

BUDGET 2024-2027

ANALYSERNE AF LEDELSE OG
ADMINISTRATION I SLAGELSE
KOMMUNE

BILAG 9

1. BEHANDLING AUGUST 2023

BUDGET 2024-2027

NOTAT OM LEDELSE
OG ADMINISTRATION
TIL BUDGETOPLÆG
2024-2027

BILAG 9

1. BEHANDLING AUGUST 2023

Notat til budgetoplæg 2024-2027

Resume af analyserne af ledelse og administration i Slagelse Kommune

Baggrund og formål

Byrådet besluttede som en del af budgetforliget for Budget 2023-2026 at arbejde for at reducere udgifterne til ledelse og administration på tværs af hele organisationen. Der blev ikke fastsat måltal herfor, idet byrådet først ville have området analyseret nærmere og have fremlagt konkrete forslag til mulige effektivisering/optimeringer samt mulige tilpasninger af serviceniveau over for borgerne.

Hen over første halvår af 2023 er der gennemført flere analyser, og der er udarbejdet forslag til reduktion af administration og ledelse for i alt 11,0 mio. kr. i 2024, stigende til 19,0 mio. kr. i 2027. Alle forslag er indarbejdet i det prioriteringskatalog på 150 mio. kr., som byrådet har bedt om til budgetforhandlingerne for Budget 2024-2027.

Overordnet proces og konklusioner

Indledningsvist blev der gennemført en udgiftsanalyse af omkostningerne til ledelse og administration, opdelt på fagområder og organisation. Udgiftsanalyse indeholder også en benchmark med sammenlignelige kommuner (Næstved, Vordingborg og Holbæk). Analysen er vedlagt som bilag 9.1 med underbilag 9.1.1.

Hovedkonklusionerne fra denne analyse er, at Slagelse Kommune i forhold til landsplan har et udgiftsniveau, som svarer til det forventede niveau. Slagelse Kommune har dog et højere udgiftsniveau til ledelse og administration end de 3 sammenligningskommuner, trods relativt sammenlignelige geografiske og socioøkonomiske forhold.

Sammenholdt med de 3 kommuner i benchmark-analysen vurderes det samlede potentiale for at reducere udgifterne til ledelse og administration at være på 30,1 mio. kr. Der er dog en række vigtige opmærksomheder som grundlag for at udmønte en reduktion:

- a. Slagelse Kommune ligger lavt på centrale administrative udgifter og højt på decentrale administrative udgifter.
- b. Slagelse Kommune ligger højt på myndighedspersonale og decentrale ledere, men under gennemsnittet på administrative medarbejdere og chefer
- c. Der er væsentlige forskelle på det administrative niveau mellem fagområderne i Slagelse Kommune – også set i forhold til sammenligningskommunerne.

Direktionen har på baggrund af udgiftsanalysens konklusioner arbejdet videre i 3 spor.

Spor 1: De tværgående administrative processer og opgaver

Trods relativt få administrative medarbejdere i Slagelse Kommune har direktionen fået gennemført en nærmere analyse af de tværgående administrative processer og opgaver. Formålet har været at få identificeret om der er muligheder for at optimere de administrative støttefunktioner på tværs af centre og virksomheder. Analysen er vedlagt som bilag 9.2.

I analysen konkluderes det, at der på enkelte områder er muligheder for at reduceres ressourcerne til de administrative støttefunktioner. Analysen konkluderer dog samtidig, at der på en række områder er behov for at styrke ressourcerne. Det gælder særligt i forhold til økonomistyring, HR-opgaver og de juridiske opgaver. Derfor anbefales det, at de ressourcer, som løbende kan frigives ved at optimere administrative opgaver og processer, bruges på at styrke disse områder.

Analysen viser også, at der på en række områder er mulighed for at styrke kvaliteten og effekten af opgaveløsning med de eksisterende medarbejderressourcer. Det handler bl.a. om klarere rollefordeling, tydelige mål og prioritering og standardisering af en række processer.

I alt fremlægges 10 løsningsforslag til at optimere brugen af de administrative ressourcer. Direktionen anbefaler, at de alle 10 bliver implementeret henover 2023 og 2024.

Sideløbende med analysen af medarbejderressourcerne er der tillige foretaget en gennemgang af øvrige administrative udgifter. Der er her identificeret en række muligheder for at reducere omkostninger som ikke er direkte relateret til medarbejderressourcer. Forslagene giver samlet set en reduktion 11 mio. kr. i 2024 og i hvert af overslagsårene og er indarbejdet i prioriteringskataloget.

Spor 2: De borgernære opgaver

Slagelse Kommune har ansat væsentlige mere myndighedspersonale end de øvrige kommuner. En stor del af forskellen kan dog forklares med specifikke politiske opprioriteringer og investeringer for at styrke den faglige kvalitet og økonomiske styring på en række velfærdsområder. Der er således primært tale om væsentligt flere socialrådgivere end i de 3 andre kommuner.

Vurderingen har på den baggrund været, at det er svært på kort sigt at udpege yderligere optimeringsmuligheder, idet de politisk prioriterede strategier med fx flere socialrådgivere i så fald skal tilpasses eller afsluttes med de deraf afledte konsekvenser i forhold til tæt og tidlig indsats. Fokus har derfor været på at identificere de områder, hvor der inden for de senere år ikke har været en aktiv politisk prioritering af opgaveløsning og/eller serviceniveauet som tilbydes borgere øvrige samarbejdspartnere.

Denne gennemgang har ført til enkeltstående forslag omkring tilpasning af serviceniveau/opgaveløsning. Forslagene giver samlet set en reduktion på 1,3 mio. kr. i 2024 stigende til 2,0 mio. i 2027 og er indarbejdet i prioriteringskataloget.

Spor 3: Ledelse og ledelsesspænd

På baggrund af, at udgiftsanalysen konstaterer et højt udgiftsniveau til ledelse, har direktionen fået gennemført en nærmere analyse af Slagelse Kommunes ledelsesstruktur, ledelsesopgaver og ledelsesspænd. Dette er nærmere beskrevet i bilag 9.3.

Analysen peger på ganske store forskelle i ledelsesspænd og struktur på de enkelte områder, og således også væsentlige forskelle på mulighederne for at reducere omkostningerne til ledelse.

Derfor er der i dialog mellem direktionen og de enkelte centerchefer foretaget en konkret vurdering af mulighederne på de enkelte sektorområder. Vurderingen er sket med udgangspunkt i nuværende ledelsesspænd og struktur samt ledelseskommisionen vurderinger og anbefalinger.

Det har ført til en række forslag til tilpasninger. Forslagene giver samlet set en reduktion på 11,0 mio. kr. i 2024 stigende til 19,0 mio. kr. i 2027 og er indarbejdet i prioriteringskataloget.

BUDGET 2024-2027

UDGIFTSANALYSE AF OMKOSTNINGERNE TIL LEDELSE OG ADMINISTRATION

BILAG 9.1

1. BEHANDLING AUGUST 2023

APRIL 2023

Slagelse Kommunes udgifter til administration og ledelse



PROJEKT: 1068
Dato: 4. april 2023

Udarbejdet til:

Slagelse Kommune

Rådhuspladsen 11
4200 Slagelse

Kontaktperson:

Afdelingsleder for Budget, Analyse og Data Linette Søndengaard

Udarbejdet af:

Index100 ApS

Inge Lehmanns Gade 10, 6. sal
8000 Aarhus C

Telefon: +45 28 19 99 34
www.index100.dk

Kontaktperson:

Bo Panduro
Telefon: 30 26 44 60
bop@index100.dk

Indhold

Indledning	4
1. Effektiviseringspotentialer i Slagelses administration	5
2. De samlede administrationsudgifter	8
3. Administrationsudgifternes fordeling på personaleudgifter og øvrige udgifter	9
3.1 Slagelses personaleudgifter og øvrige administrationsudgifter	9
3.2 Administrative årsværk og administrativ gennemsnitsløn	9
3.3 Øvrige administrative udgifter	10
4. Underopdelinger af de administrative personaleudgifter for hele organisationen	11
4.1 De fire autoriserede administrative medarbejdergrupper	11
4.2 Opdeling i ledere og fire store administrative overenskomstområder	12
4.3 Opdeling i årsværk og gennemsnitsløn for ledere og fire store overenskomstområder	14
5. Organisatorisk opdeling af de administrative personaleudgifter	17
5.1 Centrale udgifter, decentrale udgifter og jobcenterudgifter	17
5.2 Opdeling af de centrale administrative personaleudgifter	18
5.3 Opdeling af de decentrale administrative personaleudgifter	20
6. Validering af kommunernes data	26
6.1 Tiltag til sikring af bedst mulig sammenlignelighed	26
6.2 Valideringen af analysens datagrundlag	26
Bilag 1 Metode og datagrundlag	28

Indledning

Slagelse Kommune har bedt Index100 om at gennemføre en sammenlignende analyse af kommunens udgifter til administration og ledelse med henblik på at belyse følgende spørgsmål:

- Er kommunens administrative ressourceforbrug højt eller lavt i forhold til andre kommuner med sammenlignelige rammevilkår for den kommunale administration?
- På hvilke administrative områder adskiller kommunens ressourceforbrug sig særligt fra ressourceforbruget i sammenlignelige kommuner?

Denne rapport besvarer ovenstående spørgsmål på baggrund af en detaljeret benchmarking-analyse med deltagelse af Holbæk, Næstved og Vordingborg kommuner. De tre sammenligningskommuner er udvalgt, fordi deres rammevilkår for den kommunale administration er sammenlignelige med Slagelses. Dermed udelukkes forskelle i rammevilkår som en væsentlig forklaring på observerede udgiftsforskelle mellem kommunerne. I Bilag 1 til denne rapport er metoden bag kommuneudvælgelsen nærmere beskrevet.

For at opnå den mest dækkende opgørelse af kommunernes ressourceforbrug til ledelse og administration trækker nærværende analyse på to forskellige datakilder. Den første datakilde er personale- og løndata fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL). Ud fra KRL-data kan man opgøre kommunernes antal årsværk og lønforbrug til administrative medarbejdere og ledere, uanset hvor i organisationen de er ansat. Dette er ikke muligt med kommunale regnskabsdata.

Begrænsningen ved KRL-data er, at de alene fokuserer på kommunernes personaleudgifter. Derfor suppleres disse data med regnskabsdata for kommunernes øvrige administrative udgifter end løn, herunder udgifter til køb af administrative tjenesteydelser. Af praktiske hensyn opgøres de øvrige administrative udgifter kun for den centrale organisation.

Kombinationen af KRL- og regnskabsdata sikrer en mere robust sammenligning af kommunernes administrationsudgifter, end hvis analysen alene baseres på den ene af de to datakilder. Datagrundlaget for analysen og fordelene ved at kombinere de to datakilder er nærmere beskrevet i Bilag 1 til denne rapport.

Analysen baserer sig på data fra 2022. Det betyder, at ændringer i de administrative udgifter som følge af beslutninger, der er truffet i forbindelse med budgetlægningen for 2023, ikke er medtaget.

Selv med den anvendte kombination af KRL- og regnskabsdata er der mange faldgruber, når administrationsudgifter sammenlignes på tværs af kommuner. For at sikre en så retvisende sammenligning som muligt har Index100 derfor i samarbejde med deltagerkommunerne gennemført en detaljeret validering af analysens datagrundlag. Valideringen har resulteret i en række korrektioner af kommunernes data, som tilsammen har væsentlig betydning for det billede, der tegnes af Slagelses administrative udgifter set i forhold til sammenligningsgruppen. Datavalideringen tjener på den måde som en påmindelse om, at man skal være varsom med at gennemføre sammenligninger af kommunale administrationsudgifter på ikke-validerede data. Den gennemførte datavalidering er beskrevet i afsnit 6.

I rapportens afsnit 1 gives et overblik over de effektiviseringspotentialer, som analysen har afdækket i Slagelse Kommunes administration. Effektiviseringspotentialerne udtrykker, hvor mange penge Slagelse ville kunne spare, hvis kommunen bragte sine administrationsudgifter pr. indbygger (eller pr. borger i den aldersmæssige målgruppe, hvis relevant) på niveau med den gennemsnitlige udgift i de tre sammenligningskommuner.

I rapportens afsnit 2-5 beskrives den detaljerede benchmarking af Slagelses udgifter til ledelse og administration. For at sikre sammenlignelighed mellem fire kommuner af forskellig størrelse er benchmarkingen gennemført med et fokus på kommunernes udgifter pr. indbygger eller – hvor det er relevant – på deres udgifter pr. borger i en relevant aldersmæssig målgruppe. De fire afsnit beskriver forskellige underopdelinger af kommunernes administrationsudgifter med henblik på at give Slagelse et nuanceret indblik i, hvor kommunens ressourceforbrug særligt adskiller sig fra sammenligningskommunernes.

I afsnit 6 gives en beskrivelse af den validering af kommunernes data, som er gennemført i forbindelse med analysen, og de datakorrektioner, som valideringen har givet anledning til.

1. Effektiviseringspotentialer i Slagelses administration

I rapportens afsnit 2-5 beskrives den detaljerede benchmarking af Slagelses udgifter til ledelse og administration. For at sikre sammenlignelighed mellem fire kommuner af forskellig størrelse er benchmarkingen gennemført med et fokus på kommunernes udgifter pr. indbygger eller – hvor det er relevant – på deres udgifter pr. borger i en relevant aldersmæssig målgruppe.

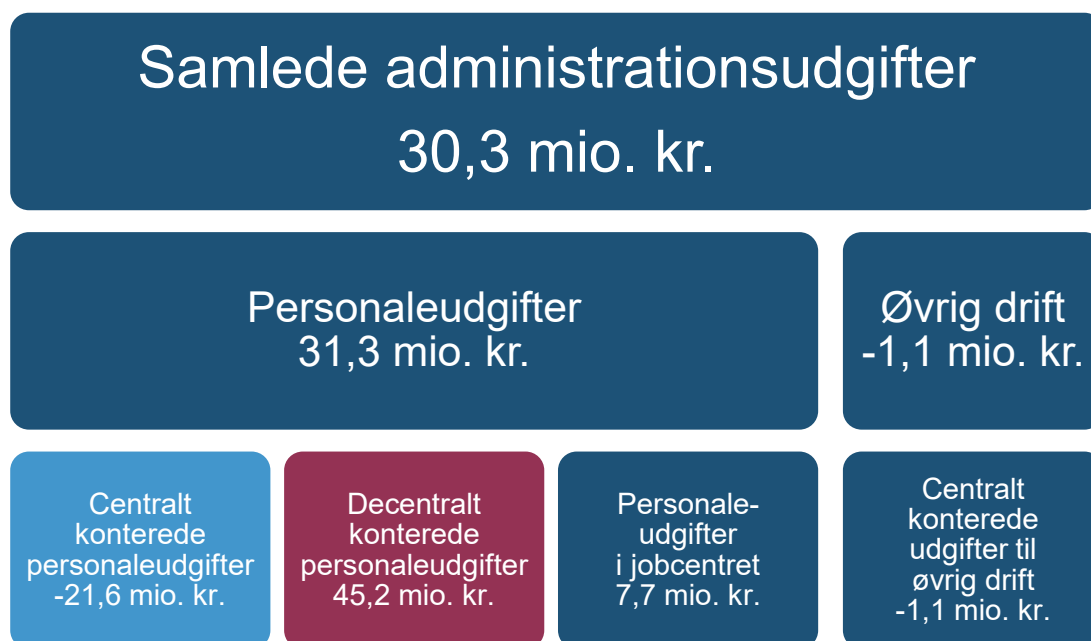
Dette afsnit har til formål at give et overblik over de effektiviseringspotentialer i Slagelse Kommunes administration, som benchmarkingen har identificeret. Effektiviseringspotentialerne udtrykker i denne sammenhæng, hvor mange penge Slagelse ville kunne spare, hvis kommunen bragte sine administrationsudgifter pr. indbygger (eller pr. borger i den aldersmæssige målgruppe, hvis relevant) på niveau med den gennemsnitlige udgift i de tre sammenligningskommuner.

Figur 1.1 viser, at det samlede effektiviseringspotentiale for Slagelse Kommune er opgjort til 30,3 mio. kr. Slagelse ville med andre ord spare 30,3 mio. kr., hvis kommunen bragte sine administrationsudgifter på niveau med gennemsnitsudgiften i de tre sammenligningskommuner. Figuren viser desuden, at Slagelses effektiviseringspotentiale vedrører administrative personaleudgifter i den *decentrale* administration og i jobcentret. Omvendt har Slagelse relativt lave udgifter til administrativt personale i den centrale administration, hvilket viser sig som et negativt effektiviseringspotentiale i figuren.

Der skal for en god ordens skyld gøres opmærksom på, at opdelingen i centrale og decentrale personaleudgifter er sket ud fra, om lønnen til de administrative medarbejdere er konteret på hovedkonto 6 eller én af de øvrige hovedkonti. Alle personaleudgifter konteret på hovedkonto 6 behandles altså som centrale i denne analyse, uanset om nogle af udgifterne til dagligt opfattes som decentrale i den enkelte kommune. Dette valg er nødvendigt for at sikre sammenlignelighed mellem kommunernes tal i benchmarkingen.

Analysen sammenligner også de fire kommuners centralt konterede administrationsudgifter til andre formål end aflønning af personale. For denne udgiftsgruppe ville Slagelse isoleret set skulle hæve udgifterne med 1,1 mio. kr., hvis kommunen ønskede at bringe sine udgifter på niveau med gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner.

Figur 1.1 Det opgjorte effektiviseringspotentiale i Slagelses administration



Figur 1.2 nedenfor ser nærmere på de decentralt konterede udgifter til administrativt personale. Det fremgår af figuren, at Slagelse særligt skiller sig ud fra sammenligningskommunerne med relativt høje udgifter på området for børn og unge med særlige behov og på skole- og SFO-området. På det førstnævnte område ville Slagelse spare 19 mio. kr., hvis kommunen bragte sine administrative personaleudgifter på niveau med det gennemsnitlige niveau i sammenligningskommunerne. På skole- og SFO-området ville den tilsvarende besparelse være på 15,5 mio. kr.

Det skal bemærkes, at de decentrale effektiviseringspotentialer i Figur 1.1 og Figur 1.2 er beregnet *efter* korrektion for forskelle i de fire kommuners selvforsyningsgrad på de enkelte områder. Korrektionen for selvforsyningsgrad er relevant, da kommunernes decentrale administrationsudgifter må forventes at være drevet af det antal borgere, de driver tilbud for, snarere end det antal borgere, de har betalingsansvar for.

På ældreområdet, dagtilbudsområdet og skole- og SFO-området er der korrigeret for kommunernes forskellige tyngde af kommunale vs. private tilbud, mens der på det specialiserede socialområde er taget højde for, at Slagelse har driftsansvar for relativt mange voksne borgere set i forhold til, hvor mange borgere kommunen har betalingsansvar for. Det store driftsansvar skyldes, at Slagelse i forbindelse med strukturreformen i 2007 overtog en række tidligere amtslige tilbud, som sælger en stor del af deres pladser til andre kommuner.

