

INTRODUKTION

Administrative fællesskaber
på selvejende ungdomsuddannelsesinstitutioner
under Undervisningsministeriet



ADMINISTRATIVE
FÆLLESSKABER



Kolofon:

Udgiver: Undervisningsministeriet,
Institutionsstyrelsen

1. udgave, 1. oplag

Oplag: 1500

ISBN: 978-87-603-2738-4

Design & Tryk: Datagraf

Januar 2009



INTRODUKTION

Administrative fællesskaber
på selvejende ungdomsuddannelsesinstitutioner
under Undervisningsministeriet

Inspiration til centrale beslutninger for ledelser og bestyrelser



INDLEDNING

6 Denne introduktion til administrative fællesskaber henvender sig til bestyrelser og ledelser for erhvervsskoler, almene gymnasier, voksenuddannelsescentre og SOSU-skoler. Hensigten er at give et samlet overblik over de overvejelser, man bør gøre sig, før man indgår i administrative fællesskaber. Det er frivilligt for institutionerne at indgå i administrative fællesskaber, og beslutning herom bør træffes på grundlag af bestyrelsens samlede vurdering af muligheden for såvel kvalitative forbedringer som økonomiske effektiviseringsmuligheder ved organisering af de administrative opgaver i fællesskaber.

Undervisningsministeriet har med tilslutning fra Danske Erhvervsskoler, Gymnasieskolernes Rektorforening, Lederforeningen for VUC samt SOSU-Lederforeningen be-

sluttet, at der for at forberede den frivillige beslutnings- og etableringsproces på institutionerne skulle gennemføres et centralt forankret projektarbejde. Formålet har bl.a. været at tilvejebringe et beslutningsunderstøttende materiale for institutionernes bestyrelser og ledelser, og i den forbindelse har det været afgørende at kunne trække på institutionernes ekspertise og detailviden.

Sideløbende med den aktive og konstruktive deltagelse i udarbejdelsen af dette materiale har lederforeningerne rejst kritik af de tre Deloitte-rapporter, som danner grundlag for den politiske beslutning om etablering af administrative fællesskaber. Diskussionen af rapporternes metode samt det beregnede effektiviseringspotentiale har ikke influeret på arbejdet med at tilvejebringe et



beslutningsunderstøttende materiale til institutionerne.

Formålet med arbejdet har således hverken været at påvise eller at afvise rigtigheden af det beregnede effektiviseringspotentiale (omtalt nedenfor), men at bidrage til, at den enkelte institution får et solidt

grundlag for at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at etablere af administrative fællesskaber eller igangsætte anden effektivisering af den administrative opgavevaretagelse.

Organiseringen af arbejdet fremgår af figuren herunder.

7

Deltagere i den centralt forankrede implementeringsforberedelse

Styregruppe og projektgruppe:

- Undervisningsministeriet
- Danske Erhvervsskoler
- Gymnasieskolernes Rektorforening
- Lederforeningen for VUC
- SOSU-Lederforeningen

Arbejdsgrupper på de fem opgaveområder:

- Nøglepersoner fra erhvervsskoler, gymnasier, VUC'er og SOSU-skoler med ekspertise ifht. den administrative opgavevaretagelse på institutionerne

8 Arbejdsgrupperne har omfattet følgende opgaveområder, som er vurderet egnede til varetagelse i administrative fællesskaber:

- Økonomi og Planlægning
- Løn og Personale
- IT
- Indkøb
- Bygning og Service

Arbejdsgrupperne fik til opgave at tilvejebringe et beslutningsgrundlag for bestyrelser og ledelser, der kunne kvalificere de beslutninger, den enkelte institution skal tage i relation til overvejelser om at indgå i eller etablere et administrativt fællesskab. Dette beslutningsgrundlag omfatter analyser og casebeskrivelser indenfor de fem opgaveområder.

Da arbejdsgruppernes afrapporteringer og dermed det samlede beslutningsgrundlag er ganske om-

fangsrigt, er det sammen med lederforeningerne besluttet at udarbejde denne introduktion. Formålet er at give bestyrelser og ledelser et overblik over de beslutninger, der bør træffes, hvis det ønskes at undersøge mulighederne for at etablere administrative fællesskaber samt et overblik over de forskellige muligheder, som på baggrund af det samlede beslutningsgrundlag kan skitseres.

Beslutningsgrundlaget findes på www.uvm.dk, og indeholder dels en række afsnit om forhold, der går på tværs af de fem opgaveområder, herunder de juridiske og økonomiske rammer for etablering af fællesskaber og gode råd til ifht. medarbejderinddragelse, dels de fem arbejdsgruppers afrapporteringer.



De fem afrapporteringer omfatter kortlægning af opgaverne indenfor de fem områder samt forslag til hensigtsmæssige opgavesnit mellem institution og fællesskab og serviceaftaler mellem institutionen og fællesskabet.

Derudover findes der skitsering af modeller for fællesskaber og andre muligheder for en mere effektiv opgavevaretagelse. Disse gennemgås kortfattet på de følgende sider.

I beslutningsgrundlaget indgår også arbejdsgruppernes bud på business cases dvs. opstilling af eksempler på, hvordan konkrete fællesskaber kan udformes og beregning af omkostningsniveauet til opgavevaretagelse i disse ud fra de forudsætninger, arbejdsgrupperne har fundet relevante og med den detaljeringsgrad, arbejdsgrupper-

ne har fundet hensigtsmæssig. For området Bygninger og Service er der i stedet for business cases opstillet konkrete eksempler, idet arbejdsgruppen har vurderet, at institutionernes komplekse bygningsmasse gør, at en egentlig business case ikke kan udarbejdes, så den meningsfuldt bidrager til institutionernes beslutningsproces. De opstillede business cases varierer således i metode og forudsætninger fra område til område, og tjener alene til illustration af de direkte og indirekte omkostninger til opgavevaretagelsen i de valgte scenarier. Der foretages ikke sammenligning af disse omkostninger med udgiftsniveauet for den eksisterende opgavevaretagelse på institutionerne, og det kan derfor ikke direkte ud fra de opstillede business cases afgøres, om der på den enkelte institution vil være økono-

10 misk rationale i at indgå i et administrativt fællesskab. Den enkelte institution vil således skulle opstille sin egen business case for det konkrete fællesskab, og herudfra vurdere, om der er økonomisk og kvalitetsmæssigt rationale for etablering af et fællesskab. I dette arbejde vil der kunne drage inspiration fra de business cases og eksempler, der findes i det samlede beslutningsgrundlag.

Endelig indeholder det samlede beslutningsgrundlag identifikation af barrierer for etablering af fællesskaber samt forslag til løsninger herpå. Omtale heraf følger på de kommende sider.

