

Administration og støttefunktioner i de selvejende uddannelsesinstitutioner.

Analyse af potentialet for etablering af administrative fællesskaber, udlicitering mv.

3. juli 2007

Indholdsfortegnelse

1. LEDELSESRESUME	4
2. ANALYSENS BAGGRUND, FORMÅL OG TILRETTELÆGGELSE	10
2.1. Baggrund.....	10
2.2. Den stillede opgave	10
2.3. Afgrænsning af analysen.....	10
2.4. Projektforløb og metode.....	11
2.5. Usikkerheder i den anvendte metode og datagrundlag	16
3. SCENARIERNE.....	19
3.1. Opgaver der kan placeres uden for institutionerne	19
3.2. Modeller for organisering af administrative opgaver	20
3.3. Scenarier for fremtidig organisering af administrative opgaver.....	23
3.4. Scenariernes kendetegn.....	25
3.5. Scenarieanalysen	28
4. NUVÆRENDE OPGAVETILRETTELÆGGELSE	32
4.1. Institutioner omfattet af analysen	32
4.2. Institutionernes kendetegn.....	33
4.3. Administrative opgaver og støttefunktioner.....	35
4.4. Ressourceforbrug på administrative opgaver og støttefunktioner	36
4.5. Nuværende organisering af administrative opgaver og støttefunktioner	40
4.6. Institutionernes strategiske overvejelser om brug af administrative fællesskaber, udlicitering mv.	43
5. MULIGHEDER FOR ÆNDRET OPGAVEORGANISERING	48
5.1. Scenarier for fremtidig opgaveorganisering.....	48
5.2. Egnethedsvurdering af institutionernes opgaver	49
6. ANALYSE AF MULIGE GEVINSTER	54

6.1. Beregningsforudsætninger	54
6.2. Potentiale vurdering: Økonomi og planlægning	55
6.3. Potentiale vurdering: Løn og personale	58
6.4. Potentiale vurdering: It og indkøb	61
6.5. Potentiale vurdering: Bygninger og service	64
6.6. Vurdering af samlet økonomisk potentiale	66
6.7. Indfasning af potentiale	68
6.8. Analyse af potentialets følsomhed	69
7. BESKRIVELSE AF BEDSTE PRAKSIS	71
7.1. Udvalgelse af bedste praksis-institutioner	71
7.2. Stordriftsfordele	73
7.3. Proceseffektivisering	75
7.4. Anvendelse af teknologiske løsninger og udlicitering	76
7.5. Ændring af en kultur	78
7.6. Opsummering: Bedste praksis	79
8. BARRIERER OG CENTRALE OPGAVER VED SCENARIERNE	80
8.1. Barrierer for oprettelse af fællesskaber	80
8.2. Centrale elementer for en effektiv implementering	82
9. OPSAMLING	91
BILAG 1: OPGAVEKOMMISSORIUM	92
BILAG 2: DETALJERET NEDBRYDNING AF ADMINISTRATIVE OPGAVER	95
BILAG 3: GENNEMFØRTE INTERVIEW	97

1. Ledelsesresumé

Baggrund og den stillede opgave

I forbindelse med statens overtagelse fra amterne er de almene gymnasier/hf, voksenuddannelsescentre (VUC) og social- og sundhedsskolerne (SOSU) pr. 1. januar 2007 omdannet til selvejende institutioner. De administrative opgaver og støttefunktioner, som tidligere er blevet varetaget af amterne, er i den forbindelse overgået til de nye selvejende institutioner.

Erhvervsskolerne (handelsskoler, tekniske skoler og kombinationsskoler) har fungeret som selvejende institutioner siden 1991. Erhvervsskolerne har dermed større erfaring end de nye selvejende institutioner med at varetage flere af de administrative opgaver, og de er derfor bedre egnede som grundlag for at estimere opgavernes resourceforbrug.

I forbindelse med overgangen til selveje for de almene gymnasier/hf, SOSU-skolerne og VUC'erne har Undervisningsministeriet og Finansministeriet ønsket at få undersøgt potentialet for effektivisering af de administrative opgaver og støttefunktioner. I den forbindelse blev det vurderet hensigtsmæssigt også at inddrage erhvervsskolernes varetagelse af administrative opgaver og støttefunktioner i analysen.

Med administrative opgaver og støttefunktioner menes opgaver inden for økonomi og planlægning, løn og personale, it og indkøb samt bygninger og service.

Analysens fokus

Det primære fokus for analysen har været at:

- Kortlægge nuværende opgavetilrettelæggelse og resourceforbrug i forhold til administrative opgaver og støttefunktioner i de omfattede selvejende uddannelsesinstitutioner.
- Belyse det økonomiske potentiale for effektivisering af administrative opgaver og støttefunktioner gennem samling af disse opgaver i forskellige typer af administrative fællesskaber ved udlicitering eller fusionering.
- På baggrund af indsamlede erfaringer fra en række af de mest effektive institutioner undersøge og analysere fælleskarakteristika i deres opgaveløsning.
- Give overordnede forslag til en implementering af en ny organisering på området og belyse de barrierer, der måtte være.

Nuværende organisering og resourceforbrug

Undersøgelsen har vist, at erhvervsskolerne selv varetager de fleste administrative opgaver. En stor del udliciterer dog rengøring og bygningsdrift til private leverandører. I mindre omfang varetages it- og indkøbsopgaver i samarbejder, eller de er udliciteret.

Også de nye selvejende uddannelsesinstitutioner varetager selv størstedelen af de administrative opgaver og støttefunktioner. Dette gælder dog ikke lønbehandling og it-systemdrift, hvor flertallet af institutionerne får varetaget opgaven hos en privat leverandør eller i samarbejde med andre institutioner.

Der er således ret få administrative fællesskaber, og de fleste af disse fællesskaber er endvidere af et begrænset omfang.

Samler set udgør institutionernes nuværende ressourceforbrug til de administrative og støtteopgaver på landsplan knap 2,3 mia. kr.

Den effektive opgavevaretagelse

Interview med effektive institutioner, der for de flestes vedkommende har gennemført fusioner, deltaget i administrative fællesskaber og/eller anvender udlicitering har vist, at deres effektivitet kan tilskrives, at institutionen har fokus på at:

- Formindske ikke-produktiv tid ved for eksempel at forøge opgavevolumen eller fysisk flytte medarbejdere.
- Optimere opgavernes procesforløb eventuelt kombineret med opfølgning og revidering af procesforløbet.
- Automatisere processer ved, at rutineopgaver udføres automatisk, og derved minimere ressourceforbruget.
- Have ledelsesmæssig opmærksomhed og løbende opfølgning på, at gevinsterne realiseres.
- Kontinuerligt lave effektiviseringer og kvalitetsforbedringer.

Hvert af disse karakteristika indgår som væsentlige elementer i at lave succesfulde administrative fællesskaber og fusioner. De indgår i et vist omfang også i at foretage udlicitering og effektivitetsforbedringer inden for institutionen.

Metodisk grundlag

Beregningen af det økonomiske potentiale er foretaget som en benchmarking beregning, der tager udgangspunkt i, at flere institutioner kan opnå den samme effektivitet som de mest effektive institutioner har opnået, hvis de også anvender de samme metoder som er beskrevet i ovenstående afsnit.

Potentialet for effektivisering af de administrative opgaver og støttefunktioner er vurderet med afsæt i tre hovedscenarier for fremtidig organisering af opgaverne:

- Et *nationalt administrativt fællesskab*, der betjener alle uddannelsesinstitutioner i forhold til løsning af givne administrative opgaver/støttefunktioner. Det er på baggrund af den gennemførte kortlægning lagt til grund, at ét nationalt fællesskab vil kunne løse sine opgaver svarende til de bedste 10 pct. af institutionerne, idet fællesskabets volumen giver mulighed for en stor grad af specialisering og fleksibilitet i opgavevaretagelsen.
- *Flere nationale fællesskaber*, der betjener uddannelsesinstitutionerne i forhold til løsning af givne administrative opgaver/støttefunktioner. Det er på baggrund af den gennemførte kortlægning lagt til grund, at flere nationale fællesskaber vil kunne løse sine opgaver svarende til den bedste fjerdedel af institutionerne, idet fællesskabets volumen giver mulighed for en relativt stor grad af specialisering og fleksibilitet i opgavevaretagelsen.
- *Mindre, regionale fællesskaber*, hvor et mindre antal uddannelsesinstitutioner, der ligger tæt på hinanden, går sammen i administrative fællesskaber omkring løsningen af en given opgave. Det er på baggrund af den gennemførte kortlæg-

ning lagt til grund, at mindre regionale fællesskaber vil kunne løse sine opgaver svarende til den bedste halvdel af institutionerne, idet opgavens volumen kun giver mulighed for en vis grad af specialisering og fleksibilitet i opgavevaretagelsen.

Herudover gives en indikation af potentialet i to øvrige scenarier:

- *Udlicitering*, hvor institutionerne selv eller i samarbejde med andre institutioner indgår en aftale med en privat leverandør om, at de varetager opgaven for institutionen. Det er på baggrund af de indsamlede data, forudsat at institutionerne ved udlicitering vil kunne løse sine opgaver svarende til spændet mellem den bedste fjerdedel og den bedste halvdel af institutionerne. Der er dog en række afgørende parametre for potentialets størrelse, herunder konkurrencesituationen og udbudets volumen, og det kan derfor ikke afvises, at scenarierne vil kunne udløse større eller mindre effektiviseringsgevinster.
- *Fusionering*, hvor to eller flere institutioner fusioneres til én ny institution. Det er på baggrund af de gennemførte interview, forudsat at institutionerne ved fusionering vil kunne løse sine opgaver svarende til spændet mellem den bedste fjerdedel og den bedste halvdel af institutionerne. De fusionsinstitutioner som er blevet interviewet, er som udgangspunkt fusionsinstitutioner bestående af mindst tre tidligere institutioner og mindst 2.000 årselever. Der er dog mange fusionsmuligheder og det kan derfor ikke afvises, at scenarierne vil kunne udløse større eller mindre effektiviseringsgevinster.

Eftersom erhvervsskolerne gennem en lang årrække som selvejende institutioner har opnået et solidt kendskab til opgavernes indhold og ressourcebehov, er fastlæggelsen af effektiviseringerne i for scenarierne baseret på data indsamlet i erhvervsskolerne¹.

Opgaver egnet til administrative fællesskaber og udlicitering

Som en del af potentiale vurderingen er der foretaget en analyse af de administrative opgavers egnethed til at blive løst i administrative fællesskaber.

Analysen har vist, at de mest egnede opgaver indenfor økonomi og planlægning er bogholderi og rejseadministration samt kassefunktion. Inden for løn og personale er de mest egnede opgaver lønbehandling samt personaleadministration. Inden for it og indkøb er de mest egnede opgaver leverandørstyring og licensadministration, systemdrift, brugersupport samt indkøb af varer. Inden for bygninger og service er de mest egnede opgaver bibliotek og bogadministration, rengøring samt bygningsadministration og -drift.

De mest egnede opgaver under opgavetyperne bygninger og service er vurderet at skulle løses regionalt, mens de øvrige mest egnede opgaver er vurderet at kunne løses både regionalt og nationalt.

De opgaver, som er blevet vurderet mest egnet til administrativt fællesskab, forudsættes også være egnede til andre former for ekstern opgaveløsning f.eks. udlicitering. De opgaver, som er fundet mindre egnede, forudsættes ikke at være særligt eg-

¹ Der er en dog række forskelle særligt på studieadministrationsområdet baseret på institutionstypernes forskellige studieordninger.

nede til nogen form for ekstern opgaveløsning og indgår derfor ikke i opgørelsen af det økonomiske potentiale.

Det økonomiske potentiale

For de opgaver der er mest egnede, er der på baggrund af den skitserede metode foretaget en beregning af det økonomiske potentiale.

Det samlede potentiale kan opgøres til mellem ca. 307 mio. kr. og ca. 465 mio. kr. svarende til mellem 13% og 20% af det nuværende forbrug på landsplan. I nedenstående tabel er det samlede potentiale opdelt efter opgavetype.

TABEL 1.1 SAMLET POTENTIALE PR. OPGAVENTYPE

Potentiale i mio. kr. Landsplan	Nuværende omkostning	Potentiale i mio. kr.		
		Mio. kr.	Et nationalt fællesskab	Flere nationa- le fællesska- ber
Økonomi og planlægning	161,8	77,8	59,4	41,1
Løn og Personale	193,8	97,1	77,3	53,9
It og indkøb	347,9	136,5	88,9	58,4
Bygninger og service	984,6	153,8	153,8	153,8
I alt udvalgte opgaver	1.688,2	465,2	379,5	307,3
% besparelse af udvalgte opgaver	0	28%	22%	18%
% besparelsen af alle opga- ver	2.320,7	20%	16%	13%

I scenarierne 'udlicitering' og 'fusionering' kan potentialet med de gjorte forudsætninger opgøres til mellem ca. 307 mio. kr. og ca. 380 mio. kr.

De største bidragsydere til potentialet er gymnasierne, de tekniske skoler og kombinationsskoler, der samlet set står for potentiale på mellem ca. 200 mio. kr. og ca. 315 mio. kr. Potentialerne er i nedenstående tabel opgjort efter institutionstype.

TABEL 1.2 SAMLET POTENTIALE PR. INSTITUTIONSTYPE

Potentiale i mio. kr. Egnede opgaver Landsplan	Nuværende omkostning	Potentiale i mio. kr.		
		Et nationalt fællesskab	Flere nationa- le fællesska- ber	Mindre regi- onale fæl- lesskaber
Handelsskoler	202,8	60,9	49,5	38,8
Tekniske skoler	457,0	86,4	59,2	41,3
Kombinationsskoler	311,8	94,9	79,9	69,1
Gymnasier	517,7	133,4	111,7	90,2
SOSU-skoler	77,7	40,7	37,3	33,0
VUC'ere	121,2	48,9	42,1	34,9
I alt	1.688,2	465,2	379,5	307,3

Etableringen af administrative fællesskaber er erfaringsmæssigt en proces, der strækker sig over en årrække. Det er Deloitte's erfaring, at potentialet i de nationale fællesskaber først er fuldt realiseret efter tre til fire år. Deloitte vurderer, at de min-

dre, lokale fællesskaber kan realiseres inden for tre år. Potentialet ved udlicitering i større omfang og fusionering skønnes ligeledes at kunne realiseres inden for tre år.

På den baggrund kan indfasningen af potentialet opgøres i henhold til nedenstående figur.

TABEL 1.3 INDFASNING AF POTENTIALET

Indfasning af potentiale mio. kr. Landsplan	Samlet po- tentiale	Indfasning			
		2008	2009	2010	2011
Scenario					
Uændret	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mindre regionale fællesskaber	307,3	61,5	245,8	307,3	307,3
Flere nationale fællesskaber	379,5	0,0	75,9	303,6	379,5
Ét nationalt fællesskab	465,2	0,0	93,0	372,1	465,2
Udlicitering	307,3 - 379,3	61,5 - 75,9	245,8 - 303,6	307,3 - 379,3	307,3 - 379,3
Fusionering	307,3 - 379,3	61,5 - 75,9	245,8 - 303,6	307,3 - 379,3	307,3 - 379,3

Det skal fremhæves, at potentialet ikke indeholder eventuelle etableringsomkostninger, da en afdækning heraf er uden for denne analyses formål.

Usikkerheder

Beregningerne af potentialet er baseret på en række forudsætninger til metoden og beregningerne. På den baggrund kan der opgøres følgende centrale usikkerheder i forhold til potentialet:

- Datagrundlaget for de nye selvejende institutioner er i et vist omfang baseret på skøn, idet de nye selvejende institutionerne endnu ikke kender deres faktiske ressourceforbrug.
- På baggrund af de indsamlede data, har Deloitte beregnet gennemsnitslønninger, der anvendes til at omregne ressourceforbruget til omkostninger. Potentialet er derfor følsomt overfor om de beregnede gennemsnitslønninger svarer til de faktiske gennemsnitslønninger.
- Den anvendte metode til beregning af potentialet tager udgangspunkt i en allerede identificeret effektivitet i sektoren, men det er usikkert om alle institutioner kan opnå denne effektivitet.
- Potentialet er ikke beregnet på enkeltinstitution og det er derfor usikkert om potentialer på den enkelte institution, der ikke går op i hele personer, i praksis kan realiseres.
- Deloitte har anvendt årselever/STÅ som opregningsfaktor fra de indsamlede data og til landsniveau. Beregningen er derfor følsom overfor om opregningsfaktorer repræsenterer den faktiske forskel mellem de indsamlede data og landsniveauet.

For at imødekomme disse usikkerheder har Deloitte bl.a. anvendt en forsigtig tilgang til beregning af potentialerne, hvor der tages udgangspunkt i allerede kendt effektivitet i erhvervsskolerne. Deloitte har herudover gennemført en række følsomhedsanalyser, der viser at potentialet kan variere med ca. -60 mio. kr. til ca. +69 mio. kr. såfremt alle negative henholdsvis positive potentialeeffekter af følsomhedsbe-

regningerne akkumuleres. Det er derfor samlet set Deloitte's vurdering, at det indsamlede datagrundlag og den anvendte analysemodel er tilstrækkeligt robust til at kunne give en valid indikation af potentialet.

Barrierer for implementering

Der er en række barrierer for at kunne effektivisere varetagelsen af de administrative opgaver og derved realisere potentialet. Disse bør overvejes og imødegås. De væsentligste barrierer er:

- Juridiske barrierer eksempelvis knyttet til isoleringen af institutionernes risiko og styregruppe-/bestyrelsessammensætninger i forhold til at oprette nationale administrative fællesskaber.
- Herudover er der for alle scenarier en række andre barrierer, der er knyttet til ledelsesmæssig opbakning, tilgængelighed af spidskompetencer, afhængighed af et privat udbud, forandringsledelse, manglende lokal realisering af gevinster og modstand mod at afgive kontrol.
- Endeligt kræver en succesfuld drift af administrative fællesskaber og tilfredshed hos institutionerne, at der anvendes en styringsmodel, som sikrer at de administrative fællesskaber har løbende fokus på opfyldelse af institutionernes behov for både kvalitet og service.

Særligt vedrørende de juridiske barrierer skal der formodentligt foretages ændring i gældende love og bekendtgørelser, hvis scenarierne 'flere nationale fællesskaber' og 'ét nationalt fællesskab' skal kunne gennemføres. Der er dog behov for yderligere analyse af dette forhold.

De andre barrierer er knyttet til implementering af scenarierne og det er vigtigt, at disse elementer indgår i et egentligt beslutningsforslag om implementering af konkrete fællesskaber, fusioner og udliciteringer.

Såfremt barriererne ikke håndteres i tilstrækkeligt omfang er der risiko for, at potentialet ikke kan realiseres og/eller at servicen i fællesskabet forringes.

2. Analysens baggrund, formål og tilrettelæggelse

2.1. Baggrund

Baggrunden for analysen er, at staten pr. 1.januar 2007 har overtaget de almene gymnasier/hf, voksenuddannelsescentre (VUC) og social- og sundhedsskolerne (SOSU) fra amterne. I praksis er dette sket ved, at de overtagne uddannelsesinstitutioner er omdannet til selvejende institutioner. I forbindelse med dette skifte er de administrative opgaver og støttefunktioner, som tidligere er blevet varetaget af amterne, overgået til de nye selvejende institutioner. Opdragsgiver har på den baggrund ønsket en undersøgelse af potentialet for effektivisering af administrative opgaver og støttefunktioner i forbindelse med den nye organisering.

Undervejs i projektforløbet har opdragsgiver truffet beslutning om at udvide analysen med en undersøgelse af erhvervsskolernes ressourceforbrug på administrative opgaver og støttefunktioner. Erhvervsskolerne, der består af handelsskoler, tekniske skoler og kombinationsskoler, har fungeret som selvejende institutioner siden 1991.

2.2. Den stillede opgave

Undersøgelsen har til formål at kortlægge de omfattede uddannelsesinstitutioners ressourceforbrug til administrative opgaver og støttefunktioner samt den aktuelle organisering og tilrettelæggelse af opgaverne pr. 1.januar 2007.

Det skal endvidere analyseres, hvordan de forskellige administrative opgaver og støttefunktioner fremover løses mest effektivt (centralt, lokalt i institutionerne, i administrative fællesskaber), og hvilket effektiviseringspotentiale, der knytter sig til en sådan fremtidig organisering.

Der skal desuden foretages en vurdering af mulighederne for effektivisering af de administrative opgaver og støttefunktioner ved anvendelse af andre metoder til opnåelse af effektiviseringsgevinster (herunder udlicitering og fusioner med andre selvejende uddannelsesinstitutioner).

Endelig skal kendetegnene ved bedste praksis analyseres med udgangspunkt i de institutioner, som er mest effektive.

På baggrund af ovennævnte analyser skal der opstilles anbefalinger og forslag til en mere effektiv administrativ organisering på området, herunder overordnede forslag til en implementering af en ny organisering på området på baggrund af Deloitte's erfaringer fra andre områder.

Opgavekommissorierne er gengivet i bilag 1.

2.3. Afgrænsning af analysen

Nærværende analyse omfatter henholdsvis nye selvejende uddannelsesinstitutioner og erhvervsskoler, jf. tabel 2.1.

TABEL 2.1 INSTITUTIONSTYPER OMFATTET AF ANALYSEN

Nye selvejende uddannelsesinstitutioner pr. 1. januar 2007	Erhvervsskoler
– Almene gymnasier/hf	– Handelsskoler
– Voksenuddannelsescentre (VUC)	– Tekniske skoler
– Social- og sundhedsskolerne (SOSU)	– Kombinationsskoler

De almene gymnasier/hf, voksenuddannelsescentre (VUC) og social- og sundhedsskolerne (SOSU) er som nævnt omdannet fra amtslige institutioner til statslige selvejende institutioner pr. 1. januar 2007, mens erhvervsskolerne har fungeret som selvejende institutioner siden 1991.

Efter ønske fra opdragsgiver afgrænser undersøgelsen sig fra at fokusere på amternes hidtidige opgavevaretagelse i forhold til almene gymnasier/hf, SOSU-skoler samt VUC'er til i stedet at tage udgangspunkt i, hvordan de nye statslige selvejende institutioner har valgt at løse de overførte administrative opgaver pr. 1. januar 2007. Baggrunden herfor er, at det ikke vurderes muligt at indsamle data fra myndigheder, som ikke længere eksisterer.

Antallet af institutioner fremgår af tabellen nedenfor. Endvidere er det samlede antal elever og den samlede bevilling for de omfattede institutionstyper angivet.

TABEL 2.2 OMFATTEDE INSTITUTIONSTYPER – ANTAL, ELEVTAL OG BEVILLING

Institutionstype	Antal institutioner	Elevtal (antal årselever)*		Bevilling 2007 (mio. kr.)	
		Samlet	Gennemsnit	Samlet	Gennemsnit
Handelsskoler	33	41.046	1.244	2.450	74
Tekniske skoler	21	45.465	2.165	4.323	206
Kombinationsskoler	15	24.365	1.624	1.923	128
Gymnasier	127	71.623	564	5.062	40
SOSU-skoler	17	5.296	312	481	28
VUC'er	30	12.991	433	1.179	39
I alt	243	200.786	6.342	15.418	516

Tallene er oplyst af Undervisningsministeriet.

* Antal årselever. En årselev er en beregnet størrelse, som er et udtryk for aktiviteten på en skole. Ved en årselev forstås én elev undervist på en skole i 40 uger eller 40 elever undervist på en skole i én uge, således at eleverne herved er fuldtidsbeskæftiget af uddannelsesaktiviteter.

Indholdet af de enkelte uddannelser er nærmere beskrevet i afsnit 4.1.

Efter ønske fra opdragsgiver tager analyserne af potentialet udgangspunkt i opgaverne økonomi og planlægning, løn og personale, it og indkøb samt bygninger og service, der er mest sammenlignelige institutionerne imellem.

2.4. Projektforløb og metode

Undersøgelsens forløb er skitseret i figuren nedenfor.

FIGUR 2.1 PROJEKTFORLØB



De enkelte faser gennemgås nærmere nedenfor.

Ad 1. Pilotinterview

Indledningsvis er der gennemført pilotinterview med henholdsvis ét gymnasium, ét VUC og én SOSU-skole. Det primære formål med disse pilotinterview har været at indsamle oplysninger til brug for udformningen af det efterfølgende spørgeskema og derved sikre en større bredde og dybde i spørgeskemaet.

Der er således med afsæt i pilotinterviewene foretaget en overordnet kortlægning af den administrative opgaveportefølje i institutionerne og nedbrydning af disse i delopgaver med henblik på at kunne foretage en systematisk sammenligning af disse på tværs af institutionstyper.

I forbindelse med udvidelsen af analysen til også at omfatte erhvervsskoler blev det vurderet, at strukturen i spørgeskemaet ville kunne genanvendes i forbindelse med en indsamling af oplysninger om erhvervsskolernes administrative opgaver og støttefunktioner, men at der skulle tages hensyn til den højere kompleksitet, som er i erhvervsskolerne.

Ad 2. Spørgeskemaundersøgelse

På baggrund af de gennemførte pilotinterview er der udarbejdet et spørgeskema, der er udsendt til samtlige institutioner, omfattet af undersøgelsen².

Spørgeskemaundersøgelsen har haft til formål at kortlægge institutionernes:

- Aktuelle organisering af administrative opgaver (løses opgaven i institutionen, i administrative fællesskaber eller hos privat leverandør?).
- Strategiske overvejelser vedrørende den fremtidige udvikling af institutionernes administration.
- Personaleforbrug på administrative opgaver.

I forhold til opgørelsen af personaleforbruget på administrative opgaver er institutionerne blevet bedt om at fordele administrative og tekniske medarbejders tidsanvendelse på en række oplyste administrative opgaver. Opgørelsen af tidsanvendelsen har skullet ske i årsværksforbrug i intervaller af minimum 0,1 årsværk.

Lærerårsværk har kun skullet medregnes i det omfang, det er vurderet, at lærerne varetager nogle af de oplyste administrative opgaver. Hvis en lærer for eksempel i gennemsnit i løbet af året anvender fire timer om ugen på overordnede planlæg-

² Spørgeskemaet er udsendt ad to omgange. Først til nye selvejende uddannelsesinstitutioner og efterfølgende – på baggrund af en beslutning om at udvide analysen – i en lettere revideret udgave til erhvervsskoler.

ningsopgaver, har institutionerne skullet angive 0,1 årsværk under opgaven overordnet planlægning og ressourcestyring³.

Afslutningsvis er institutionerne blevet bedt om at godkende, at det samlede indtastede årsværksforbrug stemmer med institutionens (faktiske/skønnede) årsværksforbrug. Såfremt der ikke har været overensstemmelse, er institutionen blevet bedt om at rette indtastningerne, således at der opnås overensstemmelse.

TABEL 2.3 SPØRGESKEMA – EKSEMPEL PÅ NEDBRYDNING AF MEDARBEJDERES TIDSANVENDELSE PÅ ADMINISTRATIVE OPGAVER

Økonomi og planlægning	Ledere	Administrativt personale	Teknisk og service-personale	Lærere
Taxameter- og tilskudsadministration mv.	0,1	0,3	-	-
Overordnet planlægning og ressourcestyring (udnyttelse af lokaler, lærere mv.)	0,1	0,2	-	0,1
Ekstern rapportering til ministeriet, Danmarks Statistik, årsrapport (inkl. regnskab) mv.	-	0,1	-	-
Budget og budgetopfølgning samt intern rapportering til bestyrelse, direktion mv.	0,1	0,4	-	-
Bogholderi (bilagshåndtering) og rejseadministration	-	0,6	-	-
Kassefunktion (ind- og udbetalinger)	-	0,5	-	-
Årsværk i alt (automatisk beregnet)	0,3	2,1	-	0,1

Der knytter sig en række usikkerhedsmomenter til nedbrydningen af institutionernes tidsanvendelse, som det er væsentligt at være opmærksom på i forbindelse med bearbejdningen af de indsamlede data.

Først og fremmest råder de fleste institutioner ikke over tidsregistreringssystemer, der gør dem i stand til at foretage præcise opgørelser af ressourceforbruget på de pågældende opgaver. Institutionerne har derfor i et vist omfang været nødsaget til at basere deres besvarelser på skøn.

Herudover er der i forhold til de nye selvejende uddannelsesinstitutioner en særlig udfordring i forhold til opgørelsen af ressourceforbruget på de administrative opgaver, der pr. 1. januar 2007 er overført fra amterne. De nye selvejende uddannelsesinstitutioner har således endnu begrænsede erfaringer med at løse disse opgaver selv og kan som følge heraf ikke forventes at være i stand til at vurdere ressourceforbruget på disse opgaver med samme præcision som for de opgaver, der også før 1. januar 2007 var placeret i institutionen.

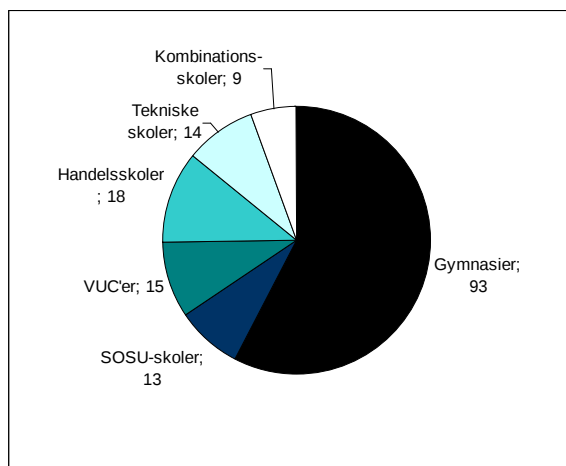
Der er derfor i den komparative analyse af ressourceforbruget på administrative opgaver lagt vægt på at sammenholde de nye selvejende institutioners estimater med erhvervsskolerne, der har varetaget samtlige administrative opgaver selv siden overgangen til selveje i 1991, jf. nærmere nedenfor om analysen af effektiviseringspotentialer.

