

NOTAT

Økonomi og Analyse

Maj-Britt Thy

mathy@slagelse.dk

30. juni 2014

TAO - Analyse af tværgående administrative opgaver

Direktionen besluttede den 13. marts 2014 at igangsætte TAO, som et forbedringsprojekt med fokus på de tværgående administrative opgaver.

Opdraget for opgaven var, at der skulle ses på en mulig effektivisering af de administrative opgaver med afsæt i læringspunkterne fra dagtilbudsområdet, hvor der siden 2009 har været arbejdet med et administrativt fællesskab. Initiativet på dagtilbudsområdet har betydet en mere effektiv opgaveløsning samt mere tid til kerneopgaver for institutionslederne. Der er således opnået en væsentlig forøgelse af kvalitet decentralt såvel som centralt - uden at bruge flere ressourcer. Set i lyset af forbedringskulturprojektet er der her tale om en succeshistorie, hvor bundlinjen har været øget effektivitet (kvalitet).

Igangsættelsen af TAO blev aktualiseret af, at Byrådet den 24. februar 2014 besluttede, at der skal etableres et tværgående effektiviseringskatalog til budgetprocessen.

TAO er et forbedringsprojekt¹. Forbedringsprojekter består af to dele:

- Et prejekt (der bedst kan sammenlignes med idéfasen i Slagelse Kommunes projektmodel). Prejektet er afsluttet 30. juni 2014 og dette notat er opsamlingen på analyse og resultater i prejektet samt arbejdsgruppens anbefalinger.
- Et projekt som opstartes såfremt det i forbindelse med budgetforhandlingerne besluttet politisk, at der skal arbejdes videre med anbefalingerne fra prejektet. I projektfasen træffes der beslutning om konkret organisering af opgaverne, nye arbejdsprocesser designes, og implementeres m.m.

Dette er således afrapporteringen fra prejektet.

¹ Slagelse Kommune har i 2013 og 2014 haft fokus på forbedring og forbedringskultur. Der er udarbejdet en model for at arbejde med forbedringskultur i Slagelse Kommune "Veje til forbedring - Slagelsemodellen": <http://inslag/Kommunen/Tvaergaende%20indsatser/Forbedringskultur/Documents/Slagelsemodellen.pdf>