Denne introduktion vil primært være relevant for bestyrelser og ledelser i de indledende faser, hvor de overordnede beslutninger træffes, mens det i de efterfølgende analyse-, design- og implementeringsfaser kan være nyttigt at orientere sig i det samlede beslutningsgrundlags tværgående afsnit, mens de etableringsansvarlige på institutionerne med fordel kan orientere sig i det samlede beslutningsgrundlags afsnit om de enkelte opgaveområder.

Introduktionens formål er således ikke at referere det samlede beslutningsgrundlag, da konklusionerne heri er koblet tæt sammen med de forskellige antagelser og forudsætninger, som er gjort i forbindelse med udarbejdelsen. Derfor bør konklusionerne ses i sammenhæng hermed og ikke tages ud



af deres kontekst. Der vil derfor i de kommende afsnit blive henvist til beslutningsgrundlaget, hvor det er relevant, og beslutninger bør ikke alene træffes på baggrund af denne introduktion, idet vigtige nuanceringer dermed kan gå tabt.

På de følgende sider gives en kort skitsering af baggrunden for etableringen af administrative fællesskaber og kort om den videre proces.

Herefter følger omtale af de mulige modeller for administrative fællesskaber og øvrige muligheder for effektivisering af den administrative opgavevaretagelse.

Dernæst gives et forslag til en overordnet køreplan for, hvordan man kommer fra den nuværende situation til etablering af et eller

fle fællesskaber og forslag til en række strategiske beslutninger og konkrete overvejelser undervejs.

Håndbogen indeholder også en oversigt over karakteristika for de fem opgaveområder og en kortfattet gennemgang af nogle af de barrierer for etablering af fællesskaber, som arbejdsgrupperne har identificeret på tværs af opgaveområderne.

Endelig gennemgås de økonomiske rammer for etablering af administrative fællesskaber de kommende år.



BAGGRUND

for etableringen
af administrative
fællesskaber

- 14 Der lægges op til, at der de kommende år etableres administrative fællesskaber på ungdomsuddannelsesinstitutionerne (erhvervs-skoler, almene gymnasier, SOSU-skoler og VUC'er) med henblik på at effektivisere den administrative opgavevaretagelse. Etablering af administrative fællesskaber skønnes endvidere at muliggøre dannelse af stærkere faglige miljøer på det administrative område og dermed mere attraktive arbejdspladser.

Beslutningen om etablering af administrative fællesskaber er truffet i forbindelse med indgåelse af flerårsaftalen om kriminalforsorgen mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Ny Alliance. Aftalen indebærer, at initiativerne vedrørende kriminalforsorgen delvist finansieres af det forventede effektiviseringspotentiale ved etablering af administrative fællesskaber på ungdomsuddannelsesinstitutionerne.

Etableringen skal ske efter en frivillig model, hvor det er bestyrelse og ledelse for den enkelte institution, der beslutter om, og i givet fald hvordan institutionen skal indgå i et administrativt fællesskab. Alle institutioner vil dog være omfattet af udmøntningen af de økonomiske konsekvenser af den politiske aftale, som omtales nærmere nedenfor.

De økonomiske konsekvenser er beregnet på baggrund af en antagelse om 25 fællesskaber på landsplan, der omfatter alle institutionerne. Frivilligheden indebærer dog, at der ikke stilles krav om antallet af fællesskaber hverken sam-

let set eller som et bestemt antal indenfor hvert af de fem opgaveområder, som vurderes egnede til at indgå i fællesskaber.

Frivilligheden indebærer således fuld valgfrihed for den enkelte institution til at realisere en effektivisering af den administrative opgavevaretagelse ved, at institutionen indgår i et administrativt fællesskab eller effektiviserer på anden vis - f.eks. via udlicitering eller optimering af egen opgavevaretagelse. Vælges det at indgå i et administrativt fællesskab, er der ligeledes frihed til at beslutte bl.a. organisering, deltagerkreds, omfattede opgaver og fysisk placering, så længe dette sker indenfor de gældende regler om administrative samarbejder, som også beskrives kort nedenfor.

Det indebærer eksempelvis også, at institutionerne selv beslutter, om der skal etableres fællesskaber indenfor eller på tværs af institutionstyper, og om fællesskaberne skal være én- eller flerstrengede, altså om de skal omfatte en enkelt opgavetype, eller der skal samles flere opgavetyper i ét fællesskab.

Etableringen af administrative fællesskaber hviler på en forventning om, at alle fællesskaber er fuldt etablerede i 2011.



DEN VIDERE PROCES

18 Foruden udarbejdelse af det samlede beslutningsgrundlag og denne introduktion er Undervisningsministeriet og lederforeningerne enige om, at der fra 2009 skal stilles en rådgivningsservice til rådighed for institutionerne, så der er mulighed for løbende at få gode råd og vejledning i det omfang, der er behov herfor i de enkelte institutioners beslutningsprocesser. Der informeres nærmere om rådgivningsservicen på www.uvm.dk fra starten af 2009, herunder kontaktoplysninger og øvrige oplysninger om rådgivere.

Undervisningsministeriet vil indgå som en del af denne rådgivningsservice og besvare spørgsmål vedrørende bl.a. de juridiske og økonomiske rammebetingelser, ligesom Undervisningsministeriet vil følge udviklingen af administrative fæl-

lesskaber tæt de kommende år. Det vil blandt andet ske via fortsat dialog med lederforeningerne i den videre implementeringsproces med drøftelse af relevante og aktuelle problemstillinger.

Henvendelse til Undervisningsministeriet kan ske til følgende medarbejdere:

Spørgsmål af generel karakter:

Henriette Winther,
henriette.winther@uvm.dk
eller tlf. 33 92 55 84

Spørgsmål om gældende regler for administrative samarbejder:

Jacob Holbæk Kjeldsen,
jacob.holbaek.kjeldsen@uvm.dk
eller tlf. 33 92 56 37

Spørgsmål om tilskud til etableringsomkostninger og udmøntning af effektiviseringspotentialet:

Anders Rokkjær,
anders.rokkjaer@uvm.dk
eller tlf. 33 92 57 88

Spørgsmål om central it-udvikling:

Willy Kofoed,
willy.kofoed@uvm.dk
eller tlf. 33 92 54 91



MODELLER

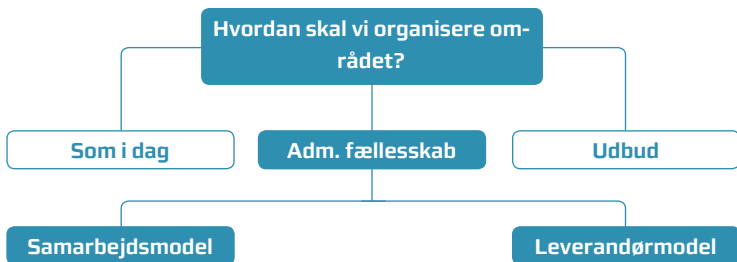
for administrative
fællesskaber og
muligheder for en
mere effektiv
administrativ
opgavevaretagelse