Uden korrektionen for selvforsyningsgrad ville Index100 have beregnet et væsentligt større administrativt effektiviseringspotentiale på området for voksne med særlige behov end de 5,5 mio. kr., som fremgår af Figur 1.2. Også på dagtilbudsområdet ville det beregnede effektiviseringspotentiale have været væsentligt større, hvis ikke der var korrigeret for forskelle i de fire kommuners selvforsyningsgrad. Korrektionen for selvforsyningsgrad har derimod kun haft mindre betydning på de øvrige decentrale udgiftsområder. Se afsnit 5.3 for en nærmere beskrivelse af, hvilken betydning korrektionen har på de enkelte områder.

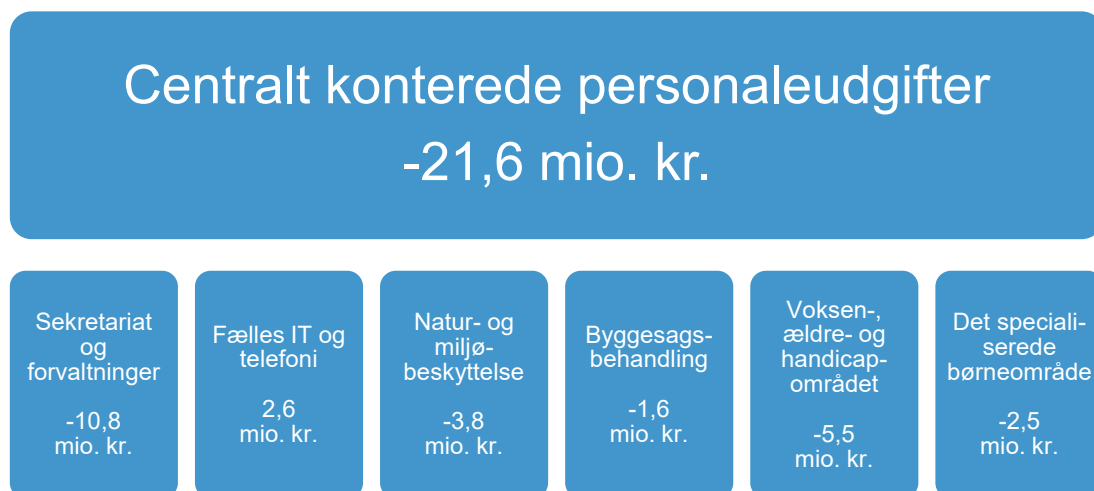
Figur 1.2 Effektiviseringspotentialer vedr. decentralt konteret administrativt personale



Figur 1.3 på næste side viser, hvordan det negative effektiviseringspotentiale vedrørende centralt konterede udgifter til administrativt personale fordeler sig på seks underområder. De seks underområder er defineret ud fra, hvilke funktioner under hovedkonto 6 de administrative personaleudgifter er konteret på.

Det fremgår, at Slagelse har relativt lave udgifter – og dermed et negativt effektiviseringspotentiale – på fem af de seks områder. Kun de administrative personaleudgifter til fælles IT og telefoni ligger over det gennemsnitlige niveau i sammenligningskommunerne.

Figur 1.3 Effektiviseringspotentiale vedr. centralt konteret administrativt personale



Slagelses samlet set høje udgifter til administrativt personale kan teoretisk set skyldes mange ansatte, en høj gennemsnitsløn eller en kombination af de to forhold. Den detaljerede analyse viser, at de høje udgifter alene skyldes, at kommunen har flere administrative årsværk end gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner. Slagelses gennemsnitsløn for administrative medarbejdere ligger således en smule under det gennemsnitlige niveau i sammenligningsgruppen. Se rapportens afsnit 3.2 for en uddybning.

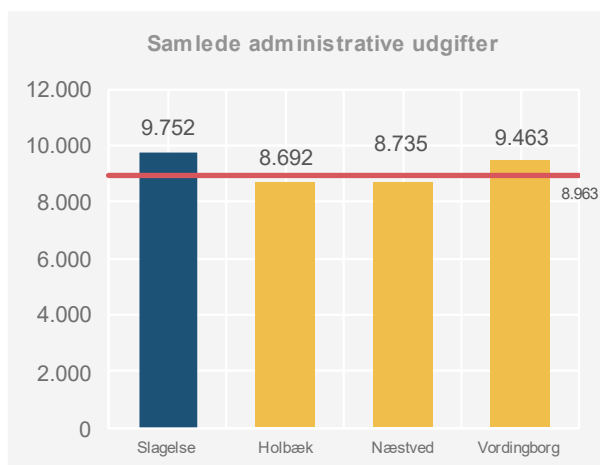
Det er særligt inden for de administrative personalekategorier "myndighedspersonale" samt "decentrale ledere", at Slagelse har relativt mange årsværk i forhold til de tre sammenligningskommuner. Se rapportens afsnit 4 for en uddybning.

2. De samlede administrationsudgifter

Efter den detaljerede validering af kommunernes data har Index100 opgjort Slagelse Kommunes samlede administrationsudgifter til 9.752 kr. pr. indbygger i 2022, svarende til 777 mio. kr. Det bemærkes i den forbindelse, at analysen anvender en relativt bred afgrænsning af administrationsbegrebet. Fx er en væsentlig del af de medregnede administrative årsværk medarbejdere, som løser myndighedsopgaver i direkte kontakt med kommunens borgere.

Som det fremgår af Figur 2.1, havde Slagelse i 2022 de højeste administrationsudgifter pr. indbygger blandt de fire kommuner. Slagelses administrationsudgifter var som nævnt 9.752 kr. pr. indbygger, mens gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner lød på 8.963 kr.

Figur 2.1 Samlede administrationsudgifter i 2022 (kr. pr. indbygger)



Den røde linje viser gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner

Tallene i Figur 2.1 udtrykker de samlede validerede administrationsudgifter *før* korrektioner for forskelle i kommunernes selvforsyningsgrad på en række decentrale udgiftsområder. Tallene er heller ikke korrigeret for, at de aldersmæssige målgrupper for en række decentrale udgiftsområder fylder forskelligt i de fire kommuner. De relevante korrektioner på de decentrale udgiftsområder introduceres først i afsnit 5.3.

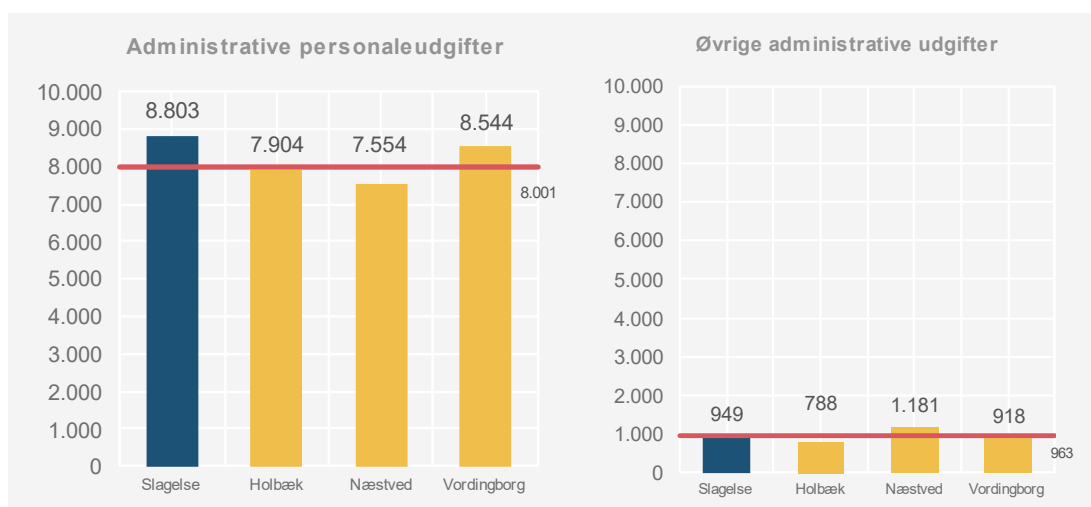
3. Administrationsudgifternes fordeling på personaleudgifter og øvrige udgifter

3.1 Slagelses personaleudgifter og øvrige administrationsudgifter

Figur 3.1 nedenfor viser, hvordan kommunernes samlede administrationsudgifter fordeler sig på personaleudgifter og øvrige udgifter. Det fremgår af figuren, at Slagelses administrative personaleudgifter er højere end i sammenligningsgruppen. Omvendt ligger Slagelses administrationsudgifter til andet end løn en smule under gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner.

Slagelses administrative personaleudgifter lød på 8.803 kr. pr. indbygger i 2022, mens de øvrige administrative udgifter udgjorde 949 kr. pr. indbygger i samme år. Kommunens administrative personaleudgifter pr. indbygger var dermed 802 kr. højere end gennemsnittet for sammenligningskommunerne, mens øvrige administrative udgifter var 14 kr. *lavere*.

Figur 3.1 Underopdeling af de samlede administrative udgifter i personaleudgifter og øvrige administrative udgifter, kr. pr. indbygger

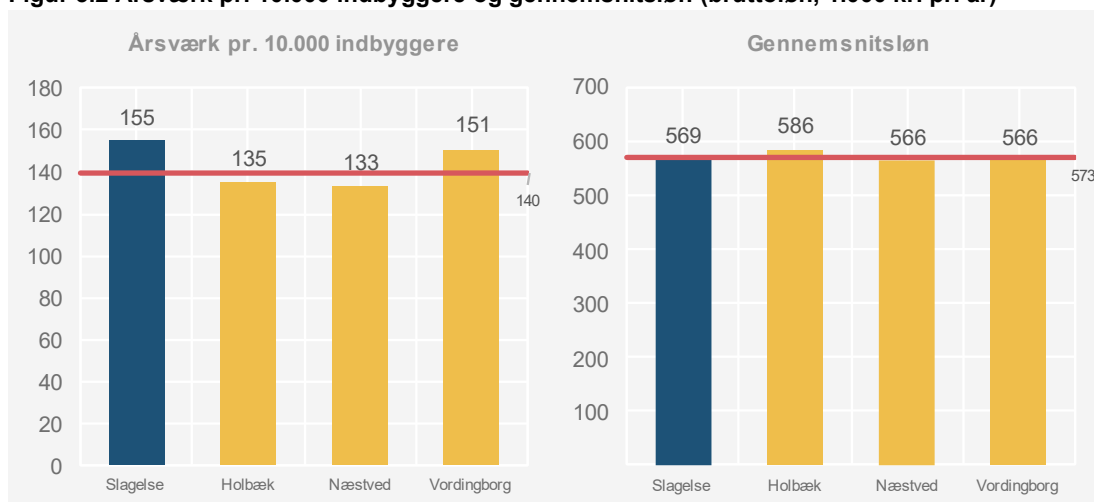


Den røde linje viser gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner

3.2 Administrative årsværk og administrativ gennemsnitsløn

Figur 3.2 nedenfor viser en opdeling af Slagelses og sammenligningskommunernes administrative personaleudgifter i de to faktorer, som har betydning for udgifterne, nemlig antallet af administrative årsværk og gennemsnitslønnen for disse årsværk. Det fremgår af figuren, at Slagelse har 155 administrative årsværk pr. 10.000 indbyggere, mens det gennemsnitlige antal årsværk pr. 10.000 indbyggere blandt sammenligningskommunerne er 140. Det svarer til en forskel på knap 11 pct. Hvad angår gennemsnitslønnen, ligger Slagelse knap én procent under gennemsnittet for sammenligningsgruppen (569.000 kr. pr. årsværk mod 573.000 kr. pr. årsværk i sammenligningsgruppen). Slagelses relativt høje administrative personaleudgifter skyldes altså alene et relativt stort antal administrative årsværk.

Figur 3.2 Årsværk pr. 10.000 indbyggere og gennemsnitsløn (bruttoløn, 1.000 kr. pr. år)



3.3 Øvrige administrative udgifter

De øvrige administrative udgifter udgør i Slagelse 9,7 pct. af de samlede administrative udgifter. Som vist i afsnit 3.1 ligger Slagelses udgifter en smule under, men meget tæt på det gennemsnitlige udgiftsniveau i sammenligningskommunerne.

De øvrige administrative udgifter omhandler hovedsageligt fælles it-udgifter, medlemskaber af kommunale foreninger, konsulentonorarer samt udgifter til Udbetaling Danmark. Desuden indgår der i nettoudgifterne væsentlige indtægter af teknisk karakter, som stammer fra, at visse administrative udgifter flyttes fra den centrale til den decentrale organisation. Denne såkaldte "udkontering" af administrative udgifter sker ved at registrere en administrativ udgift decentralt og en tilsvarende administrativ indtægt centralt. Udkontering sker fx for administrationsudgifter vedrørende det specialiserede socialområde, udgifter til it-support vedr. skoler og institutioner og udgifter til styring af anlægsprojekter.

Praksis for kontering af de øvrige administrative udgifter – og især udkontering – har vist sig at være meget forskellig mellem de fire kommuner i analysen. Index100 har med hjælp fra deltagerkommunerne korrigeret udgiftstallene for den forskellige praksis og derved gjort opgørelsen af de øvrige administrative udgifter sammenlignelig mellem kommunerne. Valideringsprocessen er beskrevet i afsnit 6.2.

4. Underopdelinger af de administrative personaleudgifter for hele organisationen

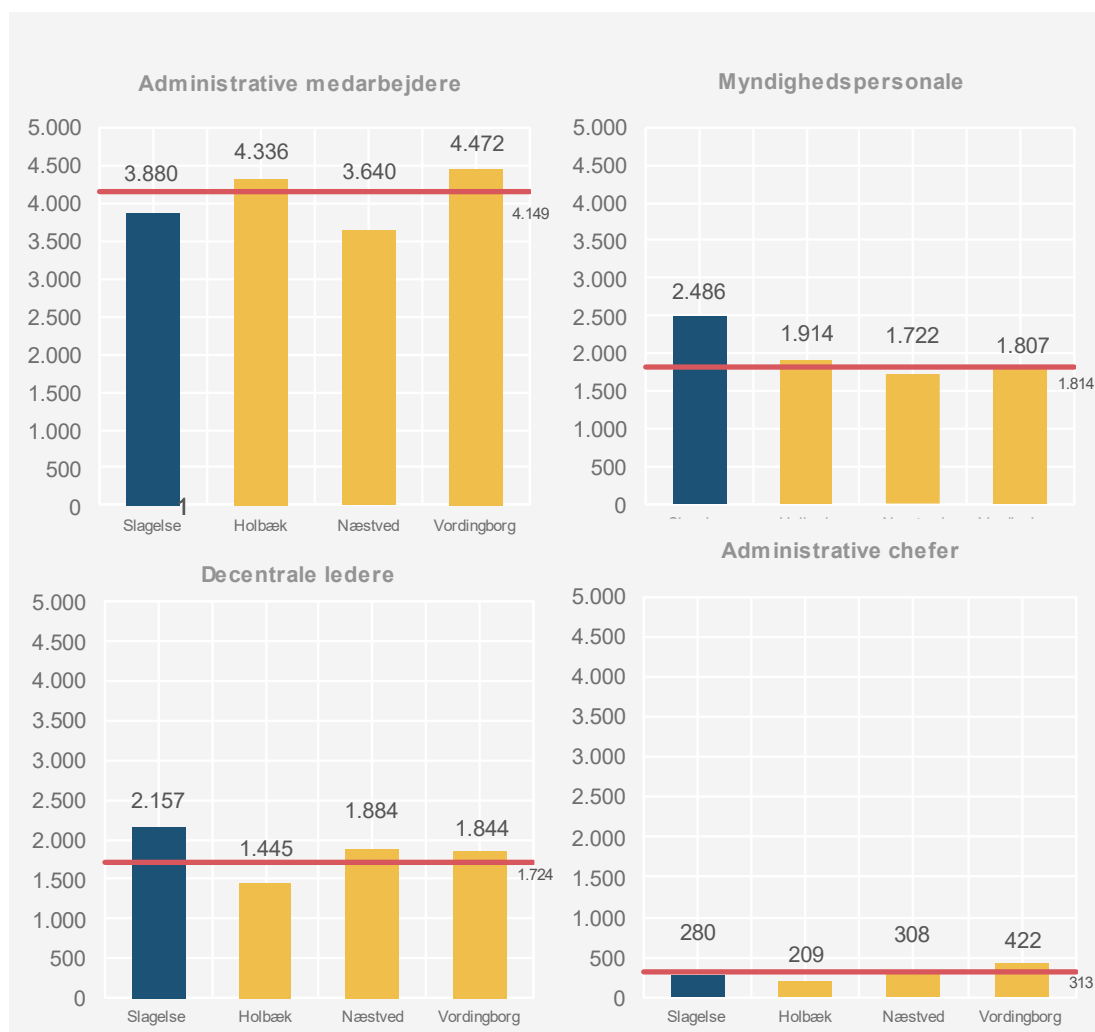
I dette afsnit opdeles de administrative medarbejdere i mindre grupper på tværs af den kommunale organisation. I afsnit 4.1 inddrages medarbejderne i de fire autoriserede administrative medarbejdergrupper, mens vi i afsnit 4.2 fokuserer på ledere og fire store administrative overenskomstområder.

4.1 De fire autoriserede administrative medarbejdergrupper

I Figur 4.1 nedenfor opdeles kommunernes administrative personaleudgifter i udgifter til fire grupper af administrative medarbejdere. De fire grupper svarer til den standardopdeling af det administrative personale, som i sin tid er aftalt mellem KL og regeringen. Opgørelsen omfatter udgifterne til administrativt personale på tværs af den kommunale organisation, dvs. i både den centrale og decentrale del samt i jobcentret. Det fremgår af figuren, at Slagelse har relativt høje udgifter pr. indbygger til myndighedspersonale og decentrale ledere, mens kommunen omvendt har relativt lave udgifter til administrative medarbejdere og administrative chefer set i forhold til sammenligningskommunerne.

Figuren viser, at administrative medarbejdere udgør den største administrative personalegruppe i de fire kommuner. Slagelses udgifter til denne medarbejdergruppe ligger 269 kr. pr. indbygger under gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner. Myndighedspersonale udgør den næststørste medarbejdergruppe, og her ligger Slagelses udgifter 672 kr. pr. indbygger over gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner. Endelig ligger kommunens udgifter til decentrale ledere 433 kr. pr. indbygger over gennemsnittet for sammenligningskommunerne, mens udgifterne til administrative chefer ligger 33 kr. pr. indbygger under gennemsnittet for sammenligningskommunerne.