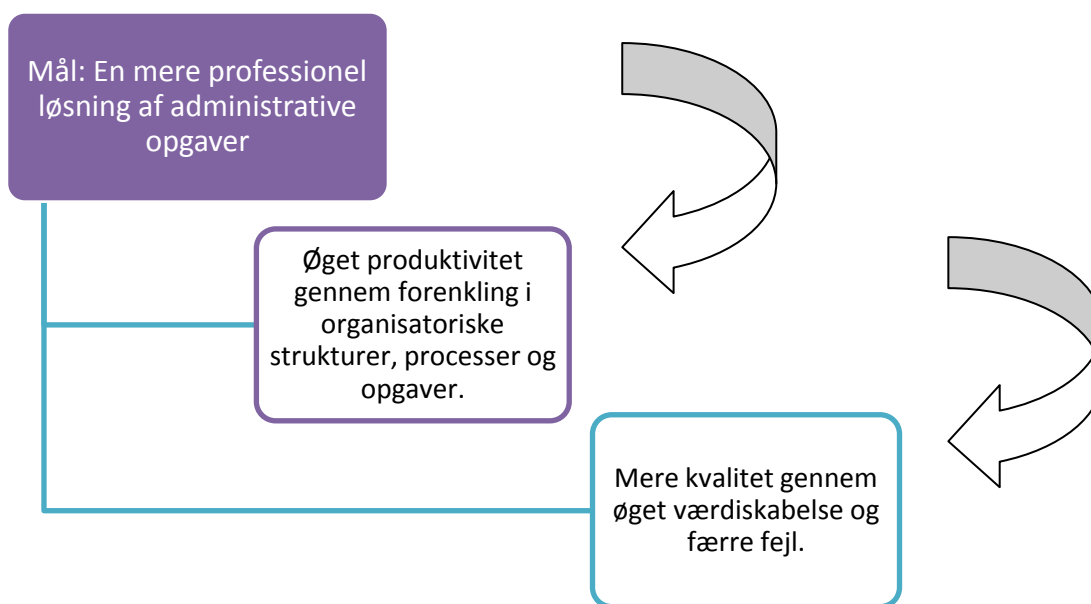
Indhold

1	Mål, resultater og anbefaling.....	3
1.1	Quick Wins	3
1.2	Én koncern – én måde:	4
1.3	Ændret opgaveplacering og arbejdsgange for de specialiserede løn- og faktureringsopgaver	4
1.4	Potentiale, investeringer og implementeringsproces	5
2	Metode	6
3	Udfordringer og løsningsforslag	6
3.1	Quick Wins	7
3.1.1	Potentiale: Begrænsning af brugen af interne fakturaer.....	7
3.2	Én koncern – én måde	7
3.2.1	Potentiale: Sammentækning af budgetopfølgning, ledelsestilsyn og fokusområder	8
3.2.2	Potentiale: Øvrige tiltag indenfor "Én koncern – én måde"	9
3.3	Ændret opgaveplacering og arbejdsgange for de specialiserede løn- og faktureringsopgaver	9
3.3.1	Potentiale: Minimering af dobbelthåndtering af lønforhold i ansættelsesprocessen samt indberetninger til lønsystemet	9
3.3.2	Potentiale: Kreditor håndtering	10
3.3.3	Potentiale: Refusions-håndtering og § 56	10
4	Billeder undervejs	11

1 Mål, resultater og anbefaling

Målet med TAO var "En mere professionel løsning af de administrative opgaver" og de bundlinjer, som det skal måles på er produktivitet og effektivitet (kvalitet). Figur 1-1 er en illustration af dette. Alle resultater og anbefalinger skal ses i lyset af målet med analysen.

Figur 1-1 Mål og bundlinje i analysen



Øget produktivitet måles i ressourcen tid.

Mere kvalitet måles i – færre fejl (måles i ressourcen tid) og øget værdiskabelse (fx hjemhente tilgodehavende refusioner (måles i kr.)).

Når vi præsenterer potentialerne i dette notat er al merværdien omregnet til kroner – men hentet i betragtninger om øget produktivitet og mere kvalitet². Potentialer falder i tre kategorier:

- 1) Quick Wins
- 2) Én koncern – Én måde
- 3) Ændret ansvarsplacering for løsningen af de specialiserede løn- og faktureringsopgaver.

1.1 Quick Wins

Quick Wins er karakteriseret ved, at det er potentialer, der kan hentes ved at holde op med/lade være med at gøre nogle ting. Helt konkret drejer det sig her om at begrænse antallet af interne fakturaer.

² Faglig kvalitet og organisatorisk kvalitet

1.2 Én koncern – én måde:

Slagelse Kommune er decentralt i sit DNA. Det er helt bevidst, at beslutningskompetencen er placeret dér, hvor beslutninger skal tages – så tæt på borgeren som muligt.

Det er blevet klart i analysen – i workshops og interviews, at vi med begrebet decentral ledelse også har fået lagt en stor grad af metodefrihed ud decentralt, også når det drejer sig om tværgående personale og økonomiopgaver.

Den store metodefrihed har en række negative følger

- Stor usikkerhed om hvordan opgaven løses rigtigt og løses bedst
- Der gøres ofte (meget) mere, end det er krævet for at løse opgaven
- Der er ofte indlagt kontrolfunktioner decentralt
- Der generes mange fejl i f.eks. lønsystemet
- Personaleafdelingen bruger en stor del af deres tid på at rette op på fejl – og sikre, at de ansatte får den rigtige løn
- De centrale stabe har vanskeligt ved at rådgive
- De centrale stabe har vanskeligt ved at kontrollere – f.eks. konteringspraksis

Der er udarbejdet en lang række omfattende vejledninger fra de centrale stabe. Disse er at finde på InSlag – f.eks. om ledelsestilsyn eller ansættelsesprocessen. Det er gode vejledninger, men de er ofte omfattende og komplekse. Vejledningerne er svære at finde rundt i – og de virker ikke altid gennemtænkte i forhold til det medie de findes på. Der er i forbindelse med workshops og interviews efterspurgt mere konkrete handleanvisninger eller en trinvis guide til f.eks. ansættelse af ny medarbejder.

Den manglende tydelighed om, hvordan en opgave helt konkret løses, har ligeledes negative følger

- Stor usikkerhed om hvordan opgaven løses rigtigt og løses bedst
- Højt tidsforbrug når opgaven skal løses
- Usikkerhed omkring roller og ansvar

Projektgruppens anbefaling: Én koncern – én måde

For mange af de tværgående opgaver – opgaver, som løses overalt i Slagelse Kommune – i centre og i stabe, i store og i små virksomheder skal der defineres én måde at gøre det på. Slagelse måden – ”sådan gør vi i Slagelse”.

