



Servicecentre i uddannelsessektoren.

Foranalyse af økonomiske potentiale, arbejdsdelinger og implementeringsstrategier for udrulning af servicecentre i selvejende uddannelsesinstitutioner

Deloitte Business Consulting A/S

December 2007
Version 2.0

Indholdsfortegnelse

Ledelsesresume.....	4
1 Formål og metode	11
1.1 Formål	11
1.2 Afgrænsninger.....	12
1.3 Datagrundlag	13
1.4 Analysens struktur og metode	14
1.5 Usikkerheder i beregninger og håndtering af disse	17
2 Modeller for servicecentre i selvejende uddannelsesinstitutioner	21
2.1 Hvorfor etablere servicecentre i uddannelsessektoren	21
2.2 Opstilling af to modeller	23
2.3 Servicecentrenes konkrete udformning.....	24
2.4 Opsummering af de to modeller.....	29
3 Nuværende opgavetilrettelæggelse	31
3.1 Omfattede uddannelsesinstitutioner	31
3.2 Administrative opgaver og støttefunktioner.....	33
3.3 Nuværende organisering af administrative opgaver og støttefunktioner	34
3.4 Ressourceforbrug på administrative opgaver og støttefunktioner.....	36
4 Fremtidig opgavedeling mellem institutioner og servicecentre.....	39
4.1 Om vurdering af opgaveegnethed og forskellige typer af servicecentre.....	39
4.2 Økonomi og planlægning.....	40
4.3 Løn og personale	43
4.4 It og indkøb	47
4.5 Bygninger og service.....	50
4.6 Opsummering.....	52
5 Strategi for implementering af frivillige administrative servicecentre	54
5.1 Fordele og ulemper ved etablering af administrative servicecentre.....	54
5.2 Risici ved implementering af servicecentrene	61
5.3 Statens rolle i forbindelse med implementering af de to modeller.....	65
6 Skitse over implementeringsfaser og tidsplan	72
6.1 Oversigt over tidsplaner	72
6.2 Tidsplanernes enkelte elementer	74
7 Kvalificering af potentiale	81
7.1 Den oprindelige analyse.....	81
7.2 Validering af potentialerne.....	83
7.3 Økonomi og planlægning.....	85
7.4 Løn og personale	88

7.5	It og indkøb	91
7.6	Bygninger og service.....	94
7.7	Det samlede potentiale	96
8	Etablerings- og transformationsomkostninger	98
8.1	Implementeringsforberedelse	98
8.2	Etablering af centre	100
8.3	Medarbejderændringer	100
8.4	It-transformation	101
8.5	Samlede omkostninger	102
8.6	Merdriftsomkostninger.....	102
8.7	Indfasning.....	103
8.8	Omkostningstyper der ikke er medtaget i analysen	106
Bilag 1: Implementering af administrative servicecentre i den offentlige sektor – faldgruber		108
Bilag 2. Casebeskrivelser		110
Bilag 3. Udvalgte opgaver i implementeringsfaser		118

Ledelsesresumé

Den stillede opgave

I foråret 2007 gennemførte Undervisningsministeriet og Finansministeriet med hjælp fra Deloitte en indledende analyse af administration og støttefunktioner i de selvejende uddannelsesinstitutioner. Denne analyse pegede på, at der ville være et økonomisk potentiale ved at samle de administrative opgaver i servicecentre.

Som opfølgning herpå har Undervisningsministeriet og Finansministeriet ønsket en nærmere analyse af, hvordan der – med udgangspunkt i at deltagelse skal være frivillig – kan etableres servicecentre i sektoren. Denne del af analysen er gennemført med afsæt i en vurdering fra Kammeradvokaten af de retlige rammer på området. Opdragsgiver har endvidere ønsket en nærmere validering af det økonomisk potentiale der er knyttet hertil.

Nærværende analyse skal ses som en indledende foranalyse med henblik på at give staten et strategisk beslutningsgrundlag for etablering af administrative servicecentre i uddannelsessektoren. Hovedformålet er således at give en vurdering af det økonomiske potentiale, identificere de væsentligste fordele, ulemper og risici og på den baggrund belyse statens rolle i forbindelse med opbygningen af servicecentre i sektoren. Dette indebærer at analysen først og fremmest fokuserer på statens perspektiv og rolle ved at etablere servicecentre.

Analysen har endvidere fokus på, hvordan servicecentre kan løse en række af de administrative opgaver og støttefunktioner, som i dag løses i de enkelte institutioner med særlig fokus på opgaver indenfor økonomi og planlægning, løn og personale, it og indkøb samt bygninger og service. I forhold til rengøringsområdet er der efter aftale med opdragsgiver foretaget en særskilt analyse (jfr. notatet "effektivisering på rengøringsområdet"). Rengøringsopgaven behandles derfor i nærværende rapport kun i forbindelse med valideringen af potentialerne.

Det er Deloitte's vurdering, at opdragsgiver bør benytte muligheden for efterfølgende – og med bred inddragelse af sektoren – at foretage en egentlig implementeringsforberedelsesanalyse, herunder en yderligere kvalificering af analysens resultater. Gennem en bredere involvering af sektoren, end det har været muligt i forbindelse med nærværende analyse, kan der tillige opnås en større opbakning i sektoren til at gennemføre forandringsprocessen som følge af en højere grad af ejerskab til både proces og potentiale.

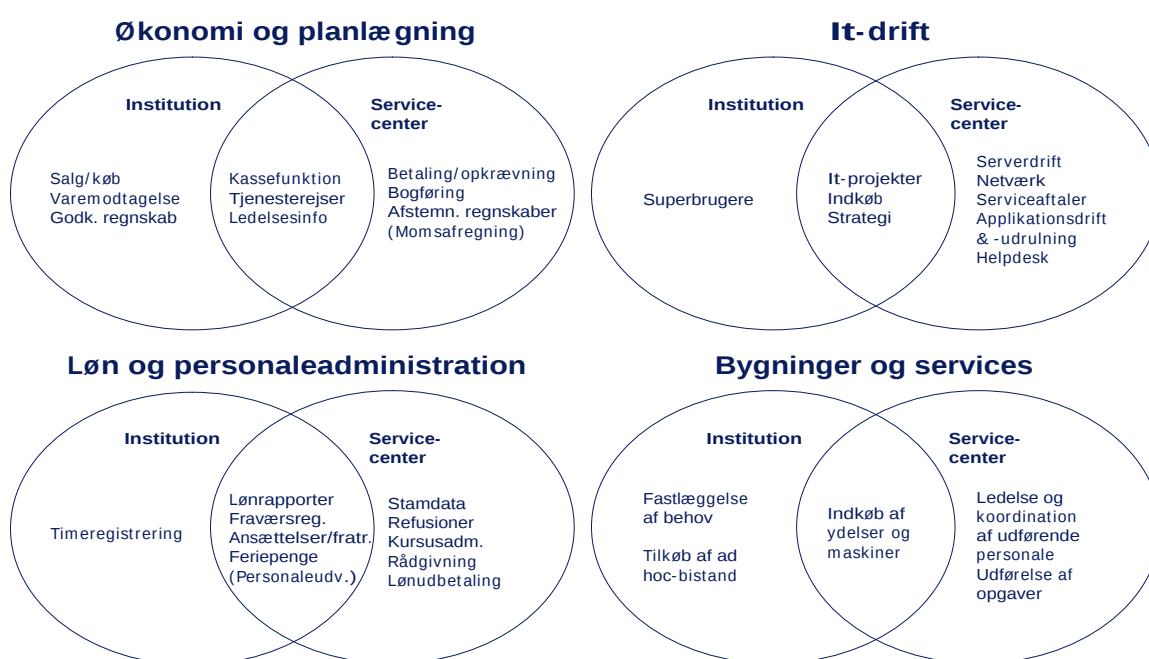
Opgaveløsning mellem institution og servicecenter

Deloitte's kortlægning har vist, at de administrative opgaver i vid udstrækning løses ude på de enkelte institutioner. Der er således kun i begrænset omfang etableret fælles administrative servicecentre i selvejesektoren. Langt den største del af disse er opstået som følge af nye selvejendes institutioners (gymnasier, SoSu og VUC) overgang fra amtsinstitutioner til statslig selveje pr. 1. januar 2007.

Deloitte har som et led i nærværende analyse skitseret mulige arbejdsdelinger mellem institutionerne og servicecentre i forhold til de opgaveområder, som er vurderet egnede til løsning i servicecentre. Analysen har endvidere identificeret en række teknologikrav, der er en forudsætning for, at potentialerne kan realiseres af de administrative servicecentre.

Figuren nedenfor opsummerer, hvordan udvalgte underopgaver og processer på hvert opgaveområde kan løses af enten institutionen, servicecentre eller i samarbejde mellem servicecentre og institution. Oversigten illustrerer, at der for nogle opgaver er en meget klar rolledeling mellem servicecentre og institutionerne, mens andre opgaver i højere grad involverer (eller kan involvere) begge led i opgaveløsningen.

Figur: Oversigt over udvalgte opgavedelinger



Analyse af fordele/ulemper samt implementeringsstrategi

Analysen af fordele/ulemper samt implementeringsplan tager udgangspunkt i to modeller:

- **Model 1:** Etablering af fire store servicecentre, hvor staten opstiller snævre rammer for designet af centrene og involverer sig tæt i selve designet for at sikre, at modellens potentiale realiseres. Modellen bygger på, at fire store servicecentre har et større potentiale, men samtidig indeholder flere risici i forhold til implementering.
- **Model 2:** Etablering af ca. 25 mindre servicecentre, hvor staten giver brede rammer for designet af centrene og ikke spiller en aktiv rolle i selve designprocessen. Modellen bygger på, at 25 mindre servicecentre har et lavere potentiale, men samtidig indeholder færre risici i forhold til implementering.

Generelt viser erfaringer fra såvel den offentlige som den private sektor viser, at der kan være en række fordele ved at samle opgaver i administrative servicecentre. Disse fordele omfatter primært mere effektive og professionaliserede servicecentre, større faglige miljøer, mulighed for faglig specialisering, lettelse af de administrative byrder i institutionerne og øget standardisering og tværgående samarbejde.

Der er dog også en række risici forbundet med at etablere servicecentre. Analysen peger på, at de væsentligste risici ved etablering af servicecentre i uddannelsessektoren knytter sig til følgende forhold: kollektivt handlingsproblem i etableringen (risiko for, at de enkelte institutioners handlinger samlet set ikke fører til oprettelse af de ønskede servicecentre), lokal forandringsmodstand mod oprettelse af centre og kompleksiteten i designet af servicecentrene (herunder i forbindelse med sikring af effektiv styring).

Analysen viser, at de potentielle fordele ved samling af opgaverne i servicecentre vil være størst i model 1 (4 store servicecentre), men samtidig vil risiciene også være større i den store model. Der er således en sammenhæng mellem behovet for risikohåndtering og potentialets størrelse.

Såfremt der træffes beslutning om at vælge model 1 (4 store servicecentre) stiller det større krav til et aktivt engagement fra statens side i analyse- og designfase. Træffes der i stedet beslutning om at vælge model 2 (25 mindre servicecentre) vurderes det, at statens rolle kan begrænses til gennemførelsen af en analysefase, med henblik på opstilling af en række anbefalinger til etablering af servicecentrene og standardisering af opgaveløsninger.

Deloitte vurderer samlet set, at etablering af 4 store servicecentre som udgangspunkt er den mest fordelagtige model på grund af de samlede muligheder for at realisere et stort effektiviseringspotentiale og en række afledte gevinster for sektoren ved en større grad af professionalisering i opgaveløsningen. Som nævnt kræver realiseringen af fordelene dog, staten påtager sig en væsentlig rolle i opbygningen af servicecentrene.

I den nedenstående model er fordele, ulemper og implementeringsrisici gengivet for de to modeller.

Oversigt over modeller og tilknyttede fordele og risici

	Model 1 – 4 store servicecentre	Model 2 – 25 mindre servicecentre
Modeller	• 4 store servicecentre • Geografisk afgrænsede • Stor statslig involvering i design	• 25 mindre servicecentre • Lokalt forankret • Stor lokal implementeringsrolle
Fordele	• Større professionalisering • Høj effektivitet • Stærke faglige miljøer • Professionelle arbejdspladser	• Fleksibel opgaveløsning • Forøget effektivitet • Forøget specialisering • Mere professionelle arbejdspladser • Fortsat lokal forståelse
Ulemper	• Manglende lokal forståelse • Dræning af institutioner for kompetencer • Stor afhængighed af servicecenter • Meget lille lokalt fokus på administrative opgaver	• Tæt involvering af institutioner • Afhængighed af servicecenter • Reduceret lokalt fokus på administrative opgaver
Implementerings Risici	• Store koordinationsudfordringer • Komplekst design • Stor forandringsmodstand	• Mindre standardisering på tværs • Uhensigtsmæssigt design • Lang implementering • Forskelligartede processer og IT-systemer

En implementeringsplan skal kunne håndtere en række forskellige udfordringer. På den ene side skal den sikre fremdrift i implementeringen. En forholdsvis hurtig implementering er vigtig for at undgå, at medarbejdere og involverede projektdeltagere mister motivation og fokus. På den anden side skal implementeringsplanen heller ikke være så tidspresset, at der ikke er tid og ressourcer til ordentlig forberedelse, og at der ikke er mulighed for at sikre forankring hos de involverede institutioner. Der er hertil en række systemtilpasninger og – udviklinger, som vil blive fordyret, hvis projektet hastes for hurtigt igennem.

Det vurderes, at implementeringen af 4 store servicecentre optimalt set vil tage mellem 35 og 45 måneder, og implementeringen 25 mindre servicecentre optimalt set vil tage mellem 26 og 34 måneder. I modellen med 25 mindre servicecentre kan implementeringen dog tage væsentligt længere.

Potentiale og etableringsomkostninger

Som udgangspunkt for potentialeberegningen er der foretaget en opgørelse af de personalerelaterede omkostninger til administration og støtteopgaver. For de omfattede institutioner kan omkostningerne til håndtering af disse opgaver opgøres til cirka 2,3 mia.kr. Potentialeberegningen er baseret på de to skitserede modeller og indeholder dels potentialerne fra opgaveløsning i servicecentre og dels de skønnede merdrifts- og etableringsomkostninger.

I tabellen nedenfor er nettoprovenuet for model 1 (4 store centre) angivet.

Indfasning af nettoprovenu. Model 1: 4 store centre

4 centre (mio. kr.) (PL07)	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Potentiale		42	222	359	380
Etablering	-43	-77	-87	-29	
Merdrift			-4	-5	-5
Nettoprovenu	-43	-35	131	325	375

Det fremgår af tabellen, at nettoprovenuet i model 1 udgør ca. 375 mio.kr. i år 5, hvor de fire centre forudsættes at være fuldt indfasede.

Nettoprovenuet for model 2 (ca. 25 mindre centre) fremgår af tabellen nedenfor.

Indfasning af nettoprovenu. Model 2: 25 mindre centre

25 centre (mio. kr.) (PL07)	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Potentiale		38	269	307	307
Etablering	-73	-153	-78		
Merdrift			-4	-5	-5
Nettoprovenu	-73	-115	187	302	302

Det fremgår af tabellen, at nettoprovenuet for model 2 (25 mindre centre) kan opgøres til ca. 300 mio.kr ved fuld indfasning.

I nærværende analyse har det ikke været muligt at validere potentialerne på baggrund af eksterne benchmarks fra for eksempel effektive statslige institutioner eller private virksomheder. Deloitte har i stedet valgt at foretage en intern validering baseret på 1) en beregning på baggrund af de indsamlede data af effektiviteten, ved den opgavevolumen, som de to skitserede centerstørrelser vil skulle løse og 2) en beregning af en fremtidig bemanning af centre og institutioner (der sikrer fortsat mulighed for en tilstrækkelig minimumsbemanning i institutionerne). Herudover er der foretaget en yderligere dataindsamling og revurdering af potentialet vedrørende rengøringsopgaven.

Der er lagt til grund for analysen, at opgavevolumen i model 1 med 4 store servicecentre vil være over ti gange så stor som i den største af institutionerne og at volumen i model 2 med 25 mindre servicecentre vil være næsten dobbelt så stor. Analysen af potentialerne er imidlertid – på baggrund af et forsigtighedsprincip – baseret på den effektivitet, der i dag kan konstateres for de 25 % mest effektive erhvervsskoler. En beregning af effektiviteten ved den opgavevolumen, som skønnes at skulle løses i hvert af de 4 store centre tyder på, at der kan opnås en effektivitet udover den, der allerede eksisterende blandt institutionerne. De beregnede potentialer kan derfor ses som forholdsvis konservative estimater.

På it og indkøb er der indikationer på, at stordriftsfordelene ikke er så store som for de øvrige opgavetyper. Fremskrivningen indikerer, at der ikke er stordriftsfordele ud over den omkostningseffektivitet, som allerede eksisterer hos de mest effektive institutioner i sektoren.

Deloitte vurderer på baggrund af en grundig validering af de indsamlede data vedrørende rengøring, at den forudsatte effektivitet på rengøringsopgaven, der ligger til grund for potentialeberegningerne må forventes at kunne opnås. Dette skyldes, at der bredt i sektoren er identificeret institutioner, der har en effektivitet udover den forudsatte i potentialeberegningerne. Der er ligeledes ikke indikationer på, at de institutioner der er udvalgt til rengøringsanalysen har særlige fordelagtige forudsætninger for at have effektiv rengøring, hverken i forhold til lokalernes beskaffenhed eller på baggrund af et særligt reduceret kvalitetsniveau.

Deloitte har samlet set ikke fundet anledning til at foretage væsentlige ændringer af potentialerne i forhold til den oprindelige analyse fra foråret 2007. Deloitte vurderer, at de beregnede potentialer ud fra en forsigtighedsbetragtning kan opgøres til mellem ca. 300 mio. kr. og 380 mio. kr., alt efter hvor store centre, der træffes beslutning om at etablere. Således er det maksimale potentiale fra potentialeberegningen nu reduceret fra ca. 470 mio. kr. til ca. 380 mio. kr. Som det fremgår nedenfor, er potentialerne dog forbundet med en del usikkerheder.

For at realisere de skønnede potentialer skal der afholdes en række etableringsomkostninger. Disse kan opdeles i de fire følgende omkostningsgrupper (implementeringsforberedelse, etablering af centre, medarbejderændringer og it-transformation). Herudover er der en række omkostninger, som ikke er medtaget. Dette omhandler bl.a. eventuelle straksafskrivninger i de enkelte institutioner, ekstraomkostninger til indkøb af hardware og software og tilretning af de generelt anvendte it-systemer, da det ikke har været muligt at fremskaffe et tilstrækkeligt datagrundlag til at vurdere disse.

Med udgangspunkt i de fire undersøgte etableringsomkostninger skønner Deloitte, at der er et samlet omkostningsniveau på mellem ca. 240 og ca. 300 mio. kr. for henholdsvis 4 og 25 centre. De væsentligste omkostningsposter er implementering og medarbejdertilpasning, som samlet udgør mellem ca. 200 mio.kr og 260 mio. kr. for henholdsvis 4 og 25 centre. Herudover skønnes der at være årlige merdriftsomkostninger på mellem 5 og 8 mio. kr. for henholdsvis 25 og 4 centre.

Det skal bemærkes, at implementeringsforberedelsen formodentlig i væsentligt omfang vil skulle udføres af medarbejdere fra institutionerne med kendskab til den administrative opgavevaretagelse, som løser andre udviklingsopgaver mv. i dag. Lønudgifterne til disse medarbejdere finansieres allerede af institutionerne i dag, og det er derfor uklart i hvilket omfang der reelt er knyttet meromkostninger, herunder meromkostninger til erstatningspersonale, vikarer og overarbejde, til at anvende disse medarbejdere i forbindelse med implementeringen af administrative servicecentre. Det er desuden uklart, om institutionerne reelt vil have mulighed for at ansætte nye medarbejdere

og/eller finde vikarer til erstatning for disse medarbejdere, da der vil være tale om ansættelser med en meget kort tidshorisont.

Usikkerheder

Beregningerne af potentialet er baseret på en række forudsætninger for 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.
- 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 blandt andet anvendt en forsigtig tilgang til beregning af potentialerne, hvor der tages udgangspunkt i allerede kendt effektivitet i erhvervsskolerne. 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.

1 Formål og metode

Dette afsnit indeholder formålet med analysen, de valgte afgrænsninger, retlige rammer, datagrundlaget og usikkerheder knytte til analysen.

1.1 Formål

De selvejende uddannelsesinstitutioner har igennem en årrække gennemført forskellige effektiviserings tiltag. En række erhvervsskoler har således gennemført en række fusioner og løbende er blevet professionaliseret deres drift. Herudover er der på en række områder etableret administrative servicecentre mellem uddannelsesinstitutioner, hvor flere institutioner serviceres af samme administrative enhed, med henblik på at realisere stordriftsfordele. Etableringen af administrative servicecentre er sket både blandt erhvervsskolerne, men også blandt gymnasierne. Der har dog været en række barrierer for at udnytte disse stordriftsfordele fuldt ud. Undervisningsministeriet og Finansministeriet har derfor sat et arbejde i gang med henblik på at analysere, hvordan disse barrierer kan nedbrydes og hvad de økonomiske konsekvenser heraf vil være.

I foråret 2007 gennemførte Undervisningsministeriet og Finansministeriet derfor med hjælp fra Deloitte en indledende analyse af administration og støttefunktioner i de selvejende uddannelsesinstitutioner¹. Denne analyse pegede på, at der ville være et økonomisk potentiale forbundet med enten at samle de administrative opgaver i servicecentre eller at udlicitere dem til private leverandører. Potentialet for effektivisering af de administrative opgaver og støttefunktioner blev vurderet med afsæt i tre hovedscenarier for fremtidig organisering af opgaverne:

- Etablering af ét *nationalt administrativt servicecenter* der betjener alle uddannelsesinstitutioner.
- Etablering af *flere nationale servicecentre* der betjener et større antal uddannelsesinstitutioner.
- Etablering af *mindre, regionale servicecentre* hvor et mindre antal uddannelsesinstitutioner, der ligger tæt på hinanden, går sammen i servicecentre omkring løsningen af en given opgave.

Som opfølgning herpå har Undervisningsministeriet og Finansministeriet – blandt andet med udgangspunkt i en juridisk vurdering fra Kammeradvokaten af de retlige rammer på området -

¹ "Administration og støttefunktioner i de selvejende uddannelsesinstitutioner – analyse af potentialet for etablering af administrative servicecentre, udlicitering mv.", juni, 2007

ønsket en uddybende analyse af, hvordan der kan etableres et mindre antal servicecentre baseret på frivillighed, samt hvilket økonomisk potentiale, der knytter sig hertil.

Nærværende analyse belyser på den baggrund følgende:

- *Fremtidig opgavedeling:* Fastlæggelse af egnede opgaver i et administrativt servicecenter samt analyse af mulig arbejdsdeling mellem servicecenter og uddannelsesinstitutioner.
- *Implementeringsstrategi:* Analyse af strategiske udfordringer og barrierer for samling af uddannelsesinstitutionernes administrative opgaver i servicecentre samt forslag til håndtering, herunder tidsplan.
- *Kvalificering af det samlede effektiviseringspotentiale* ved konsolidering af opgaver i administrative servicecentre fra den oprindelige analyse *samt skøn over etablerings- og transformationsomkostninger.*

Der er herudover foretaget en kvalificering af det effektiviseringspotentiale, som i den oprindelige analyse blev identificeret på *rengøringsområdet*. Dette er analyseret nærmere i en særskilt rapport. Konklusionerne herfra indgår i kvalificeringen af det samlede effektiviseringspotentiale.

1.2 Afgrænsninger

Nærværende analyse skal ses som en indledende egnethedsvurdering med henblik på at skabe et strategisk beslutningsgrundlag. Formålet er således dels at vurdere, om man kan forvente, at der er økonomisk grundlag for at påbegynde en mere detaljeret analyse og designfase, dels at klarlægge nogle af de væsentligste risici. På den baggrund er det endvidere formålet at belyse, hvilken rolle staten bør påtage sig i forbindelse med opbygningen af servicecentre inden for selvejesektoren for at sikre, at risiciene minimeres.

Dette indebærer en række konkrete afgrænsninger for analysen:

- Analysen fokuserer på statens perspektiv og rolle i forbindelse med etableringen af administrative servicecentre i uddannelsessektoren. Den vil således ikke indeholde en implementeringsplan for institutionernes konkrete etablering af servicecentre .
- Analysen resulterer i en overordnet implementeringsplan og tidsplan, der har til hensigt at tilvejebringe et strategisk beslutningsgrundlag – ikke en detaljeret og udtømmende beskrivelse af samtlige forhold, der vil være relevante i relation til implementeringen. Der vil således for eksempel ikke blive udarbejdet en egentlig plan for forandringsledelse, ligesom analysen ikke indeholder analyse af juridiske spørgsmål for eksempel i forbindelse med tilpasning og overdragelse af personale.

- Der foretages en overordnet vurdering af opgavedeling som grundlag for en strategisk beslutning – ikke en detaljeret analyse, der kan danne grundlag for egentligt design af servicecentre. Der er ligeledes ikke foretaget en detaljeret specifikation af teknologikrav, idet begge dele bør ske på baggrund af en væsentlig mere aktiv inddragelse af de selvejende institutioner, end det har været opdraget i nærværende analyse.
- Der er foretaget skøn over de væsentligste etableringsomkostninger, men det er ikke muligt at udarbejde en komplet opgørelse over alle etableringsomkostninger på nuværende tidspunkt.

Efter aftale med opdragsgiver forudsættes rengøring at blive sendt i fællesudbud af en række institutioner og på sigt indgå som en del af statens indkøbsprogram. Rengøringsopgaven er derfor ikke en opgave, som forudsættes løst af de servicecentre og behandles derfor kun i forbindelse med valideringen af potentialerne. Servicecentre vil dog med fordel kunne stå for at tilrettelægge og gennemføre et fællesudbud på området.

1.3 Datagrundlag

Denne analyse er baseret på en spørgeskemaundersøgelse og en række institutionsbesøg og der er herigennem foretaget en validering af datagrundlaget.

Selve analysen er i vidt omfang baseret på det datagrundlag, som blev indsamlet i den oprindelige analyse. Dette skyldes blandt andet hensynet til ikke at belaste institutionerne yderligere i forhold til fremskaffelse af data, jf. nedenfor. Det har dog været nødvendigt at indhente visse yderligere data.

Der er udsendt et spørgeskema til samtlige institutioner, der er omfattet af undersøgelsen.²

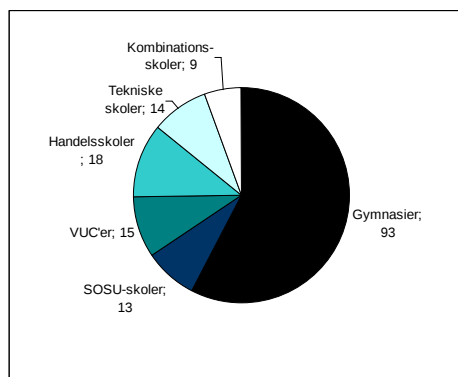
Spørgeskemaundersøgelsen havde til formål at kortlægge institutionernes:

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

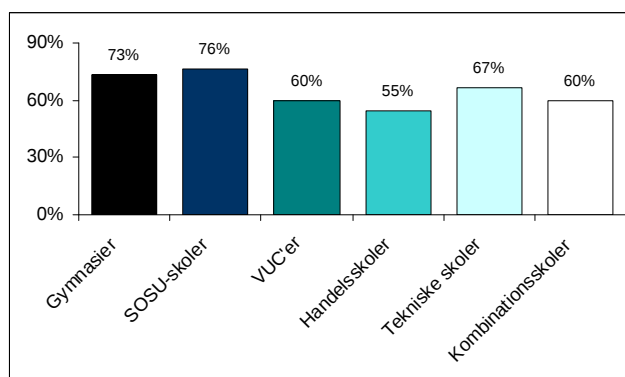
Der er modtaget 162 besvarelser af spørgeskemaet. Den gennemsnitlige svarprocent kan på den baggrund opgøres til 68, jf. nedenstående figurer

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.

Figur 1.1 Antal besvarelser



Figur 1.2 Svarprocenter



Ud over spørgeskemaundersøgelsen er der indsamlet følgende data

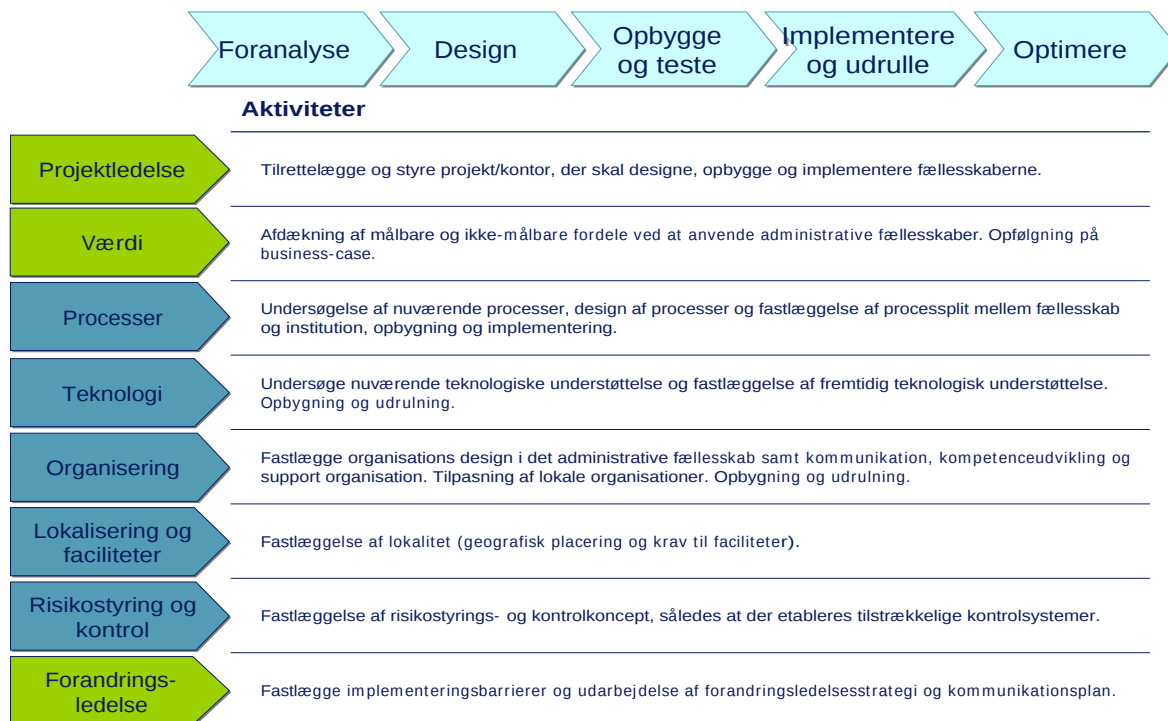
- Der er gennemført interview med en række selvejende uddannelsesinstitutioner. Formålet med disse interview har været at validere de udvalgte institutioners spørgeskemabesvarelse, herunder at opnå en forståelse af særlige problemstillinger i forbindelse med udfyldelse af spørgeskemaet (forståelsesmæssige problemer, usikkerhed knyttet til skøn mv.) samt forståelse af opgaveløsningen i nuværende servicecentre og institutioner med centraliserede administrative opgaver.
- Der er endvidere afholdt interview med Slots- og Ejendomsstyrelsen, der fungerer som en centraliseret statslig ejendomsforvaltning.
- Der er anvendt materiale fra den tværministerielle analyse af administrativ organisering. Der er endvidere anvendt materiale fra Kammeradvokaten, Personalestyrelsen og Undervisningsministeriet.
- Der er indhentet markedspriser på udvalgte etableringsomkostninger fra UNI•C
- Endelig er der afholdt interne workshop i Deloitte med henblik på afdækning af privatsektorerfaring.

1.4 Analysens struktur og metode

Nærværende analyse tager udgangspunkt i Deloitte's standardmetodologi til analyse, forberedelse og implementering af servicecentre. Metoden indeholder en række faser og gennemgående fokusområder, som alle skal adresseres løbende i forbindelse med analyse, forberedelse og implementering.

Den metodiske ramme er gengivet i uddrag nedenfor.

Figur 1.3 Deloitte's servicecentre og implementeringsmodel



Metoden indeholder en række faser og fokusområder. I foranalysen gennemføres en analyse af fordele og ulemper (businesscase), og der foretages en undersøgelse af nuværende processer og en mulig fremtidig opgavedeling. Der foretages endvidere en afdækning af krav til teknologiunderstøttelse. Endvidere fastlægges organiserings- og styringsmodel mv. Omfanget af dette arbejde afhænger af kompleksiteten af det berørte område og graden af forskellighed institutionerne imellem. Der træffes på baggrund heraf en endelig beslutning om at etablere fællesskabet (go/no go-beslutning).

Som tidligere nævnt skal nærværende analyse ses som en indledende egnethedsvurdering med henblik på at skabe et strategisk beslutningsgrundlag. Formålet er således at vurdere, om man kan forvente, at der er økonomisk grundlag for at påbegynde en mere detaljeret forberedelse af administrative servicecentre på området, samt hvilken rolle staten bør påtage sig i forbindelse med opbygningen af servicecentre.

Foranalysen gennemføres som en modelbaseret analyse baseret på de muligheder og risici, som Deloitte vurderer at oprettelsen af få store servicecentre og mange mindre servicecentre indeholder.

Analysen tager udgangspunkt i en række interview med servicecentre i sektoren og store institutioner som har valgt at løse administrative opgaver i centrale enheder. Herudover er der indhentet erfaringer som er opsamlet i forbindelse med Finansministeriets analyse af tværministerielle servicecentre, erfaringer fra statslige institutioner og Deloitte's erfaringer fra den private sektor.

Analysen er opbygget i følgende trin:

Opstilling af modeller (kapitel 2)

Der foretages indledningsvist en kort gennemgang af rationalet for at etablere administrative servicecentre i uddannelsessektoren, samt en gennemgang af de potentielle ulemper.

Dernæst opstilles to modeller for etablering af administrative servicecentre – henholdsvis en model hvor der etableres fire store servicecentre (model 1) og en model, hvor der etableres cirka 25 mindre servicecentre (model 2). Modellerne beskrives på en række forskellige dimensioner, herunder organisationsform, opgaveområder og antal ansatte samt geografisk og institutionsmæssig dækning.

Beskrivelse af nuværende opgaveløsning (kapitel 3)

Der foretages en beskrivelse af de omfattede uddannelsesinstitutioners nuværende tilrettelæggelse af administrative opgaver og støttefunktioner, herunder i hvilket omfang institutionerne benytter sig af servicecentre eller udlicitering. Endvidere kortlægges institutionernes aktuelle ressourceforbrug på de pågældende opgaver.