22 Overordnet vil institutionerne de kommende år stå overfor et grundlæggende valg om, hvordan de administrative opgaver skal varetages fremover. Ledelsen og bestyrelsen må derfor stille sig spørgsmålet, som indgår i nedenstående oversigt: "Hvordan skal vi organisere området?". Som nævnt ovenfor er der frivillighed i forhold til, om man som institution vil bevare opgavevaretagelsen som i dag på egen institution, om man vil indgå i et administrativt fællesskab, eller om man vil finde andre måder at effektivisere opgavevaretagelsen på, f.eks. gennem udbud af opgaverne.

I det samlede beslutningsgrundlag omtales der fire forskellige muligheder for organisering af de administrative opgaver. To af disse er modeller for administrative fællesskaber, mens de øvrige to er mulig-

heder for effektivisering af de administrative opgaver på anden vis.

De to modeller for administrative fællesskaber – samarbejdsmodellen og leverandørmodellen – har en juridisk særstatus, som er særligt skabt for at gøre det muligt for uddannelsesinstitutionerne at samarbejde om de administrative opgaver. Den juridiske særstatus indebærer for samarbejdsmodellens vedkommende, at en uddannelsesinstitution kan varetage administrative funktioner for en eller flere andre uddannelsesinstitutioner, uden at dette samarbejde er omfattet af de almindelige udbudsregler og momsregler. For leverandørmodellen indebærer den juridiske særstatus, at der gives mulighed for, at en uddannelsesinstitution kan levere administrative ydelser til en eller flere andre uddannelsesinstitutioner efter



reglerne om indtægtsdækket virksomhed, selvom administrative ydelser ikke kan betragtes som en naturlig udløber af uddannelsesinstitutionens almindelige virksomhed, hvilket normalt er en betingelse for udøvelse af indtægtsdækket virksomhed. Arbejdsgrupperne for opgaveområderne Økonomi og Planlægning, Løn og Personale og IT vurderer, at samarbejdsmodellen vil være oplagt og den mest effektive styringsmodel for fællesskaber indenfor disse områder.

For opgaveområderne Indkøb og Bygninger og Service er der i tillæg til de to modeller for administrative fællesskaber opstillet to muligheder for en mere effektiv opgaveløsning på disse områder. Der er her tale om alternativer til etablering af administrative fællesskaber i form af henholdsvis en optimering af opgavevaretagelsen internt i den enkelte, selvejende institution eller en organisering af opgaverne, som falder under de almindelige udbudsregler.



MODELLER for administrative samarbejder

26 Samarbejdsmodellen

Arbejdsgrupperne anbefaler, at der indenfor opgaveområderne Løn og Personale, Økonomi og Planlægning samt It etableres administrative fællesskaber efter samarbejdsmodellen. Det skyldes blandt andet, at denne model er den mest udbredte samarbejdsform i de eksisterende administrative fællesskaber og at arbejdsgrupperne vurderer, at denne model sikrer, at opgaverne udføres af folk, der kender til problemstillingerne på institutionerne samt til de nødvendige regelsæt mv.

Arbejdsgrupperne om Indkøb og om Bygninger og service har ligeledes taget modellen med i deres betragtninger om mulige organiseringer af opgaverne.

Et administrativt fællesskab i form af samarbejdsmodellen består af

en værtsinstitution og et antal partnere. Modellen indebærer, at partnerne overlader administrative opgaver og støttefunktioner til fælles varetagelse hos værtsinstitutionen.

Der skal nedsættes en styregruppe, når institutioner samarbejder i form af samarbejdsmodellen. Styregruppen består af repræsentanter fra værtsinstitutionen og partnerinstitutionerne. Styregruppen fastsætter generelle og konkrete retningslinjer for opgavernes udførelse, og værtsinstitutionen er i enhver henseende undergivet styregruppens instruktion herom og kan alene handle efter instruks fra styregruppen.

Institutionerne skal indgå en samarbejdsaftale, der skal være i overensstemmelse med den obligatori-



ske standardsamarbejdsaftale, som er en del af bekendtgørelsen om administrative fællesskaber mellem uddannelsesinstitutioner på Undervisningsministeriets ressortområde.

Standardsamarbejdsaftalen indeholder en række obligatoriske bestemmelser om opgavernes udførelse, overdragelse af medarbejdere, økonomi og finansiering af samarbejdets aktiviteter, regnskab, styregruppen, rettigheder, ind- og udtræden af samarbejdet, information, tavshedspligt og tvistigheder. Herudover skal standardsamarbejdsmodellen udfyldes i forhold til det konkrete samarbejde og blandt andet med de omfattede opgaver.

Partnerne varetager deres interesser i samarbejdet gennem repræ-

sentation i styregruppen. Værtsinstitutionen er selvstændigt ansvarlig for udførelse af opgaven, herunder ansættelse og instruktion af medarbejdere, anskaffelse af udstyr mv.

Værtsinstitutionen i samarbejdsmodellen har krav på refusion af omkostninger fra de øvrige partnere, der er afholdt i overensstemmelse med de aftalte retningslinjer for udførelse af opgaven og i overensstemmelse med den fordelingsnøgle, som er aftalt mellem partnerne. Der må ikke være tale om, at værtsinstitutionen har en indtjening på at være værtsinstitution, eller at værtsinstitutionen bærer den økonomiske risiko for samarbejdets opgaver. Der kan således ikke aftales en fast pris med værtsinstitutionen, men vederlag på grundlag af de medgåede omkostninger.

28 Såfremt opgaver efter anmodning fra en partner er udført til opfyldelse af særlige behov, afholdes de hermed forbundne meromkostninger særskilt af den pågældende partner.

Styregruppen skal hvert år godkende et budget for det kommende år opdelt på de enkelte opgaver. Samtidig fastsættes de månedlige acontobetalinger for det kommende år. Det fastsættes i samarbejdsaftalen, om partnernes betaling af acontobeløb til værtsinstitutionen sker månedsvis forud eller bagud. Styregruppen kan beslutte at forhøje eller nedsætte de fastsatte acontobeløb i løbet af året, såfremt en ændring i budgettet giver anledning hertil.

Det er styregruppen, der på partnernes vegne optræder i forhold til

værtsinstitutionen vedrørende den fælles udførelse af opgaverne. Styregruppen kan ikke indgå forpligtelser eller i øvrigt optræde udadtil på partnernes vegne i andre forhold end til værtsinstitutionen.

