



ADMINISTRATION PÅ TVÆRS

Meget peger på, at det typiske ministerområde er for småt til at realisere de potentielle stordriftsfordele ved administrative fællesskaber. Nu er Finansministeriet, med inspiration fra private virksomheder, ved at undersøge potentialet for 'administrative servicecentre' på tværs af ministerierne, siger Finansministeriets departementschef Christian Kettel Thomsen. Resultatet kan blive mere tilfredse medarbejdere og flere ressourcer til varme hænder.

Tag to ministerier. De har begge arbejdet fokuseret med at optimere den interne administration på områder som løn, rejseadministration, HR og personaleadministration, it og økonomi. Begge har for et par år siden etableret administrative fællesskaber.

Alligevel er administrationen i det ene ministerium væsentligt mere effektiv end i det andet ministerium, når man måler på årsværk. Altså på hvor mange administrative medarbejdere, der er i de to ministerier pr. ikke-administrativ medarbejder.

"Det vi kan se, når vi kigger på centraladministrationen, er, at der er ret så markante forskelle på, hvor effektive ministerierne er," siger Christian Kettel Thomsen.

"Og det er jo i sig selv et forhold, der inviterer til, at vi ser nærmere på, hvorfor nogle er mere effektive end andre, og om man kan give de mindre effektive ministerier et løft."

Der kan naturligvis være mange grunde til forskellen på ministeriernes effektivitetsniveau, siger Christian Kettel Thomsen. Men det svar, Finansministeriet foreløbigt er nået frem til, er, at størrelse er en af de væsentligste forklaringer på forskellen i effektiviteten ministerierne imellem. Se figur 1 og figur 2 på side 10.

"Andre forhold er tilsyneladende, om et ministerområde fokuseret og ud fra bedste praksis har arbejdet med administrative fællesskaber. Om ministerområdet gennem de senere år har været igennem en større sparerunde spiller også ind, idet det jo i sig selv giver et incitament til, at man kigger nærmere på administrationen."

"Og så kan der jo være forskel på selve udgangspunktet for ministeriet. Nogle ministerier har mere forskelligartede opgaver end andre, og kan derfor have sværere ved at ensrette administrationen. Men overordnet set, så ser størrelse ud til at træde frem som en af de væsentligste forklaringsfaktorer."

Skalafordele er med andre ord betragtelige på det administrative område. Dette dækker over, at det er nemmere at have effektiv it-understøttelse i store enheder og at opbygge spidskompetencer, end i mindre. Og at store enheder er mere robuste overfor fravær og personaleudskiftninger end mindre. Samt at det er nemmere at afsætte ressourcer til udvikling i større enheder, end i mindre, hvor en større del af tiden bruges på den daglige drift.

De store enheder er altså typisk også mere professionelle, end de mindre. Ikke fordi medarbejderne er dygtigere i de store enheder, end i de små, men fordi de strukturelle forhold i højere grad understøtter effektivitet og professionalisme.

Tidligere analyser af administrative fællesskaber

Der har de seneste år været gennemført en række analyser af administrative fællesskaber i centraladministrationen. Konklusioner på tværs af analyserne har været:

- Resultaterne ved etablering af administrative fællesskaber har overordnet set været blandede.
- Kun få statslige organisationer har påvist besparelser, mens andre har påvist andre fordele (kvalitetsløft, øget medarbejdertilfredshed mv.)
- Der er mange analyser fra den private sektor med gode erfaringer i forbindelse med administrative fællesskaber.

De væsentligste gennemførte analyser er:

- "Beretning om statens fællesudgifter", Rigsrevisionen, februar 2005.
- "Centraladministrationen organisering – status og perspektiver", Finansministeriet, marts 2006.
- "Administrative fællesskaber. Modelnotat om benchmark af økonomi- og regnskabsenheder", Økonomistyrelsen, oktober 2006.
- "Administrative fællesskaber i centraladministrationen", Accenture 2007.