Beskrivelse af fremtidig opgaveløsning (kapitel 4)

Der foretages en skitsering af mulige arbejdsdelinger mellem institutioner og servicecenter i forhold til de opgaveområder, som er vurderet egnede til løsning i administrative servicecentre.

Vurderingen af hvorvidt en opgavetype kan siges at være egnet til at lægge ud i et servicecenter afhænger af en række forhold, herunder blandt andet en vurdering af mulige synergieffekter, strategisk betydning i forhold til kerneforretningen, procestypen (almene eller specielle) samt muligheden for at etablere klare opgavedelinger mellem leverandør og aftager og endelig behovet for ledelsesmæssig indblanding i opgaveløsningen.

Analyse af fordele/ulemper samt implementeringsstrategi (kapitel 5)

Der foretages en komparativ analyse af fordele og ulemper ved de to modeller i forhold til en række parametre, der knytter sig til implementerings- og driftsfasen. De gennemgående og centrale spørgsmål er her 1) hvilken type servicecenter er lettest at implementere og 2) hvilken type servicecenter vil kunne levere mest værdi i den efterfølgende driftsfase.

I analysen af implementeringsstrategi foretages en analytisk gennemgang af de særlige forhold, der gør sig gældende for tværgående administrative servicecentre indenfor selvejesektoren. Herunder hvilke redskaber som staten har til rådighed for at minimere disse risici. Analysen tager afsæt i de generelle implementeringsrisici, der er ved at oprette servicecentre og fremhæver de elementer, som kræver særlig opmærksomhed.

Tids og aktivitetsplan (kapitel 6)

Der er med afsæt i Deloitte's metodeværktøj og generelle erfaringer med at opbygge servicecentre er der opstillet en overordnet tids- og aktivitetsplan for implementering af servicecentre i de to modeller.

Potentiale og etableringsomkostninger (kapitel 7 og 8)

På baggrund af de indsamlede data er der gennemført en analyse af det økonomiske potentiale ved en ændret organisering af de administrative opgaver. Effektiviseringspotentialet opgøres som differencen mellem ressourceforbruget i dag og det skønnede ressourceforbrug i en fremtidig ny organisering. Potentialeberegningen er baseret på et internt benchmark med udgangspunkt i den effektivitet som erhvervsskolerne allerede har opnået.

Endelig er der foretaget en analyse af etableringsomkostningerne for de to modeller. Denne del af analysen tager udgangspunkt i de erfaringer, som er opsamlet i forbindelse med Finansministeriets analyse af tværministerielle administrative servicecentre.

1.5 Usikkerheder i beregninger og håndtering af disse

Som nævnt bygger analysen på en spørgeskemaundersøgelse, der er udsendt til samtlige omfattede institutioner samt en række supplerende dataindsamlingsaktiviteter, der har haft til hensigt at tilvejebringe et så validt og retvisende grundlag for analysen som muligt, indenfor de givne rammer.

Der er dog en række usikkerhedsmomenter i forhold til den anvendte analysemodel og datagrundlaget, som kan have betydning for analysens validitet. I nedenstående tabel er usikkerhederne beskrevet samt Deloitte's håndtering heraf.

Figur 1.4 Usikkerheder og håndteringen heraf

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. På rengøringsområdet er der foretaget en meget dybdegående validering af datagrundlaget.

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, gennemsnitslønninger 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 gennemsnitslønninger.	Det er i samråd med opdragsgiver valgt at anvende en overheadsats på 100.000 kr. pr. årsværk. 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 følsomhedsberegninger med henblik på at teste følsomheden af de anvendte satser og gennemsnitslønninger.
Forudsætninger om effektiviseringsprocenter i modellerne	Estimeringen af potentialet ved etablering af servicecentre og øget udlicitering er baseret på antagelser om, at alle institutioner ved brug af servicecentre vil kunne opnå en bestemt opgaveeffektivitet. Analyseresultatet er derfor følsomt over for antagelser om, hvilken effektiviseringsprocent der vil kunne opnås i hver model, 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 benchmark analyse, 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 servicecentre og 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.
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 (f.eks. antallet af modtagne faktura), 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 potentiale vurdering	Den anvendte metode kan give en overordnet indikation af det økonomiske potentiale og et skøn over de omkostninger, der vil være forbundet med at implementere modellerne.	Det ligger uden for rammerne af opgavekommissoriet at etablere en detaljeret business case for etableringen af servicecentre. Dette vil imidlertid være et naturligt næste skridt i forbindelse med etableringen af servicecentre 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 opregnede landsplanpotentiale.	Deloitte vurderer, at den valgte opregningsfaktor i forhold til andre tilgængelige faktorer giver det bedste grundlag for vurderingen af landsplanpotentialet.
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 enkelte mindre institutioner 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.

Særligt vedrørende gymnasier, SoSu – skoler og VUC'ere

Gymnasier, SoSu og VUC blev pr. 1 januar 2007 udskilt af de daværende amter. Erhvervsskolerne har derimod været selvejende uddannelsesinstitutionen siden starten af 90-erne, og har indenfor de sidste 10 år været omfattet af en koncentration mod færre og større uddannelsesinstitutioner. Dette forløb har medført en fokusering på ledelse og drift, herunder fokus på effektiv tilrettelæggelse af administrative opgaver og støttefunktioner. De nye selvejende uddannelsesinstitutioner har ikke, i kraft af deres hidtidige tilknytning til amterne haft samme muligheder og fokus.

Ud over disse forhold omkring data er der en række yderligere forhold omkring involvering af sektoren, som bør nævnes:

- Der er ikke sikret repræsentativitet blandt de interviewede institutioner i forbindelse med kvalificeringen af potentialet på rengøringsområdet, da der er fokuseret på at opsamle informationer for institutioner, som løser opgaven på forskellig vis. Det vil sige at der kan være særlige forhold vedrørende rengøring som ikke fuldt ud kan belyses på baggrund af de interviewede institutioner.

- Deloitte har ikke haft mulighed for bred inddragelse af sektoren og dermed for validering af analysens konklusioner. Dette skyldes, at opdragsgiver valgte, at Deloitte ikke i analysefasen skulle mødes med institutionsforeningerne, og at det inden for tidsrammen (herunder på grund af ændringer i opgavens forudsætninger) ikke været muligt at gennemføre workshops med udvalgte institutioner.
- Der må forventes at være en vis modstand i sektoren imod et statsligt initiativ, der knytter frivillig oprettelse af servicecentre sammen med en samtidig reduktion af taxametertilskud. Især hvis sektorens muligheder begrænser sig til store servicecentre med 50-60 institutioner. Forandringsledelsesopgaven fra statens side vurderes derfor at være stor, såfremt potentialet skal realiseres.

Det er på den baggrund Deloitte's vurdering, at opdragsgiver i form af bred inddragelse af sektoren i forbindelse med en implementeringsforberedelsesanalyse med fordel vil kunne foretage en yderligere kvalificering af analysens resultater efter samme tilgang som i forbindelse med etableringen af de tværministerielle servicecentre inden for staten. Ud over, at bred inddragelse af institutionerne vil tilvejebringe et grundlag for en detaljeret implementeringsplan, kan man derved søge at opnå en større opbakning i sektoren til at gennemføre forandringsprocessen via højere grad af ejerskab over både proces og potentiale.

Afslutningsvis skal det bemærkes, at effektiviseringspotentialet kun kan opnås, hvis sektoren har de rette rammer for at etablere og drive servicecentre, herunder mulighed for at begrænset det økonomiske ansvar. Det bør derfor afklares om de nuværende rammebetingelser er tilstrækkelige eller om der er behov for justeringer.

2 Modeller for servicecentre i selvejende uddannelsesinstitutioner

Formålet med dette afsnit er at opstille de modeller, som den efterfølgende analyse vil blive opbygget omkring. Afsnittet vil koncentrere sig om mere eller mindre givne grundvilkår som centrene skal agere i. Dette gælder særligt forhold vedrørende juridisk status, geografisk afgrænsning og finansieringsmodel. Afsnittet vil dog blive indledt med en generel introduktion til rationalet bag etablering af servicecentre.

2.1 Hvorfor etablere servicecentre i uddannelsessektoren

Ressourceforbruget til håndtering af administrative opgaver inden for gymnasier, erhvervsskoler, VUC og SOSU-uddannelser i relation til økonomi, løn, personale, it og bygningsdrift er ganske betragteligt. Deloitte har opgjort det samlede personalerelaterede ressourceforbrug på disse opgaver til 2,3 mia.kr.

Deloitte's kortlægning har vist, at de administrative opgaver i dag i vid udstrækning løses ude på de enkelte institutioner. Der er dog en række undtagelser. Først og fremmest ses der en række eksempler på, at fusionerede uddannelsesinstitutioner har konsolideret og effektiviseret deres administrative opgaver ved at samle administrationen for de fusionerede uddannelsesinstitutioner på én lokation.

Herudover er der enkelte eksempler på, at uddannelsesinstitutioner er gået sammen om at løse administrative opgaver i servicecentre og har høstet væsentlige effektiviseringsgevinster ad denne vej.

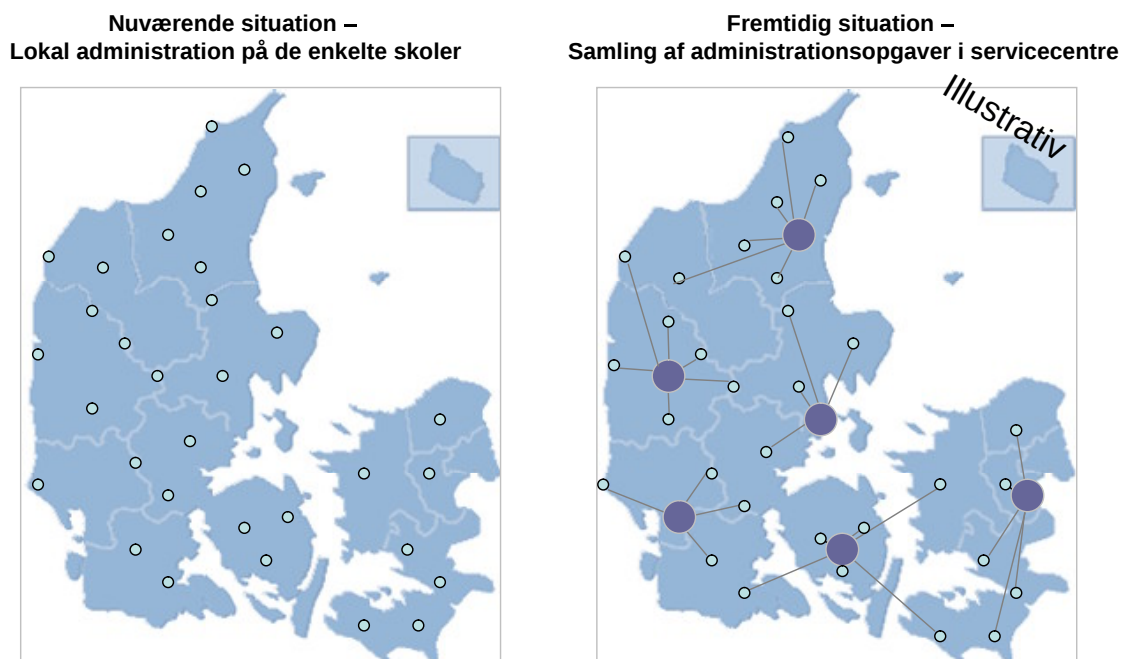
Et administrativt servicecenter kan defineres som en samling af administrative funktioner på tværs af institutioner, således at flere institutioner serviceres af samme administrative enhed. Centret leverer veldefinerede ydelser til interne kunder og leverer service med aftalte omkostnings- og kvalitetsmål 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. Formålet med at samle de administrative opgaver i servicecentre er med dette udgangspunkt:

1. Professionalisering af administrationen
2. Øget opgavevolumen (stordriftsfordele)
3. Samling af spidskompetencer og reduceret afhængighed af enkeltpersoner

4. Mere professionelle arbejdspladser og dermed bedre mulighed for fremtidig rekruttering af kvalificeret arbejdskraft
5. Institutionsledelsens øgede fokus på kerneopgaver

Disse mulige fordele analyseres nærmere i kapitel 5. I figuren nedenfor er illustreret henholdsvis den nuværende situation, hvor administrationen som altovervejende hovedregel løses på den enkelte skole, og en fremtidig situation, hvor administrative opgaver er samlet i servicecentre.

Figur 2.1 Nuværende og fremtidig situation – Samling af administrationsopgaver i servicecentre



Der er desuden en række potentielle ulemper og barrierer ved etablering af servicecentre, som også skal tages med i betragtning, når det skal vurderes, hvilke opgaver der med fordel kan løses i et servicecenter:

1. Manglende lokal forståelse og fleksibilitet
2. Tab af administrativ strategisk kompetence på institutionen og store krav til aftalegrundlag
3. Afhængighed af administrative servicecentre

Givet de potentielle fordele og ulemper må beslutningen om at etablere administrative servicecentre altid bero på en grundig foranalyse af de konkrete fordele og ulemper. I kapitel 5 foretages en nærmere analyse af de ovennævnte fordele og ulemper med udgangspunkt i to modeller for etablering af servicecentre i uddannelsessektoren.

2.2 Opstilling af to modeller

I den oprindelige analyse blev der defineret tre forskellige typer administrative servicecentre, henholdsvis ét nationalt servicecenter, flere nationale servicecentre og mindre regionale servicecentre. Nærværende analyse tager udgangspunkt i disse modeller men vil i forhold til de nærmere analyser af de mere konkrete forhold omkring de oprindelige modeller opstille to reviderede modeller.

Udgangspunktet for analysen er, at *uddannelsesinstitutionernes deltagelse i et servicecenter skal være frivillig*. Det skal således være frivilligt for den enkelte uddannelsesinstitution om de ønsker at få sine opgaver løst via etablering af et fælles servicecenter eller ønsker fortsat at varetage opgaverne selvstændigt. Staten vil således ikke få ansvaret for selve etablering og drift af servicecentre. Dette ansvar forudses at ligge hos institutionerne selv. Men staten vil skulle skabe de rette rammebetingelser for, at institutionerne kan og vil gå sammen om opgaverne og etablere fælles administrative servicecentre.

Model 1: Etablering af fire store servicecentre

Der opstilles en model, hvor der etableres få, store administrative servicecentre (fremover benævnt model 1).

Store centre er i samarbejde med opdragsgiver blevet defineret til at være servicecentre, der hver servicerer 50-60 institutioner. I Deloitte's oprindelige analyse af potentialet for etablering af servicecentre i selvejesektoren svarer dette til scenariet med flere, nationale fællesskaber.

Med knap 250 institutioner i alt indebærer denne definition oprettelse af op til 4 til 5 servicecentre pr. opgaveområde. Med fire overordnede opgaveområder, økonomi og planlægning, løn og personale, it og indkøb samt bygningsservice, vil der kunne oprettes mellem 4 og 20 centre afhængig af, om centrene hver dækker et eller flere opgaveområder.

Det ligger i modellen, at staten opstiller snævre rammer for designet af centrene og involverer sig tæt i selve designet for at sikre, at modellens potentiale realiseres

Model 2: Etablering af cirka 25 mindre servicecentre

Deloitte har i dialog med opdragsgiver valgt også at belyse en alternativ model, hvor der etableres en række små servicecentre, der hver består af et mindre antal institutioner³ (fremover benævnt model 2).

³ I Deloitte's oprindelige analyse af potentialet for etablering af administrative servicecentre i selvejesektoren svarer dette til scenariet med mindre, regionale servicecentre.

I analysen tages der udgangspunkt i, at servicecentre i model 2 består af 10 institutioner i gennemsnit nogenlunde svarende til servicecentre af den størrelse der eksisterer i sektoren i dag. Med 10 institutioner pr. servicecenter vil der kunne etableres op til 25 servicecentre i hvert af opgaveområderne.

Det ligger som et element i denne model, at staten giver brede rammer for designet af centrene og ikke spiller en aktiv rolle i selve designprocessen.

2.3 Servicecentrenes konkrete udformning

I dette afsnit diskuteres, hvordan de forskellige servicecentre konkret kan udformes. Det er valgt at fokusere på tre forskellige dimensioner, der hver især har stor indflydelse på, hvordan servicecentre vil se ud i praksis:

1. Organisationsform
2. Opgaveområder og antal ansatte
3. Geografisk og institutionsmæssig dækning

Organisationsform

Det er med det eksisterende regelsæt muligt at etablere fælles administrative servicecentre, og der eksisterer i dag et mindre antal servicecentre⁴. Reglerne indeholder imidlertid visse begrænsninger for udviklingen af servicecentre. Disse vedrører ikke mindst den manglende mulighed for afdækning af økonomiske risici gennem selskabsdannelse⁵. I boksen nedenfor beskrives denne problematik med udgangspunkt i to af de eksisterende administrative servicecentre i sektoren.

Boks 2.2: Organisationsforhold i to eksisterende servicecentre

Gymnasiesamarbejdet i Roskilde består af seks gymnasier i det tidligere Roskilde Amt. Samarbejdet er overordnet baseret på en model, hvor parterne overlader opgaver til fælles varetagelse hos værtsinstitutionen, Roskilde Amts Gymnasium. Opgaverne udføres med reference til styregruppen, som består af en repræsentant fra hver af parterne.

Beslutninger i styregruppen træffes ved simpelt stemmeflertal, idet hver skole dog har vetoret i forhold, som vurderes at være af væsentlig betydning for parten. Værtsinstitutionen har den formelle ejerskabsstatus til udstyr og bygninger og er den formelle arbejdsgiver for de administrative medarbejdere. Rektor for Roskilde Amts Gymnasium er direktør for fællesskabet og således i sidste ende

⁴ Jævnfør Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 50 af 27. januar 2006 om selvejende uddannelsesinstitutioners varetagelse af administrative opgaver for andre selvejende uddannelsesinstitutioner og om administrativt samarbejde mellem selvejende uddannelsesinstitutioner.

⁵ I nævnte cirkulære af 27. januar 2006 fremgår det blandt andet, at det "[...] i henhold til gældende lovgivning ikke [er] muligt for selvejende institutioner i Undervisningsministeriets regi at oprette en ny juridisk person i form af et interessentskab/konsortium, et aktieselskab eller en ny fond/selvejende institution eller forening med henblik på, at administrative opgaver udliciteres til denne nye juridiske person."

ansvarlig for dets aktiviteter.

Samarbejdet har hidtil fungeret med en høj grad af konsensus og en relativ uformel forretningsgang mellem gymnasierne og i forhold til anvendelse af fællesskabets ydelser. Samarbejdsmodellen baserer sig således i høj grad på tillidsforhold.

Alle deltagende gymnasier betaler et månedligt kontingent pr. årselev. Eventuelt over- eller underskud i fællesskabet fordeles mellem parterne.

It-samarbejdet EFIF er etableret i samarbejde mellem og ejes af Århus Købmandsskole og Handelsskolen København Nord. Øvrige institutioner indgår som såkaldte gæster. Gæsteinstitutionerne indgår i et repræsentantskab, som mødes årligt, og som kan afgive indstillinger til ejerne. EFIF's direktion træffer beslutninger med bindende virkning for medlemsskolerne vedrørende ethvert anliggende under EFIF's virke. Beslutninger, som vil påføre den enkelte medlemsskole omkostninger eller investeringer på mere end 10 procent af årets EFIF-kontingent, skal dog først træffes ved flertalsbeslutning i EFIF's repræsentantskab.

Århus Købmandsskole og Handelsskolen København Nord har valgt ikke at udvide EFIF-samarbejdet yderligere, før der er fundet en løsning på, hvordan institutionernes økonomiske risiko kan indkapsles. Således har EFIF's advokat vurderet, at den ansvarsfraskrivelse, som ligger i aftalegrundlaget, ikke er retlig holdbar, hvorfor ejerskolerne som vært i sidste ende kan holdes ansvarlige. Bestyrelserne har udtrykt ønske om at udskille EFIF i et selvstændigt selskab for at sikre en tilstrækkelig ansvarsdeling. Dette har hidtil ikke været muligt inden for rammerne af den gældende lovgivning.

EFIF drives som et nonprofitfællesskab. Eventuelt over- eller underskud, der ligger ud over en årlig konsolideringsplan, fordeles mellem de deltagende institutioner.

Opdragsgiver har på den baggrund sideløbende med Deloitte's analyse bedt Kammeradvokaten om at foretage en juridisk vurdering af de retlige rammer for etablering af servicecentre i selvejesektoren, herunder muligheden for at isolere den økonomiske risiko og skabe en beslutningsdygtig ledelse. I boksen nedenfor er gengivet en række centrale passager herfra.

Boks 2.3: Uddrag af Kammeradvokatens vurdering om selskabskonstruktion

Selskabsform

"De administrative fællesskaber forudsættes organiseret i aktieselskabsform. Dette betyder, at aktieselskabslovens regler finder anvendelse i det omfang, de ikke måtte være fraveget ved særlig lovgivning om administrative fællesskaber. [...] Derimod bør man normalt ikke foretage substantielle fravigelser, som ikke har hjemmel i aktieselskabsloven, hvis aktieselskabsbetegnelsen ønskes anvendt."

"Jeg bemærker i den forbindelse, at aktieselskabsformen ikke er en betingelse for opnåelse af begrænset hæftelse for deltagerne. [...] Fordelen ved anvendelse af aktieselskabsformen er blandt andet at dette er en kendt og indarbejdet selskabsform, der i forvejen er reguleret af aktieselskabsloven."

"[...] det administrative fællesskab skal udføre hovedparten af sin virksomhed med de institutioner, som den ejes af. [...] Samtlige institutioner skal således være aktionærer i selskabet."

Vetoret

"Jeg lægger til grund, at der vil være tale om udbudspligtige ydelser [...]. Dette betyder blandt andet, at de administrative fællesskaber alene kan levere sådanne ydelser uden udbud, såfremt betingelserne for in house-ydelser er opfyldt. [...] Kravet om deltagernes kontrol som forudsætning for opfyldelse af in house-betingelsen indebærer, at det skal være muligt for den enkelte institution at påvirke virksomhedens

beslutninger, i hvert fald for så vidt angår leverancer til den pågældende institution og i forhold til vigtige beslutninger [...]. Det kan overvejes, om den enkelte institution nødvendigvis skal være tillagt en veto i ethvert spørgsmål, eller om en sådan veto kan begrænses til beslutninger af væsentlig betydning."

Finansiering

"I modellen forudsættes det, at fællesskaberne finansieres ved, at der sendes regning til de deltagende virksomheder for leverede ydelser."

"Selskabet skal stiftes med en aktiekapital [...]. Aktiekapitalen kan indbetales kontant eller ved indskud af aktiver og eventuelt tillige passiver. "

Kilde: Skrivelse af 26. september 2007 fra Kammeradvokaten til Undervisningsministeriet

Deloitte har lagt til grund for nærværende analyse, at det sikres, at der kan dannes fælles servicecentre med begrænset økonomisk ansvar. Der lægges endvidere til grund, at disse servicecentre kan have en brugerkreds på op til 100 institutioner⁶.

Endvidere forudsættes det, at der etableres en stærk daglige ledelse og en professionel bestyrelse og begrænset involvering fra de deltagende institutioner, herunder i bestyrelsesarbejdet. Dette er vigtigt – især i de store centre – da der ellers er risiko for, at servicecentrene underlægges ineffektiv styring af servicecentrene som følge af den flerhed af beslutningstagere, der ligger i især modellen med store servicecentre.

Der vil være behov for at afklare vilkårene for institutioners udtrædelse af centrene. Udtrædelse reducerer kundegrundlaget og dermed servicecentrets omsætning. I yderste fald kan deltageres udtrædelse betyde, at grundlaget for centret helt forsvinder, og at centret går konkurs.

Der lægges endvidere til grund, at centrene vil blive finansieret ved, at institutionerne betaler for ydelserne i henhold til reglerne om indtægtsdækket virksomhed. Det lægges endelig til grund, at de enkelte institutioner skal kunne indskyde en vis kapital i servicecentrene⁷.

Det ligger udenfor rammerne af nærværende analyse at afdække nærmere, hvordan de retlige rammer kan tilpasses, således at de ovennævnte forhold muliggøres.

⁶ Jf. Kammeradvokatens notat til Undervisningsministeriet af 14. september 2007 og skrivelse til Undervisningsministeriet af 26. september 2007.

⁷ Det ligger uden for rammerne af analysen at gå nærmere ind i en diskussion af forskellige betalingsmodeller, det vil sige om betalingen for eksempel vil være knyttet til den enkelte institutions faktiske forbrug af ydelser eller tage form af faste grundbetalinger (evt. kombineret med tilkøbsmuligheder), og at definere de økonomiske betingelser ved en udtrædelse af samarbejdet, herunder til hvem og under hvilke vilkår institutionerne kan sælge deres andel af centret. Begge forhold bør analyseres nærmere i forbindelse med fastlæggelse af en endelig implementeringsstrategi.

Opgaveområder og antal ansatte

Af den oprindelig analyse blev det analyseret, hvilke opgaveområder Deloitte har vurderet som egnede til at blive løst i fælles servicecentre. Overordnet drejer det sig om aktiviteter i de fire hovedområder: økonomi og planlægning, løn og personale, it og indkøb samt bygningsservice.

De administrative opgaver kan organiseres i såkaldte en- eller flerstrengede centre, det vil sige centre, der omfatter et eller flere af de fire overordnede opgaveområder. Der er i både privat og offentligt regi eksempler på begge typer og på forskellige kombinationsmuligheder.

Deloitte har ikke lagt til grund for beregningen af potentialet, at der skulle være en højere produktivitet, hvis flere opgaveområder samles i samme center. Der kan dog være andre forhold, som spiller ind til fordel for flerstrengede centre. For den enkelte institution kan det for eksempel styringsmæssigt være enklere kun at deltage i få centre (herunder et enkelt center). Hertil kommer, at samling af opgaveområderne i flerstrengede centre i sig selv kan skabe større og mere varierede arbejdspladser, hvilket også kan tale for denne løsning. Imod flerstrengede centre taler en mere kompleks organisationsstruktur, hvor opgaveområder kan blive systematisk nedprioriteret til fordel for de opgaveområder som har ledelsens særlige fokus. Hertil kommer problemer i forhold til korrekt prisfastsættelse. Desuden må det forventes, at der i enstrengede centre af en vis størrelse vil være mulighed for at skabe varierende og udviklende arbejdspladser indenfor de enkelte administrative opgaveområder.

I den forbindelse vil det være relevant at se på, hvor mange medarbejdere de selvejende institutioners servicecentre kan forventes at beskæftige inden for de forskellige opgaveområder. Tabellen nedenfor angiver Deloitte's skøn over medarbejderantallet i modellen med få, store servicecentre og i modellen med mange, mindre servicecentre. Skønnet tager udgangspunkt i de oprindeligt beregnede potentialer.

Tabel 2.4: Antal medarbejdere i de to modeller (groft estimat)*

	Antal medarbejdere pr. opgaveområde			
	Økonomi og planlægning	Løn og personale	It og indkøb	Bygningsservice (primært lokalt udførende)
Model 1 (4 store centre)	40	40	136	225
Model 2 (25 centre)	8	8	25	35

* Der er tale om skøn. Der henvises til kapitel 7 for nærmere baggrund og beregningsforudsætninger.

Som det fremgår, vil en model med fire flerstrengede centre give cirka 440 medarbejdere pr. center, hvoraf cirka halvdelen – altså cirka 215 medarbejdere – fysisk vil være placeret i servicecentret (idet bygningsservice primært vil blive udført lokalt, men styret centralt). Opgaveområderne økonomi/planlægning og løn/personale vil hver have cirka 40 medarbejdere og it/indkøbsafdeling

vil have cirka 136 medarbejdere. Hertil kommer en bygningsserviceafdeling med cirka 225 medarbejdere.

I modellen med mange mindre servicecentre vil der skønsomt (med 10 institutioner pr. center i gennemsnit) være i størrelsesordenen 75 medarbejdere i 25 multistrengede centre, hvoraf ca. halvdelen primært ville arbejde lokalt. Det vil sige, at flerstrengede centre her vil få i størrelsesordenen 40 medarbejdere. Som det fremgår, vil enstrengede centre i denne model medføre arbejdspladser med ned til 8 ansatte pr. servicecenter.

Disse tal giver samlet et billede af, at model 1 med fire store servicecentre vil danne grundlag for relativt store faglige miljøer, hvorimod model 2 med 25 mindre servicecentre vil have relativt få medarbejdere på de enkelte områder og dermed indeholde begrænsede muligheder for at skabe faglige miljøer. I model 2 vil de faglige miljøer dog være større end i de nuværende institutioner. Analysen vil nedenfor komme nærmere ind på dette spørgsmål.

Geografisk og institutionsmæssig sammensætning

Det er ikke på forhånd givet, om institutionerne skal finde sammen i geografisk afgrænsede områder, eller om servicecentre vil opstå på tværs af landet. Det er heller ikke givet, om institutionerne skal finde sammen på tværs af institutionstyper eller snarere finde sammen i servicecentre, der kun indeholder specifikke institutionstyper.

For så vidt angår den geografiske dækning, er der blandt eksisterende servicecentre eksempler på både geografisk spredte samarbejder og lokalt forankrede samarbejder⁸.

Der er ingen tvivl om, at den teknologiske udvikling i høj grad har muliggjort geografisk afkobling mellem servicecenter og kunde. Der findes således et meget stort antal eksempler på virksomheder, der har samlet administrative opgaver i servicecentre i for eksempel Østeuropa.

På visse af de opgaveområder, som indgår i nærværende analyse, vil der dog være aktiviteter, som kræver fysisk tilstedeværelse på institutionerne. Det gælder bygningsservice, hvor pedeller nødvendigvis må udføre arbejdet lokalt. Og for i bedst mulige omfang at kunne udnytte fordelene ved fælles servicecentre, det vil sige mulighed for at tilrettelægge arbejdet bedre på tværs af skolerne, må pedellerne relativt nemt kunne komme fra den ene institution til den anden. Det bemærkes dog, at man ikke kan udelukke, at ledelsen af pedellerne kan foregå i stor geografisk afstand fra selve udførelsen af arbejdet. Det er blot nødvendigt, at den enkelte pedel kun er tilknyttet skoler, der ligger inden for en begrænset kørselsafstand.

⁸ It-samarbejdet EFIF er således geografisk spredt med deltagende institutioner fra både Jylland og Sjælland, mens gymnasiesamarbejdet i Roskilde er lokalt forankret og udelukkende består af institutioner i samme geografiske område.

Ligeledes kræver visse aktiviteter inden for it-området lokal tilstedeværelse i forbindelse med opsætning af udstyr og visse dele af helpeskefunktionen. Erfaringerne viser dog, at dette ikke behøver at udelukke, at fællesskabet er geografisk spredt, men blot at der skal være medarbejdere til rådighed i nærheden af de forskellige lokationer. En lignende model kunne i princippet også opbygges inden for bygningsservice.

I forbindelse med Deloitte's analyse af de egnede opgaver i servicecentre, herunder anvendelsen af it-understøttelse, er der generelt ikke fundet grundlag for, at servicecentre mest hensigtsmæssigt skal bestå af samme institutionstyper. Det vurderes således, at forskellige lønsystemer, overenskomster eller andre særlige forhold kan håndteres inden for rammerne af samme servicecenter. Det samme gælder i endnu højere grad på it- og bygningsserviceområdet.

I praksis vil de mindre servicecentre dog have vanskeligheder med at håndtere især lønområdet for flere forskellige institutionstyper på grund af forskellige overenskomster og forskellige systemstandards. Som det fremgår af foregående afsnit, skønnes de mindre centre således kun at have omkring otte medarbejdere i snit til løn- og personalefunktionen. Dette betyder i praksis, at der vil være meget snævre rammer for opbygning af forskellige ekspertiser, hvilket kan blive en de facto-barriere for mindre lønsamarbejder på tværs af institutionstyper.

Hertil kommer, at nogle institutioner kan være mest tilbøjelige til at ønske samarbejde med kolleger inden for samme skoletype. Det kan skyldes kulturforskelle, for eksempel mellem gymnasier og erhvervsskoler, eller ønsket om at bruge et servicecenter som et egentlig fagligt netværk.

Modellen 2 med 25 mindre servicecentre vil derfor givetvis indeholde en række servicecentre, som primært består af én institutionstype, og som bliver lokalt forankrede.

2.4 Opsummering af de to modeller

I nedenstående tabel er de gennemgåede kendetegn opsummeret i forhold til de to modeller.

Tabel 2.5 Opsummering af de to modeller

Kendetegn	Model 1 (4 store centre)	Model 2 (cirka 25 mindre centre)
Deltagelse	Frivillig	Frivillig
Organisering	Afgrænset økonomisk ansvar og stærk ledelsesstruktur	Afgrænset økonomisk ansvar og stærk ledelsesstruktur
Finansieringsform	Indtægtsdækket virksomhed	Indtægtsdækket virksomhed
Centertyper	Multistrengt	Enstrengt eller multistrengt
Skønnet størrelse af hvert center	Cirka 440 årsværk	Fra 8 til 75 årsværk
Geografisk afgrænsning	Regional	Frivillig – men formodentligt lokalt
Institutionssammensætning	Forskellige typer institutioner	Typisk én type institution

I det næste afsnit gennemgås de forskellige opgaver, som er vurderet egnede, for at afdække opgaveløsningen mellem institutionen og centret.

3 Nuværende opgavetilrettelæggelse

I dette afsnit gives en kort beskrivelse af de omfattede uddannelsesinstitutioners nuværende tilrettelæggelse af administrative opgaver og støttefunktioner, herunder i hvilket omfang institutionerne benytter sig af servicecentre eller udlicitering. Endvidere kortlægges institutionernes aktuelle ressourceforbrug på de pågældende opgaver.