Figur 4.1 Administrative personaleudgifter til fire medarbejdergrupper (kr. pr. indbygger)



4.2 Opdeling i ledere og fire store administrative overenskomstområder

I Figur 4.2 nedenfor opdeles kommunernes administrative personaleudgifter i udgifter til fem grupper af administrative medarbejdere. Ligesom opdelingen i det foregående afsnit omfatter opgørelsen udgifter til administrative medarbejdere i hele den kommunale organisation, dvs. i både den centrale og decentrale del samt i jobcentret. Det fremgår af figuren, at Slagelse har højere personaleudgifter end sammenligningsgruppen for fire ud af de fem medarbejdergrupper.

HK-personale er den medarbejdergruppe, som fylder mest økonomisk. Her er Slagelses udgifter 3.189 kr. pr. indbygger, hvilket er 133 kr. højere end gennemsnittet for sammenligningsgruppen. Den næststørste administrative medarbejdergruppe er ledere (administrative chefer og decentrale ledere). Her udgør Slagelses udgifter 2.437 kr. pr. indbygger, hvilket er 400 kr. mere end gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner.

Slagelses udgifter til medarbejdergruppen akademikere er 1.553 kr. pr. indbygger, hvilket er 60 kr. mere end gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner. Også for medarbejdergruppen socialrådgivere/-formidlere har Slagelse relativt høje udgifter. Slagelses udgifter er her 1.230 kr. pr. indbygger, hvilket er 289 kr. højere end gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner. Hvad angår den mindste medarbejdergruppe, øvrige administrative medarbejdere, ligger Slagelse under det gennemsnitlige udgiftsniveau i sammenligningsgruppen. Slagelses samlede lønudgift til denne gruppe er 394 kr. pr. indbygger, hvilket er 80 kr. mindre pr. indbygger end gennemsnittet for sammenligningsgruppen.

Figur 4.2 Administrative personaleudgifter til fem ledere og fire overenskomstområder (kr. pr. indbygger)

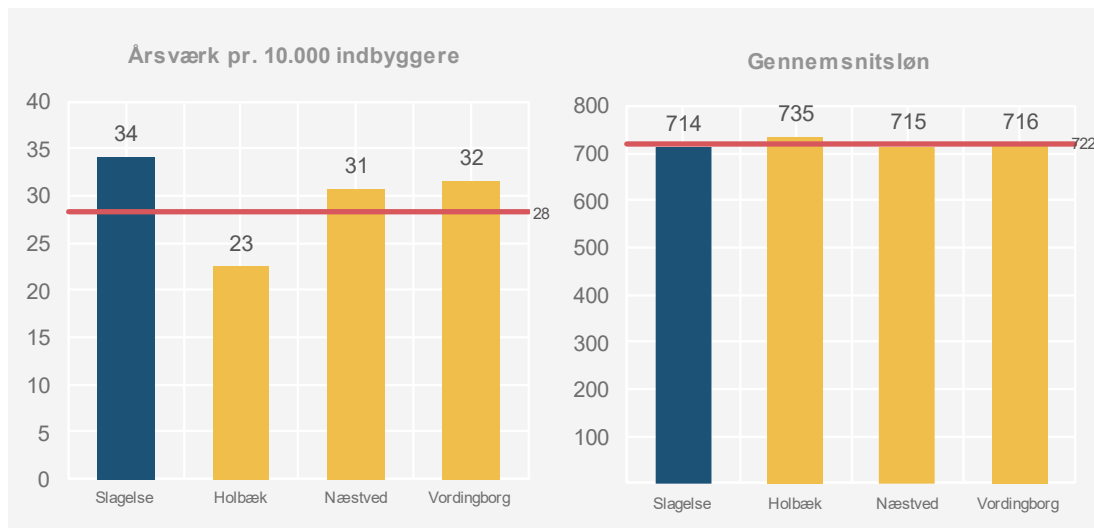


Den røde linje viser gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner

4.3 Opdeling i årsværk og gennemsnitsløn for ledere og fire store overenskomstområder

Figureerne nedenfor sammenligner kommunernes antal administrative årsværk og gennemsnitslønninger inden for hver af de fem administrative medarbejdergrupper, som blev introduceret i det foregående afsnit.

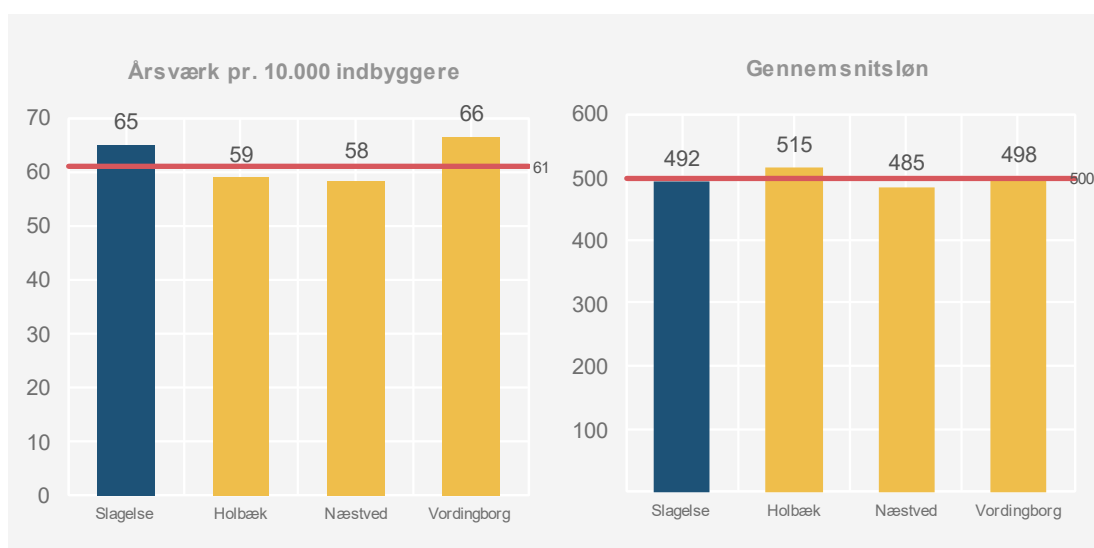
Figur 4.3 Ledere – årsværk pr. 10.000 indbyggere og gennemsnitsløn (bruttoløn, 1.000 kr. pr. år)



Den røde linje viser gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner

Figur 4.3 ovenfor viser, hvordan Slagelse og de tre sammenligningskommuner placerer sig i forhold til hinanden på de to forhold, som påvirker udgifterne til ledere, nemlig antallet af årsværk og gennemsnitslønnen. Figuren viser, at Slagelse har seks lederårsværk flere pr. 10.000 indbyggere end gennemsnittet for sammenligningsgruppen (34 mod 28 årsværk). Det trækker i modsat retning, at den gennemsnitlige årsløn for ledere i Slagelse er 8.000 kr. lavere end gennemsnittet for sammenligningsgruppen (714.000 kr. mod 722.000 kr.).

Figur 4.4 HK-personale – årsværk pr. 10.000 indbyggere og gennemsnitsløn (bruttoløn, 1.000 kr. pr. år)

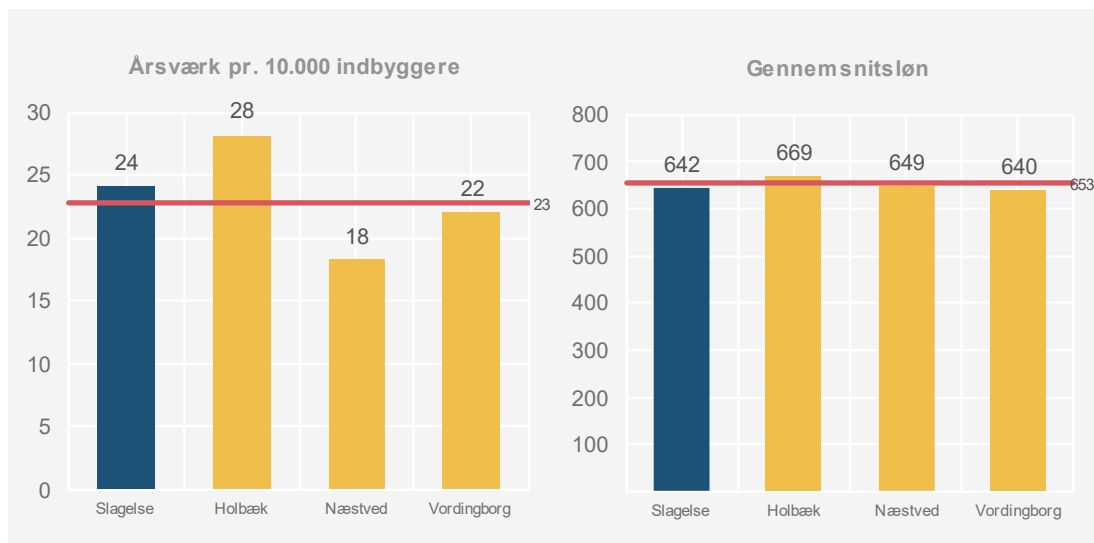


Den røde linje viser gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner

Figur 4.4 viser opdelingen i årsværk og gennemsnitsløn for medarbejdergruppen HK-personale. Det fremgår, at Slagelse har fire HK-årsværk flere pr. 10.000 indbyggere end gennemsnittet for

sammenligningsgruppen (65 mod 61 årsværk). Det trækker i modsat retning, at den gennemsnitlige årsløn for HK-personale i Slagelse er 8.000 kr. lavere end sammenligningsgruppens gennemsnit på 500.000 kr.

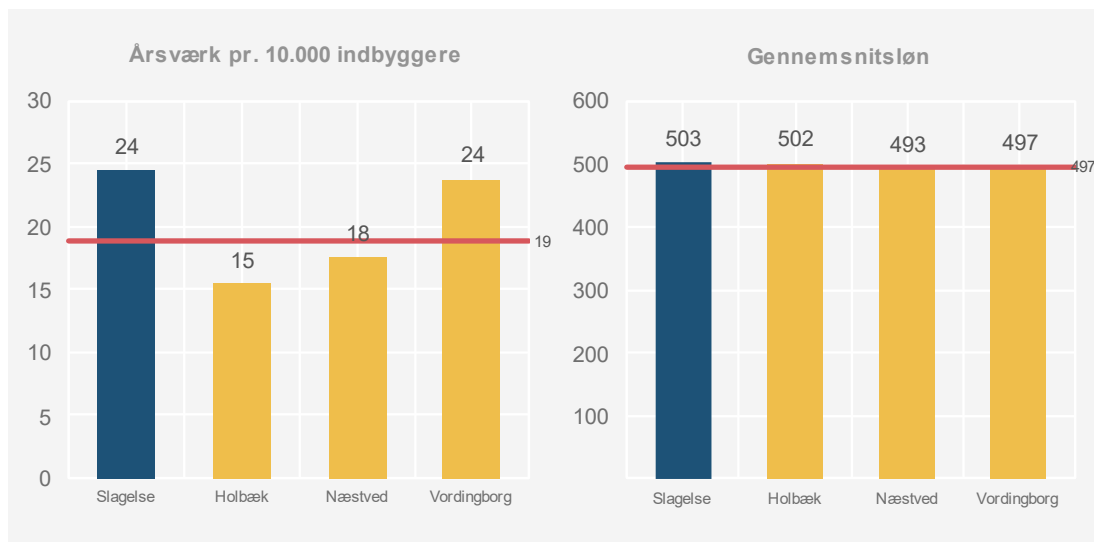
Figur 4.5 Akademikere – årsværk pr. 10.000 indbyggere og gennemsnitsløn (bruttoløn, 1.000 kr. pr. år)



Den røde linje viser gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner

Figur 4.5 viser opdelingen i årsværk og gennemsnitsløn for akademikere i de fire kommuner. Figuren viser, at Slagelse har ét akademikerårsværk mere pr. 10.000 indbyggere end gennemsnittet for sammenligningsgruppen (24 mod 23 årsværk). Til gengæld er gennemsnitslønnen for akademikerne i Slagelse Kommune 11.000 kr. lavere end gennemsnittet for sammenligningsgruppen (642.000 kr. mod 653.000 kr.).

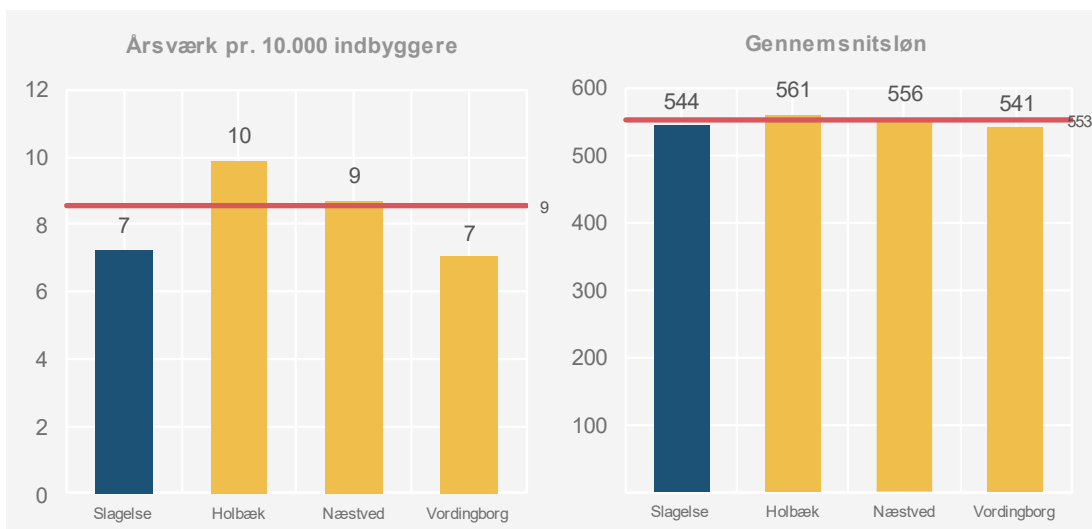
Figur 4.6 Socialrådgivere og socialformidlere – årsværk pr. 10.000 indbyggere og gennemsnitsløn (bruttoløn, 1.000 kr. pr. år)



Den røde linje viser gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner

Figur 4.6 viser opdelingen i årsværk og gennemsnitsløn for socialrådgivere og socialformidlere i Slagelse og de tre sammenligningskommuner. Figuren viser, at Slagelse har fem årsværk flere pr. 10.000 indbyggere i denne medarbejdergruppe end gennemsnittet for sammenligningsgruppen (24 mod 19 årsværk). Hertil kommer, at Slagelses gennemsnitsløn for socialrådgivere og socialformidlere ligger 6.000 kr. over gennemsnittet for sammenligningsgruppen (503.000 kr. mod 497.000 kr.).

Figur 4.7 Øvrigt administrative personale – årsværk pr. 10.000 indbyggere og gennemsnitsløn (bruttoløn, 1.000 kr. pr. år)



Den røde linje viser gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner

Figur 4.7 viser opdelingen i årsværk og gennemsnitsløn for det øvrige administrative personale. Figuren viser, at Slagelse for denne medarbejdergruppe har to årsværk færre pr. 10.000 indbygger end gennemsnittet for sammenligningsgruppen (7 mod 9 årsværk). Samtidig er Slagelses gennemsnitsløn for det øvrige administrative personale 9.000 kr. lavere end gennemsnittet for sammenligningsgruppen (544.000 kr. mod 553.000 kr.).

5. Organisatorisk opdeling af de administrative personaleudgifter

I dette afsnit opdeles kommunernes administrative personaleudgifter først i udgifter til henholdsvis den centrale og decentrale organisation samt udgifter knyttet til jobcentret. Dernæst foretages en yderligere underopdeling af henholdsvis de centrale og de decentrale administrationsudgifter.

5.1 Centrale udgifter, decentrale udgifter og jobcenterudgifter

I Figur 5.1 på næste side er kommunernes administrative personaleudgifter opdelt i forhold til personalets organisatoriske tilhørsforhold. Hovedformålet er at belyse, om Slagelse Kommune særligt har høje administrationsudgifter i den centrale eller decentrale organisation. Det er vigtigt at understrege, at begreberne central og decentral organisation i denne forbindelse alene er defineret ud fra, hvilken hovedkonto de administrative medarbejderes løn er konteret på. Den centrale administration omhandler personale konteret på hovedkonto 6 ("rådhuset"), mens den decentrale administration omhandler udgifter til administrativt personale og ledelse i kommunens institutioner mv., som er konteret på andre hovedkonti end hovedkonto 6.

For at sikre en robust sammenligning mellem kommunerne holdes administrativt personale på kommunernes jobcentre ude af opdelingen i centrale og decentrale medarbejdere. Det skyldes, at grænsen mellem central og decentral kontering er svær at trække entydigt på jobcenterområdet, og at konteringen derfor kan variere tilfældigt fra kommune til kommune på dette område. Jobcentrets administrative personale omfatter i denne sammenhæng medarbejdere i relevante stillingskategorier, hvad enten disse arbejder på myndighedsområdet eller i den aktive beskæftigelsesindsats.

Det fremgår af Figur 5.1, at udgifterne til både jobcentret og den centrale og decentrale organisation varierer en del på tværs af kommunerne. Slagelse har de højeste udgifter til decentral administration blandt de fire kommuner. Kommunens decentrale administrationsudgifter ligger 976 kr. pr. indbygger over gennemsnittet for sammenligningskommunerne. Hvad angår de centrale personaleudgifter, ligger Slagelse 271 kr. pr. indbygger under det gennemsnitlige niveau i sammenligningsgruppen. Endelig ligger Slagelses administrative personaleudgifter i jobcentret 97 kr. pr. indbygger over den gennemsnitlige udgift for sammenligningsgruppen.

Figur 5.1 Administrative personaleudgifter i den centrale og decentrale organisation samt i jobcentret (kr. pr. indbygger)



Den røde linje viser gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner

5.2 Opdeling af de centrale administrative personaleudgifter

Administrationen i den centrale forvaltning kan yderligere deles op i seks underområder ud fra, hvilke funktioner på hovedkonto 6 lønudgifterne til de enkelte medarbejdere er konteret på. Figur 5.2 nedenfor viser kommunernes administrative personaleudgifter på disse seks underområder. De to nederste underområder i figuren vedrører myndighedsudøvelse på velfærdsområderne. Det vil sige medarbejdere i visitatorfunktioner, som ifølge den autoriserede kontoplan konteres på hovedkonto 6.

Det fremgår af figuren, at størstedelen af de centrale administrative personaleudgifter vedrører "sekretariat og forvaltninger". Slagelses administrative personaleudgifter pr. indbygger er her 135 kr. pr. indbygger lavere end gennemsnittet for sammenligningskommunerne (2.321 mod 2.456 kr. pr. indbygger).

De fem øvrige underområder af den centrale administration er alle kendetegnet ved væsentligt lavere administrationsudgifter pr. indbygger. Slagelses udgifter ligger under det gennemsnitlige niveau i sammenligningsgruppen på fire af de fem områder. Kun for IT og telefoni ligger kommunens administrative personaleudgifter en smule over det gennemsnitlige niveau i sammenligningskommunerne.