³ $4 \cdot 52 / 1924 = 0,1$

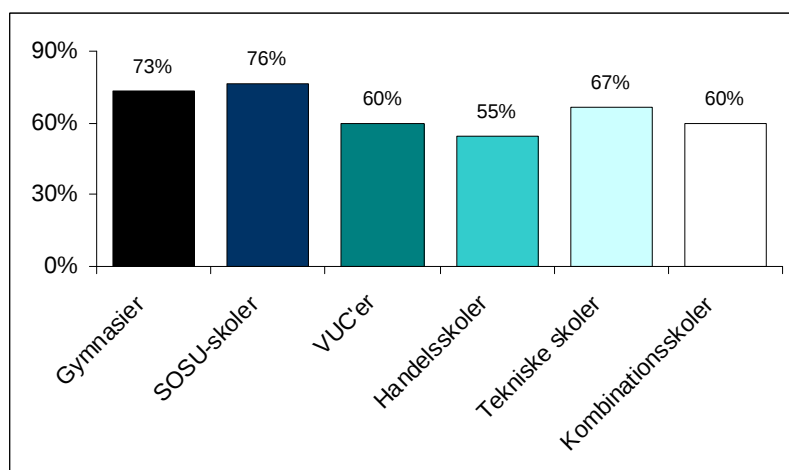
Spørgeskemaundersøgelserne, der er vedlagt som bilag til rapporten, er gennemført elektronisk. De selvejende institutioner har således modtaget en elektronisk invitation til at deltage i spørgeskemaundersøgelsen, som er gennemført online via et link til en dedikeret hjemmeside.

Der er modtaget 162 besvarelser af spørgeskemaet. Den gennemsnitlige svarprocent kan på den baggrund opgøres til 68, jf. figur 2.2a og figur 2.2b.

FIGUR 2.2A ANTAL BESVARELSER



FIGUR 2.2B SVARPROCENTER



Det fremgår af tabellerne, at der er opnået en meget høj svarprocent på gymnasier, SOSU-skoler og tekniske skoler, hvor mindst to tredjedele har svaret. For de øvrige institutioner har mellem 55 og 60 procent svaret.

Det er Deloitte's vurdering, at der er opnået et tilstrækkeligt antal besvarelser, og at besvarelserne repræsenterer et bredt udsnit af institutionsstørrelser og typer. Dermed kan stikprøven betragtes som repræsentativ i forhold til hele populationen.

Med henblik på at øge datas validitet er der forud for de enkelte delanalyser foretaget en systematisk gennemgang af data med henblik på at identificere og fjerne åbenlyst fejlbehæftede observationer (ekstremer). Eksempelvis er alle observationer fjernet, hvor institutionerne har angivet, at de ikke har omkostninger til den pågældende opgave.

Ad 3. Dybtgående interview

Efter gennemførelsen af spørgeskemaet er der gennemført interview med yderligere et antal nye selvejende uddannelsesinstitutioner. Formålet med disse interview har været at validere de udvalgte institutioners spørgeskemabesvarelse, herunder at opnå en forståelse af særlige problemstillinger i forbindelse med udfyldelse af spørgeskemaet (forståelsesmæssige problemer, usikkerhed knyttet til skøn mv.).

Herudover har formålet med interviewet været at vurdere de enkelte opgavens egnethed i forhold til administrative fællesskaber mv., herunder at identificere snitflader mellem opgaver, der kan løses af et administrativt fællesskab, og opgaver, som nødvendigvis skal løses af institutionen selv.

Institutionerne er udvalgt på baggrund af en segmentering. De faktorer, der i størst omfang vurderedes at påvirke institutionernes administrative opgavetilrettelæggelse og effektivitet, blev identificeret og lagt til grund for en udvælgelse af interviewinstitutionerne. I nærværende undersøgelse er det valgt at segmentere institutionerne efter størrelse samt graden af centralisering/decentralisering af administrative opgaver. Segmenteringen og den konkrete udvælgelse af institutioner er foretaget i samarbejde med Undervisningsministeriet og de respektive institutionsforeninger.

Der henvises til bilag 3 for en oversigt over, hvilke institutioner der er blevet interviewet.

Ad 4. Analyse af potentiale

På baggrund af de indsamlede data er der gennemført en analyse af det økonomiske potentiale ved en ændret organisering af de administrative opgaver. Analysen består overordnet af to dele – en kortlægning af den nuværende organisering af de administrative opgaver og en vurdering af, hvordan disse fremover mest hensigtsmæssigt vil kunne placeres (lokalt i institutionerne, i administrative fællesskaber eller hos eksterne private leverandører mv.). Effektiviseringspotentialet opgøres som differencen mellem ressourceforbruget i dag og det skønnede ressourceforbrug i en fremtidig ny organisering.

Deloitte har valgt at anvende en scenariebaseret tilgang til analysen af den fremtidige situation, hvor det for de forskellige typer af administrative opgaver og støttefunktioner vurderes, hvilke økonomiske potentialer, forudsætninger og kvalitative fordele og ulemper/barrierer der knytter sig til de forskellige organiseringsmodeller.

Selve scenarieanalysen består af en egnethedsvurdering, der skal afgrænse de opgaver som er mest egnet til blive løst uden for institutionen og en potentialevurdering af de mest egnede opgaver.

For en nærmere gennemgang af scenarierne og potentialeberegningen henvises til kapitel 3.

Ad 5. Analyse af bedste praksis

På baggrund af analysen af potentialet er der udvalgt et antal institutioner inden for hvert administrative opgaveområde, som ud fra benchmarkanalysen har udvist en høj effektivitet i opgaveløsningen. Der er gennemført interview med disse institutioner for at få afdækket, hvilke forhold der medvirker til den høje opgaveeffektivitet.

For at sikre, at kortlægningen af bedste praksis ikke baseres på fejlagtige indtastninger i spørgeskemaundersøgelsen eller en dårlig kvalitet i opgaveløsningen, er der forud for bedste praksis-interviewene foretaget en telefonisk screening.

Interviewene har haft til formål at få afdækket og dokumenteret, i hvilket omfang den høje opgaveeffektivitet kan tilskrives:

- Stordriftsfordele som følge af institutionens størrelse.
- Anvendelse af administrative fællesskaber eller udlicitering af opgaver.
- Proceseffektivisering, f.eks. gennem arbejde med lean eller andre procesoptimeringsværktøjer.
- Anvendelse af nye teknologiske løsninger.

- Fokusering på kultur som kilde til forbedre produktivitet og kundetilfredshed.

På baggrund af interviewene er det analyseret, hvilke tværgående kendetegn inden for hver opgavetype, der karakteriserer de billigste institutioner. På den baggrund er der opstillet karakteristika ved bedste praksis-institutionerne.

2.5. Usikkerheder i den anvendte metode og datagrundlag

I tabellen nedenfor er oplistet en række usikkerhedsmomenter i forhold til den anvendte analysemodel og datagrundlag, som kan have betydning for analysens validitet samt Deloitte's håndtering heraf.

TABEL 2.4 USIKKERHEDER OG HÅNDBLING

Usikkerhedsmoment	Beskrivelse	Deloitte's håndtering
Validiteten af datagrundlaget, generelt	Der knytter sig en generel usikkerhed til institutionernes opgørelse af tidsanvendelsen på forskellige administrative opgaver. Da institutionerne i langt de fleste tilfælde ikke råder over tidsregistreringssystemer, der gør dem i stand til at foretage præcise opgørelser af ressourceforbruget på de pågældende opgaver, er opgørelserne i et vist omfang baseret på skøn.	Deloitte har som supplement til spørgeskemaundersøgelsen gennemført en række dybtgående interview med henblik på – på stikprøvebasis – at foretage en validering af de indsamlede data. Det er Deloitte's vurdering, at institutionerne – i det omfang, der er tale om kendte opgaver – har været i stand til at redegøre for opgørelsen af tidsforbruget på et relativt solidt grundlag.
Nye selvejende institutioners opgørelse af ressourceforbrug i forbindelse med nye administrative opgaver	I forhold til de nye selvejende uddannelsesinstitutioner er der en særlig udfordring i forhold til opgørelsen af ressourceforbruget på de administrative opgaver, der pr. 1. januar 2007 er overført fra amterne. De nye selvejende uddannelsesinstitutioner har således endnu ret begrænsede erfaringer med at løse disse opgaver selv og kan som følge heraf ikke forventes at være i stand til at vurdere ressourceforbruget på disse opgaver med samme præcision som for de opgaver, der også før 1. januar 2007 var placeret i institutionen.	Med henblik på at reducere denne usikkerhed har Deloitte i opgørelsen af potentialet lagt til grund, at såfremt de nye selvejende uddannelsesinstitutioner har angivet et mindre ressourceforbrug på overførte administrative opgaver (f.eks. økonomi og planlægning) end erhvervsskolerne, er det ikke udtryk for en højere opgaveeffektivitet, men en underestimering af opgavens omfang.
Forudsætninger om overhead, gennemsnitslønnings mv.	Institutionernes tidsanvendelse på administrative opgaver er i opgørelsen af det økonomiske potentiale omregnet til omkostninger. Resultatet af analysen er derfor følsomt over for gjorte forudsætninger om overhead og gennemsnitslønnings.	Det er i samråd med opdragsgiver valgt at anvende en overheadsats på 100.000 kr. pr. medarbejder. Denne sats er anvendt i tilsvarende beregninger i uddannelsessektoren. Gennemsnitslønnen for de forskellige personalekategorier er beregnet på baggrund af institutionernes egne indberetninger af lønsum, således som dette fremgår af institutionernes regnskaber. Der er gennemført en række følsomhedsbe-

		regninger med henblik på at teste følsomheden af de anvendte satser og gennemsnitslønninger.
Forudsætninger om effektiviseringsprocenter i scenarierne	Estimeringen af potentialet ved etablering af administrative fællesskaber, øget udlicitering og fusionering er baseret på antagelser om, at alle institutioner ved brug af administrative fællesskaber vil kunne opnå en bestemt opgaveeffektivitet. Analyseresultatet er derfor følsomt over for antagelser om, hvilken effektiviseringsprocent der vil kunne opnås i hvert scenario, og derfor er der risiko for fejlestimering af potentialet.	Deloitte har valgt en forsigtig tilgang til estimeringen af potentialet, idet analysen gennemføres som en intern benchmarkanalyse, det vil sige på baggrund af en sammenligning af institutioner inden for stikprøven. Potentialet i at løfte institutioner, der har lav produktivitet, op til et højere niveau gennem oprettelse af administrative fællesskaber, udlicitering og fusioner vurderes dermed ud fra produktivitetsniveauer, der allerede kan identificeres i sektoren i dag. Dermed mindskes risikoen for at overestimere de økonomiske potentialer, der kan opnås.
Forudsætninger om sammenlignelighed på tværs af institutionerne	Den anvendte metode til potentialeberegning er baseret på en forudsætning om sammenlignelighed imellem institutionernes omkostninger. Idet institutionerne har en række forskellige vilkår blandt andet drevet af forskelle i uddannelsernes struktur, f.eks. kort/langt forløb, er der en risiko for, at opgaverne sammenlignes på et forkert grundlag med risiko for fejlestimering af potentialet.	Deloitte har valgt at basere beregningen af potentialer på gennemsnitlige omkostninger knyttet til den aktivitet, der driver forbruget. På den måde tages der højde for mange af de forskelle, der er knyttet til institutionernes forskelligheder. På den baggrund opnås en stor grad af sammenlignelighed på tværs af institutionerne.
Overordnet potentialevurdering	Den anvendte metode kan give en overordnet indikation af det økonomiske potentiale, men forholder sig ikke til de omkostninger, der vil være forbundet med at implementere scenarierne. Især i det mere vidtgående scenario, hvor der etableres ét eller flere <i>nationale fællesskaber</i> , må der påregnes en initial investering i etableringen af en ny organisation.	Det ligger uden for rammerne af opgavekommissoriet at etablere en detaljeret businesscase for etableringen af administrative fællesskaber. Dette vil imidlertid være et naturligt næste skridt i forbindelse med etableringen af administrative fællesskaber i sektoren.
Opregning af potentialet fra stikprøve til landsplan	Beregningen af potentialet er baseret på institutionernes afgivne besvarelser af spørgeskemaet. Idet disse ikke inkluderer hele populationen, er der behov for at opregne forbruget til landsplan. Opregningen til landsplan er baseret på antal årselever/STÅ, men der er en risiko for, at denne opregningsfaktor ikke giver et korrekt billede af den samlede population. Der er således risiko for fejlestimering af det opregne-	Deloitte vurderer, at den valgte opregningsfaktor i forhold til andre tilgængelige faktorer giver det bedste grundlag for vurderingen af landsplanpotentialet.

	de landsplanpotentiale.	
Analyse på institutionstyper – og ikke på enkeltinstitutioner	Den anvendte analysemodel har til formål at estimere et effektiviseringspotentiale pr. institutionstype – ikke på enkeltinstitutioner. Der vil således knytte sig en usikkerhed til den efterfølgende fordeling af effektiviseringspotentialet på enkeltinstitutioner i forhold til at kunne tage højde for den pågældende institutions opgaveeffektivitet i forhold til resten af gruppen og hvorvidt det er muligt på specielt mindre enkelte institution at realisere besparelser som ikke går op i et helt årsværk.	Det ligger uden for rammerne af opgavekommissoriet at foretage en opgørelse af effektiviseringspotentialet på enkeltinstitutioner.

Det er samlet set Deloitte's vurdering, at det indsamlede datagrundlag og den anvendte analysemodel (med tilhørende følsomhedsberegninger) er tilstrækkelig robust til at kunne give en valid indikation af potentialet for en mere effektiv tilrettelæggelse af de administrative opgaver og støttefunktioner.

3. Scenarierne

Formålet med dette kapitel er at give læseren en kort introduktion til mulige modeller for organisering af administrative opgaver, inklusive administrative fællesskaber, som indtager en central plads i den stillede opgave.

I dette kapitel gennemgås følgende:

- *Opgaver der kan placeres uden for institutionerne*
- *Modeller for organisering af administrative opgaver.*
- *Scenarierne*
- *Scenariernes kendetegn*
- *Scenarieanalysen.*

3.1. Opgaver der kan placeres uden for institutionerne

De senere års erfaringer har vist, at en lang række forskelligartede opgaver af relevans for uddannelsesområdet kan placeres uden for institutionen, f.eks. i administrative fællesskaber eller hos private leverandører, med betydelige gevinster til følge, jf. nedenstående tabel.

TABEL 3.1 EKSEMPLER PÅ OPGAVER, DER KAN PLACERES UDEN FOR INSTITUTIONERNE

Område	Opgaver
Regnskab	Timeregnskab Kreditor-/debitorbogholderi Inkasso
Kundeservice	Telefonbetjening
Løn- og personaleadministration	Lønbehandling og -udbetaling Annoncering
Indkøb	Kontrakthåndtering Leverandørhåndtering
It	Support og vedligehold Udvikling og investering Serverdrift

Disse kategorier af opgaver er ikke at betragte som en facitliste, idet etablering af vellykket udlægning af opgaver forudsætter en grundig analyse af, hvilke dele af den konkrete opgaveportefølje i en given organisation der er velegnet til fælles varetagelse eller udlicitering.

Erfaringsmæssigt er de administrative opgaver, som har stort konsolideringspotentiale ved forankring i administrative fællesskaber eller ved udlicitering, kendetegnet ved:

- *Standardiserbarhed*, processer med forholdsvis begrænset variation på tværs af organisationer kan varetages fælles uden tab af fleksibilitet og med stort potentiale for synergi.
- *Outputorientering*, processer, som er usynlige for slutbrugerne (f.eks. eleverne), der kun er berørt af output, kan varetages fælles, uden at brugerne vil opleve det som hverken en serviceforringelse eller som et tab af nærhed.
- *Lavt lokalt kontrolbehov*, processer uden eller med relativt begrænset behov for lokal kontrol er bedst egnet til at forankres fælles, hvorimod administrative processer med tæt sammenhæng med institutionernes egenhændige beslutningstagen bedst varetages lokalt.
- *Opgavens autonomi*, støtteprocesser, som ikke er tæt sammenhængende med institutionernes kerneopgaver, er bedst egnet til at varetages fælles, mens kerneprocesser bedst forankres lokalt.

3.2. Modeller for organisering af administrative opgaver

I daglig tale anvendes begreberne administrative fællesskaber og shared service-centre ofte synonymt om en række forskellige typer af samarbejder om løsning af administrative opgaver, men der findes en række mulige modeller for organisering af administrative opgaver.

I nærværende analyse sondres mellem følgende organiseringsformer:

Egen opgaveløsning

Opgaverne løses selvstændigt i institutionen, og der foretages kun meget begrænset koordinering eller samordning af processer og teknologiunderstøttelse mv. i forhold til andre institutioner.

Fordelene ved egen opgaveløsning er:

- Stor lokal forståelse.
- Stor lokal indflydelse.
- Lave transaktionsomkostninger.

Ulemperne ved egen opgaveløsning er:

- Mange opgaver har en relativt lille volumen.
- Begrænsede muligheder for faglig specialisering.
- Begrænset fleksibilitet i forhold til opgaveløsningen, og derved er institutionen afhængig af få nøglemedarbejdere.
- Opgaven bliver sjældent vurderet ud fra økonomiske kriterier.

En variant af egen opgaveløsning er, at to eller flere institutioner fusionerer deres aktiviteter og derved har mulighed for at samle de administrative opgaver.

Administrativt fællesskab

Et administrativt fællesskab kan defineres som en samling af administrative funktioner på tværs af institutioner således, at flere institutioner serviceres fra én lokation⁴.

Et administrativt fællesskab kan enten være etableret som et center, det vil sige en separat organisation eller enhed, der råder over egne ressourcer og medarbejdere, eller som en fællesfunktion, det vil sige en samling af visse administrative opgaver på tværs af institutioner i én institutions eksisterende administration.

For begge organisationsformer gælder, at fællesskabet leverer veldefinerede ydelser til interne kunder og leverer service med aftalte omkostnings- og kvalitetsmål i henhold til en service level agreement (SLA). Med andre ord kan man tale om en bestiller-udfører-model (BUM), hvor bestiller- og udførerfunktionerne er adskilte.

Såfremt der ikke er indgået en formaliseret SLA mellem institutionerne, betragtes organiseringsformen som et netværksbaseret samarbejde.

Fordelene ved administrative fællesskaber er:

- Opgaven kan løses mere effektivt, idet administrative og økonomiske stordriftsfordele kan opnås, og dobbeltarbejde fjernes.
- Samling af medarbejderressourcer giver en større volumen og dermed mindre sårbarhed ved ferie, sygdom etc. Ligeledes giver en større volumen stor fleksibilitet i forhold til opgaveløsningen og det faktiske behov.
- Kan laves med opgaver, som har en begrænset volumen.
- Samling af kompetencer med henblik på kvalitetsforøgelse, specialisering og udvikling, hvilket giver fagligt bæredygtige miljøer.
- Ledelsesfokus i bestillerorganisationen 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.
- Ved at anvende servicekontrakter som aftalegrundlag indeholdende priser og kvalitetsmålepunkter fokuseres den administrative organisation på at imødekomme brugernes behov og ønsker.
- Ved at synliggøre ydelsernes omkostninger øges institutionernes bevidsthed om, hvilke ydelser der er nødvendige, og hvilke der er ønskværdige.

Ulemperne ved administrative fællesskaber er:

- Manglende lokal tilknytning og forståelse.
- Begrænset konkurrence, medmindre der eksisterer private modstykker eller konkurrence mellem offentlige institutioner.
- Da det administrative fællesskab ofte skal servicere en bred vifte af institutioner, kan der opstå et problem med hensyn til at tilgode alle behov, ligesom ar-

⁴ Finansministeriet (2004), "Administrative fællesskaber – status og inspiration", side 20.

bejdsprocesser og systemer skal standardiseres for at opnå fleksibel ressourceallokering og rationaliseringsgevinster.

- Bestillerenhederne kan have behov for at opretholde en vis strategisk kompetence på området med henblik på at kunne definere præcise krav til det administrative fællesskab og følge op på de leverede ydelser. Dette vil alt andet lige føre til et vist ressourcebehov og skærpede dokumentationskrav.
- Forøgede transaktionsudgifter, idet dele af processen løses af fællesskabet, og dele af opgaven fortsat løses lokalt. Disse udgifter kan for eksempel skyldes, at der vil være en forøget bureaukratisering af arbejdsgangene og forøget kontrol i institutionerne.
- Større udsathed hvis for eksempel processer eller it-systemer ikke fungerer optimalt eller bryder sammen, da institutionen ikke vil være i besiddelse af umiddelbare alternativer til at få løst den pågældende opgave.
- Det kan være en vanskelig proces at ændre adfærd hos medarbejdere fra forskellige institutioner, der samles som følge af etableringen af et administrativt fællesskab både med hensyn til samarbejde og til at indlære nye kompetencer og rutiner i forbindelse med eksempelvis implementering af digitaliserede arbejdsgange.
- Afhængighed af administrative fællesskaber, idet institutionen nedlægger sine egne funktioner og derved ikke længere selvstændigt kan varetage opgaven.
- Ensretningen af processer kan medføre, at institutionen har færre muligheder for lokalt særkende. Det kunne for eksempel være i forhold til brug af særlige it-værktøjer, som ikke er "godkendt" og testet i fællesskabet og derved ikke kan blive supporteret.

Udlicitering

Den sidste organiseringsform er udlicitering, hvor ansvaret for løsningen af en given administrativ opgave eller støttefunktion overdrages til en privat virksomhed i et nærmere defineret tidsrum.

Fordelene ved udlicitering er:

- Ved at udlicitere en opgave til en ekstern leverandør kan en højere kvalitet leveres, idet leverandøren er udsat for konkurrence og er specialiseret i opgaven.
- Valget af leverandør vil kunne ske på grundlag af en objektiv vurdering af dens kvalifikationer samt referencer.
- Bestillerinstitutionen er alene forpligtet i kontraktperioden og vil forholdsvis enkelt kunne skifte leverandør, hvis service og ydelser ikke lever op til den forventede kvalitet.
- Ved at anvende servicekontrakter som aftalegrundlag indeholdende priser og kvalitetsmålepunkter fokuseres der på at imødekomme bestillerinstitutionens behov og ønsker.
- Der vil gælde en almindelig konkurrencemæssig prissætning på markedet, hvilket kan medføre, at prisen er attraktiv i forhold til mulige alternativer. Herunder vil bestillerinstitutionen alene skulle betale for de ydelser og timer, der købes.

- Synliggørelse af ydelsernes omkostninger øger bevidstheden om, hvilke ydelser der er nødvendige, og hvilke der er ønskværdige.

Ulemperne ved udlicitering er:

- Leverandøren kan have manglende forståelse af institutionens behov.
- Bestillerenhederne kan have behov for at opretholde en vis strategisk kompetence på området med henblik på at kunne definere præcise krav til leverandøren og følge op på de leverede ydelser. Dette vil alt andet lige føre til et vist ressourcebehov og skærpede dokumentationskrav.
- Øgede transaktionsomkostninger, idet dele af processen løses af den eksterne leverandør, og dele af opgaven fortsat løses lokalt. Disse omkostninger kan for eksempel skyldes, at der vil være en forøget bureaukratisering af arbejdsgangene og forøgede kontrolsystemer i institutionerne.
- Institutionen bliver afhængig af en ekstern leverandør.
- Institutionen har færre muligheder for lokalt særkende. Det kunne for eksempel være i forhold til brug af særlige it-værktøjer, som ikke bruges af den eksterne leverandør og derved ikke kan blive supporteret.
- Leverandøren har egne målsætninger som kan være i direkte modstrid med deres kunder f.eks. omkring hvor mange ressourcer der skal bruges som på en specifik opgave.
- Der skal foretages en præcis opgavebeskrivelse, som skal indgå i en juridisk bindende kontrakt.

3.3. Scenarier for fremtidig organisering af administrative opgaver

På baggrund af ovenstående kan der opstilles følgende scenarier for den fremtidige organisering af de administrative opgaver i selvejende uddannelsesinstitutioner.

1. *Uændret:* Det første tænkbare scenario er en situation, som er uændret i forhold til den nuværende situation, hvor opgaveløsningen er forankret i hver enkelt institution med undtagelse af de steder, hvor der allerede er etableret administrative fællesskaber, eller hvor opgaven er udliciteret. Det er en lokal løsning, der består i, at institutionen fortsat selv skal løse opgaven, da denne for eksempel ikke er velegnet til at blive løst uden for institutionen. Effektivisering kan opnås ved hjælp af for eksempel procesoptimering. Da det er uden for kommissoriet af denne opgave, vil opgaver, der ikke kan flyttes ud af institutionerne, ikke indgå i den videre analyse, og derfor vil dette scenario ikke blive yderligere analyseret.
2. *Mindre, regionale fællesskaber:* Det tredje scenario består i at lave mindre, regionale fællesskaber inden for eksempelvis de gamle amtsgrænser. Fællesskaberne etableres primært mellem ens uddannelsesinstitutioner. De er kendetegnet ved, at opgaverne har et omfang, der gør, at fællesskaberne kan få en tilstrækkelig størrelse. Fordelen ved en organisering i små fællesskaber er, at der fortsat vil være en stor lokal tilknytning, dels ved en større geografisk tilknytning, dels ved at antallet af institutioner er mindre. Derved opnås et bedre lokalt kendskab. Men de små fællesskabers mindre opgavevolumen

medfører, at der ikke kan opbygges så høj faglig specialisering og sikring af det nødvendige kompetenceoverlap som i nationale fællesskaber, som kan være en nødvendig forudsætning for at opnå en stabil drift. Scenariet er baseret på en forudsætning om, at institutionen selv er initiativtager til og ejer af implementeringen, og derved, at det er en bottom up-proces.

3. *Flere nationale fællesskaber:* Det fjerde scenario består i at lave et større antal administrative fællesskaber, der går på tværs af regionsgrænser og uddannelses typer (f.eks. 4-8 administrative fællesskaber pr. opgavetype). I store fællesskaber kan man opnå større stordriftsfordele på grund af den store volumen. Den store opgavevolumen betyder endvidere, at det er muligt at opnå en større specialisering og sikre en mere optimal ressourceudnyttelse. For opgaver med en lille samlet volumen kan det være nødvendigt at anvende større fællesskaber, da opgavernes volumen ikke tillader en opdeling på mange mindre enheder. Eksempelvis varetager visse institutionsforeninger personalejuridisk assistance til medlemmerne. Store fællesskaber kan dog ikke i samme omfang som små fællesskaber tilfredsstille lokale særlige kendetegn eller behov for lokal tilstedeværelse. Scenariet er baseret på en forudsætning om, at institutionen selv er initiativtager til og ejer af implementeringen, og derved, at det er en bottom up-proces.
4. *Ét nationalt fællesskab:* Det femte scenario består i, at der laves 1-3 nationale fællesskaber pr. opgavetype samlet for alle uddannelsesinstitutioner, f.eks. én lønfabrik. Fællesskaberne kan enten etableres som en brugerstyret enhed eller som et centralt statsligt organ. I de store nationale fællesskaber kan man ud over øvrige fordele fra scenario fire også opnå de største stordriftsfordele på grund af den større opgavevolumen. Tilknytningen til det lokale vil imidlertid være meget begrænset. Scenariet er baseret på en forudsætning om, at staten er initiativtager til og ejer af implementeringen, og derved, at det er en top down-proces.
5. *Udlicitering:* Det sjette scenario består i, at de administrative opgaver, der vurderes være egnet for administrative fællesskaber, i stedet udliciteres til private leverandører. Afhængigt af leverandørerne på markedet vil udlicitering ske til en konkurrencemæssig pris og må forventes at give en højere kvalitet i opgaveløsningen, end når den enkelte institution varetager opgaven. De bedste priser hos leverandørerne opnås dog først ved stor volumen dvs. at flere institutioner udbyder opgaverne samlet. Institutionen bliver imidlertid afhængig af den eksterne leverandør af opgaveløsningen. Scenariet er baseret på en forudsætning om, at institutionen selv er initiativtager til og ejer af implementeringen, og derved, at det er en bottom up-proces.
6. *Fusionering:* En afart af det første scenario, hvor institutionerne fusionerer for at opnå stordriftsfordele og undgå transaktionsomkostninger. Det ledelsesmæssige fokus på administrative opgaver vil imidlertid ikke øges, idet ledelsen stadigvæk må forventes at være fokuseret på kernevirkomheden. Desuden indebærer fusionering en omfattende omorganisering, som kræver megen forandringsledelse. Scenariet er baseret på en forudsætning om, at institutionen selv er initiativtager til og ejer af implementeringen, og derved, at det er en bottom up-proces.

3.4. Scenariernes kendetegn

Initiativtagere og ejere af implementeringen

I de fleste scenarier, undtaget scenariet med *ét nationalt fællesskab*, er det deltagerinstitutionerne, der er initiativtagere til implementeringen. Det indebærer, at det er deltagerinstitutionerne, som på eget initiativ beslutter sig for at organisere sig forretningsmæssigt i relation til et scenario. Initiativtageren er typisk også den, der i udgangspunktet kommer til at eje implementeringen af scenariet, det vil sige er ansvarlig for, at forandringsarbejdet gennemføres.

Såfremt deltagerinstitutionerne ved de forskellige scenarier kommer til at dele ejerskabet af den overordnede implementering, bliver ejerskabet flydende, hvilket kan udgøre en barriere for en hensigtsmæssig og effektiv implementering.

Ved scenariet *ét nationalt fællesskab* er forandringen omfattende og kræver styring og ressourcer fra centralt hold for at kunne gennemføres. Scenariet kræver dermed en central initiativtager og ejer af implementeringen. Et centralt ejerskab af implementeringen indebærer barrierer i relation til forankringen af det administrative fællesskab blandt deltagerinstitutionerne. De øvrige scenarier forudsættes at kunne implementeres på lokalt initiativ.

Styringsmodel for implementeringsprocessen

Implementeringsprocessens styringsmodel hænger tæt sammen med, om det er deltagerinstitutionerne selv, der vurderer, at de har et behov for at omorganisere sig, eller om kravet om omorganisering kommer fra centralt hold.

I det første alternativ er der tale om en bottom up-proces, hvor de enkelte institutioner oplever et behov for eksempelvis reducerede omkostninger og går sammen med andre institutioner for at organisere sig mere effektivt. Fordelen med en bottom up-proces er, at det så er lettere at få forandringen forankret i deltagerinstitutionerne. Dermed bliver implementeringen nemmere at gennemføre, idet modstanden mod forandringerne er mindre. Det er dog en forudsætning at der kan skabes en klar ledelse og beslutningstagen i denne proces.

I det andet alternativ er der tale om en top down-proces, hvor der fra centralt hold kommer et pres for, at de administrative opgaver skal omorganiseres. Det er en styringsmodel, som muliggør større forandringer, men som har den ulempe, at forandringen kan være svær at gennemføre, fordi deltagerinstitutionernes modstand mod forandringerne kan være stor. En årsag til større modstand kan være, at deltagerinstitutionerne ikke vurderer, at der er behov for forandring, eller ikke har de nødvendige incitamenter for at medvirke.