3.1 Omfattede uddannelsesinstitutioner

De uddannelsesinstitutioner, der er omfattet af analysen fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 3.1: Omfattede uddannelsesinstitutioner

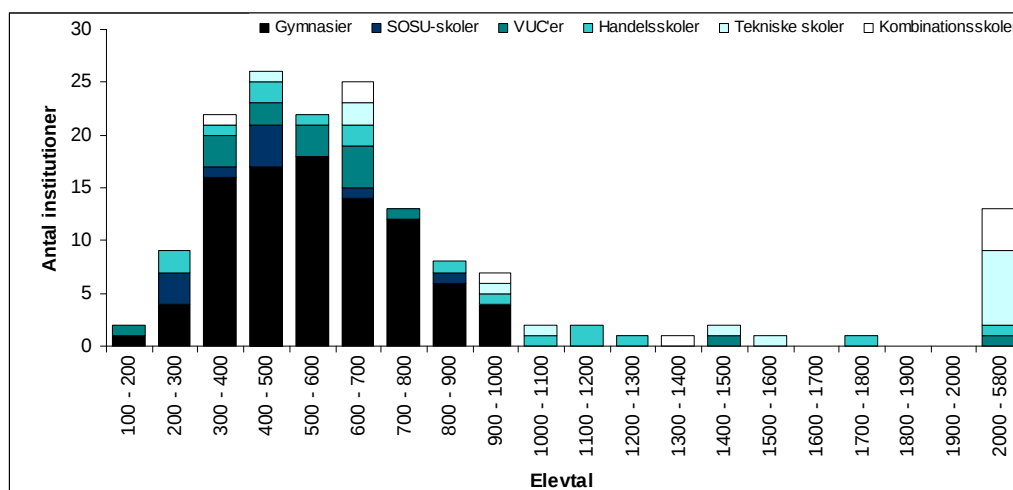
De almene gymnasier	Udbyder en treårig ungdomsuddannelse (stx), og hf (højere forberedelseseksamen)
VUC	Udbyder grundlæggende voksenuddannelse til personer over 18 år. Undervisningen består af en bred vifte af fag og niveauer, herunder for eksempel 9.-10. klasse for voksne, hf-enkeltfag og gymnasiale suppleringskurser.
SOSU	Udbyder uddannelse til Social- og sundhedsassistent, pædagogisk grunduddannelse og pædagogisk merituddannelse
Handelsskolerne	Udbyder handelsgymnasieeksamen (hhx) merkantile erhvervsuddannelser og arbejdsmarkedsuddannelser (AMU).
De tekniske skoler	Udbyder blandt andet tekniske erhvervsuddannelser, htx og arbejdsmarkedsuddannelser (AMU)
Kombinationsskoler	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-centre	Udbyder arbejdsmarkedsuddannelser (AMU)

Antallet af institutioner indenfor hver af de nævnte uddannelsestyper fremgår af tabellen nedenfor. Endvidere er det samlede antal STÅ/årselever og den samlede bevilling for de seks typer af institutioner angivet.

Tabel 3.2 Ungdomsuddannelser – 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	826	15.418	63

Langt de fleste institutioner er gymnasier (52%). Den næststørste institutionsgruppe er handelsskolerne, der udgør cirka 14% af institutionerne. I figuren nedenfor er institutionerne fra spørgeskemaets stikprøve opdelt efter deres størrelse målt i antal årselever.

FIGUR 3.3 Institutionernes størrelse


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 300 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.

3.2 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 service.

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

Tabel 3.4 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
	Evaluerings, 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.

3.3 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. En stor del af de opgaverne vedrørende bl.a. bygningsdrift, rengøring, it-drift bogadministration er dog også før kommunalreformen blevet løst på skolerne. 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 servicecenter 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 til Universitets- og Bygningsstyrelsen.

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 servicecenter (som vært eller gæst).

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

Tabel 3.5 Institutionernes varetagelse af administrative opgaver i procent

Opgaver	Erhvervsskoler			Gymnasier, SOSU-skoler og VUC'er		
	Institutionen selv	Sam-arbejde	Privat leverandør	Institutionen selv	Sam-arbejde	Privat leverandør
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 (for eksempel systemdrift 34%, leverandør-styring og licensadministration 20% og brugersupport 21%), i forhold til lønbehandling (14%) samt i forhold til en række opgaver i relation til bygninger og service (for eksempel bygningsdrift 12%).

De kvalitative interview har vist, at en væsentlig del af de eksisterende servicecentre 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 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.

3.4 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 medarbejderes 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 ressourcestyling.

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 administrativt og tekniske personale for de seks institutionstyper.

Tabel 3.6 Antal medarbejdere – Gennemsnit

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 institutioner	4,3	9,6	9,1	3,7	26,7

Note: Det bemærkes, at gennemsnitsberegningerne dækker over forskellige institutions-størrelser og forskellige uddannelser. Tabellen siger derfor ikke umiddelbart noget om opgaveeffektivitet. Dette analyseres nærmere i potentialevurderingen i afsnit 6. To SOSU-skoler indgår ikke i beregningerne, idet deres ressourceangivelse markant oversteg de øvrige institutioner.

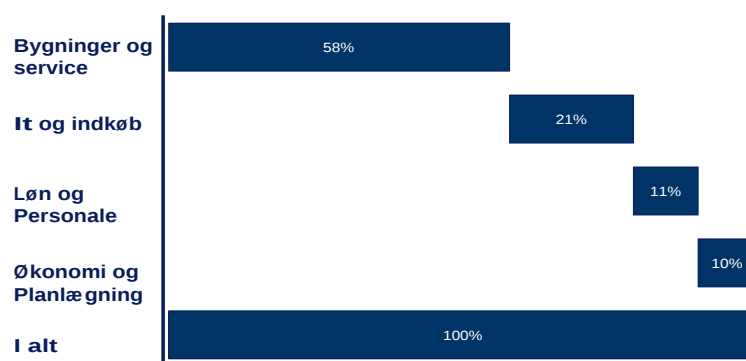
Det fremgår af tabellen, at:

- 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 årsværk. 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.

Deloitte har opgjort det samlede personalerelaterede ressourceforbrug på de administrative opgaver og støttefunktioner til i alt 2,3 mia.kr. i de omfattede institutioner. I figuren nedenfor er dette ressourceforbrug nedbrudt på de fire hovedopgaver, der er inkluderet i analysen.

Figur 3.7 Ressourceforbrug 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 over halvdelen af institutionernes samlede ressourceforbrug på administrative opgaver og støttefunktioner.

Det fremgår endvidere, at økonomi og planlægning og løn og personale er de opgave, der fylder mindst. Opgaverne udgør samlet set 20% af det samlede ressourceforbrug.

4 Fremtidig opgavedeling mellem institutioner og servicecentre

Formålet med dette afsnit er at skitsere mulige arbejdsdelinger mellem institutioner og servicecentre i forhold til de opgaveområder, som er vurderet egnede til løsning i administrative servicecentre. Det samlede billede af en mulig arbejdsdeling kan medvirke til at illustrere de stordriftsmuligheder og andre fordele, der kan opnås ved at etablere administrative servicecentre.

Kapitlet indledes med en gennemgang af de vurderingskriterier der er anvendt i analysen. Herefter gennemgås mulige fremtidige arbejdsdelinger på de fire hovedområder økonomi og planlægning, løn og personale, it og indkøb samt bygninger og service.

4.1 Om vurdering af opgaveegnethed og forskellige typer af servicecentre

Vurderingen af hvorvidt en opgavetype kan siges at være egnet til at lægge ud i et servicecenter afhænger af en række forhold, herunder blandt andet en vurdering af mulige synergieffekter, strategisk betydning i forhold til kerneforretningen, procestypen (almene eller specielle) samt muligheden for at etablere klare opgavedelinger mellem leverandør og aftager og endelig behovet for ledelsesmæssig indblanding i opgaveløsningen.

Tabel 4.1 Kriterier for egnethedsvurdering

Egnethed	Egnede opgaver
Synergieffekter	Opgaver, hvor der kan opnås synergier ved samling af opgaverne (ÅV-reduktion, øget kvalitet).
Strategisk vigtighed	Opgaver der ikke har strategisk betydning i forhold til institutionens kerneopgaver.
Standardiserbarhed	Opgaver der er gentagne og standardiserbare, og hvor kravene til opgaveløsningen kan beskrives i en serviceaftale.
Specialiseret opgave	Rådgivningsfunktioner, udviklingsopgaver o.l. som kræver en høj grad af faglig specialisering, der ikke er mulig at tilvejebringe på den enkelte institution.
Behov for ledelsesindblanding	Opgaver, hvor der er et lille behov for ledelsesindblanding i forhold til løsningen af opgaven (dvs. ikke behov for at styre de enkelte procestrin og derved lille lokalt kontrolbehov).

Der kan grundlæggende sondres mellem to typer af servicecentre. Et administrativt servicecenter der varetager transaktionsbaserede rutineopgaver, og et kompetencebaseret administrativt servicecenter (fremover kaldet et kompetencecenter).

I det transaktionsbaserede administrative servicecenter samles opgaver, der er kendetegnet ved en høj grad af standardiserbarhed og stor volumen. I et kompetencecenter er opgaverne ad hoc-prægede og løses af specialistkompetencer.

Tabel 4.2 Former for servicecentre

Administrativt servicecenter	Kompetencecenter
Samling af driftsopgaver der er præget af høj volumen/ gentagne handlinger.	Koncentrering af specialistviden i intern konsulentfunktion
Opgavevaretagelse kan specificeres og standardiseres.	Opgaverne er mere ad hoc i sin natur
Funktion i overvejende grad bemandet med for eksempel kontoruddannet personale.	Funktion bemandet med specialistkompetencer
Lav strategisk vigtighed i forhold til kernefunktioner	Kan løse mere strategiske opgaver
Eksempler på funktioner er: løn, bogføring og regnskab, rejseadministration	Eksempler på funktioner er: personalejuridisk bistand, momsafregning opstilling af regnskaber.

Analysen af en mulig fremtidig arbejdsdeling mellem institutioner og servicecenter er foretaget med udgangspunkt i en nedbrydning af opgaveløsningen i de selvejende uddannelsesinstitutioner indenfor de fire hovedområder økonomi og planlægning, løn og personale, it og indkøb samt bygninger og service i en række underliggende opgaver og arbejdsprocesser.

For hver opgave er der foretaget en vurdering af, om opgaverne kan varetages af servicecentret eller bør fastholdes på institutionen. Der er for hver opgave foretaget en mulig vægtning mellem servicecenter og institution i løsningen af underliggende processer, idet ovenstående egnethedskriterier har været lagt til grund. Disse vægtninger i opdelingen er samlet illustreret i oversigtstabeller for hvert opgaveområde. Desuden er anført, om en konkret opgave også kan muliggøre eventuelle rådgivningsydelser fra servicecentret (kompetencecenter).

For de opgaver der er vurderet egnede er der herefter udarbejdet et forslag til en mulig arbejdsdeling mellem institutioner og servicecenter i form af et såkaldt workflowdiagram.

Analysen nedenfor er baseret på de interview Deloitte har gennemført med eksisterende servicecentre i sektoren samt med institutioner, som har centraliseret dele af de administrative funktioner på tværs af lokale afdelinger. Deloitte har desuden i vidt omfang trukket på materiale, som er tilvejebragt i forbindelse med projektet med fælles statslig administration, samt egne generelle erfaringer med opbygningen af servicecentre.

4.2 Økonomi og planlægning

På området økonomi og planlægning er der identificeret seks opgaveområder, hvoraf to vurderes at indeholde aktiviteter, der er egnede til helt eller delvist at blive løst i et servicecenter, jf. tabellen nedenfor.

Tabel 4.3 Overordnet egnethedsvurdering – Økonomi og planlægning

Administrative opgaver og støttefunktioner	Opgaver	Løsning
Økonomi og planlægning	Taxameter- og tilskudsadministration mv.	Lokalt
	Overordnet planlægning og ressourcestyring	Lokalt
	Ekstern rapportering	Lokalt
	Budget og budgetopfølgning mv.	Lokalt
	Bogholderi og rejseadministration	Servicecenter
	Kassefunktion (ind- og udbetalinger)	Servicecenter

Det fremgår af tabellen, at opgaveområderne bogholderi, kassefunktion og tjenesterejser er vurderet egnede til servicecentre. Disse opgaver er alle kendetegnet ved at være gentagne og standardiserbare, at have begrænset strategisk betydning og at have et begrænset behov for løbende ledelsesmæssig indblanding. Herudover er det opgaver, som man mange steder – også i uddannelsessektoren – har erfaringer med centraliseret opgaveløsning.

De resterende opgaver indenfor økonomi og planlægning vurderes derimod i udgangspunktet mindre egnede til servicecentre, idet de har strategisk karakter eller kræver en tæt ledelsesinvolvering.

I tabellen nedenfor er der foretaget en foreløbig vægtning af den mulige opgavedeling mellem institution og servicecenter på de identificerede underopgaver inden for varetagelsen af bogholderi, kassefunktion og tjenesterejser. Det er endvidere markeret, hvor opgavens karakter gør det relevant at overveje om der kan etableres et kompetencecenter.

Tabel 4.4 Opgavedelinger bogholderi, kassefunktion, tjenesterejser

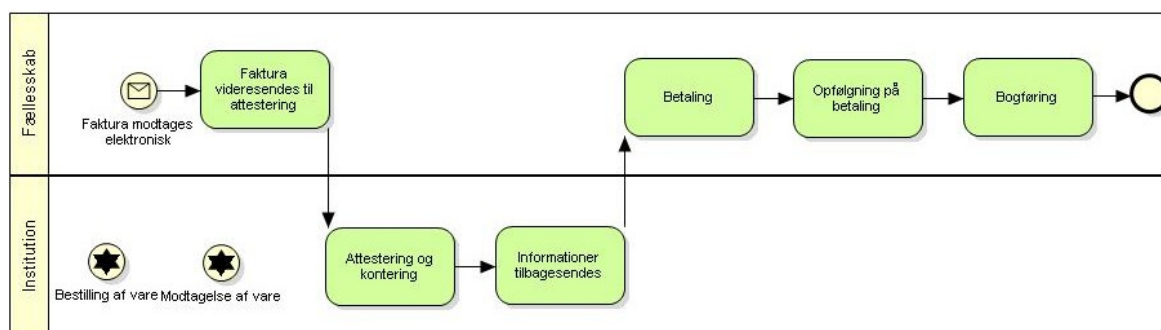
☐ Hele opgavevaretagelsen ☐ Ingen opgavevaretagelse	Service-center	Institution
Vedligeholdelse af kontoplan	☒	☐
Momsafregning	☒	☐
Opstilling af regnskaber, hensættelser, forpligtelser, ledelsesinformation	☐	☐
Afstemninger, om- og efterposter	☐	☐
Kassefunktion (evt. i samarbejde med løn enhed)	☐	☐
Tjenesterejser	☐	☐
Fakturahåndtering (modtagelse, registrering, kreditorhåndtering, bogføring, bilagshåndtering m.v.)	☐	☐

Fakturaudstedelse (debitorhåndtering og udsendelse af faktura, bilagshåndtering, rykkere)		
Godkendelse og strategisk gennemgang af eksterne regnskaber		

Det fremgår af tabellen, at et servicecenter vil kunne varetage store dele af processerne forbundet med regnskabsopgaven - for eksempel løbende afstemninger, indledende opstillinger af regnskaber m.v. Hertil kommer, at servicecenteret kan stå for vedligeholdelsen af kontoplan og dermed sikre en tværgående koordinering af arbejdet med kontoplan i fællesskabet.

Opgaver i relation til kreditorbehandling (registrering af bilag og fremsendelse til godkendelse, kreditorbogføring og betaling) og debitorbehandling (udarbejdelse af faktura, udsendelse, debitorbogføring, håndtering af rykkere) vil skulle ske i et samarbejde mellem et servicecenter og institutionerne. Således vil de konkrete bestillinger og salg samt fysiske modtagelser af varer og godkendelse af fakturaer som oftest skulle ske på den enkelte skole, hvilket er illustreret i figuren nedenfor. En sådan arbejdsdeling vil typisk skulle understøttes af et elektronisk fakturaflowsystem.

Figur 4.5 Workflowdiagram - Kreditorbehandling



Et konkret eksempel på anvendelse af elektronisk fakturaflowsystemer ses blandt andet på Roskilde Tekniske Skole, jf. boksen nedenfor.

Boks 4.6 Roskilde Tekniske Skole - Bogholderi- og kassefunktion

Bogholderifunktionen på Roskilde Tekniske Skole er understøttet af en meget veludviklet digitalisering. Det er således påkrævet, at man kun modtager digitale fakturaer for sine køb. Dermed undgås, at man skal opbygge et parallelt, manuelt system til det digitaliserede system. De digitale fakturaer modtages centralt, attesteres og konteres decentralt og udbetales og opfølges centralt.

Udover at modtage fakturaer udsteder institutionen også fakturaer blandt andet i forbindelse med AMU. Udstedelsen foregår både i elevadministrationen og i skolens AMU-afdeling og bogføres automatisk. Det centrale bogholderi kontrollerer at betalingen er modtaget og forestår den første inddrivelse. Ved fortsat udestående restance overgår denne til inddrivelse i SKAT.

Institutionen har én hovedkasse til elevudlæg mv. og to underkasser, der primært vedrører salg til eksterne kunder (blomster mv.) og salg til elever i form af bøger og værktøj, som anvendes i forbindelse med undervisningen.

Bestilling af klasserejser foregår som regel lokalt. Øvrige rejser bestilles centralt. Den centrale bogholderifunktion varetager også opgaverne med momsafregning.

I forhold til kassefunktionen kunne man forestille sig en model, hvor den enkelte medarbejder registrerer udlæg via timeregistreringssystemet eller et særligt udlægssystem og modtage refusion fra servicecenteret via sin lønkonto. En anden mulighed kunne være at kassefunktionen helt blev afviklet⁹. Såfremt lærere eller elever har behov for rede penge, må man i stedet bestille disse penge på forhånd fra centralt hold. De afholdte interview peger på, at det nogle steder kan være en fordel som minimum at have en lokal kassefunktion til elevudlæg samt eventuelt lokale kasser hvis man har konkrete salgsaktiviteter (fx salg af blomster for gartnerelever).

Bestilling af tjenesterejser er som oftest forholdsvis begrænset på uddannelsesinstitutionerne. De fleste institutioner har derfor valgt at organisere sig med decentrale løsninger. Et administrativt servicecenter med en vis volumen kan dog eventuelt med fordel etablere en fælles indkøbs-/bestillerfunktion.

Som beskrevet ovenfor vurderer Deloitte, at de administrative servicecentre eventuelt også kan understøtte dele af den eksterne rapportering. Det er dog i sidste ende de selvejende institutioner selv, der har ansvaret for at gennemgå og godkende eksterne regnskaber, og som således ikke kan flyttes til et servicecenter.

4.3 Løn og personale

På området løn og personale er der identificeret fire opgaveområder, hvoraf to vurderes at indeholde aktiviteter, der er egnede til helt eller delvist at blive løst i et servicecenter, jf. tabellen nedenfor.

Tabel 4.7 Overordnet egnethedsvurdering – Løn og personale

Administrative opgaver og støttefunktioner	Opgaver	Løsning
Løn og personale	Lønbehandling	Servicecenter
	Personalepolitikker	Lokalt
	Personaleadministration	Servicecenter
	Administration af kompetenceudvikling	Lokalt

Det fremgår af tabellen, at lønbehandling og personaleadministration er vurderet egnede til at indgå i administrative servicecentre. Da begge opgaveområder involverer relativt mange underopgaver er de præsenteret i hvert sit underafsnit.

⁹ På det fusionerede gymnasium og erhvervsskole Copenhagen West i Ishøj har man afviklet kassefunktionen. I stedet skal medarbejdere (herunder lærere), der har brug for kontanter, forudbestille disse hos koncernadministrationen.

Lønbehandling

I tabellen nedenfor er angivet en mulig arbejdsdeling mellem et servicecenter og de deltagende institutioner på de identificerede underopgaver i relation til lønbehandling.

Tabel 4.8 Opgavedelinger – Lønbehandling

Hele opgavevaretagelsen Ingen opgavevaretagelse	Service-center	Institution
Indtastning af stamdata (snitflade HR)		
Indhentning af refusion (snitflade HR)		
Lønkørsel og validering		
Lønrapporter, betjening af institutionsledelse og økonomifunktion (snitflade økonomifunktion)		
Tildeling af ferieret, feriepenge, fraværsregistrering (snitflade HR)		
Løbende spørgsmål om lønforhold, herunder lønindplacering		
Løbende timeregistrering og kontrol		

Det fremgår af tabellen, at de processer, som bedst kan centraliseres uden direkte inddragelse af institutionen, er indtastning af stamdata, indhentning af refusion (fx syge- og barselsdagpenge) samt lønkørsler med overordnet validering. Dog kræver de to førstnævnte en velfungerende snitflade til HR-afdelingen.

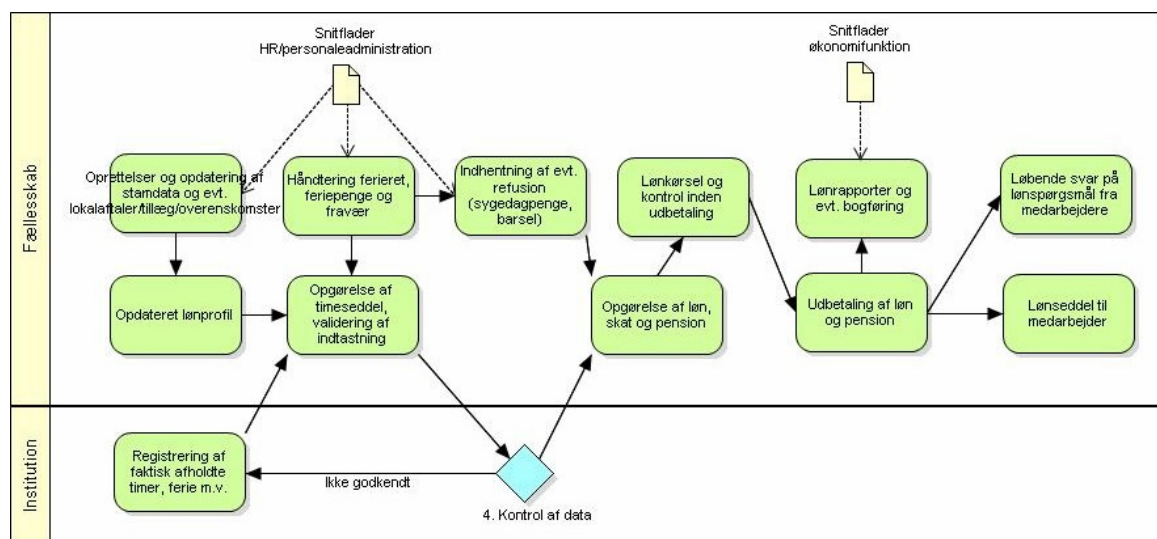
Dertil er der en række funktioner, som i større eller mindre udstrækning kan varetages af fællesskabet. Det kan for eksempel dreje sig om lønrapporter, betjening af institutionernes økonomifunktioner (herunder eventuelt et fælles bogholderi) og andre støttefunktioner til ledelsen i form af for eksempel udtræk af bestemte løndata. Der kan med fordel bygges nogle skabeloner op for, hvad de enkelte institutioner kan bestille af oplysninger. Fraværs- og feriemelding er også funktioner, som i et vist omfang kan centraliseres. På Roskilde Tekniske Skole har man for eksempel centraliseret syge- og fraværmeldingen, således at medarbejderne har én indgang til registrering af sygemeldingerne. Her er bemærkning allerede tidligt fra morgenstunden. Om fraværsregistreringen i givet fald skal ligge i løn enheden eller HR-enheden i et administrativt servicecenter afhænger imidlertid af de konkrete omstændigheder og snitflader mellem de to enheder.

Kontrol af løn kan delvis foretages af fællesskabet, men grundet revisionsregler er der også krav til at institutionen tjekker og godkender lønkørsler og timeregistreringer. Endelig vil fællesskabet skulle besvare spørgsmål fra medarbejdere for eksempel om konkrete lønudbetalinger.

De primære opgaver, der således er tilbage for den enkelte skole (bortset fra lønindplacering, tillæg o.l. som omtales nedenfor), er at foretage den løbende timeregistrering og kontrol.

Workflowdiagrammet nedenfor illustrerer de overordnede processer forbundet med lønbehandlingen og deres mulige deling mellem institution og servicecenter. Desuden illustrerer figuren, hvordan it-understøttelse særligt på lønområdet er en væsentlig del af den løbende opgaveløsning.

Figur 4.9 Workflowdiagram - Lønprocesser



Personaleadministration

Tabellen nedenfor viser forslag til mulige arbejdsdelinger på de identificerede underopgaver inden for varetagelsen af personaleadministration.

Tabel 4.10 Opgavedelinger personaleadministration (HR)

☐ Hele opgavevaretagelsen ☐ Ingen opgavevaretagelse	Service-center	Institution
Kursusadministration (f.eks. tilmeldinger og oversigter)	☒	☐
Særlige ansættelsesordninger, herunder seniorordninger, praktikanter, jobtræning m.v.	☒	☐
Medarbejderforhold og personalesager	☒	☐
Ansættelsesprocedurer	☒	☐

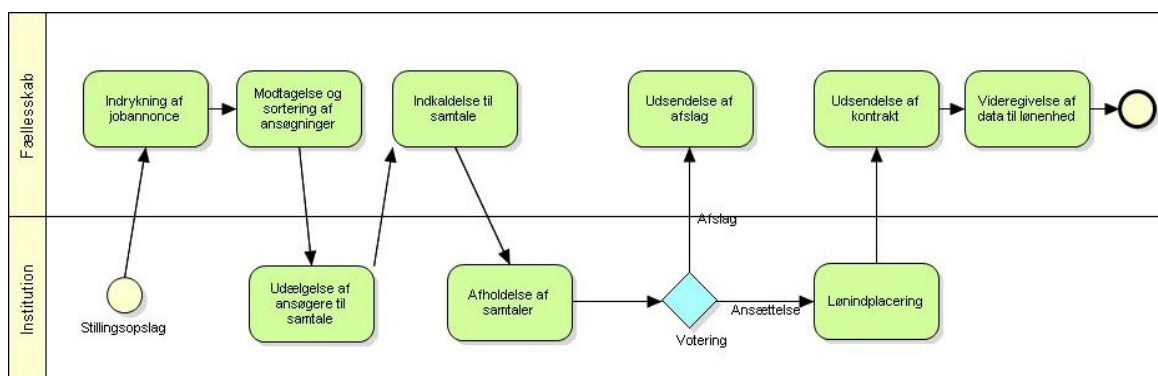
Fratrædelsesprocedurer		
Organisationsudvikling og personalepolitik		
Lønforhandlinger (snitflade lønshed)		
Medarbejderudvikling		

I forhold til den rent praktiske administrering af kursustilmeldinger, vedligeholdelse af kursusoversigter mv. kan man forestille sig en forholdsvis autonom opgaveløsning fra servicecentrets side. Opgaven bør i vidt omfang være it-understøttet, således at kursustilmeldingen for eksempel foretages af skolen/medarbejderen via en kursusportal. Servicecentret kan herudover eventuelt agere indkøbsagent for de deltagende skoler ved at forhandle aftaler og overvåge markedet for kurser, som skolerne ofte benytter sig af.

For de øvrige personaleopgaver vil der både være et element af lokal og central opgavevaretagelse. Af praktiske og standardiserbare processer, som kan varetages af servicecentret, kan blandt andet nævnes en række standardfunktioner forbundet med ansættelser og afskedigelser (fx indrykning af jobannoncer, modtagelse og sortering af ansøgninger, indkaldelser mv.).

Som illustreret i figuren nedenfor skal institutionen fortsat opretholde de mest strategiske funktioner i relation til ansættelsesproceduren, som for eksempel formulering af stillingsopslag, udvælgelse af ansøgere, samtaler, votering og lønindplacering. De tre sidstnævnte kan eventuelt foretages i samarbejde med en fælles personaleadministration, som dermed kan agere sparringspartner. En sådan udvidet funktion for HR-samarbejdet vil dog næppe have de store økonomiske fordele, men vil eventuelt kunne styrke fagligheden.

Figur 4.11 Workflowdiagram - Ansættelse



De resterende HR-mæssige opgaver vedrører strategiske spørgsmål som organisationsudvikling, lønforhandlinger og medarbejderudvikling (fx MUS-samtaler). Personaleadministrationens funktion

kan her være at udgøre et kompetencecenter, der rådgiver og eventuelt understøtter de ledelsesmæssige beslutninger med analyser. Det bør dog i sidste ende være den lokale ledelses ansvar at udføre disse, og man kan forestille sig, at servicecentrets support i denne henseende snarere vil være at styrke kvaliteten end at reducere ressourceforbruget.

Roskilde-gymnasiernes løn- og HR-samarbejde

På løn og personaleområdet yder Roskilde-gymnasiernes servicecenter juridisk bistand i forbindelse med personalesager og andre juridiske spørgsmål. Der ydes også bistand i forhold til konkrete ansættelsessager, og servicefællesskabet sørger for udfærdigelse af ansættelsesbreve, der udsendes til underskrift på skolerne. For så vidt angår den daglige drift forestår servicefællesskabet blandt andet indtastning og opdatering af stamdata samt indberetning til KMD af månedslønnede, mens skolerne forestår indberetningen af timer for timelønnede.

Arbejdet vedrørende rekruttering og nyansættelser er et ikke ubetydeligt område for personaleadministrationen. I de seks Roskilde-gymnasiers personalesamarbejde skulle for eksempel udfærdiges cirka 110 ansættelsesbreve ved begyndelsen af skoleåret 2007/2008, og det forventes erfaringsmæssigt, at yderligere 50-75 personer i alt vil skulle nyansættes i løbet af skoleåret. Den relativt høje ansættelsesfrekvens (der er cirka 500 ansatte på institutionerne i samarbejdet) er blandt andet udtryk for, at et stigende antal gymnasielærere i disse år har nået en alder, hvor de trækker sig ud af arbejdsmarkedet.

4.4 It og indkøb

På området it og indkøb er der identificeret fire opgaveområder, hvoraf samtlige vurderes at indeholde aktiviteter, der er egnede til helt eller delvist at blive løst i et servicecenter, jf. tabellen nedenfor.

Tabel 4.12 Overordnet egnethedsvurdering – It

Administrative opgaver og støttefunktioner	Opgaver	Løsning
It og indkøb	Leverandørstyring og licensadministration	Servicecenter
	Systemdrift	Servicecenter
	Brugersupport	Servicecenter
	Indkøb af varer	Servicecenter

Det fremgår af tabellen, at samtlige opgaveområder inden for it og indkøb som udgangspunkt er fundet egnede til at lægge i administrative servicecentre.

Nedenstående beskrivelser af opgavedelinger har særligt fokus på opgaveområderne inden for it, som nedenfor behandles samlet, mens afsnittet slutter af med nogle særlige overvejelser i forhold til indkøbsområdet.

Figuren nedenfor skitserer mulige arbejdsdelinger mellem et it-servicecenter og den enkelte institution på de identificerede underopgaver inden for it-området.

Figur 4.13 Opgavedelinger på it-området

☐ Hele opgavevaretagelsen ☐ Ingen opgavevaretagelse	Service-center	Institution
Drift og vedligeholdelse af servere, netværk, linjer, internet, wireless m.v.		
Styring af leverandører, serviceaftaler m.v.		
Applikationsdrift og evt. rådgivning af superbrugere		
Helpdesk (inkl. SPOC og it-personale, som foretager skemalagte besøg på institutioner)		
Udrulning og opsætning af software		
Indkøb		
It-projekter		
It-strategi, arkitektur og sikkerhedspolitik		
Superbrugere, rådgivning i pædagogiske programmer		

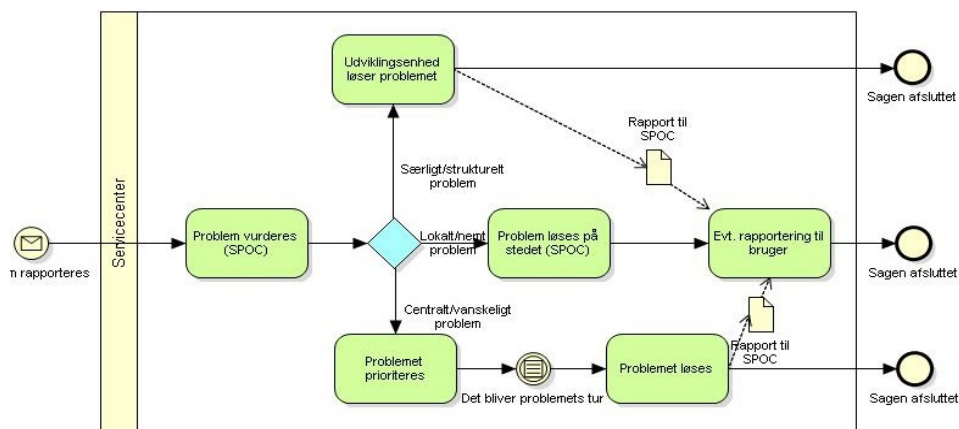
Som det fremgår af tabellen vurderes det, at væsentlige dele af opgaveløsningen kan varetages fra et servicecenter uden større inddragelse af de enkelte institutioner.

Det er særligt i forhold til kerneydelserne på it-området, som for eksempel server- og netværksdrift, styring af serviceleverandører, applikationsdrift, udrulning og installation af software mm, at der vurderes at være store potentialer ved at foretage en fuld centralisering. De interviewede servicecentre har samlet deres servere på en lokation, hvor deres it-medarbejdere som udgangspunkt også har til huse¹⁰.

Helpdeskfunktionen er afgørende for de enkelte brugeres oplevelse af it-samarbejdet. Den kan som udgangspunkt centraliseres fuldt ud, men der bør være et minimum af geografisk nærhed i organiseringen, således at det er muligt at rykke ud lokalt.

¹⁰ Dog har it-samarbejdet EFIF, som er bygget op om Århus Købmandsskole og Handelsskolen København Nord i Lyngby, serverlokation og hovedbemanding i Århus, men har også enkelte it-medarbejdere i Lyngby.

Figur 4.14 Workflowdiagram – Centraliseret it-helpdesk



Et eksempel på hvor der er indført en centraliseret it-helpdeskfunktion findes blandt andet på CPH West og Roskilde Gymnasium, jf. nedenstående boks.

Boks 4.15 Centraliseret helpdeskfunktion

På Copenhagen West og i Roskilde-gymnasiernes it-samarbejde opholder de centrale it-medarbejdere sig på skemalagte dage ude på de enkelte institutioner. Systematiske besøg et par gange om ugen har den fordel, at der sikres en bedre videndeling på tværs af institutionerne i fællesskabet. Samtidig får fællesskabet en bedre fornemmelse af, hvad der rører sig på de forskellige skoler.

Der er desuden etableret en slags ryk ud-funktion, hvor it-medarbejderne er udstyret med en mobiltelefon. Akutte problemer kan ofte håndteres ved etablering af fjernadgang, hvor it-medarbejderen kan logge sig på en lokal computer, selv om it-medarbejderen sidder et andet sted. Medarbejderen skal dog i særlige tilfælde kunne rykke ud fysisk, hvilket sætter grænser for transportafstanden til de enkelte institutioner. For store it-servicecentre kan man eventuelt forestille sig, at der etableres lokale klynger af it-medarbejdere for at minimere afstandsproblemer.