Hvad er et administrativt servicecenter?

Et administrativt servicecenter kan defineres som "en konsolidering af den administrative opgavevaretagelse fra flere institutioner eller fysiske lokationer i en organisatorisk enhed af en vis størrelse, der har til formål at yde service så godt og billigt som muligt."

Mens termen 'administrative fællesskaber' tidligere har været brugt, anvender Finansministeriet overvejende begrebet 'administrative servicecentre' om de tværministerielle administrative enheder. Hermed understreges servicedimensionen i de leverede ydelser.

Endelig er det lettere at opbygge effektive og ens arbejdsprocesser, når opgaverne er samlet i store enheder.

Tværministerielle administrative servicecentre

Når størrelse spiller en så væsentlig forklaring, er næste spørgsmål hvad man kan gøre for at løfte de mindre effektive ministerier op på de mest effektive ministeriers niveau.

Her har Finansministeriet, i en analyse som Accenture udarbejdede i efteråret og vinteren 2006, skelet til den private sektor, hvor virksomheder i stigende grad organiserer sig i 'shared service centres' – tværgående administrative enheder, der varetager administration for alle virksomhedens andre enheder. Hermed kompenserer de små enheder for de smådriftsulemper, de måtte have.

Ifølge analysen fra Accenture har resultatet i de private virksomheder ofte været betydelige effektiviseringsgevinster. På samme måde har der også været positive effekter på kvaliteten af den leverede service, på tilfredsheden hos medarbejderne og gennem bedre ledelsesinformation på det administrative område.

"Når vi kigger på store private virksomheder, så har etableringen af administrative servicecentre de seneste år været et af de væsentligste midler til at reducere omkostningerne og til at sikre mere professionelle enheder, som dermed bedre understøtter kerneforretningen," siger Christian Kettel Thomsen.

"Og modsat hvordan vi har indrettet os i centraladministrationen, så har de private virksomheder typisk fysisk samlet de administrative funktioner for alle datterselskaberne i et servicecenter for hvert administrativt område. Her har vi jo indtil videre langt overvejende stadig en model, hvor ministerområderne orienterer sig mod sig selv."

Nu kan man naturligvis ikke direkte se ministerierne som datterselskaber i 'Koncernen Staten', påpeger Christian Kettel Thomsen. Alligevel er det nærliggende at overveje, om centraladministrationen kan lære noget af de private virksomheder, og om der er et potentiale i at arbejde med administration på tværs af staten.

Og staten har allerede gjort sig nogle erfaringer, siger Christian Kettel Thomsen.

Økonomistyrelsen har jo på en række områder de facto fungeret som et tværministerielt administrativt fællesskab. Særligt på lønanvisning og økonomistyring, men også på udvikling af tværgående it-understøttelse af de administrative processer. Så selvom det har været i en mindre skala, end det man typisk ser i private virksomheder, så har vi da dermed gjort os nogle positive erfaringer, som man kunne bygge på i et videre arbejde."

Modeller undersøges

For nuværende har Finansministeriet nedsat et programsekretariat, som skal undersøge fordele og ulemper ved forskellige bud på, hvordan de mindst effektive ministerier kan opnå nogle af de fordele, som de mere effektive ministerier har.

I programsekretariatet arbejder medarbejdere fra Finansministeriets departement sammen med indstationerede medarbejdere fra Økonomistyrelsen og Personalestyrelsen på at udarbejde et oplæg til den fremtidige organisering.

Rigsrevisionen om tværministerielle administrative fællesskaber: "Ministerierne bør (...) undersøge muligheden for at etablere fællesskaber på tværs af ministerområder. Visse fællesfunktioner behøver ikke nødvendigvis være forankret i det enkelte ministerium, men kan løses i samarbejde med andre. Ved brug af tværministerielle administrative fællesskaber skabes grundlag for at udnytte stordriftsfordele – og dermed at opnå besparelser – i en væsentlig større målestok end ved løsninger inden for det enkelte ministerium."