Scenariet med *ét nationalt fællesskab* skal nødvendigvis gennemføres som en top down-proces, idet institutionerne ikke kan forventes at kunne opnå enighed om at igangsætte og gennemføre et projekt af dette omfang. Dette udelukker imidlertid ikke, at institutionerne efterfølgende opnår indflydelse på fællesskabet. De øvrige scenarier skønnes derimod med fordel kunne drives som bottom up-processer, hvor alle eller udvalgte institutioner selv står for implementeringen. Det kunne dog med fordel overvejes, om der fra central side skal stilles særlige kompetencer til rådighed, som kan hjælpe og rådgive institutionerne.

Behov for udskiftning/tilpasning af medarbejdere

Undtaget i scenariet egen opgaveløsning skal scenarierne realisere gevinster i form af reducerede omkostninger (personale) i relation til varetagelse af de administrative opgaver. For at realisere det samlede potentiale vil der derfor være behov for at skille sig af med overflødig arbejdskraft. I nogle institutioner kan dette være vanskeligt, fordi de administrative opgaver, der overflyttes, varetages af mindre end et helt årsværk. I sådanne tilfælde er der risiko for, at institutionen ikke tilpasser personalet, selvom opgaverne udføres uden for institutionen.

I andre tilfælde kan der være tale om at flytte kvalificeret arbejdskraft fra én institution til en anden. En del personale må forventes at se fordele ved at blive forflyttet (f.eks. muligheden for at arbejde i et mere fagligt og specialiseret miljø), mens andre ikke ønsker at blive flyttet. Det kan indebære, enten at fællesskabet bliver nødt til at finde anden kvalificeret arbejdskraft i lokalområdet, eller at medarbejderne, der accepterer flytning, kompenseres økonomisk. Det skal derfor afklares, hvorvidt personalet overføres i henhold til reglerne om virksomhedsoverdragelse.

Endelig medfører en bestiller-udfører-model, at bestilleren har kompetence til at kontrollere udførerens leverancer, herunder at de er tilfredsstillende og opfylder serviceaftalens krav. Det vil kræve en kompetenceudvikling hos bestillerinstitutionerne i forhold til i dag.

Samlet set må det forventes, at der skal ske de største tilpasninger i scenarierne *ét nationalt fællesskab* og *flere nationale fællesskaber*, mens de øvrige scenarier skal foretage mindre tilpasninger.

Behov for ensretning af teknologi og processer

For at opnå stordriftsfordele kræves det, at opgaverne kan udføres på den samme måde i alle deltagerinstitutionerne, hvilket kræver, at deltagerinstitutionerne ensretter deres processer. Jo flere institutioner, der anvender samme leverandør/fællesskab, jo mere ensartede vil processerne i institutionerne skulle være.

I scenarierne *ét nationalt fællesskab* og *flere nationale fællesskaber* skal der foretages den største ensretning af processer og teknologisk understøttelse, idet der kun vil være et begrænset udbud. I de øvrige scenarier vil tilpasningerne formodentligt være noget mindre.

Investeringsbehov

For at opnå stordriftsfordele kræves også, at den udførende institution/virksomhed har systemer, der kan håndtere en stor opgavevolumen, hvilket kan resultere i krav om nyinvesteringer eller udvikling af it-systemer. I de *mindre, regionale fællesskaber* kan der dog blive tale om integration af deltagerinstitutionernes nuværende it-systemer.

Alle scenarier, undtaget scenarierne 'uændret opgaveløsning' og 'udlicitering', kræver investeringer i nye systemer eller tilretning af eksisterende systemer, kompetenceudvikling og opbygning af fysiske lokaliteter og infrastruktur.

For alle scenarier vil der være ekstraordinære udgifter i forbindelse med tilpasning af ressourcerne.

Barriererne kan her bestå i, at der ikke forefindes den nødvendige kapital til især initiale investeringer, som må foretages en del tid, inden gevinsterne begynder at vise sig.

Risici

Institutionerne løber altid en risiko, når der udlægges opgaver til en ekstern leverandør (privat eller fællesskab). Risikoen består i, at leverandøren ikke kan levere den aftalte ydelse eller leverer ydelser i mangelfuld kvalitet. Idet institutionen har opgivet at løse opgaven selv, har institutionen ikke længere de kompetencer, der kan være nødvendige for at hjemtage opgaven. Derfor vil det være nødvendigt for institutionen at kunne finde alternative leverandører. Ved at gennemføre scenariet *ét nationalt fællesskab* begrænses institutionens mulighed for at vælge en anden leverandør, og det er derfor forbundet med betydelige konsekvenser, såfremt ét af fællesskaberne skulle ophøre med at eksistere. Der er derfor også større risici forbundet med de store fællesskaber. I de øvrige scenarier vil der ikke være den samme leverandørfængighed, og derfor er risikoen formindsket alt efter det forventede antal leverandører. Dog vil særligt små institutioner, der selv vælger at løse opgaven, løbe en betydelig risiko, idet de vil miste evnen til at løse opgaverne selvstændigt, såfremt institutionen mister sine nøgleressourcer.

I nedenstående tabel er scenariernes kendetegn opsummeret.

TABEL 3.2 OPSUMMERING AF SCENARIERNES KENDETEGN

Kendetegn	Scenarier					
● = Ingen ◐ = Lille ◑ = Mellem ◒ = Stor ○ = Meget stor	1. Uændret	2. Mindre, regionale fællesskaber	3. Flere nationale fællesskaber	4. Ét nationalt fællesskab	5. Udlicitering	6. Fusionering
Opgavevolumen	◑	◑	◑	●	-	◑
Lokal tilknytning	●	◑	◑	○	◑	●
Initiativtagere og ejere af implementeringen	Deltagerinstitutioner	Deltagerinstitutioner	Deltagerinstitutioner	Staten eller evt. et "institutionsselskab"	Deltagerinstitutioner	Deltagerinstitutioner
Styringsmodel for implementeringsprocessen	Bottom up	Bottom up	Bottom up	Top down	Bottom up	Bottom up
Behov for udskiftning/tilpasning af medarbejdere	◑	◑	●	●	◑	◑
Behov for ensretning af teknologi og processer	○	◑	◑	●	◑	◑
Initialt investeringsbehov	○	◑	◑	●	◑	◑
Risici	◑	◑	◑	◑	◑	◑

3.5. Scenarieanalysen

Scenarieanalysen består af en egnethedsvurdering, der skal afgrænse de opgaver som er mest egnet til blive løst udenfor institutionen og en potentialevurdering af de mest egnede opgaver.

Egnethedsvurdering

Første element i scenarieanalysen er en såkaldt egnethedsvurdering, hvor der tages stilling til, hvilke opgaver i institutionens opgaveportefølje det er muligt at få løst uden for institutionen (i et administrativt fællesskab eller hos en privat leverandør).

Der tages ikke i denne delanalyse stilling til, om det er økonomisk fordelagtigt at lægge opgaveløsningen ud, men alene om det ud fra strategiske og mere praktiske hensyn i forbindelse med opgaveløsningen vil være realistisk at løse opgaven hos en ekstern part.

Grundlaget for denne egnethedsvurdering er:

- Institutionernes vurdering i spørgeskemaet af forskellige typer af administrative opgavers strategiske vigtighed og behov for lokal viden og/eller direkte bruger-kontakt i forbindelse med opgaveløsningen.
- Eksisterende anvendelse af administrative fællesskaber eller udliciteringsløsninger i sektoren. Hypotesen er, at hvis nogle institutioner har lagt opgaveløsningen ud i et fællesskab eller hos en privat leverandør, er det også muligt for andre institutioner.
- Opgavens volumen, idet en lille opgavevolumen kan betyde, dels at opgaven skal løses af få eksterne leverandører, dels at gevinsten ved at få opgaven løst i et fællesskab vil være for begrænset til at kunne realiseres.

På baggrund af de ovennævnte forhold foretages en samlet vurdering af opgavernes egnethed til såkaldt ekstern opgaveløsning, jf. tabellen nedenfor.

**TABEL 3.3 VURDERING AF EGNETHED TIL EKSTERN OPGAVELØSNING
– EKSEMPEL PÅ FREMGANGSMÅDE**

Opgave	Nuværende situation			Egnethed som administrativt fællesskab			
	Netværk	Administrativt fællesskab	Udlicitering	Krav om lokal viden	Opgaven volumen	Strategisk betydning	Samlet egnethed
Løn og personale					(mio. kr.)		
Lønbehandling	●	●	●		98,2		Nationalt
Personalepolitikker	●			●	42,0	●	Lokalt
Personaleadministration	●	●	○	●	95,6	●	Nationalt
Administration af kompetenceudvikling	●			●	37,6	●	Lokalt

Den samlede vurdering fører til udvælgelse af de opgaver, det kan være relevant at placere uden for institutionen, og der foretages for disse opgaver en vurdering af, om de kan placeres i store nationale fællesskaber, om de er mere egnet til at indgå i mindre, regionale fællesskaber, eller om de er mere egnet til lokal opgaveløsning, svarende til en ikke egnet-vurdering.

De opgaver, som ikke er vurderet egnet til at indgå i administrative fællesskaber eller lignende, medtages ikke i beregningen af effektiviseringspotentialer.

Benchmarking og potentiale vurdering

Det andet element i scenarieanalysen er en potentiale vurdering, hvor der foretages en vurdering af det økonomiske potentiale, der er forbundet med at lægge egnede opgaver ud i et administrativt fællesskab.

Denne potentiale vurdering foretages ved hjælp af en benchmarkinganalyse af det administrative ressource- og personaleforbrug på de forskellige administrations- og støtteopgaver. Formålet med at udføre benchmarking er at sammenligne uddannelsesinstitutionerne og identificere bedste praksis målt i produktivitetstermer. Endvidere er det formålet at identificere effektiviseringspotentialer i de institutioner, der ikke har en produktivitet svarende til bedste praksis⁵.

Analysen gennemføres som en intern benchmarkinganalyse, det vil sige på baggrund af en sammenligning af institutioner inden for stikprøven. Potentialet i at løfte institutioner, der har lav produktivitet, op til et højere niveau gennem oprettelse af administrative fællesskaber eller udlicitering vurderes dermed ud fra produktivitetsniveauer, der allerede kan identificeres i sektoren i dag. Dermed mindskes risikoen for at overestimere de økonomiske potentialer, der kan opnås.

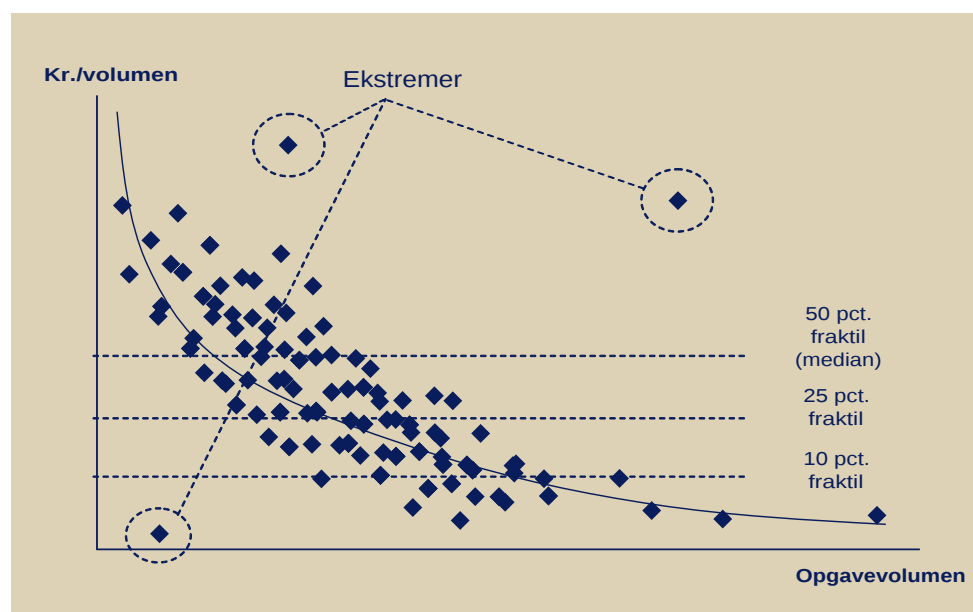
Benchmarkingen tager udgangspunkt i en sammenligning af enhedsomkostninger beregnet som samlede omkostninger til opgaveløsningen i forhold til opgavevolumen eller en anden relevant resourcedriver. For eksempel er det lagt til grund, at den primære resourcedriver i forhold til bogholderiopgaven er antallet af fakturaer, og at enhedsomkostningen derfor er kroner pr. faktura. I forhold til bygningsdrift antages den primære resourcedriver at være antallet af kvadratmeter, og enhedsomkostningen kroner pr. kvadratmeter.

Selve potentialeberegningen tager udgangspunkt i tre målepunkter. Målepunkterne er baseret på 10%- , 25%- og 50%-fraktiler (medianen). En fraktil er en identifikation af et bestemt punkt i et rangordnet datasæt. For eksempel udgør 10%-fraktilen den observation i datasættet, der skiller de 10 procent laveste observationer fra den resterende del af datasættet. I et datasæt bestående af 100 observationer vil 10%-percentilen udgøres af den tiende billigste institution, mens det i et datasæt bestående af 150 institutioner vil udgøres af den femtende billigste institution.

I figuren nedenfor er det illustreret, hvordan et datasæt, der her er vist i et diagram med enhedsomkostninger på y-aksen og opgavevolumen på x-aksen, kan inddeles i fraktiler efter opgaveeffektivitet. Figuren illustrerer endvidere en situation, hvor der er faldende enhedsomkostninger (dvs. stordriftsfordele) ved større opgavevolumen, hvilket giver en indikation af, at der er et økonomisk potentiale ved at samle den pågældende opgave i større enheder eller i administrative fællesskaber.

⁵ Med henblik på at kunne sammenligne institutionerne er angivelsen af ressourceforbruget i årsværk omregnet til omkostninger. Der er på baggrund af institutionernes lønsumsindberetninger og en antagelse om, at overhead udgør 100.000 kr. pr. årsværk, beregnet en gennemsnitsløn for de forskellige personaletyper (ledere, administrativt personale mv.). Disse gennemsnitslønnings er ganget med ressourceforbruget i årsværk. Hertil er lagt eventuelle udgifter til eksterne parter (private leverandører eller administrative fællesskaber), der varetager administrative opgaver eller støttefunktioner for institutionen, mens indtægter fra andre institutioner, der eventuelt får varetaget administrative opgaver hos den pågældende institution, er trukket fra.

FIGUR 3.1 EKSEMPEL: ANALYSE AF OPGAVEEFFEKTIVITET OG INDDDELING AF DATASÆT EFTER FRAKTILER



Estimeringen af potentialet tager udgangspunkt i tre hovedscenarier og tilknyttede centrale antagelser.

- *'Ét nationalt fællesskab'*, der betjener alle uddannelsesinstitutioner i forhold til løsning af givne administrative opgaver/støttefunktioner. Det er på baggrund af den gennemførte kortlægning lagt til grund, at ét nationalt fællesskab vil kunne løse sine opgaver svarende til de bedste 10 pct. af institutionerne, idet fællesskabets volumen giver mulighed for en stor grad af specialisering og fleksibilitet i opgavevaretagelsen.
- *'Flere nationale fællesskaber'*, der betjener uddannelsesinstitutionerne i forhold til løsning af givne administrative opgaver/støttefunktioner. Det er på baggrund af den gennemførte kortlægning lagt til grund, at flere nationale fællesskaber vil kunne løse sine opgaver svarende til den bedste fjerdedel af institutionerne, idet fællesskabets volumen giver mulighed for en relativt stor grad af specialisering og fleksibilitet i opgavevaretagelsen.
- *'Mindre, regionale fællesskaber'*, hvor et mindre antal uddannelsesinstitutioner, der ligger tæt på hinanden, går sammen i administrative fællesskaber omkring løsningen af en given opgave. Det er på baggrund af den gennemførte kortlægning lagt til grund, at mindre regionale fællesskaber vil kunne løse sine opgaver svarende til de bedste halvdel af institutionerne, idet opgavens volumen kun giver mulighed for en vis grad af specialisering og fleksibilitet i opgavevaretagelsen.

Herudover gives en indikation af potentialet i to øvrige scenarier og tilknyttet centrale antagelser:

- *Udlicitering*, hvor institutionerne selv eller i samarbejde med andre institutioner indgår en aftale med en privat leverandør om, at de varetager opgaven for institutionen. Det er på baggrund af de indsamlede data, forudsat at institutionerne ved udlicitering vil kunne løse sine opgaver svarende til spændet mellem den bedste

fjerdedel og den bedste halvdel. Der er dog en række afgørende parametre for potentialets størrelse, herunder konkurrencesituationen og udbudets volumen, og det kan ikke afvises, at scenarierne derfor vil kunne udløse større eller mindre effektiviseringsgevinster.

- *Fusionering*, hvor to eller flere institutioner fusioneres til én ny institution. Det er på baggrund af de gennemførte interview, forudsat at institutionerne ved fusionering vil kunne løse sine opgaver svarende til spændet mellem den bedste fjerdedel og den bedste halvdel. De fusionsinstitutioner som er blevet interviewet, er som udgangspunkt fusionsinstitutioner bestående af mindst tre tidligere institutioner og mindst 2.000 årselever. Der er dog mange fusionsmuligheder og det kan derfor ikke afvises, at scenarierne derfor vil kunne udløse større eller mindre effektiviseringsgevinster.

Eftersom erhvervsskolerne gennem en lang årrække som selvejende institutioner har opnået et solidt kendskab til opgavernes indhold og ressourcebehov, er fastlæggelsen af effektiviseringerne for scenarierne baseret på data indsamlet i erhvervsskolerne.

Beregningen af selve potentialet opgøres for hver institution som forskellen mellem udgiften i den respektive fraktil og institutionens forbrug. Herefter opregnes potentialet i stikprøven til landsniveau.

I næste kapitel gennemgås den nuværende opgavetilrettelæggelse.

4. Nuværende opgavetilrettelæggelse

I dette afsnit beskrives, hvordan de institutioner, der er omfattet af analysen, har tilrettelagt de administrative opgaver og støttefunktioner, herunder i hvilket omfang institutionerne benytter sig af administrative fællesskaber eller udlicitering. Endvidere analyseres institutionernes aktuelle ressourceforbrug på de pågældende opgaver.

Endelig analyseres det, hvilke overvejelser de pågældende institutioner har gjort sig vedrørende den fremtidige organisering af opgaverne.

4.1. Institutioner omfattet af analysen

Analysen omfatter følgende institutionstyper:

Nye selvejende uddannelsesinstitutioner pr. 1.januar 2007

- Almene gymnasier/hf.
- Voksenuddannelsescentre (VUC).
- Social- og sundhedsuddannelser (SOSU).

Erhvervsskoler

- Handelsskoler.
- Tekniske skoler.
- Kombinationsskoler.

De almene gymnasier udbyder en treårig ungdomsuddannelse (stx), som overvejen- de sigter mod videregående uddannelse. Hf (højere forberedelseseksamen) er tilret- telagt som en toårig ungdomsuddannelse, som ligeledes primært sigter mod videre- gående uddannelse.

VUC udbyder grundlæggende voksenuddannelse til personer over 18 år. Undervis- ningen består af en bred vifte af fag og niveauer, herunder for eksempel 9.-10. klasse for voksne, hf-enkeltfag og gymnasiale suppleringskurser (der ligeledes udbydes på almene gymnasier). På et VUC er der typisk kursusstart flere gange årligt.

SOSU er en ungdomsuddannelse med mange vokselever, der primært har til for- mål at give de færdiguddannede kompetence til beskæftigelse inden for bistands-, pleje- og omsorgsområdet samt inden for det pædagogiske område. Der lægges på SOSU typisk mere individuelle elevplaner end på et gymnasium/hf, ligesom der veksles mellem undervisning og praktik i undervisningsforløbet.

Handelsskolerne udbyder handelsgymnasieeksamen (hbx), handelsgymnasieeksa- men (htx) og arbejdsmarkedsuddannelser (AMU). Hbx er en gymnasial treårig ud- dannelse, som er meritgivende for videregående uddannelser på universiteter og an- dre højere læreanstalter. Studieforløbet består af et obligatorisk grundforløb, som suppleres med valgfag. Det er også muligt at tage en etårig hbx som overbygning på en gymnasial uddannelse. HG er en erhvervsuddannelse, som er meritgivende for visse kortere videregående uddannelser (f.eks. HD). Uddannelsen består af et toårigt

teoretisk forløb på institutionen efterfulgt af et toårigt praktikophold i en virksomhed.

De tekniske skoler udbyder blandt andet tekniske erhvervsuddannelser, htx og AMU-forløb. Htx er en treårig erhvervsgymnasial uddannelse, som er meritgivende for videregående uddannelser på universiteter og andre højere læreanstalter. Studieforløbet består af et obligatorisk grundforløb, som suppleres med valgfag.

Enkelte institutioner er såkaldte kombinationsskoler, der omfatter flere af de nævnte institutioner. Hoveddelen af kombinationsskolerne omfatter både en handelsskole og en teknisk skole, mens enkelte omfatter henholdsvis en teknisk skole og landbrugsskole samt en handelsskole og en landbrugsskole.

AMU er korte uddannelser til ufaglærte og faglærte og kan groft opdeles i tekniske uddannelser, merkantile uddannelser og sundhedsuddannelser (SOSU-kurser). Undervisningen kan foregå både som heltids- eller deltidsundervisning afhængigt af institutionen. Eleverne optages hovedsageligt som kursister. For de praktiske uddannelser er uddannelsesforløbet en kombination af teori og praktisk undervisning i værkstedet eller praktik. Nogle AMU-uddannelser er meritgivende til erhvervsskolerne, mens andre er kompetencegivende til arbejdsmarkedet.

Der findes også erhvervsskoler, som er rene AMU-centre eller landbrugsskoler. Landbrugsskolerne udbyder uddannelser med erhvervskompetence på landbrugsområdet. Dette er hovedsageligt uddannelsen til landmand, som varer tre et halvt år, inklusive praktikophold. Afhængigt af den enkelte institution udbydes også andre uddannelser (f.eks. husholdning eller sprogskole). Landbrugsskolerne har en stor andel af kostelever i forhold til de øvrige institutioner.

Som det fremgår af kapitel 2, omfatter undersøgelsen ikke rene AMU-centre eller landbrugsskoler.

4.2. Institutionernes kendetegn

Antallet af institutioner i landet fremgår af tabellen nedenfor. Endvidere er landets samlede antal STÅ/årselever og samlede bevilling for de seks typer af institutioner angivet.

TABEL 4.1 ERHVERVSSKOLER – ELEVTAL OG BEVILLING

Institutionstype	Antal institutioner	Elevtal (antal årselever)*		Bevilling 2007 (mio. kr.)	
		Samlet	Gennemsnit	Samlet	Gennemsnit
Handelsskoler	33	41.046	1.244	2.450	74
Tekniske skoler	21	45.465	2.165	4.323	206
Kombinationsskoler	15	24.365	1.624	1.923	128
Gymnasier	127	71.623	564	5.062	40
SOSU-skoler	17	5.296	312	481	28
VUC'er	30	12.991	433	1.179	39
I alt	243	200.786	6.342	15.418	516

* Antal årselever. En årselev er en beregnet størrelse, som er et udtryk for aktiviteten på en skole. Ved en årselev forstås én elev undervist på en skole i 40 uger eller 40 elever undervist på en skole i én uge.

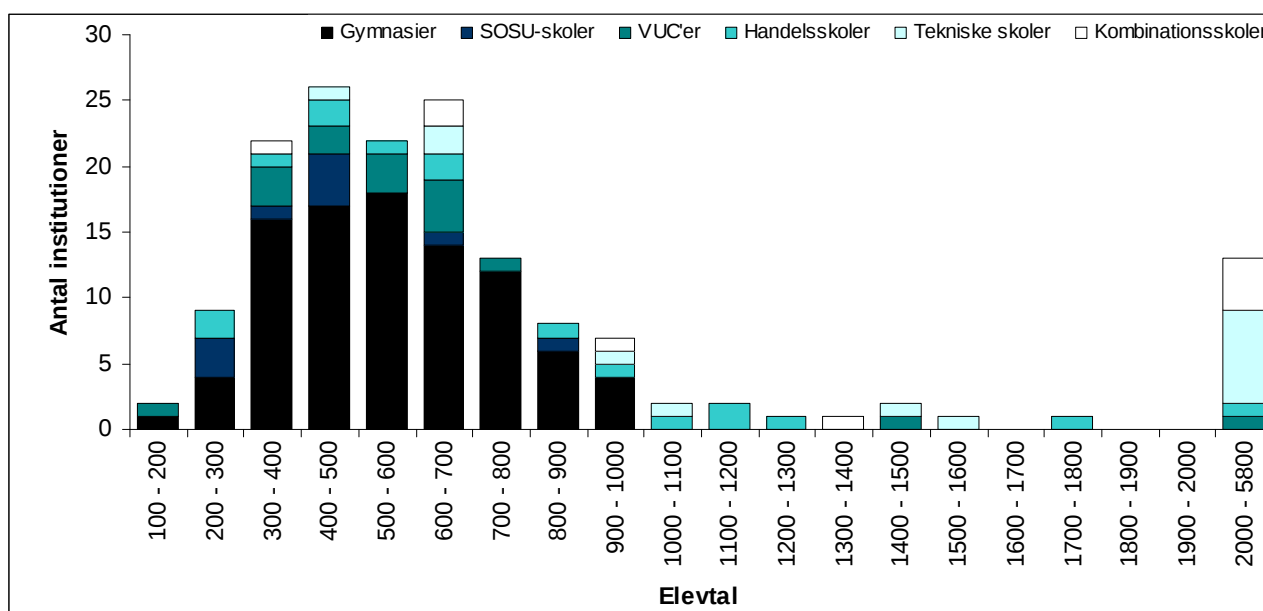
Langt de fleste institutioner er gymnasier (52%). Gymnasierne servicerer lidt mere end en tredjedel af det samlede elevtal og får en tredjedel af den samlede bevilling.

De store tekniske skoler udgør kun 9% af institutionerne, men servicerer næsten en fjerdedel af eleverne for 28% af den samlede bevilling. Kombinationsskolerne er ligeledes store institutioner. De udgør 6% af institutionerne, men har elevtal og bevilling, der svarer til cirka 12%. Handelsskoler udgør cirka 14% af institutionerne og servicerer cirka 20 % af eleverne for 16% af den samlede bevilling.

VUC udgør 12% af institutionerne, men servicerer kun 6% af eleverne. SOSU-skolerne udgør 7% af institutionerne og har elevtal og bevilling, der svarer til kun 3% af de samlede tal.

I figuren nedenfor er institutionerne fra spørgeskemaets stikprøve opdelt efter deres størrelse målt i antal årselever.

FIGUR 4.1 INSTITUTIONERNES STØRRELSE



Note: Det skal bemærkes figuren er baseret på institutionernes angivelser i spørgeskemaet

Figuren viser, at der er en betydelig spredning på institutionernes størrelse. SOSU-skolerne hører til blandt de mindste institutioner målt i antal årselever med i gennemsnit cirka 400 årselever pr. institution. Gymnasierne har mellem 100 og 1.000 årselever med hovedvægten på omkring 500-600 årselever, mens VUC'erne er lidt større og inkluderer et par større skoler.

Erhvervsskolerne er generelt større end de nye selvejende institutioner. Handelsskolerne har i gennemsnit omkring 1.000 årselever. De tekniske skoler er mere end dobbelt så store som handelsskolerne med et gennemsnitligt antal STÅ/årselever på cirka 2.200. Kombinationsskolerne er mindre end de tekniske skoler, men generelt større end handelsskolerne, med cirka 1.600 årselever i gennemsnit.

4.3. Administrative opgaver og støttefunktioner

Erhvervsskolerne og de nye selvejende institutioner varetager en række administrative opgaver og støttefunktioner. De administrative opgaver og støttefunktioner kan inddeles i fem opgavetyper: økonomi og planlægning, løn og personale, studieadministration, it og indkøb samt bygninger og.

Deloitte har foretaget en yderligere nedbrydning af disse opgavetyper i en række opgaver, jf. tabel 4.2.

TABEL 4.2 ADMINISTRATIVE OPGAVER OG STØTTEFUNKTIONER

Administrative opgaver og støttefunktioner	Opgaver
1. Økonomi og planlægning	Taxameter- og tilskudsadministration mv.
	Overordnet planlægning og ressourcestyring
	Ekstern rapportering
	Budget og budgetopfølgning mv.
	Bogholderi og rejseadministration
	Kassefunktion (ind- og udbetalinger)
2. Løn og personale	Lønbehandling
	Personalepolitikker
	Personaleadministration
	Administration af kompetenceudvikling
3. Studieadministration	Optagelse af elever
	Skemaplanlægning, eksamensplanlægning mv.
	Intern og ekstern kommunikation
	SU-administration
	Evaluerende, kvalitetsudvikling mv.
4. It og indkøb	Leverandørstyring og licensadministration
	Systemdrift
	Brugersupport
	Indkøb af varer
5. Bygninger og service	Reception
	Bibliotek og bogadministration
	Rengøring
	Bygningsadministration
	Bygningsdrift mv.

Note: Ud over de oplyste opgaver har det i spørgeskemaundersøgelsen været muligt at angive tid på andre administrative opgaver, som dog ikke vil indgå i den videre analyse.

Denne inddeling af de administrative opgaver og støttefunktioner er udgangspunktet for den efterfølgende beskrivelse og analyse af institutionernes nuværende opgavevaretagelse samt beregningen af det økonomiske potentiale ved en ændret organisering.

Der henvises til bilag 2 for en nærmere beskrivelse af de administrative opgaver og støttefunktioner inden for hvert område.

4.4. Ressourceforbrug på administrative opgaver og støttefunktioner

I det følgende analyseres institutionernes ressourceforbrug på administrative opgaver og støttefunktioner i den nuværende organisering.

Grundlaget for denne del af analysen er institutionernes opgørelse af personaleforbrug på de forskellige administrative opgaver og støttefunktioner. Institutionerne er blevet bedt om at fordele administrative og tekniske medarbejders tidsanvendelse på en række oplyste administrative opgaver. Tidsanvendelsen har skullet opgøres i årsværksforbrug i intervaller af minimum 0,1 årsværk.

Institutionerne har kun skullet medregne lærerårsværk i det omfang, det vurderes, at lærerne varetager nogle af de oplyste administrative opgaver. Hvis en lærer for eksempel i gennemsnit anvender fire timer om ugen på overordnede planlægningsopgaver, har institutionerne skullet angive 0,1 årsværk under opgaven overordnet planlægning og ressourcestyring.

Som tidligere nævnt knytter der sig en række usikkerhedsmomenter til en nedbrydning af institutionernes tidsanvendelse, som det er væsentligt at være opmærksom på i forbindelse med bearbejdningen af de indsamlede data (jf. afsnit 2.5).