Det konkrete administrative samarbejde efter samarbejdsmodellen kan indebære, at medarbejdere, der hidtil overvejende har været beskæftiget med udførelse af opgaverne hos partnerne, overføres til værtsinstitutionen, hvor medarbejderne fortsat skal være beskæftiget med opgaverne.

Ved overdragelse af medarbejdere fra en partnerinstitution til værtsinstitutionen skal institutionerne følge reglerne i virksomhedsoverdragelsesloven, der regulerer lønmodtagers retsstilling. Hovedformålet med virksomhedsoverdra-



gelseslovens er at sikre, at medarbejdere kan fortsætte på uændrede løn- og ansættelsesvilkår hos den, der erhverver virksomheden, dvs. værtsinstitutionen.

Ved udtræden – dvs. at en partners deltagelse i samarbejdsmodellen frivilligt eller efter styregruppens beslutning ophører – skal samarbejdsaftalen justeres i forhold til opgaverne og finansieringen. Den udtrædende partner er forpligtet til at betale omkostninger og opfylde sine øvrige forpligtelser indtil udtrædelsestidspunktet og er berettiget til at oppebære ydelser og andre fordele indtil dette tidspunkt.

Leverandørmodellen

Arbejdsgrupperne om Indkøb og om Bygninger og Service har taget denne model med i deres betragt-

ninger som én af flere mulige modeller for organisering af opgaverne på disse to områder.

Leverandørmodellen indebærer, at en uddannelsesinstitution udliciterer en administrativ opgave til en anden uddannelsesinstitution.

Det er en betingelse for leverandørmodellen, at der er indgået en skriftlig aftale, som er i overensstemmelse med Finansministeriets regler om udbud og udlicitering samt Konkurrencestyrelsens bekendtgørelse om EU's udbudsdirektiv. I modsætning til samarbejdsmodellen opfylder leverandørmodellen ikke in-house-betingelserne, og ydelserne vil dermed være udbudspligtige, medmindre tærskelværdierne ikke overskrides. Opgaver med en forventet kontraktsum under 500.000 kr. er ikke

30 omfattet af udbudspligten, ligesom den ikke gælder, hvis institutionen godtgør, at det ikke er muligt at udbyde opgaven eller nogen del af den i konkurrence, eller hvis institutionen godtgør, at udbuddet af opgaven medfører uforholdsmæssigt store omkostninger at administrere. Værdien opgøres for hele kontraktens løbetid, inkl. eventuelle optioner på forlængelse, dog maks. fire år. For tidsubegrænsede kontrakter opgøres værdien for en fireårig periode.

Udbud skal gennemføres efter henholdsvis reglerne i udbudscirkulæret og anvisningerne i vejledning nr. 9020 af 17. februar 2003 om cirkulæreskrivelse nr. 159 af 17. december 2002 om udbud og udfordring af statslige drifts- og anlægsopgaver.

Institutionerne vil endvidere være omfattet af EU's udbudsdirektiv, jf. Konkurrencestyrelsens bekendtgørelse nr. 937 af 16. september 2004. Såfremt opgaven har en værdi, der overstiger tærskelværdien for EU-udbud, skal udbud således ske efter reglerne i udbudsdirektivet. De statsligt selvejende institutioner er ikke en del af centraladministrationen. De er derfor ikke undergivet tærskelværdierne for statslige kontrakter, men de højere tærskelværdier for kommuner og andre offentligtretlige organer, som for 2008-2009 er fastsat til 1.535.844 kr. for tjenesteydelser. Denne tærskelværdi gælder også for de øvrige selvejende institutioner.

For leverandørinstitutionen vil der være tale om indtægtsdækket virksomhed. Selvejende uddannelses-



institutioner, herunder også statsligt selvejende institutioner, er underlagt betingelserne i Finansministeriets budgetvejledning vedrørende udførelse af indtægtsdækket virksomhed. Det fremgår bl.a. af budgetvejledningen:

- at institutionen skal kunne adskille den produktion af varer eller tjenesteydelser, der søges udført med indtægtsdækning, fra institutionens øvrige opgaver.
- at de indtægtsdækkede aktivitetsområder skal være naturlige udløbere af institutionens almindelige virksomhed.
- at det akkumulerede resultat ikke må være negativt fire år i træk.

Der gælder en særlig begrænsning for bl.a. private gymnasieskoler varetagelse af leverandøropgaven.

Opgaver, som private gymnasieskoler, studenterkurser og kurser til højere forberedelseseksamen (HF-kurser) varetager som leverandør i leverandørmodellen må samlet udgøre op til 20 % af institutionens hovedaktivitet, som er undervisningsvirksomhed. Værdien af opgaverne opgøres med den forventede kontraktsum, og værdien opgøres for hele kontraktens løbetid, inklusive eventuelle optioner på forlængelse, dog maksimalt fire år. For tidsubegrænsede kontrakter opgøres værdien for en fireårig periode. Værdien opgøres eksklusiv moms.

ANDRE MULIGHEDER

for en mere effektiv
varetagelse af de
administrative opgaver

34 Som alternativ til etablering af administrative fællesskaber kan institutionerne vælge at bevare opgaverne i eget regi og optimere den eksisterende opgavevaretagelse internt i institutionen. Arbejdsgruppen for Indkøb har foreslået en optimeringsmodel, som kan være relevant for visse institutioner, og som går ud på, at indkøbsfunktionen styres af ledelsen i den enkelte institution (den juridiske enhed) og tilkøbes som stabsfunktion. Modellen er typisk relevant, hvor den juridiske enhed består af f.eks. en række afdelinger, og hvor indkøbet derfor kan effektiviseres ved indgåelse af strategiske aftaler for hele institutionen, som udnytter den større volumen af det samlede indkøb og koordinering af tværgående processer ifht. institutionens indkøb, logistik og distribution. Optimering af den eksisterende

opgavevaretagelse vil skulle ske i overensstemmelse med de almindelige regler for institutionerne, som fremgår af de gældende institutionslove, og alle øvrige regler, der gælder for institutionerne.

Udover leverandørmodellen og samarbejdsmodellen, som er modeller for administrative fællesskaber, der specielt retter sig mod administrativ opgavevaretagelse mellem uddannelsesinstitutioner, har uddannelsesinstitutionerne også mulighed for at bruge eksterne leverandører til at få varetaget administrative opgaver og tekniske støttefunktioner.

