erfaringer med administrative fællesskaber i staten på baggrund af bidrag fra ministerierne i referencegruppen¹.

3.1. Opgaver der varetages i de administrative fællesskaber

Tabel 3.1. nedenfor illustrerer, hvordan de administrative funktioner løses indenfor de enkelte ministerier i den tværministerielle referencegruppe.

I tabellen er angivet, hvorvidt de enkelte opgaver indenfor et område varetages A) i et administrativt fællesskab (center eller fællesfunktion); B) som administrativt samarbejde, hvor fx fælles strategier, standarder mv. aftales af lederne på området eller C) autonomt i de enkelte institutioner på ministerområdet.

Kortlægningen i *tabel 3.1.* viser, at der er stor variation mellem ministerierne både med hensyn til hvilke områder, der indgår i administrative fællesskaber og omfanget af opgaver, de varetager.

Der ses dog en tendens i retning af, at et flertal af ministerierne har etableret fællesskaber indenfor it-området enten i form af centre eller administrative fællesfunktioner.

¹ Følgende betegnelser anvendes for de enkelte ministerier: Beskæftigelsesministeriet (BEM), Finansministeriet (FIM), Forsvarsministeriet (FMN), Justitsministeriet (JUM), Kulturministeriet (KUM), Miljøministeriet (MIM), Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (VTU), Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (FØM), Skatteministeriet (SKM), Socialministeriet (SOM), Trafikministeriet (TRM), Undervisningsministeriet (UVM), Økonomi- og Erhvervsministeriet (ØEM).

Tabel 3.1. Snitflader og organisering

Ministerområde	BEM	FIM	FMN	JUM	KUM	VTU	FØM	MIM ²	SKM	SOM	TRM	UVM	ØEM
Økonomi													
- Regnskab	A	C	B	B	A	C	B	A	C	C	C	B	A
- Bogholderi	A	A	B	B	A	C	C	A	C	C	A	B	A
- Kassefunktion	A	C	C	B	C	C	C	A	C	C	C	B	C
- Rejseadministration	A	C	C	B	C	C	B	A	C	C	C	C	A
- Rapportering	A	C	C	B	A	C	B	A	C	B	C	C	A
- Økonomistyring	C	C	C	B	C	C	B	B	C	C	C		C
- Controlling	A	C	C	C	A	C	B	A	C	C	C		C
- Tilsyn	A	C	A	C	A	C		B	C				C
It													
- Indkøb	A	A	A	A	A	A	A	A	C	B	A	B	A
- Licensadministration	A	A	A	A	A	A	B	A	C	B	A	B	C
- Systemdrift	A	A	A	A	A	A	A	A	C	C	A	B	B
- Help-desk	A	A	A	A	C	A	C	A	C	C	A	B	C
- Udvikling	A	A	A	C	A	A	B	A	C		A	B	C
- Adm. af kontrakter	A	A	A	A	C	A	A	A	C	C	A	B	C
- Komm./publikation	A	C		C	C	A	B	A	C	B	A		C
Indkøb og udbud													
- Central indkøb	A	A	B	B	A	C	A	A	B	B	C		A
- Fælles udlicitering	A	C	B	B	C	B	A	A	B	B	C		A
Løn og personale													
- Lønanvisning	A	A	A	A	A	C	C	A	B	A	A	A	A
- Refusionsordninger	A	C	C	A	A	C	C	A	C	A	A	A	A
- Registrering af fravær	A	C	C	B	A	C	C	C	C	C	A	C	C
- Pension	A	C	A	A	A	C	C	A	C	C	C	A	A
- Orlov	A	C	C	B	C	C	C	C	C	C	C	A	C
- Ferie	A	C	C	B	C	C	C	C	C	C	C	C	C
- Ansættelse	B	C	C	B	C	C	B	A	C	C	C	A	C
- Personalepolitik	B	C	C	C	C	B	B	A	C	C	C	A	C
- Kompetenceudvikling	B	C	C	C	C	B	B	A	C	C	C	A	C
- Kursusadministration	B	A	C	C	C	B	B	C	C	C	C	C	C
- Kursusudvikling	B	A		C	C	B	B	A	C	C	C	A	C

Anm.: Hvor der anvendes en kombination af flere organisationsformer indenfor en opgave, er den mest vidtgående anført. Opgaver, hvor der kun er oplysninger for få ministerområder, er ikke inkluderet i tabellen.

Kilde: Oplysninger fra den tværministerielle referencegruppe.

Samme tendens ses i en undersøgelse foretaget af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, som viser at 8 ud af 13 ministerier, der havde besvaret spørgeskemaet, har etableret koncernfælles it-funktioner, mens 4 overvejer eller er i gang med at planlægge sådanne funktioner.

² Miljøministeriets Center for Koncernforvaltning blev oprettet 1. april 2004 og idriftsættes den 1. januar 2005. Anførte snitflader og organisering er baseret på beslutningsgrundlaget. Endelig fordeling vil først foreligge ult. 2004. Centret vil tillige omfatte informations- og ejendomsservice.

Udbredelsen af administrative fællesskaber indenfor it kan bl.a. forklares ved, at opgaver indenfor dette område ofte har en generisk karakter, hvor institutionerne uden væsentlige barrierer kan realisere synergigevinster ved etablering af mere eller mindre strukturerede samarbejdsformer.

Ud fra denne betragtning vil det være vanskeligere at overføre opgaver af mere strategisk karakter som fx personalepolitik, kompetenceudvikling og budget- og controllingfunktioner til administrative fællesskaber.

Tablet 3.1. understøtter dette, idet opgaver indenfor disse områder overvejende varetages autonomt i de enkelte institutioner eller i tværgående samarbejdsfora.

3.2. Volumen

Tablet 3.2. nedenfor sammenfatter de administrative fællesskabers volumen indenfor de enkelte ministerområder.

Ved en sammenligning af ressourceforbruget på tværs af ministerområderne skal man være opmærksom på, at der er lagt forskellige snitflader med hensyn til omfanget af opgaver der varetages, samt antallet af institutioner, de administrative fællesskaber betjener.

Tabel 3.2. Administrative fællesskabers volumen og etableringsår

Ministerområde	Årsværk (2004)	Administrativt fællesskab	År for etablering	Årsværk (2004)
BEM	1.600	Beskæftigelsesministeriets Administrative Center (BAC)	2003	70
		Beskæftigelsesministeriets it Enhed (BIT)	2002	40
FIM	1.047	Finansministeriets Administrative Fællesskab (FAF)	2003	24 ³
JUM	4.500	It driftsfællesskab	2004	3
KUM	950	Regnskabscentret	2001	18
	640	It-centret	2001	5
MIM	1.780 ⁴	Center for Koncernforvaltning	2004	149
FØM	4.960	Fælles enhed for udlicitering og indkøb	2001	1 ½
	3.741	Koncern-it	2003	5
VTU	602	Koncern-it	2003	30
SKM	5.250	Indkøb- og udlicitering	2000	1
		Lønadministration	2001	8
		SAP-økonomistyring	2002	0,5
SOM	1.079	Løncentret	2004	7,86
TRM	314	It-driftscenter	2002	6,5
	340	Regnskabscenter	2002	16
ØEM	2.500	Koncernøkonomi	2003	42

Anm.: Ved årsværksopgørelsen i kolonne to er ministerierne blevet bedt om at oplyse årsværksforbruget i de deltagende institutioner i det administrative fællesskab.

Kilde: Oplysninger fra den tværministerielle referencegruppe.

³ Hertil kommer 21 årsværk i FAF, der alene udfører opgaver for Økonomistyringen vedr. det fælles hus og it-forretningssystemerne (de supplerende ydelser).

⁴ Årsværksforbruget er optalt for 2005.

3.3. Organisering og styring

Det administrative fællesskab kan enten organiseres som en selvstændig institution eller som en enhed i en anden institution, eksempelvis departementet eller en styrelse. *Boks 3.3.* nedenfor viser de administrative fællesskabers organisatoriske placering.

Boks 3.3. Organisatorisk placering

Ministerområde	Administrativt fællesskab	Selvstændig institution	Enhed i Departementet	Enhed i styrelse
BEM	Beskæftigelsesministeriets AdministrationsCenter (BAC) Beskæftigelsesministeriets it Enhed: BIT	✓ ✓		
FIM	Finansministeriets Administrative Fællesskab: FAF			✓
JUM	It-driftfællesskab			✓
KUM	Regnskabscentret It-centret			✓ ✓
MIM	Center for Koncernforvaltning	✓		
FØM	Fælles enhed for udlicitering og indkøb Koncern-it			✓ ✓
VTU	Koncern-it			✓
SKM	Indkøbs- og udlicitering Lønanvisning SAP-økonomistyring			✓ ✓ ✓
SOM	Løncentret		✓	
TRM	It-driftscenter Regnskabscenter		✓ ✓	
ØEM	Koncernøkonomi	✓		

Kilde: Oplysninger fra den tværministerielle referencegruppe.

Som det fremgår, er over halvdelen af de administrative fællesskaber organisatorisk placeret i andre institutioner, fortrinsvist en styrelse. Årsagen hertil kan bl.a. være ønsket om at opnå en positiv synergieffekt ved at placere det administrative fællesskab i en styrelse, der besidder en særlig faglig eller organisatorisk kapacitet (spidskompetencemodellen).

Socialministeriet og Trafikministeriet har jf. *boks 3.3.* placeret deres administrative fællesskaber i departementet. Rationalerne herfor kan være flere bl.a., at departementet har den bedste kompetence indenfor det pågældende område. Samtidigt opnår man ved at placere fællesskabet tæt på det strategiske niveau, at det ledelsesmæssige fokus ikke forsvinder fra de administrative opgaver. Omvendt er der en risiko for, at ledelsen overbelastes af detailtekniske spørgsmål.

I Beskæftigelsesministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har man jf. *boks 3.3.* valgt at organisere de administrative fællesskaber som selvstændige institutioner. Fordelene herved er bl.a., at der bliver skabt en klar adskillelse mellem det administrative fællesskab og de øvrige institutioner, ligesom det administrative fællesskabs ledelse vil kunne koncentrere sig om drift og udvikling af administrative funktioner.

I *bilag 2* vises eksempler på styringsrelationer for de forskellige administrative fællesskaber.

Samarbejdet mellem de administrative fællesskaber og de betalende institutioner er i samtlige ministerier kodificeret gennem serviceaftaler, der definerer opgave- og kompetencefordeling. Aftalerne regulerer rammerne for samarbejdet mellem parterne med hensyn til ansvarsfordeling, hvilke ydelser der skal leveres og deres kvalitet, samt hvordan det administrative fællesskab finansieres.

3.4. Finansiering

Dette afsnit beskriver finansieringen af de administrative fællesskaber med udgangspunkt i *tabel 3.6.* nedenfor. I tabellen sondres mellem forskellige finansieringsmodeller. Modellerne fremgår af *boks 3.5.*:

Der henvises til afsnit 4.4. om finansiering for en diskussion af de overvejelser, man bør gøre sig ved valget af finansieringsmodel.

Boks 3.5. Finansieringsmodeller

- *M1: Bevillingsmodel med rammekorrektion:* Ved etableringen af det administrative center korrigeres brugerinstitutionernes rammebevilling forholdsmæssigt på baggrund af de deltagende institutioners bevillinger eller hidtidige ressourceforbrug til løsning af de overførte opgaver.
- *M2: Kombinationsmodel:* Bevillingsfinansieret med mulighed for køb af tillægsydelser eller supplerende ydelser.
- *M3: Fast-betalingsmodel:* Der betales en fast pris for en pakke grundydelse med mulighed for køb af tillægsydelser eller supplerende ydelser.
- *M4: Variabel-betalingsmodel:* Der udbydes en variation af serviceydelser og der betales principielt for hver enkelt i forhold til ydelsens faktiske omkostninger eller medgåede tidsforbrug.

Som det fremgår af *tabel 3.6.* er bevillingsmodellen den mest udbredte finansieringsform. Dette er formentlig et udtryk for, at det er en enkel metode til at finansiere det administrative fællesskab i forhold til de institutioner på ministerområdet, som betjenes af fællesskabet.

Tabel 3.6. Finansiering af administrative fællesskaber/fællesfunktioner

Ministerområde	Økonomi	It	Indkøb og udbud	Løn og personale
BEM	M1	M1	M1	M1
FIM	M4	M4	M4	M4
FVM	M1	M4	M1	M1
JUM		M2		
KUM	M1, M4	M4	M1	M1, M4
VTU		M4		
FØM	M1, M2	M1, M2	M1	M1, M4
MIM	M2	M2	M2	M2
SKM		M1	M1	M1
SOM				M4
TRF		M1, M2		M1, M2
UVM	M1	M1		M1
ØEM	M2	M2	M2	M2

Kilde: Oplysninger fra den tværministerielle referencegruppe.

Det fremgår af ministeriernes bidrag til kortlægningen, at en del af dem påtænker at udvikle finansieringen i retning af den variable betalingsmodel for at skabe øget fokus på omkostninger forbundet med produktionen af ydelserne.

En udbredelse af den variable betalingsmodel vil endvidere være en fordel i forhold til institutionernes håndtering af omkostningsreformen, der stiller krav om, at statslige regnskaber og budgetter skal aflægges efter omkostningsprincipper. Dette betyder, at ressourceforbruget forbundet med forskellige aktiviteter skal kunne opgøres med henblik på bedre økonomistyring og en mere effektiv opgavevaretagelse. Ved den variable omkostningsmodel skabes en direkte kobling mellem ressourceforbrug og aktivitet og dermed mulighed for at budgettere og aflægge regnskab baseret på omkostningsprincipper.

3.5. Case beskrivelser

I det følgende beskrives, hvordan Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har valgt at organisere administrative fællesskaber indenfor deres respektive ministerområder.

3.5.1. Beskæftigelsesministeriet

I. Etablering og administrative områder

På Beskæftigelsesministeriets område er der etableret administrative fællesskaber indenfor den økonomiske forvaltning, IT og personaleområdet:

I. Beskæftigelsesministeriets AdministrationsCenter (BAC) blev oprettet den 1. april 2003. BAC løser både generelle opgaver for hele koncernen og specifikke opgaver for de enkelte institutioner indenfor drift og udvikling af følgende områder:

- Økonomi: Regnskab, bogholderi, kassefunktion, rejseadministration, rapportering samt støtte til budgetfunktionerne
- Løn: Lønadministration, refusionsordninger, registrering af fravær og sagsbehandling om pension
- Indkøb/udbud: Drift og udvikling af Beskæftigelsesministeriets indkøbs- og udbudsfunktion
- Tilsyn: Fører tilsyn med ministerområdets økonomiforvaltning

II. Beskæftigelsesministeriets it-enhed (BIT) blev oprettet 1. september 2002 og med egen bevilling pr. 1. januar 2003 og leverer ligesom BAC både generelle ydelser til hele koncernen samt institutionsspecifikke ydelser. BIT løser opgaver indenfor følgende områder:

- It-indkøb af hardware og licenser
- Systemdrift af hovedparten af BMs it-systemer, herunder firewalls, virus scan, WAN, LAN etc.
- It-Callcenter
- Administration af kontrakter, it-analyser, benchmarking etc.
- It-udviklingsopgaver
- It-test

III. Personaleområdet

Departementets organisations- og personalecenter varetager de personaleadministrative opgaver for departementet samt BIT og BAC. Herudover er der fra maj måned 2003 etableret en fælles rekruttering af AC-generalister for ministerområdets centrale enheder.

2. Organisering

BAC og BIT er begge selvstændige enheder, hvori der henholdsvis er ansat 70 og 40 medarbejdere. De refererer begge organisatorisk til departementschefen. På personaleområdet er der tale om samarbejdsforhold med deltagere fra ministeriets styrelser.

3. Aftaleforhold

Beskæftigelsesministeriets departement har indgået resultat- og udviklingskontrakter med BAC og BIT og direktørkontrakter. Endvidere har BAC og BIT indgået projektaftaler og Service Level Agreements med deres kunder. Der er ingen specifikke aftalemodeller for personaleadministrationen.

4. Finansieringsmodel

BIT og BAC er finansieret ved overførsel af bevilling fra de berørte enheder med henblik på at få løst en fast opgaveportefølje. For BITs vedkommende er der mulighed for køb af tillægssydelser.

5. Realisering af effektiviseringsgevinster

Det er Beskæftigelsesministeriets vurdering, at BAC og BIT kan realisere en effektiviseringsgevinst på i alt 15 pct. i perioden 2005-2007, inkl. de årlige ordinære effektiviseringskrav til statslige institutioner.

For så vidt angår personalecentrets varetagelse af personalefunktioner for BIT og BAC er der tale om en ny konstruktion, hvor gevinsten for de to enheder ligger i, at de ikke har skullet oprette en særlig personaleenhed. Med hensyn til AC-rekrutteringen vil tiltaget antageligt medføre en reduktion af enhedernes tidsforbrug til rekruttering.