Figur 5.2 Administrative personaleudgifter i den centrale organisation opdelt på forvaltningsområder (kr. pr. indbygger)



Den røde linje viser gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner

5.3 Opdeling af de decentrale administrative personaleudgifter

5.3.1 Udgifter pr. indbygger i relevant aldersmæssig målgruppe

Figur 5.3 og Figur 5.4 nedenfor opdeler kommunernes decentrale administrationsudgifter i otte underområder. Figur 5.3 fokuserer på fem store serviceområder med afgrænsede aldersmæssige målgrupper, mens Figur 5.4 har fokus på tre mindre områder, herunder en restgruppe, der ikke på samme måde har afgrænsede aldersmæssige målgrupper.

I stedet for at sammenligne kommunernes udgifter pr. indbygger sammenligner Figur 5.3 udgifterne pr. borger i den aldersmæssige målgruppe på hvert af de fem serviceområder. Det sikrer større sammenlignelighed i tallene, da den aldersmæssige målgruppe kan fylde forskelligt i de enkelte kommuner. På dagtilbudsområdet er administrationsudgifterne opgjort pr. 0-5-årig, på skoleområdet pr. 6-16-årig, på ældreområdet pr. 67+-årig, på området for voksne med særlige behov pr. 18-66-årig og på området for børn og unge med særlige behov pr. 0-22-årig.

Figuren viser, at Slagelse har relativt høje administrative personaleudgifter på alle fem serviceområder. Ved læsning af figuren er det vigtigt at huske på, at kronebeløbene ikke er umiddelbart sammenlignelige på tværs af områder, da de er opgjort i forhold til forskellige aldersmæssige målgrupper med forskellig størrelse. Det er desuden vigtigt at have for øje, at institutionsledere udgør en væsentlig del af medarbejderne i den decentrale administration.

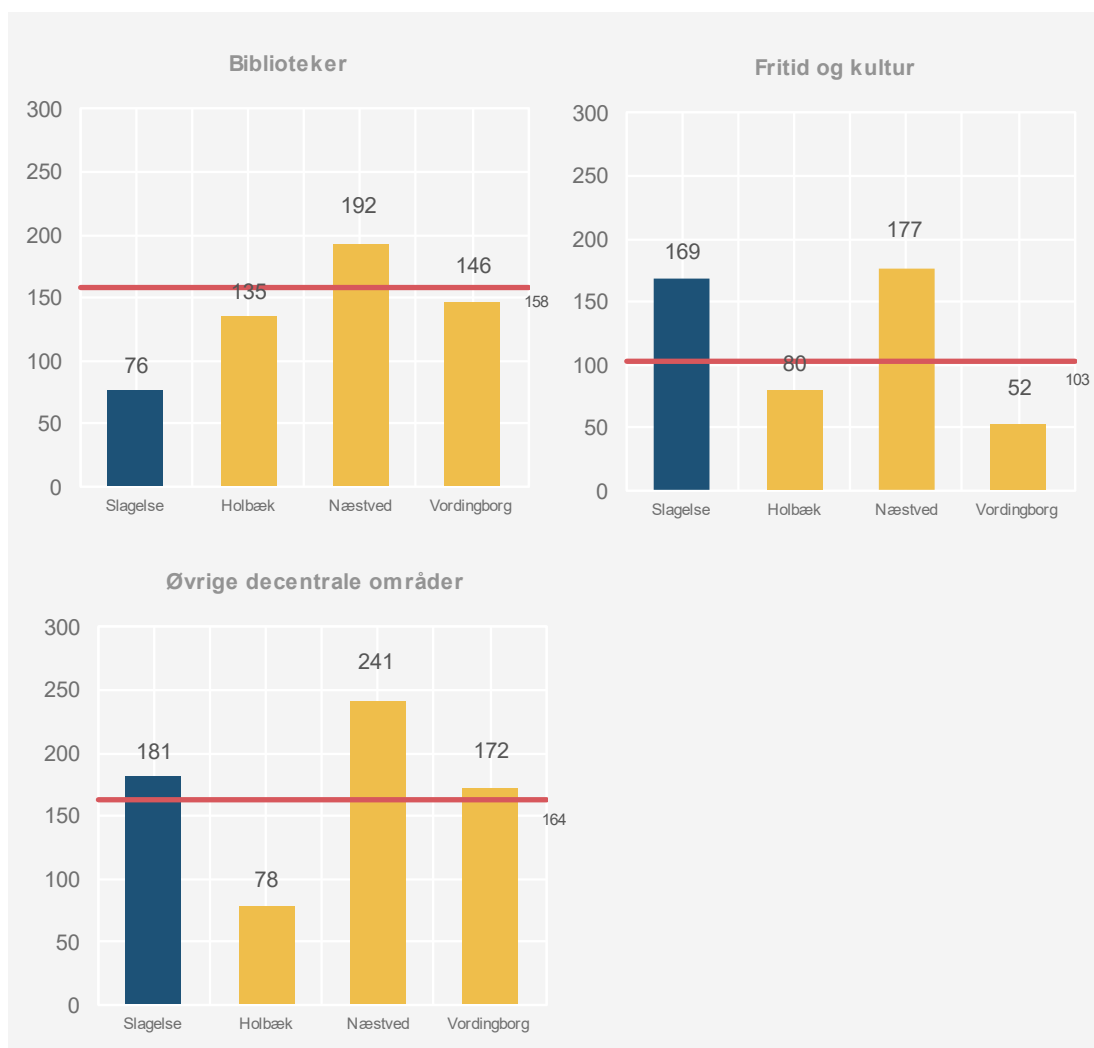
Figur 5.3 Administrative personaleudgifter på de fem største decentrale sektorområder (kr. pr. indbygger i de relevante aldersmæssige målgrupper)



Den røde linje viser gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner

Hvad angår de tre små serviceområder i Figur 5.4, har Slagelse relativt lave administrative personaleudgifter til biblioteker og relativt høje udgifter til fritids- og kultur samt til restgruppen "øvrige decentrale områder".

Figur 5.4 Administrative personaleudgifter på tre mindre decentrale sektorområder (kr. pr. indbygger)



Den røde linje viser gennemsnittet for de tre sammenligningskommuner

5.3.2 Udgifter efter korrektion for forskelle i selvforsyningsgrad

En tilbageværende udfordring med tallene i Figur 5.3 er, at kommunerne kan have forskellige grader af selvforsyning på de enkelte serviceområder. Selvforsyningsgraden har betydning, da kommunernes decentrale administrationsudgifter må forventes at være drevet af det antal borgere, de driver tilbud for, snarere end det antal borgere, de har betalingsansvar for.

I Figur 5.5 nedenfor har vi korrigeret udgiftstallene for forskelle i kommunernes selvforsyningsgrad på de fem store serviceområder. Korrektionerne er i alle tilfælde sket ved, at sammenligningskommunerne beregningsteknisk er blevet sat til samme selvforsyningsgrad som Slagelse. Efter korrektionerne har Slagelse fortsat relativt høje administrative personaleudgifter på alle fem områder i figuren.

Korrektionen for selvforsyningsgrad har særligt betydning på området for voksne med særlige behov, hvor Slagelse skiller sig ud ved at have driftsansvar for relativt mange borgere set i forhold til, hvor mange borgere kommunen har betalingsansvar for. Det store driftsansvar skyldes, at Slagelse i forbindelse med strukturreformen i 2007 overtog en række tidligere amtslige tilbud, som sælger en stor del af deres pladser til andre kommuner. Korrektionen for det store driftsansvar medfører, at Slagelses udgiftsafvigelse i forhold til sammenligningskommunerne falder fra 739 kr. til 112 kr. pr. 18-66-årig.

Også på dagtilbudsområdet medfører korrektionen for selvforsyningsgrad en væsentlig reduktion i Slagelses udgiftsafvigelse fra sammenligningskommunerne. Før korrektion ligger kommunens administrative personaleudgifter 602 kr. pr. 0-5-årig over gennemsnittet for sammenligningsgruppen, efter korrektion kun 84 kr. over. Forskellen skyldes, at en relativt stor andel af børnene i Slagelse passes i kommunale frem for private tilbud set i forhold til sammenligningsgruppen.

På de øvrige tre serviceområder har korrektionen for forskelle i selvforsyningsgrad kun relativt beskedne udgiftsmæssig betydning.

Figur 5.5 Administrative personaleudgifter på de fem største decentrale sektorområder korrigeret for forskelle i andel private tilbud (kr. pr. indbygger i de relevante aldersmæssige målgrupper)



5.3.3 Den administrative personalesammensætning på de fem store decentrale serviceområder

Særligt på de områder, hvor Slagelses udgiftsniveau skiller sig meget ud fra sammenligningskommunernes, kan det være interessant at se på, om Slagelse har et stort antal administrative årsværk på tværs af stillingskategorier, eller om kommunen særligt har mange administrative årsværk af en bestemt kategori.

Tabel 5.1 nedenfor viser fordelingen af de administrative årsværk bag Figur 5.5 på de autoriserede administrative medarbejdergrupper. Af diskretionshensyn har det været nødvendigt at slå flere administrative grupper sammen på nogle af områderne.

Tabellen viser, at Slagelse på områderne Skole, SFO mv. og Børn og unge med særlige behov har en medarbejdersammensætning, der ligger tæt på sammensætningen i sammenligningskommunerne. På disse områder er der derfor tale om, at Slagelses relativt høje udgiftsniveau skyldes, at antallet af administrative medarbejdere generelt er højt.

På dagtilbudsområdet har Slagelse relativt få administrative medarbejdere i forhold til ledere. Det er derfor et stort antal ledere, der er årsag til, at Slagelse har relativt høje administrative udgifter på dette område. På ældreområdet har Slagelse til gengæld relativt mange administrative medarbejdere i forhold til ledere. Her er de administrative medarbejdere altså hovedårsagen til, at kommunen har et relativt højt administrativt udgiftsniveau.

På området for voksne med særlige behov udgør myndighedspersonale en større andel af det administrative personale i Slagelse end i de tre sammenligningskommuner. Til gengæld fylder administrative medarbejdere relativt lidt i Slagelse set i forhold til sammenligningskommunerne.

Table 5.1 Det administrative personales fordeling på de autoriserede administrative grupper inden for hvert af de fem store decentrale udgiftsområder (procent)

Område	Administrativ gruppe	Slagelse	Holbæk	Næstved	Vordingborg	Gns. af sml.grp.
Dagtilbud	Administrative medarbejdere	7%	17%	22%	-	20%
	Decentrale ledere	93%	83%	78%	-	80%
	I alt	100%	100%	100%	-	100%
Skole, SFO mv	Administrative medarbejdere og myndighedspersonale	37%	39%	33%	40%	37%
	Decentrale ledere	63%	61%	67%	60%	63%
	I alt	100%	100%	100%	100%	100%
Ældre mv.	Administrative medarbejdere	51%	34%	43%	50%	43%
	Decentrale ledere	49%	66%	57%	50%	57%
	I alt	100%	100%	100%	100%	100%
Voksne med særlige behov	Administrative medarbejdere	37%	44%	44%	42%	44%
	Myndighedspersonale	24%	21%	10%	12%	14%
	Decentrale ledere	39%	35%	46%	45%	42%
	I alt	100%	100%	100%	100%	100%
Børn og unge med særlige behov	Administrative medarbejdere og myndighedspersonale	70%	75%	46%	100%	74%
	Decentrale ledere	30%	25%	54%	0%	26%
	I alt	100%	100%	100%	100%	100%

Note: På dagtilbudsområdet er Vordingborgs data udeladt, da enkelte administrative grupper indeholder meget få årsværk.

6. Validering af kommunernes data

6.1 Tiltag til sikring af bedst mulig sammenlignelighed

I en benchmarking-analyse som denne er det helt centralt, at de udgiftsforskelle, som kortlægges mellem kommunerne, udtrykker reelle forskelle i det administrative ressourceforbrug og ikke blot "tekniske" forskelle med rod i forskellige rammevilkår eller forskellig konteringspraksis mv. Det er med andre ord vigtigt, at de opgjorte udgifter er så sammenlignelige som muligt.

I den aktuelle analyse er sammenligneligheden mellem kommunernes søgt sikret gennem flere forskellige tiltag. For det første sammenlignes Slagelse med tre andre kommuner, som ifølge en statistisk analyse har administrative udgiftsbehov, der ligger tæt på Slagelses. Dermed udelukkes forskelle i rammevilkår som en væsentlig forklaring på observerede udgiftsforskelle mellem kommunerne. For det andet beskytter kombinationen af KRL- og regnskabsdata i sig selv mod en række potentielle sammenligningsproblemer, som kan opstå, hvis der alene tages udgangspunkt i enten KRL- eller regnskabsdata. Eksempelvis er opgørelser med den kombinerede metode robuste overfor eventuelle forskelle i kommunernes udlicitering af administrative opgaver, hvilket ikke gælder for analyser baseret alene på KRL-data.

Endelig, for det tredje, er der i samarbejde med de fire kommuner gennemført en detaljeret validering af kommunernes data med henblik på at identificere og korrigere for forskelle i administrativ organisering, konteringspraksis mv., som udfordrer sammenligneligheden mellem kommunerne. Denne validering beskrives i det følgende.

6.2 Valideringen af analysens datagrundlag

I valideringen af datagrundlaget har Index100 systematisk spurgt kommunerne ind til en række temaer, som erfaringsmæssigt *kan* føre til manglende sammenlignelighed eller deciderede fejl i de opgjorte administrationsudgifter. I tillæg hertil er der spurgt ind til forskellige temaer med afsæt i konkrete forhold identificeret under Index100s indledende analyse af kommunernes data. I alt er der under valideringen behandlet 19 særskilte temaer, som på den ene eller anden måde kan have betydning for sammenligneligheden af de opgjorte administrationsudgifter.

I en række tilfælde har datavalideringen ført til korrektioner af én eller flere kommuners data med henblik på at forbedre sammenligneligheden i de administrative nøgletal. I nogle af disse tilfælde har der været tale om væsentlige korrektioner.

Tabel 6.1 nedenfor viser størrelsen af de samlede korrektioner, der er gennemført af de fire kommuners udgiftsnøgletal for hhv. administrative personaleudgifter og øvrige udgifter med det formål at sikre bedst mulig sammenlignelighed. Tabellens korrektionstal er opgjort i kr. pr. indbygger ligesom de administrative udgiftsnøgletal i denne rapport.

Tabel 6.1 Korrektioner af kommunernes administrative udgifter som følge af datavalideringen (kr. pr. indbygger)

Udgiftstype	Slagelse	Holbæk	Næstved	Vordingborg
Personaleudgifter	-211	-551	-128	-81
Øvrige udgifter	13	1.229	82	-136
I alt	-198	678	-47	-218

Det fremgår af tabellen, at Slagelse, Næstved og Vordingborg har fået nedjusteret de administrative udgifter pr. indbygger som følge af datavalideringen, mens Holbæk har fået udgifterne opjusteret. Bag hovedtallene gemmer der sig forskellige typer af korrektioner:

1. Nedjustering af udgifter som følge af, at enkelte kommuner varetager særlige opgaver
2. Opjustering af udgifter som følge af, at relevante udgifter ikke indgår i de anvendte data
3. Op- eller nedjustering af enkelte kommuners udgifter som følge af, at kommunernes konteringspraksis er forskellig
4. Flytning af udgifter mellem områder som følge af, at personaledata har upræcis angivelse af kontonummer

Nedenfor er beskrevet en række eksempler på væsentlige korrektioner inden for de fire kategorier.

1. Datavalideringen har nedjusteret Holbæks personaleudgifter med 551 kr. pr. indbygger som følge af, at personaleudgifter til Socialtilsyn Øst er blevet fjernet. Disse personaleudgifter er fjernet, fordi Socialtilsyn Øst løser opgaver for alle de sjællandske kommuner og blot administreres af Holbæk Kommune. I samme forbindelse er Holbæks øvrige udgifter blevet opjusteret med 601 kr. pr. indbygger, fordi den statslige finansiering af Socialtilsyn Øst (konteret som en administrativ indtægt) er blevet fjernet. I Næstved er personaleudgifterne nedjusteret med 80 kr. pr. indbygger som følge af, at personaleudgifter til Børnehus Sjælland er fjernet, da Børnehus Sjælland på samme måde som Socialtilsyn Øst i Holbæk løser opgaver for alle de sjællandske kommuner, men blot administreres af Næstved. Af samme årsag er de øvrige administrative udgifter opjusteret, fordi den medfølgende statslige finansiering er fjernet. Slagelses personaleudgifter er nedjusteret med 99 kr. pr. indbygger som følge af, at udgifter til redningsberedskabet er fjernet. Slagelse er den eneste af de fire kommuner, som driver redningsberedskab som en kommunal enhed.
2. Slagelses personaleudgifter er opjusteret med 122 kr. pr. indbygger som følge af, at der på både dagtilbuds- og ældreområdet er selvejende institutioner i kommunen, som selv står for lønadministrationen. Lønudgifterne indgår dermed ikke i det oprindelige datagrundlag, og analysen er derfor blevet suppleret med administrative lønudgifter for disse institutioner.
3. Holbæks øvrige administrative udgifter er opjusteret med 448 kr. pr. indbygger som følge af, at man i forhold til de øvrige tre kommuner har en mere decentral kontering af udgifter til IT samt en mere udbredt praksis for at overføre lønudgifter til styring af anlægsprojekter til anlægsregnskaberne. I samme forbindelse er der også foretaget en række mindre op- og nedjusteringer af udgifterne i de øvrige tre kommuner med henblik på at korrigere for forskellig konteringspraksis for IT-udgifter og lønudgifter til anlægsstyring.
4. Særligt i Vordingborg er der foretaget væsentlige flytninger af personaleudgifter mellem delområder af organisationen med baggrund i, at angivelsen af kontonummer i KRLs data har været upræcis.

Bilag 1 Metode og datagrundlag

Valg af sammenligningskommuner

De tre kommuner Holbæk, Næstved og Vordingborg, som Slagelse Kommune sammenlignes med, er udvalgt af Slagelse med udgangspunkt i en bruttoliste, som Index100 har udarbejdet. Bruttolisten består af de ti kommuner, som ligner Slagelse mest, hvad angår rammevilkår og udgiftsbehov på det administrative område. Det administrative udgiftsbehov er beregnet af Index100 på baggrund af en statistisk udgiftsanalyse, som er beskrevet i Boks 1 nedenfor. Denne udvælgelse sikrer, at konstaterede forskelle i det administrative udgiftsniveau mellem Slagelse og de tre sammenligningskommuner ikke blot skyldes forskelle i rammevilkårene for den kommunale administration.

Boks 1. Sådan er kommunernes udgiftsbehov opgjort

Kommunernes udgiftsbehov på administrationsområdet er opgjort via en regressionsanalyse med anvendelse af kommunefordelte data fra Danmarks Statistik og KRL for regnskab 2021, der på analysetidspunktet var det seneste tilgængelige datamateriale på landsplan.