Kilde: Beretning om statens fællesudgifter, Rigsrevisionen, februar 2005.

Et oplæg som, når det ligger klart en gang i begyndelsen af efteråret, skal forelægges til politisk beslutning, siger Christian Kettel Thomsen og understreger, at ingenting er besluttet, før der ligger et klart politisk mandat. ➔

- Programsekretariatet har nedsat flere arbejdsgrupper, hvor en række ministerier er blevet inviteret til at deltage i en drøftelse af hvilke opgaver, der med fordel kunne samles på tværs af staten, og hvilke opgaver det stadig vil være afgørende for den enkelte ledelse at have tæt på sig.

Herudover skal programsekretariatet svare på en række spørgsmål, så som hvor mange administrative centre, det ville være mest optimalt at have i fremtiden, og hvordan eventuelle tværministerielle servicecentre kunne finansieres og styres.

”Vi haster ikke noget igennem,” siger Christian Kettel Thomsen. ”Der er ikke tale om en kortsigtet spareøvelse, men om hvorvidt vi skal anbefale, at man i centraladministrationen går i gang med det, der på alle måder må gribes an som et langsigtet strategisk forandringsprojekt, hvis det skal virke efter hensigten.”

”Derfor bruger vi også den tid, der er nødvendig, på at få lavet et ordentligt beslutningsoplæg. Og vi involverer aktivt ministerierne i processen, på samme måde som vi naturligvis skal tage godt hånd om de mange dygtige medarbejdere, der på en eller anden måde vil blive berørte, hvis der laves større ændringer.”

”Men at vi kommer til at anbefale, at der sker noget på det her område, det føler jeg mig ret overbevist om,” siger han.

Attraktive arbejdspladser og varme hænder

En klar dagsorden for øvelsen er, at det i disse år fortsat er vigtigt at se på hvordan ressourcer kan omprioriteres fra administration til service, fra kolde til varme hænder.

”At man i centraladministrationen skal kigge sig om efter områder hvor vi kan overføre ressourcer fra administration til service er naturligvis ikke nyt,” siger Christian Kettel Thomsen.

”Det er en dagsorden, der har været tydelig de seneste år, og hvor vi også allerede er kommet et pænt stykke vej. Indkøb er vel det største eksempel på et område, hvor vi for alvor har taget nogle store skridt. Men vi er langt fra helt i mål på den dagsorden endnu.”

En anden og lige så væsentlig dagsorden er, at de administrative støttefunktioner skal fremtidssikres gennem større professionalisme og mere attraktive arbejdspladser.

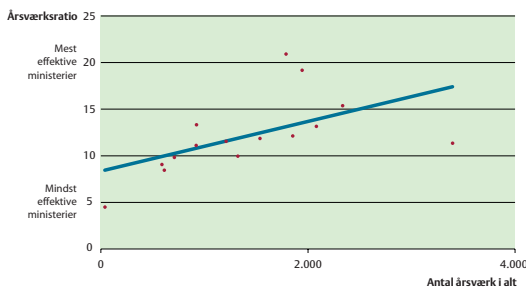
”Man hører ofte chefer i de statslige institutioner sige, at de har svært ved at tiltrække de rette ressourcer,” siger Christian Kettel Thomsen. ”Når det er tilfældet, så er det jo faktisk en alvorlig udfordring for hele centraladministrationen, hvor vi jo kun kan fokusere på kerneforretningen, hvis støttefunktionerne fungerer på et meget højt niveau, og hvis vi har de rette medarbejdere.”

”Og her er det da meget positivt, at etableringen af store administrative fællesskaber i private virksomheder har vist sig at føre til øget tilfredshed blandt medarbejderne. Altså til mere attraktive arbejdspladser. Det tror jeg også vil være tilfældet, hvis vi ender med at anbefale, at vi i staten går samme vej.”