6. Anvendelse af digitalisering

Administrationen i Beskæftigelsesministeriets koncern skal udvikles ved at udbrede anvendelsen af it, standardisering og digitalisering af arbejdsprocesser, hvormed der opnås effektiviseringer og skabes jobfunktioner, som er karakteriseret ved jobudvidelse og kvalifikationsudvikling. Det indgår i BITs formål, at enheden skal arbejde på at øge digitaliseringen. Indtil videre har BIT brugt ressourcer på overtagelse af opgaver fra de øvrige institutioner i Beskæftigelsesministeriets koncern og konsolidering, men enhedens kommende udviklingsopgaver har til formål at udbrede anvendelsen af digitalisering indenfor ministerområdet. For så vidt angår personaleadministrationen vil nogle af arbejdsgangene sandsynligvis blive digitaliseret. I AC-rekrutteringen kommunikerer der digitalt i processen, men selve kommunikationen til ansøgerne foregår indtil videre pr. brev eller telefon.

7. Foreløbige erfaringer

BACs hovedfokus i 2003 har været at fastholde og udvikle stabilitet og sikkerhed i driften. I etableringsfasen har der været fokus på at udvikle kunderelationen til styrelserne, opbygge de interne strukturer, udvikle ledelsen, etablere samarbejdssystemet samt rekruttere medarbejdere til tværgående opgaver. Det formelle grundlag i form af kontrakter mellem styrelserne og BAC samt instrukser er endvidere blevet udarbejdet.

Ved erfaringen fra etableringen af BAC har en klar og konsekvent etableringsstrategi været et godt fundament for udvikling af organisationen samt for at igangsætte effektiviseringer og udvikling af de administrative serviceydelser.

På BITs område har en it-benchmarking vist, at Beskæftigelsesministeriets it-anvendelse er relativt effektiv. Det er besluttet yderligere at styrke it-organiseringen samt at forbedre koordinering og ensretning af it-anvendelsen indenfor hele ministeriets område.

3.5.2. Finansministeriet

1. Etablering og administrative områder

Finansministeriet har siden 2000 benyttet en spidskomptencemodel, hvor visse administrative funktioner for hele ministerområdet blev varetaget i styrelser, der havde ekspertise indenfor det pågældende område (eksempelvis bogholderifunktionen i Økonomistyrelsen). Finansministeriets Administrative Fællesskab (FAF) blev oprettet 15. november 2003.

Forud for beslutningen havde et udvalg analyseret muligheder for justeringer af Finansministeriets daværende koncernfunktioner og udarbejdet et beslutningsoplæg. Udvalget anbefalede en samling af koncernfunktionerne i FAF for at opnå en positiv synergieffekt ved at bringe medarbejderne sammen i én organisation med en ledelse, der fokuserede på løsning og udvikling af administrative opgaver. Det var samtidig målet at gøre koncernfunktionerne mere robuste i det daglige og skabe grundlag for øget fokus på udvikling og effektivisering af administrative processer.

FAF varetager følgende opgaver:

- It
- Bogføring
- Lønadministration
- Koncernindkøb
- Kursusudbud

Desuden varetager FAF supplerende ydelser for Økonomistyrelsen, Velfærdskommissionens Sekretariat samt Nordisk Investeringsbank vedr. receptions-, lokalefunktioner og andre funktioner vedr. Sankt Annæ Palæ. Herudover varetages som supplerende ydelser for Økonomistyrelsen og Told- og Skattestyrelsen opgaver vedr. IT-systemerne.

2. Organisering

FAF er oprettet som en selvstændig enhed med to chefer, der organisatorisk er placeret i Økonomistyrelsen. Ledelsesmæssigt refererer cheferne for FAF til Økonomistyrelsens direktør.

Koncernledelsen behandler overordnede spørgsmål af fælles interesse for institutionerne, herunder fungerer den som det øverste brugerforum i forbindelse med FAF's ydelser. Endvidere godkender koncernledelsen FAFs budget og regnskab.

Sekretariatschefskredsen fungerer som brugerudvalg for FAF og rådgiver Økonomistyrelsens direktør samt koncernledelsen. Brugerudvalget behandler principielle spørgsmål vedr. driften af FAF og eventuelle generelle problemstillinger. Forhold mellem FAF og den enkelte kunde behandles bilateralt mellem parterne.

3. Aftaleforhold

Økonomistyrelsens direktør er øverste ansvarlige for driften af FAF. Koncernledelsen kan træffe overordnede beslutninger om koncernfunktionerne, herunder godkende FAFs

budget og regnskab.

Grundlaget for FAFs ydelser til koncernen er en resultatkontrakt mellem departementet og Økonomistyrelsen. Derudover er der indgået administrationsaftaler mellem de enkelte virksomheder (brugere) og FAF om, hvilke konkrete ydelser, der løses af FAF samt betalingen herfor. FAF er i 2004 indtægtsfinansieret fra brugerne.

FAF leverer koncernydelser til departementet, Økonomistyrelsen, Personalestyrelsen, SCKK samt Velfærdskommissionens Sekretariatet. Slots- og Ejendomsstyrelsen indgår ligeledes i FAF bortset fra enkelte funktioner, som først overgår senere.

4. Finansieringsmodel

Finansministeriets Administrative Fællesskab (FAF) er finansieret efter den variable-betalingsmodel, dvs. de enkelte institutioner betaler for de ydelser, de modtager fra FAF.

De hidtidige betalingsprincipper for de omfattede områder er vist i tabellen nedenfor:

Grundydelse	Betalingsprincip
Bogholderi	Antal tastede bilag
Løn	Antal lønregistre, gnst.
Indkøb	Antal lønregistre, gnst.
Kursus	Antal lønregistre, gnst.
It	Antal pc'er

I FAFs kundeføtter for 2004 er der fastsat følgende *generelle betalingsprincipper for driftsudgifterne*.

- *Et forbrugsafhængigt udgiftselement*, der afholdes efter nærmere aftalt fordeling mellem koncernens institutioner, evt. ved grundbevilling.
- *Et forbrugsafhængigt udgiftselement, der kan fordeles på kunderne* efter registreret ressourcestræk, og som derfor fordeles efter direkte afregning.
- *Et forbrugsafhængigt udgiftselement, der ikke kan fordeles på kunderne* efter registreret ressourcestræk, og som derfor fordeles efter nærmere aftalte kriterier (evt. de hidtidige kriterier, jf. tabellen ovenfor).

For investeringerne er fastsat følgende betalingsprincipper:

- *Overvejende forbrugsafhængig investering (kategori 1)*, hvor udgiften fuldt ud afholdes med ligelig fordeling mellem koncernens institutioner.
- *Delvis forbrugsafhængig investering (kategori 2)*, hvor halvdelen af udgiften afholdes med ligelig fordeling mellem koncernens institutioner, og halvdelen af udgiften fordeles efter hidtidig gældende kriterier, dvs. antal pc'er vedr. it, antal tastede bilag vedr. bogholderiet og antal lønregistre vedr. øvrige opgaveområder.
- *Overvejende forbrugsafhængig investering (kategori 3)*, hvor udgiften fuldt ud afholdes efter de hidtidige fordelingskriterier, jf. ovenfor om kategori 2.

5. Realisering af effektiviseringsgevinster

Efter etableringen af de administrative koncernfunktioner i Finansministeriet i 2000, jf. ovenfor om ”spidskompetencemodellen”, har der løbende været realiseret effektiviseringsgevinster. På it-området – som er bemandsmæssigt langt det største af områderne – har effektiviseringsgevinsten i perioden været mindst 20 pct. Erfaringen har således vist, at effektiviseringen bedst indhøstes gennem en løbende tilpasning af arbejdsgange og lignende.

Med henblik på bl.a. at afdække effektiviseringsgevinsterne generelt i perioden 2000-03 og herefter vurdere grundlaget for fremtidige effektiviseringsmuligheder gennemfører FAF p.t. en budgetanalyse af alle organisationens sagsområder. Budgetanalysen ventes afsluttet i efteråret 2004.

6. Anvendelse af digitalisering

FAF skal igennem sit virke understøtte digitalisering af opgavevaretagelsen i Finansministeriets koncern. Enheden er i gang med at analysere mulighederne for at indføre digitalt bogholderi i koncernen, hvilket vil effektivisere arbejdsprocesser i forhold til fakturering og indkøb. Endvidere er der igangsat undersøgelse af mulighederne for yderligere digitalisering indenfor områderne kursusafholdelse og indkøb.

7. Foreløbige erfaringer

FAF har siden oprettelsen i november 2003 gennemført en række initiativer på både udviklings- og driftssiden. På udviklingssiden er der i henhold til Økonomistyrelsens resultatkontrakt med departementet – hvori FAF indgår – bl.a. gennemført standardiserings- og digitaliseringsinitiativer vedr. fx kontoplan, tidsregistrering, uddata mv. På driftssiden er der gennemført fornyede kundefaletter på alle områder (Service Level Agreements) ligesom finansieringsprincipperne er under ændring.

FAFs organisation, jf. ovenfor pkt.2, er midlertidig, således at der i 2005 forventes at blive truffet beslutning om FAFs endelige organisering. Det er endnu for tidligt at foretage en konsolideret vurdering af den nuværende organisation.

3.5.3. Økonomi- og Erhvervsministeriet

1. Etablering og administrative områder

Økonomi- og Erhvervsministeriets administrative fællesskab ”Koncernøkonomi” blev oprettet den 1. juli 2003. Beslutningen om at etablere Koncernøkonomi blev taget af koncernledelsen på baggrund af forudgående analyser af den daværende organisering af økonomifunktionerne i Departementet og 13 styrelser. Analysen påviste følgende fordele ved at samle økonomiadministrative funktioner fra ministerområdet i et center: Effektivisering af eksisterende arbejdsgange, mulighed for fleksibilitet og kvalitetsforbedringer samt udvikling af funktioner.

Ved etableringen af Koncernøkonomi valgte man alene at fokusere på varetagelse af økonomiadministrative opgaver ud fra en antagelse om, at der ville være størst sandsynlighed for realisering af gevinster indenfor dette område. Der er afsat 42 årsværk til Koncernøkonomi, der varetager følgende administrative funktioner:

- Bogholderiopgaver
- Indkøb, generelle aftaler
- Lønadministration
- Regnskab generelt
- Rejseadministration
- Udvikling og vedligeholdelse af fælles registreringsgrundlag
- Visse opgaver vedr. budget og controlling

2. Organisering

Koncernøkonomi er organiseret som en regnskabsførende institution under Økonomi- og Erhvervsministeriets departement. Det ledelsesmæssige ansvar ligger hos en bestyrelse, der består af departementschefen og tre direktører. I den daglige drift refererer chefen for Koncernøkonomi til departementets administrationschef. Personalet i Koncernøkonomi har hele Økonomi- og Erhvervsministeriet som ansættelsesområde.

3. Aftaleforhold

Koncernøkonomi har indgået serviceaftaler med alle styrelser og departementet. I aftalerne specificeres på den ene side, hvilke forpligtelser kunden skal leve op til for, at Koncernøkonomi kan løse sine opgaver, og på den anden side, hvilke basisydelser kunden kan forvente til gengæld for så vidt angår mængde, kvalitet og tidspunkt for levering. Udover basisydelserne har den enkelte institution mulighed for at købe tillægssydelser, der afregnes særskilt. Endelig har Koncernøkonomi indgået aftaler med departementet og Energistyrelsen om levering af henholdsvis personaleadministration og it-support og nærservice som posthåndtering, reception og omstilling mv.

4. Finansieringsmodel

Koncernøkonomis basisydelser bliver finansieret ved et bidrag fra hver enkelt styrelse og departementet, der er fastsat på baggrund af en opgørelse over institutionernes hidtidige ressourceforbrug (årsværk) til løsning af de pågældende opgaver. De frivillige tilvalgsydelser afregnes i henhold til medgået tidsforbrug til løsningen.

5. Realisering af effektiviseringsgevinster

Der blev forud for etableringen af Koncernøkonomi foretaget beregninger af besparelspotentialet ved at samle de økonomiadministrative funktioner. Beregningen bygger på en forudsætning om, at der kan opnås en effektivitet i opgaveløsningen, som svarer til en produktivitet på 80 pct. af gennemsnittet af de tre bedste på hvert opgaveområde. Dette mål skal kunne realiseres inden for de første 4 år og svarer til en besparelse på 30 pct. i forhold til det hidtidige ressourceforbrug.

Det samlede økonomiske billede inkl. etableringsomkostningerne ses i tabel 1 nedenfor.

Tabel 1. Budgetterede driftsudgifter

År	2003	2004	2005	2006	2007
Mio. kr.	11,2*	21,6	19,4	16,9	15,6

*Et halvt år.

Etableringsudgifterne skønnes at blive netto 9 mio. kr., hvorfor det akkumulerede nettoresultat vil udvikle sig som i tabel 2 nedenfor.

Tabel 2. Akkumulerede nettoresultat

År	2003	2004	2005	2006	2007
Mio. kr.	-9,0*	-8,4	-5,6	-0,3	6,2

* Et halvt år.

6. Anvendelse af digitalisering

Koncernøkonomi råder over et fakturahåndteringssystem, hvor kreditorfakturaer modtages og scannes centralt og derefter udsendes til godkendelse og attestation, hvorefter de elektronisk overføres til Navision Stat til bogføring og betaling. Derudover har Koncernøkonomi et rejseafregningssystem, der har digitaliseret processerne omkring tjenesterejser. Endvidere har Koncernøkonomi implementeret et elektronisk blanketsystem, hvor kunderne kan bestille ydelser.

7. Foreløbige erfaringer

Ledelsen af Koncernøkonomi har i forbindelse med etableringen og driften af det administrative fællesskab høstet en række erfaringer: For det første er det vigtigt at formulere klare mål for det administrative fællesskab både med hensyn til dets økonomiske ressourcer og ydelserne, der skal leveres. For det andet skal fordeling af ansvar og kompetence, herunder snitflader i forhold til kunderne beskrives. For det tredje skal der skabes klarhed over interne arbejdsgange herunder standardisering af processer. For det fjerde skal der i opstartsfasen sættes fokus på personalet med hensyn til udvælgelse samt afklaring og matchning af kompetencer i forhold til opgaverne. For det femte forudsætter en succesfuld implementering af nye digitaliserede arbejdsprocesser fokus på brugerne – egne ansatte såvel som kunder - der skal oplæres i korrekt brug af systemerne. Slutteligt betyder opdelingen i en bestiller udfører relation samt den fysiske afstand som Koncernøkonomi medfører, at der stilles øgede krav til dokumentation for hvad der er leveret, hvornår og hvordan.

Kapitel 4

Centrale overvejelser omkring administrative fællesskaber

4.1. Fordele og ulemper

Som det fremgår af kapitel 3, har flere ministerier de seneste år iværksat konkrete tiltag til effektivisering af de administrative støttefunktioner gennem ændret organisering, herunder etablering af administrative fællesskaber. Den private sektor har i en længere periode med overvejende positive resultater benyttet tilsvarende servicefællesskaber, som det fremgår af kapitel 6.

En ny organisering af de administrative opgaver indebærer både fordele og ulemper. Det er vigtigt at holde sig såvel mulige fordele og ulemper for øje, således at det sikres, at fordelene faktisk realiseres, og at ulemperne så vidt muligt afbødes gennem kompenserende foranstaltninger.

I de to bokse nedenfor sammenfattes mulige fordele og ulemper ved etablering og drift af administrative fællesskaber. Udgangspunktet for opstillingen af fordele og ulemper er i høj grad forhold, som deltagerne i den tværministerielle referencegruppe har fremhævet.

Fordele og ulemper vil variere mellem ministerområder afhængigt af den konkrete organisationsform, faglige traditioner, personalemæssige forhold, den eksisterende økonomistyring, antal enheder og enhedernes geografiske placering. Disse forhold skal der tages særligt højde for i forbindelse med de konkrete overvejelser om reorganisering af varetagelsen af de administrative funktioner på et givet ministerområde.

Boks 4.1.1. Mulige fordele ved administrative fællesskaber

Effektiviseringspotentiale og øget omkostningsbevidsthed

Etablering af administrative fællesskaber giver stordriftsfordele, idet de samme funktioner og kompetencer ikke duplikeres i koncernen. Samtidig synliggøres ressourceforbruget ved etablering af en separat enhed, hvilket skaber et bedre grundlag for at optimere arbejdsprocesser og prioritere mellem opgaver. Endelig kan kortlægning og definering af opgaver og processer i forbindelse med etablering og drift af et administrativt fællesskab hjælpe offentlige organisationer til at håndtere udfordringsretten, idet opgaver, processer og omkostninger vil være velbeskrevne.

Mindre sårbarhed og mere fleksibel ressourceallokering

Det administrative fællesskab vil medføre mindre sårbarhed ved sygdom og fravær, idet der er flere medarbejdere, som vil kunne overtage den fraværendes arbejdsopgaver. Samtidig giver større medarbejdervolumen bedre muligheder for fleksibel ressourceallokering, ligesom fællesskaberne gør det lettere at overholde regnskabsreglerne om bl.a. funktionsadskillelse, hvilket kan være et problem i mindre institutioner.