Indkøb, it-projekter samt udvikling af it-strategi, -arkitektur mv. er opgaver, som kan og bør centraliseres ved etableringen af et administrativt it-samarbejde. Alle er afgørende for de fælles rammer, fællesskabet fungerer i. Desuden har det centralt placerede it-personale de nødvendige kompetencer. Der er dog behov for koordination med de enkelte institutioner, og der bør i et vist omfang være plads til lokale tilpasninger.

Den tilbageværende primære opgave for institutionerne er at sikre, at der er lokale medarbejdere (superbrugere), som har et dybtgående kendskab til konkrete programmer og deres muligheder.

I tillæg til besparelserne ved at indføre it servicecenter kan øget driftssikkerhed og kvalitet være sidegevinster for mange (især mindre) skoler ved at opbygge administrative samarbejder.

4.5 Bygninger og service

På området bygninger og service er der identificeret fire opgaveområder, hvoraf to vurderes at indeholde aktiviteter, der er egnede til helt eller delvist at blive løst i et servicecenter og en egner sig særligt til udlicitering, jf. tabellen nedenfor.

Tabel 4.16 Overordnet egnethedsvurdering – Bygninger og service

Administrative opgaver og støttefunktioner	Opgaver	Løsning
Bygninger og service	Reception	Lokalt
	Bibliotek og bogadministration	Servicecenter
	Rengøring	Udliciteret
	Bygningsadministration	Lokalt
	Bygningsdrift mv.	Servicecenter

Det fremgår af tabellen, at i forhold til bygninger og service er opgaveområderne bibliotek og bogadministration samt bygningsdrift vurderet egnede til at placere i servicecentre. Rengøring er mere egnet til at blive udliciteret.

I det følgende analyseres bibliotek og bogadministration ikke nærmere, først og fremmest fordi det udgør en meget begrænset del af ressourceforbruget på området (under 10 pct.). Rengøringsområdet er belyst i en særskilt analyse. De følgende beskrivelser af opgavedelinger fokuserer således på de identificerede underopgaver inden for varetagelsen af bygningsdrift.

Figur 4.17 Opgavedelinger bygningsdrift

☐ Hele opgavevaretagelsen ☐ Ingen opgavevaretagelse	Service-center	Institution
Daglig ledelse og koordination af udførende personale	☒	☐
Udførende personale dagligt vedligehold og forefaldende arbejde (klassisk pedelfunktion)	☒	☐
Specialiseret udførende personale (f.eks. til konkrete facility services, som ikke indkøbes)	☒	☐
Indkøb af facility services og ejendomsvedligehold, (f.eks. havedrift, snerydning m.v.), kravspecificering og kvalitetskontrol	☐	☐
Indkøb i øvrigt (f.eks. redskaber, materialer maskiner m.v.)	☐	☐

Bygningsdrift adskiller sig fra de øvrige beskrevne opgavedelinger ved, at det kræver en større grad af lokal fysisk tilstedeværelse. Det udelukker imidlertid ikke området fra at have en række potentielle muligheder for stordrift i form af daglig ledelse og koordinering af arbejdet. Det udførende personale kan således ansættes i og ledes af servicecentret og dermed gøres mere

fleksibelt på tværs af skolerne i fællesskabet. Som udgangspunkt bør mandskabet tilknyttes et begrænset antal institutioner i dagligdagen (som regel primært en enkelt institution) for at sikre en høj grad af lokalkendskab, men samarbejdet muliggør vikariering og ekstra support på tværs af skolerne ved spidsbelastninger. Det bemærkes, at de eksisterende pedeller og medarbejdere, som måtte overgå til servicecentret, i praksis eventuelt fortsat kan lægge størstedelen af deres arbejdstid på den institution, hvor de hidtil har været tilknyttet, hvis dette vurderes hensigtsmæssigt i forhold til beliggenhed og lokalkendskab til institutionen.

Modellen muliggør også, at pedeller, som for eksempel har en specialiseret kompetence inden for et håndværksmæssigt fag, kan deles af skolerne til at varetage bestemte ydelser. En fælles ledelse kan desuden give en mere professionel styring med kontrolmuligheder baseret på sammenlignelighed på tværs af skolerne.

Figur 4.18 Fælles pedelfunktioner – CPH West og Roskilde Tekniske Skole

På Roskilde Tekniske Skole og på Copenhagen West, som begge er fusionerede institutioner, har man samlet ledelsen af pedelfunktionerne på tværs af afdelingerne. Som udgangspunkt er pedellerne fysisk placeret i de forskellige afdelinger, men i tilfælde af sygdom, særligt belastende opgaver eller ekstraordinære arrangementer kan skolerne trække på hinandens pedelkraft. Begge skoler vurderer, at der fortsat er et potentiale i at optimere pedelfunktionerne i retning af øget tværgående samarbejde mellem pedellerne på de forskellige afdelinger.

Indkøb af bygningsrelaterede services og materialer kan også koordineres med servicecentret. En særlig mulighed er for eksempel at etablere rabataftaler for skolerne med lokale/regionale håndværkere og leverandører.

I forhold til udvendig drift og vedligeholdelse varetager Universitets- og Bygningsstyrelsen (UBST) i dag bygningsmassen for de tidligere amtslige uddannelsesinstitutioner, mens erhvervsskolerne selv ejer bygningerne. Ressourceforbruget for denne del af bygningsområdet (bygningsservice) har Deloitte hidtil undladt at inkludere i egnethedsvurderingerne, fordi spørgsmålet om ejerskab til bygningerne endnu ikke afklaret, herunder om UBST fortsat skal varetage de primære bygningsservice opgaver. Alt afhængig af den fremtidige konstruktion kan det imidlertid ikke udelukkes, at man med fordel via en central enhed for eksempel kan koordinere indkøb af facility services (fx anlægsgartnere, snerydning, diverse vedligeholdelse samt eventuelt rengøring), og gennemførelser af bygningssyn samt eventuelt etablere egentlige fælles statslige rammeudbud.

Figur 4.19 Centralisering af drift og udvendig vedligehold (eksempel SES)

Slots- og Ejendomsstyrelsen (SES) administrerer i dag på statens vegne kontorejendomme og -lokaler på cirka 1 mio. m². SES benytter sig i vidt omfang af private rådgivere og entreprenører, herunder til løbende drift af haver og udendørsarealer, centrale el-installationer, bygningsservice m.v. Generelt tilpasses ydelserne de enkelte kunder, men der gøres i vid udstrækning brug af rammeudbud til at mindske

omkostningerne. Såfremt rammeudbud ikke dækker en konkret kundes behov, forestår SES et eventuelt lokalt udbud.

Generelt er kunderne tilknyttet en overordnet kunderådgiver og en daglig driftsansvarlig, som har den løbende kontakt i forhold til vedligehold og daglig drift. Både kunderådgiver og driftsansvarlig sidder centralt i SES og har det overordnede ansvar for en række forskellige kunder og bygninger. En række større ejendomme i københavnsområdet har derudover en lokalt placeret ejendomstekniker, som støtter den driftsansvarlige i den daglige drift og opsyn for eksempel med private leverandører.

4.6 Opsummering

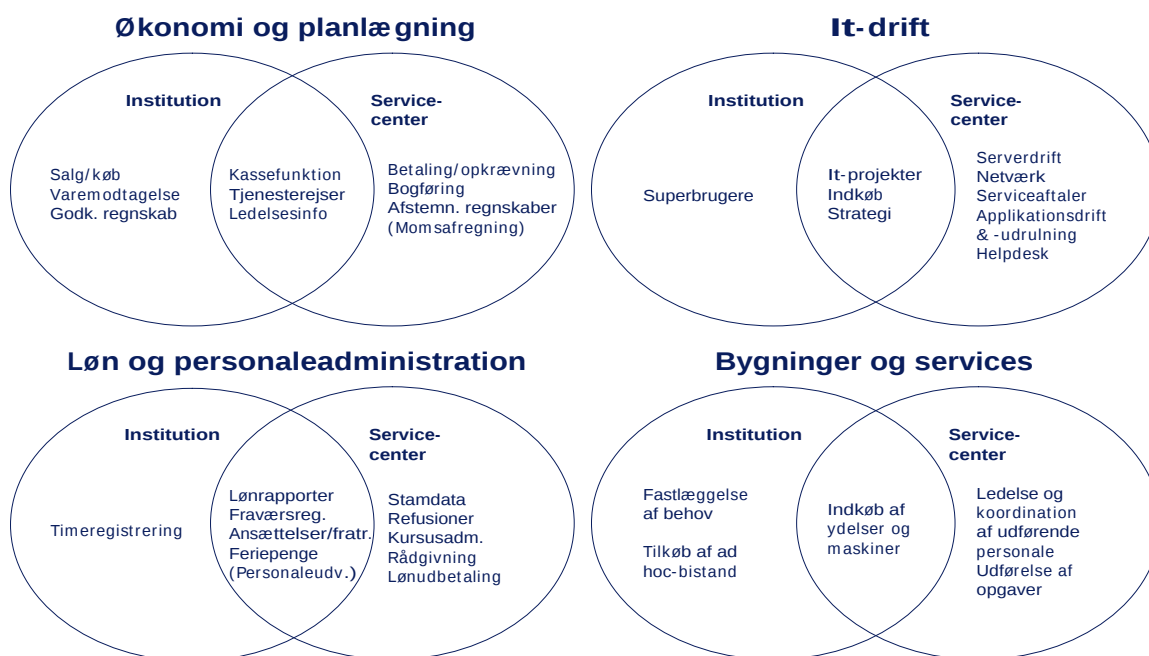
Generelt vurderer Deloitte at en betydelig del af de underliggende processer forbundet med de opgaveområder, som i analysen af administration og støttefunktioner i de selvejende uddannelsesinstitutioner blev vurderet egnede til at lægge eksternt, kan lægges i et servicecenter. Hertil kommer, at hvis centrene opnår en forholdsvis stor volumen, så kan de samtidig yde en rådgivningsfunktion på forskellige områder ensom slags kompetencecenter.

De afholdte interview har desuden afdækket en række underopgaver inden for de opgaveområder, som ikke i den tidligere rapport blev vurderet egnede til at lægge ud eksternt, men som eventuelt ville kunne placeres i et servicecenter.

Det drejer sig dels om standardiserede processer for eksempel i forbindelse med eksternt afrapportering (fx momsafregning) samt eventuelt processer i forbindelse tilskudsadministrationen. Dels drejer det sig om opgaver af rådgivningsmæssig karakter for eksempel på HR-området om personalepolitik, kompetence- og organisationsudvikling, men også i forhold til analyser på det økonomiske område. Det vil dog kræve nærmere analyser at belyse, hvorvidt det vil kunne forøge det samlede provenu, hvis dele af disse processer også lægges eksternt. Opgaverne er derfor ikke indregnet i de opgjorte effektiviseringspotentialer.

Figuren nedenfor opsummerer, hvordan udvalgte underopgaver og processer på hvert opgaveområde eventuelt kunne placeres i forhold til institutioner og servicecentre. Oversigten illustrer, at nogle opgaveløsninger primært kan placeres enten i servicecentre eller institutionen, mens andre opgaver i højere grad involverer (eller kan involvere) begge led i opgaveløsningen.

Figur 4.20 Oversigt over udvalgte opgavedelinger



Analysen har identificeret en række teknologikrav i forhold til etableringen af administrative servicecentre. Det drejer sig blandt andet om at etablere højhastighedsdatalinjer mellem institutionerne, fakturafflowsystemer, løn- og tidsregistreringssystemer, kursusportaler, journalsystemer mm. Der må også forventes behov for en række systemtilpasninger i forhold til eksisterende kernesystemer i sektoren, og endelig kan man overveje en generel modernisering i forhold til de eksisterende studieadministrative systemer.

I forbindelse med etablering af administrative servicecentre og design af organisationsstrukturerne i servicecentre er det særligt relevant at overveje snitfladerne i forhold til HR-, løn- og bogholderifunktionerne. Deloitte vurderer imidlertid ikke, at der er de store snitfladeproblematikker fra it og bygningsområdet til de øvrige administrative hovedområder.

5 Strategi for implementering af frivillige administrative servicecentre

I det foregående kapitel blev der foretaget en nærmere gennemgang af de opgaver, som er vurderet egnede til at indgå i de fælles servicecentre. Herudover blev opgavefordelingen mellem den enkelte institution og servicecentret skitseret.

Formålet med dette kapitel er – med udgangspunkt i de opstillede modeller for etablering af servicecentre blandt selvejende uddannelsesinstitutioner - at analysere de strategiske udfordringer og barrierer, der ligger i at samle de selvejende uddannelsesinstitutioners administrative opgaver i servicecentre, og på den baggrund opstille forslag til en implementeringsplan.

Analysens fokus er på statens perspektiv og rolle i forløbet. Det vil sige på modelvalg som er opstillet i denne analyse, og de tilknyttede krav et valg af model stiller til statens involvering på henholdsvis regulering, finansielle tilskud og graden af statslig styring og involvering i oprettelsen af fælles servicecentre i sektoren.

5.1 Fordele og ulemper ved etablering af administrative servicecentre

Der er en række fordele og ulemper forbundet med at etablere fælles servicecentre sammenlignet med en situation, hvor institutionerne selv løser deres administrative opgaver. I det følgende perspektiveres disse fordele og ulemper i forhold til de modeller.

De primære fordele ved etablering af fælles servicecentre

Deloitte har identificeret fem overordnede fordele ved etableringen af fælles servicecentre i selvejesektoren. Det drejer sig om:

1. Professionalisering af administrationen
2. Øget opgavevolumen (stordriftsfordele)
3. Samling af spidskompetencer og reduceret afhængighed af enkeltpersoner
4. Mere specialiserede arbejdspladser og dermed bedre mulighed for fremtidig rekruttering af specialiseret arbejdskraft
5. Institutionsledelsens øgede fokus på kerneopgaver

Rækkefølgen af fordele skal ikke ses som et udtryk for en prioritering. De er alle vigtige i forhold til at forstå potentialet ved oprettelse af servicecentre i forhold til den eksisterende situation. Der er

herudover i høj grad tale om, at de enkelte fordele forstærker hinanden. I det nedenstående er de fem fordele gennemgået i forhold til de to modeller.

Fordel #1: Professionalisering af administrationen: Gennem etablering af et servicecenter skabes en organisation, som har administration som kerneopgave og som derved kan fokusere på, at professionalisere og optimere administrative opgaver. Ved at anvende servicekontrakter som aftalegrundlag der indeholder priser og kvalitetsmålepunkter kan den administrative organisation fokusere på at imødekomme brugernes behov og ønsker. Dette kan anvendes til at synliggøre ydelsernes omkostninger og øge institutionernes bevidsthed om, hvilke ydelser der er nødvendige, og hvilke der er ønskværdige.

Tabel 5.1 Sammenligning mellem de to modeller: Professionalisering af administrationen

Fire store servicecentre	25 mindre servicecentre
Klar bestiller-udfører-model, hvor rollefordelingen mellem center og kunde vil være styret af specificerede serviceaftaler med veldefinerede krav til ydelsernes kvalitet og omfang.	Vil i højere grad være baseret på en fleksibel, tillidsbaseret tilgang.
Stærke faglige miljøer	Begrænset grundlag for rekruttering af professionel ledelse.
Godt grundlag for rekruttering af erfarne, professionelle ledere.	Institutionslederne må forventes i højere grad at være involveret i ledelse og drift.
Høj grad af adskillelse mellem institutionernes ledere og ledelsen af servicecentret.	

Det er Deloitte's vurdering, at de store servicecentre vil have det bedste grundlag for fuld professionalisering af de administrative opgaver. Der kan blandt andet etableres et rigtigt kunde-leverandør forhold mellem institutionerne og servicecentrene med præcist beskrevne forventninger til ydelsernes kvalitet og omfang. Endvidere vil der være bedre grundlag for kontinuerlig proces- og ressourceoptimering og opbygning af fagligt stærke kompetencer. Herudover vil der være bedre muligheder for rekruttering af professionel ledelse og dermed for en effektiv og forretningsmæssig styring af virksomheden. Endelig vil der være mulighed for en klar ledelsesmæssig adskillelse mellem center og institutionslederne og dermed professionalisering af ledelsen. Dette er naturligvis betinget af, at der etableres nogle effektive ledelsesstrukturer.

I de mindre centre vil der tillige være grundlag for en øget professionalisering, men ikke i samme omfang som de store centre. De mindre centre må forventes i højere grad at være baseret på et mere fleksibelt og tillidsbaseret forhold mellem servicecenter og institutionsledelse og derved også en mere fleksibel udarbejdelse og fortolkning af serviceaftaler som det også pt. er i de eksisterende administrative servicecentre. I modellen med cirka 25 mindre servicecentre vil ejer- og kunderollen i et vist omfang smelte sammen.

Fordel #2: Opgavevolumen øges, hvorved der skabes mulighed for at hente stordriftsfordele og bedre grundlag for øget automatisering af arbejdsopgaverne og fjernelse af dobbeltarbejde.

Et centralt argument for at samle opgavevaretagelsen i servicecentre er, at der herved kan opnås administrative og økonomiske stordriftsfordele, ligesom gentagelse af de samme funktioner i institutionerne undgås. Herved kan der frigøres ressourcer, der kan anvendes til andre opgaver.

I tabellen nedenfor er de to modelleres evne til at realisere denne fordel belyst.

Tabel 5.2 Sammenligning mellem de to modeller: Øget volumen

Fire store servicecentre	25 mindre servicecentre
Modellen vil medføre de største centre og derved den største volumen og dermed også mulighed for at indhente større stordriftsfordele.	Modellen indeholder et lavere potentiale end den store model, da opgavevolumen vil være noget mindre end i forhold til de store centre.
Centrene vil have kapacitet til løbende udviklingsarbejde i forhold til proces-optimering og it-understøttelse.	Centrene vil kun i begrænset omfang have kapacitet til udviklingsarbejde.

Som det fremgår af tabellen ovenfor vurderes store servicecentre at have et større potentiale i forhold til at udnytte stordriftsfordelene på grund af en højere volumen i opgavemængden.

Ud over egentlig stordriftsfordele vil store centre kunne medføre bedre muligheder for standardisering af processer og systemer på tværs af centrene i sektoren. En højere grad af standardisering vil kunne bidrage til yderligere effektivisering af de teknologiske platforme og til en samlet set mere effektiv opgavevaretagelse. Den højere grad af standardisering vil endvidere give bedre mulighed for at foretage fælles systemindkøb og eventuelt fælles udlicitering af opgaver til underleverandører.

I mindre centre vil der ikke være de samme muligheder for efterfølgende optimering på tværs af centrene, idet der som udgangspunkt vil være en langt større mangfoldighed af ønsker og interesser.

Fordel #3: Administrative spidskompetencer samles.

En samling af opgaveløsningen i administrative servicecentre giver mulighed for kvalitetsforøgelse, faglig specialisering og udvikling. Store centre vil derfor lettere kunne imødekomme de stigende indholdsmæssige krav til administration og bidrage til mere professionel udførelse af opgaverne. Endvidere reduceres *afhængigheden af enkeltpersoner* i særligt de mindre enheder, hvor der ikke er mulighed for tilstrækkelig personalemæssig "dobbeldækning". Herudover medfører samlingen af medarbejderressourcer og den større opgave volumen en mindre sårbarhed ved ferie, sygdom etc. og en større fleksibilitet i forhold til opgaveløsningen og det faktiske behov.

I tabellen nedenfor er de to modelleres evne til at realisere denne fordel belyst.

Tabel 5.3 Sammenligning mellem de to modeller: Spidskompetencer og afhængighed af enkeltpersoner

Fire store servicecentre	25 mindre servicecentre
Mulighed for at skabe relativt store faglige miljøer og dermed for at udvikle og tiltrække spidskompetencer.	Kun grundlag for relativt små faglige miljøer.
Lille afhængighed af enkeltmedarbejdere	Højere grad af afhængighed af enkeltmedarbejdere
Mulighed for udvikling af egentlige centres of excellence	

Som det fremgår ovenfor er det vurderingen, at store centre vil have bedre forudsætninger for at skabe relativt store faglige miljøer inden for de enkelte opgaveområder. Som det fremgik af kapitel 2 vil man for eksempel kunne få en økonomiafdeling på cirka 40 personer og en it-afdeling på omkring 136 personer. Dette vil muliggøre dannelsen af stærke, faglige miljøer og for at have specialister på givne områder. Endvidere vil det være muligt at tilrettelægge bemanningen på en måde, der gør centrene meget lidt sårbare over for medarbejderudskiftning og sygdom/ferie.

I de mindre centre vil der kun i begrænset omfang være de samme muligheder, idet centrene inden for de enkelte opgaver vil have ganske få medarbejdere. De mindre centre vil således også være mere sårbare i forhold til medarbejderudskiftning og sygdom/ferie. Det bør bemærkes, at de mindre centre næppe vil kunne håndtere mange forskellige overenskomster og lønsystemer med for mange forskellige typer overenskomster og derfor formentlig – i hvert fald på dette opgaveområde – ikke kan forventes at blive etableret på tværs af de forskellige institutionstyper.

De store centre vil også have mulighed for at udvikle egentlige kompetencecentre for eksempel på HR-området og indenfor juridisk ekspertise.

Fordel #4: Der skabes mere professionelle arbejdspladser. Som de fleste andre arbejdsgivere står de selvejende institutioner over for stigende vanskeligheder ved at fastholde og rekruttere personale med de rette kompetencer. Denne problematik kan på det administrative område blive en af institutionernes største udfordringer i fremtiden. Det er samtidig en udfordring, som institutionerne enkeltvist har vanskeligt ved at løse.

Gennem etableringen af større administrative enheder vil der kunne etableres fagligt bæredygtige miljøer og mere attraktive karriereveje for administrative medarbejdere. Dette kan forbedre rekrutteringsmulighederne og sikre bedre administrationen i forhold til et fremtidigt arbejdsmarked, hvor mange af de nuværende ressourcer vil være gået på pension.

I tabellen nedenfor er de to modelleres evne til at realisere denne fordel belyst.

Tabel 5.4 Sammenligning mellem de to modeller: Professionelle arbejdspladser

Fire store servicecentre	25 mindre servicecentre
Centrene vil kunne give de enkelte medarbejdere muligheder for faglig udvikling samt karrieremæssig udvikling gennem projekt- og personaleledelse og egentlig koncernledelse.	I begrænset omfang mulighed for faglig udvikling i de mindre servicecentre.
Centrene vil kunne tilbyde en bredt sammensat og varieret arbejdsplads med gode muligheder for udvidelse af ikke blot faglige, men også personlige netværk.	Vanskeligt at etablere tilstrækkelige faglige miljøer inden for eksempelvis økonomi og planlægning med kun knap 10 medarbejdere.
	Der vil ikke kunne tilbydes et egentligt varieret karrierespæktiv, ligesom centrene vil have vanskeligt ved at tiltrække professionelle ledere.
	Lokal forankring vil gøre det lettere at fastholde de nuværende medarbejdere

Som det fremgår af tabellen vurderes det, at jo større servicecentre der etableres, jo bedre muligheder vil der være for at etablere professionelle arbejdspladser, der kan tiltrække og fastholde de nødvendige medarbejdere. Dette gælder både for specialiserede kompetencer og ledere. Baggrunden for dette er de øgede muligheder for faglig og karrieremæssig udvikling samt udvikling af netværk. Dette er centrale faktorer for en moderne og attraktiv arbejdsplads og dermed for evnen til at fastholdelse og tiltrække dygtige medarbejdere.

De mindre servicecentre vil dog på grund af deres mere lokale tilknytning have nemmere ved at tiltrække og fastholde de nuværende medarbejdere, da modellen ikke i samme omfang stiller krav til de nuværende medarbejders mobilitet. På sigt må de mindre centre ligesom institutionerne forventes at få samme problemer med at rekruttere og fastholde medarbejdere.

Fordel #5: Institutionsledelsens fokus på kerneopgaver øges. Etableringen af servicecentre indebærer, at administration fremover bliver en ydelse, som købes i den enkelte institution. Ledelsen i institutionerne kan derved fokusere på organisationens kerneaktiviteter og på strategiske aspekter af administrationen. Centeret kan i forlængelse heraf fokusere på de driftsmæssige aspekter af administrationen.

I tabellen nedenfor er de to modellers evne til at realisere denne fordel belyst.

Tabel 5.5 Sammenligning mellem de to modeller: Institutionsledelsens fokus på kerneopgaver

Fire store servicecentre	25 mindre servicecentre
Lille institutionsinvolvering i ledelse af servicecentrene	Institutionsinvolvering i styringen af servicecentrene
Lille institutionsbehov for at følge med i administrativ regulering	Institutionsinvolvering i fortolkning af regelsæt og vurdering af konsekvenser
Lille institutionsbelastning i forhold til dataindsamling	Større belastning af institutioner i forhold til dataindsamling

Det fremgår af tabellen, at institutionsledelsernes tidsforbrug på administrative opgaver i forhold til den nuværende situation vil blive reduceret i begge modeller, og derved øges mulighederne for at fokusere på kerneopgaverne. Da der i de store centre kan opnås en højere grad af professionalisering og en væsentligt mindre involvering af institutionslederne, samt stærkere faglige miljøer vurderes

de store centre at give den største administrative aflastning. I de store centre kan man endvidere forvente, at institutionerne i praksis kun behøver at orientere sig ganske lidt om ændringer i administrative regelsæt, idet der vil være de nødvendige kompetencer i centrene til at fortolke og implementere reglerne.

Endelig bør der peges på at store centre kan medføre en reduktion af arbejdsbyrden relateret til dataindsamling og datavalidering fra undersøgelser, som måtte kræve indhentning af administrative nøgletal fra institutionerne. Store servicecentre må som led i professionaliseringen af arbejdet forventes at systematisere udarbejdelse af sådanne nøgletal og råde over flere ressourcepersoner, der kan varetage dette arbejde effektivt.

De primære ulemper ved fælles servicecentre

Der er også en række ulemper ved at samle opgaverne i administrative servicecentre i forhold til den nuværende situation. Deloitte har identificeret tre overordnede ulemper ved etableringen af fælles servicecentre i selvejesektoren. Det drejer sig om:

- Manglende lokal forståelse og fleksibilitet
- Tab af administrativ strategisk kompetence og store krav til aftalegrundlag
- Afhængighed af administrative servicecentre

Ulemperne gennemgås nedenfor. Rækkefølgen skal ikke ses som et udtryk for prioritering af ulemperne.

Det bemærkes, at ulemperne ved servicecentrene i høj grad kan anskues som de fordele, der er forbundet med en lokal opgaveløsning. Ud over de mere konkrete ulemper ved servicecentre er der en række risici der skal håndteres i forbindelse med implementeringen. Disse belyses i det næste afsnit.

Ulempe #1: Manglende lokal forståelse og fleksibilitet. For at centeret kan opnå fleksibel ressourceallokering og rationaliseringsgevinster vil der være behov for at arbejdsprocesser og systemer skal standardiseres. 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. Endvidere skal de store servicecentre ofte servicere en bred vifte af institutioner og derved kan der opstå et problem med at tilgodese alles individuelle behov.

I tabellen nedenfor er de to modeller sammenlignet i forhold til denne ulempe.

Tabel 5.6 Sammenligning mellem de to modeller: Manglende lokal tilknytning og forståelse

Fire store servicecentre	25 mindre servicecentre
Ingen lokal tilknytning og derfor lille lokal forståelse.	Mulighed for fortsat lokal forankring
Høj grad af standardisering på tværs af opgavevaretagelsen	Bedre muligheder for tilpasning til enkelte institutioners og institutionstypers behov

Som det fremgår ovenfor vurderes det, at en etablering af fire store servicecentre vil ændre på de fleste forhold omkring opgavevaretagelsen af de administrative opgaver. Det er i vidt omfang derfor, at modellen indeholder det største potentiale, men også derfor, at modellen kan indeholde en række særlige ulemper i forhold til den nuværende situation. Centrene vil ikke være lokalt forankrede og kan ikke have særskilt forståelse for lokale behov, men vil modsat skulle fungere på en høj grad af standardiserede ydelser. Hver enkel institution vil få mindre indflydelse på de konkrete ydelser og må acceptere, at der ikke kan tilbydes skræddersyede løsninger. Samlet set forhold, som af den enkelte institution kan blive betragtet som en forringelse.

Modellen med cirka 25 mindre centre vil indebære færre ændringer i forhold til den nuværende situation. De vil ofte være lokalt forankrede – dette kan institutioner jo vælge – og vil kunne etableres blandt institutioner, som har ens behov (fx servicecentre, der kun består af gymnasier). Da institutionerne formentlig vil være tæt involverede i ledelsen, vil der være bedre muligheder for at sikre løsninger, der imødekommer særlige behov.

Det bemærkes, at netop spørgsmålet om forandringerne indvirkning på institutioner (og på medarbejdere) er blandt de største udfordringer for etablering af servicecentre. Dette vil blive belyst nærmere i afsnittet vedrørende implementerings risici.

Ulempe #2: Tab af strategisk administrativ kompetence og store krav til aftalegrundlag:

Bestillerenhederne kan have behov for at kompensere for tabet af faglige medarbejdere på det administrative område i forhold til at kunne definere præcise krav til det administrative servicecenter og følge op på de leverede ydelser. Dette vil alt andet lige føre til et vist ressourcebehov fra institutionens side og skærpede dokumentationskrav i forhold til de leverede ydelser.

I tabellen nedenfor er de to modeller sammenlignet i forhold til denne ulempe.

Tabel 5.7 Sammenligning mellem de to modeller: Administrativ kompetence og aftalegrundlag

Fire store servicecentre	25 mindre servicecentre
Højere tab af strategisk kompetence	Tættere involvering i servicecentrets aktiviteter og dermed mindre tab af strategisk kompetence
Stort behov for klart aftalegrundlag	Mindre behov for klart aftalegrundlag

Som det fremgår ovenfor vurderes institutionens kunderolle og de øgede dokumentationskrav for den enkelte institution som en ulempe i begge modeller. Etablering af kunde-leverandør forhold er dog samtidig et centralt element i professionaliseringen af opgavevaretagelsen og dermed i de gevinster, som servicecentrene kan medføre. Den øgede opmærksomhed fra kundens side på kvalitet og omfang af de administrative ydelser bidrager således til en mere effektiv tilrettelæggelse og mere omkostningseffektiv prioritering.

Ulempe #3: Afhængighed af administrative servicecentre, idet institutionen nedlægger sine egne administrative funktioner og derved ikke længere selvstændigt kan varetage opgaven. Derved opstår en 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.

I tabellen nedenfor er de to modeller sammenlignet i forhold til denne ulempe.

Tabel 5.8 Sammenligning mellem de to modeller: Afhængighed af administrative servicecentre

Fire store servicecentre	25 mindre servicecentre
Stor afhængighed af centret	Stor afhængighed af centret - dog nemmere at hjemtage opgaver igen
Sårbar over for it-nedbrud	Mindre konsekvenser af et it-nedbrud

I begge modeller vil institutionerne i sagens natur være afhængige af, at servicecentrene kan udføre de administrative opgaver, og at it-systemerne fungerer.

Der er dog den gradsforskel mellem de to modeller, at institutionerne i den mindre model formentlig nemmere kan hjemtage opgaven igen, idet centrets medarbejdere er lokale. Endvidere kan den lokale forankring samt mindre grad af digitalisering gøre institutionerne mindre sårbare over for it-nedbrud.

Spørgsmålet om afhængighed af servicecentrene er relateret til spørgsmålet om hensigtsmæssigt design af servicecentrene, hvilket vil blive belyst nærmere i næste afsnit.

5.2 Risici ved implementering af servicecentrene

Der er en række særlige risici knyttet til implementering af administrative servicecentre i selvejesektoren. Disse risici kan reducere muligheden for at opnå gevinsterne og forstærke ulemperne. Det er derfor centralt at risiciene ved implementeringen håndteres.

Deloitte vurderer, at der eksisterer tre overordnede risici:

1. Kollektivt handlingsproblem i etableringen
2. Ineffektivt design af servicecentrene

3. Forandringsmodstand blandt institutionerne og deres medarbejdere

I det følgende vil de forskellige risici blive belyst. Forslag til håndtering af risiciene vil blive drøftet i det efterfølgende afsnit. Udover de analyserede risici har Deloitte i publikationen "One for all ... and all for one – achieving success with shared services in the public sector" beskrevet en række faldgruber ved oprettelse af servicecentre i offentlige institutioner. De væsentligste konklusioner af denne publikation fremgår af bilag 1.

Risiko #1: Kollektivt handlingsproblem i etableringen. Det vil sige risiko for, at institutionerne på grund af manglende information, styring og egeninteresse ikke etablerer servicecentre i passende størrelser og med en hensigtsmæssigt fordeling på landsplan. Endvidere risiko for, at etableringsfasen bliver langsom og ineffektiv.

Tabel 5.9 Sammenligning mellem de to modeller: Kollektivt handlingsproblem i etableringen

Fire store servicecentre	25 mindre servicecentre
Stor koordinationsudfordring	Lokale løsninger mindsker handlingsproblem.
Stor ressourcemæssig satsning for initiativtagere	Enklere at etablere
Lavere økonomisk incitament for den enkelte (øget "free-rider problematik")	Økonomiske fordele ved at være værtsinstitution

Modellens frivillighedsprincip giver anledning til et forøget kollektivt handlingsproblem i forbindelse med etablering af store servicecentre.

For det første er det for en institution eller mindre gruppe af institutioner en stor udfordring – og dermed investering – at tage initiativ til at samle 50-60 institutioner i et servicecenter. Denne investering skal kunne retfærdiggøres i form af særlige fordele. Der kan givetvis være en vis fordel ved at være værtsinstitution for et servicecenter, da institutionens kan påvirke under hvilke betingelser centeret skal fungere, hvordan opgaver skal deles, og hvilke systemer soim centeret skal anvende

Disse fordele vurderes imidlertid ikke at være højere i et større center end i et mindre servicecenter, måske snarere mindre, da der i mindre servicecentre også kan være fordele ved at udnytte initiativstagers lokaler mv. Fordi der kun er begrænsede muligheder for fordele til initiativtageren i ved 4 store centre øger dette "free rider" problematikken (det vil sige problemet med at det er fordelagtigt for den enkelte institution at vente på, at nogle andre tager initiativet).

Herudover er det med knap 250 institutioner et stort puslespil, der skal gå op, hvis der skal etableres 4 til 5 cirka lige store centre. Under forudsætning af, at der ikke er nogen central styring af processen og at den enkelte institution kun i begrænset omfang har information om de øvrige institutioners ønsker og planer, er der stor risiko for, at der ikke kan oprettes 4 store centre, hvis institutionerne er initiativtagere.