En uddannelsesinstitution kan indgå en serviceaftale med en privat leverandør eller organisation, som har det administrative apparat til at løfte opgaven, eksempelvis et

revisionsfirma eller en privat forening. En uddannelsesinstitution kan også indgå en serviceaftale med en offentlig myndighed, eksempelvis en kommunalbestyrelse, hvis den offentlige myndighed på sin side kan og er berettiget til at varetage opgaven.

Samarbejde med private eller offentlige aktører om varetagelsen af administrative opgaver er ikke omfattet af samarbejdsmodellens "in house"-opgaveløsning mellem uddannelsesinstitutioner. Uddannelsesinstitutioner, der ønsker at bruge disse samarbejdsformer, skal derfor være opmærksomme på, at opgaveløsningen kan være omfattet af reglerne om udbudspligt, som er beskrevet i tilknytning til leverandørmodellen.



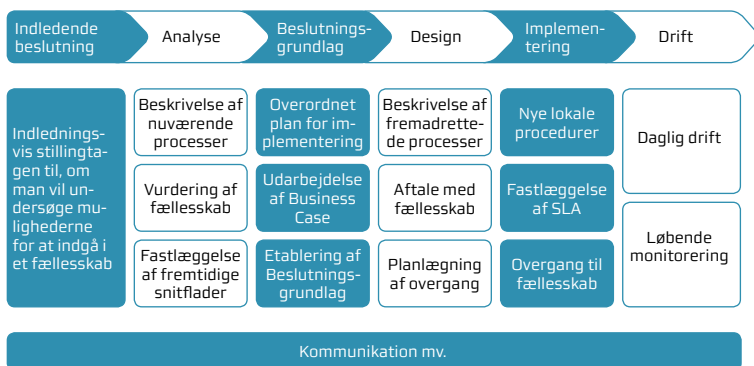
FORSLAG

**til overordnet køreplan
og nøglebeslutninger
ved etablering af
administrative
fællesskaber**

38 Såfremt en uddannelsesinstitution overvejer at etablere eller indgå i et fællesskab, er der en række forhold, som er relevante at afklare for den enkelte institutions bestyrelse og ledelse.

cessen på den enkelte institution. Formålet er at give den enkelte institutions ledelse input til og overblik over, hvordan den videre proces overordnet kan tilrettelægges. De forskellige faser gennemgås kort nedenfor.

Nedenfor ses et forslag til overordnet køreplan for beslutningspro-



Note: SLA: Service Level Agreement, dvs. aftale om de ydelser og serviceniveauer herfor, som fællesskabet skal levere til institutionen.



Indledende beslutning

Inden en egentlig analyse igangsættes, skal institutionen på ledelsesniveau beslutte, om det at indtræde i eller drive et administrativt fællesskab er en strategisk interessant mulighed. Til brug for overvejelser herom indgår forventeligt såvel økonomiske som ikke-økonomiske betragtninger, herunder betragtninger om service, afhængigheder, kvalitet etc. De strategiske overvejelser beskrevet i næste afsnit kan med fordel gennemgås i denne fase.

Hvis det initialt vurderes, at der eksisterer et potentiale for den pågældende institution ved indtrædelse i eller drift af et fællesskab, igangsættes en egentlig analyse.

Analyse

Analysen omfatter som et naturligt

første skridt analyse af de nuværende arbejdsgange i institutionen og en vurdering af de fremtidige muligheder i fællesskabsregi. Hovedformålet hermed er at få defineret de fremtidige snitflader mellem institutionen og fællesskabet på detailniveau. Det samlede beslutningsgrundlag vil kunne anvendes til dette arbejde.

Følgende handlinger/beslutninger bør håndteres af ledelsen på den enkelte institution i denne fase:

- Identifikation af opgaver og medarbejdere, der skal overføres til det administrative fællesskab.
- Kortlægning af kompetence- og ressourcebehov til de opgaver, som bevares på institutionen.
- Kortlægning af informationsbehov til ledelsen i relation til

40 økonomistyring, budgettering etc.

Beslutningsgrundlag

I beslutningsfasen skal der gøres en række overvejelser om, hvordan det administrative fællesskab bør opbygges. Nedenfor er der opstillet 10 overordnede spørgsmål, som illustrerer en række af de konkrete overvejelser, der bør gøres i denne fase, ligesom det bør besluttes, hvornår overgangen til det administrative fællesskab skal ske. Ligeledes skal der tages stilling til behov for rådgivning og lægges en strategi for kommunikation til medarbejdere, øvrig ledelse mv.

Design

Det anbefales som næste trin at få fastlagt institutionens fremtidige procedurer til håndteringen af fællesskabet. Endvidere skal der ind-

gås en egentlig aftale om fællesskabet og udarbejdes en detailplan for etablering. Endelig vil der i denne fase skulle ske tilpasning af organisation og processer til den nye organisering, herunder etablering af handlingsplaner for overgang fra nutidig til fremtidig organisering.

Hvis der er tale om eksisterende fællesskaber, kan en lang række af disse aktiviteter med fordel udføres i et samarbejde mellem institutionen og fællesskabet. Herved vil der være en umiddelbar mulighed for at trække på fællesskabets erfaringer.

Det samlede beslutningsgrundlag giver inspiration og vejledning til dette arbejde, herunder fastlæggelse af krav til serviceniveau.

Implementering

Selve implementeringen vil omfatte etablering af nye lokale procedurer, fastlæggelse af samarbejdsaftale og selve overgangen til fællesskabet.

Følgende handlinger/beslutninger bør håndteres af ledelsen på den enkelte institution i denne fase:

- Implementering af handlingsplaner
- Kvalitetssikring af regnskabsmateriale mv. inden overdragelse til det administrative fællesskab
- Valg af repræsentanter til styregruppe

Drift

Etableringen af nye lokale procedurer bør tillige omfatte den løbende håndtering af fællesskabet.

Dette gælder både den daglige drift og periodiske møder mv., hvor der bl.a. skal følges op på service-mål (performance), samarbejdsaftaler mv.



STRATEGISKE BESLUTNINGER

om den fremtidige
opgavevaretagelse

- 44 Institutionerne kan i overvejelserne om valg mellem de ovenfor skitserede muligheder – og i givet fald i valget mellem modeller for administrative fællesskaber – strukturere beslutningsprocessen omkring nedenstående syv kriterier og strategiske spørgsmål.