Kritisk massekompetencefond

Samling af funktioner vil give en bredere kompetencefond samt større kapacitet på kritiske kompetencer i opgaveløsningen. Dette understøtter endvidere udviklingen af et fagligt miljø med kvalitet ved at muliggøre såvel specialisering som professionalisering.

Kompetenceudvikling og -fastholdelse

Centraliseringen af kompetencer understøtter udvikling og fastholdelse af medarbejdere i et spændende arbejdsmiljø. Dette understøttes af, at en administrativ støttefunktion ved flytning til et administrativt fællesskab overgår til at være en kerneopgave, hvilket medfører øget fokus og mulighed for kvalitetsløft.

Ledelsesfokus på kerneopgaver

Ledelseskapacitet kan fokuseres på organisationens kerneaktiviteter og på strategiske aspekter af de administrative funktioner frem for driftsmæssige aspekter af administrationen.

Klar ansvarsfordeling og klare mål

Formalisering af ansvarsfordelingen mellem bestiller og udfører kan sammen med præcise beskrivelser og regulering af udførerens leverancer gøre det lettere at stille krav til udføreren og evaluere det leverede produkt. Dette forudsætter opbygningen af bestillerkompetence hos bestilleren, dvs. kompetence til præcist at definere organisationens krav til leverandøren, samt opfølgningsskapacitet.

Boks 4.1.2. Mulige ulemper ved administrative fællesskaber

Mindsker mulighed for individuelle ydelser og fleksibilitet

Da det administrative fællesskab ofte skal servicere en bred vifte af institutioner kan der opstå et problem med hensyn til at tilgodese alles behov, ligesom arbejdsprocesser og systemer skal standardiseres for at opnå fleksibel ressourceallokering og rationaliseringsgevinster.

Mindre nærhed og tab af strategisk administrativ kompetence

En væsentlig ulempe for brugerne kan være oplevelsen af mindre nærhed i forhold til levering af ydelser og afhjælpning af konkrete problemer. Der er en risiko for, at bestiller vælger at opbygge egne kompetencer ("skyggeorganisationer"), dersom denne ikke er tilfreds med servicen, hvilket underminerer realisering af effektiviseringsgevinsterne. Samtidig er det dog nødvendigt, at bestillerenhederne opretholder en vis strategisk kompetence på området med henblik på at kunne definere præcise krav til det administrative fællesskab og at følge op på de leverede ydelser (jf. afsnit 4.3.). Begge disse forhold vil alt andet lige føre til skærpede dokumentationskrav.

Kulturforskelle og organisatorisk opbakning

Det kan være en vanskelig proces at ændre adfærd hos medarbejder fra forskellige institutioner, der samles som følge af etableringen af et administrative fællesskab, både med hensyn til samarbejde såvel som til at indlære nye kompetencer og rutiner i forbindelse med eksempelvis implementering af digitaliserede arbejdsgange.

Stiller krav til aftalegrundlaget

Centralisering af arbejdsopgaver, herunder servicering af departement og institutioner, stiller krav til logistik og koordinering mellem det administrative fællesskab og de enheder, der betjenes. Det er derfor særligt vigtigt, at aftalegrundlaget er klart og entydigt med hensyn til fordeling af ansvar, kompetencer og forretningsgange (hvem der gør hvad, hvornår og hvordan). Ligeledes er præcise bestemmelser i ministerie- og virksomhedsinstrukser med hensyn til ansvarsfordelingen meget centrale.

Stor afhængighed af it-systemer

Bevirker at bestiller-organisationerne er meget udsatte, hvis systemerne ikke fungerer optimalt eller bryder sammen, da man ikke har umiddelbare alternativer i huset.

Imidlertid vil alle faglige miljøer som udgangspunkt være godt tjent med effektive, driftsikre og professionelle administrative støttefunktioner. Ligeledes er det vigtigt at være opmærksom på, at omstillingen i sig selv kan udgøre den største barriere. Dette underbygges af erfaringerne fra den private sektor (jf. kapitel 6), hvor modstand internt i organisationen har været en væsentlig faktor. I alle de beskrevne virksomheder er det imidlertid lykkedes at overkomme modstanden og i høj grad at vende omstillingen til en positiv drivkraft. Det er således væsentligt at understrege, at det der kan optræde som modstand mod etablering af et administrativt fællesskab

i mange tilfælde kan være en almindelig bekymring over organisatorisk omlægning.

I boksen nedenfor oplistes centrale temaer, som kan danne udgangspunkt for overvejelser om etablering af administrative fællesskaber. Ikke alle temaerne vil være relevante på alle ministerområder, ligesom nogle ministerområder vil være karakteriseret af specielle forhold, som kræver særlig opmærksomhed. Der sondres mellem *generelle overvejelser*, dvs. forhold der skal fastlægges forud for etableringen af et administrativt fællesskab og *kritiske succesfaktorer*, dvs. forudsætninger for at opnå de mulige fordele.

Boks 4.1.3. Centrale temaer

<u>Generelle overvejelser</u>	<u>Kritiske succesfaktorer</u>
Volumen og dimensionering - afsnit 4.2. Styring og ansvarsfordeling – afsnit 4.3. Finansiering – afsnit 4.4. Opgaver og snitflader – afsnit 4.5.	Standardisering – afsnit 4.6. Klart aftalegrundlag – afsnit 4.7 Personale og organisation – afsnit 4.8. Koordinering og forankring – afsnit 4.9.

For hvert af temaerne opstilles i det følgende tjeklister samt forslag til konkrete understøttende redskaber og kompenserende foranstaltninger for potentielle ulemper.

Tjeklisterne omfatter ikke alle relevante overvejelser, der bør gøres, ligesom listerne over mulige redskaber ikke dækker alle potentielle behov – både de konkrete overvejelser og de specifikke behov afhænger af det enkelte ministeriums organisationsform, faglige traditioner, personalemæssige forhold, den eksisterende økonomistyring, antal enheder og enhedernes geografiske placering. Listerne er imidlertid ment som en inspiration og som en hjælp til at komme i gang.

4.2. Volumen og dimensionering

Et administrativt fællesskab har behov for en vis volumen for at kunne realisere de potentielle fordele ved samling af de administrative funktioner.

Volumen måles normalt i antallet af årsværk, der er forbundet med opgaveløsningen. Dimensioneringen af det administrative fællesskab kan tage udgangspunkt i det antal årsværk, der i de enkelte institutioner er forbun-

det med løsningen af de opgaver, der overføres til det administrative fællesskab. En konkret opgave, uanset om der er tale om en hel enhed eller konkrete ydelser eller aktiviteter, skal vurderes i forhold til, om opgaven har en tilstrækkelig stor volumen på tværs af ministerområdet til at effektiviseringsgevinster kan forventes. For at de nævnte fordele med hensyn til fagligt bæredygtige miljøer, specialisering og fleksibel ressourceallokering kan realiseres er der behov for en vis kritisk masse.

Med henblik på hjemtagning af de forventede effektiviserings- og rationaliseringsgevinster bør der i beslutningsgrundlaget opstilles en business-case, der estimerer såvel økonomiske gevinster som etablerings- og udviklingsomkostninger over det administrative fællesskabs første år. Hvis der på ministerområdet tidligere har været fællesfunktioner kan nogle af de potentielle rationaliseringsgevinster allerede være realiseret. En del af effektiviseringsgevinsten bør tages ved etableringen og gerne kombineres med klare aftaler med et flerårigt perspektiv, idet det erfaringsmæssigt er særdeles vanskeligt at realisere effektiviseringsgevinster, der ikke er kvantificerede.

Ved dimensionering af det administrative fællesskab bør der desuden tages stilling til, hvorledes ressourcejustering ved frafald af kunder til det administrative fællesskab eller bortfald af opgaver skal håndteres. Af hensyn til fællesskabet bør der være en rimelig varslingsfrist i forhold til væsentlige ændringer af ydelsesforbruget.

I den forbindelse er det væsentligt at være opmærksom på, at mange omkostninger er faste på kort sigt, mens de fleste omkostninger på længere sigt er variable. Ligeledes kan der være tilfælde, hvor ressourceforbruget indenfor bestemte intervaller er fast, fordi der i instrukser eller andre regelsæt er fastsat bestemmelser om fx funktionsopdeling, som kræver minimum to personer. En reduktion i antallet af transaktioner kan derfor ikke nødvendigvis automatisk omsættes til en tilsvarende reduktion af ressourceforbruget. Et eksempel er lønanvisning, hvor der skal være funktionsopdeling mellem indtastning og frigivelse, hvorfor en reduktion af antallet af lønregistre ikke nødvendigvis kan modsvares af en reduktion af ressourceforbruget til lønadministration.

Dimensioneringen af det administrative fællesskab afhænger naturligvis af de specifikke snitflader, der lægges mellem opgaveløsning centralt og decentralt, jf. afsnit 4.5.

Boks 4.2. Tjekliste og redskaber – volumen og dimensionering

Tjekliste

- Hvor mange årsværk er der knyttet til den nuværende opgaveløsning i de enkelte institutioner?
- Hvilken økonomi er der knyttet til opgaven/opgaverne?
- Vurderes denne volumen tilstrækkelig til at understøtte realisering af de potentielle fordele ved samlingen af funktionerne?
- Står etableringsomkostningerne i et rimeligt forhold til de forventede gevinster?
- Hvordan håndteres eventuelle fremtidige opgave- eller kundebortfald?

Redskaber

- Kortlægning af det nuværende ressourceforbrug til de administrative opgaver i de enkelte institutioner.
- Såfremt den fornødne volumen ikke umiddelbart er tilstede på enkelte områder, kan en eller begge af følgende fremgangsmåder anvendes:
 - o Bundtning af komplementære opgaver
 - o Organisatorisk placering i sammenhæng med anden institution på ministerområdet
- Opstilling af business-case med henblik på at afdække forholdet mellem etableringsomkostninger og effektiviseringspotentialer samt plan for realisering af effektiviseringspotentialer.
- Effektiviseringspotentialer kan afdækkes med udgangspunkt i best practice sammenligning af den nuværende opgaveløsning i de enkelte enheder. På baggrund heraf dimensioneres den fremtidige organisation. For et eksempel herpå se Økonomi- og Erhvervsministeriets model som beskrevet i afsnit 3.6.
- Fastsættelse af procedurer, herunder varslingsfrister, for udtræden af fællesskabet.

4.3. Styring og ansvarsfordeling

Beslutnings- og aftalegrundlaget for det administrative fællesskab bør fastsætte klare styringsrelationer og præcisere ansvarsfordelingen mellem det administrative fællesskab (udføreren) og de betalende institutioner (bestillerne).

Ved etablering af et administrativt fællesskab fastholdes ansvaret for de deltagende institutioners økonomi hos den øverste ledelse i de pågældende institutioner. Det vil således fortsat være ledelsen i de enkelte institutioner, der har det endelige økonomiske og regnskabsmæssige ansvar. Le-

delsen i det administrative fællesskab har omvendt ansvaret for, at opgaveløsningen følger de administrative og revisionsmæssige forskrifter.

Bestillerens opgave er at fastsætte de overordnede økonomiske og administrative rammer, og beskrive de ydelser/opgaver, der skal leveres, herunder omfang og kvalitet. Dette kræver, at bestilleren definerer egne behov og prioriterer indenfor de opstillede rammer, dersom efterspørgslen ikke kan efterkommes indenfor rammerne.

Derudover skal bestilleren, når ydelserne leveres, kontrollere ydelsernes kvalitet og indhold. Bestillerne eller brugerne har desuden et ansvar for at levere et tilstrækkeligt grundlag for, at det administrative fællesskab kan udføre opgaverne på betryggende vis, fx korrekt udfyldte og rettidigt oversendte lønbilag.

Det er således væsentligt, at bestillerenheden har en vis strategisk administrativ kompetence til dels at specificere kravene til den nye organisation og dels at følge op på de leverede ydelser. Ofte ligger denne kompetence og det nære kendskab til ydelserne i de udskilte enheder, hvilket nødvendiggør en opbygning af bestillerkompetence og opfølgingskapacitet i bestillerenhederne.

Udførerens opgave er at producere og levere de aftalte ydelser på en effektiv måde, løbende dokumentere indhold og kvalitet af de leverede ydelser og løbende udføre en effektiv styring af produktion og økonomi. Samtidig vil udføreren indenfor de opstillede rammer have en vis metodefrihed i forhold til, *hvordan* de pågældende ydelser leveres.

Ledelsen kan opleve manglende sparring på det strategisk administrative niveau, når kompetencen udflyttes. Omvendt kan udflytning og samling give mulighed for mere kvalificeret modspil og professionel service, hvis der etableres hensigtsmæssige koordinations- og rapporteringsmekanismer.

Boks 4.3. Tjekliste og redskaber – styring og ansvarsfordeling

Tjekliste

- Hvordan skal det administrative fællesskab organisatorisk forankres i forhold til ministerområdet, herunder koncernledelsen?
- Hvem skal lederen af det administrative fællesskab referere til fagligt og administrativt?
- Hvilke rapporteringsprocedurer skal gælde i forhold til såvel ledelsen i de enkelte bestillerenheder som koncernledelsen?
- Hvordan sikres og organiseres brugerindflydelse?
- Hvilke instrukser gælder for det administrative fællesskab?
- Hvordan skal det administrative fællesskab evalueres?

Redskaber

- Opstilling af klare mål og styringsrelationer i form af resultatkontrakter for det administrative fællesskab og/eller dets leder og Service Level Agreements (SLA), der beskriver ydelseernes omfang og kvalitetsniveau (se endvidere afsnit 5.6.).
- Instrukser: Der udarbejdes regnskabsinstruks, sikkerhedsinstruks mv. for det administrative fællesskab, således at kunderne – der fortsat har det regnskabsmæssige ansvar for deres organisation – kan sikre sig, at opgaverne håndteres på betryggende vis. Desuden skal ministeriets regnskabs-, ministerie- og virksomhedsinstrukser tilpasses.
- Institutionaliseret dialog mellem bestiller og udfører: Procedurer for tilstrækkelig og målrettet ledelsesrapportering/-information, herunder definition af rapporteringens hyppighed, indhold og form bør indgå i aftalegrundlaget.
- Planlægning af evalueringer i form af brugerundersøgelser eller kvantitativ opfølgning på målopfyldelse, samt undersøgelser af medarbejdertilfredshed.

4.4. Finansiering

Det er hensigtsmæssigt at overveje en passende model for fordeling af det administrative fællesskabs omkostninger mellem de betalende institutioner. Den valgte finansieringsmodel bør være gennemskuelig, indebære så få transaktionsomkostninger som muligt og tilskynde det administrative fællesskab til at fokusere på udvikling, effektivisering og kundeorientering.

For at øge omkostningsbevidstheden og synliggøre medgået ressourceforbrug til produktionen er det en fordel i et vist omfang at basere finansieringsmodellen på forbrugsafhængig ydelsesbetaling.

Der kan overordnet sondres mellem tre finansieringsformer, jf. afsnit 3.3. ovenfor:

Boks 4.4.1. Tre finansieringsmodeller

Bevillingsfinansiering ved rammekorrektion (M1): Der overføres bevillinger fra bestillerenhederne til det administrative fællesskab svarende til de overførte opgavers volumen (for fastsættelse af volumen se afsnit 5.1. ovenfor).

Kombinationsfinansiering (M2): Bevillingsfinansieret med en grundbevilling, som finansierer et fastsat niveau af grundydelse. Herudover er der mulighed for køb af tillægsydelse eller supplerende ydelser.

Betalingsfinansiering (M3 + M4): Princippet er her en tilnærmet markedsmode, hvor prisen for de enkelte ydelser fastsættes på baggrund af de faktiske medgåede ressourcer til produktion af den pågældende ydelse. Der kan sondres mellem to undermodeller, nemlig fast betaling, hvor der betales en fast pris for en pakke grundydelse med mulighed for køb af tillægsydelse, og variabel betaling, hvor der betales efter (tilnærmet) forbrug.

Bevillingsmodellen kan være velegnet i etableringsfasen, idet denne model ikke forudsætter et meget præcist kendskab til de omkostninger, der medgår til produktionen af de enkelte ydelser.

På lidt længere sigt vil det dog oftest være hensigtsmæssigt at etablere en variant af betalingsmodellen, hvor kunderne betaler efter forbrug af det administrative fællesskabs ydelser. Denne form for finansiering giver en incitamentsstruktur, der - for både bestiller og udfører - understøtter omkostningsbevidsthed og prioritering.

Prisen for ydelserne fastsættes på baggrund af de omkostninger, der er forbundet med produktionen af ydelserne. For nærmere vejledning henvises til Finansministeriets vejledninger om priskalkulation og prisfastsættelse.