I tabellen nedenfor er angivet det gennemsnitlige antal ledere, lærere samt administrative og tekniske personale for de seks institutionstyper.

TABEL 4.3 ANTAL MEDARBEJDERE, DER UDFØRER ADMINISTRATIONS- OG STØTTEFUNKTIONER – GENNEMSNI

Institutionstype	Ledere	Administrativt personale	Teknisk personale	Lærere	I alt
Antal årsværk – gennemsnit					
Handelsskoler	4,4	14,4	9,3	1,9	30,1
Tekniske skoler	8,4	30,6	29,1	12,6	80,7
Kombinationsskoler	8,1	27,2	26,2	6,4	67,8
Gymnasier	3,4	3,9	5,0	1,9	14,2
SOSU	3,8	9,7	8,0	4,9	26,4
VUC	4,4	9,0	5,8	6,3	25,5
Gennemsnit – alle inst.	4,3	9,6	9,1	3,7	26,7

Note: Det bemærkes, at gennemsnitsberegningerne dækker over forskellige institutionsstørrelser og forskellige uddannelser. Tabellen siger derfor ikke umiddelbart noget om opgaveeffektivitet. Dette analyseres nærmere i potentiale vurderingen i afsnit 6.

To SOSU-skoler indgår ikke i beregningerne, idet deres ressourceangivelse markant oversteg de øvrige institutioners.

Det fremgår af tabellen, at:

- Institutionerne i stikprøven i gennemsnit har ansat 27 medarbejdere til at udføre administrative opgaver. I gennemsnit udgør administrativt og teknisk personale cirka to tredjedele af de 27 medarbejdere, mens ledere og lærere udgør cirka en tredjedel.
- De store institutioner, det vil sige de tekniske skoler og kombinationsskolerne, har ansat 5-6 gange så meget personale til at udføre administrative opgaver som gymnasierne. Gymnasierne har ansat færrest, i gennemsnit 14 års-

værk. Forskellen skyldes blandt andet forskelle i institutionernes størrelser og de udbudte uddannelser.

- VUC'erne, SOSU- og handelsskolerne har ansat i gennemsnit 25-30 medarbejdere for at udføre de administrative opgaver.
- Bortset fra i gymnasierne er de fleste medarbejdere, som udfører administrative opgaver, administrativt personale (35-40%). I gymnasierne er der en overvægt af teknisk personale.

I tabellen nedenfor er antallet af ansatte sat i forhold til antallet af årselever.

TABEL 4.4 ANTAL ÅRSELEVER PR. MEDARBEJDER

Institutionstype	Ledere	Administrativt personale	Teknisk personale	Lærere	I alt
Antal årselever pr. medarbejder					
Handelsskoler	213,0	65,3	101,1	501,0	31,3
Tekniske skoler	264,2	72,2	75,9	176,2	27,4
Kombinationsskoler	196,5	58,2	60,5	248,6	23,4
Gymnasier	165,7	141,2	110,9	296,0	39,2
SOSU	106,2	41,9	50,9	83,5	15,4
VUC	165,1	81,0	124,5	115,3	28,5
Gennemsnit – alle inst.	188,5	84,9	89,5	219,5	30,5

Note: Det bemærkes, at gennemsnitsberegningerne dækker over forskellige institutionsstørrelser og forskellige uddannelser. Tabellen siger derfor ikke umiddelbart noget om opgaveeffektivitet. Dette analyseres nærmere i potentiale vurderingen i afsnit 6.

To SOSU-skoler indgår ikke i beregningerne, idet deres ressourceangivelse markant oversteg de øvrige institutioners.

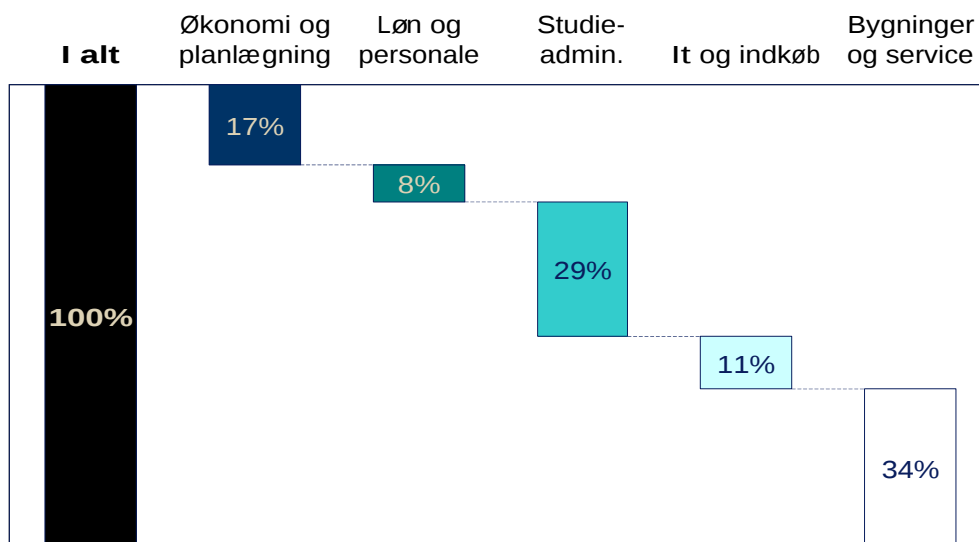
Det fremgår af tabellen, at:

- Institutionerne i gennemsnit servicerer 30,5 årselever pr. medarbejder (ledere, lærere, administrativt og teknisk personale), der udfører administrative opgaver.
- SOSU-skolerne er den type institution, der har færrest årselever pr. medarbejder; 15 årselever pr. medarbejder. Det administrative ressourceforbrug pr. årselev er således markant større på SOSU-skolerne end i øvrige institutioner. På SOSU skal eleverne imidlertid på flere typer praktikophold, og det er skolerne, der skal fordele eleverne på de forskellige praktiksteder.
- Gymnasierne er den type institution, der har flest årselever pr. medarbejder med 39 årselever pr. medarbejder. Det administrative ressourceforbrug pr. årselev er således mindre på gymnasierne end i øvrige institutioner.

Det skal understreges, at de administrative opgaver på de forskellige institutioner ikke er fudt sammenlignelige, idet især opgaverne i relation til studieadministration er mere komplekse på VUC'erne, SOSU- og erhvervsskolerne, hvor der er flere korte kurser og uddannelsesforløb og en mere udbredt anvendelse af individuelle elevplaner end i gymnasierne.

I figur 4.2 nedenfor er det samlede årsværksforbrug på administrative opgaver og støttefunktioner nedbrudt på de fem hovedopgaver, der er inkluderet i analysen.

FIGUR 4.2 ÅRSVÆRK FORDELT PÅ ADMINISTRATIVE OPGAVER OG STØTTEFUNKTIONER

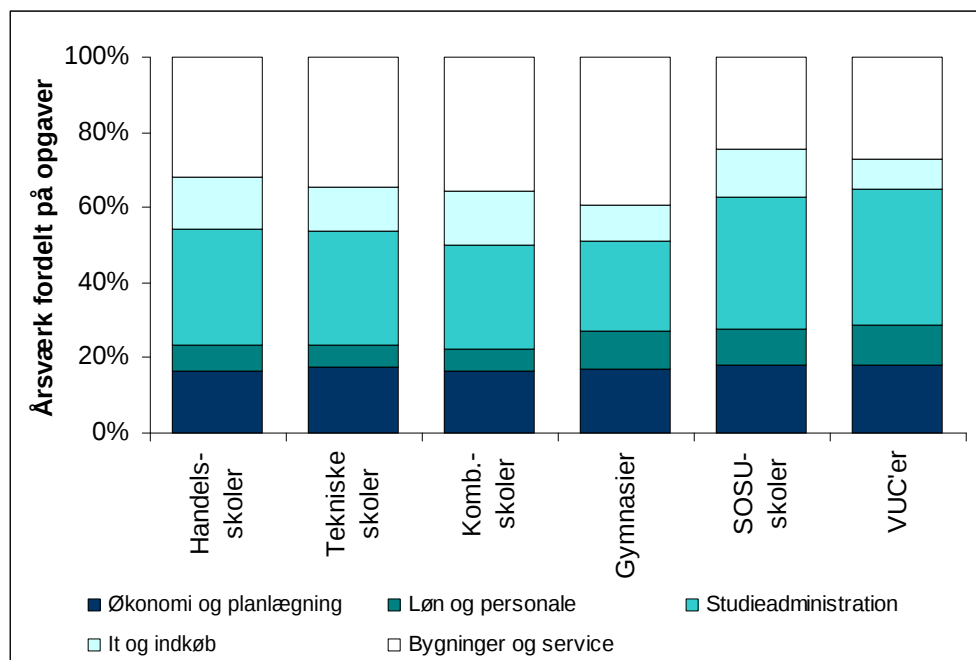


Det fremgår af figuren, at

- Den tungeste opgave er i relation til bygninger og service. Denne opgave fylder således i gennemsnit en tredjedel af institutionernes samlede årsværksforbrug på administrative opgaver og støttefunktioner.
- Studieadministration er en væsentlig opgave, der i gennemsnit udgør 29% af det samlede årsværksforbrug. Også økonomi og planlægning udgør en væsentlig del af det samlede tidsforbrug.
- Løn og personale er den opgave, der fylder mindst. Opgaven udgør kun 8% af det samlede årsværksforbrug.

I figur 4.3 er årsværksforbruget fordelt på de på administrative opgaver og støttefunktioner for hver af de seks institutionstyper.

FIGUR 4.3 ÅRSVÆRK FORDELT PÅ OPGAVER OG INSTITUTIONSTYPE

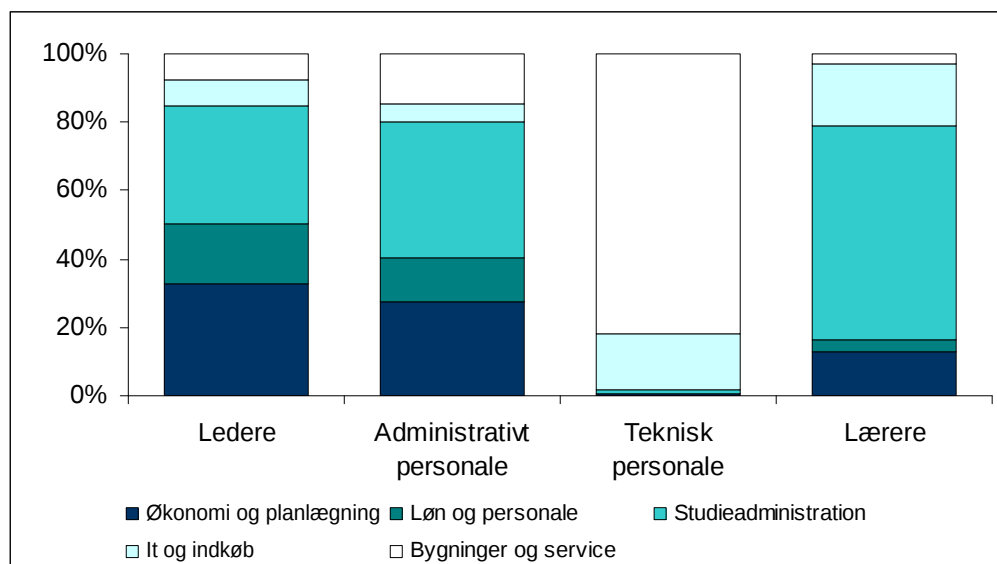


Det fremgår af figuren, at

- Alle institutioner uanset type bruger næsten en femtedel af deres administrative ressourcer på økonomi og planlægning. For de øvrige administrative opgaver varierer fordelingen af ressourcerne mellem institutionstyper.
- De nye selvejende institutioner bruger relativt set en større del af deres administrative ressourcer på løn og personale og en mindre del af deres ressourcer på it og indkøb end erhvervsskolerne. Imidlertid bruger SOSU-skolerne relativt set en lige så stor del af deres administrative ressourcer på it og indkøb som erhvervsskolerne.
- VUC'erne, SOSU- og handelsskolerne bruger relativt set en større del af de administrative ressourcer på studieadministration end øvrige institutioner, mens gymnasierne bruger relativt set mindst tid på studieadministration. Det kan skyldes, at gymnasiernes studieadministration er mindre kompleks end VUC'ernes, SOSU- og erhvervsskolerne.
- Gymnasierne er den institutionstype, som bruger den relativt største del af de administrative ressourcer på bygninger og service (cirka 40%). VUC'erne og SOSU-skolerne bruger relativt set den mindste del af de administrative ressourcer på bygninger og service (henholdsvis 27% og 25%).

I figuren nedenfor er det relative tidsforbrug på de fem hovedopgaver opgjort for henholdsvis ledere, lærere samt administrativt og teknisk personale.

FIGUR 4.4 TIDSFORBRUG PÅ ADMINISTRATIVE OPGAVER FORDELT PÅ MEDARBEJDERKATEGORIER



Det fremgår af figuren, at

- Den relative fordeling af ledere og administrative medarbejders tid er forholdsvis ens. Hos ledere fylder opgaver i relation til løn og personale dog noget mere, mens det for administrativt personale gælder, at bygninger og service samt studieadministration fylder mere.
- Teknisk personale er primært beskæftiget med opgaver i relationer til bygninger og service og i mindre omfang med opgaver i relation til it og indkøb.
- De lærere, der bruger tid på administrative opgaver, varetager primært studieadministration og i mindre omfang også it og indkøb samt økonomi og planlægning.

4.5. Nuværende organisering af administrative opgaver og støttefunktioner

Institutionerne er blevet bedt om at angive, hvordan de har organiseret løsningen af administrative opgaver og støttefunktioner.

For så vidt angår gymnasierne, SOSU-skolerne og VUC'erne, har en række af de administrative opgaver før overgangen til selvejende institution været placeret i amterne. Den konkrete arbejdsfordeling har dog varieret meget imellem de forskellige amter.

I nogle amter har der således været anvendt en meget decentral model, hvor stort set alle de administrative opgaver har været lagt ud i institutionen, mens der i andre amter har været anvendt en centraliseret model, hvor en betydelig del af de administrative opgaver og støttefunktioner har været samlet i amtet. Det ligger dog uden for

rammerne af denne undersøgelse at foretage en detaljeret kortlægning af opgaveorganiseringen før kommunalreformens ikrafttræden.

Efter overgangen til selveje er alle administrative opgaver og støttefunktioner som udgangspunkt overført til institutionerne. Nogle institutioner har dog allerede i forbindelse med overgangen til selveje valgt at placere opgaven i et administrativt fællesskab med andre institutioner eller hos en privat leverandør. Gymnasiernes, VUC'ernes og SOSU-skolernes bygninger og ansvaret for den udvendige bygningsvedligeholdelse er overdraget fra amterne Undervisningsministeriet med Universitets- og Bygningsstyrelsen, som udførende myndighed.

Erhvervsskolerne har siden overgangen til selveje i 1991 varetaget alle administrative opgaver selv (eller i samarbejde). For så vidt angår bygninger, har erhvervsskolerne som hovedregel fået overdraget ejerskabet af disse i forbindelse med overgangen til selveje.

Med henblik på at kortlægge opgaveorganiseringen primo 2007 er institutionen for hver af de administrative opgaver og støttefunktioner blevet bedt om at angive, om opgaven løses af institutionens egne medarbejdere, varetages helt eller delvis af en privat leverandør eller varetages helt eller delvis i et administrativt fællesskab (som vært eller gæst).

I den nedenstående tabel er institutionernes opgavevaretagelse opdelt på henholdsvis de nye selvejende institutioner og erhvervsskolerne.

TABEL 4.5 INSTITUTIONERNES VARETAGELSE AF ADMINISTRATIVE OPGAVER I PROCENT

Opgaver	Erhvervsskoler			Gymnasier, SOSU-skoler og VUC'er		
	instituti-onen selv	Sam-arbejde	Privat leveran-dør	instituti-onen selv	Sam-arbejde	Privat leveran-dør
Økonomi og planlægning						
Taxameter- og tilskudsadministration mv.	100%	-	-	100%	-	-
Overordnet planlægning og ressourcestyring	100%	-	-	100%	-	-
Ekstern rapportering	100%	-	-	90%	-	10%
Budget og budgetopfølgning mv.	100%	-	-	98%	-	2%
Bogholderi og rejseadministration	100%	-	-	100%	-	-
Kassefunktion (ind- og udbetalinger)	100%	-	-	100%	-	-
Løn og personale						
Lønbehandling	98%	-	2%	33%	14%	53%
Personalepolitikker	100%	-	-	100%	-	-
Personaleadministration	100%	-	-	89%	6%	6%
Administration af kompetenceudvikling	100%	-	-	100%	-	-
Studieadministration						
Optagelse af elever	100%	-	-	99%	1%	-
Skemaplanlægning, eksamensplanlægning mv.	100%	-	-	98%	-	2%
Intern og ekstern kommunikation	100%	-	-	97%	-	3%
SU-administration	100%	-	-	100%	-	-
Evaluerings, kvalitetsudvikling mv.	95%	2%	2%	98%	-	2%

It og indkøb						
Leverandørstyring og licensadministration	100%	-	-	72%	20%	8%
Systemdrift	88%	5%	7%	40%	34%	27%
Brugersupport	98%	2%	-	68%	21%	11%
Indkøb af varer	100%	-	-	83%	12%	5%
Bygninger og service						
Reception	100%	-	-	100%	-	-
Bibliotek og bogadministration	93%	5%	2%	82%	10%	8%
Rengøring	51%	-	49%	56%	4%	40%
Bygningsadministration	100%	-	-	86%	9%	5%
Bygningsdrift mv.	73%	-	27%	78%	12%	10%

Det fremgår af tabellen, at erhvervsskolerne:

- Varetager de fleste administrative opgaver selv.
- For en stor dels vedkommende udliciterer rengøring og bygningsdrift til private leverandører.
- I mindre omfang varetager it- og indkøbsopgaver i samarbejde eller udliciterer opgaverne.

Det fremgår af tabellen, at de nye selvejende uddannelsesinstitutioner:

- I højere grad end erhvervsskolerne får varetaget de administrative opgaver hos en privat leverandør eller i samarbejde med andre institutioner.
- Varetager langt størstedelen af de administrative opgaver og støttefunktioner selv. Dette gælder dog ikke lønbehandling og it-systemdrift, hvor flertallet af institutionerne får varetaget opgaven hos en privat leverandør eller i samarbejde med andre institutioner.
- Oftest udliciterer lønbehandling (54%), rengøring (40%) og systemdrift (27%).
- Oftest samarbejder inden for it-området (f.eks. systemdrift 34%, leverandørstyring og licensadministration 20% og brugersupport 21%), i forhold til lønbehandling (14%) samt i forhold til en række opgaver i relation til bygninger og service (f.eks. bygningsdrift 12%).

De kvalitative interview har vist, at en væsentlig del af de eksisterende administrative fællesskaber blandt de nye selvejende institutioner er etableret mellem institutioner inden for de gamle amtsgrænser som en direkte konsekvens af kommunalreformen. Interviewene har endvidere vist, at samarbejde om opgaver i relation til bygninger og service især gør sig gældende i tilfælde, hvor en institution bor i samme bygning eller umiddelbar nærhed af en anden uddannelsesinstitution.

I forbindelse med opstarten af analysen har Gymnasieskolernes Rektorforening indsamlet oplysninger blandt gymnasierne om, hvilke administrative fællesskaber de indgår i pr. 15.01.2007, hvilke opgaver der indgår i samarbejde samt hvilke øvrige institutioner der indgår.

Opgørelsen omfatter kun delvis erhvervsskoler, SOSU-skoler og VUC'er, men giver alligevel et indblik i, på hvilke områder de administrative fællesskaber er mest ud-

bredt blandt de nye selvejende institutioner, og hvor mange institutioner der typisk deltager.

TABEL 4.6 OVERSIGT OVER EKSISTERENDE ADMINISTRATIVE FÆLLESSKABER BLANDT NYE SELVEJENDE INSTITUTIONER PR. 15.01.2007

Opgavetype	Type	Antal samarbejder	Antal deltagende institutioner	Gennemsnitsstørrelse
Økonomi og planlægning	Økonomiadministration, budget	2	8	4
Løn og personale	Lønadministration, personaleadministration og -jura	7	33	5
Studieadministration	Administration af skoleudvikling	1	5	5
It og indkøb	It-drift	6	66	11
Bygninger og service	Teknik og service (bygningssdrift)	1	6	6
Andet	Journalisering	1	5	5

Kilde: Gymnasieskolernes Rektorforening

Det fremgår af tabellen, at

- Der er etableret flest administrative fællesskaber inden for løn og personale samt it-drift, hvilket også bekræftes via spørgeskemaundersøgelsen. Imidlertid viser spørgeskemaundersøgelsen, at der også er flere administrative fællesskaber inden for opgavetypen bygninger og service.
- De største administrative fællesskaber findes inden for it-drift. Her er det gennemsnitlige antal deltagende institutioner 11. For de øvrige administrative fællesskaber gælder, at gennemsnitsstørrelsen er mellem 4 og 6 institutioner.

I forbindelse med gennemførelsen af de kvalitative interview har Deloitte erfaret, at der ud over de mere formaliserede administrative samarbejder på flere områder er etableret forskellige typer af netværkssamarbejder mellem institutioner om løsning af administrative opgaver, der typisk inkluderer faglig sparring og udlån af ressourcer.

4.6. Institutionernes strategiske overvejelser om brug af administrative fællesskaber, udlicitering mv.

I dette afsnit analyseres institutionernes strategiske overvejelser om fremtidig brug af administrative fællesskaber, udlicitering mv.

Deloitte har bedt institutionerne om at angive, i hvilket omfang de på de fem opgaveområder har planer om i fremtiden at indgå i et administrativt fællesskab som vært eller gæst eller udlicitere dele af opgaveporteføljen til en ekstern leverandør.

Resultatet af institutionernes besvarelser vises i tabellen nedenfor.

TABEL 4.7 STRATEGISKE OVERVEJELSER OM BRUG AF FÆLLESSKABER ELLER UDLICITERING

Institutionen har planer om at: - indgå i administrativt fællesskab som vært - indgå i administrativt fællesskab som gæst - udlicitere administrative opgaver til ekstern leverandør	Erhvervsskoler			Gymnasier, SOSU-skoler og VUC'er		
	Vært	Gæst	Ekstern	Vært	Gæst	Ekstern
Økonomi og planlægning	7%	2%	-	2%	4%	2%
Løn og personale	7%	2%	-	5%	14%	6%
Studieadministration	5%	-	-	1%	-	-
It og indkøb	24%	7%	5%	6%	17%	2%
Bygninger og service	10%	-	-	2%	5%	2%

Det fremgår af tabellen, at:

- Erhvervsskolerne generelt foretrækker at indgå i administrative fællesskaber som vært, hvorimod de nye selvejende institutioner foretrækker at indgå i administrative fællesskaber som gæst.
- Den eneste opgave, som erhvervsskolerne overvejer at udlicitere til en ekstern leverandør, er it og indkøb, mens de nye selvejende institutioner generelt er mere positive over for udlicitering af opgaverne vedrørende løn og personale.
- Alle institutioner vil beholde studieadministrationsopgaven og kan hverken forestille sig at udlicitere opgaven eller indgå i et administrativt fællesskab som gæst.
- It og indkøb er den opgave, som flest institutioner overvejer at placere i administrative fællesskaber og udlicitere til en ekstern part. Cirka en fjerdedel af erhvervsskolerne har planer om at indgå i administrativt fællesskab som vært i forhold til opgaven, mens 7% har planer om at indgå i et administrativt fællesskab som gæst. Fem procent har planer om at udlicitere opgaven til en ekstern leverandør. I modsætning til erhvervsskolerne foretrækker de nye selvejende institutioner at indgå i administrative fællesskaber som gæst i forhold til it og indkøb, og kun 6% har planer om at være vært for et fællesskab.

De nye selvejende institutioners større interesse for at indgå i et administrativt fællesskab som gæst end som vært kan ses som et udtryk for, at institutionerne ønsker at flytte ikke-kerneydelse væk fra institutionen. Imidlertid er det bemærkelsesværdigt, at kun 9% af de nye selvejende institutioner har planer om at samarbejde med andre institutioner eller udlicitere opgaver på bygningsområdet, det vil sige den opgave, der kræver flest ressourcer – særligt set i forhold til, at 56% af institutionerne fortsat selv varetager rengøringsopgaven.

Institutionerne er endvidere blevet bedt om at angive, i hvilket omfang der er planer om at øge service-/kvalitetsniveau i løsningen af de administrative opgaver og støttefunktioner, øge effektiviteten eller sikre en mere ensartet og stabil opgaveløsning.

Institutionerne har kunnet erklære sig "helt enig", "delvis enig", "hverken enig eller uenig", "delvis uenig" og "helt uenig" i, at disse forhold ville have et væsentligt fo-

kus de kommende tre år. I tabellen nedenfor er institutionernes besvarelser vægtet sammen.

TABEL 4.8 STRATEGISKE OVERVEJELSER IFT. ADMINISTRATIVE OPGAVER

Det er institutionens mål inden for de næste tre år at: - øge service/kvalitet i opgaveløsningen - øge effektiviteten i opgaveløsningen - sikre en mere ensartet og stabil opgaveløsning	Erhvervsskoler			Gymnasier, SOSU-skoler og VUC'er		
	Service/kvalitet	Effektivitet	Ensartethed og stabilitet	Service/kvalitet	Effektivitet	Ensartethed og stabilitet
Økonomi og planlægning	1,32	1,32	1,27	1,59	1,41	1,16
Løn og personale	1,17	1,12	1,17	1,38	1,15	1,06
Studieadministration	1,20	1,22	1,27	1,33	1,17	1,10
It og indkøb	1,20	1,37	1,34	1,17	1,04	0,99
Bygninger og service	1,15	1,32	1,27	1,21	1,02	0,98

Note: Alle tal er vægtede gennemsnit:

- 2 = helt enig
- 1 = delvis enig
- 0 = hverken enig eller uenig
- 1 = delvis uenig
- 2 = helt uenig

Det fremgår af tabellen, at

- Institutionerne er enige i at service/kvalitet, effektivitet samt ensartet og stabil opgaveløsning skal forbedres over de kommende tre år. Det gælder i forhold til alle opgaver – og især i relation til økonomi og planlægning.
- Erhvervsskolerne lægger størst vægt på at opnå en mere effektiv samt ensartet og stabil opgaveløsning, mest udtalt i forhold til it og indkøb.
- Gymnasierne, SOSU-skolerne og VUC'erne lægger størst vægt på at øge service og kvalitet i opgaveløsningen, mest udtalt i forhold til økonomi og planlægning. De nye selvejende institutioners fokus på økonomi og planlægning skal formodentligt ses i lyset af, at de har fået en række nye opgaver især vedrørende denne opgave, som vurderes at have stor strategisk vigtighed for institutionen.

Af tabellen nedenfor fremgår det, i hvilket omfang institutionerne betragter de administrative opgaver som strategisk vigtige, og i hvilket omfang de vurderes at kræve lokal viden eller direkte brugerkontakt.

Generelt gælder det, at jo større strategisk vigtighed en opgave har og jo større behov for lokal viden eller direkte brugerkontakt, jo vanskeligere vil det alt andet lige være for institutionen at lægge opgaveløsningen væk fra institutionen (enten i fællesskaber eller hos privat leverandør).

Alle tal er igen opgjort som vægtede gennemsnit, hvor en score på 2 indebærer, at institutionerne er "helt enige", mens en score på -2 indebærer, at institutionerne er "helt uenige".

TABEL 4.9 INSTITUTIONERNES VURDERING AF DE ADMINISTRATIVE OPGAVERS STRATEGISKE VIGTIGHED OG BEHOV FOR LOKAL VIDEN/DIREKTE KONTAKT

	Strategisk vigtig opgave		Kræver lokal viden eller direkte brugerkontakt	
	Erhvervsskoler	Gymnasier, SOSU, VUC	Erhvervsskoler	Gymnasier, SOSU, VUC
Økonomi og planlægning				
Taxameter- og tilskudsadministration mv.	1,90	1,52	1,39	1,25
Overordnet planlægning og ressourcestyring	1,73	1,89	1,20	1,91
Ekstern rapportering	0,76	1,21	0,98	1,28
Budget og budgetopfølgning mv.	1,71	1,90	1,10	1,84
Bogholderi og rejseadministration	1,73	0,62	0,78	1,23
Kassefunktion (ind- og udbetalinger)	0,07	0,48	0,44	1,40
Løn og personale				
Lønbehandling	1,59	0,59	1,27	0,81
Personalepolitikker	1,59	1,88	1,63	1,81
Personaleadministration	1,56	1,80	0,66	1,69
Administration af kompetenceudvikling	1,59	1,75	1,54	1,79
Studieadministration				
Optagelse af elever	1,78	1,49	1,46	1,73
Skemaplanlægning, eksamensplanlægning mv.	0,80	1,46	1,85	1,82
Intern og ekstern kommunikation	1,20	1,82	1,68	1,89
SU-administration	1,49	1,00	1,24	1,41
Evaluerings, kvalitetsudvikling mv.	1,56	1,87	0,05	1,78
It og indkøb				
Leverandørstyring og licensadministration	0,98	0,28	1,02	0,46
Systemdrift	0,95	0,28	1,37	0,40
Brugersupport	0,61	0,68	0,51	1,40
Indkøb af varer	0,37	0,51	0,59	0,76
Bygninger og service				
Reception	1,15	0,80	1,66	1,72
Bibliotek og bogadministration	1,15	0,37	0,20	1,28
Rengøring	0,66	-0,22	1,12	0,18
Bygningsadministration	-0,12	0,84	0,29	1,07
Bygningsdrift mv.	0,78	0,91	0,80	1,25

Note: Alle tal er vægtede gennemsnit:

2 = helt enig

1 = delvis enig

0 = hverken enig eller uenig

-1 = delvis uenig

-2 = helt uenig

Gennemsnitstal under 1 er markeret i tabellen.

Det fremgår af tabellen, at

- En række opgaver betragtes at være både strategisk vigtige og at kræve stor lokal viden og/eller direkte brugerkontakt. Det gælder især en række af øko-

nomiopgaverne, opgaver i relation til løn og personale samt studieadministration.