1.3 Ændret opgaveplacering og arbejdsgange for de specialiserede løn- og faktureringsopgaver

I Slagelse Kommune er der mange decentrale enheder. Og den enkelte enhed har ansvar for eksempel indberetning af ferie, delvis syg- eller raskmelding, oprettelse af nye medarbejdere i lønsystemet og fakturabetalinger. Nogle enheder udfører ofte disse opgaver – andre udfører dem sjældent.

Fælles for disse opgaver er, at det kræver en speciel viden at løse disse opgaver, og det er opgaver, som har økonomiske konsekvenser for den enkelte enhed – og for Slagelse Kommune som helhed. Det kan endvidere have konsekvenser for den enkelte medarbejder, som ikke får udbetalt den rette løn.

Når opgaver kræver en speciel viden, er det vigtigt, at denne viden opretholdes fra gang til gang. I analysen har arbejdsgruppen derfor arbejdet en del med begrebet "kritisk masse". Med begrebet menes, at der er et tilstrækkeligt antal "ens" opgaver til at sikre opretholdelse af viden og kompetence til at løse en opgave kvalificeret.

Det blev tydeligt i analysen – i workshops og i interviews, at løsningen af disse opgaver genererer mange fejl. Det gør de, fordi de er komplekse og fordi der mange steder ikke er en forståelse for konsekvenserne af at løse dem forkert, og mange steder er der ikke en kritisk masse.

Projektgruppens anbefaling: Specialiseret opgaveløsning

Det er projektgruppens vurdering, at det ikke er muligt kontinuert at opkvalificere medarbejdere og fastholde et vidensniveau, der gør det muligt at løse disse opgaver kvalificeret alle steder.

Med udgangspunkt i målet "En mere professionel løsning af de administrative opgaver" og de bundlinjer, som det skal måles på - produktivitet og effektivitet (kvalitet), er det projektgruppens anbefaling, at disse opgaver i fremtiden løses af medarbejdere, der er dedikerede til opgaven og har den specialviden, der skal til.

1.4 Potentiale, investeringer og implementeringsproces

Ovenstående forandringer vurderes samlet set at have et økonomisk potentiale på 19,5 mio. kr.

Det vil dog kræve en længerevarende implementeringsproces at realisere de forbedringer af produktivitet og effektivitet (kvalitet), som er beskrevet. Realistisk set kan de fulde potentiale således først realiseret i 2017.

Ligeledes vil det være nødvendigt med investeringer – både i forhold til implementering og den efterfølgende drift. Det drejer sig om investeringer i kompetenceudvikling, styrkelse af specialfunktioner, it-investeringer m.m. Det forventes, at de årlige faste omkostninger vil være på 2 mio. kr.

Det er på baggrund af ovenstående vurderingen, at der netto kan hentes et økonomisk potentiale på 0,5 mio. kr. i 2015, 11,5 mio. kr. i 2016 og 17,5 mio. kr. fra 2017 og frem.

2 Metode

TAO er et forbedringsprojekt. Et forbedringsforløb består af to overordnede faser - en prejektfase og en projektfase. I prejektfasen undersøges den reelle problemstilling og løsninger designes.

Dette notat er en opsamling på analysen og på resultater i prejektet. Dette afsnit er beskrivelse af metode og fremgangsmåde. Figur 2-1 er en illustration af metode og fremgangsmåde.

Figur 2-1 Et billede af metode og fremgangsmåde



Figur 2-1 er en illustration af data- og videnindsamling. Projektgruppen har hentet viden på tre måder - ved workshops, gennem dataindsamling og ved fokus-interviews. Informationer indhentet på disse forskellige måder understøtter og supplerer hinanden. Samlet set dannes med den viden et billede af "situationen i dag" og dermed de udfordringer, som Slagelse Kommune står med omkring de tværgående administrative opgaver.

Helt centralt for projektgruppens fremgangsmåde har været

- Fokus på arbejdsopgaver og processer
- Viden omkring arbejdsopgaver og processer er i videst mulig omfang hentet hos medarbejdere, der udfører disse opgaver og indgår i processen

På baggrund af billedet af "situationen i dag" har projektgruppen udarbejdet løsningsforslag. Alle løsningsforslag refererer ind til de to bundlinjer "produktivitet" og "kvalitet" og peger frem mod målet om "en mere professionel løsning af administrative opgaver".