I det administrative fællesskabs første eksistensperiode bør der være plads til tilpasning af prisstrukturen, idet det kan være vanskeligt at fastsætte omkostningerne præcist, hvis disse ikke tidligere har været nøjagtigt opgjort. Desuden kan den valgte finansieringsmodel vise sig at have utilsigtede virkninger i form af u hensigtsmæssige incitamentsstrukturer, hvilket der må være mulighed for at korrigere for. Det skal tillige overvejes, hvordan løbende rationaliseringsgevinster fordeles mellem kunderne og det administrative fællesskab. En fortsat effektivisering vil ofte forudsætte, at

der i det administrative fællesskab afsættes ressourcer til udvikling. Det kan tale for, at en del af effektiviseringsgevinsten bliver i det administrative fællesskab.

Endelig bør sammenhængen mellem drifts- og investeringsbudgetter nøje overvejes. Ofte kræver realisering af rationaliserings- og effektiviseringsgevinster forudgående og løbende investeringer. Derfor er det ikke nødvendigvis hensigtsmæssigt, at beslutningskompetencen for så vidt angår investering og drift er adskilt. Typisk vil investeringsbeslutninger blive truffet af de deltagende enheder i fællesskab (sekretariatschefkreds eller koncernledelse), idet bestillerne – som også betaler for investeringerne – naturligt nok ønske en vis indflydelse på større investeringsbeslutninger. Kompetencen til og forudsætningerne for investeringsplanlægning ligger imidlertid i det administrative fællesskab, som har dels faglig viden om og dels nærhed til opgaverne.

En løsning på problemstillingen kan være at fastsætte en initiativforpligtelse for det administrative fællesskab for så vidt angår investeringer, at etablere faste procedurer for udarbejdelse af, løbende opfølgning på og revision af investeringsplaner.

Boks 4.4.2. Tjekliste og redskaber - finansiering

Tjekliste

- Skal det administrative fællesskab finansieres ved bevilling eller forbrugsafhængig betaling eller en kombination af de to?
- Hvis der vælges forbrugsafhængig betaling: Kan medgået ressourceforbrug fastlægges tilstrækkeligt klart til at sikre både en gennemskuelig og rimelig prisstruktur og et tilstrækkeligt økonomisk grundlag til det administrative fællesskab?
- Hvordan skal løbende rationaliseringsgevinster fordeles mellem kunder og leverandør?
- Hvordan skal den økonomiske risiko fordeles mellem de deltagende institutioner?
- Hvordan skal forholdet være mellem beslutningskompetencen vedrørende midler til investering og drift?

Redskaber

- Ved bevillingsfinansiering overføres bevilling fra de deltagende institutioner til det administrative fællesskab svarende til de overførte opgavers volumen. I fastsættelsen af den overførte bevillings størrelse kan desuden indgå aftalte etableringsomkostninger, ligesom effektiviseringsgevinster, der forventes indhøstet umiddelbart ved etableringen, kan fratrækkes.
- Prisstruktur ved forbrugsafhængig betaling (drift): For institutioners salg af varer eller tjenesteydelser gælder som udgangspunkt, at der ved prisfastsættelsen skal opnås dækning for de langsigtede gennemsnitsomkostninger. I prisstrukturen kan desuden tages højde for midler til udviklingsaktiviteter i det administrative fællesskab. En nærmere beskrivelse af de elementer, der bør indgå i omkostningsberegningen findes i vejledning i priskalkulation i Økonomi-Administrativ Vejledning (www.oav.dk). Bevillingsteknisk opføres den forventede eller aftalte udgift på finansloven for bestilleren og indtægten for leverandøren og overføres ved intern statslig overførsel.
- Procedure for investeringsplanlægning: For at sikre at investeringer kan understøtte en fortsatte effektivisering, bør der etableres faste procedurer for udarbejdelse af og løbende opfølgning på og revision af investeringsplaner.
- Fordelingsnøgle for effektiviseringsgevinster: For at sikre det administrative fællesskabs incitament til og mulighed for effektivisering kan det fastsættes, at en del af gevinsterne herved tilfalde det administrative fællesskab selv.
- Fordelingsnøgle for økonomisk risiko: Den økonomiske risiko kan enten bæres af leverandøren alene, som det typisk er tilfældet ved køb af varer og tjenesteydelser på et marked, eller den kan deles af de involverede parter. Hvis det administrative fællesskab organisatorisk er en del af en virksomhed på ministerområdet, har denne virksomhed det økonomiske ansvar. I praksis vil departementschefen dog oftest have et vist ansvar, uanset om det administrative fællesskab er en del af departementet eller ej, idet der er tale om koncern-funktioner.

4.5. Opgaver og snitflader

For at administrative opgaver kan overføres til et administrativt fællesskab må det være muligt at udskille opgaven fra de pågældende enheders kerneopgaver eller forretning.

Når de administrative opgaver gennemgås med henblik på at fastlægge, hvorvidt de er egnede til løsning i et administrativt fællesskab, er det væsentligt at overveje snitfladerne mellem opgaverne og mellem de enkelte delelementer af opgaverne. Det kan i den forbindelse overvejes, hvorvidt opgaver kan sammensættes og opsplittes på nye måder, der gør dele af dem egnede til varetagelse i et administrativt fællesskab.

Generelt kan der skelnes mellem driftsopgaver og mere strategiske eller policy-prægede opgaver. Sidstnævnte kræver oftest et indgående kendskab til den pågældende organisation, herunder dens opgaver og den kontekst, der opereres i. I tabellen nedenfor vises eksempler på nogle af de funktioner, der løses i eksisterende administrative fællesskaber opdelt i henholdsvis driftsmæssige og strategiske opgaver.

Tabel 4.5.1. Administrative opgaver

Område	Drift	Policy
<i>Økonomi</i>	Bogholderi Regnskab Uddata Kassefunktion Rejseadministration	Budgetlægning Budgetopfølgning Ledelsesinformation Udarbejdelse af årsrapporter Controlling Udarbejdelse af politikker, instrukser mv.
<i>Rejseadministration</i>	Bestilling og afregning Administration af kreditkort	Fastlæggelse af politik
<i>Indkøb</i>	Leverandørstyring Bestilling	Indkøbspolitik
<i>Løn</i>	Lønanvisning	Indplacering Forhandling Budgetlægning Controlling Udarbejdelse af lønpolitik
<i>Personale-administration/ HR</i>	Administration af orlov, ferie, opslag, ansættelse, afskedigelse, orlov, refusioner mv.	Ledelse og organisationsudvikling Kompetenceudvikling Planlægning af ansættelse, afskedigelse mv.
<i>It</i>	Systemdrift Brugersupport Leverandørstyring Licensadministration Indkøb Hjemmeside (drift) Intranet (drift)	It-sikkerhed Hjemmeside (udvikling) Intranet (udvikling)

Umiddelbart kan de mere driftsmæssige opgaver forholdsvis problemløst varetages i en separat organisation, ligesom udviklingsopgaver i relation hertil også med fordel kan samles. Herved opnås kritisk masse både i forhold til eksterne leverandører (storkundeaftaler mv.) og i forhold til intern frigørelse af kompetencer og ressourcer.

Typisk kræver de mere strategiske opgaver et indgående kendskab til bestillerenhedens forretning og nærhed til ledelsen i den pågældende enhed. Diversiteten i de deltagende enheders opgaver, medarbejdere mv. vil være bestemmende for, hvor snitfladerne i det konkrete tilfælde skal lægges, idet fællesfunktioner forudsætter en vis ensartethed på tværs af de delta-

gende institutioner. Ministerområder med forholdsvist ensartede opgaver og medarbejdere vil derfor oftest kunne inkludere flere strategiske funktioner, mens det for ministerområder med meget forskellige forretninger og medarbejdere typisk vil være vanskeligt.

Boks 4.5.2. Tjekliste og redskaber – opgaver og snitflader

Tjekliste

- Løses opgaven på tværs af de deltagende enheder?
- Kan opgaven udskilles fra enhedernes kerneopgaver ('forretningen')?
- Kan opgaver sammensættes eller opsplittes på nye måder?
- Hvilke fordele og ulemper vil der være forbundet med at samle opgaveløsningen i et administrativt fællesskab?
- Hvilken systemunderstøttelse eksisterer i dag i de enkelte enheder, og hvilke systembehov vil der være ved fremtidig løsning i et administrativt fællesskab?

Redskaber

- Analyse og kortlægning af arbejdsgange og processer for at sikre, at der kan lægges et hensigtsmæssigt snit. Som værktøj til kortlægning og gennemgang af opgaver kan den model, der opstilles i vejledningen til udarbejdelse af effektiviseringsstrategier – opgavekataloget og opgavehierarkiet – anvendes. For nærmere beskrivelse af metoden henvises til publikationen 'Effektiv opgavevaretagelse i staten', Finansministeriet 2003.
- Kortlægning af systemer til understøttelse af de pågældende opgaver (nuværende samt fremtidige behov).

4.6. Standardisering

Som nævnt ovenfor er det en forudsætning for løsning af administrative opgaver i et administrativt fællesskab, at disse er fælles for alle de betalende enheder. Imidlertid vil der ofte være væsentlige forskelle i den måde, hvorpå opgaverne løses i de enkelte enheder.

Standardisering af processer og ydelser mellem de institutioner, der indgår i et det administrative fællesskab, er en forudsætning for at ressourceforbruget på disse ydelser kan reduceres. Det er ikke nok at samle opgaverne for at opnå effektivisering – besparelserne realiseres først når samlingen kombineres med en vis grad af standardisering. Især er harmonisering af it-understøttelse af arbejdsprocesser og forretningsgange en nødvendighed for dels at kunne allokere ressourcer fleksibelt og dels at kunne realisere stordriftsfordele ved indkøb og udvikling af systemer.

De stordriftsfordele og synergieffekter, der kan opnås ved standardisering, giver plads til, at standardiseringen kan ske på et højt fagligt niveau og ikke efter laveste fællesnævner, samtidig med at der kan indhøstes effektiviseringsgevinster.

Standardisering medfører desuden større driftssikkerhed, mere fleksibilitet og en højere grad af professionalisme bl.a. ved at reducere omkostninger til oplæring af medarbejdere og give mulighed for mere fleksibel ressourceallokering. Endelig vil fælles systemer og ensartet anvendelse af disse betyde en mere konsistent og professionel opgaveløsning til gavn for brugere, idet specialisering bliver muligt.

For så vidt angår indkøb skyldes effektiviseringspotentialer ikke kun den større volumen og dermed mulighed for storkundeaftaler, men tillige det faktum, at der samlet set er færre medarbejdere i koncernen, der bruger tid på indkøb.

Boks 4.6. Tjekliste og redskaber – standardisering

Tjekliste

- Hvilke forskelle og ligheder er der i forretningsgange og opgaveløsning på tværs af enhederne?
- Hvilke forskelle og ligheder er der i den nuværende systemunderstøttelse af opgaveløsningen?
- Hvad er de fremtidige behov dels på systemsiden og dels i forhold til harmonisering af regler, procedurer og forretningsgange?

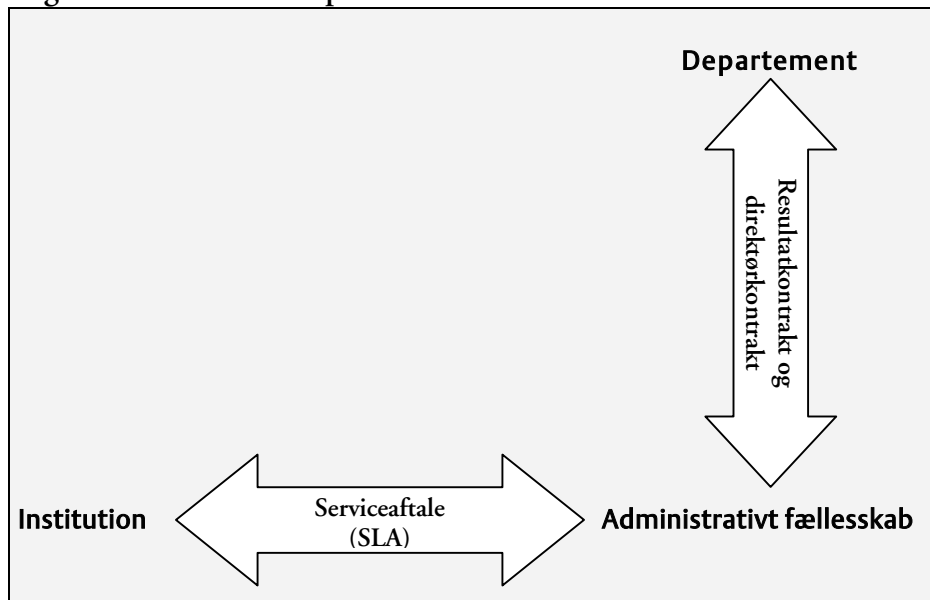
Redskaber

- Forudgående kortlægning og analyse af systemer, processer og uddatabehov i de enkelte institutioner.
- Fælles tidsregistreringssystem
- Fælles økonomistyringssystem og registreringsgrundlag (kontoplan).
- Fælles system til elektronisk fakturabehandling.
- Fælles indkøb. Økonomistyrelsen stiller værktøjer til effektivisering af indkøb til rådighed, bl.a. udviklingsmodel for effektive indkøb, som kan anvendes til at identificere konkrete indsatsområder i forhold til at effektivisere indkøb.
- Standardisering af blanketter, formularer mv.

4.7. Aftalegrundlag

Aftalegrundlaget for det administrative fællesskab vil ofte være tredelt bestående af resultatkontrakt, direktørkontrakt og serviceaftaler, jf. figur 4.7.1. nedenfor:

Figur 4.7.1. Aftalekoncepter vedr. administrative fællesskaber



For det første vil der ofte være udarbejdet en resultatkontrakt mellem departementet og det administrative fællesskab, hvis det er en selvstændig institution. Ellers vil resultatkravene indgå som delelement i resultatkontrakten for den institution, hvor det administrative fællesskab er placeret organisatorisk¹.

Resultatkontrakten bør udarbejdes med udgangspunkt i vejledningen fra regeringens moderniseringsprogram, *Effektiv opgavevaretagelse i Staten*, kapital 3 om resultatkontrakter. I resultatkontrakten defineres og prioriteres en række mål i forhold til institutionens opgavevaretagelse og i tilknytninger hertil opstilles resultatkrav.

¹ For et eksempel herpå henvises til bilag til Økonomistyrelsens resultatkontrakt for 2004:

http://www.oes.dk/graphics/Arkiv_publicationer/pdf_publicationer/faf_resultatkontrakt_2004.pdf

For det andet kan der være udarbejdet en direktørkontrakt for den øverste ansvarlige for driften af det administrative fællesskab. Direktørkontrakten skal give den pågældende direktør et økonomisk incitament til at efterleve de i resultatkontrakten opstillede resultatkrav.

For det tredje skal der udarbejdes Serviceaftaler (SLA) mellem det administrative fællesskab og de enkelte kunder. Serviceaftaler skal understøtte etableringen af et kunde-leverandør forhold. Dette sker ved at fastlægge en klar ansvarsfordeling mellem kunde og leverandør og klare leverance- og kvalitetsmål for det administrative fællesskab.

Serviceaftalerne skal beskrive opgaver, omfang og kvalitet, samt specificere snitflader og forretningsgange mellem central og decentral opgavevaretagelse. Desuden skal forretningsgange og processer beskrives udførligt og præcist, ligesom eventuelle frister for begge parter skal indgå. Især er det vigtigt, at det er aftalt, hvem der har ansvaret for opgaver, der ikke naturligt ligger det ene eller det andet sted. Et eksempel er ansvaret for den løbende vedligeholdelse af de uddata, der genereres i forbindelse med de administrative funktioner, men anvendes i de enkelte institutioners økonomistyring og ledelsesrapportering.

Med klare mål for leverancer og kvalitetsniveau får kunderne bedre mulighed for at holde udføreren fast på udmeldte mål for service og betjening. Samtidig er et klart aftalegrundlag med til at sikre en forventningsafstemning mellem bestiller og udfører. Der bør endvidere fastsættes præcise procedurer for opfølgning, herunder tidsfrister mv.

Det bemærkes, at de enkelte bestillers ansvar ikke ændres som følge af indgåelsen af en serviceaftalen, da det administrative fællesskab udfører opgaverne på vegne af den pågældende bestiller. Det er fortsat bestilleren, der har ansvaret for, at opgaverne løses på betryggende vis. Bestiller skal således sikre, at administrationsaftalerne er dækkende for opgavevaretagelsen samt virksomhedens tilsynsforpligtelse.

Endelig er det centralt, at proceduren for tvisthåndtering er beskrevet i aftalegrundlaget.

I tabel 4.7.2. nedenfor opridses en række elementer, der kan indgå i en serviceaftale.