I regressionsanalyserne har Index100 estimeret sammenhængen mellem – på den ene side – kommunernes udgifter pr. indbygger til administration (den afhængige variabel i analysen) og – på den anden side – en række forhold og rammevilkår, som forventes at påvirke kommunernes administrative udgiftsbehov (de uafhængige variable). De uafhængige variable omfatter: demografiske forhold, socioøkonomiske forhold, sundhedsmæssige forhold, strukturelle forhold og økonomiske grundvilkår. Regressionsanalysen identificerer herigennem de forhold, som kan forklare variationen i de kommunale udgifter til administration. Kun variable med signifikant betydning for administrationsudgifterne er inkluderet i den endelige statistiske model.

Regressionsanalysen fastlægger en række vægte for de enkelte uafhængige variable, som udtrykker deres betydning for en kommunes udgiftsbehov på administrationsområdet. Når disse vægte anvendes på hver af kommunerne i Danmark, kan man beregne kommunernes administrative udgiftsbehov – dvs. de udgifter som kommunerne ville have, hvis de hver især fastsatte et gennemsnitligt administrativt serviceniveau.

Konkret har det vist sig, at de forhold, der har betydning for kommunernes udgiftsbehov til administration, er kommunestørrelse i form af befolkningstallet og socioøkonomiske forhold målt ved andel børn af enlige (0-17 år) samt andel indvandrere og efterkommere i kommunens befolkning.

Analyseløbet og datagrundlag

Analysen fokuserer både på kommunernes centrale (hovedkonto 6) og decentrale (øvrige hovedkonti) administrationsudgifter.

For at opgøre administrationsudgifterne så nøjagtigt som muligt har det været nødvendigt at anvende to forskellige datakilder til opgørelse af de to forskellige udgiftstyper, personaleudgifter og øvrige udgifter. Personaleudgifter er opgjort på baggrund af personale- og løndata fra Det Kommunale og Regionale Løndatakontor (KRL), mens øvrige administrative udgifter er opgjort på baggrund af regnskabsdata fra kommunerne. Personaledata omfatter perioden 1. nov. 2021 till 31. oktober 2022.

Personaledataene fra KRL gør det muligt at opgøre de administrative personaleudgifter i hele kommunen, både centralt og decentralt, da personalet via disse data kan opdeles i personale, der primært beskæftiger sig med administrative opgaver og ledelse, og personale, der primært beskæftiger sig med ikke-administrative opgaver. Særligt de decentrale administrative personaleudgifter kan ikke opgøres tilstrækkeligt nøjagtigt med udgangspunkt i kommunale regnskabsdata.

Selve opdelingen af personalet i administrative og ikke-administrative medarbejdere sker ud fra overenskomstområder og stillingsbetegnelser. Fx henregnes HK-personale og akademikere samt socialrådgivere til administrativt personale, mens fx lærere og pædagoger henregnes til ikke-administrativt personale. En oversigt over overenskomstområder, hvor medarbejderne betegnes som administrative, er vist i bilagstabel 1 nedenfor.

Kommunernes regnskaber for 2022 er anvendt til at opgøre de centrale administrationsudgifter, der ikke vedrører løn til administrativt personale. Det drejer sig bl.a. om udgifter til kommunens administrative IT-systemer og til køb af administrative tjenesteydelser.

Andre administrative udgifter end løn er ikke medtaget i analysen på de decentrale områder, da det er vurderet, at disse udgifter ikke registreres efter ensartede principper på tværs af kommunerne. Udgifterne skønnes generelt at være relativt små i forhold til de decentrale lønudgifter til administration.

Bilagsfigur 1 nedenfor giver et overblik over de udgiftstyper og det datagrundlag, som indgår analysen af kommunernes samlede administrationsudgifter.

Bilagsfigur 1 Udgiftstyper og datagrundlag i analysen af de samlede administrationsudgifter

		Udgiftstype	
		Personale	Øvrige
Organisering	Central	KRL (HF 6.45)	Regnskab (Fk.6.45.51-59, hovedart 2-9)
	Decentral	KRL (HK 0, 2-5 samt øvr. HK 6)	Regnskab (Ikke medtaget)

Note: Øvrige administrative udgifter i den decentrale organisation er ikke medtaget pga. uensartet registrering på tværs af kommuner.

Personaleudgifter fra KRL er opgjort som bruttolønudgifter. For tjenestemænd er der i KRL-dataene tillagt et beregnet pensionsbidrag med henblik på at gøre personaleudgifterne sammenlignelige mellem kommuner trods forskelle i tjenestemandssandele.

KRL-dataene adskiller administrative medarbejdere fra øvrige medarbejdere på baggrund af deres stillingsbetegnelser. De administrative medarbejdere er inddelt i fire grupper. I bilagstabel 1 nedenfor vises, hvorledes de forskellige stillingskategorier er henført til de fire administrative grupper:

Bilagstabel 1 Afgrænsning af administrative stillinger i KRL

Administrativ gruppe	Overenskomstområde	Stillingskategori
Administrative chefer	Chefer, KL	Andre chefer Forvaltningschefer/tekniske chefer Kommunaldirektører
Administrative medarbejdere	Administration og it mv., KL	Administrationsøkonomer Assisterer Datamatikere/Datanomer/AU'ere, ex. Frb Finansøkonomer Informatikassistenter, ex. Frb IT-medarbejdere, ex. Frb Kontorassistenter Kontorelever Ledere Overassistenter, lukket gruppe, ex. Frb Professionsbacheloror

		Specialister Specialister, it-personale, ex. Frb Studerende
	Akademikere, KL	Bacheloror m.fl. Chefkonsulenter Handelsjurister m.fl. Jurister og økonomer Magistre Specialkonsulenter Øvr. akademikere
	Journalister, KL	Journalister
	Lærere m.fl. i folkesk. og spec.underv.	Lærere, grundløn Skolekonsulenter, grundløn
	Pæd. pers., særlige stillinger	Pædagoger
Myndighedspersonale	Administration og it mv., KL	Jobkonsulenter/Vejledere m.fl.
	Akademikere, KL	Akademiingeniører Arkitekter Civilingeniører Diplomingeniører Landinspektører Teknikumingeniører
	Bygningskonstruktører	Bygningskonstruktører
	Ergo- Fysio- og Jordemødre, basis KL	Ergoterapeuter Fysioterapeuter
	Forhandlingskartellets personale	Jordbrugsteknologer
	Pædagogisk personale i daglejeordninger	Pædagoger i pladsanvisningen
	Pædagogiske konsulenter	Pædagogiske konsulenter
	Social- og sundhedspersonale, KL	Social- og sundhedsassistenter Social- og sundhedshjælpere Social- og sundhedspersonale, ikke- uddannede Øvr. social- og sundhedspersonale
	Socialrådg./socialformidlere, KL	Socialformidlere Socialrådgivere
	Syge- og Sundhedspersonale, basis KL	Sygeplejersker
	TL, byggeri, miljø, energi og kultur, KL	Byggetekn./byggekoord./prod.teknologer Tekniske designere
	Decentrale ledere	Ergo- Fysio- og Jordemødre, ledere KL
Laboratorie- og miljøpersonale, KL		Specialister Mellemledere og Ledere
Ledere m.fl., undervisningsområdet		Ledere, folkeskolen Mellemledere, folkeskolen Skolekonsulenter med ledelsesbeføjelser
Pæd. pers., daginst./klub/skolefr.		Mellemledere
Socialpædagoger og pæd.pers.døgninst.mv.		Afdelingsledere
Socialrådg./socialformidlere, KL		Ledere, socialformidlere Ledere, socialrådgivere
Syge- og Sundhedspersonale, ledere KL		Ledende sundhedsplejersker Ledende sygeplejersker
Teknisk Service		Tekniske servicechefer

Note: Enkelte stillingskategorier er alene defineret som myndighedspersonale, når de er konteret på hovedkonto 6. Disse stillingskategorier er markeret med blå i tabellen.

Bilagstabel 2 Kontoplanmæssig afgrænsning af hovedsektorer og sektorer

Hovedsektor	Sektor	Funktion i kontoplanen	
Central	Sekretariat og forvaltninger	64551-Sekretariat og forvaltninger	
	Fælles IT og telefoni	64552-Fælles IT og telefoni	
	Byggesagsbehandling	64556-Byggesagsbehandling	
	Det specialiserede børneområde	64558-Det specialiserede børneområde	
	Natur- og miljøbeskyttelse		64554-Naturbeskyttelse
			64555-Miljøbeskyttelse
Jobcenter	Jobcenter	64557-Voksen-, ældre- og handicapområdet	
		32215-Udd.og erhv.vej. Komm.lov unge u. 25 år	
		56890-Driftsudg. komm. beskæftigelsesindsats	
		64553-Jobcentre	
Decentral	Dagtilbud	52510-Fælles formål	
		52511-Dagpleje	
		52513-Tværgående institutioner	
		52514-Daginstitutioner	
	Skole, SFO mv	32201-Folkeskoler	
		32202-Fællesudg. for komm. samlede skolevæsen	
		32204-Pædagogisk psykologisk rådgivning mv.	
		32205-Skolefritidsordninger	
		32208-Kommunale spec.skoler og interne skoler	
		33876-Ungdomsskolevirksomhed	
		52516-Klubber og andre socialpæd.fritidstilbud	
		Ældre mv.	46282-Komm. genoptr. og vedligeholdelsestr.
			46288-Sundhedsfremme og forebyggelse
			46290-Andre sundhedsudgifter
	53026-Pers. og praktisk hjælp og madservice		
	53027-Pleje og omsorg mv. af primært ældre		
	53028-Hjemmesygeplejen		
	53029-Forebygg. indsats og aflastning ældre		
	53031-Hj.midler forbr.goder befordr. mv ældre		
	Børn og unge med særlige behov		52820-Opholdssteder mv. for børn og unge
			52821-Forebyggende foranst. for børn og unge
		52822-Plejefamilier	
		52823-Døgninstitutioner for børn og unge	
	Voksne med særlige behov	52825-Særlige dagtilbud og særlige klubber	
		32217-Specialpædagogisk bistand til voksne	
		33046-Ungdomsudd. for unge med særlige behov	
		53839-Pers. støtte og pasning handicap	
		53840-Rådgivning og rådgivningsinstitutioner	
		53842-Botilbud pers. m. særlige soc.problemer	
		53844-Alkoholbehandling og behandlingshjem	
		53845-Behandling af stofmisbrugere	
		53850-Botilbud længerevarende ophold	
		53851-Botilbudslign. tilbud §4, stk.1, nr.3	
		53852-Botilbud midlertigt ophold	
		53853-Kontaktperson- og ledsageordninger	
		53858-Beskyttet beskæftigelse	
		53859-Aktivitets- og samværstilbud §104	
	Biblioteker	33250-Folkebiblioteker	
	Fritid og kultur	02820-Grønne områder og naturpladser	
		03231-Stadion og idrætsanlæg	
		33560-Museer	
		33563-Musikarrangementer	
		33564-Andre kulturelle opgaver	
		33872-Folkeoplysende voksenundervisning	
	Øvrige decentrale områder	02510-Fælles formål	
		02511-Beboelse	
		02513-Andre faste ejendomme	
		04870-Fælles formål	
		05593-Diverse udgifter og indtægter	
		05895-Redningsberedskab	
		22201-Fælles formål	
		22207-Parkering	
		23230-Fælles formål	
		23233-Færgedrift	
		23541-Lystbådehavne mv.	
		46285-Kommunal tandpleje	
		46289-Kommunal sundhedstjeneste	
		54660-Selvforsørgelse- hjemrejse- introprogram	
		64866-Innovation og ny teknologi	

BUDGET 2024-2027

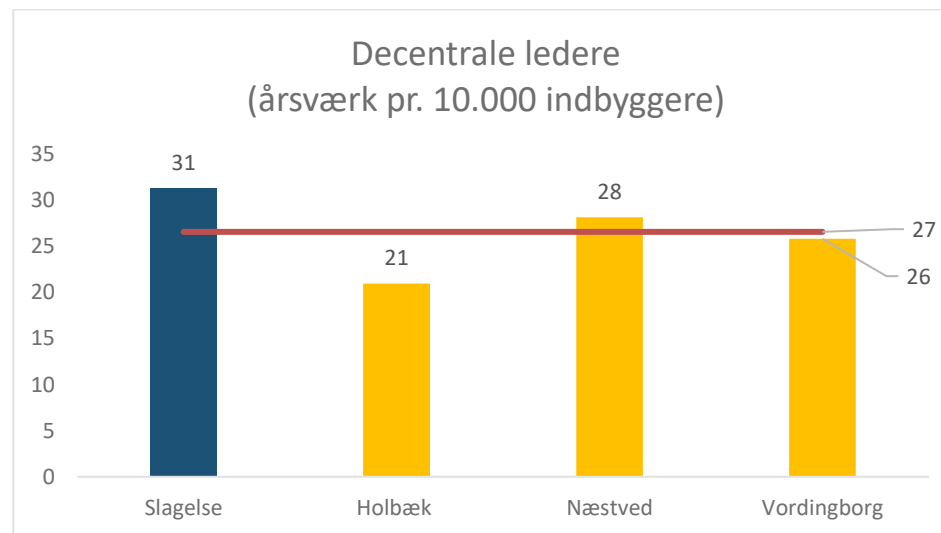
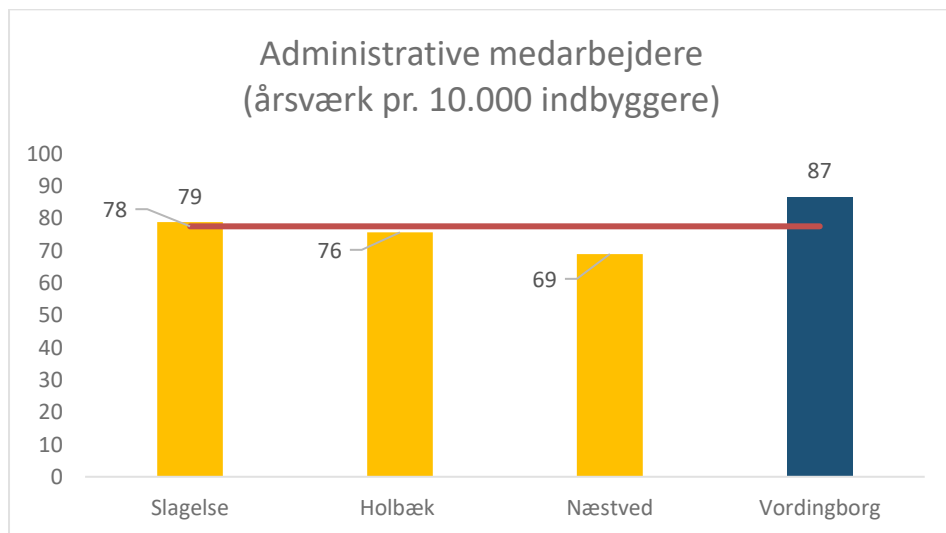
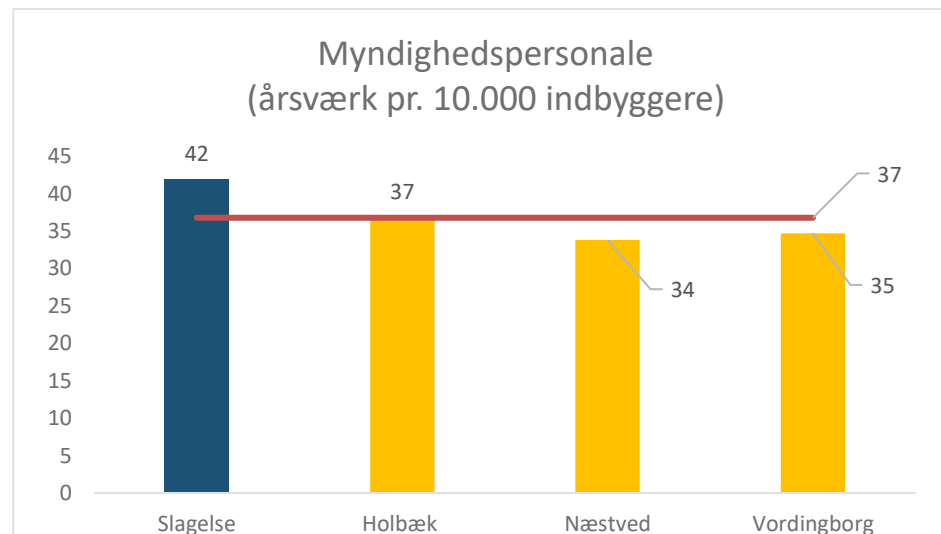
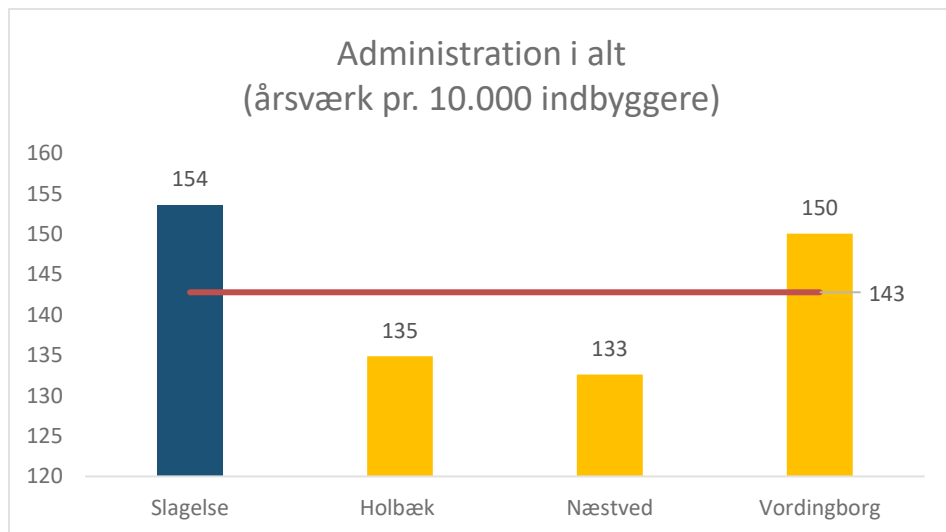
BENCHMARK PÅ ORGANISATIONEN