Det bemærkes, at der – selv hvis det faktisk lykkes at oprette 4 store centre – kan være en risiko for, at nogle institutioner af forskellige grunde ufrivilligt ender med at stå udenfor. Der ligger ikke som udgangspunkt noget krav om, at servicecentre er forpligtet til at optage alle medlemmer, som måtte ønske det. Dette vil være en problemstilling i begge modeller.

Risiko #2: Ineffektivt design af servicecentrene. Erfaringerne fra den private sektor viser, at det er en kompleks proces at opbygge et servicecenter. Det er en meget ressourcekrævende og styringstung opgave, der kræver en nøje tilrettelagt designproces og tilstedeværelsen af en effektiv og stærkt motiveret projektledelse med klart mandat fra den øverste ledelse.

Tabel 5.10 Sammenligning mellem de to modeller: Ineffektivt design af servicecentrene

Fire store servicecentre	25 mindre servicecentre
Meget komplekst design. Ingen fortilfælde i Danmark.	Enklere design. Der findes allerede i dag modeller, som man kan støtte sig til
Høj grad af behov for fuldstændig fastlæggelse af processer, ansvarsfordeling og serviceaftaler forud for etablering	Kan i et vist omfang kompensere for manglende fastlæggelse af design via fleksible og tillidsbaserede samarbejdsformer

Der er en stor risiko for, at forudsætningerne for en effektiv designfase ikke vil være til stede. Det kan således ikke forudsættes, at de selvejende institutioner, som måtte tage initiativ til oprettelse af servicecentrene, har den fornødne viden om, hvordan processen skal tilrettelægges, og at de er indstillet på at afsætte de nødvendige ressourcer. Selv hvis dette er tilfældet, vil de imidlertid ikke have et centralt ledelsesmæssigt mandat til effektivt at kunne styre processen igennem.

Resultatet kan være ikke optimale og tunge processer, forhøjet risiko for systemnedbrud samt opbygning af skyggefunktioner i institutionerne. Samlet set kan dette betyde dette, at de forventede effektiviseringer udebliver og i værste fald at institutioner vil opleve en serviceforringelse.

Dette er grundlæggende set en risiko i begge modeller. Men jo større centrene bliver, jo større er behovet for en nøje fastlæggelse af processer, rollefordeling, ydelsernes kvalitetsniveau, procedurer for konfliktløsning etc. Desuden er der en sammenhæng mellem at jo større centrene bliver, jo større er skaden, hvis det går galt, da det går ud over alle institutioner.

Der er også et særligt behov for design af en effektiv ledelsesstruktur i de større servicecentre, da situationen med 50-60 ejere i modsat fald risikerer at føre til langsom og ineffektiv styring.

Mindre organisationer er lidt mindre sårbare over for et mangelfuldt design, da de ofte vil kunne bygge på tillidsbaserede samarbejdsformer med mere plads til fleksibilitet, individuelle problemløsninger og uformel konflikthåndtering. Dette kan reducere negative konsekvenser af et mangelfuldt organisations- og procesdesign, men giver naturligvis ikke en optimal opgavevaretagelse.

Deloitte's erfaring med etablering af servicecentre i både offentligt og privat regi viser, at betydningen af et veltilrettelagt design ikke må undervurderes. Der kan i den forbindelse også henvises til statens aktuelle bestræbelser i forhold til etableringen af fællesstatslige administrative servicecentre.

Risiko #3: Forandringsmodstand. Modstand i sektoren og blandt de nuværende medarbejdere kan medføre manglende tilslutning til servicecentrene og egentlig modarbejdelse af oprettelsen samt problemer med fastholdelse af medarbejdere.

Tabel 5.11 Sammenligning mellem de to modeller: *Forandringsmodstand*

Fire store servicecentre	25 mindre servicecentre
Meget drastiske forandringer for både institutioner og medarbejdere	Højere grad af lokal forankring kan mindske modstanden
Ingen lokal forankring	Svarer i højere grad til modeller, som sektoren af eget initiativ har etableret under nuværende regelsæt.
Centralt orienteret løsning med højt fokus på tværgående samarbejde	Decentral løsning der rummer større muligheder for de enkelte til at vælge samarbejdsform

Erfaringen viser, at effektiv forandringsledelse er en af de allervigtigste succesfaktorer for etablering af velfungerende servicecentre både i den private og offentlige sektor. Uden opbakning fra de berørte organisationer og medarbejdere kan servicecentre ikke fungere. Dette gælder ikke mindst i den konkrete situation, hvor modellen forudses at basere sig på frivillighed.

Deloitte vurderer, at der må forventes en modstand i sektoren imod et statsligt initiativ med frivillig oprettelse af servicecentre, hvor fordelene kun delvist tilfalder institutionerne.

Forandringsmodstanden ved den 4 store centre vurderes at være højere, hvis den indebærer, at institutionerne ikke længere har mulighed for at etablere de servicecentre, som de mener bedst svarer til deres behov.

Institutionerne kan dog især forventes at have forandringsmodstand over for at skulle afgive værdsatte kolleger til et servicecenter, især hvis centret ikke er lokalt baseret. Et ikke usandsynligt eksempel er indenfor bygningsservice, hvor pedeller som igennem en meget lang årrække på skolen har udført et meget dedikeret og pligtopfyldende arbejde vil skulle erstattes af et servicecenter der løser opgaven på baggrund af en skriftlig aftale.

Det skal bemærkes, at der i sektoren synes at være en efterspørgsel efter forbedrede muligheder for at etablere fælles servicecentre. Opdragsgiver har således oplyst at have fået henvendelser fra repræsentanter i sektoren med ønske om bedre vilkår for fælles servicecentre. Det er imidlertid Deloitte's vurdering, at efterspørgslen i sektoren primært retter sig mod forbedrede vilkår for at etablere servicecentre generelt, og at man ikke forestiller sig, at der skal etablere et mindre antal store centre.

Der må i begge modeller forventes en høj grad af forandringsmodstand blandt medarbejderne. Det skyldes at oprettelsen af servicecentre indebærer usikkerhed om den enkeltes fremtidige ansættelse, og at der vil skulle foretages forandringer for den enkelte medarbejders opgaver og opgaveløsning. Dette indebærer dels en risiko for, at nøglemedarbejdere søger andet arbejde, dels at der generelt vil være en vis forandringsmodstand og dermed manglende samarbejdsvilje.

Risikoen vurderes at være størst i den store model. For den enkelte medarbejder vil modellen typisk medføre en større ændring af medarbejderens jobbeskrivelse og arbejdsbetingelser, herunder afstand til arbejdspladsen, nye kolleger og chefer og en væsentligt anderledes type arbejdsplads.

Den lille model vil sandsynligvis medføre mindre radikale forandringer for den enkelte medarbejder (som gennemsnit betragtet), blandt andet fordi mange af centrene må forventes at blive lokalt forankrede og arbejdskulturen i højere grad vil være den samme.

Opsummering – fordele, ulemper og risici

I tabellen nedenfor er der foretaget en opsummering af de identificerede fordele, ulemper og risici i de to modeller.

Tabel 5.12 Opsummering

	Model 1 – 4 store servicecentre	Model 2 – 25 mindre servicecentre
Modeller	• 4 store servicecentre • Geografisk afgrænsede • Stor statslig involvering i design	• 25 mindre servicecentre • Lokalt forankret • Stor lokal implementeringsrolle
Fordele	• Større professionalisering • Høj effektivitet • Stærke faglige miljøer • Professionelle arbejdspladser	• Fleksibel opgaveløsning • Forøget effektivitet • Forøget specialisering • Mere professionelle arbejdspladser • Fortsat lokal forståelse
Ulemper	• Manglende lokal forståelse • Dræning af institutioner for kompetencer • Stor afhængighed af servicecenter • Lille lokalt fokus på administrative opgaver	• Tæt involvering af institutioner • Mindre afhængighed af servicecenter • Fortsat lokalt fokus på administrative opgaver
Implementerings Risici	• Store koordinationsudfordringer • Komplekst design • Stor forandringsmodstand	• Mindre standardisering på tværs • U hensigtsmæssigt design • Lang implementering

5.3 Statens rolle i forbindelse med implementering af de to modeller

Det er Deloitte's vurdering, at model 1 med 4 store centre indeholder det største potentiale for effektiv og professionel håndtering af de administrative opgaver, og at den indeholder en række afledte gevinster for sektoren i form af reducerede administrative byrder og bedre muligheder for tiltrækning og fastholdelse af kvalificeret arbejdskraft.

Samtidig er det dog beskrevet, at modellen indeholder en række forhøjede risici. Dette betyder efter Deloitte's vurdering, at modellen betinger en høj grad af sikkerhed for, at centrene designs rigtigt

fra starten af, for derved at sikre at modellen kan blive en succes og potentialet kan realiseres.

Deloitte vurderer endvidere, at en succesfuld implementering – givet den decentrale, frivillighedsmodel – må indebære en høj grad af statslig involvering i designet af centrene.

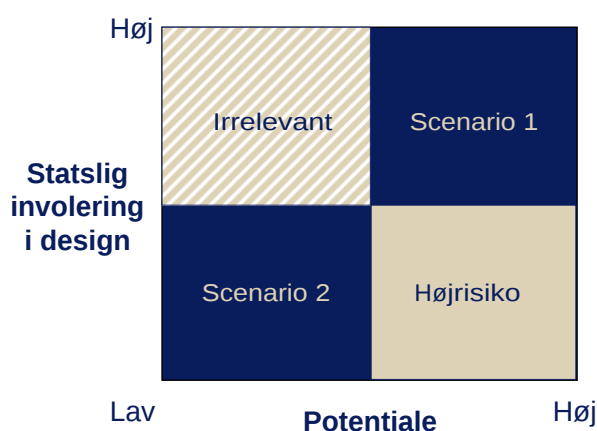
Model 2 med 25 mindre servicecentre indeholder også en række risici. Samlet vurderes modellen dog som mindre risikabel. Der er imidlertid heller ikke det samme potentiale som i model 1 – hverken i form af effektivisering, professionalisering, lettelse af administrative byrder, skabelse af professionelle arbejdspladser eller mulighed for standardisering og tværgående samarbejde.

Statens valg mellem de to modeller afhænger derfor af, hvordan disse forskellige faktorer vægtes.

I det efterfølgende er statens rolle i forbindelse med oprettelsen af henholdsvis 4 og 25 centre nærmere beskrevet.

Grundlæggende repræsenterer modellerne et strategisk valg mellem enten model 1 (4 store centre); et højt potentiale med kraftig statslig involvering i design eller model 2 (ca. 25 mindre centre); et lavere potentiale med lille statslig involvering i design. Dette er illustreret i figuren nedefor.

Figur 5.13: Afvejning mellem potentialet og statslig involvering i design



Det er ikke muligt inden for rammerne af denne analyse at kvantificere de økonomiske risici i model 1 (4 store centre), men det kan ikke udelukkes, at det endelige effektiviseringspotentiale kan ligge under potentialet i model 2 (25 mindre centre), hvis ikke centrale dele af risiciene håndteres.

Såfremt staten ikke ønsker tæt involvering i processen, men ønsker at overlade så meget som muligt til institutionerne, bør man derfor i stedet tage udgangspunkt i model 2 (25 mindre centre).

Potentialet er mindre end i model 1 (4 store centre), men risiciene for, at modellen fejler, vurderes at være væsentligt mindre, da disse centre vil have noget mindre lokal forandringsmodstand.

Endvidere vil de mindre centre kunne profitere af en højere grad af entreprenørånd og tillidsbaserede relationer (jf. erfaringerne i de eksisterende servicecentre).

Statens rolle i de to modeller

Som nævnt ligger der i de to modeller to meget forskellige statslige roller. I det følgende belyses mere detaljeret, hvad der menes hermed.

Staten har grundlæggende tre værktøjer i forhold til at få implementeret den ønskede model. I nedenstående er disse værktøjer kort oplistet:

Regulering og tilsyn

- Staten kan i reguleringen give bedre betingelser for etablering af servicecentre og opstille specifikke krav til servicecentre samt indføre nye krav til systemstandarder. Lovændringer vil være påkrævet.
- Via tilsyn kan staten indhente oplysninger om for eksempel processer og effektivitet. Dette muliggør benchmarking samt grundlag for evt. senere vurdering af mulighederne for konsolidering

Finansielle incitamenter

- Mulighed for positive incitamenter i form af tilskud eller puljemidler, der kan fremme etableringen af servicecentre
- For eksempel støtte til forundersøgelser, ekspertbistand, IT-investeringer og kompetenceudvikling.
- Tilskuddene eller puljerne målrettes deltagerne i servicecentre.

Rådgivning og assistance

- Mulighed for at tilvejebringe vejledning og anbefalinger i forhold til etablering af servicecentre, herunder eksempler på servicekontrakter, anbefalinger til opgavedeling, teknologiunderstøttelse og organisering.
- Mulighed for at facilitere samarbejde mellem aktørerne i sektoren for at sikre en hensigtsmæssig proces.

Den forventede forandringsmodstand i sektoren kan nødvendiggøre positive økonomiske incitamenter for, at der kan opnås en kritisk masse af deltagere, for at de to modeller kan realiseres. Det anbefales, at staten i begge modeller stiller puljer til rådighed for deltagerne i servicecentre med henblik på at dække visse omkostninger forbundet med oprettelsen af servicecentre. I modsat fald er det Deloitte's vurdering, at mange ikke mindst de mindre institutioner vil vælge ikke at gå med i servicecentre. Derfor skal tilskuddene også øremærkes til dem, som vil deltage i et servicecenter for at virke som et ekstra incitament.

I potentialeberegningen indgår et skøn over etableringsomkostninger og en profil for indfasning af potentialet i de to modeller. Deloitte giver ikke specifikke anbefalinger i forhold til justering af grundtilskud og taxametre samt omfanget af de enkelte puljemidler.

I det følgende fokuseres derfor på statens rolle i forhold til regulering og rådgivning/assistance. Det er på de områder, at de største principielle forskelle ligger mellem de to modeller. Tabellen nedenfor opsummerer statens rolle i de to modeller.

Tabel 5.14: Statens rolle i model 1 og model 2

	Model 1 (4 centre)	Model 2
Regulering	I alt 4 <i>multistrengede</i> centre. Reducerer styringsbyrden for hver enkel institution og styrker muligheden for etablering af attraktive arbejdspladser. 4 geografisk definerede regioner (baseret på elevtal). Løser kollektivt handlingsproblem, sikrer højere grad af lokal forankring og lettere overførsel af medarbejdere. Servicecentrene skal være åbne for alle institutioner i regionen. Organisation med klart styringsmandat og afgrænset økonomisk ansvar: Direktion med ansvar for daglig drift. Fuldt beslutningsdygtig, mindre bestyrelse – så vidt muligt bestående af eksterne ressourcepersoner. Institutionerne har snæver vetoet.	Ingen krav til størrelse, geografisk afgrænsning eller antallet af opgaveområder pr. center. Afgrænset økonomisk ansvar Effektiv styringsmodel som under model 1 som anbefalet option.
Foranalyse	Staten gennemfører samlet foranalyse på baggrund af den valgte model med inddragelse af udvalgte institutioner. Analysen skal bl.a. føre til samlet kortlægning af administrative opgaver på aktivitetsniveau, modeller for serviceaftaler og resultatmål, organisationsmodeller og identifikation af, hvor der bør indføres fælles, regulerede standarder.	Foranalyse som under model 1. På dette grundlag udarbejdes samlet vejledning med anbefalinger til opbygning af servicecentre.
Designfase	Der etableres en tværgående designproces med en overordnet styregruppe og en række projektgrupper med deltagere fra hver region. Staten koordinerer designprocessen. I denne fase foretages det endelige design af servicecentrene og implementeringen. Målet er at sikre standardiserede processer, effektive styringsstrukturer samt koordinerede forandringsledelses- og implementeringsplaner. Etablering af fast samarbejde mellem centrene - videndeling og benchmarking	Ingen involvering fra statens side (dog udarbejdelse af samlet vejledning, jfr. ovenfor).

Statens rolle i model 1 (4 store servicecentre)

I model 1, hvor staten påtager sig en mere aktiv rolle i forbindelse med forberedelse og implementering, vil staten hensigtsmæssigt kunne påtage sig følgende roller:

1. *Staten fastlægger at centrene skal være multistrengede.* Dette vil lette statens tilsynsforpligtelse, maksimere mulighederne for systemstandardisering og sikre, at servicecentrene tænkes "stort" fra begyndelsen.
2. *Staten medvirker til at fastlægge centrenes geografiske rækkevidde.* Ved at fastlægge centrenes geografiske rækkevidde sikres et gennemsigtigt og enkelt princip for, hvilke institutioner der kan gå sammen, og dermed det nødvendige institutionsgrundlag til opbygning af de store servicecentre. Endvidere sikres der en vis grad af lokal forankring, hvilket vurderes at fremme

opbakningen til centrene og lette processen med overførsel af medarbejdere fra institutioner til center¹¹.

3. *Staten skaber mulighed for at etablere servicecentre med en effektiv ledelsesstruktur og afgrænset økonomisk ansvar.* For at minimere risiciene for ineffektiv styring gives mulighed for at oprette centeret som i en organisationsform, der kan danne grundlag for en effektiv central styringsmodel for servicecentrene. Organisationsformen skal muliggøre en direktion med vide beføjelser og en mindre, fuld beslutningsdygtig bestyrelse. Der åbnes mulighed for, at bestyrelsen (helt eller delvist) kan bestå af eksterne ressourcepersoner. Dette vil skabe grundlag for en bestyrelse, der fagligt og forretningsmæssigt kan bidrage til at sikre en optimal ledelse af servicecentrene.
4. *Staten deltager i gennemførelse af udtømmende foranalyse* Som grundlag for design af servicecentrene gennemføres der en samlet foranalyse af model 1 (4 store centre) med bred inddragelse af udvalgte institutioner. Analysen skal blandt andet føre til en samlet kortlægning af de administrative opgaver, en nøjere beskrivelse af opgavefordeling mellem center og institution (på procesniveau), modeller for serviceaftaler og resultatmål, organisationsmodeller, en implementeringsmodel, plan for forandringsledelse, identifikation af, hvor der bør indføres fælles, regulerede standarder, samt et bedre grundlag for formulering af lovgivning, jf. også nedenstående afsnit om tidsplan og implementeringsfaser.
5. *Staten deltager i gennemførelse af designfase.* På grundlag af foranalyse skal det endelige design af servicecentrene fastlægges. Staten bør være tæt involveret i denne fase for at sikre, at den gennemføres optimalt, herunder at der sikres et samarbejde mellem de 4 servicecentre. Det vil være stærkt u hensigtsmæssigt, hvis de fire centre skulle gennemføre designet i fire parallelle, uafhængige forløb¹². En endelig foranalyse skal nærmere fastlægge designfasens indhold og form. Det afgørende i denne sammenhæng er at vise, at staten indtager en central rolle i forhold til tilrettelæggelse, indledende styring og facilitering af arbejdet i designfasen.

¹¹ Det kan overvejes, at det efter en periode skal gøres muligt for institutionerne at skifte fra et servicecenter til et andet (dvs. fra en region til en anden). Bindingsperioden kunne for eksempel være 1 år ud over implementeringsfasen. Dette vil nok primært være relevant for institutioner, som ligger i grænselandet mellem to regioner.

¹² Dette vil blandt andet indebære et væsentligt højere samlet ressourceforbrug og samtidig reducere gevinsterne fra standardisering på tværs af servicecentrene.

6. *Staten udtræder før implementering og drift:* Efter design- og testfasen træder staten helt ud af det konkrete arbejde. Institutionerne/centre vil have det fulde ansvar for implementering og drift.

Det understreges, at der igennem hele forløbet ligger en stor kommunikations- og forandringsledelsesopgave for staten – ikke mindst fordi statens tætte involvering i processen kan øge institutionernes skepsis. Staten skal således hele tiden balancere mellem behovet for central ledelse og behovet for, at institutionernes tager ejerskab.

Statens rolle i model 2 (25 mindre servicecentre)

Nedenfor uddybes statens rolle ved oprettelse af 25 mindre centre:

1. *Staten skaber mulighed for at etablere servicecentre med en effektiv ledelsesstruktur og afgrænset økonomisk ansvar* Staten muliggør en organisering af servicecentre med begrænset økonomisk risiko og med mulighed for samme effektive styringsmodel som under model 1. Staten lægger ikke yderligere begrænsninger på servicecentrenes udformning.
2. *Staten deltager i gennemførelse af udtømmende foranalyse* som grundlag for design af servicecentre gennemføres staten i samarbejde med sektoren en samlet foranalyse af model 2. Analysen svarer i hovedtræk til foranalysen under model 1. Målet er for det første at give et bedre grundlag for lovgivning, sikre bedre forankring i sektoren og yderligere validere analysens resultater. For det andet bør analysen føre til udarbejdelse af en samlet vejledning – en slags håndbog – for, hvordan institutionerne kan designe og styre servicecentre.
3. *Staten udtræder før design og implementering.* Efter endt lovgivningsarbejde og udarbejdelse af vejledning overlader staten det videre design og implementering til institutionerne selv.

Også i model 2 (25 mindre centre) vil der ligge en stor kommunikations- og forandringsledelsesopgave for staten, men opgaven vurderes at være mindre end ved oprettelse af 4 store centre.

Perspektivering af de to modeller

Såfremt staten er villig til at påtage sig en væsentlig rolle i opbygningen af servicecentre, anbefaler Deloitte model 1, hvor der etableres få, store centre. Dette skyldes de samlede muligheder for at realisere et stort effektiviseringspotentiale og en række afledte gevinster for sektoren ved større grad af standardisering.. Deloitte vurderer, at det generelt er muligt for staten at håndtere de risici, som ligger i modellen, på en tilfredsstillende måde. Såfremt det besluttet at staten ikke skal have nogen rolle i opbygningen af servicecentre anbefales derimod model 2, hvor der etableres mindre, regionale servicecentre.

Det ligger dog uden for analysens rammer at vurdere, i hvilket omfang det er muligt for staten at imødegå den skepsis, der må forventes være i sektoren imod initiativet. Såfremt det ikke lykkes for staten at få sektoren til at tage ejerskab for projektet, er det usikkert, om der kan ske en fuld realisering af gevinsterne.

Det bemærkes, at man kan overveje, om man selv i en model 1 (4 store centre) tilgang kan sigte imod, at bygningsservice etableres som mindre servicecentre. Af de fire opgaveområder er det på dette område, at fordelene ved store centre vurderes at være mindst. Risiciene – i form af modstand imod en fundamentalt forandret pedelfunktion – vurderes også at være store. I vurderingen af det samlede potentiale – jævnfør næste kapitel – er der således også taget udgangspunkt i mindre servicecentre på bygningsservice.

Model 2 (25 mindre centre) vurderes at imødekomme en række af de ønsker, som sektoren har i forhold til at få bedre muligheder for at etablere fælles servicecentre og effektivisere de administrative opgaver. En implementering, der baserer sig på denne model, vurderes således at møde større opbakning. Det er imidlertid Deloitte's vurdering, at modellen samlet set indebærer har væsentligt færre muligheder for at fremme effektiv og professionel varetagelse af de administrative opgaver.

Det skal bemærkes, at der for servicecentrene under model 2 (25 mindre centre) kan være en risiko for at nogle servicecentre ikke i tilstrækkelig grad opnår en effektivisering og professionalisering af den administrative opgavevaretagelse. For at undgå dette vil det derfor være afgørende, at staten rådgiver institutionerne om opbygning af centre og desuden udarbejder vejledninger m.v.

6 Skitse over implementeringsfaser og tidsplan

Uanset hvilket model der vælges, er etableringen af servicecentre et flerårigt projekt, som kræver gennemløb af en række forskellige implementeringsfaser fra foranalyse over design- og testfaser til endelig udrulning og optimering. Dette kapitel vil skitsere en overordnet tidsplaner for hver af de to modeller med fokus på de udfordringer og opgave, der skal håndteres under de forskellige faser i implementeringen.

6.1 Oversigt over tidsplaner

En implementeringsplan skal kunne håndtere en række forskellige udfordringer. Det væsentligste formål med en implementeringsplan er at sikre konstant fremdrift i implementeringen. En forholdsvis hurtig implementering er vigtig for at undgå, at medarbejdere og involverede projektdeltagere mister motivation og fokus. Det er blandt andet helt afgørende, at man kan give hurtige og klare udmeldinger til det personale, som bliver påvirket af ændringen, da der ellers risikeres medarbejderflugt og i det hele taget en lav forandringsvillighed i forbindelse med implementeringen. Det er samtidig Deloitte's erfaring, at en af de største risici ved store, flerårige forandringsprojekter er, at ledelsens opbakning gradvis forsvinder, i takt med at andre projekter opnår højere opmærksomhed og prioritet.

På den anden side skal implementeringsplanen ikke være så presset, at der ikke er tid og ressourcer til grundige forarbejder, til kommunikation, koordination og forankring hos de involverede institutioner. Der skal derfor også være tid til at advisere og opdatere kompetencerne hos lokale/regionale projektledere og hos de øvrige berørte medarbejdere. Der er endvidere en række systemtilpasninger og -udviklinger, som vil blive fordyret, hvis projektet gennemføres for hurtigt.

Tids- og implementeringsplan er baseret på Deloitte's standardmetodologi, som opstiller en samlet tilgang til oprettelse af servicecentre fra foranalysen til implementering og optimering.

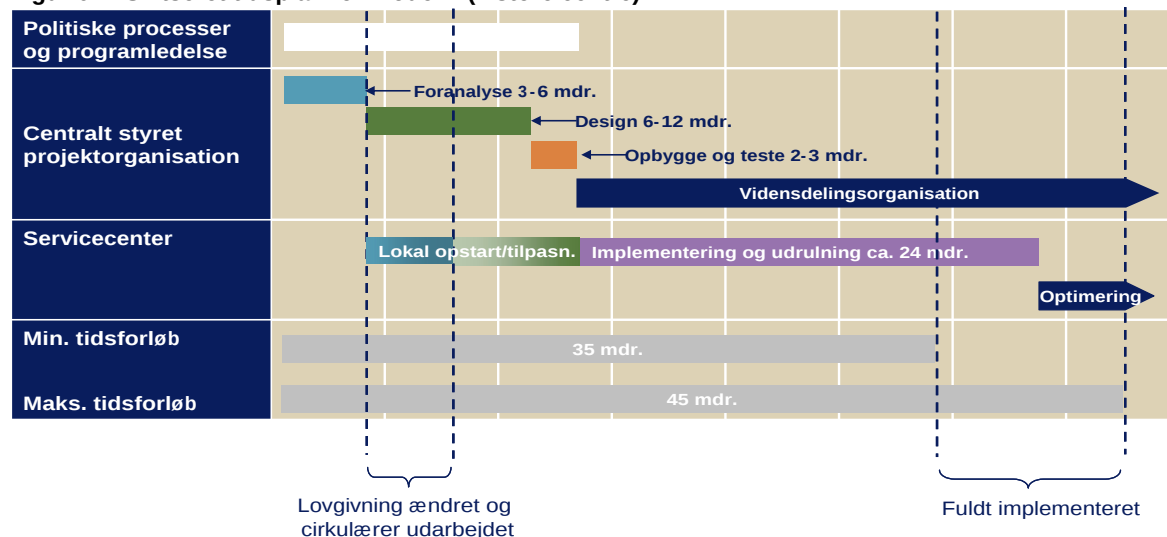
Nedenstående figurer illustrerer for hvert af de to modeller det overordnede tidsforbrug, som man erfaringsmæssigt kan forvente i de forskellige faser af implementeringen. Herefter følger en overordnet gennemgang hvilke aktiviteter, der er lagt til grund for tidsplansoversigterne i de forskellige faser. I bilag 5 er der mere nøje beskrevet en række udvalgte opgaver i de enkelte implementeringsfaser med udgangspunkt i ovennævnte metodologi.

Det understreges, at der er behov for nærmere afklaring af tidsplan og implementeringsmodel i forbindelse med dybdegående foranalyse, som inddrager institutionerne mere aktivt, og som baserer

sig på de endeligt fastlagte rammer, der vedtages for projektgennemførelsen. Nedenstående tidsplan og gennemgangen af de enkelte faser kan således ikke lægges til grund for en endelig implementering.

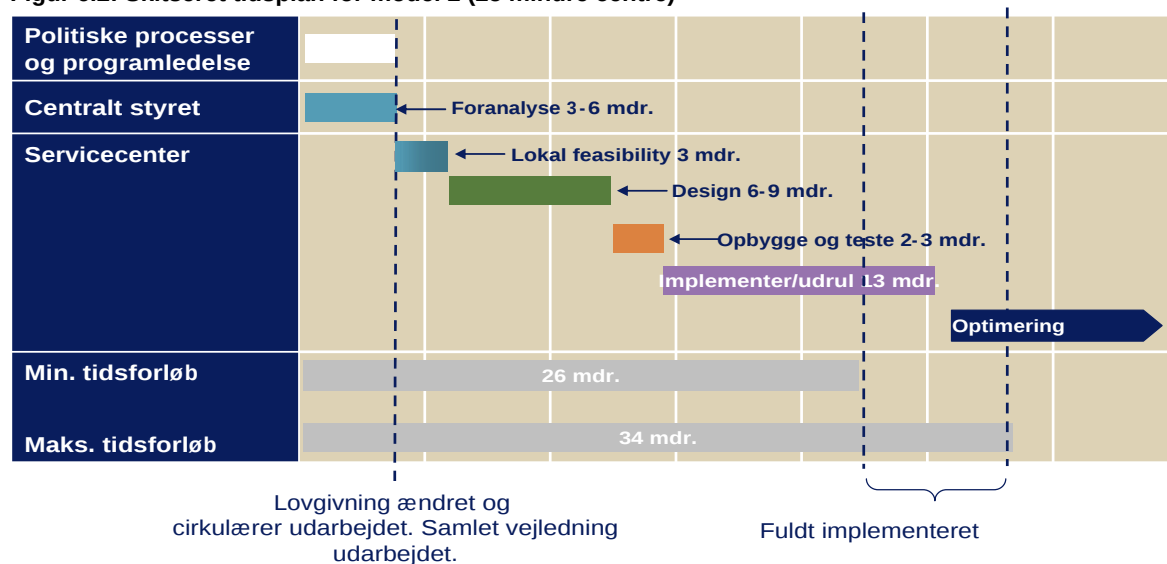
I figuren nedenfor skitseres tidsplanen for model 1.

Figur 6.1: Skitseret tidsplan for model 1 (4 store centre)



I figuren nedenfor skitseres tidsplanen for model 2.

Figur 6.2: Skitseret tidsplan for model 2 (25 mindre centre)



Elementerne i de to tidsplaner vil blive nærmere gennemgået i det følgende.

Det skal bemærkes, at den centrale koordinering i model 1 (4 store centre) muliggør en udarbejdelse og styring efter en fælles tidsplan. Dette indebærer også, at det i højere grad er muligt at opstille en samlet tidsplan for modellen fra start til fuld udrulning.

Da model 2 (25 mindre centre) grundlæggende er en decentral model, er det vanskeligere at udarbejde en samlet tidsplan fra start til slut. Ovenstående tidsplan er derfor et eksempel på, hvordan en tidsplan kunne forløbe for etableringen af et konkret servicecenter. Der er principielt set ikke i denne 2 en fast bagkant for tidsplanen, da man i praksis kunne forestille sig en løbende konsolidering og udbygning af servicecentre i en årrække videre frem.

6.2 Tidsplanernes enkelte elementer

Foranalyse

På baggrund af en beslutning om enten at vælge en tilgang, der baserer sig på model 1 (4 store centre), eller en tilgang der baserer sig på model 2 (25 mindre centre), skal der igangsættes et dybtgående foranalyse, der inddrager institutionerne mere aktivt.

Det har ikke i forbindelse med denne analyses opdrag og tidsrammer været muligt at inddrage institutionerne aktivt i beskrivelserne af mulige opgavesplit, implementeringsproces og fremtidig organisering. Dette er imidlertid efter Deloitte vurdering afgørende for en tilstrækkelig belyst businesscase, og det må samtidig vurderes at være en vigtig forudsætning for at sikre opbakning til projektet i sektoren.

I begge modeller vil foranalysen være styret af staten, og der forudsættes en aktivt involvering af institutioner og institutionsforeninger. Hensigten er blandt andet at validere analysens resultater herunder en nærmere kortlægning og beskrivelse af opgaver og rollefordeling mellem servicecenter og institutioner samt afklaring af de juridiske rammer, som skal være på plads inden igangsættelsen af de næste faser. Det er afgørende, at der er klare retningslinjer for lovgivning og regulering, inden den videre proces for alvor sættes i gang.

Boks 6.3 Afklaringspunkter i forhold til juridiske rammer:

Konkret bør foranalysen blandt andet foretage en afklaring af følgende juridiske forhold:

- Rammerne for etablering af organiseringen af servicecenteret, ansvarsdelingen herved - herunder hvordan eventuelle likviditetsproblemer for servicecentre kan håndteres.
- Afklaring af styrings- og ledelsesmæssige strukturer for et centrene – bestyrelse, direktion, customer board mv.
- Modeller for ind- og udtræden af institutioner i et servicecenter
- Modeller for indskud og finansiering, herunder hvad der sker, hvis en deltagende institution bliver insolvent.
- Afklaring af ansvarsfordelingen mellem servicecenter og institution i de tilfælde, hvor dette ikke måtte være klart beskrevet i SLA. .

Herudover vil der konkret være behov for nærmere uddybning af¹³:

- Projektstyring og implementeringsmodel
- Forandringsledelse, kommunikation og risikohåndtering, herunder fastlæggelse af juridiske forhold omkring personaletilpasninger og -flytninger
- Personalehåndtering og kompetenceudvikling
- Kortlægning af opgaver og opgavesplit der muliggør af præcis fastlæggelse af, hvilke delopgaver der er omfattet
- Teknologikrav og eventuelt behov for fælles softwareudvikling
- Eventuel udliciteringsstrategi af visse opgavetyper
- Konsolideret tidsplan
- Konsolideret businesscase, som blandt andet bygger på mere detaljerede analyser af opgavesplit.

I model 1 skal desuden foretages en endelig afgrænsning af, hvilke institutioner der foreslås at indgå i hvilke centre. I Figur 6.1 og Figur 6.2 er i begge modeller afsat 3-6 måneder til denne centralt styrede foranalyse.

I model 2 (25 mindre centre) kan der fra statens side blive udarbejdet en samlet vejledning (en slags manual) for opbygningen af servicecentre lokalt. Den skal indeholde generelle anbefalinger til opgavedeling mellem servicecenter og institutioner, teknologiunderstøttelse, implementerings- og forandringsledelsesplaner samt organisering og serviceaftaler. Det understreges, at der her er tale om anbefalinger, ikke krav.