Tabel 4.7.2. Eksempel på opstilling af serviceaftale

Elementer	Eksempel
<i>1. Formalia</i>	
1.1. Aftalens parter og gyldighed	Nærværende aftale er indgået i overensstemmelse med Finansministeriets vejledning om udarbejdelse af kontrakter. Aftalen er indgået mellem styrelse X og Det Administrative Fællesskab (DAF). Aftalen træder i kraft den 01.01.200X og udløber den 31.12.200X. Ny aftale skal være endelig genforhandlet senest den 01.11.200X.
1.2. Aftalens omfang	DAF skal levere basisydelser indenfor regnskab. Det er muligt at købe tillægsydelser, der er defineret i samarbejde med brugerne.
1.3. Ansvarsfordeling	Det administrative fællesskab har ansvaret for at varetage bogholderidrft for styrelse X, jf. punkt 2 i aftalen. Styrelse X har ansvaret for, at alle fakturaer fremsendes i korrekt konteret og godkendt/attesteret stand - jf. regnskabsinstruksen – til DAF, der forestår betaling og registrering i regnskabssystemet.
1.4. Ejerskab til aktiver	DAF skal stille det fornødne materiel til rådighed for styrelse X i forbindelse med bogholderidrften. DAF har ejerskabet til de pågældende aktiver.
1.5. Fortrolighed	DAF må ikke videregive oplysninger det er blevet bekendt med via opgavevaretagelsen for styrelse X uden dennes accept.
<i>2. Mål</i>	
2.1. Arbejdsdeling og arbejdsgange.	Kreditorforvaltning Originalfakturaen påføres sted- og aktivitetsnummer og godkendes / attesteres af de relevante enheder i styrelse X og sendes til DAF senest tre dage efter modtagelsen. Dersom forskellen mellem modtagelsesdato og forfaldsdato er mindre end en uge tager styrelse X kontakt til leverandøren med henblik på forlængelse af kreditten.

Kapitel 4 – Centrale overvejelser omkring administrative fællesskaber

	<p>Når DAF modtager originalfakturaen, bliver det kontrolleret, om der er påført sted- og aktivitetsnummer og om fakturaen er godkendt/attesteret korrekt.</p> <p>DAF påfører artskontoen, hvorefter den bliver lagt til udbetaling i regnskabssystemet.</p> <p>Hvis der er uoverensstemmelse med de modtagne fakturaer skal DAF rette henvendelse til de udpegede kontaktpersoner i styrelse X.</p>						
2.2. Kvalitetskrav	<p>DAF skal sætte fakturaen til betaling senest på betalingsdatoen og bogføre denne forudsat, at Styrelse X har overholdt arbejdsgangen i punkt 2.1.</p> <p>Antallet af fejltastede fakturaer må ikke overstige det nuværende niveau på 5 procent.</p>						
2.3. Resultatkrav	<p>Antallet af fejltastede bilag skal indenfor 6 måneder reduceres med 1 procent dvs. at antallet ikke må overstige 4 procent.</p>						
2.4. Opfølgning	<p>Der afholdes månedlige bilaterale opfølgingsmøder mellem DAF og sekretariatschefen/økonomichefen i styrelse X.</p>						
<i>3. Finansiering</i>							
3.1. Betalingsprincipper	<p>Der betales pr. tastet bilag jf. nedenstående fordelingsnøgle.</p> <table border="1" data-bbox="531 1070 1104 1167"> <thead> <tr> <th>Grundtyper</th> <th>Betalingsprincip</th> <th>Pris i kr.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Kreditorbetaling</td> <td>Antal tastede bilag</td> <td>XX,XX kr.</td> </tr> </tbody> </table>	Grundtyper	Betalingsprincip	Pris i kr.	Kreditorbetaling	Antal tastede bilag	XX,XX kr.
Grundtyper	Betalingsprincip	Pris i kr.					
Kreditorbetaling	Antal tastede bilag	XX,XX kr.					
3.2. Resultatbetaling	<p>Dersom resultatkravet i punkt 2.3. realiseres indenfor 6 måneder udbetales bagudrettet et resultatillæg på 0,xx kr. pr. tastet bilag.</p> <p>Dersom mere end 5 procent af fakturaerne oversendes senere end tidsfristen i punkt 2.3. eller ikke er påført korrekte oplysninger fra styrelse X betales et tillæg på 0,XX kr. pr. bilag pr. procent.</p>						
<i>4. Evalueringskriterier</i>							
4.1. Generelt	<p>Samarbejdet evalueres 6 måneder efter påtegning i forhold til, hvorvidt de i punkt 2.2. og 2.3. opstillede krav er indfriet.</p>						

lægning medfører nye krav og genererer usikkerhed. Medarbejderne er den nye organisations kerneressource og en vellykket omstilling kræver derfor deres medvirken og støtte.

Rettidig og tilstrækkelig information om den nye struktur og om processen og forventningerne til medarbejderne kan være med til at eliminere usikkerhed. Det er derfor centralt, at der er en høj grad af åbenhed omkring den planlagte reorganisering, og at der fremlægges en velbeskrevet proces, således at processens forskellige faser og milepæle er kendt af alle.

I processen med overflytning af medarbejdere skal der tages højde for, at eksempelvis kulturforskelle blandt de institutioner, medarbejderne kommer fra – og dermed også forskelle i metoder i opgaveløsningen – bliver håndteret på en hensigtsmæssig måde ved etablering af centret. Ligeledes skal de personalejuridiske forhold være klart beskrevet, således at såvel medarbejdere som ledelse kender de formelle rammer i forhold til overflytningen af medarbejdere.

Beslutning om, hvilke medarbejdere, der skal overgå til ansættelse i det administrative fællesskab kan enten træffes fra centralt hold, dvs. af departementet eller koncernledelsen, eller decentralt i de enkelte enheder. Uanset om bemandingen besluttet centralt eller decentralt, kan medarbejderne sikres indflydelse på egen fremtidige arbejdsituation ved, at der gennemføres et internt udbud af stillingerne i det administrative fællesskab. Konkret kan dette have form af, at medarbejdere, hvis arbejdsopgaver helt eller delvist overgår til det administrative fællesskab, får mulighed for at ønske enten at følge med deres arbejdsopgaver eller at forblive i deres nuværende ansættelsessted. Dog skal der tages hensyn til at sikre det administrative fællesskab den rette kombination af kompetencer, hvorfor der er behov for en vis central styring og koordinering af processen.

I den forbindelse er der behov for et overblik over de fremtidige kompetencebehov i det administrative fællesskab, som kan sammenholdes med den nuværende kompetencesammensætning. På den baggrund kan endvidere opstilles en strategi for kompetenceudvikling, som skal sikre at den rette kombination af kompetencer til stadighed er til stede.

Boks 4.8. Tjekliste og redskaber – personale og organisation

Tjekliste

- Hvilke medarbejdere varetager i dag de opgaver, der påtænkes samlet i et administrativt fællesskab?
- Hvad er medarbejdernes ansættelsesforhold, herunder ansættelsesområde?
- Hvordan beslattes det hvilke medarbejdere, der skal overgå til ansættelse i det administrative fællesskab? Bestemmer den enkelte afgivende enhed, den enkelte medarbejder, eller bestemmes det centralt? Hvordan inddrages medarbejderne?
- Er processens milepæle og aktiviteter velbeskrevet, således at alle medarbejdere ved hvad der skal ske og hvornår?
- Hvilke kompetencer er til stede, og hvilke kompetencebehov vil der være fremefter?
- Hvilke værdier og hvilken mission/vision skal det administrative fællesskab arbejde efter (fx service-, kundeorientering)?

Redskaber

- Kommunikationsstrategi for etableringsprocessen: Strategien skal sikre medarbejderne hyppig og dækkende information om især de nære og praktiske forhold (hvor skal jeg sidde, hvem skal være min chef, hvem skal jeg arbejde sammen med?).
- Procedure for beslutning om, hvilke medarbejdere, der skal være ansat i det administrative fællesskab. Medarbejderne kan gives mulighed for at flytte med sine opgaver eller bibeholde nuværende placering, samt evt. mulighed for at ønske opgaver i den nye enhed.
- Afdækning af eksisterende kompetencefond, fremtidige kompetencebehov og opstilling af plan for strategisk kompetenceudvikling. Til dette formål kan individuelle MUS-samtaler suppleres med strategiske udviklingssamtaler for hele den relevante enhed eller gruppe med henblik på at drøfte de fremtidige opgaver og hvorledes enhedens samlede kompetencefond kan matche behovene.
- Team-building aktiviteter såvel fagligt som socialt.
- Formulering af mission og vision for det administrative fællesskab. Bør formuleres med nær sammenhæng til de konkrete service- og kvalitetsmål, som opstilles i serviceaftalerne og eventuelle resultatkontrakter (se afsnit 4.7.). Dette sikrer en konkret og operationel mission og vision for enheden, som er nærværende i det daglige arbejde.

4.9. Koordinering og forankring

Etablering af administrative fællesskaber kan understøtte regeringens målsætning om en mere effektiv offentlig sektor ved at udbrede anvendelsen af bestiller-udfører relationer.

Idéen med bestiller-udfører modellen er netop adskillelsen af de to roller for at opnå visse markedslignende mekanismer i forholdet mellem bestilleren og udføreren. Dette har to formål: For det første at bestilleren skal tage stilling til ydelsernes kvalitet og omkostning i sammenhæng, og for det andet at ansøre leverandøren til at levere ydelsen som forudsat.

Imidlertid kan bestilleren opleve afstanden som et problem i form af manglende viden om og indflydelse på de administrative funktioner. Derved opstår der risiko for opbygning af skyggefunktioner i bestiller-enhederne for at kompensere for den manglende kompetence på de pågældende administrative områder.

For at kompensere for den mindre fysiske nærhed til de administrative funktioner bør der fastsættes rapporteringsprocedurer og standarder for ledelsesinformation til ledelserne i de deltagende enheder. Konkret bør fastsættelsen af hvilken ledelsesinformation og rapportering det administrative fællesskab skal levere foregå i samarbejde med kunderne, således at de sikres relevant og tilstrækkelig information. Samtidig bør der tilstræbes en høj grad af ensartethed i rapporteringen af hensyn til mulighederne for at høste stordriftsfordele.

I etableringsfasen og det administrative fællesskabs første eksistensperiode kan det administrative fællesskab med fordel følge en offensiv kommunikationsstrategi overfor sine kunder. Dette gælder især, hvor forretningsgange (herunder frister), procedurer eller uddata ændres som følge af etableringen af det administrative fællesskab.

Afstanden mellem bestiller og udfører kan imidlertid også være et problem den anden vej, idet de administrative funktioner mister nærheden til 'forretningen'. Derfor kræver udflytning af administrative opgaver et højt informationsniveau også fra bestiller til udfører.

Boks 4.9. Tjekliste og redskaber – koordinering og forankring

Tjekliste

- Hvilke procedurer skal der være for rapportering og dokumentation fra det administrative fællesskab til de enkelte kunde-organisationer?
- Hvilken ledelsesinformation er der behov for?
- Hvordan skal det administrative fællesskab prioritere ad hoc opgaver i de tilfælde hvor efterspørgslen overstiger den aktuelle kapacitet?

Redskaber

- Fastlæggelse af procedurer for rapportering samt for relevant og tilstrækkelig ledelsesinformation.
- Beskrivelse af arbejdsprocesser og forretningsgange – evt. som bilag til serviceaftaler. Som udgangspunkt for beskrivelserne kan anvendes et opgavekatalog, som er en metode til kortlægning af en institutions opgaveportefølje. For nærmere vejledning om metoden henvises til Finansministeriets vejledning til udarbejdelse af effektiviseringsstrategier 'Effektiv opgavevaretagelse i staten'.
- Elektronisk kontakt og digitale arbejdsgange. Problemet med den manglende nærhed er aftagende på grund af større digitalisering.
- Udstationering af medarbejdere fra det administrative fællesskab til kunderne eller anden form for decentral opgavevaretagelse periodevis eller mere permanent.
- Fastlæggelse af fremskudte lokale deadlines.
- Fastlæggelse af kriterier for prioritering af ad hoc opgaver.

Kapitel 5

Erfaringer fra den private sektor

I dette kapitel beskrives erfaringer fra den private sektor med etablering og drift af administrative fællesfunktioner. Hovedvægten i kapitlet ligger på 4 case-beskrivelser af virksomheder, hvoraf 3 har etableret administrative fællesskaber på koncernniveau, mens den sidste har gennemført outsourcing af økonomifunktionen. Casebeskrivelserne, der omfatter tre store og én mindre virksomhed, illustrerer fordele og ulemper forbundet med disse tiltag.

Boks 5.1. De fire virksomheder

Post Danmark A/S har etableret fælles servicecentre for regnskab, personale og kundeservice i en meget stor virksomhed med et vidtspredt distributionsnet, hvor formålet primært var ressourcebesparelse på driften. Selvom Post Danmark ikke er en privat virksomhed i traditionel forstand, drives virksomheden efter bestemmelserne i A/S-lovgivningen, og i praksis som om selskabet var børsnoteret.

Oracle Corporation har etableret et økonomiservicecenter i Europa. Oracle er verdens næststørste software-leverandør med base i USA og et globalt forhandlernetværk. Oracle savnede standardiserede økonomi- og IT-systemer efter opkøb af en række distributionselskaber, hvilket satte begrænsninger på mulighederne for at introducere eHandelsløsninger.

Allergan, Inc. – et globalt farmaceutisk selskab – har etableret økonomi- samt kundeservice- og ordrehåndteringsservicecentre i Irland, hvor virksomheden har sine primære produktionsaktiviteter, og et it-servicecenter i Californien, hvor koncernhovedsædet er placeret. Valg af servicecentermodellen var primært styret af ønsket om optimering af administrative aktiviteter i forbindelse med at virksomheden skulle gennemføre en SAP-implementation.

Aarstiderne A/S er en mindre dansk salgs- og distributionsvirksomhed. Aarstiderne oplevede for ringe adgang til ledelsesinformation og manglende kompetencer i økonomifunktionen. Virksomheden besluttede sig primært af disse grunde til at outsource den samlede økonomifunktion til en ekstern leverandør. Aarstiderne har valgt, at leverandøren skal drive økonomifunktionen fra Aarstidernes adresse for at sikre fortsat tæt sparring.

5.1. Administrative fællesskaber i den private sektor

Administrative fællesskaber er et forholdsvis nyt fænomen i den offentlige sektor. Private virksomheder har imidlertid i stort omfang og i en længere periode etableret fælles servicecentre for udvalgte administrative funktioner. Virksomhedernes erfaringer viser, at det nok kan være en udfordring at etablere fælles servicecentre, men at der er gevinster i form af bedre kvalitet og lavere enhedsomkostninger.

De fire virksomheder, hvis erfaringer præsenteres i dette kapitel, er fra forskellige brancher og har anvendt forskellige metoder: Tre har etableret servicecentre, mens den fjerde har foretaget outsourcing. Der tegner sig en række fællestræk for, hvornår administrative fællesskaber med fordel kan indføres. Disse fællestræk går i mange tilfælde igen for offentlige organisationer.

Udgangspunktet for de fire virksomheder var en erkendelse af, at en række administrative funktioner kunne forbedres i forhold til både kvalitet og pris. Virksomhederne fokuserede alle på økonomi- og regnskabsområdet, mens personale/HR, kundeservice og it-support indgår i mindre grad.

De tre virksomheder, som valgte at etablere fælles servicecentre, var i forskellig grad præget af følgende forhold:

- Virksomheden er spredt på en række lokaliteter.
- Hver lokal afdeling havde sine egne administrative funktioner.
- Hver administrativ funktion gjorde tingene på sin egen måde – arbejdsgangene var ikke standardiserede.
- Der var som hovedregel ikke udviklet en fælles ”bedste praksis” – altså en fælles accepteret arbejdsgang, som er bedst og billigst.
- Der blev anvendt forskellige it-systemer i enhederne, som i mange tilfælde havde svært ved at kommunikere med hinanden.
- Der var bl.a. derfor utilstrækkelig adgang til relevant ledelsesinformation.
- Generelt var serviceniveauet i de støttfunktioner, som efterfølgende blev samlet, for lavt.

- Ønske om effektivisering – typisk et ønske om at øge væksten i virksomhedens kerneaktiviteter uden at øge omkostningerne til administrative funktioner i samme omfang.

Aarstiderne, som valgte at foretage outsourcing, er et eksempel på en mindre enhed uden geografisk spredte lokationer, som savnede ”kritisk masse” i forhold til kompetence på et område, der ikke er virksomhedens kerneopgave.

Virksomhederne har alle opnået væsentlige resultater efter gennemførelse af forandringen i form af forbedret kvalitet, ressourcebesparelser i størrelsesordenen 20 pct. (servicecentre) samt større medarbejder- og kundetilfredshed.

5.2. Kan virksomhedernes erfaringer bruges i det offentlige?

Erfaringerne fra private virksomheder kan i vidt omfang overføres til den offentlige sektor. Beslutningen om at etablere et administrativt fællesskab vil oftest være drevet af de samme hensyn i en privat virksomhed som i en offentlig organisation, nemlig potentialet for effektivisering, kvalitets- og kompetenceudvikling, samt fleksibilitet og driftssikkerhed i opgaveløsningen.

For offentlige myndigheder er det en særlig fordel, at brugen af administrative fællesskaber kan understøtte organisationernes strategi for digital forvaltning, idet centret løbende kan tilpasses til de elektroniske løsninger.