BILAG 9.1.1

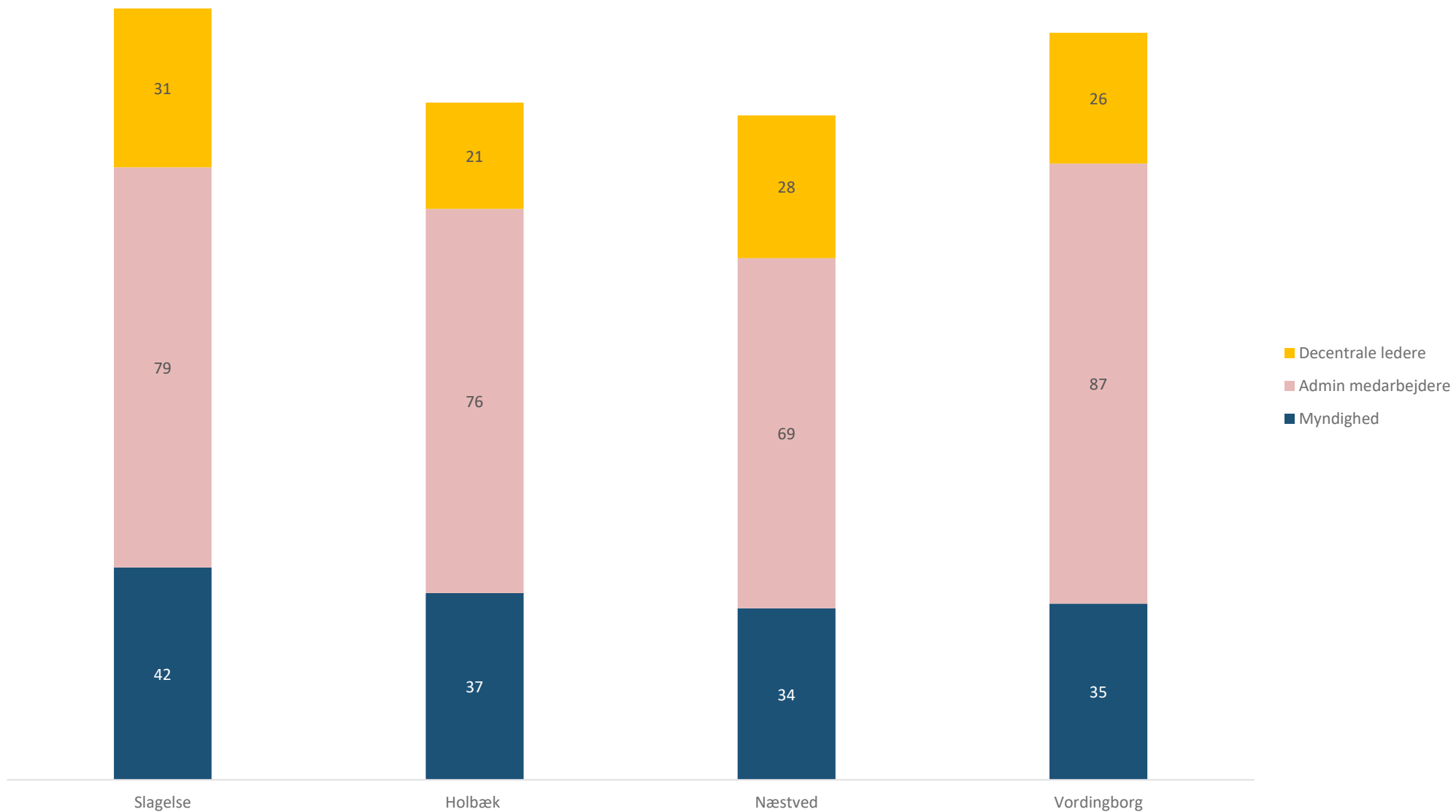
1. BEHANDLING AUGUST 2023

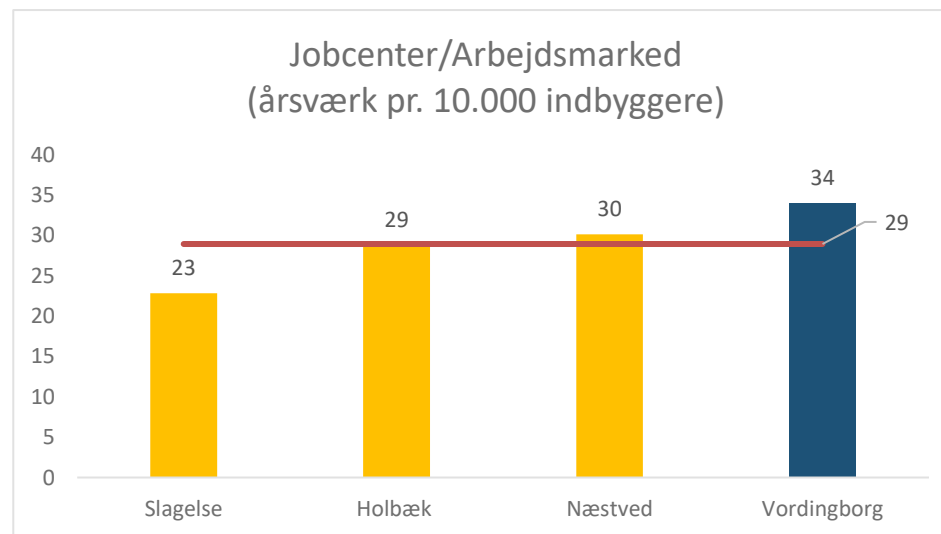
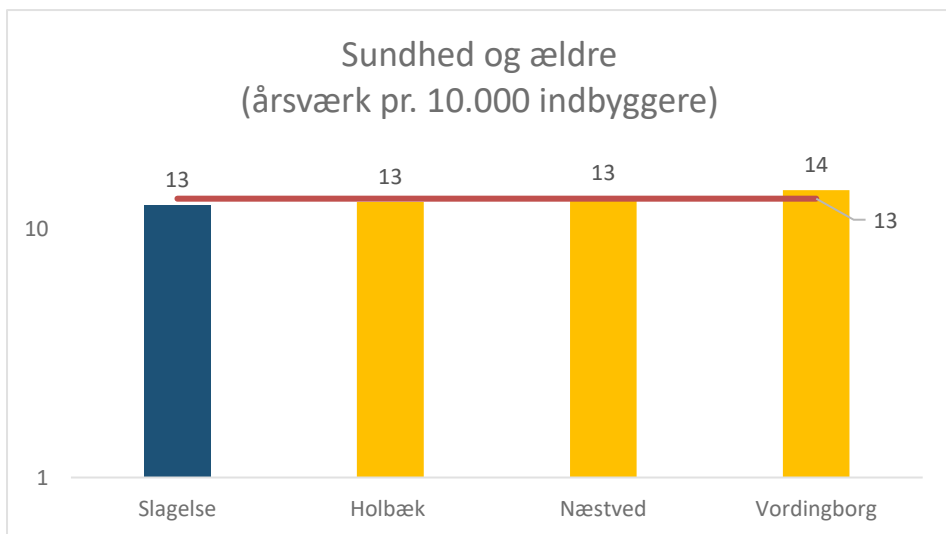
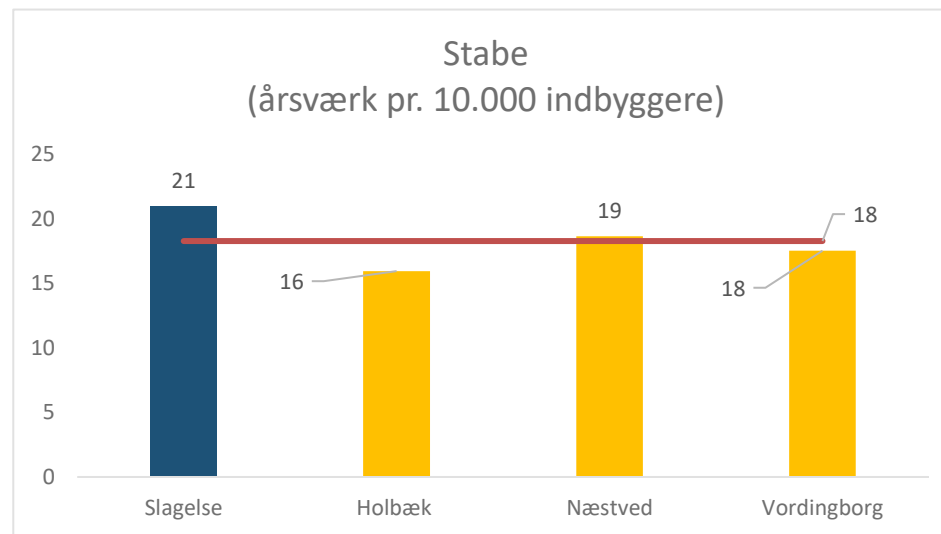
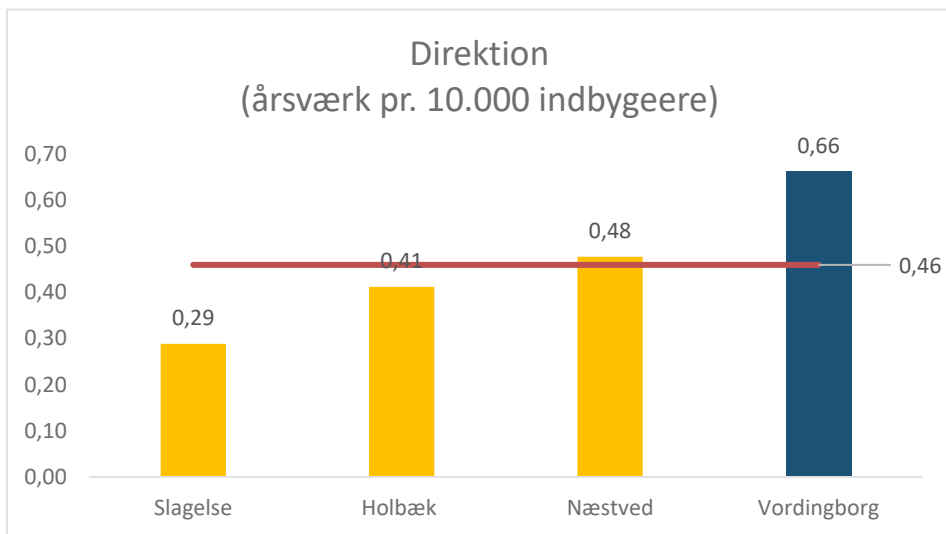
Bilag til Index 100 analyse.

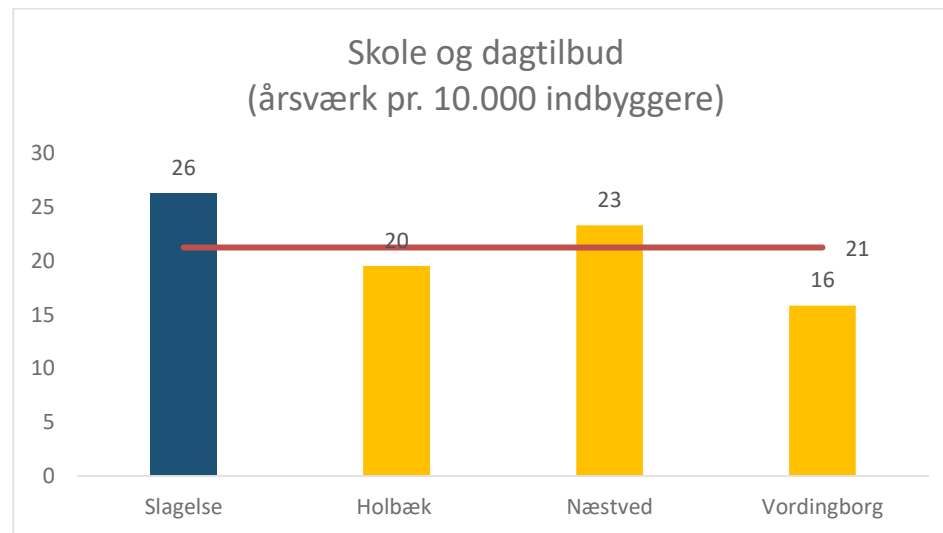
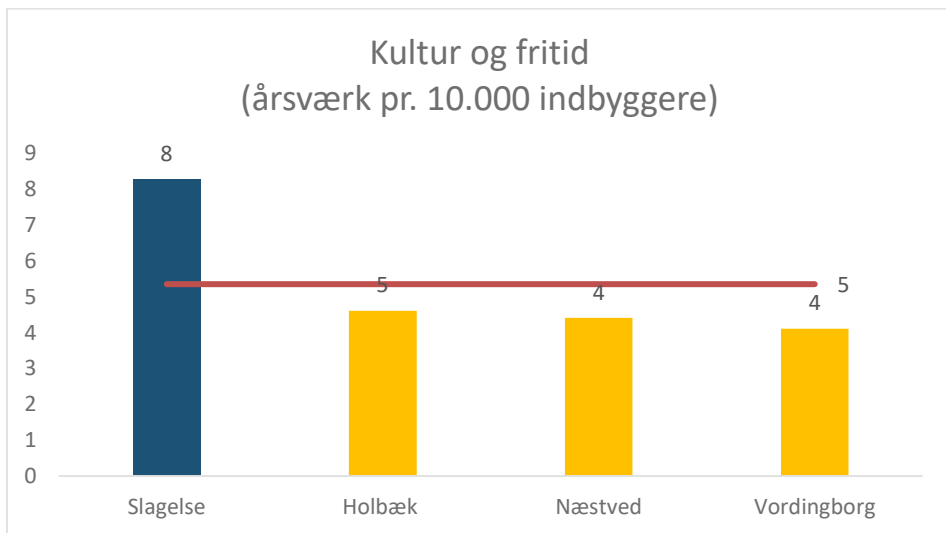
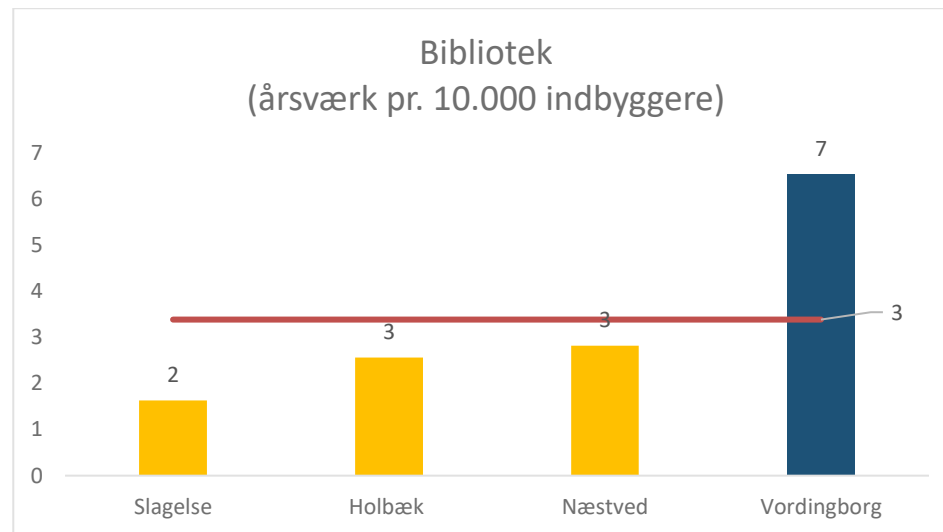
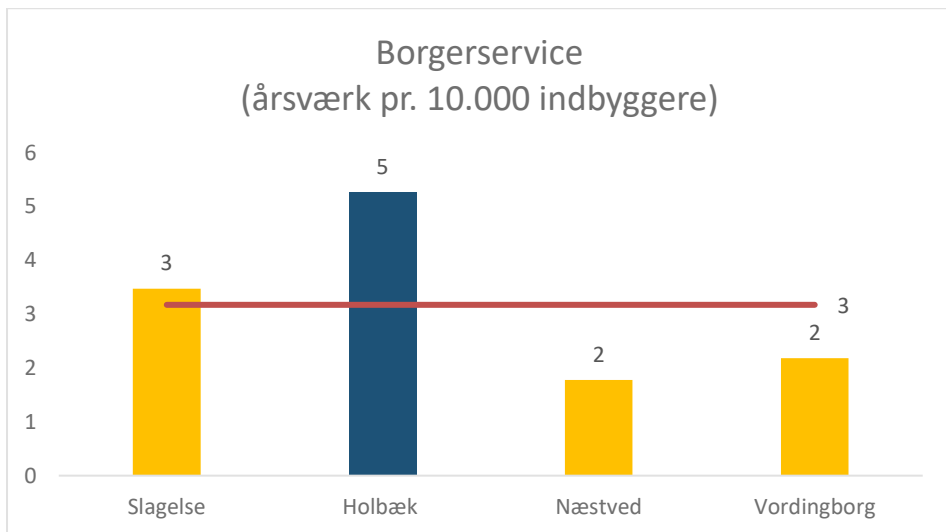
Administration - årsværk pr. 10.000 indbyggere, fordelt på kategori og organisation (rev. 05-06-2023)