Når den indledende centralt styrede foranalyse er gennemført, er der i model 2 (ca. 25 mindre centre) behov for en afklaringsperiode, hvor der lokalt sættes gang i en række konkrete initiativer og at der sker en afdækning af mulige institutioner, der ønsker at indgå i servicecentre. Der vil her være et lokalt behov for at gennemføre foranalyser, der belyser nogle af de samme problemstillinger som i den centralt styrede foranalyse, men blot anvendt på den lokale kontekst.

Desuden er der i model 2 behov for, at man lokalt foretager nogle strategiske overvejelser i forhold til fremtidig størrelse samt perspektiver for videre udvikling. Skal man for eksempel satse på en model, hvor alle institutioner er med fra starten, eller skal man satse på en mere evolutionær tilgang

¹³ Der henvises til bilag 2 for en systematisk oversigt over de forskellige fasers elementer.

med løbende indfasning af institutioner (jævnfør nedenfor om implementering og udrulning). I forlængelse heraf bør der også på dette tidspunkt foretages overvejelser om fysisk lokalisering. Der er i Figur 6.2 forudsat et tidsforbrug på cirka tre måneder til den lokale foranalyse i model 2 (ca. 25 mindre centre).

Designfasen

Designfasen skal føre til en endelig detaljeret beskrivelse af alle forhold der er relevante i oprettelsen af det administrative servicecenter.

I model 1 (4 store centre) er designfasen centralt styret (indledningsvis af staten, herefter af en tværgående styregruppe), men den vil i sidste ende skulle munde ud i lokale tilpasninger af de overordnede designanbefalinger. Disse lokale tilpasninger kan påbegyndes parallelt med afslutningen af den centralt styrede designfase og fasen med opbygning og test.

I model 2 (ca. 25 mindre centre) er designfasen drevet lokalt af de institutioner, som deltager i etableringen af et servicecenter. De bør dog have mulighed for at trække på centralt udarbejdede vejledninger og standarder.

Konkret skal designfasen blandt andet indeholde følgende elementer:

- Fastlæggelse af den konkrete organisering, processer samt teknologikrav og -infrastruktur
- Eventuel igangsættelse af udliciteringsproces
- Udvikling og forhandling af serviceaftaler (SLA'er)
- Nulpunktsmålinger og udarbejdelse af resultatmål (KPI'er)
- Fastlæggelse af finansieringsaftaler
- Udpegning og fastlæggelse af lokationer (fx køb/leje/byg)
- Plan for forandringsledelse og kommunikationsplan
- Fastlæggelse af implementerings- og udrulningsplaner
- Fastlæggelse af personale- og kompetenceplan (påbegyndelse af identifikation af cpr-nr.).

Der er i Figur 6.1 og Figur 6.2 forudsat et tidsforbrug på ca. 6-12 måneder til designfasen i model 1 (4 store centre) og ca. 6-9 måneder i model 2 (ca. 25 mindre centre). Det er forventningen, at designfasen i model 1 (4 store centre) vil tage lidt længere tid end i model 2 (ca. 25 mindre centre), da der er et større koordineringsbehov og flere interessenter, der skal høres. Desuden kan lokale tilpasninger af de centrale design afføde nye spørgsmål, som bør håndteres inden den centralt styrede proces med opbygning og tests kan gå i gang. I praksis kan man forestille sig en glidende

overgang mellem design- og testfaserne på de forskellige opgaveområder, idet nogle områder formodes at kunne afklares hurtigere end andre.

Opbygnings- og testfase

I fasen med opbygning og test er det blandt andet hensigten at gennemføre pilotprojekter og testforløb med henblik på tilvejebringelse af nyttige erfaringer og småjusteringer, inden projektet for alvor går i luften i den kommende udrulningsfase. Opbygnings- og testfasen er således afgørende for at minimere de efterfølgende transformationsomkostninger – både kvantitative og kvalitative. Samtidig er det meningen, at servicecentret indrettes og gøres klart til at kunne løse de aftalte opgaver og processer. I model 1 (4 store centre) gennemføres forløbet styret af den centrale projektenhed, mens det i model 2 (ca. 25 mindre centre) gennemføres lokalt.

Fasen anvendes også til at lægge sidste hånd på færdiggørelsen af SLA'er og finansieringsaftaler, herunder lokal tilpasning i model 1 (4 store centre). Det betyder samtidig, at man nu er så langt, at man kan orientere berørte medarbejdere og give mere endelige udmeldinger. Samtidig er det afgørende, at denne fase anvendes til at sikre en overdragelse af kompetencer fra projektgrupperne til de medarbejdere i servicecentre og institutioner, som skal medvirke til at gennemføre udrulningen. Dette er særligt afgørende i model 1 (4 store centre), hvor disse medarbejdere ikke nødvendigvis har været tæt involveret i arbejdet med design.

I model 1 (4 store centre) skal den centrale styring herfra og frem helt udfases og der etableres i stedet et videndelingsenhed, som på basis af f.eks. indhentning af erfaringer og cases skal sikre en vis fortsat erfaringsudveksling på tværs af servicecentre og eventuelt opbygge erfaringer omkring bedste praksis og udarbejde strukturerede benchmark. I forbindelse med den kommende udrulningsfase vil det primært dreje sig om erfaringer i forbindelse med implementeringen, mens det herefter vil dreje sig om videnformidling i forhold til videre drift og optimering.

Konkret skal opbygnings- og testfasen blandt andet indeholde følgende elementer:

- Rekruttering af udrulningspersonale i servicecentre og igangsættelse af kompetenceudvikling for berørte medarbejdere
- Teste processer og teknologiske løsninger
- Test af it-infrastruktur, udvikling af dataoverførselsprogrammer mv.
- Brugervenlighedstest
- Indrette lokationer
- Løbende forandringsledelse og kommunikation

Der er i tidsplanen, jf. Figur 6.1 og Figur 6.2, forudsat et tidsforbrug på ca. tre måneder til fasen i begge modeller, men dette kan eventuelt variere mellem opgaveområderne og de krav, der sættes til minimering af transaktionsomkostninger (fx i form af leveringssikkerhed) i forbindelse med selve udrulningsfasen.

Implementerings- og udrulningsfase

I selve implementerings- og udrulningsfasen skal opgaverne overflyttes og deles mellem institutioner og servicecentre i praksis. Desuden skal alle understøttende it-systemer op at køre, og medarbejdere skal overflyttes, have ændret opgaver eller afskediges. Det er i begge modeller de lokale/regionale niveauer (centre og institution), som får ansvaret for at overtage udrulningen og implementeringen af de aftalte opgavedelinger mv.

Man kan som udgangspunkt forestille sig en række forskellige implementeringsmodeller i forhold til hvilken rækkefølge de forskellige opgaveområder skal implementeres. Man kan principielt set sondre mellem tre implementeringsmodeller i forhold til udrulningen af opgaveområder. I første model igangsættes implementeringen parallelt af alle opgaveområder på én gang. I anden model sker der en forskudt udrulning med igangsættelse af udvalgte opgaver først og herefter løbende igangsættelser på de øvrige områder. Tredje model er en sekventiel udrulning, hvor man påbegynder og afslutter en implementering inden igangsættelsen af en ny.

Den centrale koordinering i model 1 (4 store centre) muliggør som nævnt en udarbejdelse og styring efter en fælles tidsplan. Tidsangivelserne i Figur 6.1 baserer sig her på en parallel implementering på alle opgaveområder. Da modellen forudsætter en central håndtering af et stort antal interessenter i selvejesektoren forekommer denne model at være den mest velegnede for at sikre momentum. Dog er det afgørende for modellens succes, at der tilvejebringes rigelige ressourcer til at sikre en solid gennemførsel af implementeringsfaserne.

I model 2 (ca. 25 mindre centre) er der ikke et centralt koordineret design af implementeringsplanen, hvorfor muligheden for at styre stramt efter centralt fastlagte tidsplaner er væsentligt svagere. Dog bemærkes, at man eventuelt i forbindelse med udarbejdelsen af en statslig vejledning kunne udarbejde en mere detaljeret og vejledende tidsplan, der kunne stilles til rådighed som anbefaling for institutionerne. I den opstillede tidsplan for modellen er som nævnt ovenfor, hvordan en tidsplan i bedste fald kunne forløbe for etableringen af et konkret servicecenter.

I praksis kan man forestille sig en løbende konsolidering og udbygning af servicecentre i en årrække frem. Nogle servicecentre vil formodentlig vælge en mere evolutionær tilgang, hvor der foretages en indledende etablering med nogle få institutioner. De kan i givet fald selv gennemføre design- og testfaser. Når servicecentret er veletableret og eventuelt har haft en vis konsolideringsperiode, kan herefter ske en løbende (og langsommere) udrulning i takt med at flere institutioner melder sig på

banen som interesserede. Denne model kan forekomme mere overkommelig, hvis enkeltstående eller relativt få institutioner går sammen om at gennemføre et initiativ og samtidig ønsker mere indflydelse på struktur og indretning af servicecentret. De efterfølgende indtrædende institutioner må indstille sig på at rette ind efter de oprindeligt valgte design og standarder.

Udrulning

I model 1 (4 store centre) antages en udrulning med to til tre institutioner pr. måned således, at de 50-60 institutioner løbende over en to-årig periode en efter en får løst opgaver af servicecentret¹⁴. Dette forventes at kunne ske i stigende tempo, efterhånden som implementeringsorganisationen opsamler erfaringer.

I model 2 (ca. 25 mindre centre] er det antaget, at det aftalte design kan udrulles fra en moderinstitution med en mindre kompleks institution hver anden måned (i alt syv institutioner) og en mere kompleks organisation hver sjette måned (i alt to institutioner).

Boks 6.4 Model for løbende udrulning

Modellen med løbende udrulning går ud på, at udrulningen ikke foretages på en gang til alle institutioner i fællesskabet, men at servicecentret indlemmer en eller få institutioner ad gangen i små skridt.

Når servicecentret på et opgaveområde skal udrulles til en ny institution, vil det normalt være ensbetydende med, at alle opgavesplit på opgaveområdet, som skal overføres til servicecentret, overføres på en gang fra pågældende dato. Man har forinden forberedt overgangen, og der vil efterfølgende være en vis indkøringsperiode. Et stykke inde i denne indkøringsperiode efter en vis konsolidering kan de implementeringsansvarlige igen få overskud til at tage fat på at forberede udrulningen til en ny institution osv.

Fordelen ved modellen er, at det ansvarlige implementeringspersonel fra projektgrupperne opnår større og større erfaring med at udrulle de respektive opgaver og processer, de har ansvaret for. Når de har været igennem udrulningen til en række institutioner, har de overstået de værste børnesygdomme og kan endda eventuelt skrue op for antallet af nye institutioner, der indlemmes for eksempel hver eller hver anden måned.

Det understreges, at et foranslysen skal undersøge optimale udrulningsmodeller nærmere.

Konkret skal implementerings- og udrulningsfasen blandt andet indeholde følgende elementer:

- Løbende udrulning med nye institutioner
- Løbende standardisering, forberedelse af processer og konsolidering af it
- Overføre processer

¹⁴ Det bemærkes, at model 1 er kendetegnet ved en slags "big bang"-model, hvor servicecentre fra starten opbygges af 50-60 institutioner. Der er således ikke tale om, at servicecentre over længere tid udvikler sig mod at servicere et stort antal institutioner.

- Eventuel færdiggørelse af kontrakter i forbindelse med udliciteringer samt implementering
- Gennemføre overflytning af medarbejdere og materiel
- Gennemføre afskedigelser.

På basis af ovenstående antagelser om løbende udrulning er i Figur 6.1 forudsat et tidsforbrug på ca. 24 måneder i model 1 (4 store centre) med udrulning til 50-60 institutioner.

I model 2 (ca. 25 mindre centre) er der i Figur 6.2 forudsat ca. 13 måneder under ideelle vilkår. Der vil i praksis være forskel på, om hver institution indgår i flere forskellige enstrengede servicecentre eller i et servicecenter, som omfatter alle fire opgaveområder. Jo flere forskellige servicecentre, jo mere kompleks er koordinerings- og planlægningsopgaven. Tidsplanen er således baseret på implementeringen af et "bedste praksis" center.

Drift og optimering

Efter fasen med implementering og udrulning er servicecentret etableret. Det overgår herefter til løbende drift og de regionale/lokale projektgrupper udfases. Dog er det vigtigt inden opløsning af projektgrupperne at opsamle deres erfaringer. Undervejs i implementeringen er der formodentlig identificeret en række uhensigtsmæssigheder, som man ikke har haft tid til at optimere eller afhjælpe. I den indledende tid efter etableringen af servicecentret vil det være oplagt at udbedre dette.

Herudover skal iværksættes systematisk løbende benchmarking af nøgletal mellem servicecentre. Disse kan medvirke til identifikation af bedste praksis med henblik på iværksættelse af systematisk løbende optimering af servicecentre. I model 1 (4 store centre) er det oplagt at varetage nogle af disse tværgående analyser i regi af det etablerede videndelingsenhed. Omfanget af samarbejdet mellem servicecentre må dog på sigt afvejes i forhold til håndteringen af en eventuel intensiveret konkurrence mellem servicecentre om at få institutionerne som kunder.

I model 2 (ca. 25 mindre centre) bør det overvejes, om løbende benchmarking skal indarbejdes som fokus i det statslige tilsyn, eller om det på anden måde skal sikres, at der gennemføres og offentliggøres tværgående benchmarking, som understøtter processen med løbende optimering.

7 Kvalificering af potentiale

Formålet med dette kapitel er at gennemgå metode og resultater i forbindelse med Deloittes kvalificering af det samlede effektiviseringspotentiale, som den oprindelige rapport identificerede i forhold til konsolidering af opgaver i servicecentre i den oprindelige analyse.

Som en del af denne kvalificering er der også foretaget skøn over etablerings- og transformationsomkostninger, ligesom resultaterne fra den særskilte analyse af rengøringsområdet er inddraget.

Kvalificeringen af potentialet vil følge det foregående kapitels opdeling i to overordnede modeller; det vil sige dels etablering af fire store servicecentre, dels etablering af op til 25 servicecentre pr. opgaveområde.

7.1 Den oprindelige analyse

Udgangspunktet for kvalificeringen er således resultaterne fra den oprindelige analyse af potentialet ved etablering af servicecentre.

Det samlede potentiale i den oprindelige rapport blev opgjort til mellem ca. 307 mio. kr. og ca. 465 mio. kr. svarende til mellem 13 pct. og 20 pct. af det nuværende forbrug på landsplan. I nedenstående tabel er det samlede potentiale opdelt efter opgavetype.

Tabel 7.1 Samlet potentiale pr. opgavetype

Potentiale i mio. kr. (PL07) Landsplan	Nuværende omkostning	Potentiale i mio. kr.	
	Mio. kr.	Flere nationale servicecentre	Mindre regionale servicecentre
Økonomi og planlægning	161,8	59,4	41,1
Løn og Personale	193,8	77,3	53,9
It og indkøb	347,9	88,9	58,4
Bygninger og service	984,6	153,8	153,8
I alt udvalgte opgaver	1.688,2	379,5	307,3
% besparelse af udvalgte opgaver	0	22%	18%
% besparelsen af alle opgaver	2.320,7	16%	13%

De største bidragsydere til potentialet er gymnasierne, de tekniske skoler og kombinationsskoler, der samlet set står for et potentiale på mellem ca. 200 mio. kr. og ca. 250 mio. kr. Potentialerne er i nedenstående tabel opgjort efter institutionstype.

Tabel 7.2 Samlet potentiale pr. institutionstype

Potentiale i mio. kr. (PL07) Egnede opgaver Landsplan	Nuværende omkostning	Potentiale i mio. kr.	
		Flere nationale servicecentre	Mindre regionale servicecentre
Handelsskoler	202,8	49,5	38,8
Tekniske skoler	457,0	59,2	41,3
Kombinationsskoler	311,8	79,9	69,1
Gymnasier	517,7	111,7	90,2
SOSU-skoler	77,7	37,3	33,0
VUC'ere	121,2	42,1	34,9
I alt	1.688,2	379,5	307,3

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:

- På baggrund af de indsamlede data, har Deloitte beregnet gennemsnitslønninger, der anvendes til at omregne ressourceforbruget til omkostninger. Potentialet er derfor følsomt over for 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, herunder om nogle institutioners højere ressourceforbrug er udtryk for et bevidst valgt højere end normalt kvalitetsniveau.
- 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 over for om opregningsfaktorer repræsenterer den faktiske forskel mellem de indsamlede data og landsniveauet.

For at imødekomme disse usikkerheder har Deloitte blandt andet anvendt en forsigtig tilgang til beregning af potentialerne, hvor der tages udgangspunkt i allerede kendt effektivitet i erhvervsskolerne. Det skal her bemærkes, at på trods af de beskrevne usikkerheder, så indikerer

data, at der på alle egnede opgaver kan konstateres en forholdsvis tydelig sammenhæng mellem enhedsudgifter og opgavevolumen, hvilket indikerer, at der kan opnås stordriftsfordele.

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 følsomhedsberegningerne akkumuleres.

7.2 Validering af potentialerne

I forlængelse af den oprindelige rapport er det ønsket at få foretaget yderligere validering af potentialeberegningerne.

I den sammenhæng er det ønskværdigt at foretage en sammenligning af beregningerne med tilsvarende informationer fra for eksempel effektive statslige institutioner eller private virksomheder (eksterne benchmarks). I den forbindelse er det forsøgt at tage udgangspunkt i Finansministeriets analyse af tværministerielle servicecentre. Det har dog ikke været muligt at skabe et tilstrækkeligt sammenligneligt datagrundlag. Dette skyldes:

- **Forskelligartet datagrundlag:** Det har ikke været muligt at foretage yderligere dataindsamling i de selvejende institutionerne og i de statslige institutioner. Da de to analyser er baseret på forskellig definition af opgaveindholdet i opgavekategorierne og forskellene i de to sektorer er tilsiger, at der anvendes forskellige modeller for beregning af enhedspriser, har det ikke muligt at foretage denne sammenligning.
- **Forskelle i opgavernes udførelse:** For en del af opgaverne er der forskelle i opgavens indhold. På for eksempel it-helpdesk i de selvejende uddannelsesinstitutioner omfatter opgaven ud over service til medarbejdere også service over for elever, og elevernes anvendelse af it adskiller sig meget fra en ansat medarbejders anvendelse.

Det har således ikke været muligt at foretage en kvalificering baseret på eksterne benchmarkings.

En relativt præcis kortlægning af processer og teknologisk understøttelse, herunder undersøgelse af muligheden for at foretage yderligere automatisering end sektoren i dag har valgt, vil kunne anvendes til at kvalificere potentialerne yderligere.

I dette afsnit vil det oprindelige potentiale blive sandsynliggjort ved følgende fremgangsmåde:

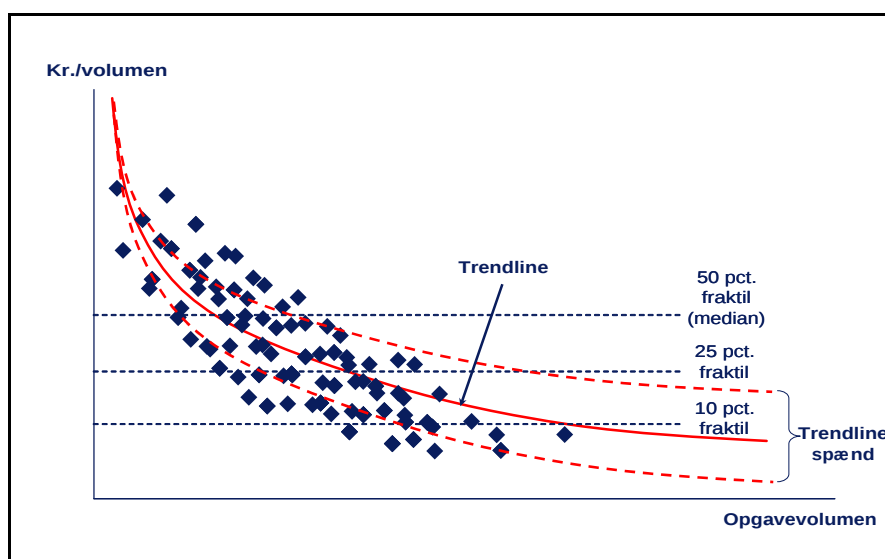
- En ekstrapolering (fremskrivning) af de eksisterende data i forhold til den opgavevolumen som de to skitserede centerstørrelser vil skulle løse. Denne kvalificering skal anvendes til at validere beregningsforudsætninger omkring, hvilken effektivitet der kunne opnås i forskellige størrelser centre, der blev anvendt i den oprindelige analyse (percentilerne).

- En beregning af bemanning af centre og institutioner for at sikre, at der fortsat er mulighed for at have en tilstrækkelig minimumsbemanning i særligt mindre institutioner.
- En yderligere dataindsamling og revurdering af potentialet vedrørende rengøringsopgaven i forhold til, hvorvidt en mere detaljeret dataindsamling tilsiger, at potentialet skal ændres.

Ekstrapolering af data

Ekstrapoleringen af data tager udgangspunkt i en logaritmisk faldende funktion (trendline) mellem opgavens volumen og omkostningen pr. løst opgave. Det vil sige, at når opgavens volumen stiger (for eksempel ved at der skal udbetales løn til flere medarbejdere), vil hver enkelt opgave kunne løses billigere, dog således at jo større opgavevolumen des mindre vil merbesparelsen være ved at øge denne. Ekstrapoleringen tager udgangspunkt i de data, som erhvervsskolerne har indrapporteret. Deloitte har af hensyn til usikkerhederne i datasættet valgt at illustrere et trendlinespænd baseret på ekstrapoleringen, hvor hældningen på funktionen er ændret med ± 15 pct. i forhold til den matematiske ekstrapolering. I nedenstående figur er metoden illustreret.

Figur 7.3 Eksempel på en ekstrapolering af data



Valideringen tager udgangspunkt i området mellem de to stiplede røde linjer. Det er dog vigtigt at understrege, at ekstrapoleringen hviler på en teoretisk antagelse om en sammenhæng mellem opgavevolumen og faldende enhedsudgifter, og derfor kan der ikke drages for håndfaste konklusioner på baggrund af en sådan ekstrapolering. Der kan i praksis være andre forhold, der spiller ind på sammenhængen ud over volumen, men erfaringer fra den administrative opgavevaretagelse i staten og fra private administrative servicecentre tilsiger, at trenden er; jo større des billigere.

Da ekstrapoleringen bygger på en teoretisk antaget sammenhæng, kan den primært bruges til at teste, om de anvendte forudsætninger i forbindelse med den oprindelige analyse er holdbare. Dette

kan for eksempel ske, hvis ekstrapoleringen sandsynliggør, at bestemte opgavevolumener, som minimum er lige så effektive, som forudsætningerne i den oprindelige analyse forudsatte.

Deloitte er ikke vidende om, at der ved en opgavevolumen svarende til opgavevolumen i 4 store servicecentre er konstateret stordriftsulemper. Derfor er eventuelle stordriftsulemper ikke medtaget.

Minimumsbemanning af centrene

Deloitte har på baggrund af de indrapporterede data foretaget en vurdering af, hvor mange årsværk der vil være i de enkelte centre, og hvor mange årsværk der vil være tilbage på institutionerne. Dette kan medvirke til at vurdere, hvorvidt der er behov for at tilføre yderligere ressourcer til særligt små institutioner og derved reducere potentialets størrelse.

Minimumsbemanningen tager udgangspunkt i de opgavesplits, der er gennemgået i kapitel 4. Der tages i denne sammenhæng udgangspunkt i, at en forholdsvis stor del (90-95 pct.) af de medarbejdere, som løser de egnede opgaver, kan flyttes. Dog er der på det personaleadministrative område foretaget en mere forsigtig vurdering.

Beregningen af bemanningen tager endvidere udgangspunkt i, at det er i forhold til de opgaver, som overføres til fællesskabet kan opnås besparelser, mens de tilbageværende opgaver i institutionerne ikke pålægges et effektiviseringskrav.

I det efterfølgende er der for hver delopgave foretaget en kvalificering.

7.3 Økonomi og planlægning

I den oprindelige analyse blev de samlede omkostninger til økonomi og planlægning opgjort til 560 mio. kr. jf. nedenstående tabel. Tabellerne viser tillige, at det er opgaverne bogholderi, rejseadministration og kassefunktion som videre behandles i denne analyse.

Tabel 7.4 Økonomi og planlægning: Samlede omkostninger

Økonomi og planlægning (PL07)		Nuværende omkostning i mio. kr.		
		Gymnasier, VUC, SOSU	Erhvervs-skoler	I alt
Opgaver	Er opgaven egnet			
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
-------	--	-------	-------	-------

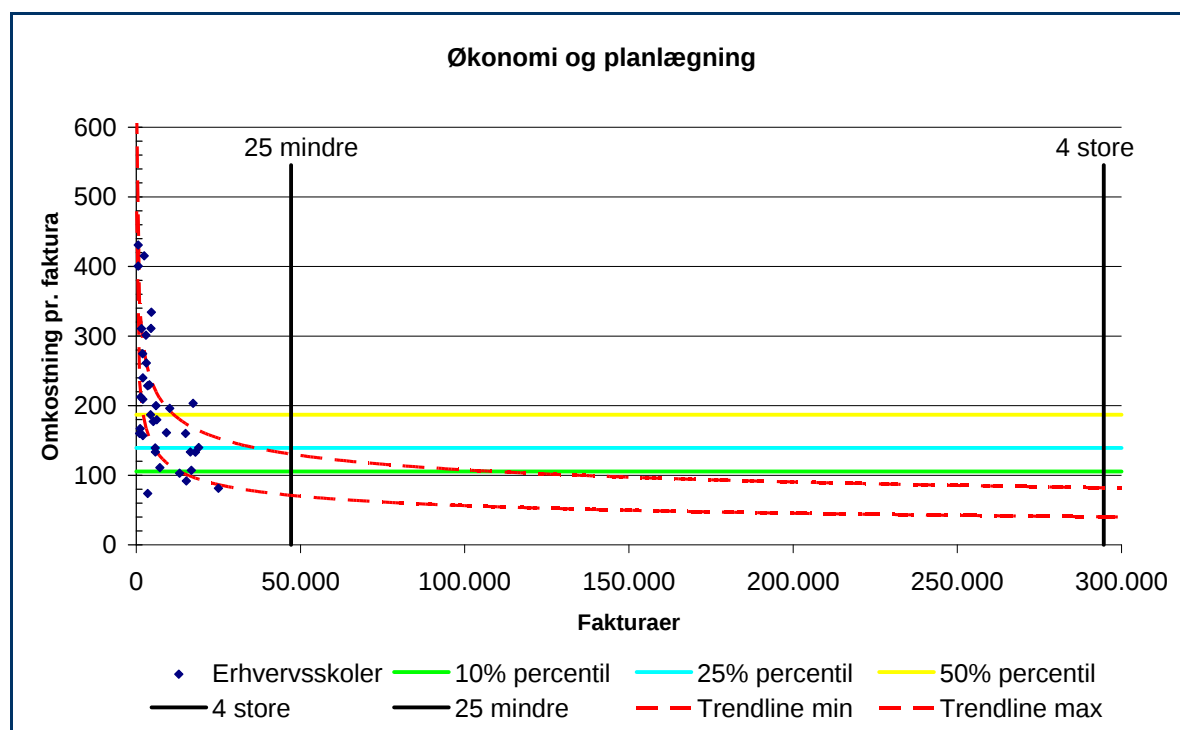
På baggrund af potentialeberegningen i den oprindelige analyse blev potentialerne på de egnede opgaver fastlagt til mellem 41,2 og 77,8 mio. kr. jf. nedenstående tabel.

Tabel 7.5 Økonomi og planlægning: potentiale ved bedste praksis

Opgaver, der er egnet til administrative servicecentre mv. (PL07)	Nuværende omkostning	Potentiale i mio. kr.	
		Flere nationale servicecentre	Mindre, regionale servicecentre
Enhedsomkostning pr. faktura (kr.)		139	187
Potentiale (mio. kr.)	161,8	59,4	41,1
%potentiale		37%	25%

I nedenstående figur er for erhvervsskolerne beregnet et trendlinespænd ved en fremskrivning af de indberettede data. Trendlinespændet er fastlagt som en faldende aftagende funktion af institutionernes angivelser. Endvidere er hver percentil, der blev anvendt i den oprindelige analyse (10 pct. svarende til et nationalt servicecenter, 25 pct.-percentilen svarende til få store regionale servicecentre og 50 pct.-percentilen svarende til mindre regionale servicecentre), angivet. Endelig er den volumen, der ligger til for grund de to modeller i indeværende rapport (4 store og 25 mindre servicecentre,) angivet.

Figur 7.6 Økonomi og planlægning: Enhedsomkostninger, trendline og opgavevolumen



Som det fremgår, er trendlinespændet (området mellem de to stiplede røde linjer) faldende med en aftagende form, hvilket indikerer tydelige stordriftsfordele på økonomi og planlægning. Det fremgår endvidere af trendlinespændet, at der teoretisk er stordriftsfordele ud over den effektivitet, som allerede eksisterer i sektoren, idet trendlinespændet ligger lavere end de eksisterende institutioner.

Det fremgår af figuren, at opgavevolumen i 25 servicecentre er næsten dobbelt så stor som den største af alle nuværende institutioner, og at denne model jf. trendlinespændet tilsiger en teoretisk effektivitet på mindst 25 pct.-percentilen. Ved en opgavevolumen i fire servicecentre, som langt overstiger de største nuværende institutioner, tilsiger trendlinespændet en teoretisk effektivitet på mindst 10 pct.-percentilen. Den teoretiske effektivitet, som trendlinespændet udgør, skal dog tages med visse forbehold, idet den som tidligere angivet baserer sig på en teoretisk antagelse om fortsat faldende sammenhæng mellem stigende volumen og faldende endhedsomkostning. Deloitte anbefaler derfor, at de oprindelige potentialeberegninger fastholdes, således at der ved fire servicecentre anvendes 25 pct.-percentilen og ved 25 servicecentre 50 pct.-percentilen.

Med udgangspunkt i at de oprindelige potentialer fastholdes, vil det i følgende blive vurderet, hvordan bemanningen vil være i de to modeller, således at det kan fastslås, hvorvidt der er behov for at tilføre yderligere ressourcer til særligt små institutioner og derved reducere potentialets størrelse. Det er i den sammenhæng vurderet, at af de egnede opgaver vil ca. 10 pct. af opgaveløsningen fortsat skulle løses på institutionen. Herudover vil alle de ikke egnede opgaver fortsat blive løst på institutionen.

I de to nedenstående tabeller er fordelingen af årsværk for hvert af de to modeller opgjort for henholdsvis institutionerne, centrene og overskydende årsværk.

Tabel 7.7 Bemanning på økonomi og planlægning efter implementeringen – 25 mindre centre

Årsværk	Årsværk i institutionen	Årsværk i servicecentre	Overskydende årsværk	I alt
Egnede opgaver (10% løses lokalt)	28	249	94	371
Ikke egnede opgaver (100% løses lokalt)	767			767
I alt	795	249	94	1.138

Tabel 7.8 Bemanning på økonomi og planlægning efter implementeringen – 4 store centre

Årsværk	Årsværk i institutionen	Årsværk i servicecentre	Overskydende årsværk	I alt
Egnede opgaver (10% løses lokalt)	28	206	137	371
Ikke egnede opgaver (100% løses lokalt)	767			767
I alt	795	206	137	1.138

Som det fremgår af tabellerne, vil institutionerne samlet råde over ca. 795 årsværk ud af nuværende skønnede 1.138 årsværk på området for økonomi og planlægning. Som det endvidere fremgår, skal centrene have mellem 206 og 249 årsværk, og der skal ske medarbejdertilpasninger på mellem 94 og 137 årsværk. Da de tilbageværende opgaver i institutionen inden for de egnede opgaver udgør et ganske begrænset omfang, og da institutionerne herudover har et ganske betydeligt antal medarbejdere til at løse ikke egnede opgaver inden for økonomistyring og planlægning, vurderer Deloitte, at der på økonomi og planlægningsopgaver ikke vil være behov for at tilføre de mindre institutioner ekstra ressourcer. Det vurderes endvidere, at denne opgave i et vist omfang på mindre institutioner skal ses i sammenhæng med løn og personaleopgaverne.

7.4 Løn og personale

I den oprindelige analyse blev de samlede omkostninger til løn og personale opgjort til 273,5 mio. kr. jf. nedenstående tabeller. Tabellerne viser tillige, at det er opgaverne lønbehandling og personaleadministration, som behandles videre i denne analyse.

Tabel 7.9 Løn og personale: Samlede omkostninger

Løn og personale (PL07)	Er opgaven egnet	Nuværende omkostning i mio. kr.		
		Gymnasier, VUC, SOSU	Erhvervs- skoler	I alt
Opgaver				
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

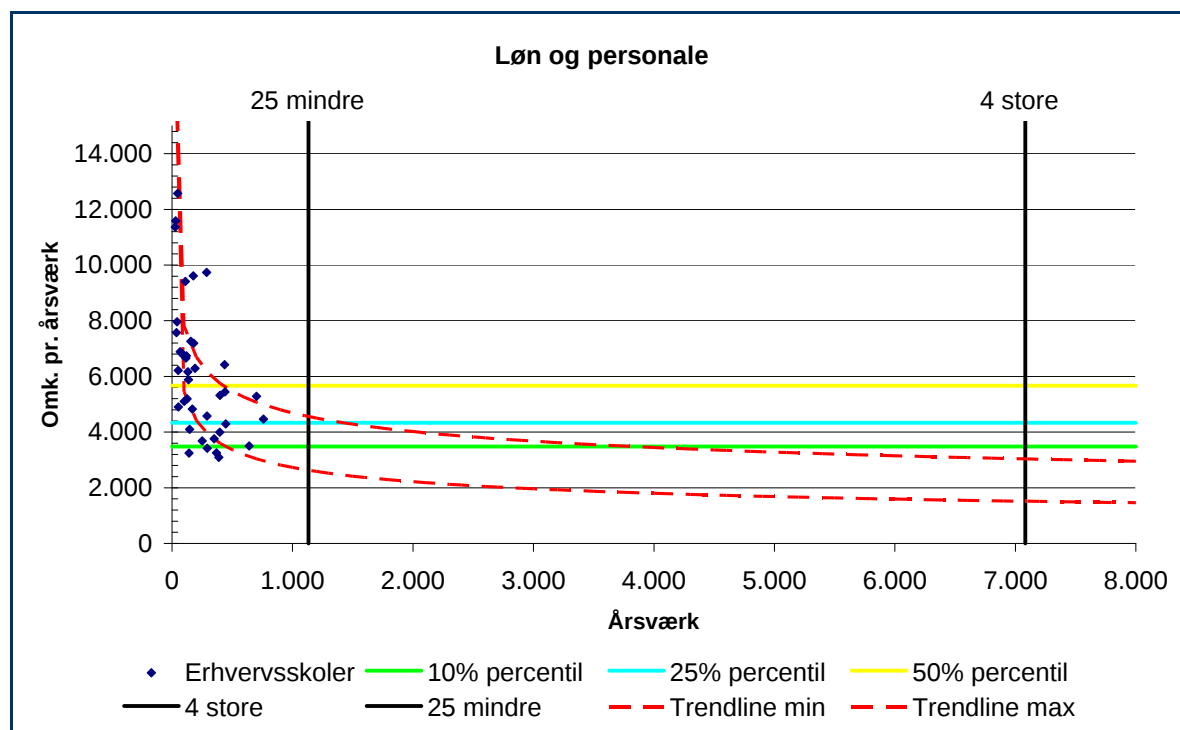
På baggrund af potentialeberegningen i den oprindelige analyse blev potentialerne på de egnede opgaver fastlagt til mellem 53,9 og 97,1 mio. kr. jf. nedenstående tabel.