I den private sektor kan brugen af fælles servicecentre være en forløber for egentlig udskillelse af opgaven til en ekstern leverandør i form af outsourcing. Når først funktionerne er samlet i et servicecenter, er det lettere at udbyde opgaven til en ekstern leverandør, da processerne er beskrevet, standardiseret og har en ensartet it-understøttelse. Formålet med outsourcing kan være i endnu højere grad at fokusere virksomheden på dens kerneydelser.

Der er forskel på vilkårene for outsourcing i den private og den offentlige sektor. En privat virksomhed afgør selv, hvornår den er rede til outsourcing, mens offentlige myndigheder i kraft af udfordringsretten skal være

parate til udefra kommende krav. Brugen af administrative fællesskaber i den offentlige sektor kan ruste myndighederne til at håndtere disse krav.

Administrative fællesskaber gør det nemmere at måle produktivitet og beregne enhedspriser og skaber dermed løbende opmærksomhed på organisationens konkurrencedygtighed. Kombineret med ensartede og klart definerede processer er det derfor en god forberedelse til et øget privat engagement i det offentlige, som må forventes over tid. Der kan f.eks. opstilles som succeskriterium for et servicecenter, at dets enhedspriser er konkurrencedygtige med enhver anden leverandør.

Udover spørgsmålet om valgfrihed, adskiller outsourcing i den private og den offentlige sektor sig på en række andre områder. Offentlige myndigheder er, når den udliciterede opgave er af en vis størrelse, undergivet EUs regler om udbud, og er i alle tilfælde undergivet EU-Traktatens ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincipper.

Sammenlagt kan man tale om skærpede krav til offentlige organisationers egen evne til formulere præcise kravspecifikationer baseret på bedste praksis.

Hertil kommer, at offentlige myndigheder i forbindelse med udlicitering skal håndtere en række andre spørgsmål, som ikke gælder private virksomheder. Det er f.eks. spørgsmålet om tjenestemænds særlige ansættelsesvilkår, herunder at tjenestemænd ikke har pligt til at følge med over til en privat leverandør.

Endvidere er offentlige ordregivere begrænset af, at myndighedsopgaver ikke uden klar lovhjemmel kan varetages af private firmaer. Desuden kan der være andre lovgivningsmæssige barrierer for outsourcing, f.eks. regler der er til hinder for udveksling af personoplysninger. Klassiske myndighedsopgaver som f.eks. konkrete afgørelser (tilladelser, godkendelser, dispensationer etc.) er omfattet af denne undtagelse. I mange tilfælde kan myndighedsdelen af en opgave imidlertid afgrænses fra tilstødende driftsopgaver og sagsforberedende arbejde, hvorfor et element af myndighedsudøvelse ikke pr. automatik forhindrer outsourcing.

Myndighederne skal i forbindelse med udlicitering fortsat påse overholdelsen af de forvaltningsretlige grundsætninger i forbindelse med opgaveløsningen.

5.3. Case beskrivelser

I det følgende uddybes de fire virksomheders erfaringer med etablering af fælles servicecentre og outsourcing.

5.3.1. Post Danmark

1. Virksomhedens strategiske overvejelser

Post Danmark, med ca. 25.000 medarbejdere og en omsætning på mere end 10 mia. kr. årligt, besluttede i 2001 at undersøge mulighederne for at etablere et eller flere fælles servicecentre.

Forud for denne beslutning var der med start i 1999 gennemført en oprydning i løsnin-
gen af administrative opgaver i de lokale postcentre. Formålet var at få beskrevet og ind-
ført fælles standarder for fælles opgaver med et standardiseret ressourceforbrug. Alle
back-office funktioner og ledelsesstrukturer blev berørt. Baggrunden for dette projekt
var høje administrative omkostninger i lokale centre og for lange procestider. Samtidig
havde Post Danmark et ønske om, at serviceniveauet skulle forbedres – uden at øge
omkostningerne.

Gennem en benchmarkanalyse af ressourceforbruget på større opgaveklumper identi-
ficerede man den mindst ressourcekrævende lokale måde at løse opgaverne på. Denne
”bedste praksis” blev beskrevet og gjort til fælles standard for alle lokale postcentre.
Målet var en 15 pct. besparelse på de administrative omkostninger, og efter to år var
resultatet faktisk en besparelse på 20 pct.

Det indgik i overvejelserne fra begyndelsen, at næste skridt kunne være at etablere servi-
cecentre. Dimensioneringen af disse kunne ske med udgangspunkt i den praksis, der al-
lerede var beskrevet og indført. Samtidig kunne den bedste praksis ”låses” i servicecent-
rene, så det fremover var på den – og kun den – måde, opgaverne bliver løst.

Gennemførelse af ”bedste praksis” krævede således ikke etablering af et servicecenter,
men det kan være nemmere at høste gevinsterne fra en samlet lokation. For Post
Danmark var det imidlertid afgørende, at eventuelle gevinster fra et servicecenter blev
opgjort på et reelt grundlag, og bl.a. derfor gennemførtes ”bedste praksis” før etablering
af servicecentre.

Forventningerne til stordriftsfordele i servicecentermodellen var høje - produktiviteten
forventedes at kunne stige med mindst 10 pct. i gennemsnit i tillæg til de allerede opnå-
ede besparelser.

2. Fælles servicecentre, samling af opgaven centralt eller outsourcing?

I 2001 ønskede Post Danmark ikke at gennemføre outsourcing af de administrative
funktioner, men det udelukkes ikke, at outsourcing eventuelt senere kan komme på
tale.

Post Danmark er velforberedt til en eventuel fremtidig outsourcing, da processer og mål nu er velbeskrevne og standardiserede.

3. Udvælgelse af opgaver og snitflader

Post Danmark besluttede sig efter et feasibilitystudie til at overføre følgende opgaver til de tre individuelle fælles servicecentre:

- Økonomiadministration
- Løn- og Personaleadministration
- Kundeservice (Call center)

Økonomiadministration:

Regnskabservicecentret er fysisk placeret i Fredericia (90 årsværk) og København (80 årsværk), og har ansvar for fakturering, bogføring og likviditetsafstemning.

De lokale postcentre løser fortsat økonomistyringsopgaven, men servicecentret sørger for, at valide og rettidige data ligger til grund for økonomistyringen. Snittet er ikke helt rent, da Post Danmark f.eks. fortsat bruger lokalt fremmøde (postmester/lokal advokat) i forbindelse med retsmøder vedrørende dubiøse debitorer. Overordnet spørgsmål om investeringer besluttet centralt.

Personale administration:

Personaleservicecentret er geografisk delt mellem Glostrup (85 årsværk) og Randers (69 årsværk). Centret foretager manuel registrering af bl.a. løn, sygdom, ferie og afløsere, men varetager også opgaver, der kræver særlig personalefaglig kompetence, som f.eks. lønindplacering, personalejura mv. Tungere personalesager, som kræver ledelsesinvolvering, ligger fortsat i henholdsvis de lokale postcentre og centralt. Servicecentret træffer f.eks. ikke beslutning om ansættelser, men håndterer alt papirarbejde og registrering i forbindelse med ansættelser.

Processen omkring registrering af ferie beskrives i det følgende som et eksempel på snitfladerne mellem servicecentret og de lokale enheder beskrives processen vedrørende registrering af ferie. Personalecentret udsender lister over optjent ferie for hver medarbejder ved ferieårets start. Herefter gennemfører enheden ferieplanlægning med medarbejderne i henhold til gældende overenskomster. Personalecentret oplyses løbende om afvikling af ferie (eller anden form for optjent frihed). Personalecentret vedligeholder på denne baggrund oplysninger om ferieafvikling og kan til enhver tid udskrive oplysninger til enhederne samlet eller på enkeltmedarbejder om aktuelt tilgodehavende. Det er også personalecentret, der på denne baggrund administrerer reguleringen af regnskabsmæssige hensættelser for forskellige former for optjent frihed, herunder ferie.

Kundeservice:

Kundeservicecentret, som er et call center, beskæftiger 120 årsværk i Høje Taastrup og 60 årsværk i Århus. Centret varetager de kundevendte opgaver, som ikke kræver geografisk nærhed og derfor kan løses pr. telefon. Blandt opgaverne er reklamationer, kundeservice og udgående salg til mindre erhvervs-kunder.

I forbindelse med omlægning til servicecentre blev de tre områder kortlagt. F.eks. er der på personaleområdet identificeret og beskrevet 55 individuelle processer. Den fremtidige praksis er blevet "låst", således at ændringer kun kan foretages efter en godkendelsesprocedure. Processerne er dog ikke statiske. Der foretages jævnlige optimeringer af den "låste" proces, og dette ofte på baggrund af medarbejderforslag. Medarbejdernes forbedringsforslag gennemføres i givet fald koordineret i Servicecentret.

Det hidtidige ressourceforbrug pr. nøgleproces og -aktivitet blev desuden kortlagt. Herefter er der foretaget en beregning af det forventede ressourceforbrug for funktioner, som kunne overføres til servicecentre. På denne baggrund er der opstillet cost/benefit analyser for hver funktion, der også inkluderede nødvendige investeringer.

4. Det formelle aftalekompleks

Post Danmark har opstillet serviceleveranceaftaler som ramme for samarbejdet mellem servicecentre og interne "kunder" – dvs. de lokale postcentre. Aftalerne indgås årligt og styres:

- Volumen
- Kvalitet
- Budget (på længere sigt)

Aftalerne fastsætter bl.a. serviceniveau, overvågning og rapportering, og procedure for løsning af eventuelle tvister.

Aftalerne indgås mellem den vicedirektør i den centrale organisation, som har det overordnede procesansvar for en given proces, og den (sideordnede) vicedirektør, som har ansvar for driften af servicecentret. Hvis der er uenighed mellem enheder og servicecentret om placeringen af en opgave, er det den procesansvarlige vicedirektør i den centrale organisation som - i sidste instans - træffer afgørelse.

Finansieringen er fortsat i form af en fast "driftsbevilling", men det er målet på længere sigt at overgå til betaling pr. ydelse. Et realistisk mål er, at 70 – 80 pct. af omkostningsrammen skal kunne klassificeres på en måde, som gør betaling pr. ydelse mulig.

Opfølgningen på servicecentrets leverancer finder sted i form af:

- Daglige driftsrapporter til de interne kunder (heri fremgår bl.a. om der har været systemnedbrud, om der er bogført til tiden osv.)
- Intern revision
- Ledelsesmæssig opfølgning og løbende justeringer ved "procesadministratorer"
- Interne og eksterne kundetilfredshedsmålinger

5. Organisering og dimensionering

Post Danmark valgte at etablere tre fælles servicecentre, således at hver af de administrative hovedopgaver (økonomi, personale og kundertjeneste) har fået sit eget dedikerede center.

Ved vurderingen af de fremtidige placeringer af servicecentrene blev mange forhold som f.eks. placering af eksisterende lokaler/medarbejdere, transportforhold m.v. vurderet. Herudover var der forlods et ønske om, at centrene skulle være spredt i landet.

Hvert servicecenter er fordelt på to geografiske lokationer (øst og vest). I den forbindelse vejede mulighed for fastholdelse af medarbejdere tungere i overvejelserne end maksimal effektivisering.

Dimensioneringen af servicecentrene blev som udgangspunkt foretaget på baggrund af den bedste praksis, der var blevet indført under ”oprydningsprojektet”. Hertil blev lagt yderligere en reduktion på 10 pct. ud fra forventede stordriftsfordele. Målsætningen var, at der skulle opnås en besparelse på yderligere 10 pct. inden for 24 måneder.

Der blev foretaget en kortlægning af, hvilke kompetencer der ville være brug for i servicecentrene med udgangspunkt i de overførte opgaver. Der blev herefter gennemført en lokaliseringsanalyse, som skulle besvare spørgsmålet: ”Hvordan får vi bedst muligt – flest mulige medarbejdere omplaceret til servicecentret?” De enkelte medarbejders kompetenceprofiler blev beskrevet ved hjælp af spørgeskemaer, og der blev brugt redskaber som en jobbørs og et meritprogram.

Alle stillinger blev slået op på landsplan på en sådan måde, at medarbejdere, der allerede beskæftigede sig med et givent område, havde fortrinsret.

Det lykkedes i vidt omfang at omskole frigjorte medarbejderressourcer til nye funktioner, og på grund af en høj gennemsnitsalder var der herudover mulighed for at tilbyde en række medarbejdere fratrædelsesordninger.

Tjenestemandsproblematikken blev analysemessigt håndteret som om Post Danmark var en almindelig virksomhed, da indregning heraf i en cost/benefit-analyse kunne give et misvisende billede.

Ledelsesmæssigt er servicecentrene organiseret med én chef pr. center, som er ansvarlig for begge geografiske lokationer, og som refererer til en vicedirektør. Ved udvælgelsen af centerchefen er der blevet lagt større vægt på gode ledelses- og driftsdisponeringsevner end faglighed, selvom dette også er væsentligt. Der er f.eks. ikke valgt en revisor som chef for økonomicentret.

Centrene har internt en flad struktur, hvor medarbejderne er organiseret i ”selvbærende teams” på hver 6 – 25 medarbejdere. Selvbærende betyder i Post Danmark, at hvert teammedlem har indsigt i budget, mål og midler for den aktivitet, der udføres. Der er 4-6 teams pr. servicecenter fordelt på de to geografiske lokationer.

For at undgå ”samlebåndsmåntalitet”, er der sørget for en vis variation i de opgaver, et team løser. Dette øger medarbejdernes tilfredshed og engagement. Der gennemføres selvalueringer af hvert team.

6. Digitalisering

Post Danmark valgte i første omgang primært at lade processerne forblive understøttet af den eksisterende IT-løsning for at begrænse kompleksiteten i projektet.

I takt med at servicecentre er blevet veletablerede, er et nyt system (SAP) gradvist under implementering. Den nye IT-understøttelse forventes at medføre besparelser på 35 – 40 pct.

7. Gennemførelse

Den samlede proces med implementering af servicecentre tog ca. halvandet år og forløb i flere faser (foranalyse, design, implementering og optimering). Hastigheden gik i perioder ned, fordi projektet var afhængig af beslutninger truffet i andet regi, f.eks. vedrørende lokalfordeling. Dette var kritisk for motivationen.

Post Danmark prioriterede at afsætte tilstrækkelige ressourcer til at gennemføre projektet. Hvert servicecenter medførte investerings- og implementeringsomkostninger (inklusive bygninger og internt tidsforbrug) på ca. 5–10 mio. kr.

Projektet mødte megen modstand undervejs i form af bekymring for at miste lokal-kendskab, kompetence og almindelig forandringsfrygt. For at overvinde modstanden valgte Post Danmark en strategi med maksimal åbenhed overfor medarbejderne i forbindelse med gennemførelse af ændringerne. Medarbejderne blev i høj grad inddraget, og herigennem skabtes en positiv holdning. Medarbejdernes modstand ophørte typisk, når de forstod, at beslutningen ikke ville blive gjort om.

Det var derfor særligt vigtigt, at topledelsens beslutningskraft var bag projektet. Projektlederen fik f.eks. reference til et direktionsmedlem, og dette bidrog i sig selv til at afskære megen modstand.

Det har siden vist sig, at medarbejderne i servicecentre oplever forandringen som en forbedring. Det tillægges stor betydning, at deres arbejdsområde er blevet centrets kerneopgave. Dette har givet ny vitalitet og arbejdsglæde, som f.eks. kommer til udtryk i mange og løbende medarbejderforslag til bedre måder at gøre tingene på.

8. Gevinster og evaluering

Udover den besparelse på 10 pct., som blev høstet i forbindelse med dimensioneringen af servicecentre, har Post Danmark på nuværende tidspunkt opnået følgende forrentning efter skat jf. cost-/benefit-analyserne:

- Økonomiadministration: 11 procent (at tallet ikke er højere skyldes dyre bygningsomkostninger i en fredet bygning)
- Løn- og personaleadministration: 20 procent
- Kundeservice: 30 procent

De nævnte resultater er inklusive investerings- og implementeringsomkostninger. Øvrige gevinster var følgende:

- Forbedret serviceniveau
- Øget lokal og central fokusering på udvikling og kerneprocesser.
- Øget engagement hos medarbejderne, som oplever langt større ledelsesmæssig opmærksomhed på deres opgaver.
- Fortsat optimering af processer som følge af, at et udviklingsmiljø er blevet skabt, og at medarbejderne selv identificerer udviklingspotentiale.
- Nøje beskrevne processer og kvalitetsmål.
- Kundetilfredshed (både intern og ekstern i forhold til call centret) er blevet opgjort til status quo eller forbedret på alle punkter.

Næste skridt er ikke besluttet, men følgende muligheder står åbne for Post Danmark:

- Fortsat at løse de administrative opgaver i servicecentre
- At outsource de administrative opgaver.
- At byde på opgaver fra andre organisationer/virksomheder til løsning i servicecentre (Post Danmarker i dag lovmæssigt forhindret heri)

5.3.2. Oracle Corporation

1. Virksomhedens strategiske overvejelser

Oracle er verdens næststørste softwareleverandør med salgsselskaber over hele verden, herunder i Danmark, og med over 40.000 medarbejdere.