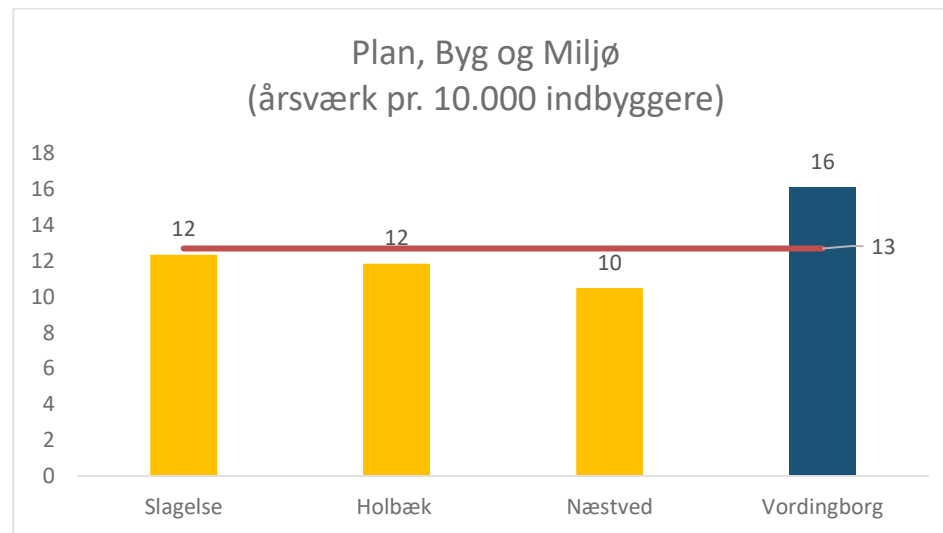
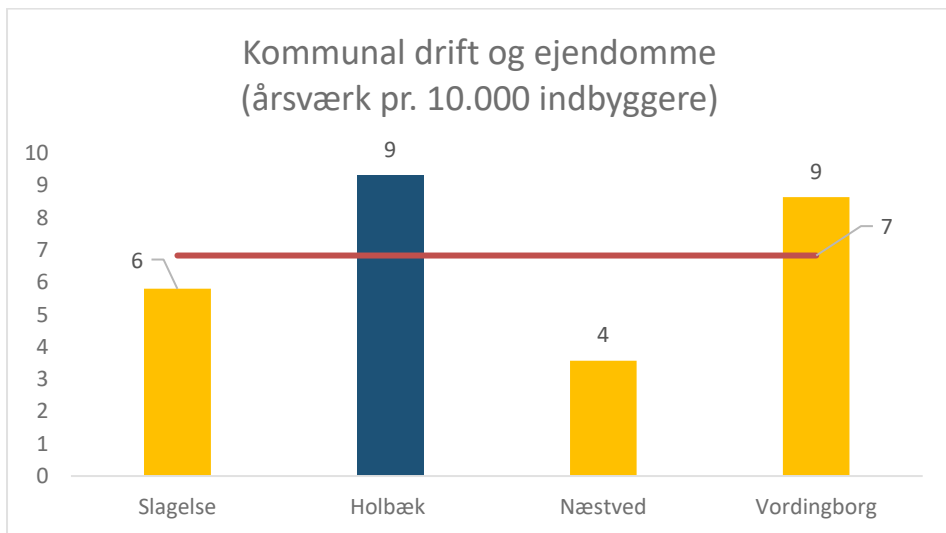
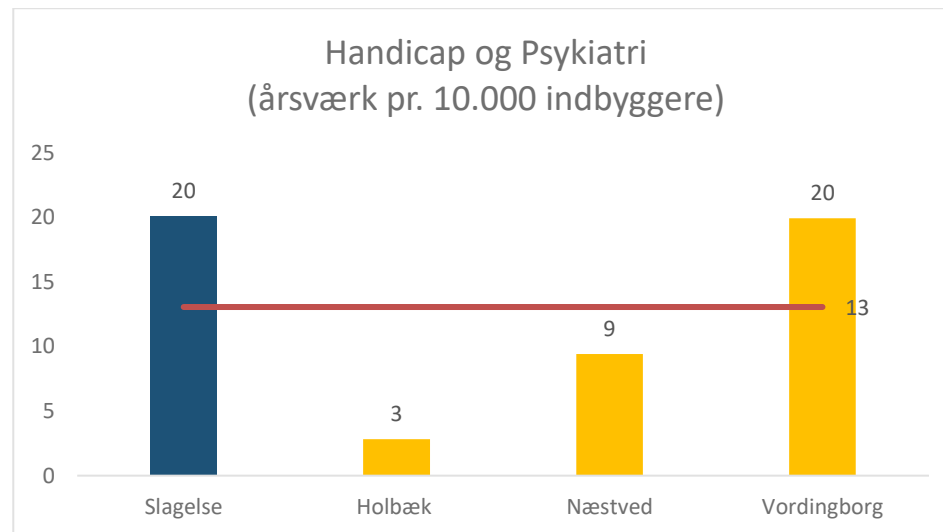
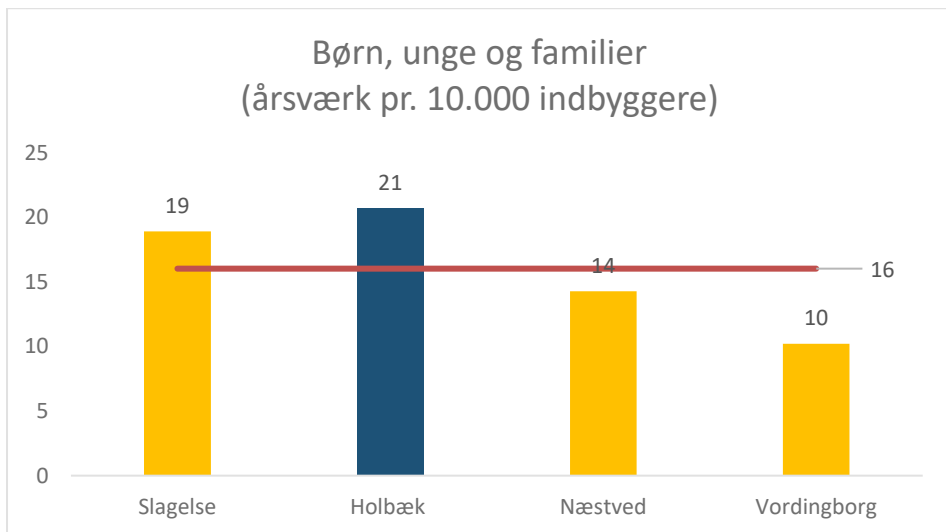


Myndighed, Administrative medarbejdere og decentrale ledere (årsværk pr. 10.000 indbyggere)

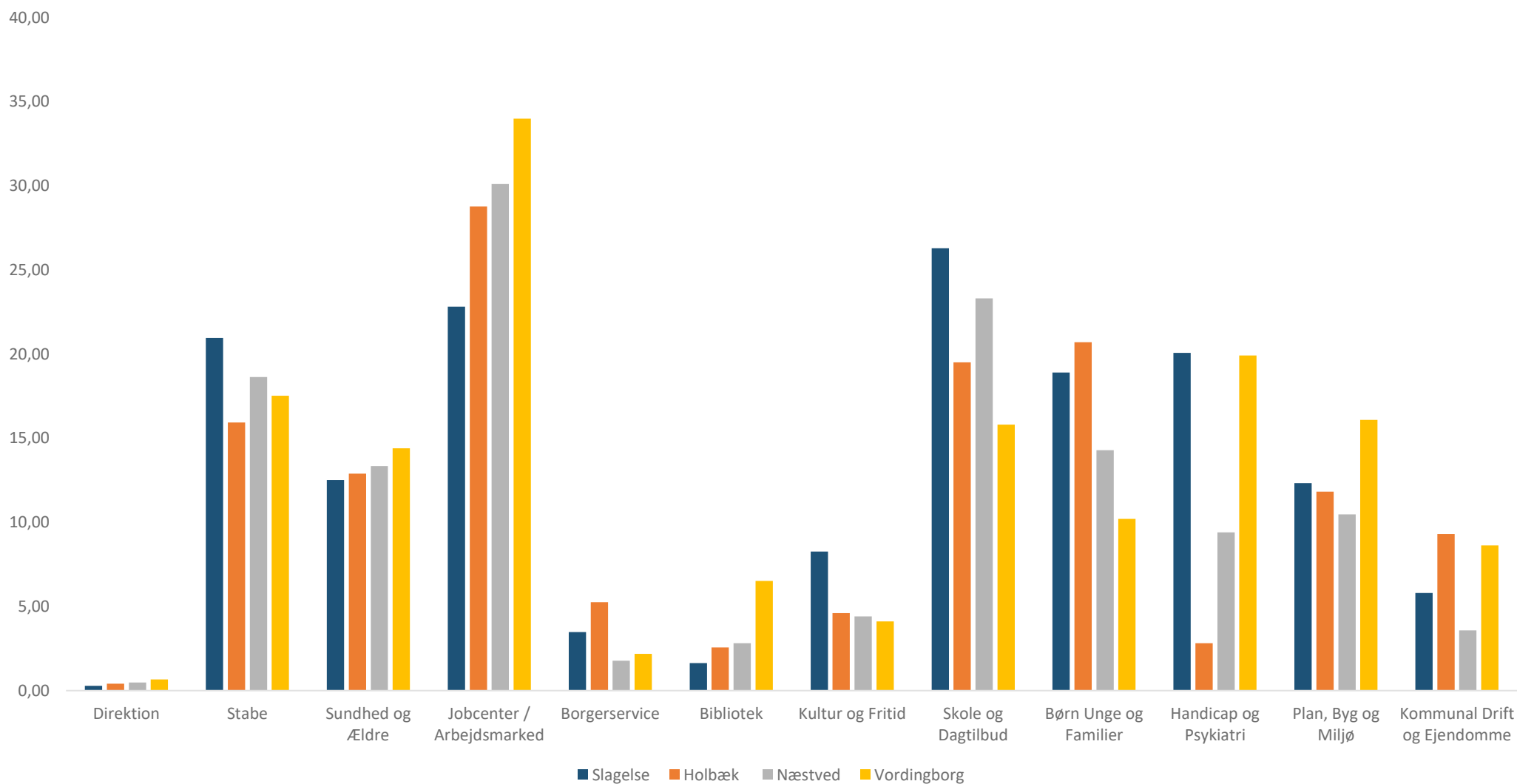




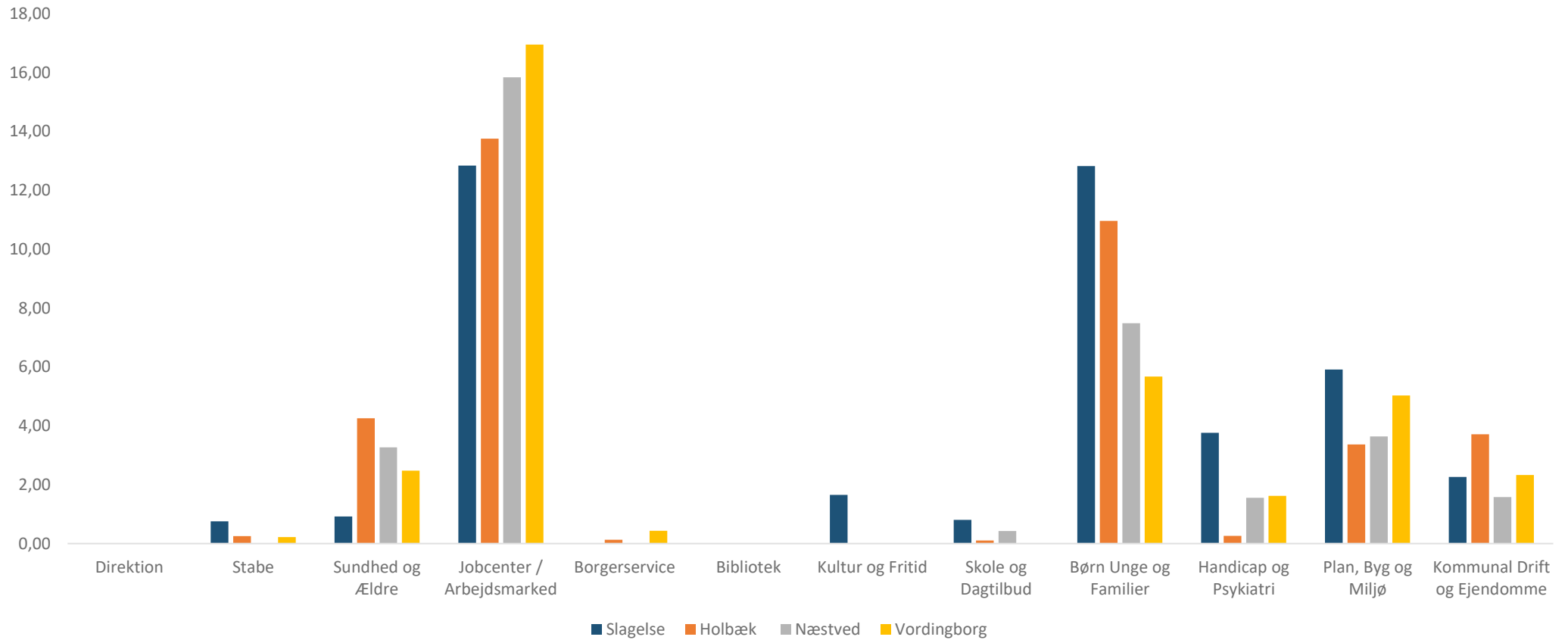




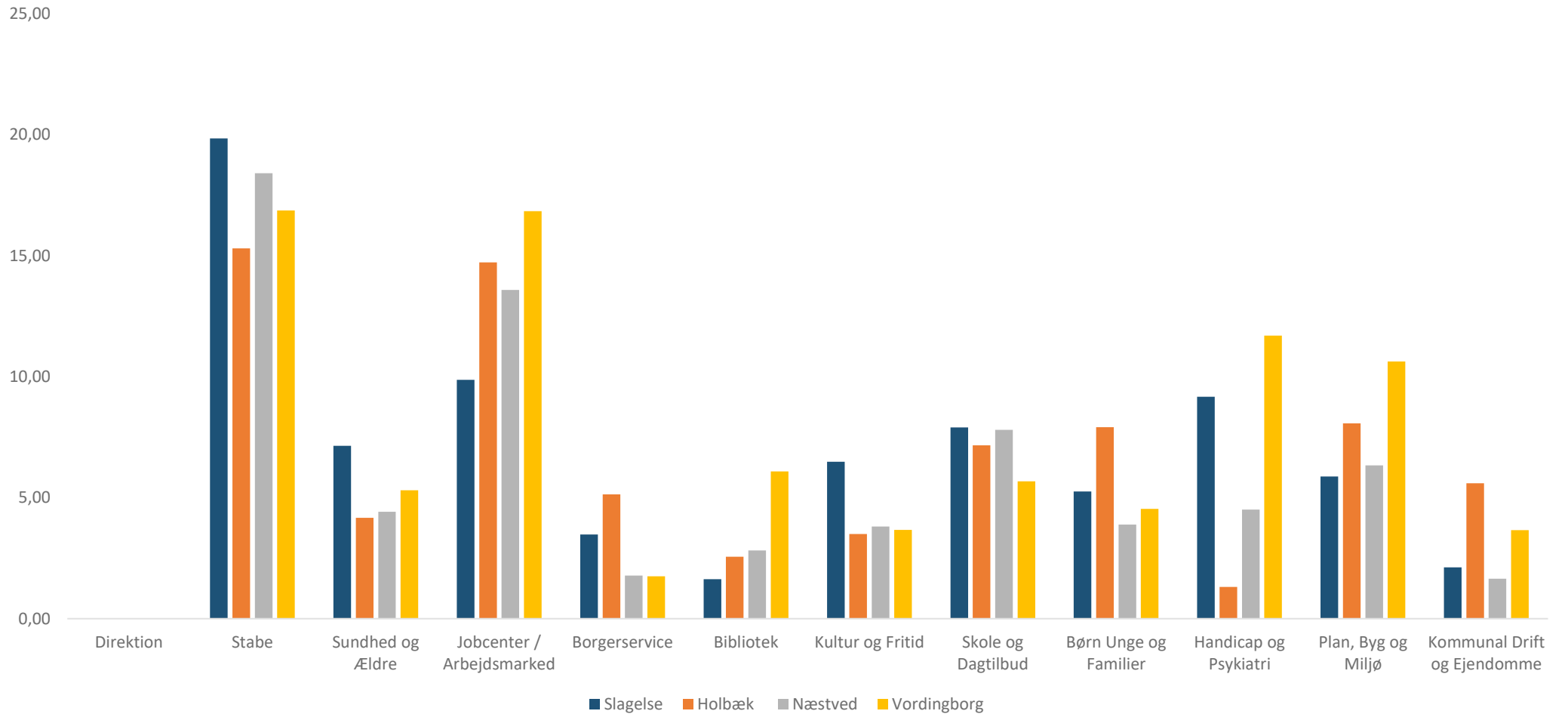
Administration i alt, fordelt på organisation (årsværk pr. 10.000 indbyggere)



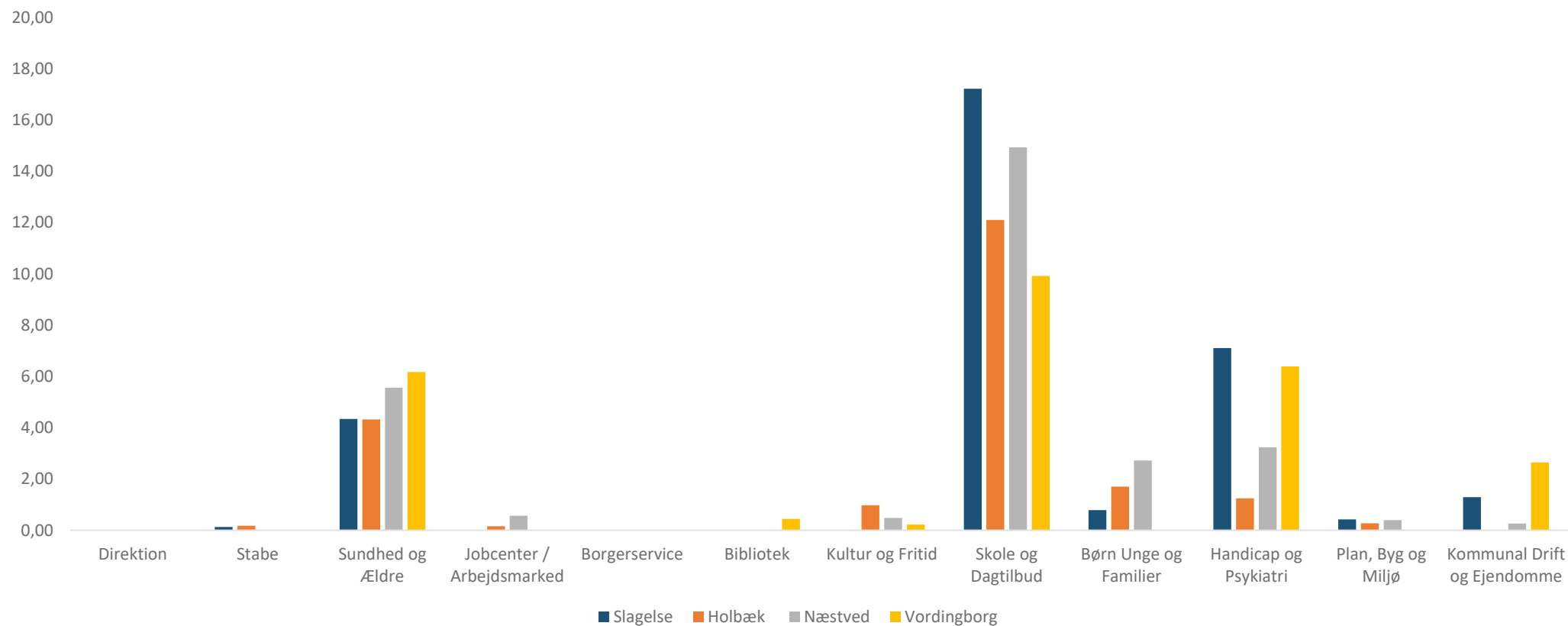
Myndighed i alt, fordelt på organisation (årsværk pr. 10.000 indbyggere)



Administrative medarbejdere, fordelt på organisation (årsværk pr. 10.000 indbyggere)



Decentrale ledere, fordelt på organisation (årsværk pr. 10.000 indbyggere)



BUDGET 2024-2027

ADMINISTRATIONS- ANALYSEN

BILAG 9.2

1. BEHANDLING AUGUST 2023

ADMINISTRATIONSANALYSE I SLAGELSE KOMMUNE

SAMLET AFRAPPORTERING

Indhold

Side	Afsnit
3	1. Baggrund, formål og metode
6	2. Det administrative niveau i Slagelse Kommune (Index 100 analyse)
13	3. Den nuværende administrative organisation
16	3.1 Økonomi
29	3.2 Personale og HR
34	3.3 Sekretariatsbetjening
39	3.4 Projekt- og udviklingsressourcer
41	4. Løsningsforslag
43	4.1. Økonomiområdet
64	4.2. Personale og HR
71	4.3. Juridisk understøttelse
74	5. Implementeringsovervejelser
77	6. Bilag



1. BAGGRUND, FORMÅL OG METODE

Baggrund, formål og metode

Baggrund

Byrådet har i forbindelse med budgetforliget for budget 2023-2026 besluttet at arbejde for en reduktion af driftsudgifterne til ledelse og administration på tværs af hele organisationen i Slagelse Kommune.