Læs mere og find relevante links på www.modernisering.dk/da/administrativeservicecentre

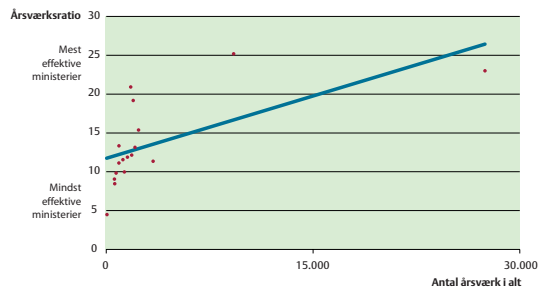
Figureerne viser sammenhængen mellem ministeriernes størrelse og effektivitet. Effektivitet måles ved årsværksratioen, det vil sige antal medarbejdere hver administrativ medarbejder betjener.

Sammenhæng mellem størrelse og effektivitet – uden store ministerier*



*Figuren er ekskl. Justits-, Skatte- og Forsvarsministeriet.

Sammenhæng mellem størrelse og effektivitet – inklusiv store ministerier*



*I figuren er tal for Justitsministeriet ikke taget med, da afklaringen af talgrundlaget udestår.

SHARED SERVICES I POST DANMARK

Administrative fællesskaber er mere end bare at sætte folk sammen. Den faglige styrkelse og synergieffekten udgør en drivende inspiration og skaber et fælles grundlag. Det har Post Danmark erfaret siden 2002.

Centralisering, standardisering og optimering var nøgleordene, da Post Danmark i 2002 iværksatte en toårig proces, der førte til etableringen af først et Kundecenter, så et Regnskabscenter og endelig et Personalecenter.

Det primære formål var at øge kundetilfredsheden. Strategien var at give kunderne en ensartet behandling, at minimere fejl, at standardisere processerne ved at integrere en fælles it-plattform og at udvikle medarbejderne.

Post Danmarks tilgang til forandringsprocessen bunder i tidligere erfaringer med, at det bedste resultat opnås ved først at samle medarbejderne under en samlet ledelse, derefter at standardisere arbejdsprocesserne og gennemføre en generel oprydning. Først til sidst, da organisationen var på plads, gik man i gang med at procesoptimere med it og automatisering.

”Det har været en bevidst strategi at vente med at indføre de nye systemer til, at folk var samlet. Det går nemmere, når folk sidder samlet i et fagligt miljø, hvor man kan hjælpe hinanden, erfare sammen, udpege superbrugere og så videre,” siger vicedirektør Sune Stausholm fra Post Danmark.

Tænk stort – start småt

Førend Post Danmark samlede tropperne i de tre centrale enheder, blev de forskellige opgaver behandlet decentralt rundt omkring i organisationen, hvor de som følge af traditioner, fusioner, og tilfældigheder var endt. Men processen startede egentlig allerede i 1993, hvor Post Danmark samlede sine ejendomme i det der dengang kaldtes resultatcentre.

Princippet for projektet var ’tænk stort – start småt’ og det betød, at der frem for en Big Bang-implementering, hvor medarbejderne fra den ene dag til den anden starter i nye job, i nye lokaler under nye chefer, blev gået langsomt frem.

”Omkring årtusindeskiftet påbegyndtes opbygningen af det der nu kaldes ’shared services’ – eller administrative fællesskaber. I Post Danmark var første skridt en administrativ forenkling eller oprydning, herefter samledes medarbejderne etapevist og i forbindelse med udrulningen, blev der foretaget endnu en oprydning af arbejdsprocesserne,” forklarer Sune Stausholm.

Store besparelser

I alt 696 medarbejdere har været involveret i dannelsen af de tre centre. Det har selvfølgelig givet lidt knuder. Geografiske problemer fx i forhold til ansættelsesforhold, og ikke mindst ønsket om at fastholde dygtige medarbejdere, medførte, at man delte alle servicecentre i to – et på hver side af Storebælt. Det betød fx, at medarbejdere i Esbjerg beholdt deres stillinger, hvis de var indstillet på at køre til Fredericia.