Tabel 7.10 Løn og personale: Potentiale ved bedste praksis

Opgaver, der er egnet til administrative servicecentre mv. (PL07)	Nuværende omkostning	Potentiale i mio. kr.	
		Flere nationale servicecentre	Mindre, regionale servicecentre
Enhedsomkostning pr. årsværk (kr.).		4.335	5.663
Samlet potentiale (mio. kr.)	193,8	77,3	53,9
%-potentiale		40%	28%

I nedenstående figur er for erhvervsskolerne beregnet et trendlinespænd ved en fremskrivning af de indberettede data. Trendlinespændet er fastlagt som en faldende aftagende funktion af institutionernes angivelser. Endvidere er hver percentil, der blev anvendt i den oprindelige analyse (10 pct. svarende til et nationalt servicecenter, 25 pct.-percentilen svarende til få store regionale servicecentre og 50 pct.-percentilen svarende til mindre regionale servicecentre), angivet. Endelig er den volumen, der ligger til for grund de to modeller (fire store regionale og 25 mindre lokale servicecentre), angivet.

Figur 7.11 Løn og personale: Enhedsomkostninger, trendline og opgavevolumen



Som det fremgår, er trendlinespændet (området mellem de to stiplede røde linjer) faldende med en aftagende form, hvilket indikerer tydelige stordriftsfordele på økonomi og planlægning. Det fremgår

endvidere af trendlinespændet, at der teoretisk er stordriftsfordele ud over den effektivitet, som allerede eksisterer i sektoren, idet trendlinespændet ligger lavere end de eksisterende institutioner.

Det fremgår af figuren, at opgavevolumen i 25 servicecentre er næsten dobbelt så stor som den største af alle nuværende institutioner, og at denne model jf. trendlinespændet tilsiger en teoretisk effektivitet på lidt over 25 pct.-percentilen eller lavere. Ved en opgavevolumen i fire servicecentre, som langt overstiger de største nuværende institutioner, tilsiger trendlinespændet en teoretisk effektivitet på mindst 10 pct.-percentilen. Den teoretiske effektivitet, som trendlinespændet udgør, skal dog tages med visse forbehold, idet den som tidligere angivet baserer sig på en teoretisk antagelse om fortsat faldende sammenhæng mellem stigende volumen og faldende endhedomkostning. Deloitte anbefaler derfor, at de oprindelige potentialeberegninger fastholdes, således at der ved fire servicecentre anvendes 25 pct.-percentilen og ved 25 servicecentre 50 pct.-percentilen.

Med udgangspunkt i at de oprindelige potentialer fastholdes, vil det i følgende blive vurderet, hvordan bemanningen vil være i de to modeller, således at det kan fastslås, hvorvidt der er behov for at tilføre yderligere ressourcer til særligt små institutioner og derved reducere potentialets størrelse. Det er i den sammenhæng vurderet, at af de egnede opgaver vil ca. 30 pct. af opgaveløsningen fortsat skulle løses på institutionen herudover, hvilket skyldes, at der er væsentlige dele af de personaleadministrative opgaver særligt vedrørende ansættelse og afskedigelse, som kræver lokal udførelse. Herudover vil alle de ikke egnede opgaver fortsat blive løst på institutionen.

I de to nedenstående tabeller er fordelingen af årsværk for hver af de to modeller opgjort for henholdsvis institutionerne, centrene og overskydende årsværk.

Tabel 7.12 Løn og personale – mindre lokale servicecentre

	Årsværk i institutionerne	Årsværk i centrene	Overskydende årsværk	Årsværk i alt
Egnede opgaver (30% løses lokalt)	88	205	114	407
Ikke egnede opgaver (100% løses lokalt)	151			151
I alt	239	205	114	558

Tabel 7.13 Løn og personale – større nationale servicecentre

	Årsværk i institutionerne	Årsværk i centrene	Overskydende Årsværk	Årsværk i alt
Egnede opgaver (30% løses lokalt)	88	156	163	407
Ikke egnede opgaver (100% løses lokalt)	151			151
I alt	239	156	163	558

Som det fremgår af tabellerne, vil institutionerne samlet råde over ca. 239 årsværk af de nuværende 558 årsværk. Som det endvidere fremgår, skal centrene have mellem 156 og 205 årsværk, og der skal ske medarbejdertilpasninger på mellem 114 og 163 årsværk. Set i sammenhæng med økonomi og planlægningsopgaven vil det samlede antal medarbejdere, som fortsat er ansat i institutionen til økonomi og planlægning samt løn og personale, udgøre små 1.000 årsværk. Det er derfor Deloitte's vurdering, at selv på små institutioner er der mulighed for at have ansat mindst ét årsværk og på store institutioner flere årsværk til at løse disse opgaver.

7.5 It og indkøb

I den oprindelige analyse af it og indkøb blev de samlede omkostninger opgjort til 347,9 mio. kr. jf. nedenstående tabeller. Tabellerne viser tillige, at det er opgaverne leverandørstyring og licensadministration, systemdrift, brugersupport samt indkøb af varer, som behandles videre i denne analyse.

Tabel 7.14 It og indkøb: Samlede omkostninger

It og indkøb (PL07)	Er opgaven egnet	Nuværende omkostning i mio. kr.		
		Gymnasier, VUC, SOSU	Erhvervs-skoler	I alt ¹⁵
Opgave				
Leverandørstyring og licensadministration	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

På baggrund af potentialeberegningen i den oprindelige analyse blev potentialerne på de egnede opgaver fastlagt til mellem 41,2 og 77,8 mio. kr. jf. nedenstående tabel.

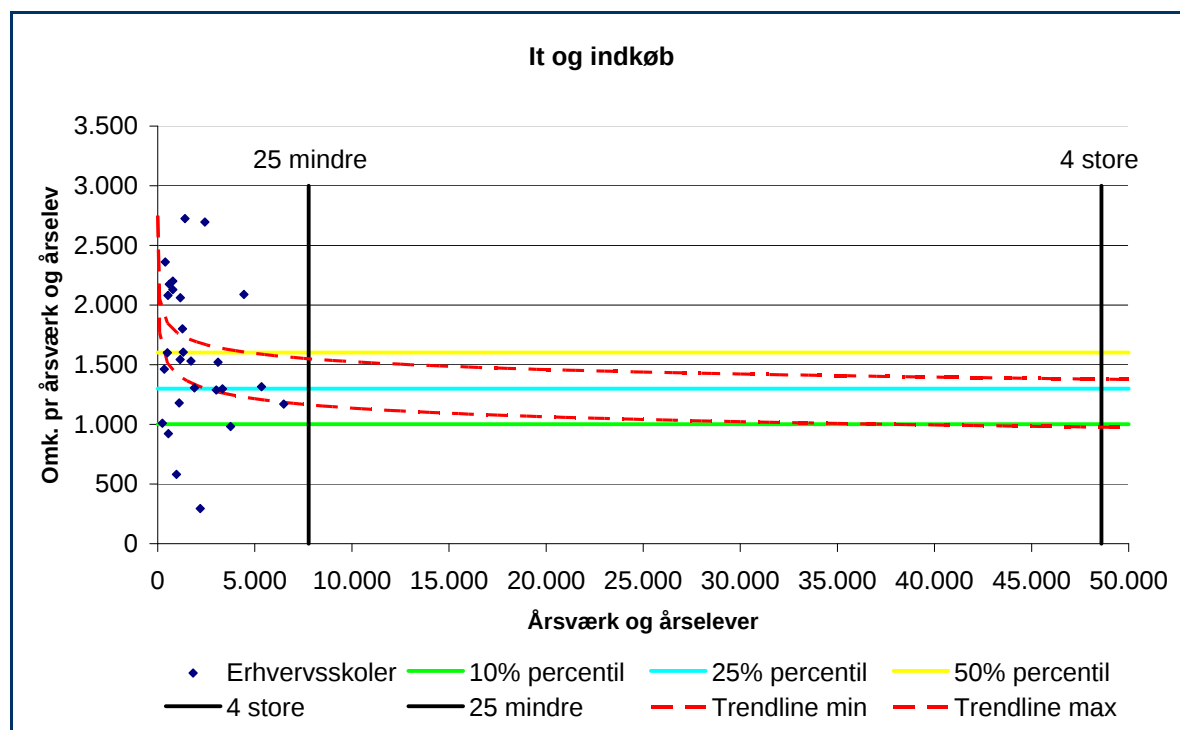
¹⁵ Indtægter og omkostninger vedrørende it-drift inkluderer også udgifter til hardware, licenser, beskyttelse mv. Deloitte har derfor erfaringsmæssigt reduceret omkostningerne med 80 pct..

Tabel 7.15 It og indkøb: Potentiale ved bedste praksis

Opgaver, der er egnet til administrative servicecentre mv. (PL07)	Nuværende omkostning	Potentiale i mio. kr.	
		Flere nationale servicecentre	Mindre, regionale servicecentre
Enhedsomkostning pr årsværk + årselever (kr.)		1.299	1.603
Samlet potentiale (mio. kr.)	347,9	88,9	58,4
%-potentiale		26%	17%

I nedenstående figur er for erhvervsskolerne beregnet et trendlinespænd ved en fremskrivning af de indberettede data. Trendlinespændet er fastlagt som en faldende aftagende funktion af institutionernes angivelser. Endvidere er hver percentil, der blev anvendt i den oprindelige analyse (10 pct. svarende til et nationalt servicecenter, 25 pct.-percentilen svarende til få store regionale servicecentre og 50 pct.-percentilen svarende til mindre regionale servicecentre), angivet. Endelig er den volumen der ligger til for grund de to modeller (fire store regionale og 25 mindre lokale servicecentre) angivet.

Figur 7.16 It og indkøb: Enhedsomkostninger, trendline og opgavevolumen



Som det fremgår af trendlinespændets (området mellem de to stiplede røde linjer) faldende og aftagende form, er der stordriftsfordele på it og indkøb. Trendlines relativt lave hældning indikerer dog, at stordriftsfordelene ikke er så store som for de øvrige opgavetyper. Trendlinespændet

indikerer endvidere ikke, at der teoretisk er stordriftsfordele ud over den omkostningseffektivitet, som allerede eksisterer hos nogle institutioner i sektoren, idet trendlinespændet ligger højere end enhedsomkostningerne på de laveste institutioner. Trendlinespændet indikerer, at der teoretisk kan opnås et potentiale svarende til mindst 50 pct.-percentilen i 25 mindre centre og mellem 10 pct.-percentilen og lidt over 25 pct.-percentilen ved store centre. Det er dog væsentligt at fastholde, at trendlinespændet er behæftet med betydelig usikkerhed, og at det samtidigt ikke indikerer effektivitet ud over den, som allerede eksisterer i sektoren.

Det bør dog bemærkes, at en del af variationen i omkostningsniveauet hos særligt de mindre institutioner kan skyldes, at nogle mindre institutioner har prioriteret et forholdsvist lavt/højt kvalitetsniveau. Det er samlet set derfor vurderingen, at ekstrapoleringen ikke giver anledning til at ændre de oprindelige potentialevurderinger.

Idet de oprindelige potentialer fastholdes, kan det kvalificeres, hvordan bemanningen vil være i de to modeller, således at det kan fastslås, hvorvidt der er behov for at tilføre yderligere ressourcer til særligt små institutioner og derved reducere potentialets størrelse.

Da der stort set ikke vil være it-opgaver tilbage på institutionen, er det vurderet, at kun ca. 5 pct. af opgaveløsningen fortsat skulle løses på institutionen. Herudover vil alle de ikke egnede opgaver fortsat blive løst på institutionen.

I de to nedenstående tabeller er fordelingen af årsværk for hvert af de to modeller opgjort på årsværk i institutionerne, årsværk i centrene og overskydende årsværk.

Tabel 7.17 It og indkøb - mindre lokale servicecentre

	Årsværk i institutionerne	Årsværk i centrene	Overskydende årsværk	Årsværk i alt
Egnede opgaver (5% løses lokalt)	32	615	133	779
Ikke egnede opgaver (100% løses lokalt)	0			0
I alt	32	615	133	779

Tabel 7.18 It og indkøb - større nationale servicecentre

	Årsværk i institutionerne	Årsværk i centrene	Overskydende årsværk	Årsværk i alt
Egnede opgaver (5% løses lokalt)	32	544	203	779
Ikke egnede opgaver (100% løses lokalt)	0			0
I alt	32	544	203	779

Som det fremgår af tabellerne er det forudsat, at institutionerne kun har et mindre årsværksforbrug på it og indkøb, men disse er ikke af it-faglig karakter. Centrene løser som udgangspunkt alle opgaver og vil være bemandede med mellem 544 og 615 årsværk. Endvidere skal der ske

medarbejdertilpasninger på mellem 133 og 203 årsværk. Herudover vil der være en række beslutningsopgaver tilbage på institutionen særligt vedrørende fastlæggelse af, hvilket fagligt programmel som institutionen kan ønske at anvende og superbrugere. Denne opgave er ikke at betragte som en it-opgave men en studiefaglig opgave. Centret vil dog med fordel kunne vejlede og koordinere nogle af disse opgaver for institutionerne.

7.6 Bygninger og service

I den oprindelige analyse blev de samlede omkostninger til bygninger og service opgjort til 1.139,3 mio. kr. (jf. tabel 4.19) og potentialerne ved de egnede opgaver fastlagt til mellem 41,2 og 77,8 mio. kr. jf. nedenstående tabel.

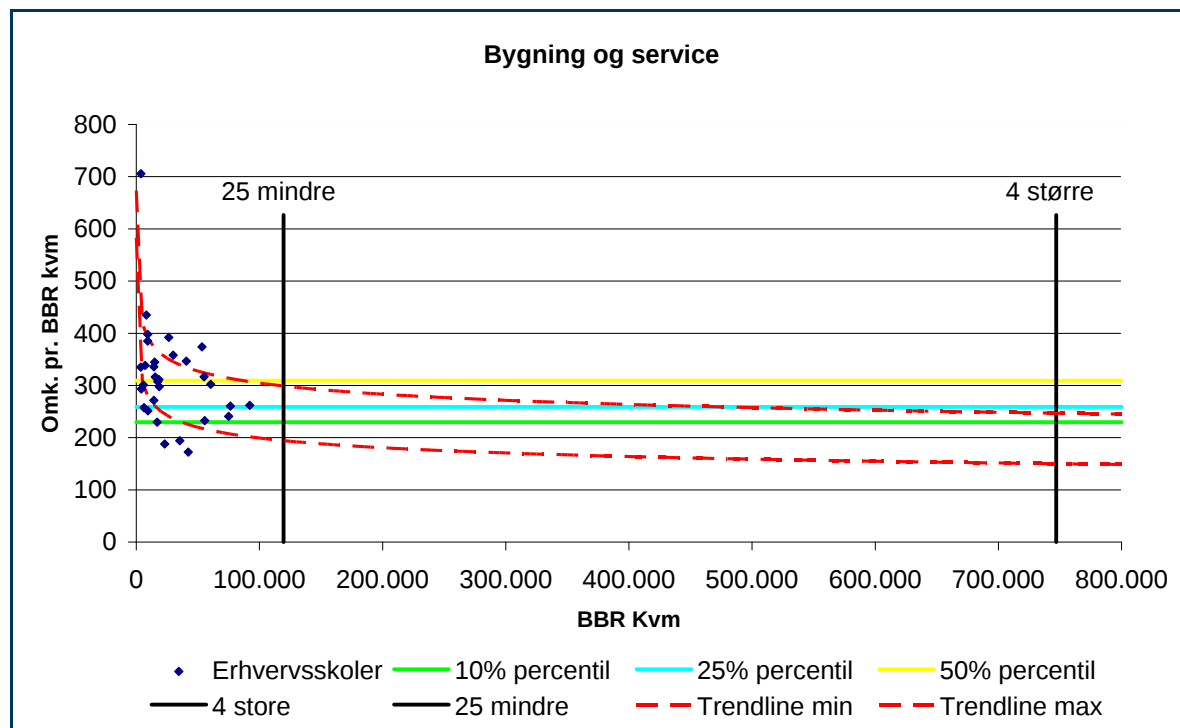
Deloitte har i et særskilt notat vedrørende rengøring valideret forudsætninger for potentialerne på rengøringsopgaven. Analysen har medført at Deloitte ikke finder grundlag for at justere den forudsatte effektivitet som kan opnås på rengøringsopgaven. Dette skyldes særligt, at der bredt i sektoren er identificeres institutioner, som har kunnet realisere et omkostningsniveau, som ligger et stykke under benchmarket.

Tabel 7.19 Bygninger og service: potentiale ved bedste praksis

Opgaver, der er egnet til servicecentre mv. (PL07)	Nuværende omkostning	Potentiale i mio. kr.	
		Flere nationale servicecentre	Mindre, regionale servicecentre
Enhedsomkostning pr. m2 (kr.)		-	282
Samlet potentiale (mio. kr.)	984,6	-	153,8
% -potentiale		-	16%

I nedenstående figur er for erhvervsskolerne beregnet et trendlinespænd ved en fremskrivning af de indberettede data. Trendlinespændet er fastlagt som en faldende aftagende funktion af institutionernes angivelser. Endvidere er hver percentil, der blev anvendt i den oprindelige analyse (10 pct. svarende til et nationalt servicecenter, 25 pct.-percentilen svarende til få store regionale servicecentre og 50 pct.-percentilen svarende til mindre regionale servicecentre), angivet. Endelig er den volumen, der ligger til grund for de to modeller (fire store regionale og 25 mindre lokale servicecentre), angivet.

Figur 7.20 Bygninger og service: Enhedsomkostninger, trendline og opgavevolumen



Som det fremgår af trendlinespændets (området mellem de to stiplede røde linjer) aftagende form, er der tydelige stordriftsfordele på bygninger og service. Det fremgår endvidere af trendlinespændet, at der teoretisk er stordriftsfordele nogenlunde svarende til den effektivitet, som allerede eksisterer i blandt de mest omkostningseffektive i sektoren i dag. Det fremgår endvidere af figuren, at opgavevolumen i 25 servicecentre er noget større end den største af alle nuværende institutioner, og at det tilsiger en teoretisk effektivitet på mindst 50 pct.-percentilen. Ved en opgavevolumen i fire servicecentre, som langt overstiger de største institutioner, tilsiger trendlinespændet en teoretisk effektivitet på mindst 25 pct.-percentilen. Den teoretiske effektivitet, som trendlinespændet udgør, skal dog tages med visse forbehold, idet der fortsat er store usikkerheder i forhold til datagrundlagets soliditet, og fordi bygningsopgaven kræver lokal tilstedeværelse, hvilket reducerer mulighederne for at opnå stordriftsfordele. Deloitte anbefaler, at de oprindelige potentialeberegninger fastholdes, således at der for både 25 mindre og fire store centre kan opnås et potentiale svarende til 50 pct.-percentilen. En relativt præcis kortlægning af processer og teknologisk understøttelse, herunder muligheden for at foretage yderligere automatisering, end sektoren i dag har valgt, vil kunne anvendes til at kvalificere potentialerne yderligere. En sådan analyse vil være en del af et egentligt foranalyse.

Idet de oprindelige potentialer fastholdes, kan det kvalificeres, hvordan bemanningen vil være i de to modeller, således at det kan fastslås, hvorvidt der er behov for at tilføre yderligere ressourcer til særligt små institutioner og derved reducere potentialets størrelse.

I de to nedenstående tabeller er fordelingen af årsværk for hvert af de to modeller opgjort på årsværk i institutionerne, årsværk i centrene og overskydende årsværk.

Tabel 7.21 Bygninger og service - mindre lokale servicecentre

	Årsværk i institutionerne	Årsværk i centrene	Overskydende årsværk	Årsværk i alt
Egnede opgaver (5% løses lokalt)	47	891	179	1.117
Ikke egnede opgaver (100% løses lokalt)	364			364
I alt	411	891	179	1.481

Tabel 7.22 Bygninger og service - større nationale servicecentre

	Årsværk i institutionerne	Årsværk i centrene	Overskydende årsværk	Årsværk i alt
Egnede opgaver (5% løses lokalt)	47	891	179	1.117
Ikke egnede opgaver (100% løses lokalt)	364			364
I alt	411	891	179	1.481

Som det fremgår af tabellerne, vil institutionerne samlet råde over ca. 410 årsværk af de oprindelige 1.481 årsværk. Som det endvidere fremgår, skal centrene have mellem ca. 890 årsværk, og der skal ske medarbejdertilpasninger på ca. 180 årsværk. De tilbageværende opgaver i institutionen vedrører primært reception og bygningsadministration og bør ses i sammenhæng med de tilbageværende opgaver vedrørende økonomi og planlægning samt løn og personale, hvor det vil være muligt at opnå en minimumsbemanding i selv mindre institutioner. Inden for bygninger og service alene er det tvivlsomt, om der er tilstrækkeligt med medarbejdere til, at de mindre institutioner kan anvende et helt dedikeret årsværk til disse opgaver.

7.7 Det samlede potentiale

På baggrund af de ovenstående konklusioner vurderer Deloitte, at de beregnede potentialer ud fra et forsigtighedsbetragtning kan opgøres til mellem ca. 300 mio. kr. og 380 mio. kr., alt efter hvor store centre der bliver opbygget. Potentialerne er dog forbundet med en række usikkerheder, og Deloitte anbefaler, at der som led i en foranalyse kan foretages en validering af analysens resultater. I den nedenstående tabel er potentialerne oplistet efter opgavetype.

Tabel 7.23 Samlet potentiale pr. opgavetype

Potentiale i mio. kr. (PL07) Landsplan	Nuværende omkostning	Potentiale i mio. kr.	
	Mio. kr.	4 store centre	25 mindre
Økonomi og planlægning	161,8	59,4	41,1
Løn og personale	193,8	77,3	53,9
It og indkøb	347,9	88,9	58,4
Bygninger og service	984,6	153,8	153,8
I alt udvalgte opgaver	1.688,2	379,5	307,3
%-besparelse af udvalgte opgaver		22%	18%
% besparelsen af alle opgaver	2.320,7	16%	13%

Som det fremgår, vurderer Deloitte, at der kan opnås en besparelse på i størrelsesordenen 300 til 380 mio. kr. svarende til en besparelse på mellem 13 og 16 pct. af de samlede administrative omkostninger.

8 Etablerings- og transformationsomkostninger

For at realisere de skønnede potentialer skal der afholdes en række etableringsomkostninger. Disse kan opdeles i fire følgende omkostningsgrupper (implementeringsforberedelse, etablering af centre, medarbejderændringer og it-transformation).

I det nedenstående er de fire typer etableringsomkostninger gennemgået.

8.1 Implementeringsforberedelse

Implementeringsforberedelse dækker over de omkostninger, som skal foretages, inden selve implementeringen af centrene kan gennemføres. Det omhandler særligt omkostninger til:

- Fuldtidsmedarbejdere fra institutionerne og staten, som skal deltage i foranalyse.
 - Det er både ved små og store centre skønnet, at der skal anvendes fire fuldtidsmedarbejdere fra de selvejende institutioner samt fire fuldtidsmedarbejdere fra staten for hver af de fire opgavetyper samt fem statslige fuldtidsmedarbejdere til et organiseringsprojekt og til projektorganisering. Samlet set 37 fuldtidsmedarbejdere.
- Fuldtidsmedarbejdere fra institutionerne og staten, som skal deltage i design og test.
 - Det er ved 4 store centre skønnet, at der skal anvendes 1 fuldtidsmedarbejder pr. center for hver af de fire opgavetyper, én fuldtidsmedarbejder pr. center som koordinerer og klargør centret til implementeringen samt to statslige fuldtidsmedarbejder pr. opgavetype, én fuldtidsmedarbejder til organiseringsprojektet samt én statslig fuldtidsmedarbejder til koordinering. Samlet set 31 fuldtidsmedarbejdere.
 - Til etablering af ca. 25 mindre centre anvendes der fire fuldtidsmedarbejdere fra institutionerne pr. opgavetype og én fuldtidsmedarbejder til organisering og centeroprettelse pr. center. Samlet set 225 fuldtidsmedarbejdere.
- Fuldtidsmedarbejdere fra institutionerne, som deltager i implementeringen
 - Til etablering af begge centre skønnes det, at fra institutionerne/centrene skal anvendes fem fuldtidsmedarbejdere pr. institution.

I nedenstående tabeller er der for hver fase (foranalyse, design og test samt implementering) opgjort, hvor mange fuldtidsmedarbejdere der skal anvendes og hvor lang tid faserne tager. På den baggrund er der beregnet et årsværksforbrug, hvis der henholdsvis oprettes 25 eller fire centre.

Tabel 8.1 Årsværksforbrug til implementeringsforberedelse af 25 mindre centre

Implementeringsforberedelse (Medarbejdere)	Foranalyse	Design og test	Implementering
Medarbejdere fra institutionerne	16	225	187
Medarbejdere fra staten	21	0	0
Varighed	7,5*	10	13
Årsværksforbrug i alt	23	188	203

* bemærk at de 7,5 måneder består af 4,5 måneder til et foranalyse, som staten er involveret i, og 3 måneder til et lokal foranalyse, som staten ikke er involveret i.

Tabel 8.2 Årsværksforbrug til implementeringsforberedelse af fire store centre

Implementeringsforberedelse (Fuldtidsårsværk)	Foranalyse	Design og test	Implementering
Medarbejdere fra institutionerne	16	20	101
Medarbejdere fra staten	21	11	0
Varighed	4,5	11,5	24
Årsværksforbrug i alt	14	30	203

På baggrund af det ovenstående årsværksforbrug og med udgangspunkt i en gennemsnitlig årlig omkostning pr. årsværk på 500.000 kr. kan det samlede årsværksforbrug opgøres til mellem 123 og 207 mio. kr. jf. nedenstående tabel.

Tabel 8.3 Omkostninger til implementeringsforberedelse

Implementeringsforberedelse - (PL07)	25 mindre centre	4 store centre
Foranalyse (årsværksforbrug)	23	14
Design og test (årsværksforbrug)	188	30
Implementering (årsværksforbrug)	203	203
Årsværksforbrug i alt	414	247
Gennemsnitlig omkostning pr. årsværk	500.000	500.000
Omkostning i alt (mio. kr.)	207	123

Det skal bemærkes, at implementeringsforberedelsen formodentlig i væsentligt omfang vil skulle udføres af medarbejdere fra institutionerne med kendskab til den administrative opgavevaretagelse, som løser andre udviklingsopgaver mv. i dag. Lønudgifterne til disse medarbejdere finansieres allerede af institutionerne i dag, og det er derfor uklart i hvilket omfang der reelt er knyttet meromkostninger, herunder meromkostninger til erstatningspersonale, vikarer og overarbejde, til at anvende disse medarbejdere i forbindelse med implementeringen af administrative servicecentre. Det er desuden uklart, om institutionerne reelt vil have mulighed for at ansætte nye medarbejdere

og/eller finde vikarer til erstatning for disse medarbejdere, da der vil være tale om ansættelser med en meget kort tidshorisont.

8.2 Etablering af centre

Etablering af centre indeholder omkostninger til henholdsvis kontoretablering, lokaleindretning og omflytning af medarbejdere. Omkostningen pr. årsværk er baseret på foreløbige udmeldinger fra analysen af tværministerielle servicecentre.

Tabel 8.4 Omkostninger til etablering af centre

Etablering af centre (kr. pr. årsværk) (PL07)	25 mindre centre	4 store centre
Kontoretablering (borde, stole reoler mv.)	10.000	10.000
Lokaleindretning (kabelføring mv.)	3.600	6.600
Omflytning (flytning af ting)	1.000	1.000
Omkostning pr. årsværk	14.600	17.600
Årsværk som flyttes	1.992	1.830
Omkostninger i alt (mio. kr.)	29	32

På denne baggrund kan de samlede omkostninger til etablering af centre opgøres til mellem 25 og 29 mio. kr.

8.3 Medarbejderændringer

Opgørelsen af medarbejderændringer består af tre dele:

- Medarbejdertilpasninger: På baggrund af tal fra Personalestyrelsen er det skønnet, at ca. 2,4 pct. af de administrative medarbejdere er tjenestemænd. Det er skønnet, at den gennemsnitlige afskedigelsesperiode er på seks måneder (eksklusive varsling mv.). Det forudsættes, at ca. 25 pct. af medarbejdere, som afskediges, fritstilles. De resterende 75 pct. arbejder i hele afskedigelsesperioden, vælger selv at finde et nyt arbejde eller går på pension. Gennemsnitslønnen er fastsat til 335.000 kr. (ekskl. overhead). Endelig er det beregnet, at der skal ske medarbejdertilpasninger på 519 årsværk ved 25 mindre servicecentre og 681 ved fire centre.
- Flyttegodtgørelse er forudsat til 20.000 kr. pr. årsværk. Ved fire store centre er det forudsat, at 25 pct. af de overførte medarbejdere i centrene skal have udbetalt flyttegodtgørelse. Ved de 25 lokale centre er det på grund af de forholdsvis korte afstande forudsat, at der ikke er behov for at udbetale flyttegodtgørelse.

- Kompetenceudvikling er forudsat til 10.000 kr. pr. årsværk, der overføres til centrene.

Det er i beregningerne lagt til grund at centrene skal indeholde henholdsvis 1.992 årsværk ved 25 mindre og 1.830 årsværk ved fire store centre.

På den baggrund kan de samlede etableringsomkostninger vedrørende medarbejdertilpasninger fastsættes til mellem 54 og 72 mio. kr. jf. nedenstående tabel.

Tabel 8.5 Omkostninger til medarbejderændringer

Medarbejderændringer (mio. kr.) (PL07)	25 mindre centre	4 store centre
Medarbejdertilpasning	34	45
Flyttegodtgørelse	0	9
Kompetenceudvikling	20	18
Omkostninger i alt	54	72

8.4 It-transformation

Opgørelsen af omkostninger til it-transformation består af to dele:

- It infrastruktur – datalinjer. På baggrund af oplysninger fra UNI•C er det skønnet at ca. 190 institutioner mangler tilstrækkelig datalinielkapacitet. UNI•C har skønnet oprettelsesomkostningen pr. datalinje i oprettelse til i gennemsnit 34.500 kr.
- Fakturaflowsystemer og journalsystemer. Det er forudsat, at der indkøbes fakturaflow- og journalsystemer på centerniveau. Det er forudsat, at systemerne koster 250.000 kr. pr. center (baseret på en aftale, som foreningen af skoleledere ved tekniske skoler har indgået). Det er dog usikkert, om hver institution skal have sine egne systemer. I givet fald vil der være store synergier ved at gøre brug af de tilsvarende systemer, der udvikles i statsligt regi, eller ved at udvikle et samlet system mellem centrene).

På baggrund af ovenstående kan omkostningerne til it-transformation beregnes til mellem 8 og 13 mio. kr. Disse etableringsomkostninger er ikke fuldt dækkende og indeholder blandt andet ikke omkostninger til hardware jævnfør de tidligere opstillede afgrænsninger. På samme måde må det forventes, at der skal gennemføres en række systemintegrationer mv., som ikke er indregnet i de nuværende estimat.

Tabel 8.6 Omkostninger til it-transformation

It-transformation (mio. kr.) (PL07)	25 mindre centre	4 store centre
Datalinier	7	7
Informationsflowsystemer	6	1

Systemudvikling, hardware, software mv.	??	??
Omkostninger i alt	13	8

8.5 Samlede omkostninger

På baggrund af den ovenstående gennemgang af de fire omkostningstyper kan de samlede etableringsomkostninger opgøres til mellem 232 og 299 mio. kr. jf. nedenstående tabel.

Tabel 8.7 Samlede etableringsomkostninger

Omkostninger (mio. kr.) (PL07)	25 mindre centre	4 store centre
Implementeringsforberedelse	207	123
Etablering af centre	29	32
Medarbejderforandring	54	72
It-transformation	13	8
Omkostninger i alt	303	235

Ovenstående opgørelse er ikke fuldt dækkende for samtlige omkostninger. De omkostninger, som ikke er medtaget, er primært straksafskrivninger i institutionerne, investering i hardware og software og systemtilretninger, som det ikke i denne analyse har været muligt at give et kvalificeret omkostningsskøn på.

8.6 Merdriftsomkostninger

I forbindelse med oprettelsen af centrene vil der være særligt to typer omkostninger, som vil medføre merdrift i forhold til tidligere, og som derved vil reducere potentialet. De to omkostningstyper er:

- Øgede transportudgifter: På bygninger og service er det skønnet, at ca. 470 af årsværkene på opgaveområdet ikke beskæftiger sig med rengøring. Det skønnes, at ca. 1/3 heraf jævnligt skal transporteres mellem institutionerne. De resterende vil hovedsageligt være fast på en lokalitet. Det skønnes, at de mobile medarbejdere i gennemsnit skal transportere sig 20 km. ved 25 mindre centre og 50 km. ved fire store. Endelig er der taget udgangspunkt i Personalestyrelsens sats for tjenesterejser på 3,35 kr. pr. km.
- Drift af datalinjer og informationsflowsystemer.
 - Datalinjer: Ca. 190 institutioner mangler tilstrækkelig datalinjekapacitet. UNI•C har oplyst en gennemsnitlig driftsudgift pr. linje på 3.867 kr. pr. måned.

- Driften af informationsflowsystem er fastsat til 65.000 kr. pr. center. Prisen er baseret på en aftale, som foreningen af skoleledere ved tekniske skoler har indgået. Det er usikkert, om hver skole skal have sine egne systemer. I givet fald vil der være store synergier ved at gøre brug af tilsvarende systemer, som udvikles i statsligt regi, eller udvikle fællessystemer.