- Nogle opgaver vurderes kun i nogen grad at kræve lokal viden og/eller direkte brugerkontakt, men ses som mere strategisk vigtige for institutionerne. Det drejer sig om lønbehandling, leverandørstyring og licensadministration samt systemdrift.
- Et par opgaver vurderes at kræve lokal viden eller direkte brugerkontakt, men ses som mindre strategisk vigtige for institutionerne. Det drejer sig om skemaplanlægning, eksamensplanlægning mv. og receptionsopgaven.
- Der er opgaver, som kun i noget eller begrænset omfang vurderes at have væsentlig strategisk vigtighed og kun i noget eller begrænset omfang at kræve lokal viden eller direkte brugerkontakt. Det drejer sig især om en række af it- og indkøbsopgaverne og opgaver i forhold til bygninger og service. Det gælder også kassefunktionsopgaven.

5. Muligheder for ændret opgaveorganisering

Formålet med dette afsnit er at vurdere de administrative opgavers egnethed til at blive løst i administrative fællesskaber eller tilsvarende. Det primære fokus for egnethedsanalysen er administrative fællesskaber, men det skal her bemærkes, at opgaver, der kan flyttes over i et administrativt fællesskab, typisk også vil kunne udliciteres til en ekstern part.

Indledningsvis opstilles kort de tre scenarier, som berører administrative fællesskaber. Herefter vil de enkelte opgaver blive vurderet i forhold til, om de er egnede til at blive løst i et administrativt fællesskab, samt om der er begrænsninger i forhold til de opstillede scenarier.

5.1. Scenarier for fremtidig opgaveorganisering

Analysen er som beskrevet i kapitel 3 baseret på de tre hovedscenarier vedrørende administrative fællesskaber. Herudover angives en indikation af de øvrige scenariers (fusioner og udlicitering) potentialer. De tre hovedscenarier sammenfattes nedenfor.

TABEL 5.1 SCENARIER – FORDELE OG ULEMPER

Scenario	Beskrivelse	Fordele	Ulemper
2. Mindre, regionale fællesskaber	Der dannes lokale regionale administrative fællesskaber inden for eksempelvis de tidligere amtsgrænser. Disse etableres primært mellem ens uddannelsesinstitutioner. Institutionerne initierer og ejer implementeringen.	Lokal tilstedeværelse og forståelse. Færre deltagere giver større indflydelse til den enkelte institution. Større variation i udbuddet og mulighed for intern konkurrence.	Kræver en stor volumen i den samlede opgave. Opgaven kan ikke løses så effektivt som i et nationalt fællesskab. Kan have problemer med at opbygge tilstrækkelig faglig specialisering og kompetenceoverlap.
3. Flere nationale fællesskaber	Et større antal administrative fællesskaber, der går på tværs af regionsgrænser og uddannelses typer (f.eks. 4-8 fællesskaber pr. opgavetype). Institutionerne initierer og ejer implementeringen.	Kan oprettes med opgaver, som har en begrænset volumen. Opgaven kan løses mere effektivt. Mulighed for stor specialisering. Stor fleksibilitet i forhold til opgaveløsningen.	Manglende lokal tilknytning og forståelse. Begrænset konkurrence med mindre der eksisterer private modstykker. Begrænset indflydelse for den enkelte institution.
4. Ét nationalt fællesskab	1-3 fællesskaber for alle uddannelsesinstitutioner pr. opgavetype (f.eks. én lønfabrik), som enten etableres som et brugerejet selskab eller et centralt statsligt organ. Staten initierer og ejer implementeringen.	Kan oprettes med opgaver, som har en begrænset volumen. Opgaven kan løses mere effektivt. Mulighed for stor specialisering. Stor fleksibilitet i forhold til opgaveløsningen.	Manglende lokal tilknytning og forståelse. Begrænset konkurrence med mindre der eksisterer private modstykker. Begrænset indflydelse for den enkelte institution.

I forhold til opgavernes egnethed til at blive løst i administrative fællesskaber sondres der ikke mellem scenarierne *flere nationale fællesskaber* og *ét nationalt fællesskab*, idet disse to scenarier har de samme karakteristika vedrørende fordele og ulemper i forhold løsningen af en konkret opgave. Derfor tager egnethedsvurderingen udgangspunkt i følgende tre egnethedskategorier:

- Lokalt: Ikke egnet til at indgå i et administrativt fællesskab.
- Regionalt: Er egnet til at blive løst i scenariet *mindre, regionale fællesskaber*.
- Nationalt: Er egnet til at blive løst i alle tre administrative fællesskaber, men bør løses i scenarierne *flere nationale fællesskaber* eller *ét nationalt fællesskab*.

5.2. Egnethedsvurdering af institutionernes opgaver

I nedenstående tabel er opgavernes egnethed til et administrativt fællesskab analyseret.

Opgavernes egnethed er dels vurderet på baggrund af, hvilke eksisterende modeller der allerede anvendes i institutionerne (netværk, administrative fællesskaber eller udlicitering), og dels vurderet ud fra opgavens karakter (strategisk betydning, krav om lokal viden og volumen). På den baggrund er for hver opgave vurderet, om den er egnet til et stort eller lille fællesskab, eller om opgaven fortsat bør løses lokalt.

Egnethedsvurderingen er baseret dels på oplysninger indhentet i institutionerne gennem spørgeskemaet (dette omfatter udbredelsen af administrative fællesskaber og udlicitering, opgavens volumen og behov for lokal viden i opgaveløsningen og opgavens strategiske betydning), og dels på informationer indhentet i forbindelse med interview (brug af netværk).

Selvom en opgave er vurderet egnet til at indgå i et administrativt fællesskab, er det ikke nødvendigvis hele opgaven, som er egnet, idet dele af alle opgaver forudsætter institutionens involvering, for eksempel ved at institutionen leverer data til fællesskabet.

I nedenstående tabel er der angivet forklaringen til de efterfølgende egnethedsvurderingstabeller.

TABEL 5.2 FORKLARINGSTABEL TIL EGNETHEDSVURDERING

Overskrift	Forklaring
Netværk	• : Netværk konstateret i forbindelse med interview
Administrativt fællesskab	• : Anvendes af mindst 5% af institutionerne ○ : Anvendes af mellem 1 og 5% af institutionerne
Udlicitering	• : Anvendes af mindst 5% af institutionerne ○ : Anvendes af mellem 1 og 5% af institutionerne
Lokal viden	• : Gennemsnitligt vurderet kræver opgaven lokal viden

Strategisk betydning	• : Gennemsnitligt vurderet er opgaven strategisk vigtig
-----------------------------	--

De administrative opgaver og støtteopgaverne er opdelt i fem opgavetyper, der er opdelt i 24 opgaver. I bilag 2 er opgaverne nærmere defineret. I det efterfølgende vil opgaverne blive gennemgået med henblik på at afdække deres egnethed.

Økonomi og planlægning

Opgaverne under økonomi og planlægning relaterer sig til institutionens økonomiske styring, herunder prioritering af ressourcer (medarbejdere, lokaler mv.), opfølgning på forbrug, daglig regnskabshåndtering og aflæggelse af regnskab/årsrapport mv.

Deloitte har i forbindelse med vores interview konstateret, at der eksisterer en række mere uformelle samarbejdsstrukturer i institutionerne på økonomi- og planlægningsområdet. Disse er kendetegnet ved at være uformelle og som oftest baseret på håndslagsaftaler. Samarbejderne er som oftest baseret på afdækning af nøgleressourcer og på vidensdeling. Ud over netværkssamarbejderne har institutionerne angivet, at der anvendes udlicitering på opgaven ekstern rapportering.

Institutionerne har angivet, at alle opgaver kræver lokal viden, og at alle opgaver på nær bogholderi, rejseadministration og kassefunktionen er strategisk vigtige.

Der eksisterer en række eksempler uden for sektorerne, hvor enten private leverandører tilbyder at levere hele eller dele af bogholderi og rejseadministration, eller hvor virksomheder har etableret denne type fællesskab. Det er derfor Deloitte vurdering, at institutionernes angivelse af, at opgaven er strategisk vigtig, er knyttet til tilgængeligheden af opdaterede budget- og regnskabstal mere end til udførelsen af den faktiske opgave. Opgaven bogholderi og rejseadministration karakteriseres derfor som egnet til store fællesskaber.

Kasseopgaven er karakteriseret som en opgave, der kræver lokalkendskab, men Deloitte vurderer, at det lokale kendskab er knyttet til, at institutionernes medarbejdere har mange udlæg, og institutionen derfor kan være betænkelig ved, om en fællesskabsløsning vil medføre en serviceforringelse. Brug af elektroniske løsninger såsom NemKonto, hvor medarbejderne hurtigt kan få refunderet eventuelle udlæg, kan i væsentligt omfang erstatte kassefunktionen. Det er Deloitte erfaring, at tilsvarende løsninger findes i private virksomheder. Kasseopgaven er derfor også vurderet som egnet til nationale fællesskaber.

De resterende opgaver er vurderet til at have været knyttet til styringen af institutionen, og derfor har de en væsentlig strategisk betydning og lokal tilknytning. Det kan dog overvejes, om opgaven vedrørende ekstern rapportering i et vist omfang kan løses i administrative fællesskaber. Det kan dog ikke udelukkes at ekstern rapportering delvist kan løses af administrative fællesskaber eller ved brug af privat leverandør.

TABEL 5.3 EGNETHEDSVURDERING FOR ØKONOMI OG PLANLÆGNING

Opgave	Nuværende situation			Egnethed som administrativt fællesskab			
	Netværk	Administrativt fællesskab	Udlicitering	Krav om lokal viden	Opgavevolumen	Strategisk betydning	Samlet egnethed
Økonomi og planlægning					(mio. kr.)		
Taxameter- og tilskudsadministration mv.	•			•	68,8	•	Lokalt
Overordnet planlægning, ressourcestyling	•			•	153,7	•	Lokalt
Ekstern rapportering	•		•	•	60,3	•	Lokalt
Budget og budgetopfølgning mv.	•		○	•	115,4	•	Lokalt
Bogholderi og rejseadministration	•			•	120,9		Nationalt
Kassefunktion (ind- og udbetalinger)				•	40,9		Nationalt

Løn og personale

Løn og personale-opgaven omfatter de opgaver, som er tilknyttet det at have medarbejdere ansat, herunder lønanvisning, personaleadministration og kompetenceudvikling.

I forbindelse med interviewene har Deloitte erfaret, at der på løn og personale-opgaverne allerede findes en række formelle og uformelle netværk. Herudover løses opgaverne lønbehandling og personaleadministration i administrative fællesskaber og ved brug af udlicitering.

Institutionerne angiver, at alle opgaver bortset fra lønbehandling både kræver lokal viden og er strategisk vigtige.

Personaleadministrationen betragtes af institutionerne som en strategisk vigtig opgave, men det er Deloitte's vurdering, at opgavens strategiske karakter er knyttet til udførelsen af den faktiske kommunikation og forhandling med medarbejderne, mens de mere praktiske opgaver ikke har den samme strategiske betydning.

Lønbehandling og personaleadministration, der allerede løses i administrative fællesskaber og ved hjælp af udlicitering, vil også fremover kunne løses i administrative fællesskaber. Deloitte vurderer endvidere, at opgaverne kan løses i nationale fællesskaber.

De øvrige opgaver vurderer Deloitte er for strategisk vigtige og kræver for stor lokal tilknytning til, at de kan løses i administrative fællesskaber.

TABEL 5.4 EGNETHEDSVURDERING FOR LØN OG PERSONALE

Opgave	Nuværende situation			Egnethed som administrativt fællesskab			
	Netværk	Administrativt fællesskab	Udlittering	Krav om lokal viden	Opgavevolumen	Strategisk betydning	Samlet egnethed
Løn og personale					(mio. kr.)		
Lønbehandling	•	•	•		98,2		Nationalt
Personalepolitikker	•			•	42,0	•	Lokalt
Personaleadministration	•	•	○	•	95,6	•	Nationalt
Administration af kompetenceudvikling	•			•	37,6	•	Lokalt

It og indkøb

It- og indkøbsopgaven omfatter opgaver knyttet til it-drift, systemvedligeholdelse, brugervejledning og indkøbsfunktionen.

På alle it- og indkøbsopgaver er der i dag forskellige former for netværk, administrative fællesskaber og udlittering. Alle opgaver betragtes ikke af institutionerne som strategisk vigtige, og det er kun på brugersupporten, at der er krav om lokal viden.

For så vidt angår brugersupport, må det forventes, at behovet for lokal viden skyldes, at det er meget vigtigt, at software og hardware fungerer, da undervisningen er afhængig heraf. Endvidere har flere institutioner i forbindelse med vores interview fremhævet, at det i en eksamensperiode er essentielt, at alle systemer fungerer.

For brugersupporten er der således to modsatrettede hensyn, som skal imødekommes. På den ene side kræver afhjælpning af akutte problemer, der for eksempel opstår under en eksamen, oftest lokal tilstedeværelse. På den anden side vil et fællesskab i langt højere grad have de nødvendige kompetencer til at foretage en hurtig afhjælpning. Det er samlet set Deloitte's vurdering, at opgaverne bedst løses i et nationalt fællesskab, der har bedre mulighed for at sikre en stabil og professionel drift, hvor der også er de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger (både fysisk og virtuelt).

Det er samlet set Deloitte's vurdering, at alle opgaver under it og indkøb er egnet til store administrative fællesskaber.

TABEL 5.5 EGNETHEDSVURDERING FOR IT OG INDKØB

Opgave	Nuværende situation			Egnethed som administrativt fællesskab			
	Netværk	Administrativt fællesskab	Udlittering	Krav om lokal viden	Opgavevolumen	Strategisk betydning	Samlet egnethed
It og indkøb					(mio. kr.)		
Leverandørstyring og licensadministration	•	•	•		51,9		Nationalt
Systemdrift	•	•	•		111,3		Nationalt
Brugersupport	•	•	•	•	113,9		Nationalt
Indkøb af varer	•	•	○		70,8		Nationalt

Bygning og service

Bygning og service omfatter opgaver knyttet til drift og administration af institutionens bygninger (ejede eller lejede) samt rengøring, reception og bibliotek.

Institutionerne anvender allerede både administrative fællesskaber eller udlicitering på alle opgaver bortset fra receptionen, der dog kan løses fælles i et bygningsfællesskab. Institutionerne har angivet, at opgaverne ikke er strategisk vigtige, men at der er et væsentligt behov for lokal viden på alle opgaver bortset fra bygningsadministration.

Deloitte vurderer, at de opgaver, som allerede løses i administrative fællesskaber, eller som er udliciteret, fortsat kan løses af administrative fællesskaber eller tilsvarende. Dog vurderes det, at bygningsadministrationsopgaven ikke er egnet til løsning i administrative fællesskaber. Dels består opgaven i de nye selvejende institutioner i leverandørstyring af en ekstern part (UBST), som Deloitte vurderer som en strategisk styringsopgave, dels er der stor forskel på institutionerne, idet erhvervsskolerne typisk ejer egne bygninger, og gymnasierne, SOSU-skolerne og VUC'erne primært får lokalerne stillet til rådighed.

På den baggrund vurderer Deloitte, at bibliotek, bogadministration, rengøring og bygningsdrift er egnet til mindre, administrative fællesskaber, som har en stærk geografisk tilknytning til institutionerne. Det kan dog ikke udelukkes at receptionen kan løses i et administrativt fællesskab eller ved brug af privat leverandør.

TABEL 5.6 EGNETHEDSVURDERING FOR BYGNINGER OG SERVICE

Opgave	Nuværende situation			Egnethed som administrativt fællesskab			
	Netværk	Administrativt fællesskab	Udlicitering	Krav om lokal viden	Opgavevolumen (mio. kr.)	Strategisk betydning	Samlet egnethed
Bygning og service					(mio. kr.)		
Reception				•	70,6		Lokalt
Bibliotek og bogadministration		•	•	•	87,3		Regionalt
Rengøring		○	•		541,1		Regionalt
Bygningsadministration		•	○	•	84,1		Lokalt
Bygningsdrift mv.		•	•	•	356,2		Regionalt

De opgaver, som er blevet vurderet egnet til administrativt fællesskab, vil i de fleste tilfælde også være egnet til andre former for stordriftsløsning, f.eks. udlicitering. De opgaver, som ikke er fundet egnet, vil heller ikke være egnet til anden form for stordriftsløsning og indgår derfor ikke i de efterfølgende beregninger.

6. Analyse af mulige gevinster

I dette afsnit foretages en vurdering af potentialet for effektivisering af de administrative opgaver og støttefunktioner med afsæt i de scenarier for fremtidig organisering af de administrative opgaver og støttefunktioner, som blev opstillet i de forudgående kapitler. Endvidere vil følsomheden af analysens resultater blive vurderet.

6.1. Beregningsforudsætninger

Estimeringen af det økonomiske potentiale er baseret på en række forudsætninger, som gennemgås nærmere i det følgende.

Gennemsnitslønninger

Institutionernes ressourceforbrug på administrative opgaver målt i årsværk omregnes i analysen til omkostninger. Baseret på stikprøvens angivelser er der således beregnet en gennemsnitlig løn for de fire medarbejdertyper, som indgår i analysen.

I de nedenstående tabeller er der for erhvervsskolerne og for gymnasierne, SOSU-skolerne og VUC'erne angivet de gennemsnitlige lønninger, der er anvendt i beregningerne. Til gennemsnitslønnen er der tillagt et skønnet overhead på 100.000 kr., som dækker udgifter forbundet med medarbejdernes kompetenceudvikling, it-udstyr, software, transport m.m. Satsen er oplyst af Undervisningsministeriet og er tidligere anvendt over for institutionerne.

TABEL 6.1 GENNEMSITLIG LØN FOR FORSKELLIGE MEDARBEJDERTYPER

Gennemsnitsudgifter pr. medarbejder	Beregnet gennemsnitsløn	Skønnet overhead	Skønnet omkostning
Gymnasier, SOSU-skoler og VUC'er	Kr. pr. årsværk	Kr. pr. årsværk	Kr. pr. årsværk
Ledere	529.000	100.000	629.000
Administrative medarbejdere	368.000	100.000	468.000
Teknisk og servicepersonale	290.000	100.000	390.000
Lærere	484.000	100.000	584.000
Erhvervsskoler	Kr. pr. årsværk	Kr. pr. årsværk	Kr. pr. årsværk
Ledere	485.000	100.000	585.000
Administrative medarbejdere	300.000	100.000	400.000
Teknisk og servicepersonale	274.000	100.000	374.000
Lærere	425.000	100.000	525.000

Scenariernes økonomiske potentialer

For de tre scenarier *ét nationalt fællesskab*, *flere nationale fællesskaber* og *'mindre, regionale fællesskaber* er opgørelsen af det økonomiske potentiale baseret på følgende centrale antagelser.

- Ved samling af administrative opgaver i *ét nationalt fællesskab* antages det, at der for alle institutioner kan opnås en opgaveeffektivitet for den pågældende opgave svarende til 10%-fraktilen.

- Ved samling af administrative opgaver i en række nationale fællesskaber antages det, at der for alle institutioner kan opnås en opgaveeffektivitet for den pågældende opgave svarende til 25%-fraktilen.
- Ved samling af administrative opgaver i *mindre, regionale fællesskaber* antages det, at der kan opnås en opgaveeffektivitet for den pågældende opgave svarende til 50%-fraktilen, idet der ikke kan forventes at være de samme stordriftsfordele og synergieffekter i *mindre, regionale fællesskaber*.

Beregningen af selve potentialet opgøres med udgangspunkt i, at alle institutioner mindst kan opnå den effektivitet, som fraktilen repræsenterer.

Potentialeberegningerne er opdelt i to selvstændige analyser:

1. Potentialet på erhvervsskolerne er beregnet på baggrund af de mest effektive erhvervsskoler.
2. Potentialet for gymnasier, SOSU-skoler og VUC'er er ligeledes beregnet på baggrund af de mest effektive erhvervsskoler. Dette skyldes, at erhvervsskolerne forudsættes at være mere konsolideret end de nye selvejende uddannelsesinstitutioner. Deres opgjorte ressourceforbrug må derfor forventes dels at kunne løse de nødvendige opgaver, dels at have undergået en løbende effektivisering.

Der henvises til kapitel 2 for en nærmere gennemgang af metoden.

Forudsætninger om opfyldelse af lovens minimumskrav

Det er en forudsætning for beregningerne, at institutionernes nuværende ressourceforbrug er tilstrækkeligt til at opfylde lovens minimumskrav, idet analysen ikke kan afdække eventuel manglende opfyldelse af mindstekrav.

I det følgende er der for hver opgavetype beregnet et økonomiske potentiale ved de tre scenarier, der vedrører administrative fællesskaber. Beregningerne er baseret på de ovenstående forudsætninger og er som nævnt kun beregnet på de opgaver, der er skønnet egnet.

6.2. Potentialevurdering: Økonomi og planlægning

I nedenstående tabel er opsummeret de opgaver, som behandles under økonomi og planlægning. I de videre beregninger indgår kun de to opgaver, som er vurderet egnet.

Nuværende opgaveeffektivitet

Institutionernes gennemsnitlige omkostninger til økonomi og planlægning fremgår af tabellen nedenfor.

TABEL 6.2 ØKONOMI OG PLANLÆGNING: OPGAVEEGNETHED OG OMKOSTNINGER

Opgave	Egnethed	Nuværende omkostning i mio. kr.		
		Gymnasier, VUC, SOSU	Erhvervs-skoler	I alt
Økonomi og planlægning				
Taxameter- og tilskudsadministration mv.	Nej	28,4	40,4	68,8
Overordnet planlægning og ressourcestyring	Nej	66,2	87,5	153,7
Ekstern rapportering	Nej	35,9	24,4	60,3
Budget og budgetopfølgning mv.	Nej	48,9	66,5	115,4
Bogholderi og rejseadministration	Ja	50,5	70,4	120,9
Kassefunktion (ind- og udbetalinger)	Ja	20,3	20,6	40,9
I alt		250,3	309,7	560,0

Note: Omkostningsopgørelsen er baseret på spørgeskemadata opregnet til hele populationen.

Økonomi og planlægningsopgaverne har en samlet volumen på cirka 560 mio. kr. De væsentligste omkostninger er knyttet til opgaverne overordnet planlægning og ressourcestyring, budget og budgetopfølgning samt bogholderi og rejseadministration. De egnede opgaver har en samlet omkostning på 161,8 mio. kr.

I den nedenstående tabel fremgår institutionstypernes gennemsnitlige omkostninger til egnede opgaver, det vil sige bogholderi, rejseadministration og kassefunktion opgjort i forhold til en inddeling af institutioner efter deres aktivitet (antal fakturaer).

TABEL 6.3 GENNEMSITLIGE OMKOSTNINGER PR. FAKTURA

Antal fakturaer ⁶	Antal institutioner	Omkostning pr. faktura (kr.)		
		Gymnasier, VUC, SOSU	Erhvervsskoler	I alt
1 – 1.000	22	495	299	471
1.001 – 2.000	57	335	226	319
2.001 – 3.000	21	170	353	189
3.001 – 10.000	23	183	187	185
10.001 – 100.000	28	*	163	72
Gennemsnit	151	107	177	133

* Der er for få observationer i dette segment.

Som det fremgår af tabellen, er der generelt en faldende tendens i omkostningerne pr. faktura. Det fremgår endvidere, at gymnasierne, SOSU-skolerne og VUC'ernes gennemsnitlige omkostninger pr. faktura er lavere end erhvervsskolerne, især for de institutioner, hvor der er mellemstor og stor volumen.

⁶ Antallet af leverandørfakturaer, posteringer og kasetransaktioner er for erhvervsskolerne opgjort for 2006. For gymnasierne, SOSU-skolerne og VUC'erne har institutionerne enten opgjort antallet for januar 2007 eller for hele 2006. 2007-tallene er opregnet til årsniveau.

Deloitte har lagt til grund, at gymnasiernes, SOSU-skolernes og VUC'ernes lavere gennemsnitspris skyldes, at de ikke er fuldt bekendt med opgavernes omfang og derfor har estimeret behovet for lavt.

Baggrunden for vurderingen er, at det i forbindelse med interviewene med gymnasier, SOSU-skoler og VUC'er fremgik, at visse amter havde forestået en del af økonomi og planlægningsopgaven, og derfor er denne forholdsvis ukendt for institutionerne. Endvidere er vurderingen baseret på, at institutionerne som følge af overgangen til selveje har fået tilført helt nye opgaver, og andre opgaver har ændret karakter som en konsekvens af overgangen til selvejende institutioner, f.eks. omkostningsbaserede regnskabsprincipper.

Potentiale ved brug af administrative fællesskaber

Med udgangspunkt i de tre scenarier er der i nedenstående tabel angivet scenariernes gennemsnitlige omkostninger pr. faktura ved samling af opgaverne i forskellige modeller for administrative fællesskaber.

TABEL 6.4 GENNEMSNOTSOMKOSTNINGEN PR. FAKTURA I POTENTIALEBÅNDENE

Scenario	Fraktiler	Omkostning pr. faktura (kr.)
		Erhvervsskoler
Ét nationalt fællesskab	10%	105
Flere nationale fællesskaber	25%	139
Mindre, regionale fællesskaber	50%	187

Omkostningen pr. faktura i scenariet *flere nationale fællesskaber* er en smule lavere end det nuværende gennemsnitlige forbrug i erhvervsskoler med mere end 10.000 fakturaer, jf. tabel 6.5. Scenariet *mindre, regionale fællesskaber* for erhvervsskoler har en omkostning pr. faktura svarende til en gennemsnitlig erhvervsskole med mellem 3.000 og 10.000 fakturaer, jf. tabel 6.5. Scenariet *ét nationalt fællesskab* forudsætter, at der indhentes større stordriftsfordele, end gennemsnittet af de største erhvervsskoler har realiseret.

I nedenstående tabel fremgår potentialet for hvert af de tre scenarier:

TABEL 6.5 ØKONOMI OG PLANLÆGNING: POTENTIALE VED BEDSTE PRAKSIS

Opgaver, der er egnet til administrative fællesskaber mv.	Nuværende omkostning	Potentiale i mio. kr.		
		Mio. kr.	Ét nationalt fællesskab	Flere nationale fællesskaber
Erhvervsskoler	90,9	38,5	26,4	16,3
%-potentiale		42%	29%	18%
Gymnasier, SOSU og VUC	70,9	39,3	33,0	24,9
%-potentiale		55%	47%	35%
Samlet potentiale	161,8	77,8	59,4	41,1
%-potentiale		48%	37%	25%

Note: I beregningen er ekskluderet 14 institutioner, som kan betegnes som ekstremer.

Som det fremgår, er der i den interne potentialeberegning mellem erhvervsskoler et potentiale på mellem 16,3 og 38,5 mio. kr., svarende til mellem 18% og 42%. Ved potentialet i de nye selvejende uddannelsesinstitutioner set i forhold til de mere konsoliderede erhvervsskoler er potentialet mellem 24,9 og 39,3 mio. kr., svarende til mellem 35% og 55%. Det samlede potentiale kan på den baggrund opgøres til mellem 41,1 og 77,8 mio. kr., svarende til mellem 25% og 48%.

I nedenstående tabel fremgår potentialerne henført til de forskellige institutionstyper.

TABEL 6.6 ØKONOMI OG PLANLÆGNING: OPDELING AF POTENTIALE (SAMLET SET) OPDELT EFTER INSTITUTIONSTYPE

Institutionstype	Nuværende omkostning	Potentiale i mio. kr.		
	Mio. kr.	Ét nationalt fællesskab	Flere nationale fællesskaber	Mindre, regionale fællesskaber
Handelsskoler	17,9	9,8	7,4	4,7
Tekniske skoler	48,6	21,4	15,4	9,7
Kombinationsskoler	24,4	7,3	3,7	1,8
Gymnasier	46,3	22,7	18,7	13,8
SOSU	12,1	8,6	7,4	5,8
VUC	12,4	8,0	6,8	5,2
I alt	161,8	77,8	59,4	41,1

Deloitte skal her bemærke, at der vil være en række forudsætninger, som skal opfyldes, før disse potentialer kan realiseres, jf. kapitel 8.

6.3. Potentiale vurdering: Løn og personale

I nedenstående tabel er opsummeret de opgaver, som behandles under løn og personale. I de videre beregninger indgår kun de to opgaver, som er vurderet egnet.

Nuværende opgaveløsning

Institutionernes gennemsnitlige omkostninger til løn og personale fremgår af tabellen nedenfor.

TABEL 6.7 LØN OG PERSONALE: OPGAVEEGNETHED OG OMKOSTNINGER

Opgave	Egnethed	Nuværende omkostning i mio. kr.		
		Gymnasier, VUC, SOSU	Erhvervs-skoler	I alt
Lønbehandling	Ja	53,4	44,9	98,2
Personalepolitikker	Nej	27,6	14,5	42,0
Personaleadministration	Ja	56,0	39,6	95,6
Administration af kompetenceudvikling	Nej	23,0	14,6	37,6
I alt		159,9	113,5	273,5

Note: Omkostningsopgørelsen er baseret på spørgeskemadata opregnet til hele populationen.

Det fremgår af tabellen, at opgavens samlede omfang er på cirka 274 mio. kr. De egnede opgaver udgør den væsentligste del af omkostningen med cirka 194 mio. kr.

I den nedenstående tabel fremgår institutionstypernes gennemsnitlige omkostninger til egnede opgaver opgjort i forhold til en inddeling af institutioner efter deres aktivitet (antal årsværk).

TABEL 6.8 GENNEMSITLIGE OMKOSTNINGER PR. ÅRSVÆRK

Antal årsværk	Antal institutioner	Omkostning pr. årsværk (kr.)		
		Gymnasier, VUC, SOSU	Erhvervs-skoler	I alt
1 – 50	19	10.001	10.180	10.044
51 – 100	90	8.739	6.337	8.664
101 – 150	17	11.421	5.723	8.286
151 – 500	20	11.197	5.119	5.829
501 – 1.500	3	*	4.446	4.446
Gennemsnit	149	9.368	5.176	7.199

* Der er for få observationer i dette segment.

Som det fremgår af tabellen, er der for gymnasier, SOSU-skoler og VUC'er ikke en faldende tendens i forholdet mellem antal af årsværk og omkostningen pr. årsværk. De gennemsnitlige omkostninger ligger relativt stabilt omkring 10.000 kr. pr. årsværk.

For erhvervsskolerne er der derimod en generelt faldende tendens fra cirka 10.200 til 4.400 kr. pr. årsværk, hvilket bekræfter, at området indeholder stordriftsfordele. Erhvervsskolernes lavere gennemsnitsomkostninger skal endvidere ses i lyset af, at disse institutioner normalt har større kompleksitet i forhold til antallet af overenskomster og aftaler, end særligt gymnasierne har.

Potentiale ved brug af administrative fællesskaber

Med udgangspunkt i de tre scenarier er der i nedenstående tabel angivet scenariernes gennemsnitlige omkostninger pr. årsværk.