-
- | | |
|--|--|
| 1. Strategiske konsekvenser | a. Hvordan påvirkes muligheden for at træffe strategiske beslutninger og regulere service-niveauet på området?
b. Hvordan forholder forskellige interessenter sig? |
| 2. Styringsmæssige konsekvenser | a. Hvordan påvirkes adgangen til at styre og kontrollere områdets daglige drift?
b. Hvem skal være værtsinstitution (hvis samarbejdsmodellen vælges)? |
| 3. Økonomiske konsekvenser | a. Hvordan påvirkes institutionens økonomi?
b. Får institutionen flere eller færre økonomiske ressourcer?
c. Hvordan bliver adgangen til at disponere over institutionens og fællesskabets økonomiske ressourcer?
d. Frigøres der ikke-økonomiske ressourcer, som kan finde bedre anvendelse? |
-



-
- | | |
|---|--|
| 4. Personalemæssige konsekvenser | a. Hvordan påvirkes personalsituationen – får institutionen flere eller færre medarbejdere?
b. Hvordan bliver det faglige miljø for medarbejderne i fællesskabet?
c. Hvilket kompetenceniveau skal institutionen have i fremtiden som enten deltager eller værtsinstitution/leverandør? |
|---|--|
-
- | | |
|--------------------------------------|--|
| 5. Procesmæssige konsekvenser | a. Hvilke dele af opgaverne skal institutionen selv løse i fremtiden? |
|--------------------------------------|--|
-
- | | |
|---|---|
| 6. Systemmæssige konsekvenser (IT) | a. Hvordan påvirkes institutionens behov for IT og systemmæssig understøttelse af opgaveløsningen? |
|---|---|
-
- | | |
|---|---|
| 7. Sammenhæng til øvrige områder | a. Hvordan hænger valget af model inden for funktionsområdet sammen med organiseringen på de øvrige adm. områder?
b. Hvor simpel/kompliceret bliver institutionens samlede styringsmæssige opgave? |
|---|---|
-

OVERORDNEDE OVERVEJELSER

ved etablering af
administrative
fællesskaber

- 48** Hvis det på baggrund af de ovenfor skitserede strategiske overvejelser besluttet at undersøge mulighederne for at etablere et administrativt fællesskab, vil der skulle træffes en række konkrete beslutninger om udformning af dette fællesskab. Som nævnt i indledningen kan institutionen frit træffe disse valg og er selv ansvarlig for i samarbejde med øvrige institutioner at etablere og drive fællesskabet.

En række overordnede valgmuligheder er opstillet nedenfor. Valget kan afhænge af bl.a. institutionens størrelse og af hvilke opgaveområder, institutionen ønsker at lade indgå i et fællesskab. I det samlede beslutningsgrundlag kvalificeres valgmulighederne yderligere for hvert opgaveområde, ligesom der påpeges en lang række øvrige valg, den enkelte institution bør træffe.

Overvejelse 1:

Skal fællesskabet omfatte én eller flere opgavetyper – og hvilke(n)?

Overvejelse 2:

Skal man indgå i et eksisterende fællesskab eller skal der etableres et nyt?

Overvejelse 3:

Hvis der etableres et nyt fællesskab, skal det så ske efter samarbejds- eller leverandørmodellen?

Overvejelse 4:

Skal institutionen være vært/leverandør eller partner/kunde?

Overvejelse 5:

Skal fællesskabet bestå af få, store institutioner eller mange små – eller en blanding?

Overvejelse 6:

Skal fællesskabet etableres mellem samme typer institutioner eller på tværs af institutionstyper – og i givet fald hvilke?

Overvejelse 7:

Skal der i fællesskabet leveres ensartede løsninger til alle deltagere ("basispakke") eller skal der være mulighed for differentierede ydelser og serviceniveauer ("tilkøbsydelser")?

Overvejelse 8:

Skal alle deltagere i fællesskabet anvende samme systemer eller skal fællesskabet kunne håndtere forskellige systemløsninger?

Overvejelse 9:

Hvilke medarbejdere skal fortsat varetage opgaven på institutionen og hvilke skal overgå til fællesskab

eller varetage andre opgaver på institutionen?

49

Overvejelse 10:

Er det vigtigste formål med fællesskabet at opnå økonomiske gevinster eller en øget kvalitet i opgavevaretagelsen – eller en kombination?



KARAKTERISTIKA

for de fem opgave-
områder egnede
til administrative
fællesskaber

- 52 De fem opgaveområder har efter arbejdsgruppernes vurdering i dag følgende karakteristika:

Opgaveområder	Karakteristika
Løn og Personale Jf. afsnit 8 i det samlede beslutningsgrundlag	<ul style="list-style-type: none">• En række eksisterende samarbejder.• Delopgaver, som kan være egnede til varetagelse i et administrativt fællesskab, omfatter f.eks. oprettelse af lønmodtagere i lønsystemer, lønudbetaling og udarbejdelse af ferieafregning.• Geografisk placering ikke central.• Samarbejdsmodellen mest udbredt og velegnet.• Effektiviseringer ved etablering af administrative fællesskaber i form af proces-besparelser.• Forskellige løn-systemer, dog valgbare undtagen for erhvervsskolerne (SLS).



**Økonomi og
Planlægning**

Jf. afsnit 9 i det samlede beslutningsgrundlag

- Få eksisterende administrative fællesskaber.
- Delopgaver, som kan være egnede til varetagelse i et administrativt fællesskab, omfatter f.eks. fakturering, bogføring, tilskudskontrol og udbetalinger.
- Geografisk placering ikke central.
- Samarbejdsmodellen mest velegnet.
- Effektiviseringer ved etablering af administrative fællesskaber i form af proces-besparelser.
- Ensartede økonomisystemer.

53

It

Jf. afsnit 10 i det samlede beslutningsgrundlag

- En række eksisterende samarbejder.
 - Et administrativt fællesskab vil kunne varetage forskellige supportmodeller, som f.eks. kan omfatte fuld support af administration og undervisning samt varetagelse af licenser og antivirus.
 - Geografisk placering ikke central.
 - Samarbejdsmodellen mest udbredt og velegnet.
 - Effektiviseringer ved etablering af administrative fællesskaber i form af proces-besparelser.
 - Ensartede procedurer på tværs af institutioner.
 - I væsentlig udstrækning ensartede it-systemer.
-

Indkøb

Jf. afsnit 11
i det samlede
beslutnings-
grundlag

- Ingen eksisterende administrative fællesskaber og ingen formaliserede samarbejder.
 - Delopgaver, som institutionerne kan samarbejde om, omfatter f.eks. aftaleindgåelse og aftaleopfølgning.
 - Geografisk placering ikke central.
 - Fire forskellige muligheder for samarbejder og anden effektivisering af opgavevaretagelsen.
 - Effektivisering primært knyttet til mere attraktive indkøbsaftaler ved større, fælles indkøbsvolumen frem for til procesbesparelser (reduceret medarbejderforbrug) ved samarbejder.
 - Mange indkøbere, men næsten ingen, som bruger mere end 5 procent af deres tid på indkøb.
 - Forskellig it-understøttelse.
-



Bygninger og Service

Jf. afsnit 12 i det samlede beslutningsgrundlag

- Lokalt forankrede samarbejder, idet geografisk placering er central samt erfaringer med udlicitering.
- Delopgaver, som institutionerne kan samarbejde om, omfatter f.eks. koordination, planlægning og kontrol af daglig drift og vedligeholdelse, indkøb af materialer, ledelse af pedeller og rengøringspersonale og varetagelse af evt. udbud.
- Stor lokal variation i opgavevaretagelsen.
- De tidligere amtslige institutioners udvendige bygningsvedligeholdelse knyttet til UBST.
- Effektivisering primært knyttet til mere attraktive serviceaftaler ved større, fælles opgavevolumen frem for til procesbesparelser (reduceret medarbejderforbrug) ved samarbejder.
- Tre forskellige muligheder for samarbejder og effektivisering af opgavevaretagelsen.