3 Udfordringer og løsningsforslag

Projektgruppens løsningsforslag ligger som det fremgår ovenfor i 3 kategorier. Denne opdeling fastholdes i dette afsnit, hvor udfordringer og især løsningsforslag beskrives nærmere.

3.1 Quick Wins

Quick Wins er karakteriseret ved, at det er potentialer, der kan hentes ved at holde op med/lade være med at gøre nogle ting.

3.1.1 Potentiale: Begrænsning af brugen af interne fakturaer

Situationen:

Interne fakturaer er fakturaer mellem 2 af kommunens egne enheder. En faktura er altså intern, når den skrives mellem kommunens egne stabe, centre, virksomheder og/eller mellem kommunen og en selvejende institution med driftsoverenskomst.

Der blev i 2013 lavet og sendt knap 9.300 interne fakturaer.

Udfordring 1:

En intern faktura antages at tage 15 min at udføre (gennemsnit – vurdering på baggrund af workshops og fokus-interviews).

Samlet set svarer det til at Slagelse Kommune i 2013 brugte 2325 timer eller 1,62 ÅV på at udarbejde og sende interne fakturaer. En andel af disse fakturaer er på beskedne beløb.

Løsningsforslag:

Antallet af interne fakturaer begrænses ved

- 1) der stoppes for fremsendelse af små fakturaer (pulje)
- 2) der udsendes faktura én gang årligt (primo) for enheder med løbende fast afregning (f.eks. årlige kontrakter for rengøring).

Udfordring 2:

For at sikre balance på Slagelse Kommunes mellemregningskonti er der indført en regel om, at interne fakturaer, der er 14 dage gamle (eller ældre) annulleres. Der har i løbet af tre-fire måneder i 2014 været ca. 50 annulleringer - det oplyses, at hver annullering tager 40 minutter.

Løsningsforslag:

Der skal i Center for Økonomi udarbejdes en procedure, der kan håndtere kravet omkring balance på mellemregningskonti uden at generere unødigt merarbejde samtidigt med, at enheder i Slagelse Kommune, der modtager en intern faktura opfordres til at behandle denne med det samme.

3.2 Én koncern – én måde

Slagelse Kommune er decentralt i sit DNA. Det er helt bevidst, at beslutningskompetencen er placeret dér, hvor beslutninger skal tages – så tæt på borgeren som muligt.

Udfordring:

Den decentrale struktur medfører en høj grad af kompleksitet, og det har en pris. Der anvendes meget tid på dobbelthåndteringer, unødige processer og opgaver. Roller og ansvar

er ofte uklare. Der er stor kompleksitet i administrationen og usikkerhed decentralt i forhold til "den rigtige måde" at gøre tingene på. Der sker derfor fejl, som efterfølgende skal rettes.

Der opleves en generelt en usikkerhed / modvilje overfor at sætte retning og holde fast med henvisning til det decentrale DNA.

Løsningsforslag:

Projektgruppen anbefaler, at der sættes ind med én fælles måde at gøre tingene på i Slagelse Kommune. At metodefriheden begrænses i de tværgående administrative opgaver, at der strammes op omkring bl.a. konteringspraksis, og at der udarbejdes konkrete handleanvisninger eller en trinvis guide til f.eks. ansættelse af ny medarbejder.

Dette skal udgøre fundamentet for yderligere forbedringer og vil være en afgørende faktor i at opnå øget produktivitet og effektivitet (kvalitet).

Nedenfor er listet 5 udvalgte tiltag, som vil have stor effekt.

- 1) Samtænkning af budgetopfølgning, ledelsestilsyn og fokusområder
- 2) Opbygning og anvendelse af kontoplan - konteringspraksis
- 3) Styring af stamdata, superbrugere, IT autorisationer og anvendelse af IT systemer og pakker
- 4) One set of numbers³
- 5) Faste HR retningslinjer for hvordan løn- og personaleadministration skal foregå decentralt.

3.2.1 Potentiale: Sammentænkning af budgetopfølgning, ledelsestilsyn og fokusområder

Situation:

Der udarbejdes ledelsestilsyn hver måned og fokuspunkter 4 gange om året.

Derudover udarbejdes budgetopfølgninger til politisk behandling 3 gange om året. På en række områder udføres der endvidere detaljerede månedsopfølgninger de øvrige 9 måneder.