Det har ikke inden for rammerne af projektet været muligt at skønne over ændrede driftsomkostninger til blandt andet Navision Stat, lønsystemer og studieadministrative systemer.

I nedenstående tabel er de samlede årlige merdriftsomkostninger opgjort til mellem 5 og 8 mio. kr.

Tabel 8.8 Merdriftsomkostninger

Omkostninger (mio. kr.) (PL07)	25 mindre	4 store
Øgede transportudgifter	2	6
Datalinier	1	1
Informationsflowsystemer	2	1
Omkostninger i alt	5	8

8.7 Indfasning

Indfasningen af potentiale, afholdelse af merdriftsomkostninger og etableringsomkostninger følger af tidsplanen. Potentialet og merdriften indfases således løbende i takt med implementeringen og etableringsomkostningerne følger faserne foranalyse, design, opbygge og teste samt implementering og udrulning, omkostninger til at gennemføre foranalyse er således indlagt på det tidspunkt, hvor foranalyse gennemføres..

Etableringsomkostninger

I nedenstående tabel er etableringsomkostningerne koblet til de forskellige faser ved etablering af henholdsvis 4 og 25 mindre .

Tabel 8.9 Etableringsomkostningers kobling til faser ved oprettelsen af centre (25 mindre centre)

Omkostninger (mio. kr.) (PL07)	Foranalyse	Design og test	Implementering
Implementeringsforberedelse	12	94	102
Etablering af centre	0	29	0
Medarbejdertilpasning	0	0	54
It-transformation	0	13	0
Omkostninger i alt	12	136	156

Nedenstående tabel er opstillet på baggrund af fasernes kobling med tidsplanen. Tabellen viser etableringsomkostninger pr. år

Tabel 8.10 Indfasning af etableringsomkostninger (25 mindre centre)

Omkostninger (mio. kr.) (PL07)	Foranalyse	Design og test	Implementering	I alt
År 1	12 (7,5 md.)	61 (4,5 md.)		73 (12,0 md.)
År 2		75 (5,5 md.)	78 (6,5 md.)	153 (12,0 md.)
År 3			78 (6,5 md.)	78 (6,5 md.)
År 4				
Omkostninger i alt	12 (7,5 md.)	136 (10,0 md.)	156 (13,0 md.)	304 (30,5 md.)

Helt analogt med ovenstående beregning kan der foretages en kobling mellem etableringsomkostningerne og faserne i forbindelse med etablering af fire centre jf. nedenstående tabel.

Tabel 8.11 Etableringsomkostningers kobling til faser ved oprettelsen af centre (fire store centre)

Omkostninger (mio. kr.) (PL07)	Foranalyse	Design og test	Implementering
Implementeringsforberedelse	7	15	102
Etablering af centre	0	32	0
Medarbejdertilpasning	0	0	72
It-transformation	0	8	0
Omkostninger i alt	7	55	174

På baggrund af fasernes kobling med tidsplanen kan nedenstående tabel, der viser etableringsomkostningerne pr. år, opstilles.

Tabel 8.12 Indfasning af etableringsomkostninger (fire store centre)

Omkostninger (mio. kr.) (PL07)	Foranalyse	Design og test	Implementering	I alt
År 1	7 (4,5 md.)	36 (7,5 md.)		43 (12,0 md.)
År 2		19 (4,0 md.)	58 (8,0 md.)	77 (12,0 md.)
År 3			87 (12,0 md.)	87 (12,0 md.)
År 4			29 (4,0 md.)	29 (4,0 md.)
Omkostninger i alt	7 (4,5 md.)	55 (11,5 md.)	174 (24 md.)	235 (40 md.)

Indfasningen af potentialet og merdriftsomkostninger

Implementeringen af potentialet og merdriftsomkostningerne følger implementeringen. I forbindelse med implementeringen sker indfasningen som en løbende proces. I den nedenstående tabel er indfasningen for 25 mindre centre illustreret.

Tabel 8.13 Illustration af indfasningen af potentialet for de 25 mindre centre

Mio. kr. (PL07)	Potentiale år 1	Potentiale år 2	Potentiale år 3	Potentiale år 4	Potentiale år 5
Indfasning år 1 (ingen)					
Indfasning år 2 (halvdelen af potentialet – i de sidste 6 md.)		38	154	154	154
Indfasning år 3 (halvdelen af potentialet – i de første 6 md.)			116	154	154
I alt		38	260	307	307

Denne illustrative tabel kan overføres til indfasningen af potentialerne og merdriftsomkostningerne.

I nedenstående tabel er indfasningen skitseret ift. model 2 med 25 mindre centre.

Tabel 8.14 Indfasning af potentiale og merdrift (25 mindre centre)

Potentiale og merdrift (mio. kr.) (PL07)	Potentiale	Merdrift	Samlet årlig gevinst
År 1 (0% implementeret)	0	0	0
År 2 (50% implementeret)	38	0	38
År 3 (100% implementeret)	260	-4	256
År 4 (100% implementeret)	307	-5	302
År 5 (100% implementeret)	307	-5	302

I nedenstående tabel er indfasningen skitseret ift. model 1 med 4 store centre.

Tabel 8.15 Indfasning af potentiale og merdrift (fire store centre)

Potentiale og merdrift (mio. kr.) (PL07)	Potentiale	Merdrift	Samlet årlig gevinst
År 1 (0% implementeret)	0	0	0
År 2 (33% implementeret)	42	-0	42
År 3 (83% implementeret)	222	-4	218
År 4 (100% implementeret)	359	-8	351
År 5 (100% implementeret)	380	-8	372

Som det fremgår af de to ovenstående tabeller, er potentialer fuldt implementeret i henholdsvis år fire for de 25 mindre centre og i år fem for de fire store centre.

På baggrund af ovenstående indfasning af potentialet og etableringsomkostninger kan den samlede indfasning opstilles.

Tabel 8.16 Indfasning af nettoprovenu – 4 store centre

4 store centre (mio. kr.) (PL07)	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Potentiale		42	222	359	380
Etablering	-43	-77	-87	-29	
Merdrift			-4	-8	-8
Nettoprovenu	-43	-35	131	322	372

Tabel 8.17 Indfasning af nettoprovenu – 25 mindre

25 mindre (mio. kr.) (PL07)	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Potentiale		38	269	307	307
Etablering	-73	-153	-78		
Merdrift			-4	-5	-5
Nettoprovenu	-73	-115	187	302	302

Det skal bemærkes, at indfasningen er baseret på, at de forskellige faser (foranalyse, design, opbygge og teste samt implementering) gennemføres effektivt. Såfremt der sker en tidsforskydning i implementeringen, vil dette selvsagt påvirke realiseringen af gevinsterne.

8.8 Omkostningstyper der ikke er medtaget i analysen

I opgørelsen af etableringsomkostninger er der en række omkostningstyper, som ikke er medtaget. Det omhandler:

- Eventuelle straksafskrivninger i de enkelte institutioner (for eksempel som følge af at hardware bliver overflødig), idet det er vurderet, at den samlede indfasningsperiode er tilstrækkelig lang til, at institutionerne kan tilpasse deres investeringer.
- Der er ikke medtaget ekstra omkostninger til indkøb af hardware og software. Dette skyldes følgende forhold:
 - Centret skal finansieres i henhold til reglerne om indtægtsdækket virksomhed. Derfor skal omkostninger til hardware, software mv. afspejles i den pris, som institutionerne betaler for deres ydelser og vil som udgangspunkt være dækket af bortfaldne omkostninger i institutionen. Disse skal således dækkes af institutionernes betaling til centret.
 - Der vil dog være en tidsmæssig forskydning mellem bindingen af kapital (købstidspunktet), og hvornår centret får dækket deres omkostninger (salg af ydelser), hvilket medfører, at

centret enten skal tilføres kapital fra starten eller skal have mulighed for at låne uden at kunne stille sikkerhed.

- Det kan ikke udelukkes, at der er behov for tilretning af de generelt anvendte systemer for eksempel Navision Stat, SLS eller de studieadministrative systemer. I de eksisterende servicecentre er det dog ikke en udgift, som er blevet nævnt eksplicit.
- Der er lagt til grund for beregningerne, at de ca. fire måneder, som reglerne om virksomhedsoverdragelse medfører i forhold til medarbejderhøring mv. i forbindelse med en afskedigelse, kan undgå at få økonomisk betydning gennem grundig planlægning. Men det kan dog være hensigtsmæssigt særligt i forbindelse med idriftssættelsen af de første institutioner at undgå den rigiditet, som en grundig planlægning vil medføre i forhold til udvælgelse af blivende medarbejdere og fastlæggelse af deres fremtidige arbejdsopgaver.

Bilag 1: Implementering af administrative servicecentre i den offentlige sektor – faldgruber

Deloitte har på baggrund af erfaringer fra en række projekter vedrørende etablering af administrative servicecentre i den offentlige sektor peget på følgende forhold, der udgør en særlig barriere eller faldgrube i offentlig kontekst:

- *Konsensusdrevet beslutningsproces.* Offentlige institutioner er i vid udstrækning præget af et behov for at træffe beslutninger ved konsensus. Dette skaber en udfordring i forhold til at sikre den nødvendige ledelsesopbakning til gennemførelsen af et så stort og kompliceret forandringsprojekt, givet beslutningsprocessernes karakter.
- *Risikoadvers beslutningsstil.* Det ledelsesmæssige fokus i en offentlig organisation er typisk dag til dag-perspektivet. Samtidig ses ofte en udbredt nulfejlskultur. Dette skaber en udfordring i forhold til at sikre det tilstrækkelige ledelsesmæssige fokus på langsigtede projekter og få frigjort dygtige og dedikerede ressourcer i organisationen til at bære forandringen igennem.
- *Følelse af tabt autonomi.* Efter 15 års decentralisering kan tanken om etablering af administrative servicecentre blive opfattet som et forsøg på at fratage institutionerne deres autonomi. Dette skaber en udfordring i forhold til på overbevisende måde at få kommunikeret, hvilke fordele der er ved administrative servicecentre, og at få de lokale enheder til at spille med.
- *Mindre attraktiv businesscase.* Den offentlige sektor har ikke – som i den private sektor – mulighed for at udskille administrative opgaver til lavtlønslande. Samtidig er det ofte forbundet med større omkostninger at afskedige medarbejdere. Det vil dermed alt andet lige tage længere tid at få et positivt afkast af sin investering i administrative servicecentre.
- *Implementeringstid.* Givet de ovennævnte forhold vil implementeringen af administrative servicecentre typisk tage længere tid i en offentlig kontekst end i en privat virksomhed.

Der opstilles på baggrund af de identificerede barrierer seks råd til offentlige institutioner, der står over for at skulle træffe beslutning om etablering af et administrativt fællesskab.

- *Undgå analyseparalysering.* Det er væsentligt at have et solidt analytisk grundlag med henblik på at kunne træffe beslutning om, hvorvidt og hvordan der skal etableres administrative servicecentre. Men det er samtidig vigtigt at undgå at overdrive detaljeringsgraden i analyserne således, at tidsplanen for projektet skrider.
- *Standardisering som nøglen til effektivisering.* Stordriftsfordelene ved samling af opgaver i et administrativt fællesskab realiseres gennem standardisering af processer på tværs af enheder. Som udgangspunkt vil mange af processerne være forskellige, men disse forskelligheder er ofte unødvendige. Der må dog forventes lokal modstand mod forandring af eksisterende processer, og forandringsledelse er derfor en meget vigtig parameter.
- *Sørg for fælles systemunderstøttelse.* Etablering af en fælles systemunderstøttelse af opgaveløsningen i de deltagende institutioner er afgørende for succes.
- *Den rigtige projektorganisering.* Succesfuld gennemførelse af store forandringsprocesser forudsætter, at der er en klar ledelsesmæssig opbakning fra topledelsen i organisationen. Det er således afgørende, at den projektorganisation, der skal gennemføre forandringen, har tilstrækkelig styrke og mandat samt dedikerede ressourcer til at kunne styre projektet igennem,

også når projektet løber ind i lokal modstand eller tekniske problemer.

- *Fokuser også på kvalitative fordele i businesscasen.* Mens der i den private sektor ofte kan realiseres en gevinst i form af årsværksreduktioner inden for 2-3 år, vil dette sandsynligvis tage længere tid i den offentlige sektor. Erfaringerne har dog vist, at administrative servicecentre kan have en række mere kvalitative fordele, som også er værd at have med i betragtningerne, fx kvalitetsløft i de leverede ydelser, større grad af serviceorientering mv.
- *Hav fokus på mennesker.* De mennesker, der skal fungere i det administrative fællesskab, og de mennesker, der skal spille sammen med servicecenteret, er afgørende i forhold til dets succes. Det er derfor vigtigt at have sit fokus rettet mod disse mennesker hele vejen igennem forløbet og sikre, at disse udstyres med de rigtige kompetencer, motivation og incitamenter.

Kilde: "One for all ... and all for one – achieving success with shared services in the public sector", Deloitte 2007.

Bilag 2. Casebeskrivelser

Roskilde Tekniske Skoles centraliserede samarbejde

Roskilde Tekniske Skole er dannet efter fusioner mellem Roskilde tekniske skole, Havebrugsskolen Vilvorde samt Landbrugsskolen sjælland (kommende). Den består efter den kommende fusion af ca. 2.350 årselever og ca. 380 lærerårsværk.

På skolen har man gennemført en omfattende centralisering af de administrative funktioner for de forskellige afdelinger på skolen, hvilket har resulteret i en væsentlig mere effektiv og professionaliseret administration. Konkret har man blandt andet centraliseret:

- Lønadministrationen
- Bogholderi og fakturahåndtering
- Ledelse og koordination af bygningsservices
- Postmodtagelsen og journalisering heraf
- It- og serverdrift, herunder den fulde helpdesk funktion
- Fælles udlicitering af rengøringsopgaven (opdelt i udbud for tre forskellige dele af skolen)

Centralisering af lønadministrationen indebærer, at det stort set kun er timeregistrering og kontrolfunktion, der er tilbage på de enkelte afdelinger. Al lønbehandling, lønrapporter, indhentning af refusion m.v. kører centralt. Også syge- og fraværsmelding er centraliseret således, at den enkelte medarbejder ringer til et fælles nummer, hvor der til gengæld er bemanning allerede tidligt om morgenen.

Postmodtagelsen sker også centralt. Når posten modtages foretages en indscanning heraf, og posten journaliseres i et journaliseringssystem, som er udviklet i samarbejde med en række andre erhvervsskoler. Dette sikrer en bedre vidensdeling og samtidig sikres en optimering af postfordelingen. Fra 2008 planlægges desuden at lægge personalesager ind elektronisk.

Bogholderifunktionen er understøttet af en meget veludviklet digitalisering. Det er således påkrævet, at man kun modtager digitale faktura. Disse modtages centralt, attesteres og konteres decentralt og udbetales og opfølges centralt. Udover at modtage fakturaer udsteder institutionen også en del fakturaer i deres AMU afdeling. Udstedelsen foregår i elevadministrationen AMU-afdelingens elevadministration og bogføres automatisk. Det centrale bogholderi kontrollerer at

betalingen er modtaget og forestår den første inddrivelse. Ved fortsat udestående restance overgår denne til inddrivelse i SKAT. Institutionen har én hovedkasse til elevudlæg mv. og to underkasser der primært vedrører salg til eksterne kunder (blomster mv.) og salg til elever i form af bøger og værktøj, som anvendes i forbindelse med undervisningen. Bestilling af rejser foregår som regel lokalt i forhold til klasserejse. Øvrige rejser bestilles centralt. Den resterende rejseadministration løses af den centrale bogholderifunktion.

Roskilde Tekniske Skole har en ret omfattende centralisering af deres it-funktion. Der er således stort set ikke formelt it-personale tilbage på de enkelte afdelinger. De pedeller, som tilhører de enkelte afdelinger, hjælper en sjælden gang med konkret fysisk udpakning og tilslutning af materiel, men den centrale funktion varetager al servicering i form af softwareinstallering, opsætning, drift, indkøb og helpdesk. Der er etableret en slags ryk-ud-funktion, hvor de it-sagkyndige hurtigt kan fanges på en mobil og som oftest løse problemerne via en fjerncomputer fra en af de andre institutioner. I nødstilfælde kan de rykke ud, og de fleste institutioner ligger inden for relativt kort afstand – den som ligger længst væk er ca. 70 min. kørsel fra centraladministrationens beliggenhed.

Driften af bygninger er samlet under en fælles leder, der har 12 pedeller under sig. Der er typisk 2 pedeller på hver afdeling, og de skal som udgangspunkt samarbejde med henblik på at kunne supplere hinanden på tværs af afdelingerne i tilfælde af sygdom, særlige begivenheder m.v. Det vurderes dog, at der fortsat er en række forbedringsmuligheder i forhold til at udbygge dette tværgående samarbejde mellem pedellerne, hvilket der aktuelt arbejdes på.

Hele rengøringsopgaven blev første gang udliciteret ad en omgang. Det var der imidlertid blandede resultater med, da det ellers velkendte rengøringsfirma, som vandt hele udbuddet, ikke kunne magte at dække hele skolen. Man valgte derfor at opdele udbuddet op i tre dele, som blev udbudt hver for sig. Det resulterede først i tre forskellige leverandører til hver af de tre dele, hvilket nu er reduceret til to forskellige udbydere. Fordelen herved er, at man lettere kan sammenligne leverandørernes rengøring på tværs af afdelingerne. I forbindelse med udbuddene, kravspecificeringen og den efterfølgende løbende kvalitetskontrol har man benyttet sig af en privat agent, som er specialiseret i at foretage rengøringsudbud. Dette har været en stor fordel, da man dermed får en ekspert, man kan læne sig op ad i forhold til leverandørhåndteringen. Samtidig kan man sikre en mere objektiv vurdering af, hvorvidt eventuelle problemer med rengøringen skyldes leverandørens indsats, eller et manglende opfyldelse af institutionens egne forpligtigelser for eksempel i forhold til at rydde op.

Roskilde-gymnasiernes samarbejde

I forbindelse med kommunalreformen og gymnasiernes overgang til statsligt selveje besluttede seks tidligere amtslige gymnasier under Roskilde amt, at de ville bevare de administrative samarbejder, som Roskilde Amt tidligere havde faciliteret for dem. Blandt disse var samarbejder dels på løn- og

personaleområdet og dels på it-området. Gymnasierne har tilsammen skønsmæssigt knapt 4.400 årselever og ca. 500 ansatte.

De primære bevæggrunde for oprettelsen af fællesskabet var at sikre mindre sårbarhed over for drifts- og servicenedbrud i tilfælde af kernemedarbejderes jobskifte (således at it-driften for eksempel ikke afhænger af en eller to kernemedarbejdere) og et mere fagligt miljø blandt medarbejderne.,. Hertil kom, at institutionerne også var opmærksomme på, at et servicecenter ville muliggøre lavere omkostninger, end hvis administrationen skulle ligge på hver enkelt skole.

Generelt er etableringen af servicefællesskabet foregået relativt nemt – også da det på mange områder primært har drejet sig om at overflytte og tilpasse eksisterende systemer og medarbejdere fra amtet - bortset fra en række tekniske vanskeligheder i forbindelse med adgang til personaleoplysninger vedrørende de overførte medarbejdere samt adgangen til KMD, der forestår driften af det anvendte lønsystem

På løn og personaleområdet yder fællesskabet juridisk bistand i forbindelse med personalesager og andre juridiske spørgsmål. Der ydes også bistand i forhold til konkrete ansættelsessager, og servicefællesskabet sørger for udfærdigelse af ansættelsesbreve, der udsendes til underskrift på skolerne. Fsva. den daglige drift forestår servicefællesskabet blandt andet indtastning og opdatering af stamdata samt indberetning til KMD af månedslønnede, mens skolerne forestår indberetningen af timer til timelønnede.

På it-området består Roskilde-gymnasiernes samarbejde i drift af servere og netværk, helpdesk, opsætning, wireless internet m.v. Alt er som udgangspunkt centraliseret (også helpdesk), men de centrale it-folk har delt skolerne mellem sig således, at de er at finde to dage om ugen på hver deltagende institution. De kan desuden kaldes op på mobiltelefon og har mulighed for at logge sig på andre skoler, selvom de opholder sig på en institution. At medarbejderne kommer rundt på de deltagende institutioner er også med til at sikre en videndeling rundt på institutionerne blandt de øvrige medarbejdere her.

Samarbejdet er overordnet baseret på en model, hvor partnerne overlader opgaver til fælles varetagelse hos værtsinstitutionen, Roskilde Gymnasium. Opgaverne udføres med reference til styregruppen, som består af en repræsentant fra hver af parterne. Beslutninger i styregruppen træffes ved simpelt stemmeflertal, idet hver skole dog har vetoret i forhold, som vurderes af være af væsentlig betydning for partneren. Værtsintitutionen har den formelle ejerskabsstatus til udstyr og bygninger og er den formelle arbejdsgiver for de administrative medarbejdere. Rektor for Roskilde Gymnasium er direktør for fællesskabet og således i sidste ende ansvarlig for dets aktiviteter.

Alle deltagende gymnasier betaler et månedligt kontingent pr. årselev. Eventuelt over- eller underskud i fællesskabet fordeles mellem parterne.

Samarbejdet har hidtil fungeret med en høj grad af konsensus og en med relativ uformel forretningsgang mellem gymnasierne og i forhold til anvendelse af fællesskabets ydelser. Samarbejdsmodellen baserer sig således i høj grad på tillidsforhold og kan blive udfordret af personskift i partnerkredsen.

Man er ikke afvisende overfor at kunne udvide fællesskabet med yderligere medlemmer, om end det endnu ikke for alvor har været på dagsordenen. Det kunne for eksempel være på it-siden. Det er imidlertid en overvejelse, at der i tilfælde af en udvidelse bør ske en yderligere formalisering af samarbejdet. Man er heller ikke afvisende overfor, at man kunne udvide fællesskabet til at drive flere opgaveområder.

EFIF it-samarbejdet

EFIF er et it-driftsfællesskab, der er etableret i samarbejde mellem Århus Købmandsskole og Handelsskolen København Nord. 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. Herudover varetager EFIF en fælles indkøbsfunktion samt den overordnede (upper) helpdesk funktion. Det planlægges, at fællesskabet fremefter skal varetage en endnu større del af helpdesk funktionen – dog suppleret med en betydelig fysisk tilstedeværelse på de enkelte institutioner. Samarbejdet er baseret på de anerkendte britiske ITIL standarder for it-samarbejde.

Samarbejdet har givet gode resultater i form af kontante besparelser, øget kvalitet, mindre sårbarhed samt opbygningen af væsentligt bedre fagligt miljø med udbredt vidensdeling. Århus Købmandsskole har for eksempel mere end halveret it-udgifterne til server- og netværksdrift pr. elev fra 1.600 kr. til 700 kr.

EFIF blev igangsat med en principbeslutning i 2001, men blev først for alvor kickstartet primo 2004, hvor et yderst attraktivt tilbud blev modtaget fra en leverandør med mulighed for etablering af en højhastighedskabellinje fra Århus til Lyngby. Siden har fællesskabet udvidet sig løbende og er nu oppe på 7 institutioner (både gymnasier og handelsskoler/købmandsskoler) med i alt ca. 12.000 årselever og 6.000 skoleejede PC'er samt wireless internet på alle skoler, som faciliteres af it-fællesskabet.

De nye institutioner indgår som gæster, idet fællesskabet ejes af Århus Købmandsskole og Handelsskolen København Nord. Gæsteinstitutionerne indgår i et repræsentantskab, som mødes årligt, og som kan afgive indstillinger til ejerne. EFIF's direktion træffer beslutninger med bindende virkning for medlemsskolerne vedrørende ethvert anliggende under EFIF's virke. Beslutninger, som vil påføre den enkelte medlemsskole omkostninger eller investeringer på mere end 10 pct. af årets EFIF-kontingent skal dog først træffes ved flertalsbeslutning i EFIF's repræsentantskab.

Principielt set vurderer EFIF, at de meget vel kunne fortsætte deres udvidelse med op til for eksempel et gymnasium hver 2. måned og måske op til to erhvervsskoler om året. Det vil stort set ikke koste yderligere bemanning, blot nogle større servere.

Alligevel har de to bestyrelser på Århus Købmandsskole og Handelsskolen København Nord valgt ikke at udvide EFIF-samarbejdet yderligere, før der er fundet en løsning på, hvordan institutionernes økonomiske risiko kan indkapsles. Således har EFIF's advokat vurderet, at den ansvarsfraskrivelse, som ligger i aftalegrundlaget, ikke er retligt holdbar, hvorfor ejerskolerne som vært i sidste ende kan holdes ansvarlig. Bestyrelserne har udtrykt ønske om at udskille EFIF i et selvstændigt selskab for at sikre en tilstrækkelig ansvarsdeling. Dette har hidtil ikke været muligt inden for rammerne af den gældende lovgivning. Bestyrelserne har på den baggrund indledt en dialog med Undervisningsministeriet med henblik på at finde en løsning. (Hvis noget går galt it-mæssigt må det ikke kunne ramme ejerskolernes primære drift)

EFIF drives som et non-profit servicecenter. Eventuel over- eller underskud, der ligger ud over en årlig konsolideringsplan, fordeles mellem de deltagende institutioner.

Bortset fra spørgsmål om indkapsling af den økonomiske risiko, handler de største udfordringer ved at udvide samarbejdet i høj grad om forventningsafstemninger og tillid. EFIF må ofte tage en stor del af ansvaret for implementeringen på sig, og de nye institutioner har ofte forskelligartede forventninger til, hvad fællesskabet kan levere.

Et interview med gymnasiet i Næstved, som har været med i fællesskabet i et ½ års tid (siden vinterferien 2007) bekræfter således, at forventningsafstemning er meget afgørende. Både for de medarbejdere, som er involveret i selve processen, men også for de mere strategiske målsætninger, man opstiller i forhold til projektet. Endnu har gymnasiet ikke oplevet økonomiske gevinster ved at indgå i samarbejdet, og der er fortsat visse indkøringsproblemer. Man har skullet overkomme visse kulturforskelle mellem en gymnasium og en erhvervsskolekultur og der har været en række etableringsomkostninger, man ikke havde forudset. Til gengæld har gymnasiet oplevet en forbedring af især back-up mulighederne og kan også se en fordel ved at være med i fælles indkøb. På sigt vurderes det muligt, at der i højere grad kan realiseres en økonomisk gevinst.

CPH West

CPH West er resultatet af flere fusioner mellem forskellige skoler – senest med Ishøj Gymnasium i januar 2007, hvilket blev muliggjort med de nye regler for institutionssammenlægninger, der er blevet indført i forbindelse med kommunalreformen. Skolen har en årlig omsætning på ca. 230 millioner kr., ca. 3.000 årselever og 400 ansatte. I løbet af et år er der ca. 15.000 mennesker i forskellige uddannelses- og efteruddannelsesforløb.

- CPH West udbyder uddannelse inden for fire områder:
- gymnasiale niveau (både hhx, htx og stx)
- erhvervsuddannelser inden for HG, service, håndværk og teknik, teknologi og kommunikation
- Lokomotivføreruddannelse
- kurser (voksenuddannelser og videreuddannelse)

CPH West har faciliteter i Ishøj, Taastrup og København, men er organiseret i en enkel koncernstruktur med en direktion og fire afdelinger (svarende til de fire uddannelsesområder). I direktionen indgår administrationschefen, som har ansvaret for koncernens samlede administrative funktioner, herunder bogføring, it, HR og drift af bygninger. Den nuværende styringsstruktur blev etableret i 2005.

Hver af de fire uddannelsesafdelinger har en leder, som er ansvarlige for overholdelse af budget og øvrige resultatmål over for direktionen, men ellers overvejende har fagligt fokus. Afdelingerne har således ikke selvstændigt ansvar for administrative opgaver, men indgår som nødvendigt led i forskellige administrative processer. Der foretages ikke afregning for afdelingernes brug af administrative ydelser.

På skolen har man således gennemført en omfattende centralisering af de administrative funktioner for de forskellige afdelinger på skolen, hvilket har resulteret i en væsentlig mere effektiv og professionaliseret administration. Konkret har man blandt andet centraliseret:

- Lønadministrationen
- Bogholderi og fakturahåndtering
- Ledelse og koordination af bygningsservices
- Postmodtagelsen og journalisering heraf
- It- og serverdrift, herunder den fulde helpdesk funktion
- Fælles udlicitering af rengøringsopgaven, kantiner kopimaskiner mv.

Opgavefordelingen er illustreret i nedenstående tabel.

	Koncernadministration	Uddannelsesafdelingen
Bogholderi/ Regnskab	Fakturaer modtages centralt og distribueres (pt. med bud, men der planlægges indført	Godkender fakturaer (herunder at varen er leveret) og konteres (påfører kontonumre).

	fuld digitalisering af faktura flow). Fakturaer betales og bogføres.	
Kasse-funktion	Der er ingen kassefunktion (bortset fra på en enkel underafdeling, hvor funktionen imidlertid er under afvikling). Såfremt en medarbejder (herunder lærere) har brug for kontanter, skal disse forud bestilles fra koncernadministrationen.	
Løn	Lønudbetalingen og registrering/ændring af stamdata foregår centralt	Timeregistrering og indrapportering til central funktion. Det er således stort set kun timeregistrering og kontrolfunktion, der er tilbage på de enkelte afdelinger. Al lønbehandling, lønrapporter, indhentning af refusion m.v. kører centralt.
Ansættelser	Udarbejder stillingsoplag, modtager ansøgninger, deltager i ansættelsessamtaler (med henblik på information vedr. ansættelsesforhold og øvrige formalia) og forestår alle formalia vedrørende ansættelser.	Udvælger kandidater til samtale, forestår samtalerne og vælger kandidat
It	Fuldt centraliseret (både server, netværksdrift og helpdesk). Helpdesken har på visse faste tidspunkter placeret folk på de enkelte skoler i løbet af ugen. Ellers baseres helpdesk-funktionen på en udrykningsordning fsva. opgaver, som kræver fysisk tilstedeværelse. Øvrige opgaver løses fra centralt hold.	
Pedeller/bygningsdrift	Pedellerne (pt. 15) refererer til driftschefen i koncernadministrationen. Fysisk er de placeret på enkelte skoler, men kan trække på hinanden, hvis der er brug for det i tilfælde af sygdom, særlig belastende arbejdsopgaver etc. Det vurderes dog, at der fortsat er en række forbedringsmuligheder i forhold til at udbygge dette tværgående samarbejde mellem pedellerne, hvilket der aktuelt arbejdes på. En del af den udvendige vedligeholdelse foretages af kommunen.	Uddannelsesafdelingen kan anmode om hjælp til ad hoc opgaver, men disse skal principielt godkendes centralt.
Rengøring	Opgaven er udliciteret. Det centrale funktion forestår samlede udbud.	

Alle økonomiske forhold afklares principielt i den årlige budgetproces, hvor den centrale ledelse udmelder årsbudgetter på baggrund af de forskellige afdelingers budgetoplæg og en mellemliggende afstemningsproces. I denne proces fastlægges også næste års prioriterede investeringer i bygningsvedligeholdelse og større indkøb for hver enkel afdeling, idet der kun afsættes en mindre reserve (centralt) til uforudsete udgifter.

Afdelingslederne får en gang månedligt en budgetopfølgningsrapport, men har altid adgang til at trække regnskabsdata on-line.

Bilag 3. Udvalgte opgaver i implementeringsfaser

	Feasibility	Design	Opbygge og teste	Implementer og udrulle	Optimere
Målsætninger	Business case og mål (provenu, arbejdsplan, investering, budget)	Nulpunktsmålinger og opstilling af KPI (måleindikatorer)	Testmålinger	Løbende målinger	Benchmarking og evaluering
	Afdækning af behov for lovændringer og cirkulærer				Tilsyn og evt. yderligere regeljusteringer
	Scenario 2: Lokal strategi for størrelse og udrulningsmetode				
Projektstyring	Opstart af projektorganisationer			Scenario 1: Afslut central projektorganisation	Afslut regionale/lokale projektorganisationer
	Løbende projektplanlægning og -styring på regionalt/lokalt niveau				
	Scenario 1: Løbende projektplanlægning og -styring på centralt niveau				
Process	Indledende analyse af as-is og to-be processer	Design af processer	Opbygning og test af processer	Implementering af processer	Løbende forbedring af processer
	Analysér benchmarks og best practice	Udvikling af performance management strategi			
		Design Service Level Agreements og finansieringsaftaler	Færdiggøre Service Level Agreements og finansieringsaftaler	Implementere Service Level Agreements og finansieringsaftaler	Vedligeholde Service Level Agreements og finansieringsaftaler
		Design kundeservicefunktion i servicecenter	Gennemføre brugervenlighedstest	Implementere kundeservicefunktion i servicecenter	
		Udvikle test			
	Overordnet udlieferingsstrategi	Analyse, evt. kravspecifikation og udbud af udlieferingsegnede opgaver		Indgåelse af kontrakter og implementering	Overvågning af evt. udliefering. Evt. nye udbudsrunder
Teknologikrav	Analyse af eksisterende software	Påbegynd integration af eksisterende IT-systemer			
	Planlægning af softwareudvikling	Design af tekniske specifikationer og udvikling eller indkøb af ny software		Udrulning af ny software	Evt. videreudvikling
		Analyse af as-is og to-be datastrukturer	Udvikling af dataoverflytningsprogrammer	Overflytning af data	
		Design af IT-arkitektur	Opbygning og tests	Udrulning af IT-arkitektur	
	Overordnet vurdering af behov for datalinjer	Fastlægge behov for datalinjer		Indkøb og evt. nedgravning af nye kabler	
		Design help desk organisation	Opbygning og test af help desk	Implementering af help desk	
Organisation og HR	Anbefalinger til organisation og styring af servicecentre	Design af organisations- og beslutningsstruktur	Udvikle strategi for opbygning af organisation	Udrulning af organisation	
	Overordnet personalestrategi	Design af personaleplan, CPR-identifikation og påbegyndt advisering	Advisering af berørte medarbejdere	Overflytning af medarbejdere og afskedigelser	Evt. løbende justeringer i takt med optimering
	Overordnet kompetenceplan	Kortlægning af eksisterende og fremtidige kompetencer	Gennemførelse af kompetenceudvikling		Løbende kompetenceudvikling
Geografi og lokalisering	Scenario 1: Udpegning af regionale deltagere i servicecentre	Scenario 1: Valg samt og køb/leje af lokation	Scenario 1: Indflytning		
	Scenario 2: Afklaring af lokal placering	Scenario 2: Evt. udbygning eller ny lokalisering			
Forandringsledelse og kommunikation	Plan for forandringsledelse og risikohåndtering	Løbende forandringsledelse og risikohåndtering			
	Kommunikationsberedskab og interessentanalyse	Løbende kommunikation og håndtering af interessenter			