BARRIERER

**for etablering af
administrative
fællesskaber –
og løsninger**

58 De fem arbejdsgrupper har for hvert opgaveområde fremhævet en række barrierer for etablering af administrative fællesskaber og har foreslået løsninger på disse. Der henvises til det samlede beslutningsgrundlag for en nærmere gennemgang og vægtning af de enkelte områdespecifikke barrierer, og gives her blot en kort skitse af udvalgte barrierer, som går igen på flere af områderne.

- Forskellige it-systemer til løn-, tids-, ressource- og økonomistyring, herunder manglende integrationer mellem systemer.

For at bidrage til at afhjælpe denne barriere foretages der centrale it-investeringer i regi af Undervisningsministeriet, hvortil der er afsat 24 mio. kr. Dertil kommer yderligere muligheder for lokale inve-

steringer i systemtilpasninger finansieret af etableringstilskud.

- At fællesskabet omfattes af offentligheds- og forvaltningsloven, hvis en af de deltagende institutioner er omfattet heraf. Forholdet er dog alene en barriere for erhvervsskoler, der ønsker at indgå i fællesskaber med de øvrige institutionstyper, og det skal præciseres, at det kun er selve fællesskabet, der omfattes af lovenes bestemmelser, og ikke erhvervsskolens øvrige virksomhed.

Løsningen kan derfor enten være, at fællesskaberne ikke etableres på tværs af institutionstyper eller at institutionerne konkluderer, at konsekvenserne af, at opgaverne i fællesskabet er omfattet af lovene, ikke er graverende.

- At samarbejde kræver standardisering, hvilket både kan medføre oplevelser af forringet serviceniveau, praktiske vanskeligheder og frygt for rutinepræget arbejde for medarbejderne.

Løsningen består dels i en forventningsafstemning mellem fællesskab og institution og i inddragelse af medarbejderne i standardiseringsarbejdet, så fordelene tydeliggøres. Derudover er der mulighed for, at der indføres en grad af fleksibilitet i samarbejdsformen, så de enkelte institutioner mod ekstra betaling kan få løst særlige opgaver eller opgaver på et særligt serviceniveau.



DE ØKONOMISKE RAMMER

for etablering af
administrative
fællesskaber

62 I forhold til etableringen af administrative fællesskaber er det forudsat, at initiativet kan være forbundet med et muligt effektiviseringspotentiale på i alt 324,8 mio. kr. årligt fra 2011, hvor det forventes, at effektiviseringsgevinsterne ved fællesskaberne eller en anden mere effektiv organisering af de administrative opgaver er realiseret.

Danske Erhvervsskoler, Gymnasieskolernes Rektorforening, Lederforeningen for VUC og SOSU-Lederforeningen har rejst kritik af det metodiske grundlag for beregningen af effektiviseringspotentialet samt af potentialets størrelse.

For at støtte institutionerne i opgaven med at oprette administrative fællesskaber og realisere effektiviseringspotentialet i takt med dets udmøntning er der afsat i alt 238,8

mio. kr. til etablering af administrative fællesskaber fra 2008 til 2010.

Effektiviseringspotentialet

Effektiviseringspotentialet indfases gradvist over en treårig periode fra 2009 til 2011. Af tabel 1 fremgår den årlige bevillingsreduktion som følge af effektiviseringspotentialet for de forskellige institutionstyper.

Effektiviseringspotentialet udmøntes som en reduktion af fællesudgiftstaxametrene i 2009, 2010 og 2011. Som det fremgår af tabellen, udmøntes den største del af effektiviseringspotentialet fra 2010, og effektiviseringen vil være fuldt indfaset i 2011.

Etableringsmidlerne

Den overvejende del af etableringsmidlerne er afsat til decentra-



Tabel 1. Årlig bevillingsreduktion fordelt på institutionstyper

(mio. kr. 2009-prisniveau)

Institutionstype	2009	2010	2011
Erhvervsskoler (inkl. AMU-centre)	22,1	138,0	157,7
SOSU skoler	2,0	30,5	34,9
Gymnasier	11,9	83,4	95,3
VUC'er	4,6	32,3	36,9
I alt	40,6	284,2	324,8

le implementeringstiltag på institutionerne. En mindre del af midlerne er afsat til centrale tiltag, der understøtter den decentrale implementering. De er blandt andet anvendt til frikøb af medarbejdere i sekretariatene for Danske Erhvervsskoler, Gymnasieskolernes Rektorforening, Lederforeningen for VUC og SOSU-Lederforeningen. Derudover er midlerne anvendt til at dække udgifter forbundet med

udarbejdelsen af denne håndbog og det samlede beslutningsgrundlag. Fremadrettet finansierer midlerne blandt andet den rådgivningsservice, der etableres fra 2009, og centrale it-investeringer, som skal facilitere samlingen af opgaver på tværs af institutioner.

Midlerne afsat til decentrale etableringstiltag udmøntes som puljemidler som institutionerne kan få

- 64 andel i fra og med 2009. De nærmere retningslinjer for ansøgning og anvendelse af etableringsmidler vil være tilgængelige på www.uvm.dk fra januar 2009.