Udfordring:

Der er en udtalt følelse af, at det er spildt arbejde at udarbejde ledelsestilsyn – at der ikke er nogen, der kigger på det. Udover dette anvendes der til tid budgetopfølgning. Dette giver en opfattelse af dobbeltarbejde.

Umiddelbart er der en særlig udfordring i forhold til kommunikationen. I forbindelse med analysen – i workshops og interviews, blev det tydeligt, at der mange steder bruges mange ressourcer og tid på at udarbejde og gennemgå ledelsestilsyn. Det opfattes som et krav fra central side. Center for Økonomis opfattelse af sagen er en anden. I forhold til kravet herfra

³ Der bruges tid på at kvalificere talmateriale. Der er ofte usikkerhed og drøftelser om, hvad det rigtige tal er. Det skyldes blandt andet, at arbejdet med både økonomisystem og lønsystem kræver kompetencer og viden, der skal vedligeholdes samt en overordnet forståelse for økonomiske sammenhænge. Det er i begge systemer "let" at begå fejl – det kræver kun, at et flueben sættes det forkerte sted – eller slet ikke bliver sat.

er der et minimum, som skal opfyldes jf. Slagelse Kommunes Kasse- og Regnskabsregulativ – mange enheder gør bare meget mere end minimum.

Det er projektgruppens opfattelse, at metodefrihed kombineret med komplekse vejledninger og mange bilag gør det vanskeligt at "vælge den rigtige måde at gøre tingene på". Og på grund af denne usikkerhed og almindelig pligtopfyldenhed gør mange enheder "for meget". (i hvert fald i forhold til de krav, der sættes fra central side)

Løsningsforslag:

Budgetopfølgning og fokuspunkter skal samtænkes og udføres i én arbejdsproces. Kasseregulativ og vejledninger skal gøres mere læsevenlige og der skal kommunikeres mere tydeligt omkring formål, så enheder ikke er i tvivl om, hvad der skal laves hvornår og hvorfor.

3.2.2 Potentiale: Øvrige tiltag indenfor "Én koncern – én måde"

Udfordring:

Igennem projektet er det blevet tydeligt at det decentrale DNA har en pris. Der anvendes uforholdsmæssig meget tid på at lede efter tal, rette op, korrigere mm. (både decentralt og centralt).

Løsningsforslag:

Projektgruppen anbefaler, at der sættes ind med én fælles måde at gøre tingene på i Slagelse Kommune. At metodefriheden begrænses i de tværgående administrative opgaver, at der strammes op omkring bl.a. konteringspraksis, og at der udarbejdes konkrete handleanvisninger eller en trinvis guide til f.eks. ansættelse af ny medarbejder. Dette skal udgøre fundamentet for yderligere forbedringer og vil være en afgørende faktor i at opnå øget produktivitet og effektivitet (kvalitet).

3.3 Ændret opgaveplacering og arbejdsgange for de specialiserede løn- og faktureringsopgaver

I Slagelse Kommune er der mange decentrale enheder. Og den enkelte enhed har ansvar for eksempel indberetning af ferie, delvis syg- eller raskmelding, oprettelse af nye medarbejdere i lønsystemet og fakturabetalinger. Nogle enheder udfører ofte disse opgaver – andre udfører dem sjældent.

3.3.1 Potentiale: Minimering af dobbelthåndtering af lønforhold i ansættelsesprocessen samt indberetninger til lønsystemet

Situation:

I Slagelse Kommune er der mere end 300 lokal- og arbejdstidsaftaler. Alle indberetninger i lønsystemet foretages decentralt i de enkelte enheder.

Udfordring:

Det høje antal lokal- og arbejdstidsaftaler sammen med de overordnede overenskomstaftaler for de forskellige personalegrupper gør indberetning til en kompleks opgave. Samtidigt kan konsekvenserne af at "lave fejl" være store – for virksomheden, for den ansatte og for personaleafdelingen, der bruger en stor del af deres tid på at rette op på fejlene for at sikre, at der udbetales den korrekte løn og at alle aftaler og arbejdstidsregler overholdes.

Løsningforslag:

Projektgruppen anbefaler, at det i fremtiden kun er specialister med en indgående forståelse for aftaler, overenskomster og indsigt i lønsystemet, der indtaster oplysninger i lønsystemet. Dette forslag vil i første omgang have effekt i form af mere kvalitet, mens den afledte konsekvens vil være en besparelse i tid i form af eliminering af fejlretninger og dobbelthåndteringer.