TABEL 6.9 GENNEMSITSOMKOSTNINGEN PR. ÅRSVÆRK I POTENTIALE-BÅNDENE

Scenario	Fraktiler	Omkostning pr. årsværk (kr.)
		Erhvervsskoler
Ét nationalt fællesskab	10%	3.479
Flere nationale fællesskaber	25%	4.335
Mindre, regionale fællesskaber	50%	5.663

Som det fremgår af tabellen, svarer omkostningen pr. årsværk i scenariet med *flere nationale fællesskaber* til de gennemsnitlige omkostninger for erhvervsskoler, som har over 500 årsværk, jf. tabel 6.10, mens scenariet *mindre, regionale fællesskaber* svarer til erhvervsskoler med mellem 100 og 150 årsværk, jf. tabel 6.10. Scenariet *ét nationalt fællesskab* forudsætter, at der indhentes større stordriftsfordele, end gennemsnittet af de største institutioner har realiseret.

I nedenstående tabel fremgår potentialet for hvert af de tre scenarier.

TABEL 6.10 LØN OG PERSONALE: POTENTIALE VED BEDSTE PRAKSIS

Opgaver, der er egnet til administrative fællesskaber mv.	Nuværende omkostning	Potentiale i mio. kr.		
	Mio. kr.	Ét nationalt fællesskab	Flere nationale fællesskaber	Mindre, regionale fællesskaber
Erhvervsskoler	84,5	28,2	18,1	8,5
%-potentiale		33%	21%	10%
Gymnasier, SOSU og VUC	109,3	68,8	59,2	45,4
%-potentiale		63%	54%	42%
Samlet potentiale	193,8	97,1	77,3	53,9
%-potentiale		50%	40%	28%

Note: I beregningen er ekskluderet 12 institutioner, som kan betegnes som ekstremer.

Det fremgår af tabellen, at potentialet for erhvervsskolerne er mellem 8,5 og 28,2 mio. kr., svarende til mellem 10% og 33%. Potentialet i gymnasierne, SOSU-skolerne og VUC'erne set i forhold til de mere konsoliderede erhvervsskoler er mellem 45,4 og 68,8 mio. kr., svarende til mellem 42% og 63%. Det samlede potentiale kan på den baggrund opgøres til mellem 53,9 og 97,1 mio. kr., svarende til mellem 28% og 50%.

I nedenstående tabel fremgår potentialerne henført til de forskellige institutionstyper.

**TABEL 6.11 LØN OG PERSONALE: OPDELING AF POTENTIALE (SAMLET SET)
OPDELT EFTER INSTITUTIONSTYPE**

Institutionstype	Nuværende omkostning Mio. kr.	Potentiale i mio. kr.		
		Ét nationalt fællesskab	Flere nationale fællesskaber	Mindre. regionale fællesskaber
Handelsskoler	22,6	10,0	7,3	4,1
Tekniske skoler	39,0	10,1	5,3	1,5
Kombinationsskoler	22,9	8,1	5,6	2,9
Gymnasier	74,8	44,7	37,7	27,6
SOSU	10,4	7,3	6,5	5,4
VUC	24,1	16,8	15,0	12,5
I alt	193,8	97,1	77,3	53,9

Deloitte skal her bemærke, at der vil være en række forudsætninger, som skal opfyldes, før disse potentialer kan realiseres, jf. kapitel 8.

6.4. Potentiale vurdering: It og indkøb

I nedenstående tabel er opsummeret de opgaver, som behandles under it og indkøb. I de videre beregninger indgår alle fire opgaver, da de er vurderet egnede.

Nuværende opgaveløsning

Institutionernes gennemsnitlige omkostninger til it og indkøb fremgår af tabellen nedenfor.

TABEL 6.12 IT OG INDKØB: OPGAVEEGNETHED OG OMKOSTNINGER

Opgave	Egnethed	Nuværende omkostning i mio. kr.		
		Gymnasier, VUC, SOSU	Erhvervs-skoler	I alt ⁷
Leverandørstyring og licens-administration	Ja	20,2	31,7	51,9
Systemdrift	Ja	40,4	70,9	111,3
Brugersupport	Ja	46,7	67,2	113,9
Indkøb af varer	Ja	22,0	48,7	70,8
I alt		129,5	218,5	347,9

Note: Omkostningsopgørelsen er baseret på spørgeskemadata opregnet til hele populationen.

Det fremgår af tabellen, at opgavens samlede omfang er på cirka 348 mio. kr.

I den nedenstående tabel fremgår institutionstypernes gennemsnitlige omkostninger til egnede opgaver opgjort i forhold til en inddeling af institutioner efter deres aktivitet (antal årsværk + årselever).

⁷ Indtægter og omkostninger vedrørende it-drift inkluderer også udgifter til hardware, licenser, beskyttelse mv. Deloitte har derfor erfaringsmæssigt reduceret omkostningerne med 80%.

TABEL 6.13 GENNEMSNITLIGE OMKOSTNINGER PR. ÅRSVÆRK OG ÅRSELEVER

Sum af årsværk og årselever	Antal institutioner	Omkostning pr. sum af årsværk og årselever (kr.)		
		Gymnasier, VUC, SOSU	Erhvervsskoler	I alt
1 - 500	45	1.531	*	1.542
501 - 1000	76	1.262	2.015	1.366
1001 - 2000	17	1.126	1.986	1.765
2001 - 3500	8	*	1.803	1.761
3501 - 10000	5	*	1.379	1.379
Gennemsnit	151	1.325	1.722	1.518

* Der er for få observationer i dette segment.

Som det fremgår af tabellen er der generelt faldende enhedsomkostninger på opgavetypen it og indkøb. Den generelle tendens er endvidere, at erhvervsskolerne har større gennemsnitsomkostninger end gymnasierne, SOSU-skolerne og VUC'erne. I forbindelse med interview med gymnasier og erhvervsskolerne var der en indikation af, at en del af forskellen imellem gymnasier, SOSU, VUC og erhvervsskolerne kan skyldes, at gymnasier, SOSU-skoler og VUC'er er mindre professionaliseret særligt i forhold til backsystemer, fysisk beskyttelse og gennem større brug af lærere til it-opgaver. Det er dog usikkert, om hele forskellen kan tilskrives disse forhold.

Potentiale ved brug af administrative fællesskaber

Med udgangspunkt i de tre scenarier er der i nedenstående tabel angivet scenariernes gennemsnitlige omkostninger pr. årsværk og årselever.

TABEL 6.14 GENNEMSNITSOMKOSTNING PR. ÅRSVÆRK OG ÅRSELEVER I POTENTIALEBÅNDENE

Scenario	Fraktiler	Omkostning pr sum af årsværk og årselever (kr.)
		Erhvervsskoler
Ét nationalt fællesskab	10%	1.002
Flere nationale fællesskaber	25%	1.299
Mindre, regionale fællesskaber	50%	1.603

Scenariet *flere nationale fællesskaber* for erhvervsskolerne udføres stort set allerede af gennemsnittet af store institutioner med over 3.500 årsværk og årselever, jf. tabel 6.15. Scenariet *flere mindre, regionale fællesskaber* udføres stort set af et bredt gennemsnit af erhvervsskolerne. Scenariet *ét nationalt fællesskab* forudsætter, at der indhentes større stordriftsfordele, end gennemsnittet af de største institutioner erhvervsskoler har realiseret.

I nedenstående tabel fremgår potentialet for hvert af de tre scenarier.

TABEL 6.15 IT OG INDKØB: POTENTIALE VED BEDSTE PRAKSIS

Opgaver, der er egnet til administrative fællesskaber mv.	Nuværende omkostning	Potentiale i mio. kr.		
		Ét nationalt fællesskab	Flere nationale fællesskaber	Mindre, regionale fællesskaber
Erhvervsskoler	218,5	95,2	63,7	44,2
%-potentiale		44%	29%	20%
Gymnasier, SOSU og VUC	129,5	41,2	25,2	14,2
%-potentiale		32%	19%	11%
Samlet potentiale	347,9	136,5	88,9	58,4
%-potentiale		39%	26%	17%

Note: I beregningen er ekskluderet 14 institutioner, som kan betegnes som ekstremer.

Det fremgår af tabellen, at potentialet på erhvervsskolerne er mellem 44,2 og 95,2 mio. kr., svarende til mellem 20% og 44%. Potentialet i gymnasierne, SOSU-skolerne og VUC'erne set i forhold til de mere konsoliderede erhvervsskoler er mellem 14,2 og 41,6 mio. kr., svarende til mellem 11% og 32%. Det samlede potentiale kan på den baggrund opgøres til mellem 58,4 og 136,5 mio. kr., svarende til mellem 17% og 39%.

I nedenstående tabel fremgår potentialerne henført til de forskellige institutionstyper.

**TABEL 6.16 IT OG INDKØB: OPDELING AF POTENTIALE (SAMLET SET)
OPDELT EFTER INSTITUTIONSTYPE**

Institutionstype	Nuværende omkostning	Potentiale i mio. kr.		
		Ét nationalt fællesskab	Flere nationale fællesskaber	Mindre, regionale fællesskaber
Handelsskoler	49,4	19,4	13,1	8,3
Tekniske skoler	101,1	38,4	22,0	13,6
Kombinationsskoler	68,0	37,4	28,5	22,2
Gymnasier	88,8	23,0	12,3	5,9
SOSU	13,6	8,5	7,0	5,4
VUC	27,0	9,8	6,0	3,0
I alt	347,9	136,5	88,9	58,4

Da det ikke med sikkerhed kan fastslås, at der er stordriftsfordele på it og indkøbsområdet, er det ikke sikkert, at realiseringen af potentialet nødvendiggør brugen af administrative fællesskaber. Den manglende stordriftsfordel kan dog lige så godt skyldes, at mindre institutioner udøver en mangelfuld it-understøttelse, eller at større leverer en væsentlig overopfyldende it-understøttelse. Det er derfor Deloitte's vurdering af potentialerne ved *flere nationale fællesskaber* og *flere mindre, regionale fællesskaber*, at de er realistiske. Deloitte skal her bemærke, at der vil være en række forudsætninger, som skal opfyldes, før disse potentialer kan realiseres, jf. kapitel 8.

6.5. Potentiale vurdering: Bygninger og service

I nedenstående tabel er opsummeret de opgaver, som behandles under bygninger og service.

Nuværende opgaveløsning

Institutionernes gennemsnitlige omkostninger til bygninger og service fremgår af tabellen nedenfor.

TABEL 6.17 BYGNINGER OG SERVICE: OPGAVEREGNETHED OG OMKOSTNINGER

Opgave	Egnethed	Nuværende omkostning i mio. kr.		
		Gymnasier, VUC, SOSU	Erhvervsskoler	I alt
Reception	Nej	34,6	36,0	70,6
Bibliotek og bogadministration	Ja	52,4	34,9	87,3
Rengøring	Ja	230,3	310,8	541,1
Bygningsadministration	Nej	30,8	53,3	84,1
Bygningsdrift mv.	Ja	124,3	231,9	356,2
I alt		472,4	667,0	1.139,3

Note: Omkostningsopgørelsen er baseret på spørgeskemadata opregnet til hele populationen.

Det fremgår af tabellen, at opgavens samlede omfang er på cirka 1.139 mio. kr., og at en væsentlig del af disse opgaver er egnede (985 mio. kr., svarende til 86 %).

I den nedenstående tabel fremgår institutionstypernes gennemsnitlige omkostninger til de egnede opgaver opgjort i forhold til en inddeling af institutioner efter deres aktivitet (BBR-kvadratmeter).

TABEL 6.18 GENNEMSNTLIGE OMKOSTNINGER PR. BBR-KVADRATMETER

Antal BBR-kvadratmeter	Antal institutioner	Omkostning pr. BBR-kvadratmeter (kr.)		
		Gymnasier, VUC, SOSU	Erhvervsskoler	I alt
1 - 5000	17	421	334	399
5.001 – 10.000	82	326	314	325
10.001 – 20.000	34	263	313	278
20.001 – 30.000	5	*	266	266
30.001 – 140.000	15	*	238	230
Gennemsnit	153	296	254	273

* Der er for få observationer i dette segment.

Som det fremgår af tabellen, er der generelt en faldende tendens mellem antallet af kvadratmeter og omkostningen pr. kvadratmeter, hvilket bekræfter, at området indeholder stordriftsfordele. Det fremgår endvidere, at erhvervsskolerne generelt har lavere gennemsnitsomkostninger end de nye selvejende uddannelsesinstitutioner.

Potentiale ved brug af administrative fællesskaber

Med udgangspunkt i de tre scenarier er der i nedenstående tabel angivet scenariernes gennemsnitlige omkostninger pr. kvadratmeter. Gennemsnitsomkostningen pr. kva-

dratmeter i de tre scenarier sammenholdes endvidere med de gennemsnitlige omkostninger pr. kvadratmeter i den ovenstående tabel.

I den nedenstående tabel fremgår scenariernes gennemsnitlige omkostninger pr. årsværk.

TABEL 6.19 GENNEMSNITSOMKOSTNINGEN PR. BBR-KVADRATMETER I POTENTIALEBÅNDENE

Scenario	Fraktiler	Omkostning pr BBR-kvadratmeter (kr.)
		Erhvervsskoler
Ét nationalt fællesskab	10%	*
Flere nationale fællesskaber	25%	*
Mindre, regionale fællesskaber	50%	282

* Opgaverne er kun fundet egnet til mindre regionale fællesskaber.

Omkostninger pr. BBR kvadratmeter i scenariet *mindre, regionale fællesskaber* udføres i dag af et gennemsnit af erhvervsskoler med mellem 20.000 og 30.000 kvadratmeter.

Idet opgaverne er vurderet egnet til *mindre, regionale fællesskaber*, er der i de efterfølgende beregninger ikke foretaget beregninger på scenarierne *ét nationalt fællesskab* og *flere nationale fællesskaber*. I nedenstående tabel indgår derfor alene scenariet flere *mindre, regionale fællesskaber*.

TABEL 6.20 BYGNINGER OG SERVICE: POTENTIALE VED BEDSTE PRAKSIS

Opgaver, der er egnet til administrative fællesskaber mv.	Nuværende omkostning	Potentiale i mio. kr.		
	Mio. kr.	Ét nationalt fællesskab	Flere nationale fællesskaber	Mindre, regionale fællesskaber
Erhvervsskoler	577,6			80,2
% -potentiale				14%
Gymnasier, SOSU og VUC	407,0			73,6
% -potentiale				18%
Samlet potentiale	984,6			153,8
% -potentiale				16%

Note: I beregningen er ekskluderet 12 institutioner, som kan betegnes som ekstremer.

Det fremgår af tabellen, at det interne potentiale mellem erhvervsskolerne er på cirka 80,2 mio. kr., svarende til 14%. Ved potentialet i gymnasierne, SOSU-skolerne og VUC'erne set i forhold til de mere konsoliderede erhvervsskoler er potentialet på cirka 73,6 mio. kr., svarende til 18%. Det samlede potentiale kan på den baggrund opgøres til cirka 153,8 mio. kr., svarende til 16%.

I nedenstående tabel fremgår potentialerne henført til de forskellige institutionstyper.

**TABEL 6.21 BYGNINGER OG SERVICE: OPDELING AF POTENTIALE (SAMLET SET)
OPDELT EFTER INSTITUTIONSTYPE**

Institutionstype	Nuværende omkostning Mio. kr.	Potentiale i mio. kr.		
		Ét nationalt fællesskab	Flere nationale fællesskaber	Mindre, regionale fællesskaber
Handelsskoler	112,9			21,7
Tekniske skoler	268,2			16,4
Kombinationsskoler	196,6			42,1
Gymnasier	307,8			43,0
SOSU	41,5			16,4
VUC	57,7			14,2
I alt	984,6			153,8

Deloitte skal her bemærke, at der vil være en række forudsætninger, som skal opfyldes, før disse potentialer kan realiseres, jf. kapitel 8.

6.6. Vurdering af samlet økonomisk potentiale

I nedenstående tabeller er for institutionerne opsummeret det samlede økonomiske potentiale for de forskellige opgaveområder.

De egnede opgaver under bygninger og drift er vurderet til at skulle løses i scenariet *mindre, regionale fællesskaber*. For disse er der ikke beregnet noget potentiale for de to øvrige scenarier *flere nationale fællesskaber* og *ét nationalt fællesskab*. For at skabe sammenlignelighed mellem scenarierne er potentialet på bygninger og drift fra scenariet *mindre, regionale fællesskaber* overført til de to øvrige scenarier.

TABEL 6.22 SAMLET POTENTIALE PR. OPGAVENTYPE

Potentiale i mio. kr. Landsplan	Nuværende omkostning Mio. kr.	Potentiale i mio. kr.		
		Ét nationalt fællesskab	Flere nationale fællesskaber	Mindre, regionale fællesskaber
Økonomi og planlægning	161,8	77,8	59,4	41,1
Løn og Personale	193,8	97,1	77,3	53,9
It og indkøb	347,9	136,5	88,9	58,4
Bygninger og service	984,6	153,8	153,8	153,8
I alt udvalgte opgaver	1.688,2	465,2	379,5	307,3
% besparelse af udvalgte opgaver	0	28%	22%	18%
% besparelsen af alle opgaver	2.320,7	20%	16%	13%

Som det fremgår af tabellen, kan det samlede potentiale i scenariet *ét nationalt fællesskab* opgøres til cirka 465 mio. kr., svarende til cirka 20% af de samlede omkostninger til administration og støtteopgaver.

I scenariet *flere nationale fællesskaber* kan potentialet opgøres til cirka 380 mio. kr., svarende til en besparelse på cirka 16% af de samlede omkostninger. I scenariet flere

mindre, regionale fællesskaber er potentialet på cirka 307 mio. kr., svarende til cirka 13% af de samlede omkostninger.

I nedenstående tabeller fremgår potentialerne henført til de forskellige institutions-typer dels i kr. og dels i procent.

TABEL 6.23 SAMLET POTENTIALE PR. INSTITUTIONSTYPE

Potentiale i mio. kr. Egnede opgaver Landsplan	Nuværende omkostning	Potentiale i mio. kr.		
		Ét nationalt fællesskab	Flere nationale fællesskaber	Mindre, regionale fællesskaber
Handelsskoler	202,8	60,9	49,5	38,8
Tekniske skoler	457,0	86,4	59,2	41,3
Kombinationsskoler	311,8	94,9	79,9	69,1
Gymnasier	517,7	133,4	111,7	90,2
SOSU	77,7	40,7	37,3	33,0
VUC	121,2	48,9	42,1	34,9
I alt	1.688,2	465,2	379,5	307,3

Note: Realiseringen af potentialerne forudsætter en succesfuld implementering af de opstillede scenarier, jf. nærmere kapitel 8. I opgørelsen af potentialet indgår ikke eventuelle implementeringsomkostninger.

TABEL 6.24 SAMLET POTENTIALE I % PR. INSTITUTIONSTYPE

Potentiale i procent Egnede opgaver Landsplan	Nuværende omkostning	Potentiale i procent af nuværende omkostninger		
		Ét nationalt fællesskab	Flere nationale fællesskaber	Mindre, regionale fællesskaber
Handelsskoler	202,8	30%	24%	19%
Tekniske skoler	457,0	19%	13%	9%
Kombinationsskoler	311,8	30%	26%	22%
Gymnasier	517,7	26%	22%	17%
SOSU	77,7	52%	48%	42%
VUC	121,2	40%	35%	29%
I alt	1.688,2	28%	22%	18%

Det ovenstående potentiale er beregnet med udgangspunkt i de tre administrative fællesskabsscenarier. Da beregningen af potentialerne for de øvrige scenarier tager udgangspunkt i de samme potentialeberegninger, kan der opstilles følgende potentialer for de seks scenarier.

TABEL 6.25 POTENTIALER FOR DE SEKS SCENARIER

Potentiale	Scenarier					
Mio. kr.	1. Lokal opgaveløsning	2. Mindre fællesskaber	3. Flere nationale fællesskaber	4. Ét nationalt fællesskab	5. Udlicitering	6. Fusionering
Samlet økonomisk potentiale	-	307,3	379,5	465,2	307,3 – 379,5	307,3 – 379,5

6.7. Indfasning af potentiale

Etableringen af administrativt fællesskab er erfaringsmæssigt en proces, der strækker sig over en årrække. Det er således også Deloitte's erfaring for store komplekse fællesskaber, at potentialet først er fuldt realiseret efter 3 til 4 år, mens de *mindre, regionale fællesskaber* kan implementeres hurtigere. Ved udlicitering og fusioner kan potentialet formodentligt også realiseres hurtigere.

I nedenstående beregning er det derfor lagt til grund, at:

- Potentialet ved scenarierne *mindre, regionale fællesskaber*, udlicitering og fusioner er fuldt realiseret efter tredje år. Potentialet indfases med en begrænset effekt i første år og en markant indfasning i andet år.
- Potentialet ved *flere nationale fællesskaber* og *ét nationalt fællesskab* er først realiseret fuldt ud efter fjerde år. Endvidere er det lagt til grund, at der ikke kan realiseres noget potentiale i det første år, og at potentialet herefter indfases med en begrænset effekt i andet år, en markant indfasning i tredje år og en fuld implementering i fjerde år.

På den baggrund kan indfasningen opstilles som i nedenstående tabeller.

TABEL 6.26 PROCENTVIS INDFASNING AF POTENTIALET

Indfasning af potentiale	Samlet potentiale	Indfasning			
Scenario		2008	2009	2010	2011
Uændret	0,0	0%	0%	0%	0%
Mindre, regionale fællesskaber	307,3	20%	80%	100%	100%
Flere nationale fællesskaber	379,5	0%	20%	80%	100%
Ét nationalt fællesskab	465,2	0%	20%	80%	100%
Udlicitering	307,3 - 379,3	20%	80%	100%	100%
Fusionering	307,3 - 379,3	20%	80%	100%	100%

TABEL 6.27 INDFASNING AF POTENTIALT

Indfasning af potentiale Mio. kr. Landsplan	Samlet potentiale	Indfasning			
		2008	2009	2010	2011
Scenario					
Uændret	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mindre, regionale fællesskaber	307,3	61,5	245,8	307,3	307,3
Flere nationale fællesskaber	379,5	0,0	75,9	303,6	379,5
Ét nationalt fællesskab	465,2	0,0	93,0	372,1	465,2
Udlisering	307,3 - 379,3	61,5 - 75,9	245,8 - 303,6	307,3 - 379,3	307,3 - 379,3
Fusionering	307,3 - 379,3	61,5 - 75,9	245,8 - 303,6	307,3 - 379,3	307,3 - 379,3

Der er i beregningen af potentialets indfasning ikke taget højde for eventuelle implementeringsomkostninger.

6.8. Analyse af potentialets følsomhed

Med henblik på at teste robustheden af de gennemførte beregninger har Deloitte gennemført en række følsomhedsberegninger, hvor konsekvenserne af at ændre på udvalgte beregningsparametre er analyseret.

TABEL 6.28 POTENTIALTETS FØLSOMHED

Følsomhed i mio. kr.	Ændring af potentiale i mio. kr.		
Parameter	Ét nationalt fællesskab	Flere nationale fællesskaber	Mindre, regionale fællesskaber
Ændring af gennemsnitsløn med +10%	52,0	43,4	36,6
Ændring af gennemsnitsløn med -10%	-47,2	-38,7	-31,8
Ændring af ekstremer 1 - Øvre ekstrem forøges med 25% - Nedre ekstrem reduceres med 25%	13,6	9,1	8,4
Ændring af ekstremer 2 - Øvre ekstrem reduceres med 25% - Nedre ekstrem forøges med 25%	-5,8	-5,1	-4,3
De nye selvejende institutioners potentiale beregnes i forhold til nye selvejende institutioner	3,6	-4,1	-21,3
Opgavetypen bygninger og service opdeles i to benchmarking: - Tekniske- og kombinationsskoler - Øvrige institutioner	-2,5	-2,5	-2,5

Som det fremgår af tabellen, vil en forøgelse af gennemsnitslønningerne med 10% medføre en forøgelse af potentialet med mellem 36,6 og 52 mio. kr. Ved en reduktion af gennemsnitslønningerne vil potentialet blive reduceret med mellem 31,8 og 47,2 mio. kr.

Ved at forøge den øvre grænse for ekstremer med 25% og reducere den nedre grænse med 25% (og derved forøge antallet af institutioner i beregningen) vil potentialet blive forøget med mellem 8,4 og 13,6 mio. kr. Ved at reducere den øvre grænse for ekstremer med 25% og forøge den nedre grænse for ekstremer med 25% (og derved reducere antallet af institutioner i beregningen) vil potentialet blive reduceret med mellem 4,3 mio. kr. og 5,8 mio. kr.

Beregningen af potentialet i de nye uddannelsesinstitutioner er beregnet på baggrund af de mest effektive erhvervsskoler. Såfremt potentialet i stedet beregnes på baggrund af de mest effektive gymnasier, SOSU-skoler og VUC'er, vil potentialet ændres med mellem -21,3 mio. kr. og 3,6 mio. kr.

Såfremt opgavetypen bygninger og service opdeles i to analyse: én hvor tekniske skoler og kombinationsskoler sammenlignes og en hvor handelsskoler, gymnasier, SoSU og VUC institutioner sammenlignes vil det samlede potentiale ændre sig med -2,5 mio. kr. Ændringen er den samme i alle scenarier, idet bygninger og service kun analyseres i forhold til en regional opgaveløsning.

Samlet set viser følsomhedsberegningerne, at Deloitte's beregnede potentialer kan forventes at variere fra cirka -60 mio. kr. til cirka +45 mio. kr. i scenariet med flere *mindre, regionale fællesskaber* og fra cirka -55 mio. kr. til cirka +69 mio. kr. i scenariet med *ét nationalt fællesskab*.

Det er Deloitte's vurdering, at følsomhedsberegningerne viser, at potentialeberegningerne er solide.

7. Beskrivelse af bedste praksis

Formålet med dette afsnit er med udgangspunkt i interview med effektive institutioner at beskrive og analysere, hvilke karakteristika som gælder for de effektive institutioners løsning af opgaverne.

Med bedste praksis forstås i denne sammenhæng metoder, som de udvalgte institutioner anvender for at opnå en høj effektivitet.

7.1. Udvælgelse af bedste praksis-institutioner

På baggrund af analysen af institutionernes opgaveeffektivitet er der udvalgt et antal institutioner inden for hvert administrativt opgaveområde, som ud fra benchmarkanalysen har udvist en høj effektivitet i opgaveløsningen. Disse institutioner er blevet interviewet med henblik på at få afdækket, hvilke forhold der medvirker til den høje opgaveeffektivitet.

Interviewene havde til formål at få afdækket og dokumenteret, i hvilket omfang den høje opgaveeffektivitet kan tilskrives:

- Stordriftsfordele som følge af institutionens størrelse.
- Stordriftsfordele som følge af anvendelse af administrative fællesskaber og udlicitering af opgaver.
- Proceseffektivisering, f.eks. gennem arbejde med lean eller andre procesoptimeringsværktøjer.
- Anvendelse af nye teknologiske løsninger.
- Fokusering på kultur som kilde til forbedre produktivitet og kundetilfredshed.

På baggrund af interviewene analyseres, hvilke tværgående kendetegn inden for hver opgavetype som karakteriserer institutioner med høj effektivitet.

Kriterier for udvælgelse

Institutionerne, der er anvendt i beskrivelsen af bedste praksis, er udvalgt efter følgende kriterier:

- Institutionen skal være blandt de mest effektive (top 25%).
- Institutionen skal have en stor aktivitet/volumen i opgaveløsningen.
- Institutionen skal have mindst to administrative opgaver/støttefunktioner, hvor institutionen er blandt de mest effektive.
- Institutionerne skal samlet set dække alle opgavetyper.

På den baggrund er følgende institutioner udvalgt og interviewet:

TABEL 7.1: UDVALGTE EFFEKTIVE INSTITUTIONER

	Økonomi og planlægning	Løn og personale	It og indkøb	Bygninger og service
Erhvervsskolen Nordsjælland	•	•		
EUC Sjælland	•	•		
Lyngby-Hillerød Uddannelsescenter		•	•	
Roskilde Tekniske Skole			•	•
Virum Gymnasium	•	•	•	
Roskilde Gymnasium	•		•	
Frederikssund Gymnasium		•		•
VUC-Vejle			•	•

Note: Det skal bemærkes, at enkelte institutioner har indgået i de validerende interview, og at der ikke er gennemført yderligere interview med disse institutioner, da det er vurderet, at der allerede var tilstrækkeligt grundlag for at vurdere baggrunden for disse institutioners effektivitet.

Som det fremgår af tabellen ovenfor, er der foretaget interview med flere institutioner inden for hver opgavetype.

Nedenfor beskrives, hvordan de udvalgte bedste praksis-institutioner har opnået en høj effektivitet i løsningen af administrative opgaver og støttefunktioner. Bedste praksis-institutionernes tiltag på disse områder kan grundlæggende opdeles i seks typer:

- Tiltag, der øger opgavernes volumen såsom fusioner eller brug af administrative fællesskaber (stordrift).
- Tiltag, der forbedrer effektiviteten af den eksisterende opgavevolumen, f.eks. gennem brug af løbende beskrivelse, måling og opfølgning på processer (procesforbedring).
- Tiltag, der forbedrer effektiviteten ved brug af private leverandører.
- Tiltag, der effektiviserer ved at ændre organiseringen af opgaverne, f.eks. ved at øge lederens "span of control"⁸.
- Tiltag, der minimerer ressourceforbruget på opgaveløsningen gennem brug af teknologisk understøttelse, f.eks. automatiseret opgaveløsning (it-understøttelse).
- Tiltag, der ændrer kulturen i institutionen og afskaffer uhensigtsmæssige organisationsstrukturer som for eksempel geografiske opdelinger.

⁸ "Span of control" dækker over, hvor mange medarbejdere der er tilknyttet hver leder. Et lille "span of control" betyder flere nationale medarbejdere pr. leder, og et stort "span of control" betyder mange medarbejdere pr. leder.

7.2. Stordriftsfordele

Undersøgelsen har vist, at institutionerne kan opnå stordriftsfordele dels gennem fusion med andre institutioner, og dels gennem brug af administrative fællesskaber. Endelig er det også gennem brug af udlicitering muligt at opnå en gevinst som følge af leverandørens stordriftsfordele.

Administrative fællesskaber

Det kan konstateres, at der inden for erhvervsskolerne og gymnasierne er en række institutioner, som har oprettet forskellige former for administrative fællesskaber. I nedenstående boks er beskrevet det administrative fællesskab EFIF. Lyngby-Hillerød Uddannelsescenter, der er blandt de mest effektive på it-drift, er med i dette samarbejde.