I 1998 besluttede Oracle at etablere tre servicecentre til håndtering af virksomhedens økonomifunktion i henholdsvis USA, Asien og Europa. I det følgende beskrives servicecentret i Europa, som betjener 42 lande i Europa, Mellemøsten og Afrika. Omsætningen i den europæiske afdeling var i 2003 på 3,3 mia. USD.

Oracles situation var i 1998 præget af forskelligartet organisering af økonomifunktionen, fragmenteret ledelsesinformation og uensartet it-understøttelse lokalt. Dette skyldtes bl.a. Oracles opkøb af distributionsselskaber, som tidligere havde brugt andre procedurer og it.

Det primære formål med etableringen af økonomiservicecentret var at skabe en globaliseret forretningsstruktur baseret på Oracle-applikationer med henblik på udvikling af eHandel. Hertil kom ønsket om bedre og mere ensartet økonomirapportering samt mulighed for hurtig implementering af nye procedurer og it-understøttelse. Endelig var der et ønske om at opnå besparelser på varetagelse af økonomifunktionen gennem stor-driftsfordele.

2. Fælles servicecentre, samling af opgaven centralt eller outsourcing?

Oracle overvejede outsourcing i forbindelse med beslutning om etablering af servicecentret, men outsourcing var på det tidspunkt stadig et relativt nyt fænomen, og man ønskede først at standardisere sine processer i et servicecenter.

3. Udvælgelse af opgaver og snitflader

Oracle gennemførte en forundersøgelse, som identificerede de aktiviteter, der kunne overføres fra de lokale Oracle-selskaber til servicecentret. Udgangspunktet var, at flest mulige opgaver skulle overføres. Snittet er derfor lagt sådan, at kun opgaver som kræver særligt nationalt kendskab (f.eks. skat) eller kundekendskab (f.eks. opdatering af kundestamdata) fortsat ligger i landene.

De overførte opgaver omfatter tre hovedprocesser; nemlig indkøb og kreditorer, fakturering og debitorer samt finans- og koncernrapportering, herunder finansiel kontrol. Underprocesserne omfatter: Debitor- og kreditorbøgholderi, regnskab og bogføring, taktisk indkøb, finansstyring, finansiel ledelse, likviditetsstyring, koncernrapportering og økonomistyring. De enkelte lande varetager fortsat: Ad hoc rapportering til lokal ledelse, koordinering af kundehenvendelser, debitorrykning og kreditcheck, håndtering af licenskontrakter, lokale skattespørgsmål og lønudbetaling. Bogføring af løn foretages dog af servicecentret.

Herudover er visse opgaver blevet flyttet fra økonomifunktionen, bl.a. ansvar for opdatering af kundestamdata samt generelle data, som nu varetages lokalt af forretningsenhederne, og juridisk assistance, som varetages af salgsafdelingen.

4. Det formelle aftalekompleks

Der er indgået serviceleveranceaftaler mellem servicecentret og landene, som løbende revideres.

Indledningsvis indeholdt aftalerne flere hundrede delmål, hvilket efterhånden oplevedes som uhensigtsmæssigt i det daglige arbejde. I dag indeholder aftalerne langt færre delmål, som til gengæld vedrører centrale forhold såsom antal afventende fakturaer og værdien af afventende fakturaer. Disse områder er genstand for ugentlig overvågning.

Servicecentret finansieres af betalinger fra de lokale forretningsenheder (landene) baseret på timepris opgjort pro rata.

For at sikre, at serviceleveranceaftalerne bliver opfyldt, er der blevet etableret en regional Business Controller-funktion, som er placeret uden for Oracles servicecenter. Controlleren har fokus på intern rapportering i forhold til forretningsenhederne, opfølgning på bogføring efter månedsrapportering, rigtigheden af rapporterede prognoser inden for det enkelte forretningsområde og implementering af nye forretningsinitiativer.

5. Organisering og dimensionering

Servicecentret beskæftiger i dag 300 medarbejdere og er placeret i Irland på grund af lave driftsomkostninger på etableringstidspunktet og særligt gode forudsætninger i relation til sprogkendskaber. Servicecentret har en direktør og tre vicedirektører, som hver har ansvar for en af de tre hovedprocesser.

Dimensioneringen af centret tog afsæt i en benchmarkanalyse af "bedste praksis" kombineret med forventninger til, hvilke gevinster der kunne høstes via indførelsen af

standardisering og en fælles it-plattform. De enkelte landes økonomifunktioner blev overført til servicecentret enkeltvis, hvilket gav mulighed for løbende at korrigere det forventede ressourcebehov på baggrund af erfaringerne.

Der blev afsat ressourcer til et kvalitetsløft for det enkelte land i forbindelse med overførslen til servicecentret. Ressourceforbruget anvendt på det enkelte land blev senere justeret, således at det optimale ressourceforbrug var identificeret 6-9 måneder efter overgangen til servicecentret afhængigt af volumen og kompleksitet.

Opbygning af kompetence i servicecentret skete hurtigt, fordi man baserede sig på processpecialister frem for landespecialister. Dette understøttede fleksibel ressourceanvendelse.

6. Digitalisering

Det var en meget væsentlig del af strategien, at servicecentret skulle bruges til at gennemføre Oracles egne applikationer på en ensartet og hurtig måde. Hele projektet var således baseret på, at servicecentret skulle håndtere alle lande på en standardiseret ERP- og datawarehouseplatform. Formålet med indførelsen var følgende:

- Data skulle være tilgængelig globalt og webbaseret
- Ingen lokale applikationer skulle være tilgængelige
- Ensartede data skulle sikres på tværs af organisationen og landene
- Stor datasikkerhed – automatiserede processer for opdateringer og kopi
- Central styring af systemadgang

7. Gennemførelse

Det tog i alt fem år at gennemføre projektet; økonomifunktionen i det sidste land blev overflyttet i oktober 2003. Oracle påbegyndte allerede i 1998 at identificere den praksis, man ønskede indført i servicecentret gennem afholdelse af workshops på tværs af Europa med deltagelse af landerepræsentanter, der var identificeret som ”bedste praksis”.

Standardapplikationer og standardiserede processer (bedste praksis) blev udrullet i forbindelse med de enkelte landes overgang til servicecentret i henhold til en ”migrationsplan”. Der blev lagt vægt på fleksibilitet, sådan at introduktionen af nye procedurer og it fandt sted på det mest hensigtsmæssige tidspunkt i hvert land.

Forandringsledelse er blevet identificeret som den største udfordring for projektet. Der var i en række af landene stor modstand mod projektet på grund af manglende information, jobtab og indførelse af ny it.

Modstanden blev primært overvundet gennem en åben kommunikationsstrategi. Herudover blev der introduceret en række incitament, som blev ydet medarbejderne, såsom loyalitetsbonus for at blive i virksomheden udover overgangen til servicecentret.

8. Gevinster og evaluering

Oracle har opnået følgende resultater som følge af etableringen af servicecentret:

- Store besparelser på driftsomkostninger. Gevinsten er indhøstet gradvis i takt med landenes overgang til servicecentret og gennemførelsen af tilpasninger.
- Forbedringer af kvaliteten af finansdata. Koncernens mulighed for at servicere salgsselskaberne er blevet væsentligt forbedret som følge af mere ensartet, pålidelig og sammenlignelig rapportering.
- Hurtigere koncernrapportering. Processen er blevet forkortet med hele to dage, hvilket er af stor betydning for virksomhedens manøvremligheder i en volatil branche.
- Global it-understøttelse, herunder selvbetjeningsløsninger. Anvendelsen af en fælles platform giver både stordriftsfordele og mulighed for gennemførelsen af ændringer hurtigt og ensartet.
- Tilrettelæggelsen af arbejdet i servicecentret sker i et udviklingsmiljø, som sikrer fortsat fokus på identificering af ny bedste praksis.
- Endelig har servicecentret forbedret muligheden for en centraliseret revisionsgennemgang.

Blandt de ulemper, der er blevet identificeret, er:

- At man har mistet en række gode medarbejdere og i en længere periode har oplevet usikkerhed i organisationen.
- Servicecentret opleves til tider som mindre fleksibelt, og det giver den lokale ledelse færre frihedsgrader i relation til økonomistyringen, at økonomifunktionen fysisk er flyttet. (Dette opleves til gengæld som en fordel af koncernledelsen). Der opleves ligeledes til tider manglende kommunikation fra servicecentret.

5.3.3. Allergan, Inc.

1. Virksomhedens strategiske overvejelser

Allergan er et globalt farmaceutisk selskab med hovedsæde i Californien, USA. Omsætningen var i 2003 på ca. 2 mia. USD, hvoraf halvdelen vedrørte Europa. Allergan har ca. 5.000 medarbejdere på verdensplan.

Allergan indledte i 1994 – 1995 overvejelser om at etablere fælles servicecentre. Det første økonomicenter blev etableret i USA. Der var ikke tale om at samle geografisk spredte enheders økonomiafdelinger, men snarere om at udskille hovedsædets økonomifunktion. Region Europa, som denne casebeskrivelse vedrører, fulgte efter i 1997, og her var der tale om et væsentligt mere komplekst projekt, da økonomi- og kundeservicefunktioner fra hele Europa skulle samles.

Det var først og fremmest ønske om en mere integreret virksomhedsmodel i Europa sammenholdt med muligheden for en samlet overgang til it-systemet, SAP, der begrundede servicecentermodellen i Europa. Allergan ønskede også at øge de lokale kontors evne til at fokusere på salg og marketing ved at fritage dem for administrative opgaver.

Samtidig var der en forventning om, at de administrative funktioner kunne strømlines betydeligt. Allergan besluttede derfor at lade flest mulige administrative opgaver for alle europæiske enheder blive overført til fælles servicecentre for regnskab, kundeservice- og ordrehåndtering samt it.

2. Fælles servicecentre, samling af opgaven centralt eller outsourcing?

Allergan indledte sine servicecenterovervejelser på så tidligt et tidspunkt, at outsourcing stadig var et nyt område. Samlet outsourcing af de administrative funktioner blev derfor ikke opfattet som et reelt alternativ. Allergan var og er imidlertid konstant opmærksom på outsourcing af opgaver, som ikke er virksomhedens kernekompetence, og som kan løses bedre og billigere af andre.

Allergan gennemførte allerede i forbindelse med servicecenterprojektet outsourcing af visse delprocesser. Til eksempel blev opgaven med at udskrive fakturaer i de lokale sprog og afsende dem med de lokale postsystemer outsourcet til lokale leverandører. Efterfølgende er hele logistikområdet, f.eks. varelager og europæisk distribution, samt vedligeholdelse af SAP blevet outsourcet.

3. Udvalgelse af opgaver og snitflader

Det afgørende parameter for vurderingen af, om opgaver var modne til overflytning til servicecentre, var om det kunne bevises, at de kunne løses fra centralt hold og stadig leve op til samme kvalitetsniveau.

Da der f.eks. blev skabt mulighed for et virtuelt netværk, som var i stand til at modtage opringninger fra alle de europæiske lokationer, og der var sikkerhed for tilstrækkelige sprogsourcer i Irland, blev dette lagt til grund for at vælge at overføre besvarelse af telefoniske kundehenvendelser til servicecentret.

Nedenfor følger en oversigt over de konkrete snitflader mellem servicecentre og de lokale forretningsenheder:

Kundeservice- og ordrehåndteringscentret:

Center	Lokalt
<ul style="list-style-type: none">• Modtagelse af fakturaer• Ekspertservice• Kundeservice• Håndtering af klager og returvarer• Regningsudskrivning• Snitflade til logistikcentret• Kredithåndtering og opkrævning• Databaseopdatering vedr. materialer og kundestamdata	<ul style="list-style-type: none">• Salg og marketing• Tilbud• Opfordringer til at afgive tilbud• Håndtering af mail/fax sendt til det lokale kontor• Lokale opkrævningsbesøg som nødvendigt• Forberedelse af kundestamdataregistreringer.

<i>Regnskabscentret:</i>	
Center	Lokalt
<ul style="list-style-type: none"> • Regnskab og bogføring • Rejser og udlæg • Betalinger • Koncernrapportering og – konsolidering • Finansiell styring • Skat og moms (Irland og UK) 	<ul style="list-style-type: none"> • Budget/forecast • Økonomistyring • Skat og moms • Lønudbetalinger
<i>It-centret:</i>	
Center	Lokalt
<ul style="list-style-type: none"> • Internet • Hotline for SAP (døgnåbent) • SAP udvikling • SAP præstationsovervågning • SAP drift og servere • EDI servere • Fjernadgang via PC • Pan-europæiske projekter • Udvekslingsservere • WAN • LAN • Telefonsystem • Sikkerhed og beredskabsplanlægning 	<ul style="list-style-type: none"> • Lokal LAN støtte • PC/hardwarestøtte • Telefonsystemer lokalt • Lokale filservere • Salgsautomatiseringssystemer (CRM) • Træning • Begrænset ERP-støtte til driftsenheder
<p><i>4. Det formelle aftalekompleks</i></p> <p>Der er udarbejdet serviceleveranceaftaler til at styre forholdet mellem servicecentre og de interne kunder. Allergan valgte at identificere de konkrete resultatmål, som de lokale forretningsenheder hver især allerede opererede med, og som udgangspunkt overføre disse til at gælde som resultatmål mellem den pågældende enhed og servicecentret. Formålet var at dokumentere som minimum et uændret serviceniveau og gøre enhederne i stand til at sammenligne ”før og efter”.</p> <p>Resultatmålene opdateres årligt, så de afspejler den løbende udvikling og den optimering, der har fundet sted i servicecentre.</p> <p>Finansieringsmekanismen er fastlagt i serviceleveranceaftalerne. De lokale forretningsenheder betaler servicecentret for service på timebasis, pro rata.</p>	

Såfremt servicecentre ikke lever op til de aftalte volumen- og kvalitetsmål, er der aftalt korrigerende foranstaltninger. Det kan f.eks. være, at servicecenteret skal foranstalte, at en ekstern leverandør i en overgangsperiode skal overtage en opgave, som ikke løses hurtigt eller dygtigt nok.

Der gennemføres løbende kundetilfredshedsundersøgelser (interne kunder) for at sikre opfyldelse af kvalitetsmålene.

5. Organisering og dimensionering

Økonomi- samt kundeservice- og ordrehåndteringservicecentre er placeret i Irland på forskellige geografiske lokationer, bl.a. af hensyn til mulighederne for at opnå støtte fra de lokale udviklingsmyndigheder. It-servicecenteret er placeret i Irvine, Californien, hvor koncernhovedsædet er placeret. De følgende beskrivelser af organisering og dimensionering vedrører servicecentre i Irland.

Organisatorisk er centrene under ledelse af en direktør med seks managers under sig, som hver især har ansvar for en række teams, der fagligt er opdelt efter delprocesser. Direktøren for servicecentre referer til den korresponderende funktion i koncernhovedsædet i Californien. Den daglige drift er servicecentrenes ansvar.

6. Digitalisering

Allergan valgte at etablere servicecentre samtidig med implementering af it-løsningen SAP R3 og European Help Desk. Ved at vælge en samlet tilgang opnåede Allergan en enklere systemimplementering baseret på fælles processer, færre behov for lokale tilpasninger og simplere brugeruddannelse.

Indførelsen af SAP globalt betød i sig selv, at Allergan opnåede let adgang til konsolideret ledelsesrapportering, som før var meget vanskeligt.

7. Gennemførelse

Projektet blev forankret i topledelsen, der udmeldte visionen om, at lokale enheder skulle fokusere på salg og marketing og fritages for støttefunktionerne. Projektet blev udrullet under ansvar af en vicepræsident, der gennem erfarne og ledelsestunge managementteams gennemførte aktiviteterne hen over de europæiske markeder.

Disse managementteams spillede indledningsvis primært en rolle i forhold til at overbevise de lokale forretningsenheder om konceptet. De lokale forretningsenheder blev bedt om at udarbejde en liste over kerneopgaver blandt støttefunktionerne, som var kritiske for forretningen. Herefter blev der for hvert marked gennemført et ugelangt workshop-forløb, som blev brugt til at bevise, hvordan disse opgaver fremover ville kunne løses centralt og på et niveau, der som minimum matchede den eksisterende kvalitet.

Herefter blev markedsområderne gennemgået enkeltvis, processer blev kortlagt, og beslutninger om overdragelse til servicecenter, outsourcing eller forbliven i den lokale forretningsenhed blev truffet for de enkelte processer. Hvert marked blev overflyttet henover en fire måneders periode, som blev brugt på systemtest, validering og træning.