3.3.2 Potentiale: Kreditor håndtering

Situation:

Antallet af fakturaer håndteret i Slagelse Kommune var i 2013 ca. 195.000. Sammenholdt med det antal årsværk, som jf. analysens baseline står for håndteringen af fakturaer svarer det til, at et årsværk i Slagelse Kommune håndterer 6.500 fakturaer.

I administrativt fællesskab på dagtilbudsområdet håndteres i alt godt 16.000 fakturaer - heraf håndteres 12.491 fakturaer af én medarbejder.

Udfordring:

I store dele af organisationen er der ikke en kritisk masse. Der opnås ikke rutine i opgaven, og det resulterer i et højt tidsforbrug – og dermed meget lav produktivitet.

I administrativt fællesskab er samlet så mange fakturaer, at der opnået kritisk masse.

Løsningsforslag:

Projektgruppen foreslår, at der arbejdes mod at opnå en kritisk masse hos de personer, der håndterer fakturabetaling. Uden yderligere tiltag er det vurderingen, at tidsforbruget kan halveres.

3.3.3 Potentiale: Refusions-håndtering og § 56

Situation:

Der er en lang række love og regler, der angiver og regulerer hvad og under hvilke forudsætninger, der kan hentes refusion. Hjemhentning håndteres af Center for HR og Udvikling og Center for Arbejdsmarked og Integration. Refusionen hentes fra blandt andre Udbetaling Danmark og Jobcenteret. En stor del af de informationer, der anvendes til at søge refusion (og dokumenterer at nogen er berettiget til refusion) er baseret på indberetninger i lønsystemet.

Udfordring:

- 1) Samme som under 3.3.1 – indberetninger i lønsystemet er en kompleks opgave, og fejl i indberetninger eller valg af forkert lønkode, kan være årsag til, at refusion ikke hjemtages.
- 2) Centralt: Personaleafdelingen under Center for HR og Udvikling bruger meget tid på at finde og rette fejl. Fejl der bunder i, at der ikke decentralt er tilstrækkelig viden omkring valg af lønkoder og de økonomiske konsekvenser, det kan føre med sig. F.eks. indberettes ikke korrekt omkring graviditet og sygdom i forbindelse med graviditet. Der gives ikke besked til personaleafdelingen, når aftaler om længde af barselsorlov ændres. Der indberettes for sent til at refusion kan indhentes, § 56⁴ indberettes som almindelig sygdom.

Konsekvensen er dobbeltarbejde og/eller mistet refusion.

- 3) Decentralt: De decentrale enheder har svært ved at overskue processerne, og de oplever ikke, at der er en tydelig ansvars og rollefordeling. Enhederne venter ofte meget længe på refusionen (skyldes særligt ventetid fra Udbetaling Danmark). Refusionen kommer ind centralt til personaleafdelingen, som har stået for selve ansøgningen og herefter udkonteres beløb til de respektive enheder.

Enhederne har en udfordring i forhold til refusioner og den løbende økonomistyring. Først går der lang tid, før refusionen tilfalder den berettigede enhed. Når beløbet så kommer, er det ikke muligt at se, hvilken periode det hidrører fra. Det skaber stor frustration.

Regneark anvendes til styring/overblik – det er meget tidskrævende.

Løsningsforslag:

Projektgruppen anbefaler, at der nedsættes en enhed med fokus på refusionshåndtering for derved at sikre en smidig og gennemskuelig proces.

Projektgruppen anbefaler endvidere, at betalinger til enhederne, der er berettiget til refusion, sker fra barsel- og udligningspuljen⁵ i forbindelse med ansøgningen. Således flyttes ventetiden fra de decentrale enheder til en central pulje, hvor midler er afsat til formålet.

4 Billeder undervejs

Nedenfor er indsat to billeder fra to workshops. Det fylder en del på væggen, når de forskellige processer skal kortlægges og gennemgås. (Øverst er ansættelses/lønprocessen, nederst er varekøb og budgetproces).

⁴ Efter dagpengelovens § 56 er der mulighed for, at en arbejdsgiver, der beskæftiger en medarbejder, hvis fraværsrisiko på grund af langvarig eller kronisk sygdom er væsentligt forøget kan få økonomisk kompensation ved fravær pga. sygdommen fra første sygedag.

⁵ Alle enheder betaler til barsel- og udligningspuljen: den fungerer således som en tvungen "forsikringsordning".