”I Kundecentret viste det sig, at det var hårdt for mange medarbejdere at blive telefonpassere på fuld tid. Nok er der sket en faglig styrkelse og skabt en synergieffekt, men flere medarbejdere har oplevet, at de arbejdede med ensartede opgaver. Det har været og er fortsat en hurdle,” siger Sune Stausholm.

Ikke desto mindre har de tre nye centre resulteret i store besparelser. På årsplan i alt 27,9 millioner kroner eller en gennemsnitlig besparelse på godt 18 procent. Samtidig er det samlede antal medarbejdere inden for de tre arbejdsområder blevet reduceret med 99 personer.

Ligebehandling opfattes som rigiditet

Der stilles altså større menneskelige og faglige krav, når man samler opgaver. Og det kræver arbejdsro og tid, førend alt kører. Post Danmark har ikke benyttet konsulenter til at udrulle projekterne – og det har medført at man har måttet gøre sine egne erfaringer og fejltrin. Men i løbet af processen har det været en æressag at udveksle erfaringer sådan, at man ikke har gentaget fejl i det næste projekt.

”Efter to år på gloende pæle er der efterhånden kommet ro på. Men man må huske at et menneske, der ansættes i et servicecenter bliver 100 procent klogere dagen efter, de træder over dørtrinnet til centret. I hvert fald hvis det står til deres tidligere arbejdsgivere. Fejl tolereres ikke, når der ikke er ansigter på, og når man ikke har lejlighed til at tale direkte med kendte kolleger,” forklarer Sune Stausholm.



Vicedirektør i Post Danmark,
Sune Stausholm

Nok giver etableringen af administrative fællesskaber et fagligt miljø der efterspørger nye ting, erfaringsudveksler over frokosten og taler mere om deres arbejde sammen, fordi de laver det samme. Det betyder, at der kommer et andet miljø omkring problemløsning – det medfører dynamik. Men det betyder også, at der skal forventningsafstemmes, i forhold til hvilke opgaver servicecentre udfører og hvordan.

For at kunne effektivisere kræver det en standardisering af arbejdsprocesserne. Og det kan være svært at forklare kunderne, at der stadig gives rigtig god service, selvom der ikke kan gøres undtagelser fra reglerne.

”Standardiseringen i et servicecenter medfører, at alle behandles helt lige. Det opfattes som rigiditet, og for at blive populær, kræver det en stor kommunikationsindsats med kunderne, at få dem til at forstå, at det kan være et plus, at der ikke kan gøres undtagelser,” siger Sune Stausholm.

BILLIGERE OG BEDRE

Fastholdelse af strategisk udvikling i Københavns Kommunes nye koncernfællesskab, Koncernservice, tiltrækker de rigtige medarbejdere, samler viden og skaber dynamik. Og så skal opgaveløsningen være 5 procent billigere hvert år.

Den 1. april i år slog Københavns Kommune dørene op for sit nye fælles Koncernservice. Mere end 300 af kommunens medarbejdere har holdt flyttedag og vil snart sidde sammen i Koncernservice, der fokuserer entydigt på arbejdsopgaver, der tidligere blev løst rundt om i de enkelte forvaltninger. Senest i 2008 ventes også økonomiopgaver fra kommunens godt 1.500 decentrale institutioner overført til Koncernservice.

”Koncernservice står for fundamentet af forretningen i Københavns Kommune. De opgaver, der tidligere var biopgaver rundt i kommunen, bliver vores kerneopgaver. Det betyder, at vi kan skabe faglige miljøer, hvor medarbejderne tidligere sad alene med disse opgaver,” siger Ulrik Rosenberg, der er koncernservicechef og konstitueret direktør i Økonomiforvaltningen, hvorunder Koncernservice er placeret organisatorisk.