BOKS 7.1 ETABLERING AF ADMINISTRATIVE FÆLLESKAB – EFIF SOM CASE

EFIF er et it-driftsfællesskab, der er etableret i samarbejde mellem Århus Købmandsskole (vært) og Lyngby-Hillerød Handelsskole (medejer). I driftsfællesskabet indgår it-mæssig backoffice, det vil sige alle opgaver vedrørende server- og netværksdrift. Alle servere er fysisk placeret i et serverrum i Århus.

Siden stiftelsen af EFIF er yderligere fem uddannelsesinstitutioner (heraf tre gymnasier) optaget i driftsfællesskabet. Disse institutioner indgår som gæster, idet fællesskabet fortsat ejes af Århus Købmandsskole og Lyngby-Hillerød Handelsskole.

Samarbejdet har for de involverede institutioner betydet, at det har været muligt at sikre en optimal bemanning af it-funktionen, en optimal maskinpark samt et højt sikkerhedsniveau og en høj oppetid.

For Århus Købmandsskole har EFIF været en kraftigt medvirkende faktor til, at de samlede udgifter til it-backoffice-drift er nedbragt fra cirka 19 mio. kr. i 1999 til cirka 9 mio. kr. i 2006. Set i forhold til antallet af årselever er den gennemsnitlige udgift til it nedbragt fra cirka 1.600 kr. pr. årselev til cirka 700 kr. pr. årselev.

Ud over at have opnået en økonomisk gevinst har flere af de deltagende institutioner oplevet en markant forbedring af kvalitet og oppetid.

Det planlægges at udvide EFIF-samarbejdet med en fælles helpdeskfunktion, hvilket dog forudsætter en højere grad af standardisering af den serviceniveauaftale, der anvendes i institutionerne.

De to bestyrelser på Århus Købmandsskole og Lyngby-Hillerød Handelsskole har udtrykt ønske om at udskille EFIF i et selvstændigt selskab, hvilket ikke er muligt inden for rammerne af den gældende lovgivning. Bestyrelserne har på den baggrund valgt ikke at udvide EFIF-samarbejdet yderligere, før der er fundet en løsning på, hvordan institutionernes økonomiske risiko kan indkapsles.

Opnåelsen af en høj effektivitet er i disse institutioner knyttet til de stordriftsfordele og synergieffekter, der er opnået ved, at mange institutioner er gået sammen om at løse en opgave. Stordriftsfordelene og synergieffekterne inkluderer:

- Mere optimal udnyttelse af den enkelte ressource og derved mindre behov for ressourcer.
- Mere optimal udnyttelse af maskinparken.
- Højere oppetid.

- Forøget sikkerhed.

Den højere effektivitet er særligt knyttet til, at institutionerne med den bedre udnyttelse af ressourcerne kunne minimere det samlede ressourceforbrug og endvidere realisere besparelser på selve maskinparken.

Fusioner

Siden deres overgang til selveje i 1991 har en række erhvervsskoler valgt at fusionere. En af disse fusionsinstitutioner er Lyngby-Hillerød Uddannelsescenter, som er blandt de mest effektive på løn og personale og it og indkøb. I nedenstående boks er fusionen beskrevet, der ledte til Lyngby-Hillerød Uddannelsescenter.

BOKS 7.2 FUSION – LYNGBY-HILLERØD UDDANNELSESCENTER SOM CASE

Hillerød Handelsskole og Lyngby Uddannelsescenter er fusioneret pr. 1. januar 2006. Institutionen har afdelinger i Frederikssund, Hillerød og Lyngby, hvor der udbydes hhx, hg samt videreuddannelse og kursusaktivitet.

En væsentlig målsætning for institutionsledelsen har været at høste de administrative stordriftsfordele ved fusionen tidligt i forløbet dels ud fra økonomiske overvejelser, og dels af hensyn til medarbejderne.

I forbindelse med fusionen blev der afskediget i alt 15 administrative medarbejdere og ledere ud af en samlet medarbejderstab på 106, svarende til en årlig besparelse på cirka 6 mio. kr. Det har efterfølgende været nødvendigt at foretage en til to genansættelser.

Funktion	Nedlagte stillinger (netto)	Besparelse, kr.	Besparelse i % af ressourceforbrug på området
Ledelse	4	2,1	16
Administration	7	2,3	13
It-medarbejdere	3	1,0	20
Skolebetjente	1	0,3	7
I alt	15	5,7	15

Der har især vist sig at være stordriftsfordele i forbindelse med økonomi- og planlægningsopgaver, løn- og personaleadministration, it samt visse opgaver i relation til studieadministration. Stordriftsfordelene kan blandt andet henføres til en ensretning af arbejdsprocesser, øget volumen/transaktionsmængde for opgaver med lave marginalomkostninger samt en øget ledelsesmæssig "span of control".

Endelig har en central forudsætning for realiseringen af gevinsterne været, at en del af de administrative medarbejdere er blevet samlet fysisk på én lokation (Lyngby), herunder løn- og regnskabsmedarbejdere samt institutionsledelsen (bestående af en direktør, to vicedirektører og en kvalitetschef).

På de øvrige lokationer er der ansat en centerleder samt et mindre antal administrative medarbejdere (2-6), der beskæftiger sig med opgaver i relation til studieadministration samt bygninger og service.

Som det fremgår af eksemplet ovenfor, kunne der ved fusionen opnås store effektiviseringer. Fusionen dækker dog over en række forskellige metoder, der blev anvendt, for at effektivitetsforbedringen kunne opnås.

For det første ensrettede institutionen sine processer. En procesensretning kan foretages på flere måder:

- Institutionen kan anvende den mest effektive af de allerede kendte processer til at løse opgaven.
- Institutionen kan designe en ny proces, hvis effektivitet overstiger allerede kendt effektivitet eller håndterer en ny organisatorisk struktur.

I Lyngby-Hillerød Uddannelsescenter blev der taget udgangspunkt i kendte processer. Som et resultat af, at medarbejderne blev samlet på én fysisk placering, var det desuden nødvendigt at definere nye processer, der var uafhængige af den fysiske afstand mellem administrationen og afdelingerne.

Fusionen skabte desuden en større opgavevolumen, som medførte, at institutionen kunne optimere ressourceforbruget mere dels gennem større specialisering af den enkelte medarbejder og derved større effektivitet, dels gennem øget produktiv tid hos den enkelte medarbejder.

Endelig forøgede Lyngby-Hillerød Uddannelsescenter lederens "span of control". Besparelsen knyttet til et større "span of control" dækker dels over, at der bliver færre ledere med en større ledelsesmæssig opgave, dels ved at reducere den tid, lederne bruger på at løse konkrete opgaver, som billigere ressourcer lige så godt kan løse.

7.3. Proceseffektivisering

I forbindelse med vores analyser har vi identificeret, at nogle institutioner har et stærkt fokus på at forandre den måde, deres opgaver løses på.

En af disse institutioner er Erhvervsskolen Hamlet (tidligere Hamlet), som gennem dens arbejde med ISO-certificeringer har arbejdet løbende med optimering af de interne arbejdsgange. Erhvervsskolen Hamlet er blandt de mest effektive inden for opgavetyperne økonomi og planlægning samt løn og personale.

BOKS 7.3 PROCESUDVIKLING – ERHVERVSSKOLEN HAMLET SOM CASE

Erhvervsskolen Hamlet er en fusionsskole mellem Helsingør Erhvervsskole, Hillerød Tekniske Skole og AMU-center Nordsjælland. Institutionen har valgt at styre sin organisation med udgangspunkt i udlægning af ansvar til afdelingerne. Afdelingerne er ansvarlige for gennemførelsen og planlægningen af uddannelser og har egne budgetter, der både omfatter løn og drift. Endvidere er den enkelte uddannelsesforstander ansvarlig for rekruttering og opsigelser mv. Afdelinger er understøttet af en centraliseret administration, og afdelingerne har derfor ikke ansat eget administrativt personale.

Erhvervsskolen Hamlet har fokus på kvalitetsstyring og løbende forbedringer af processer. Siden 2001 er alle institutionens afdelinger ISO9001:2000-certificeret af Dansk Standard. Det betyder, at institutionen har implementeret et kvalitetssystem, som dokumenterer og synliggør arbejdsgangene. Certificeringen er rettet mod servicevirksomheder og fokuserer på procesoptimering. Som en følge af kvalitetsarbejdet har institutionen i dag overordnede procedurer, som gælder for alle, for eksempel vedrørende budgetlægning, ansættelser, opsigelser og afholdelse af medarbejderudviklingssamtaler. Der følges endvidere op på, at opgaverne udføres i henhold til procedurebeskrivelserne.

Institutionen får som led i certificeringen halvårlig besøg af Dansk Standards auditorer. Kontrollen ses af institutionen som en god måde at fastholde fokus på kvalitet og få ryddet op i arbejdsgangene. Desuden giver den eksterne auditor forslag til forbedringer af institu-

tionens processer.

En del af kvalitetsarbejdet består endvidere i at indsamle forbedringsforslag fra organisationen og implementere disse. Dette gennemføres blandt andet igennem interne audits, hvor institutionens egne auditorer går ud i afdelingerne og afholder samtaler med afdelingschefer og øvrige medarbejdere omkring opgavevaretagelsen. Fokus er også her på forskellige arbejdsgange. Den interne audit har ført til, at problemområder identificeres, forbedringsforslag opfanges, og gode arbejdsrutiner kan udbredes til andre afdelinger.

Institutionen har besluttet, at alt materiale vedrørende kvalitets- og procesoptimeringsarbejdet samles og gøres tilgængeligt for alle medarbejdere på institutionens intranet. På den måde kan alle medarbejdere se, hvem der har ansvar for hvilke opgaver, og hvornår de skal udføres.

Benchmarking med og feedback fra andre skoler er en anden del af kvalitets- og opfølgningsarbejdet. Institutionen er involveret i flere samarbejder vedrørende benchmarking og audit. Institutionen har desuden medvirket i et nationalt benchmarkprojekt.

For at reducere ressourceforbruget yderligere systemunderstøttes administrative opgaver i det omfang, det er muligt. For eksempel har Erhvervsskolen Hamlet indført et elektronisk faktureringsystem, hvor fakturaer scannes ind og sendes rundt til godkendelse i organisationen elektronisk.

En del opgaver, som andre institutioner har udliciteret, f.eks. rengøring og kantinedrift, løses af institutionen selv. For at sikre, at institutionen har en tilstrækkelig effektivitet, foretages der jævnligt kontroludbud. Institutionen har gennem kontroludbuddene kunnet konstatere, at de kan udføre opgaverne lige så billigt og med større fleksibilitet internt.

Som det fremgår af eksemplet ovenfor, kan arbejde med kvalitetssikring anvendes som en katalysator for effektiviseringer, selvom det formodentligt ikke har været det primære formål. Det skyldes, dels at institutionen gennem kvalitetsarbejdet har et løbende fokus på at tilrettelægge opgaveløsningen mest hensigtsmæssigt, og dels at der automatisk indbygges et kontinuerligt fokus på at fortsætte forbedringerne. Da skolen samtidig arbejder med at benchmarke sig med andre institutioner og derudover løbende modtager forbedringsforslag fra eksterne auditorer, har institutionen mulighed for at sikre, at dens opgavevaretagelse hele tiden bliver forbedret.

7.4. Anvendelse af teknologiske løsninger og udlicitering

I forbindelse med vores analyser har vi identificeret, at nogle institutioner fokuserer på at effektivisere deres administration ved at automatisere så meget som muligt af opgaven. Endvidere har vi identificeret nogle institutioner, som anvender udlicitering som grundlag for deres effektiviseringer.

En af disse institutioner er Roskilde Tekniske Skole. Institutionen er blandt de mest effektive institutioner inden for it og indkøb samt bygninger og service.

BOKS 7.4 RESSOURCESTYRING OG AUTOMATISERING – ROSKILDE TEKNISKE SKOLE SOM CASE

Roskilde Tekniske Skole har igennem en årrække målrette arbejdet med, at hvert enkelt undervisningsområde selv skal være ansvarligt for at styre de ressourcer, som området har direkte indflydelse på. Derfor udarbejdes der hvert år en ressourceplan, som principielt

fastholdes året ud, for at skabe ansvar og klarhed. Det er så op til uddannelsesafdelingschefen selv at træffe beslutninger om tilpasninger af ressourcerne til planen, både hvad angår driftsbudgetter og personaletimer.

Ovennævnte ansvar skaber behov for detaljerede, relevante, korrekte og rettidige informationer. Traditionelt ville dette være løst ved at ansætte administrativt personale decentralt i skolen, men Roskilde Tekniske Skole har i stedet valgt at simplificere og automatisere via udbredt brug af it-systemer. Som eksempel kan nævnes:

- Skolen har indført et ledelsesrapporteringssystem, som gør det muligt at følge ressourceforbruget, driftsforbruget og elevoplysninger. Systemet er tilgængeligt online for alle med ressourceansvar, og informationer kan vises og detaljeres efter brugerens behov.
- Det er ligeledes anerkendt, at der er behov for et budgetteringsværktøj i forbindelse med ressourcestyringen. Hermed sikres, at ledelsesrapporteringen indeholder både aktuelle og forventede tal.
- Der er også indført et elektronisk fakturaflowsystem, som elektronisk sender fakturaer til godkendelse og kontering hos de relevante personer, som har købt ydelserne. Herved er processen papirløs, og data indtastes kun én gang, hvorefter automatiske overførsler sikrer, at informationen er tilgængelig de relevante steder. Det nuværende system står over for en opgradering, som vil forbedre processen yderligere.

Systemerne ovenfor har medført betydelige investeringer, men Roskilde Tekniske Skole har i vidt omfang udviklet systemerne i fællesskab med andre skoler både for at nedbringe investeringerne, men også for at få tilført yderligere kompetencer til udviklingsprojekterne.

På it-driften har skolen også indledt et samarbejde med andre skoler om fælles servere. Fordelene er, at de løbende driftsomkostninger og investeringer i hardware reduceres, men også fordi dette giver bedre beredskab i forbindelse med fridage og ferier, et bedre fagligt miljø for de ansatte og mindre sårbarhed over for kompetencemangel.

Sammenligning af nøgletal med andre skoler (benchmarking) er et andet værktøj, som Roskilde Tekniske Skole også gør brug af. Herved identificeres områder, som kræver nærmere analyser og mulige initiativer, således at dårlige nøgletal kan bringes op på et bedre niveau.

Som sidste punkt skal skolens brug af udlicitering på rengøring og kantine nævnes. Dette har reduceret omkostningerne og frigjort ledelsesmæssigt fokus. Under forhandlingerne og indkøringen af de nye leverandører kræver det naturligvis en del opmærksomhed, men her har skolen fået rådgivning fra et konsulentfirma med speciale i udlicitering. Herved er mange af de traditionelle udliciteringsproblemer undgået eller minimeret, og skolen er i dag tilfreds med, at rengørings- og kantineområdet er udliciteret.

Som det fremgår af eksemplet, har institutionen forsøgt at anvende de teknologiske muligheder for at automatisere deres administration så meget som muligt. Målet har været dels at kunne fastholde en central administration, hvor der er større muligheder for faglig sparring og specialisering, og dels at undgå at blive for afhængig af få nøglepersoner. Resultatet har været, at institutionen har valgt at automatisere så meget som muligt og arbejder hele tiden på at søge yderligere forbedringer.

Institutionen har endvidere anvendt udlicitering af dens rengøring og kantine for at frigøre det ledelsesmæssige fokus.

Samlet set har Roskilde Tekniske Skole en kultur omkring kontinuerlige forbedringer, som har udmøntet sig i optimering af ressourcestyringsmodellen, optimering

igennem it-systemer, fælles indkøb, drift og investeringer med andre skoler, benchmarking og udlicitering.

7.5. Ændring af en kultur

I forbindelse med vores analyser har vi identificeret, at nogle institutioner har opnået effektiviseringer ved blandt andet at få ændret den kultur, som var grundlaget for institutionens hidtidige opgavevaretagelse.

En af disse institutioner er EUC Sjælland, som gennem sit arbejde med effektiviseringer har arbejdet løbende med optimering af de interne arbejdsgange. EUC Sjælland er blandt de mest effektive inden for økonomi og planlægning samt løn og personale.

BOKS 7.5: FUSION OG FORANDRING AF KULTUR – EUC SJÆLLAND SOM CASE

EUC Sjælland er en fusion mellem tre tekniske skoler: Køge Tekniske Skole, Haslev Tekniske Skole og Næstved Tekniske Skole. Institutionen har valgt en organisering, hvor ansvaret og budgetter er udlagt til de decentrale teamledere, og opgaver som for eksempel økonomi og planlægning, løn og personale samt studieadministration er placeret centralt. Denne struktur har muliggjort, at institutionen kan realisere stordriftsfordele på de centrale funktioner. Den centrale opgaveplacering har medvirket til en højere medarbejdertilfredshed, idet medarbejderne synes, at mulighederne for vidensdeling og sparring er blevet bedre, og der er større muligheder for specialisering. Dette betyder også, at den centrale administration kan løse opgaver, som mindre, administrative enheder ikke kan håndtere.

Stordriftsfordelene opnås desuden igennem samarbejde med andre uddannelsesinstitutioner, for eksempel ved større investeringer. I dag er EUC Sjælland vært i et administrativt fællesskab, som håndterer en fælles server for ledelsesrapporteringssystemet Accostat.

Kendetegnet for arbejdet med de administrative opgaver på EUC Sjælland er viljen til at forbedre. Der laves kontinuerlige forbedringer af opgaverne og nye arbejdsgange. Der arbejdes kontinuerligt med at fjerne dobbeltarbejde og minimere uudnyttede ressourcer. Meget af forandringsarbejdet går ud på at forandre kulturen i institutionen igennem at skabe en mere samarbejdsorienteret, fleksibel og performanceorienteret organisation. Derfor er der også indført flekstid, og der råder frihed under ansvar. Desuden er opgavetyperne rengøring, bygningsdrift og kantinedrift lagt sammen for at skabe synergieffekter og muliggøre samarbejde på tværs af forskellige opgaveområder.

Endelig er EUC Sjælland fokuseret på at servicere kunderne, det vil sige elever og lærere, og arbejder meget med forventningsafstemning. Institutionen er tydelig med at definere og synliggøre, hvilke opgaver og hvilket serviceniveau som administrationen tilbyder for at opnå en højere tilfredshed med administrationens leverancer. Midlertidige forringelser i serviceniveauet, der for eksempel skyldes ferie eller sygdom, meldes ud i organisationen. Kundefokuset resulterer i et fokus på, hvilke opgaver der skal løses, og at få dem løst effektivt.

Som det fremgår af eksemplet, har kulturændringen været en væsentlig succesparameter for institutionen.

Selve besparelsen er ikke opnået igennem den ændrede kultur, men den har skabt grundlaget for, at der kunne skabes en institution med decentralt råderum og en centraliseret administration, som kunne opnå en højere effektivitet.

7.6. Opsummering: Bedste praksis

Interviewene med de effektive institutioner indikerer, at høj effektivitet kan opnås ved:

- Stordriftsfordele som følge af institutionens størrelse, der for eksempel kan opnås ved fusioner.
- Stordriftsfordele som følge af anvendelse af administrative fællesskaber.
- Udlicitering af opgaver til private leverandører.
- Ændring af institutionernes kultur.
- Proceseffektivisering, f.eks. gennem ISO-certificering.
- Anvendelse af nye teknologiske løsninger, f.eks. gennem forenkling og automatisering af forretningsgange.

Desuden indikerer de gennemførte interview, at en øget effektivitet ikke behøver at betyde forringet kvalitet, idet de effektive institutioner også oplever, at deres initiativer har resulteret i en bedre opgavekvalitet.

Fælleskarakteristikaene ved disse forskellige måder at opnå en høj effektivitet på er, at der er fokus på at:

- Formindske ikke-produktiv tid gennem:
 - At forøge opgavevolumen og derved sikre, at der er tilstrækkelige opgaver til, at medarbejdernes tid kan udnyttes bedst muligt.
 - Fysisk flytning af medarbejdere således, at de medarbejdere, der løser den samme type opgave, sidder samlet. Derved kan opgavernes fordeles bedst muligt mellem medarbejderne.
- Vurdere opgavernes procesforløb, eventuelt kombineret med opfølgning og re-vurdering af procesforløbet.
- Automatisere processer, ved at rutineopgaver udføres systemunderstøttet for derved at minimeres ressourceforbruget.
- Indhøstningen af besparelser kræver vedvarende ledelsesmæssig opmærksomhed og løbende opfølgning.
- Der er et kontinuerligt fokus på fortsat at lave effektiviseringer og kvalitetsforbedringer.

8. Barrierer og centrale opgaver ved scenarierne

I dette afsnit kortlægges barriererne og centrale opgaver ved implementeringen af de fem forskellige scenarier.

8.1. Barrierer for oprettelse af fællesskaber

Der findes i dag en række barrierer for at kunne implementere de fem scenarier. Dels er der nogle juridiske barrierer, som er fastsat fra centrale hold, dels nogle barrierer, der er baseret på samfundsmæssige forhold, f.eks. udbud af kvalificeret arbejdskraft, og dels nogle barrierer i forhold til den enkelte institution, f.eks. i forhold til institutionernes aktive deltagelse i implementeringen.

Juridiske barrierer

For alle scenarier undtaget scenariet med uændret opgaveløsning kan der være juridiske og lovmæssige forhold, der kan udgøre barrierer for implementeringen. Der kan være tale om konkrete bestemmelser omkring ansvar i forhold til disponering af midler, dokumentationen omkring transaktionssporene, regnskabs- og revisionsansvar mv. Det er væsentligt, at der foretages en fuldstændig analyse af de forskellige juridiske forhold, således at disse kan tænkes ind og håndteres i implementeringen.

I forbindelse med interview med institutionerne har Deloitte identificeret særligt to juridiske barrierer:

- Bekendtgørelse om oprettelse af administrative fællesskaber.
- "Tvindlovgivningen".

Fælles for de to barrierer er, at de modvirker institutionernes mulighed for at isolere risikoen ved at oprette større fællesskaber (f.eks. ved at oprette et selskab). Barrieren består i, at nationale fællesskaber er så store og omfatter så mange institutioner, at såfremt fællesskabet ikke leverer den aftalte kvalitet eller ikke leverer ydelserne rettidigt, risikerer særligt værtsinstitutionen at skulle påtage sig et ansvar. Institutioner, som vi har interviewet, har derfor afholdt sig fra at udvide deres administrative fællesskab.

Endvidere er der i bekendtgørelsen krav til bestyrelsesrepræsentation for alle deltagerinstitutioner. Den direkte institutionsdeltagelse i fællesskabets bestyrelse må forventes at betyde, at store fællesskabers bestyrelser vil blive så store, at de ikke længere kan være effektive.

Disse to barrierer harmonerer ikke med oprettelsen af scenarierne *flere nationale fællesskaber* og *ét nationalt fællesskab*. De mindre, regionale fællesskaber, udlicitering og fusioner må ikke forventes at være i modstrid med disse to barrierer, da analyserne har vist, at institutionerne allerede kan anvende disse.

Behov for kompetencer

Når en institution får løst dele af sine opgaver af en ekstern leverandør enten af en privat leverandør eller i et administrative fællesskab, vil institutionen i et vist omfang have behov for at kontrollere, om de leverede ydelser lever op til aftalerne. For de fleste mindre institutioner vil denne opgave være ukendt, og derfor er der behov

for at skaffe de nødvendige kompetencer enten igennem rekruttering eller uddannelse. Denne opgave vil for institutionerne samlet set formodentligt være ganske omfattende. Især de mindre institutioner kan ikke forventes at have denne type kompetencer til rådighed. I de *mindre, regionale fællesskaber* vil kontrolopgaven være mere begrænset, idet institutionen har langt mere direkte indflydelse på fællesskabets opgaveløsning og derved også på kvaliteten.

Herudover vil det i scenarierne med *ét nationalt fællesskab* og *flere nationale fællesskaber* være nødvendigt at rekruttere mange nye medarbejdere, da det vil være svært at flytte medarbejdere over lange afstande. Med det nuværende jobmarked kan det være meget svært at skaffe tilstrækkelig kompetente ressourcer. For scenarierne fusioner, uændret opgaveløsning, udlicitering og *mindre, regionale fællesskaber* vil disse problemstillinger ikke være særligt udbredte.

Afhængighed af et privat udbud

Såfremt opgaverne udliciteres, er det nødvendigt, at der er et privat marked, som har tilstrækkeligt med ressourcer til at løfte opgaven, og i forbindelse med opgaver, der kræver lokal tilstedeværelse, at der også er en lokal repræsentation.

Barrierer for lokal forandring

I alle scenarier bortset fra scenariet med *mindre, regionale fællesskaber* skal en væsentlig del af forandringerne udføres af institutionerne. Eksempelvis skal institutionerne tilpasse deres opgaveløsning til at samarbejde med eksterne leverandører, hvis opgaven udliciteres.

I scenariet *ét nationalt fællesskab* er der en væsentlig barriere for, hvorvidt de nødvendige forandringer gennemføres i institutionerne, idet scenariet kræver en væsentlig statslig involvering og formodentligt et vist element af deltagelsestvang. Derved reduceres institutionernes råderum og kontrol. Det kan derfor ikke forventes, at alle institutionerne aktivt vil understøtte denne type forandringer.

I de øvrige scenarier er implementeringen drevet af institutionerne selv, og derfor må det forventes, at der vil være en større parathed til at foretage lokale forandringer. Det må dog fortsat forudsættes, at indgåelse i fællesskaber med andre institutioner vil medføre, at der skal ændres på medarbejdernes roller, opgaverne og medarbejdersammensætningen. Dette må forventes at udgøre en barriere for en succesfuld implementering. Endvidere stilles der ved implementering af store fællesskaber større krav til den lokale forandring, for eksempel ved at medarbejdere afskediges i stedet for at blive overført. Dette må forventes at medføre, at der er større barrierer ved større fællesskaber.

Realisering af gevinster

En væsentlig del af gevinsterne består i personaletilpasninger i institutionerne. Det betyder, at for at realisere gevinsterne er det institutionerne selv, som skal foretage de nødvendige tiltag.

Derfor vil der ud over barriererne for at gennemføre forandringerne også være barrierer knyttet til, at institutionerne skal gennemføre medarbejdertilpasninger. Det må forventes, at des større tilpasninger, der skal realiseres, des større er barriererne for, at institutionerne modarbejder realiseringen.

Ét nationalt fællesskab-scenariet er yderligere belastet af, at institutionerne har mindre indflydelse, og deres råderum er blevet reduceret. Derfor må det forventes, at institutionerne modarbejder realiseringen af gevinster.

I nedenstående tabel er barriererne for de forskellige scenarier opsummeret.

TABEL 8.1 OPSUMMERING AF BARRIERER

Barrierer	Scenarier					
	1. Uændret	2. Mindre, regionale fællesskaber	3. Flere nationale fællesskaber	4. Ét nationalt fællesskab	5. Udlicitering	6. Fusionering
● = Ingen						
◐ = Lille						
◑ = Mellem						
◒ = Stor						
○ = Meget stor						
Juridiske barrierer	○	○	●	●	○	○
Behov for kompetencer	○	◑	●	●	●	◑
Afhængighed af privat udbud	○	○	○	○	●	○
Barrierer for lokale forandringer	○	◑	◑	●	◑	◑
Barriere for realisering af gevinster	○	◑	◑	●	◑	◑
Samlet vurdering af barrierer	○	◑	◑	●	◑	◑

Udover de ovenstående barrierer kræver en succesfuld drift af administrative fællesskaber og tilfredshed hos institutionerne, at der anvendes en styringsmodel, som sikrer at de administrative fællesskaber har løbende fokus på opfyldelse af institutionernes behov for både kvalitet og service.

Såfremt barriererne ikke håndteres i tilstrækkeligt omfang er der risiko for, at potentialet ikke kan realiseres og/eller at servicen i fællesskabet forringes.

Ud over de forskellige barrierer er der en række centrale elementer i at sikre en effektiv implementering. I næste afsnit er disse gennemgået.

8.2. Centrale elementer for en effektiv implementering

I dette afsnit beskrives de mest centrale forudsætninger for, dels at implementeringen af et administrativt fællesskab skal lykkes, dels at de opstillede målsætninger omkring de ønskede gevinster realiseres. En effektiv implementering kræver:

- Udarbejdelse af et egentligt beslutningsgrundlag for, hvilket scenario der kan vælges i den konkrete situation.
- Opbakning fra interessenter.
- En effektiv styregruppe, der kan tage de nødvendige beslutninger.
- Etablering af et programkontor, som kan sikre, at implementeringens målsætninger opnås til rette tid og inden for budget.

- Implementering gennem en række projekter for at mindske kompleksiteten i særligt de store fællesskaber.
- Styring af investeringer og målsætninger.
- Gevinstrealisering styres og måles for at sikre, at gevinsterne høstes.
- Identifikation og styring af risici
- Kommunikation og forandringsledelse for at sikre, at institutionerne er klar til forandringen.
- Fokus på kundetilfredshed for at sikre, at institutionerne i sidste ende opnår fordelene.

I det efterfølgende er de enkelte centrale forudsætninger for en effektiv implementering gennemgået med udgangspunkt i den antagelse, at det er besluttet at implementere det mest komplekse scenario med ét til tre nationale fællesskaber, idet dette bedst illustrerer de udfordringer, som må forventes. Det antages endvidere, at scenariet etableres af en central statslig enhed.

Udarbejdelse af et beslutningsgrundlag

Denne analyse har afdækket et samlet potentiale, som kan realiseres ved at implementere administrative fællesskaber. Analysen kan derfor ikke anvendes som egentligt beslutningsgrundlag til at implementere konkrete fællesskaber. Til brug for at beslutte at implementere konkrete fællesskaber skal der laves et egentligt beslutningsgrundlag for hvert fællesskab, der oprettes. Dette skal som minimum indeholde:

- En afklaring af fællesskabets volumen.
- Fastlæggelse af, hvilke opgaver som institutionerne fortsat skal løse, og hvilke der overgår til fællesskabet.
- En afklaring af, hvor fællesskabet skal placeres.
- Nulpunktsmålinger for hver institution, som omfatter dels nuværende ressourceforbrug, og dels kvalitet i opgaveløsningen.
- Fastlæggelse af omkostninger til implementering af fællesskab.
- En økonomisk analyse af besparelsen i det konkrete fællesskab og for den enkelte institution.
- Fastlæggelse af styregruppens sammensætning, ansvar og råderet.
- Fastlæggelse af, hvordan implementeringen skal gennemføres.
- Fastlæggelse af institutionernes pligter og ansvar.
- Fastlæggelse af kompetencebehov.
- Tidsplan.