Tabel 2. Oversigt over fordeling af centrale og decentrale etableringsmidler

(mio. kr. 2009-prisniveau)

	2008	2009	2010	Total
Decentral implementering	0,0	109,0*	83,5	192,5
- Erhvervsskoler		52,9	40,5	93,5
- Gymnasier		32,0	24,5	56,5
- VUC'er		12,4	9,5	21,9
- SOSU-skoler		11,7	9,0	20,7
Central implementering	6,3	24,0	16,0	46,3
Total	6,3	133,0	99,5	238,8

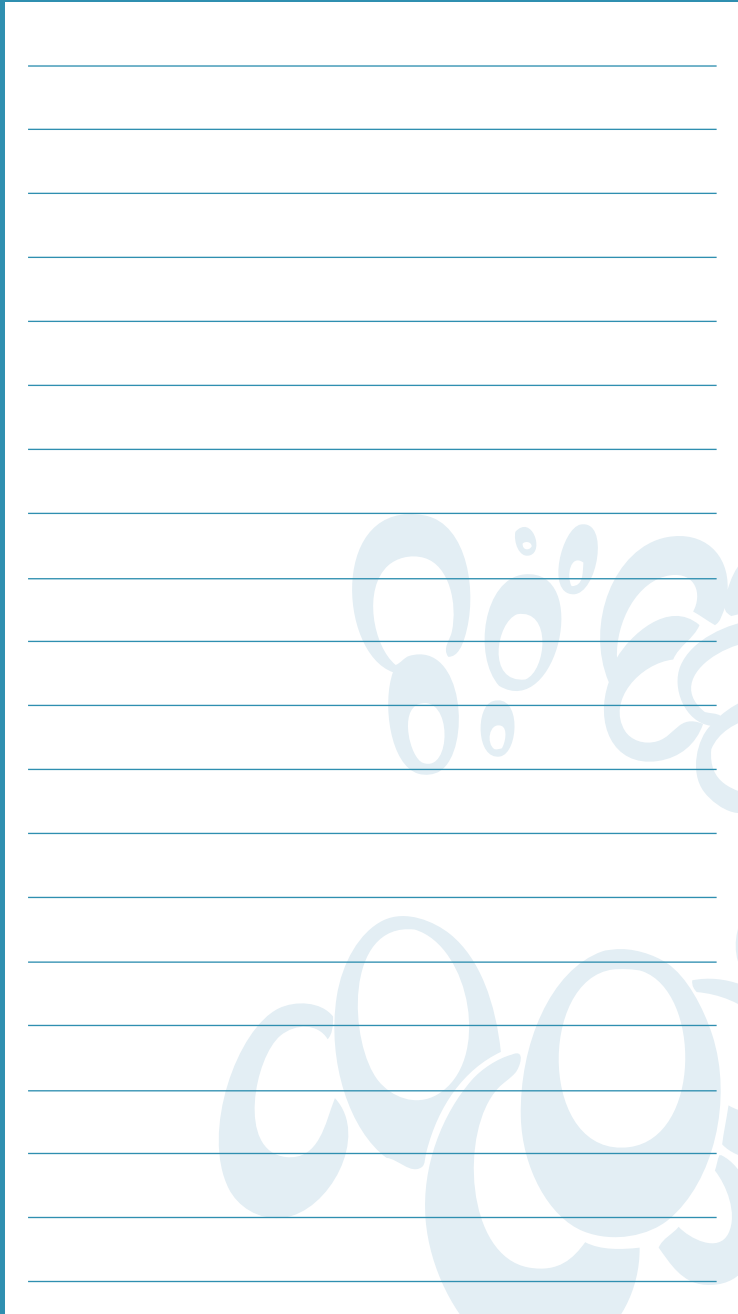
*) Overskydende midler fra 2008 er overført til implementering på institutioner i 2009 og 2010. Der regnes derfor med en samlet sum til implementering på institutioner i 2009 på 109,0 mio. kr.

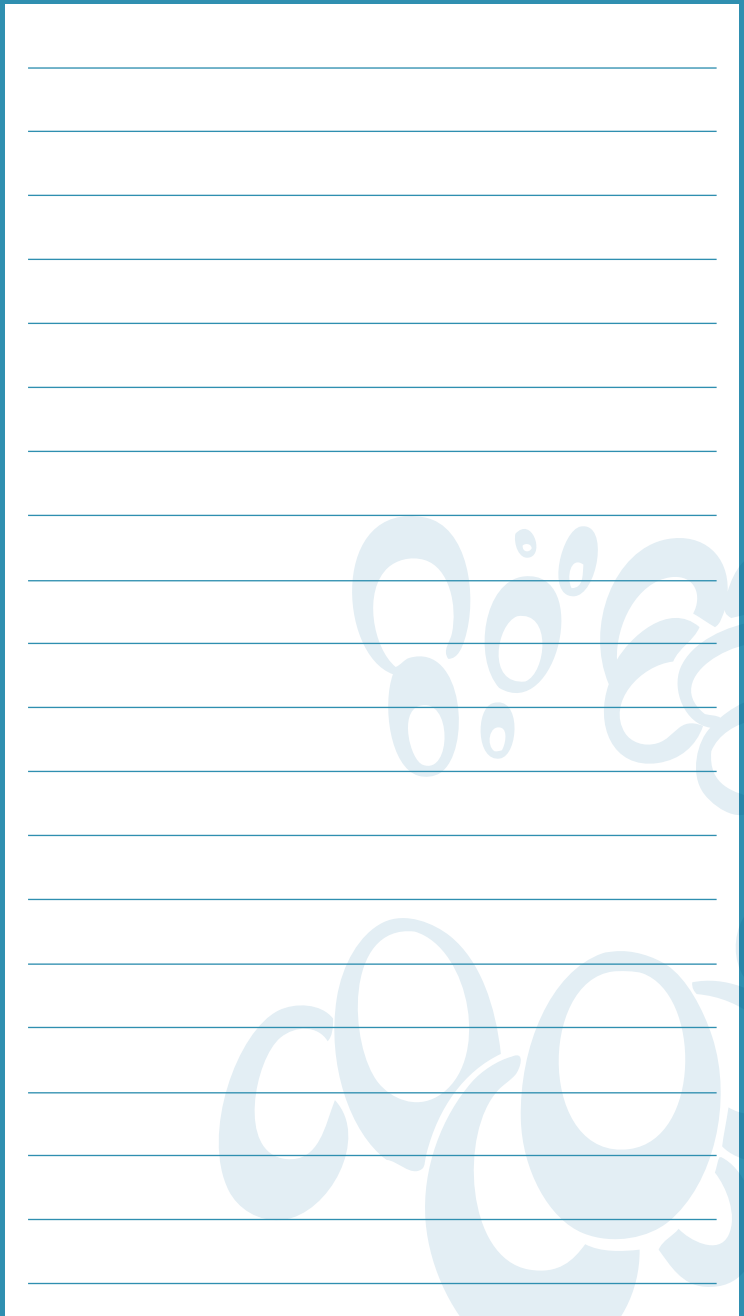
NOTATER

A white rectangular notepad with horizontal blue lines. The notepad is set against a teal background. On the right side of the teal background, there is a decorative pattern of light blue, semi-transparent bubbles of various sizes. The notepad itself is empty, with no text or markings on the lines.











UNDERVISNINGS
MINISTERIET