Centret løser eksempelvis it- og økonomiopgaver for alle kommunens syv forvaltninger. Det er der dog ikke kommet rene tastestuer ud af, bemærker koncerndirektøren og henviser til halvfjerdsernerne, hvor regnskabsassistenterne sad på lange rækker og indtastede fakturaer og lagde tal sammen i kolonner.

”Vi har lagt stor vægt på at fastholde en del strategisk udvikling. Dette er simpelthen for at kunne fastholde og udvikle eksisterende medarbejdere og ikke mindst tiltrække ny dynamisk arbejdskraft til centret. Med opgaverne samlet et sted, bliver Koncernservice på sigt et videnscenter inden for it- og økonomiadministration – også uden for kommunen,” siger Ulrik Rosenberg.

Mere fokuseret og dermed bedre arbejdskraft

Ved at undgå tastestuerne har Koncernservice nemmere ved at tiltrække den helt rigtige arbejdskraft.

”Vi har oprettet en Key Account Management sektion med henblik på at kunne betjene de strategiske kunder bedst muligt. Herved sætter vi særskilt fokus på systemejerne, dvs. administrationschefer og så videre, mens vi supporterer de direkte egentlige kunder via vores callcenter,” siger Ulrik Rosenberg.

Der er i etableringsfasen blevet lagt stor vægt på at undgå at begå nogle af de fejl, der blevet begået i forbindelse med etableringen af andre administrative fællesskaber.

”Vi har fundet det væsentligt at adskille kundesupporten fra leverancerne, således at kundecentret har et entydigt kundefokus, og leverancecentret har fokus på procesoptimering og effektivisering. Herved undgår vi at forplumre billedet,” siger Ulrik Rosenberg.

Resultater gennem udvikling og innovation

Det nye Koncernservice har altså ikke bare fokus på at løse opgaverne billigst muligt. Temaet er smartere opgaveløsning, og det skal ske gennem et stærkt ledelsesmæssigt og strategisk fokus på at udvikle og optimere opgaveløsninger. Ressourcer til større udviklingsprojekter kan desuden lette samles, når de relevante medarbejdere er samlet i en stor central enhed.

”Vi har klare ambitioner om at skabe et kvalitetsløft på opgaveløsningen, fordi viden nemmere deles når man sidder sammen, og vi i fællesskab kan udvikle nye løsninger. Ligeledes forventer vi effektivisering fordi arbejdsopgaver professionaliseres, og fordi der skabes der skabes synergieffekter ved at samle opgaverne,” siger Ulrik Rosenberg.

Derudover har Københavns Kommune selvfølgelig også øje for de almindelige stordriftsfordele. Det gælder fx den større fleksibilitet og mindre sårbarhed i opgaveløsningen, fordi det bliver nemmere at dele ressourcer og kompetencer på tværs.

Virksomhed med kunde og ejerfokus

Koncernservice blev sat i søen, efter Ritt Bjerregaard (S) tiltrådte som overborgmester den 1. januar 2006. Systemskiftet medførte nemlig en mulighed for reorganisering og nytænkning på Københavns Rådhus. Det gav nye muligheder for samarbejde på tværs af forvaltningerne – og ligeledes for omstrukturering af forvaltningerne.

I løbet af foråret 2006 viste en analyse, at Københavns Kommunes omkostningsgrundlag på en lang række administrative opgaver er markant større end i andre kommuner. Det fik kommunen til at sætte gang i arbejdet med at opbygge de administrative fællesskaber – i samarbejde med konsulentfirmaet Accenture.

Missionen bag Koncernservice er da også til at forstå: Opgaveløsningen skal være mindst 5 procent billigere hvert år – og gerne bedre! Eller kort og godt: Billigere og bedre.

”Koncernservice har både kunde- og ejerfokus. Det betyder, at opgaveløsningen tager afsæt i kundens behov, men også at alt bygger på en solid businesscase og et krav om effektivisering,” siger Ulrik Rosenberg.