Nedenfor opregnes de kritiske succesfaktorer før og efter implementeringen:

Under projektet:

- Omhyggelig planlægning
- De bedste ressourcer på projektet
- Tilstrækkelige ressourcer og opfyldning når nødvendigt
- Rekruttering af medarbejdere med den rette indstilling og kvalifikationer
- Konstant ledelsesopbakning
- Involvering af kunder
- Omhyggelig testning af system og processer
- Sikring af engagement fra logistikteamet

Efter implementering:

- Skabelse af en servicecentermentalitet
- Kommunikation
- Styling af forventninger
- Gode overvågningsprocedurer/rapportering
- Udvikling af SLA
- Kundetilfredshedsundersøgelser
- Et hold dedikeret til analyser og løsninger

8. Gevinster og evaluering

Seks måneder efter implementering af servicecentrene var der opnået 25 pct. besparelser på lønomkostninger. Målt på alle eksisterende konkrete resultatmål leverede servicecentret på samme tidspunkt en tilsvarende eller bedre service end før. Der foretages løbende optimeringer.

Der er blevet skabt en global forretningsstruktur, som understøtter vækstmuligheder og fleksibilitet. I juli 2002 blev Allergans øjenkirurgiske og kontaktlinse produktlinjer udskilt til et selvstændigt aktieselskab, Advanced Medical Optics, som har ca. 2.000 medarbejdere. Virksomheden vurderer, at etableringen af servicecentrene og overgangen til SAP havde stor betydning for, at dette relativt problemfrit og hurtigt kunne lade sig gøre.

Den væsentligste ulempe, er det forhold, at man har måttet sige farvel til en række gode medarbejdere trods forsøg på at fastholde dem. Herudover oplevedes i indkørfasen et midlertidigt dyk i præstationerne.

5.3.4. Aarstiderne A/S

1. Virksomhedens strategiske overvejelser

Aarstiderne sælger og distribuerer økologiske fødevarer direkte til private husholdninger. Virksomheden havde i 2003 en omsætning på 142 mio. kr. og ca. 80 ansatte. Økonomifunktionen håndterer ca. 35.000 fakturaer årligt.

Aarstiderne, som blev oprettet i 1999, har oplevet en hurtig vækst og er nu på vej til konsolidering.

Virksomheden har siden sin etablering prioriteret økonomirapportering højt, i særdeleshed på grund af den korte vej mellem beslutning og implementering, som præger en virksomhed i startfasen.

Men efterhånden kunne økonomifunktionen ikke følge med Aarstidernes vækst. Kompetencerne og uddannelsesniveaet var ikke tilstrækkelige. Det gav sig blandt andet udslag i, at ledelsesinformation til tider var ukorrekt eller utilgængelig.

Det blev derfor i februar 2004 besluttet at outsource den samlede økonomifunktion. Det skete for at sikre kvaliteten og skalérbarheden i den stadig mere dynamiske ledelsesrapportering, som skulle opfylde et stigende antal formål og blev fordelt bredt. Målet var ikke som udgangspunkt ressourcebesparelser, men der er en klar forventning om "at få mere for pengene" og på sigt at opnå besparelser.

2. Fælles servicecentre, samling af opgaven centralt eller outsourcing?

Aarstiderne lagde sig hurtigt fast på, at kompetenceløftet skulle opnås gennem outsourcing. Outsourcing blev oplevet som relevant, da der primært var et ønske om at opkvalificere økonomifunktionen og derigennem at professionalisere driften. Samtidig gav outsourcing mulighed for fleksibilitet i forhold til sæsonbetonede behov og i takt med udviklingen.

Endelig var økonomifunktionen på 10 personer ikke af en tilstrækkelig størrelse til, at etablering af en servicecenter var relevant i forhold til at opnå stordriftsfordele eller udvikling.

3. Udvalgelse af opgaver og snitflader

Aarstiderne besluttede sig for at outsource alle økonomirelaterede opgaver. En ekstern leverandør er blevet overdraget driften af følgende funktioner: økonomichef, regnskabschef, kreditorbogholder, debitorbogholder (erhvervskunder), finansbogholder og lønkonsulent.

Hertil kommer en række ad hoc opgaver, som aftales løbende, f.eks. løbende optimering af it-systemer og administrative processer, assistance med modeludarbejdelse, eksempelvis budgetmodel og ledelsesrapportering i øvrigt, og større analysearbejder.

Opgaverne er formuleret bredt, hvilket blandt andet skyldes, at Aarstiderne ikke allerede havde en beskrivelse af alle økonomiopgaver og processer, som jo ofte først opfattes som relevant at udarbejde i forbindelse med etablering af et internt servicecenter. Leverandøren har derfor i en overdragelsesfase vurderet arbejdsopgaverne og i

samarbejde med Aarstiderne udarbejdet en specifikation over præcise snitflader, bl.a. i forhold til indkøb og kundecenter. Denne specifikation indeholder også en stillingtagen til optimering af administrative processer og forslag til forbedringer. Blandt forbedringsforslagene er udarbejdelse af checklister, økonomikalender, kørelister, automatiseret månedsregnskab og modeller for f.eks. momssandsynliggørelse, styring af emballage-lager og meget andet.

4. Det formelle aftalekompleks

Der er indgået en aftale, som regulerer overdragelsesperioden, herefter overgår forholdet til en fast kontrakt.

Aftalen opererer med tre processer: 1) overdragelse/oprydning, 2) drift og 3) ad hoc opgaver. Aftalen finansieres for så vidt angår 1) og 3) på baggrund af timepriser, mens driften er omfattet af en fastpriskontrakt for udførelsen af de nævnte økonomifunktioner.

Kvalitetsniveauet i økonomifunktionen tilpasses løbende i dialog mellem virksomheden og leverandøren, og der er formelt aftalt halvårlige opfølgingsmøder. Økonomifunktionens kvalitet og relevante forbedringsmuligheder drøftes på ugentlige ledergruppemøder, som leverandøren deltager i, som et led i de samlede drøftelser om virksomhedens udvikling.

5. Organisering og dimensionering

Aarstiderne ledes efter værdibaserede principper af en engageret iværksætter-stab. Udfordringen for Aarstiderne har derfor været at finde en ekstern leverandør, som kan kombinere den innovative ånd med en mere konsolideret drifts-tankegang.

Aarstiderne har derfor valgt, at udførelsen af outsourcingopgaven skal finde sted på virksomhedens adresse. Muligheden for daglig sparring og reelt partnerskab understøtter virksomhedens forsøgsvisе forretningsudvikling og hurtige kommandoveje.

Leverandøren afgør, hvordan opgaverne skal bemandes. Dette opleves som en fordel. Aarstiderne har f.eks. tidligere været nødt til at beskæftige en lønbogholder fuldtids, selvom behovet var mindre end 37 timer. Nu er én af leverandørens konsulenter tilknyttet Aarstiderne to dage om ugen i gennemsnit afhængig af det aktuelle behov.

6. Digitalisering

Aarstiderne har valgt ikke at indføre ny it som følge af overgangen til outsourcing. Beslutningen skyldtes primært, at virksomheden ikke ønsker at gøre sig afhængig af en leverandør. Samtidig er det forhold, at leverandøren skal sætte sig ind i Aarstidernes systemer, en god anledning til at lære virksomheden at kende.

7. Gennemførelse

Aarstiderne valgte en hurtig gennemførelse af forandringen. Udgangspunktet var minimal kommunikation i beslutningsfasen og maksimal kommunikation i gennemførelsesfasen.

Den største udfordring for projektet var usikkerhed i organisationen. Der blev brugt

mange ressourcer på at tale med medarbejderne om, hvorfor og hvordan projektet ville blive gennemført, og især på at mane frygt for yderligere outsourcing i jorden – f.eks. i forhold til kunde-callcentret. Det oplevedes i den forbindelse som meget overbevisende, at ledelsen selv i ord og handling viste, at den var helt overbevist om, at outsourcing var det rigtige valg for virksomheden. Samtidig lagde ledelsen ikke skjul på, at der er forskel på virksomhedens kerneopgaver, herunder kundekontakten, og på servicefunktioner som økonomifunktionen. Ledelsen prioriterer således, at kerneopgaverne skal løses af medarbejdere, som er med i ”familien”, mens accessoriske servicefunktioner kan løses bedre og billigere af andre.

8. Gevinster og evaluering

Aarstiderne har allerede efter få måneder opnået et massivt kompetenceløft i forhold til økonomiopgaven, og den sparring, virksomheden får, modsvarer de høje forventninger. Samtidig har leverandøren formået at leve sig ind på de vilkår og den ånd, der råder i virksomheden. Leverandøren opfattes derfor allerede som Aarstidernes ”økonomiafdeling”.

På den økonomiske bundlinje er det ”i hvert fald ikke dyrere” at drive den outsourcete økonomifunktion i forhold til den tidligere løsning. Virksomheden forventer efter indkøringsperioden at opnå væsentlige besparelser, herunder såfremt der bliver valgt ny it-understøttelse.

Aarstiderne har herudover oplevet det som en fordel, at leverandøren varetager den løbende faglige opdatering af medarbejderne i økonomifunktionen, og at man i princippet trækker på hele leverandørens kompetence, ikke bare på de medarbejdere man p.t. har ansat.

En række forventelige problemer ved outsourcing er undgået, fordi virksomheden har prioriteret at finde en leverandør, som forstår virksomhedens rationale, men også fordi virksomheden har forfulgt en strategi, hvor man har gjort sig mindst mulig afhængig af leverandøren f.eks. gennem fastholdelse af ejerskab til it-løsningen.

De ulemper, virksomheden har oplevet, er, at man i overgangsfasen på grund af indkøring af leverandøren har måttet acceptere en forringet ledelsesinformation. Hertil kommer den store usikkerhed blandt medarbejderne, som forandringen i en periode belastede virksomheden med.

Bilag 1

Redskaber og vejledninger

Indkøb

- Vejledning om indkøb i staten, Økonomistyrelsen (<http://www.oes.dk/sw2433.asp>)
- Udviklingsmodel for effektive indkøb, Økonomistyrelsen (<http://www.oes.dk/sw2248.asp>)
- Effektiv opgavevaretagelse i staten, Finansministeriet 2003 (<http://www.fm.dk/1024/visPublikationesForside.asp?artikelID=5987>)

Effektiviseringsstrategier, opgavekatalog og opgavehierarki

- Effektiv opgavevaretagelse i staten, Finansministeriet 2003 (<http://www.fm.dk/1024/visPublikationesForside.asp?artikelID=5987>)

Betalingsmodeller, prisfastsættelse

- Finansministeriets vejledning om priskalkulation (http://www.oav.dk/graphics/OAV/Dokumenter/Vejledninger/Bevillingsomraade/vejl_priskalkulation.pdf)

Aftalegrundlag

- Finansministeriets Økonomisk-Administrative Vejledning: Interne kontrakter (<http://www.oav.dk/sw2434.asp>)

Resultat- og direktørkontrakter

- Effektiv opgavevaretagelse i staten, Finansministeriet 2003 (<http://www.fm.dk/1024/visPublikationesForside.asp?artikelID=5987>)
- Finansministeriets Økonomisk-Administrative Vejledning: Resultatkontrakter (<http://www.oav.dk/sw2414.asp>)
- Finansministeriets Økonomisk-Administrative Vejledning: Direktørkontrakter (<http://www.oav.dk/sw2432.asp>)

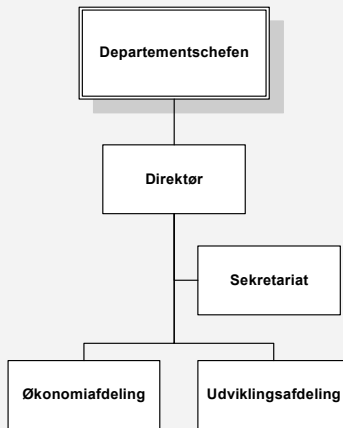
Personale og organisation

- Inspiration og værktøjer til kompetence- og kvalitetsudvikling kan findes på Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudviklings hjemmeside.
<http://www.sckk.dk/visSCKKForside.asp?artikelID=1261>)

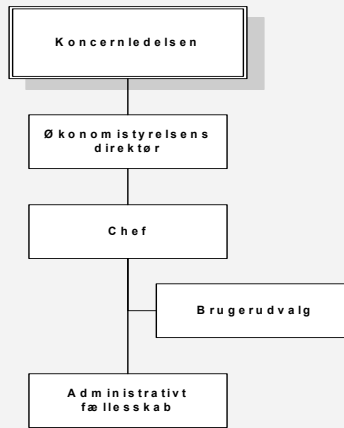
Bilag 2

Styringsmodeller og referenceforhold

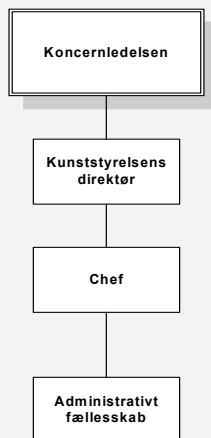
Figur 3.4.1. Beskæftigelsesministeriets Administrative Center (BAC)



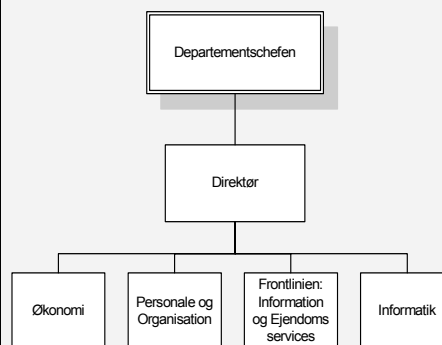
Figur 3.4.2. Finansministeriets Administrative Fællesskab (FAF)



Figur 3.4.3. Kulturministeriets regnskabscenter og IT-enhed

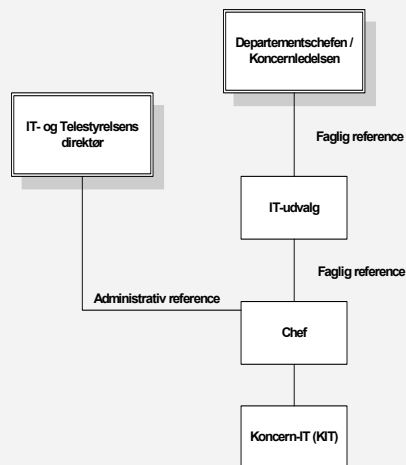


Figur 3.4.4. Miljøministeriets Center for Koncernforvaltning

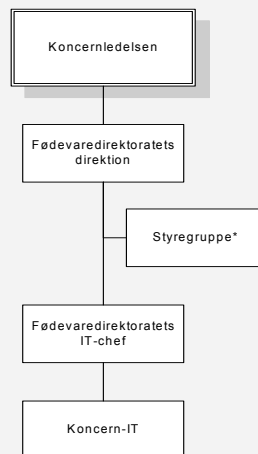


Kilde: Oplysninger fra den tværministerielle referencegruppe.

Figur 3.4.5. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (Koncern-IT):

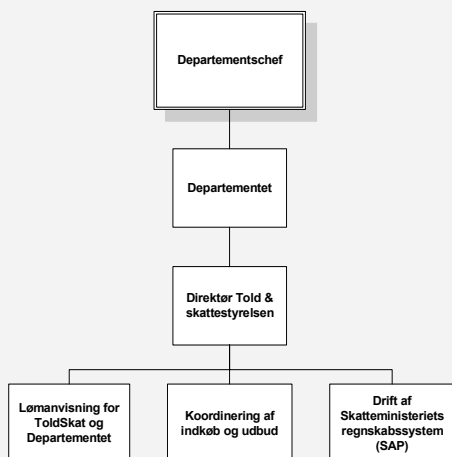


Figur 3.4.6. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (Koncern-IT):

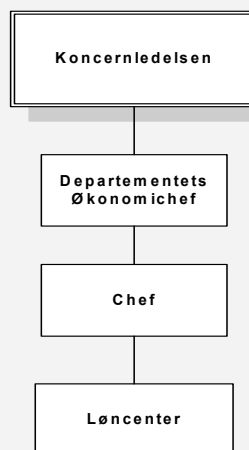


* Styrelsen består af deltagende institutioners IT-chefer

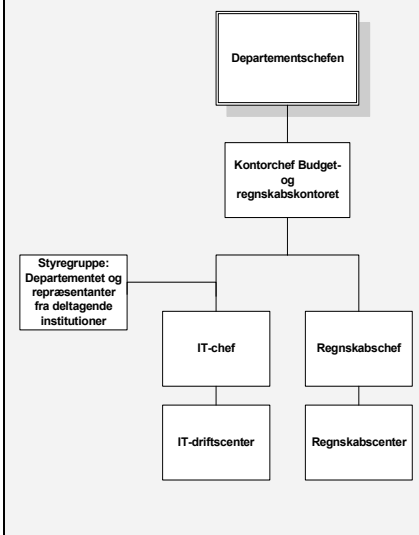
Figur 3.4.7. Skatteministeriets administrative fællesskaber



Figur 3.4.8. Socialministeriets Løncenter



Figur 3.4.9. Trafikministeriets regnskabscenter og IT-driftscenter



Figur 3.4.10. Økonomi- og Erhvervsministeriets Koncernøkonomi