Beslutningsgrundlaget er en væsentlig forudsætning for det efterfølgende arbejde med at implementere fællesskabet. For at sikre et ejerskab fra de ansvarlige for implementeringen er det en forudsætning, at udarbejdelsen af beslutningsgrundlaget foretages af de institutioner eller den centrale statslige enhed, som forestår den faktiske implementering.

Opbakning fra interessenter

Implementeringen af nationale fællesskaber vil være både kompleks og udfordrende, idet denne indebærer følgende ændringer:

- Roller og ansvar i institutionen ændres.
- Kulturen i institutionen ændres.
- Medarbejdere skal flyttes og i nogle tilfælde afskediges.
- Leverandører skal udskiftes.
- Der skal afsættes ressourcer og foretages både centrale og lokale investeringer i forhold til ledelsens tid til tilpasning af processer, uddannelse mv.
- Negative konsekvenser af beslutningen kan komme i medierne.
- Gevinsterne bliver først synlige et stykke tid efter, at investeringen er foretaget.

Det er derfor centralt, at de involverede nøgleaktører, herunder lederforeninger, bakker synligt og vedholdende op omkring udviklingen og etableringen af nationale administrative fællesskaber.

Gennem vores interview med institutioner, som tidligere har gennemført sammenlægninger, er det tydeligt, at succes ikke afhænger af systemer og processer, men i langt højere grad af evnen til at:

- Fastholde målsætningerne og ledelsens opbakning gennem hele forløbet.
- Motivere medarbejdere og arbejde indgående med forandringsledelse.
- Holde fokus på kundernes behov.
- Styre forandringsprocessen gennem veltilrettelagt projektledelse.

Det er Deloittes erfaring at i store, flerårige forandringsprojekter er den hyppigste årsag til manglende opfyldelse af målsætningerne, at ledelsens opbakning gradvis forsvinder, i takt med at andre projekter opnår højere opmærksomhed og prioritet. Derfor er det nødvendigt at fastholde interessenternes opbakning til projektet gennem hele dets forløb. Hvis dette ikke kan opnås, udgør det en risiko for projektets succes.

Ved opbygningen af *mindre, regionale fællesskaber*, hvor implementeringen er drevet af institutionerne selv, er der markant mindre udfordringer vedrørende interessentopbakning, idet modstand fra institutionerne (udmøntet gennem lederforeningerne) vil være mindre.

En effektiv styregruppe

Nødvendigheden af en effektiv styregruppe er indlysende, idet denne skal påtage sig den nødvendige rolle som strategisk beslutningstager i relation til forandringsprogrammet. Da styregruppen er den ultimative ejer af programmet, omfatter mandatet følgende udfordringer:

- Formulering af vision, strategi, retning og målsætninger for programmet.
- Fastlæggelse af omfanget af ydelser og services for det administrative fællesskab.
- Koordinering af det samlede program i forhold til omverdenen.

- Godkendelse af kommunikationsplan for programmet.
- Løbende opfølgning på programmets status og støtte til afhjælpning af forhindringer, herunder vedrørende ressourcer og interessenter.
- Godkendelse af prismodel for kunderne hos det administrative fællesskab.
- Sikring af gevinstrealisering uden for det administrative fællesskab.

Uden en effektiv styregruppe, som i en bred forståelse sponserer programmet, giver klarhed om målsætningen og tager de nødvendige beslutninger rettidigt, risikerer programledelsen at miste fokus med delvis og/eller utilstrækkelig implementering til følge.

Etableringen af en effektiv styregruppe er en forudsætning for en succesfuld implementering i alle scenarier. Forskellen er, at ved et stort scenario som *ét nationalt fællesskab* er der flere interessenter, der alle må forventes at ønske at være repræsenteret i styregruppen, hvilket ikke er muligt. Dermed er det sværere at opnå accept for styregruppens beslutninger.

I de *mindre, regionale fællesskaber*, ved fusioner og i forbindelse med udlicitering indgår institutioner selv i styregruppen, derved opnås en mere direkte sammenhæng mellem styregruppen og institutionen.

Etablering af et programkontor

Implementeringen af nationale fællesskaber er en kompleks, flerårig udfordring, som skal bringe adskillige partner sammen. Det involverer et stort antal projektmedarbejdere, berører flere tusinde medarbejdere og skal resultere i store omkostningsreduktioner. Projekternes samlede succes vil derfor afhænge af klare og tydelige beskrivelser af roller og ansvar.

Etableringen af ét nationalt administrativt fællesskab er i omfang, størrelse og kompleksitet af en natur, som nødvendiggør etableringen af et programkontor. Det er programkontorets opgave, at⁹:

- Sikre leverancerne i de enkelte projekter samt opfølgning herpå.
- Opnå de ønskede målsætninger og sørge for, at investeringerne bliver anvendt bedst muligt i forhold til disse.
- Koordinere projekterne med henblik på at minimere overlap/huller og identificere og styre afhængigheder mellem projekter.
- Styre og måle gevinstrealisering.
- Identificere risici og håndtere problemer.
- Udarbejde og implementere en kommunikationsplan.
- Fastholde fokus på kunder og kundetilfredshed.

Programkontoret skal have ansvar for at levere det samlede resultat med reference til styregruppen mv. Kontoret skal bestå af personer med erfaring inden for programledelse og etablering af administrative fællesskaber.

⁹ Indholdet af de fleste af de nævnte opgaver beskrives i de følgende delafsnit.

Ved implementering af *mindre, regionale fællesskaber* vil der ikke være behov for et egentligt programkontor, idet projektets kompleksitet er langt mindre, og der ikke er behov for opdeling i mange projekter. I stedet bør der etableres et fast projektteam, der suppleres med nøglekompetencer inden for de relevante fagområder.

Implementering gennem en række projekter

Styregruppen og programkontoret etableres således, at de enkelte projektteam kan fokusere på at definere og implementere deres konkrete projekt. Opgaverne for det enkelte projekt vil være:

- Fastlæggelse og præcisering af projektets målsætning.
- Udarbejdelse af detaljeret opgave- og tidsplan med angivelse af roller, ansvar og ressourceestimer.
- Detaljerede økonomiske estimer for investeringer og gevinster.
- Eventuel indgåelse af aftaler med underleverandør(er).
- Håndtering af risici.
- Etablering af projektorganisation og projektfaciliteter.
- Udarbejdelse og implementering af kommunikationsplan og forandringsledelse for projektet.

Porteføljen af projekter bør sammensættes efter en nøje vurdering af risici, investeringer og gevinster. De enkelte projekter bør have en forholdsvis kort levetid (12-24 måneder) med klar opstilling af målsætninger og en leveranceplan med tydeligt angivne delleveringer/milepæle.

Projektlederens rolle vil være at sikre, at ovenstående opgaver varetages. Projektlederen rapporterer til programkontoret.

For *mindre, regionale fællesskaber* vil omfanget af projektet ikke være så stort, at det nødvendigvis skal opdeles i flere projekter. I stedet kan projektet opdeles i en række delprojekter.

Gevinstrealisering styres og måles

Uden det rette fokus på at styre og måle de opnåede gevinster og fordele risikerer programmet at komme i en situation, hvor gevinsterne ikke er synlige, og dermed miste opbakning til projektet fra staten. For at fastholde statens fortsatte opbakning, er det påkrævet, at programkontoret løbende kan påvise de opnåede gevinster og fordele.

For at indfri målsætningerne er det således vores erfaringer fra lignende projekter, at etableringen af en formel proces til at styre og måle gevinstrealiseringen er en nødvendighed. De aktiviteter, som må anbefales, indeholder:

- Et samarbejde mellem styregruppen og programkontoret for at identificere områderne for gevinstrealisering.
- En officiel statusrapport, som distribueres til alle relevante interessenter hvert kvartal med en udførlig opstilling af realiserede gevinster (målbare og ikke-målbare) og investeringer, inklusive status på de enkelte underliggende projekter.

- En officiel årlig plan for, hvilke projekter der planlægges igangsat med en opstilling af forventede gevinster og investeringer.

Risici identificeres, og problemer styres og håndteres

En så stor forandring som administrative fællesskaber rummer en række indbyggede risici. Programkontoret har det overordnede ansvar for at identificere risici samt iværksætte aktiviteter for at imødegå og minimere disse. Eksempler på risici er:

- Manglende ressourcer eller ekspertise til at sikre projektets leverancer.
- Uløste problemer, som stopper det enkelte projekt og kan medføre forsinkelse af den samlede implementering.
- Påvirkninger fra andre initiativer (f.eks. nyt SU-system).
- Tilgængelighed af for eksempel faciliteter og it-infrastruktur.
- Systemmæssig integration.
- Eventuelle lovgivningsmæssige ændringer eller barrierer.

I de tilfælde, hvor risici overgår til reelle problemstillinger, er det altafgørende, at der er kompetente ressourcer til rådighed, som kan adressere og løse problemerne inden for en acceptabel tidshorisont. Erfaringerne viser, at dette er et af de områder, som ofte undervurderes i store implementeringer af administrative fællesskaber, og som konsekvent medfører lav kundetilfredshed.

For et program af nærværende størrelse og kompleksitet er der mange interessenter involveret, og der vil opstå situationer, hvor der skal træffes beslutninger, som ikke alle vil være enige i. For at løse problemstillingerne og dermed realisere målsætninger og gevinster er det nødvendigt, at programkontoret formår og har mulighed for at træffe beslutninger og igangsætte nødvendige aktiviteter.

I de *mindre, regionale fællesskaber* er konsekvenserne af, at en risiko faktisk indtræffer mindre end i de store, men det betyder ikke, at risikostyring ikke er væsentlig for en succesfuld implementering.

Kommunikation og forandringsledelse som katalysator

I sin yderste konsekvens afhænger succes af, at medarbejderne og de interne kunder accepterer udviklingen og tilpasser sig forandringerne. Håndteret korrekt og med respekt for de involverede kan kommunikation og forandringsledelse benyttes som en katalysator for forandringen i sig selv.

Etableringen af administrative fællesskaber vil få stor indflydelse på de medarbejdere, som i dag arbejder inden for de berørte områder, og for de interne kunder, som modtager ydelser og services herfra. Hoveddelen af de identificerede gevinster kommer fra reduktion i årsværk på besatte og ubesatte stillinger. Herudover forandres stort set alle jobbeskrivelser og jobindhold, organisationsstrukturer og referencer, og medarbejderne skal benytte nye processer og systemer.

Hvis medarbejderne ikke håndteres tilfredsstillende, bliver overgangen til administrative fællesskaber risikabel, og de forventede gevinster udebliver på trods af de væsentlige investeringer.

Erfaringsmæssigt opnås de bedste resultater, når interessenterne, specielt medarbejdere, fagforeninger og interne kunder, involveres tidligt i implementeringsprocessen. Denne involvering indeholder blandt andet:

- En tidlig kortlægning af alle væsentlige interessenter.
- En vurdering af de enkelte interessenters behov for information og indflydelse på implementeringsprocessen.
- Udvikling af en kommunikationsplan med klar angivelse af roller og ansvar.
- Udarbejdelse af kommunikationsmateriale til forskellige interessentgrupper og informationskanaler.
- Proaktiv kommunikation med alle interessenter.
- Identifikation af medarbejdere, som vil være parate til at overflytte til de nye administrative fællesskaber.
- Indsats for at finde alternativ ansættelse for ikke-overflyttede medarbejdere.
- Udarbejdelse af kursuskatalog til medarbejdere, som skal bestride nye positioner, processer og teknologier.

Håndteret korrekt med respekt for den enkeltes behov kan medarbejdernes tilfredshed påvirkes positivt via nye stillinger med fokus på opfyldelse af kundebehov og mere værdiskabende aktiviteter samt en større organisation, som tilbyder bedre karrieremuligheder og dybere faglig specialisering.

Flere undersøgelser, heriblandt fra Deloitte, viser, at kommunikation og forandringsledelse ofte undervurderes. Ledere af igangværende administrative fællesskaber angiver kommunikation og forandringsledelse som det væsentligste område, de ville øge indsatsen på, hvis de senere hen skulle igennem en lignende implementering.

I *mindre, regionale fællesskaber* er kommunikations- og forandringsledelsesopgaven stort set lige så omfattende som i store fællesskaber. Forskellen består i, at institutionen er mere direkte involveret i selve implementeringen dels gennem ledelsesdeltagelsen i styregruppen, og dels ved at nogle af institutionens medarbejdere også vil skulle deltage i selve projektet.

Kundetilfredshed må være i fokus

Ved etableringen af et administrativt fællesskab løses opgaverne ikke længere i supportfunktioner inden for institutionen, men opererer nu som en selvstændig enhed. Som en konsekvens heraf skal fokus på kunderne og kundetilfredshed have den højeste prioritet for at opnå de forventede resultater.

Det dedikerede fokus på kunder skal gennemsyre det administrative fællesskab og vil oftest indeholde følgende punkter:

Serviceaftaler (SLA) og præstationsmåling

Der skal udfærdiges serviceaftaler med de interne kunder hos det administrative fællesskab, som beskriver, hvilke ydelser og services der skal leveres, samt på hvilket niveau disse leveres. Serviceaftaler er nødvendige for at afklare forholdet mellem det administrative fællesskab og dets interne kunder.

Serviceaftalerne skal indeholde en række præstationsmålinger, så evnen til at levere kan måles objektivt i forhold til omkostninger, tid og kvalitet. Dette vil medføre:

- Forventningsafstemning omkring serviceniveauet. En skriftlig serviceaftale forstærker fokuseringen på kunder og de årlige forhandlinger om fremtidige serviceniveauer og er med til at styre det administrative fællesskab i retning af kundernes ønsker.
- En objektiv måling af service i forhold til tidligere, det vil sige før etableringen af administrative fællesskaber. Denne måling er igen med til at forstærke en præstationskultur, hvor kontinuerlige forbedringer og forbedret kundeservice belønnes.

En forudsætning for at kunne indgå i den objektive dialog med de interne kunder er, at information indsamles omkring service og præstationsniveauer *inden* etableringen af det administrative fællesskab. Organisationer, som forsømmer dette, ender ofte med at bruge mange ressourcer på at håndtere udokumenterede, følelsesladede påstande om "hvor godt det var i gamle dage".

Håndtering af fejl og problemer

Når ting går galt, så forsøg at "overkompensere". En meget central pointe i vores erfaringer og undersøgelser siger, at et administrativt fællesskabs evne til at løse problemer og fejl hurtigt og effektivt gør den essentielle forskel over for de interne kunder i forhold til, om fællesskabet bliver en succes eller ej. En kundeklage repræsenterer en mulighed for at vende en negativ kundeoplevelse til en positiv (eller i det mindste en neutral). For at opnå dette er det altafgørende ikke kun at løse problemet, men at gøre det på sådan en måde, at det medfører et minimum af forstyrrelse for den interne kunde. Det er ikke tilfredsstillende, hvis kunden skal bruge forholdsvis meget tid og energi på at få løst problemet, eller hvis processen omkring at få løst problemet ikke er kundevenlig. Det skal være nemt for kunderne at bede om hjælp og nemt at modtage hjælpen.

Gør det nemt at være kunde

Der er ikke nogen entydig optimal måde for de interne kunder at kommunikere med det administrative fællesskab på. Nogle kunder foretrækker telefonsamtaler eller møder, og andre har det bedst med selvbetjening. Selvom det ikke vil være muligt at efterkomme alle kunders præferencer, bør ledelsen i det administrative fællesskab nøje vurdere de forskellige muligheder med henblik på at skabe en høj kundetilfredshed.

Nøglekundemøder

Det anbefales, at der oprettes et nøglekundeforum. Møderne kan for eksempel holdes kvartalsvis, men dog oftere i opstarten. Emnerne bør være præstationsmålinger, serviceoplevelser, planlagte ændringer og forbedringer osv. Deltagerne i et sådant forum har således en forpligtelse til at holde deres egen organisation opdateret på emner, som bliver berørt på møderne. Herved opnås en bred og bedre forankring af dialogen mellem det administrative fællesskab og de interne kunder.

Kundetilfredshed er som anført målet. Uden støtte fra de interne kunder kan et administrativt fællesskabs eksistens trues. Utilfredse kunder medfører utilfredsstillende samarbejde, hvorved de interne kunder ikke fuldfører deres andel af opgaver og ansvar samt ikke proaktivt hjælper det administrative fællesskab med at opnå forbed-

ringer. For at være på bølgelængde med deres interne kunder, skal lederne af det administrative fællesskab gøre brug af en række forskellige midler:

- Fælles mål for forbedringer.
- Serviceaftaler.
- Hyppige gensidige besøg.
- Fælles kommunikation.

Det handler om kontinuerligt at være i tæt dialog og samarbejde med kunderne.

I *mindre, regionale fællesskaber*, hvor kunden er tættere på fællesskaber, vil meget af den forventningsafstemning, der er i kundefokusopgaven ske løbende i den dialog, som er mellem institutionen og fællesskabet og gennem det netværk, som bliver etableret i forbindelse med oprettelsen af fællesskabet. Desuden er ledelsen i den enkelte institution ofte repræsenteret i fællesskabets bestyrelse og har derigennem en meget stor mulighed for at påvirke fællesskabet. Derfor vil der i *mindre, regionale fællesskaber* være behov for et mindre formaliseret kundefokus.

Ud over de centrale udfordringer for at etablere administrative fællesskaber er der en række forskellige barrierer for at oprette de forskelle fællesskaber.

9. Opsamling

På baggrund af de foregående analyser kan de seks scenarier opsummeres som i nedenstående tabel.

TABEL 9.1 SAMMENSTILLING AF SCENARIERNES KENDETEGN

Kendetegn	Scenarier					
● = Ingen ◐ = Lille ◑ = Mellem ◒ = Stor ○ = Meget stor	1. Uændret	2. Mindre, regionale fællesskaber	3. Flere nationale fællesskaber	4. Ét nationalt fællesskab	5. Udlicitering	6. Fusionering
Samlet potentiale i mio. kr.	-	307,3	379,5	465,2	307,3 – 379,5	307,3 – 379,5
Opgavevolumen	◑	◑	◑	●	-	◑
Lokal tilknytning	●	◑	◑	○	◑	●
Initiativtagere og ejere af implementeringen	Deltagerinstitutioner	Deltagerinstitutioner	Deltagerinstitutioner	Staten eller evt. et "institutionsselskab"	Deltagerinstitutioner	Deltagerinstitutioner
Styringsmodel for implementeringsprocessen	Bottom up	Bottom up	Bottom up	Top down	Bottom up	Bottom up
Behov for udskiftning/tilpasning af medarbejdere	◑	◑	●	●	◑	◑
Behov for ensretning af teknologi og processer	○	◑	◑	●	◑	◑
Initialt investeringsbehov	○	◑	●	◑	◑	◑
Tidsramme	-	2-3 år	2-4 år	3-4 år	Formodentligt 2-3 år	Formodentligt 2-3 år
Risici	◑	◑	◑	◑	◑	◑
Juridiske barrierer	○	○	●	●	○	○
Behov for kompetencer	○	◑	●	●	●	◑
Afhængighed af privat udbud	○	○	○	○	●	○
Barrierer for lokale forandringer	○	◑	◑	●	◑	◑
Barrierer for realisering af gevinster	○	◑	◑	●	◑	◑

Bilag 1: Opgavekommissorium

Kommissorierne for nærværende analyser er gengivet nedenfor.

Kommissorium 1:

"Til finansiering af de administrative opgaver, der knytter sig til de uddannelsesinstitutioner, som staten overtager fra amterne pr. 1. januar 2007, er der afsat en økonomisk ramme på 197,8 mio. kr. i 2007. Den økonomiske ramme skal dække samtlige administrationsudgifter vedrørende de overtagne undervisningsinstitutioner, herunder udgifter til bl.a. lønadministration, revision og it, hvilket forudsætter en hensigtsmæssig organisering af opgavevaretagelsen, så stordriftsfordele mv. udnyttes.

Samlingen af de amtslige opgaver i staten indebærer et ekstraordinært effektiviseringspotentiale. På Ø-udvalgets møde den 2. juni 2006 blev det derfor besluttet, at samtlige administrative opgaver, der overføres fra amterne til staten, underlægges et generelt effektiviseringskrav på 5 % årligt i perioden 2008-2010 – svarende til i alt 15 %. De administrative opgaver, der knytter sig til de overtagne undervisningsinstitutioner, er underlagt effektiviseringskravet på 15 %.

Med henblik på at kortlægge organiseringen og identificere mulige effektiviseringspotentiale både på kort og længere sigt vedrørende de administrative opgaver på gymnasierne, SOSU-skolerne og VUC'erne igangsættes et analysearbejde.

Analysearbejdet har til formål at undersøge og komme med anbefalinger til, hvordan de administrative opgaver på de tre institutionsområder løses mest effektivt.

Analysearbejdet skal med henblik herpå for det første kortlægge, hvordan løsningen af de administrative opgaver sker efter 1. januar 2007 med særligt fokus på de institutioner, der har været gennem overvejelser om deres fremtidige organisering, idet følgende spørgsmål blandt andet skal besvares:

- Hvilke typer administrative opgaver knytter sig til undervisningsområdet (HR, regnskabsafklæggelse, it-support mv.)?
- Hvilke typer administrative opgaver planlægger institutionerne selv at løse, og hvilke planlægges løst i et administrativt fællesskab?
- Hvor mange ressourcer, herunder medarbejdere, forventer institutionerne at anvende på administration i 2007?
- Hvilke administrative fællesskaber eksisterer allerede på undervisningsområderne i dag? Og hvilke opgaver løser de?
- Hvad anvendes på administration på andre uddannelsesinstitutionsområder, der er sammenlignelige?

Kortlægningen omfatter ikke opgaver vedrørende bygningsadministration og den del af lønadministrationen på området, der allerede er udliciteret til to større private virksomheder.

Analysearbejdet skal for det andet identificere det effektiviseringspotentiale, der knytter sig til oprettelsen af administrative fællesskaber samt øvrige organisatoriske tiltag og finde eksempler på bedste praksis, idet følgende spørgsmål blandt andet skal besvares for hvert område:

- Hvilke typer opgaver vil hensigtsmæssigt kunne placeres på henholdsvis centralt niveau, på institutionerne og i administrative fællesskaber?
- Hvilket effektiviseringspotentiale viser erfaringerne fra andre sammenlignelige områder, at oprettelsen af administrative fællesskaber skaber?
- Hvor stor en volumen skal indgå i administrative fællesskaber for at sikre den størst mulige effektiviseringsgevinst?
- Hvad vurderes effektiviseringspotentialet at være ved oprettelse af administrative fællesskaber i hele landet? Potentialet bør vurderes såvel i forhold til den valgte indretning af den administrative opgaveløsning pr. 1. januar 2007 som i forhold til sammenlignelige områder.
- Hvilke andre metoder (f.eks. udlicitering, fusioner med andre former for selvejende uddannelsesinstitutioner) kan anvendes til at opnå en mere effektiv opgavevaretagelse af de administrative funktioner, og hvad vurderes effektiviseringspotentialet ved disse at være? "

Kommissorium 2

"I sammenhæng med den igangsatte analyse af den administrative organisering på gymnasier, SOSU-skoler og VUC'er gennemføres der på tilsvarende vis en undersøgelse af erhvervsskolerne, der kortlægger den nuværende administrative opgaveorganisering og identificerer det effektiviseringspotentiale, der knytter sig til anvendelsen af administrative fællesskaber mv. Undersøgelsen skal omfatte følgende elementer:

1. Dataindsamling: Fordeling af administrationsudgifter på uddannelser

Der skal foretages en dataindsamling, der kortlægger den administrative ressourceanvendelse på erhvervsskolerne. Kortlægningen skal blandt andet gøre det muligt at fordele institutionernes administrationsudgifter pr. årselev på de forskellige typer af uddannelser, som de udbyder (hhx, htx, erhvervsuddannelser mv.). Data skal være sammenlignelige med de data, der er indsamlet i forbindelse med analysen af de almene gymnasier, så det er muligt at sammenligne ressourceforbruget på hhx/htx og stx.

2. Beskrivelse: Nuværende organisering og ressourceanvendelse

Den nuværende administrative organisering beskrives kort, og den administrative ressourceanvendelse knyttet til henholdsvis hhx og htx beskrives.

3. Analyse: Intern benchmarking mellem skoler og identifikation af bedste praksis

På baggrund af de indsamlede data foretages en intern benchmarking af erhvervsskolernes administrative udgifter knyttet til henholdsvis hhx og htx. Formålet med benchmarkingen er at identificere og beskrive bedste administrative praksis på henholdsvis hhx og htx.

4. Vurdering: Opgørelse af effektiviseringspotentiale

Følgende effektiviseringspotentialer beregnes:

1. Effektiviseringspotentialet knyttet til at løfte skolerne op på niveau med bedste praksis med den nuværende organisering.
2. Effektiviseringspotentialet knyttet til at indføre en mere effektiv organisering i form af

for eksempel større administrative fællesskaber."

Bilag 2: Detaljeret nedbrydning af administrative opgaver

Økonomi og planlægning	Detaljer
Taxameter- og tilskudsadministration mv.	• Administration af tilskud • Prognoser
Overordnet planlægning og ressourcestyring	• Indberetning af information til ministeriet • Udnyttelse af lokaler • Lærerallokering • Styring af øvrige ressourcer
Ekstern rapportering, årsrapport (inkl. regnskab) mv.	• Udarbejdelse af eksternt årsregnskab • Kontrol og godkendelse af årsregnskab • Oplysninger til Danmarks Statistik • Oplysninger til Undervisningsministeriet
Budget og budgetopfølgning samt intern rapportering til bestyrelse, direktion mv.	• Budgetplanlægning • Udarbejdelse af budget • Godkendelse af budget • Revision og kontrol af budget
Bogholderi (bilagshåndtering) og rejseadministration	• Fakturering • Udskrivning af bilag • Godkendelse af bilag • Registrering af institutionens udgifter og indtægter • Forvaltning af interne regnskaber • Kontrol af interne regnskaber
Kassefunktion (ind- og udbetalinger)	• Tjenesterejser • Betaling af kreditorer • Indbetalinger • Afvikling af betalinger via betalingssystemet
Løn og personale	Detaljer
Lønbehandling	• Lønkørsel • Lønfrigivelse • Ændring i stamdata • Tids- og fraværsregistrering • Udarbejdelse og opdatering
Personalepolitikker Personaleadministration	• Ansættelser • Afskedigelser • Arbejdstidsaftaler • Lønforhandling • Indplacering • Ferie og orlov • Pension
Administration af kompetenceudvikling	• Planlægning af kompetenceudvikling og læring • Forvaltning af ressourcer til kompetenceudvikling
Studieadministration	Detaljer
Optagelse af elever Skemaplanlægning, eksamensplanlægning mv.	• Registrering og ændring af stamdata • Planlægning og tilrettelæggelse af skema og eksaminer • Revision af skema- og eksamensplanlægning
Intern og ekstern kommunikation (med elever, ansatte mv.) og markedsføring og studievejledning	• Intern kommunikation med elever og ansatte • Ekstern kommunikation med forældre, ministeriet mv.

SU-administration	• Markedsføring • Studievejledning
Evaluering, kvalitetsudvikling og skoleudvikling	• Behandling af støtteansøgninger • Indrapportering af dokumentation til SU-styrelsen • Forvaltning af elevernes SU-dokumenter • Evaluering • Udarbejdelse af rapporter • Udviklingsinitiativer
It og indkøb	Detaljer
Leverandørstyring og licensadministration	• Fornyelse og administration af institutionens licenser • Evaluering og opfølgning af, hvorvidt leverandørerne lever op til serviceaftalerne • Håndtering af kommunikation mellem institutionen og leverandørerne
Systemdrift	• Vedligeholdelse af systemet • Opdateringer og servicering
Brugersupport	• Reparation og servicering af it • Helpdesk og vejledning
Indkøb af varer	• Uddannelse af brugere • Udarbejdelse af kravspecifikationer • Indhentning af tilbud • Indgåelse af købs- eller serviceaftaler
Bygninger og service	Detaljer
Reception	• Varetagelse af receptionsfunktion • Posthåndtering
Bibliotek og bogadministration	• Administrative opgaver ad hoc • Betjening af bibliotek • Registrering af udlån
Rengøring	• Administration og indkøb af bøger • Planlægning af rengøring • Gennemførelse af rengøring
Bygningsadministration	• Kontrol af rengøring • Planlægning af vedligehold, bygningsdrift • Udlåning/udlejning
Bygningsdrift samt ind- og udvendig vedligeholdelse af bygninger	• Daglig drift af bygninger • Periodisk vedligeholdelse • Løbende vedligeholdelse

Bilag 3: Gennemførte interview

Institution	Type	Interviewpersoner
SOSU Næstved	SOSU	Søren Clausen (centerleder) og Brian Monrad (controller)
Hillerød Handelsskole Lyngby Uddannelsescenter	Handelsskole	René van Laer (direktør) og Anne Hyrup Madsen (vicedirektør, ansvarlig for økonomi og organisation)
Næstved Gymnasium	Gymnasium	Susanne Stubgaard (rektor) og Steffen Bech (ledende inspektør)
VUC Vestegnen	VUC	Ole Fabech (forstander) og Ib Eliassen (viceforstander)
Midtfyns Gymnasium	Gymnasium	Thomas Mikaelson (rektor) og Søren Hvarregaard (ledende inspektør)
Århus Købmandsskole	Handelsskole	Poul Bjerregaard (direktør) og Steen Brokær (økonomi- og administrationschef)
Rødkilde Gymnasium	Gymnasium	Hans Erik Duschek-Hansen (rektor) og Jørn Bundgaard (ledende inspektør)
VUC Vejle	VUC	Benny Jacobsen (forstander), Tage Clausen (souschef)
Roskilde Gymnasium	Gymnasium	Kurt Trangbæk (rektor) og Karsten Petersen (ledende inspektør)
Virum gymnasium	Gymnasium	Poul Rasmussen (rektor)
SOSU København	SOSU	Inger Margrethe Jensen (skoleleder) og Hans Møller (økonomiansvarlig)
Frederikssund Gymnasium	Gymnasium	Sussie Staun Pallesen (rektor) og Viggo Ørby Hansen (vicerektor)
Cph West	Kombinationsskole	Eva Hofman-Bang (direktør) og Steffen Lund (økonomidirektør)
Roskilde Tekniske Skole	Teknisk skole	Jens Olsen (administrationschef)
EUC Sjælland	Kombinationsskole	Ulla Løgstrup (administrationschef)
Erhvervsskolen Hamlet	Kombinationsskole	Jens Rügler (økonomidirektør) og Anette Halvgaard (kvalitetschef)