Der er på den baggrund af ovenstående iværksat en administrationsanalyse. Analysen består af flere delelementer, som samlet set skal belyse potentialet for at effektivisere Slagelse Kommunes administrative organisering og processer samt endvidere tilpasse kommunens administrative serviceniveau.

Administrationsanalysen er opdelt i tre dele.

1. En kvantitativ sammenligning, baseret på registerdata i Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (herefter KRL), Danmarks statistik og egne data. Denne del af analysen er gennemført af firmaet Index 100 og inddrager kommunernes Holbæk, Næstved og Vordingborg Kommuner.
2. Med afsæt i den kvantitative afdækning af det administrative niveau i Slagelse Kommune gennemfører Implement Consulting Group (herefter Implement) i nærværende analyse en kvalitativ afdækning af de større tværgående administrative opgaveområder og processer (den "klassiske" administration) for at afdække mulige kvalitative og/eller økonomiske potentialer i en ændret opgaveløsning.
3. Endelig udarbejder Slagelse Kommune selv en analyse af antallet af ledere i kommunen samt sagsbehandlingen, med henblik på at identificere mulige effektiviseringer.

Formål

Med udgangspunkt i ovenstående situation har Slagelse Kommune bedt Implement om at gennemføre:

- 1) En kvalitativ analyse af mulighederne for en optimering af følgende større tværgående administrative opgaveområder/processer:
 - Økonomi
 - Personale og HR
 - Sekretariatsbetjening
 - Projekt- og udviklingsressourcer

Analysen er ikke alene et spørgsmål om effektive processer/effektiv drift, men også et specifikt blik på, hvordan Slagelse Kommune fremadrettet kan binde stabsfunktioner, fagcentre og virksomheder tættere sammen med henblik på bedre styring og løbende udvikling og effektivisering af opgaveløsningen.

Nærværende dokument er det samlede afrapportering på den gennemførte analyse indeholdende en analyse af den nuværende administrative organisation og tilhørende udfordringer samt forslag til konkrete løsningsforslag og anbefalinger.

Baggrund, formål og metode

Metode

Gennemførelsen af administrationsanalysen i Slagelse Kommune baserer sig på følgende metoder:

- Gennemførelse af en samlet organisationsanalyse af Center for Handicap og Psykiatri, hvori der tillige indgik en analyse af den administrative organisering. Resultater fra denne analyse benyttes til at opstille mulige hypoteser, som perspektiveres og belyses i kommunens øvrige centre.
- Gennemgang af skriftlige kilder og materialer om organisering, opgavefordeling mv. i Slagelse Kommune samlet og i de enkelte fagcentre. Herunder også benchmarkanalysen udarbejdet af Index100.
- Indledende afgrænsende møder med direktionen og Strategisk Chefforum i forhold til, hvilke opgaveområder/processer der var omfattet af analysen.
- Gennemførelse af 22 (par)interviews med de centrale stabsfunktioner, alle fagcentre og udvalgte virksomheder i fagcentrene om den nuværende organiserings og opgavevaretagelses styrker og udfordringer samt perspektiver på en fremadrettet organisering og styring.
- Validering af den nuværende organiserings styrker og svagheder med direktionen og Strategisk Chefforum.
- Gennemførelse af en række løsningsworkshops med udvalgte ledere i kommunen
- Opstilling af konkrete løsningsforslag og anbefalinger.
- Udarbejde input vedr. implementeringsovervejelser.

2. DET ADMINISTRATIVE NIVEAU I SLAGELSE KOMMUNE (INDEX 100 ANALYSE)

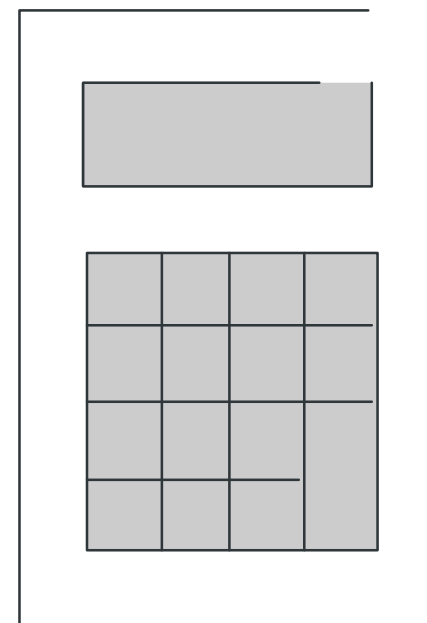
Hovedresultater fra Index100 analysen

Som led i Slagelse Kommunes samlede analyse af det administrative område har Slagelse Kommune bedt Index100 om at gennemføre en benchmarkanalyse af det administrative forbrug i Slagelse, Holbæk, Næstved og Vordingborg Kommuner.

Set ift. nærværende analyse af den "klassiske" administration viser Index100-analysen følgende fire hovedpointer:

1. Slagelse Kommune har et højere administrativt niveau end sammenligningskommunerne
2. Slagelse Kommune ligger lavt på centrale administrative udgifter og højt på decentrale administrative udgifter
3. Slagelse Kommune ligger højt på myndighedspersonale og decentrale ledere, men lidt under gennemsnittet på administrative medarbejdere og chefer
4. Der er væsentlige forskelle på det administrative niveau mellem fagområderne i Slagelse Kommune

I det følgende uddybes kort de fire hovedpointer.

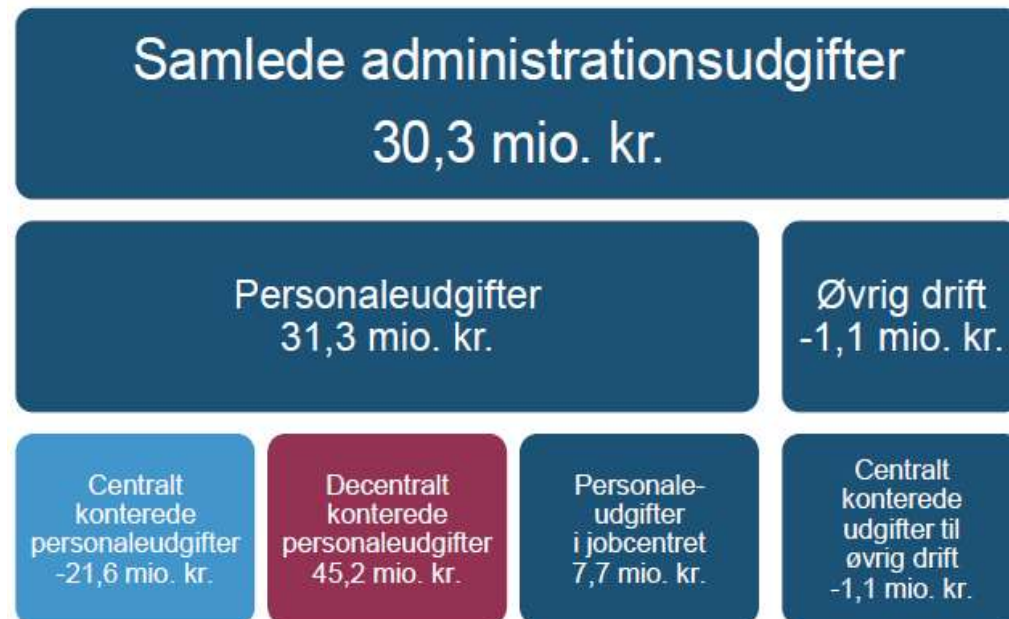


Perspektiver fra Index100-analysen

Pointe nr. 1: Slagelse har et højere administrativt niveau end sammenligningskommunerne

Jf. figuren til højre beregner Index100 i deres analyse, at Slagelse Kommune har et effektiviseringspotentiale på 30,3 mio. kr. på det administrative område, hvis kommunen bragte deres administrationsudgifter pr. indbygger (eller pr. borger i den aldersmæssige målgruppe, hvis relevant) på niveau med den gennemsnitlige udgift i de tre sammenligningskommuner.

Figur 1.1 Det opgjorte effektiviseringspotentiale i Slagelses administration



Perspektiver fra Index100-analysen

Pointe nr. 2: Slagelse ligger lavt på centrale administrative udgifter og højt på decentrale

Jf. de to figurer til højre beregner Index100 i deres analyse, at Slagelse Kommune har et lavt udgiftsniveau på central konterede udgifter til administrativt personale (21,6 mio. kr. lavere end gennemsnittet af de tre sammenligningskommuner), mens Slagelse Kommune ligger højt på de decentralt konterede udgifter til administrativt personale (45,2 mio. kr. højere end gennemsnittet af de tre sammenligningskommuner).

Figur 1.2 Effektiviseringspotentiale vedr. decentralt konteret administrativt personale



Figur 1.3 Effektiviseringspotentiale vedr. centralt konteret administrativt personale

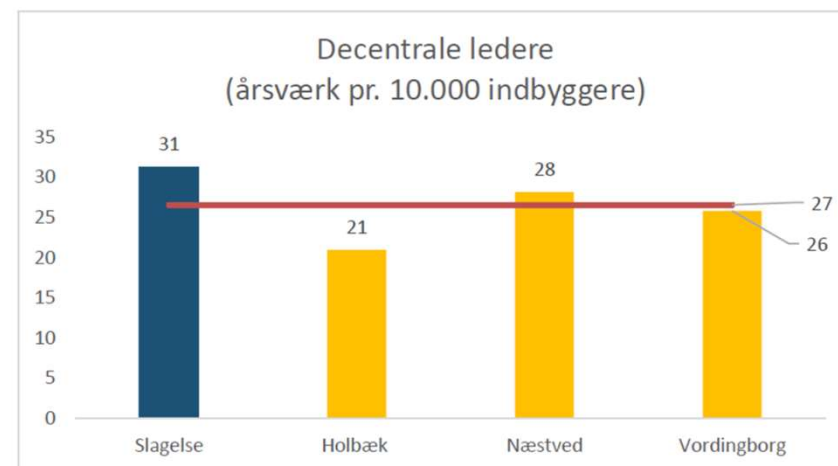
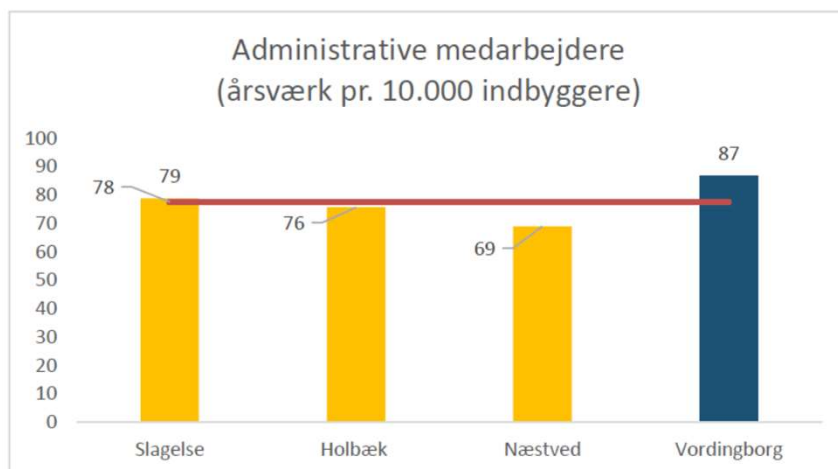
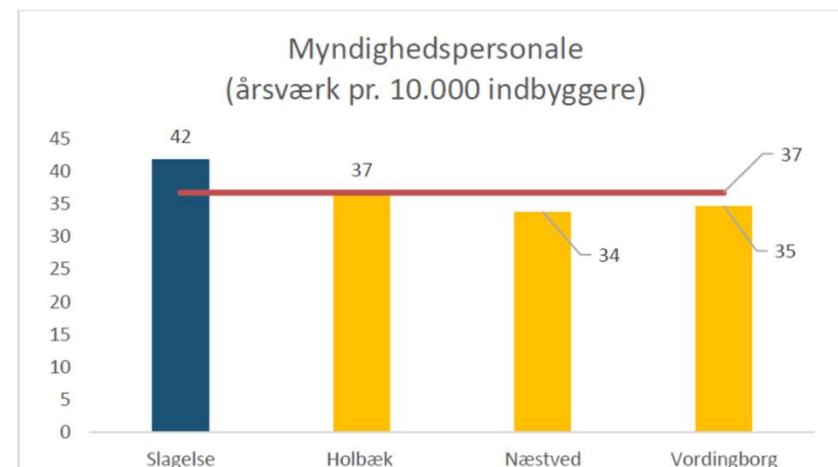


Perspektiver fra Index100-analysen

Pointe nr. 3: Slagelse ligger højt på myndighedspersonale og decentrale ledere, mens Slagelse ligger på gennemsnittet på administrative medarbejdere

Jf. de tre figurer beregner Index100 i deres analyse, at Slagelse Kommune ligger højt på myndighedspersonale og decentrale ledere (opgjort som årsværk pr. 10.000 indbyggere) sammenlignet med de tre sammenligningskommuner.

Ift. administrative medarbejdere ligger Slagelse Kommune gennemsnitligt (opgjort som årsværk pr. 10.000 indbyggere) sammenlignet med de tre sammenligningskommuner.

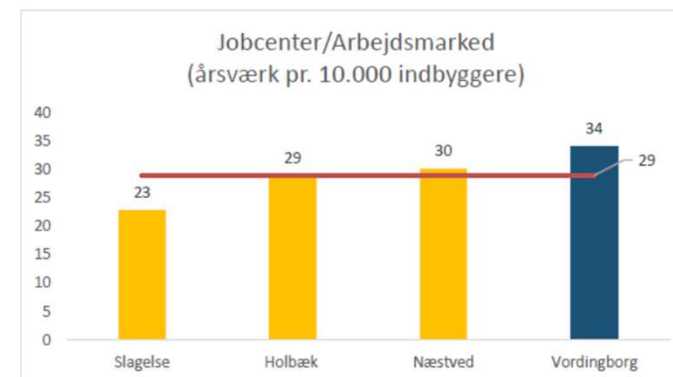
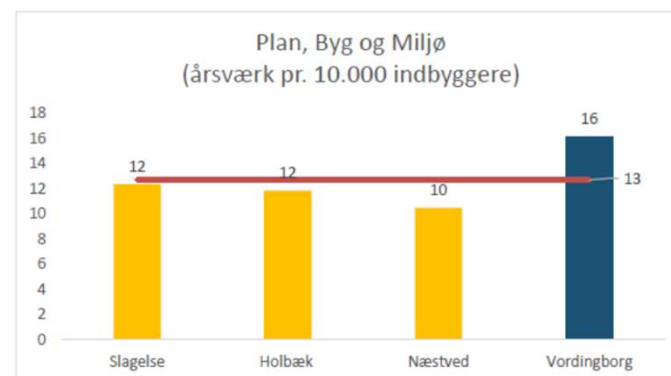
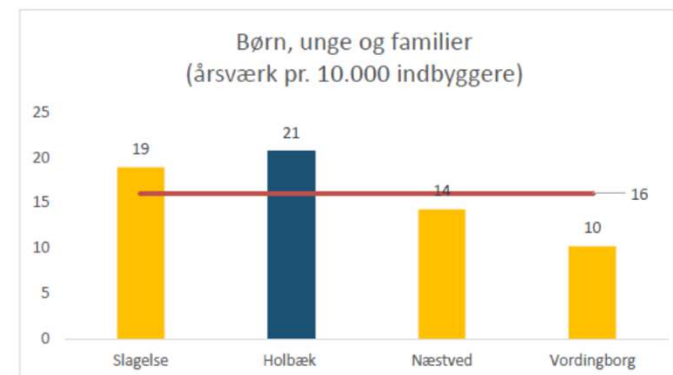
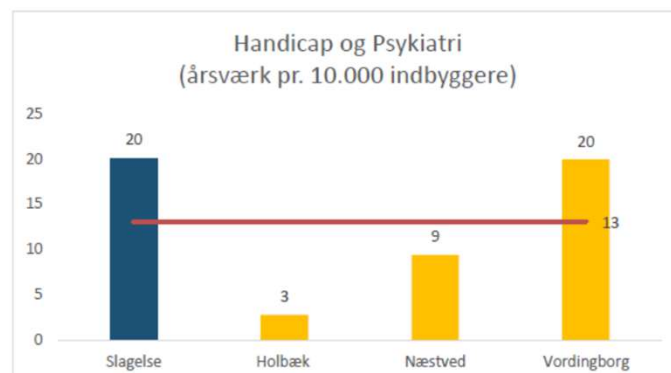
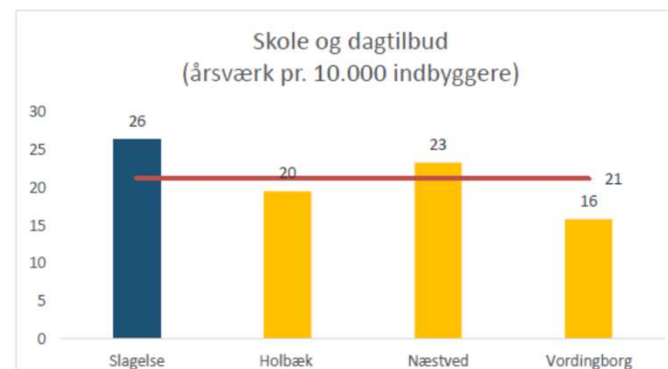


Perspektiver fra Index100-analysen

Pointe nr. 4: Der er væsentlige forskelle mellem fagområderne

Jf. figurerne beregner Index100 i deres analyse, at Slagelse Kommunes administrative personaleudgifter på de forskellige sektorområder (opgjort som årsværk pr. 10.000 indbyggere) varierer set ift. gennemsnittet fra de tre sammenligningskommuner.

Her skal det anføres, at tallene ikke er modregnet for fx organisatoriske forskelle mellem kommunerne fx salg af pladser. Det betyder fx, at tallene fra Handicap og psykiatri er inkl. administrationsudgifter til solgte pladser, hvilket gør at tallene ikke er direkte sammenlignelige.



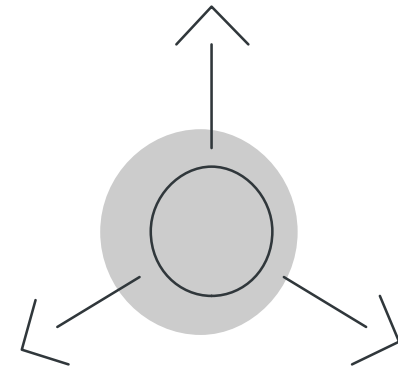
Perspektiver fra Index100-analysen

Opsamling

Den overordnede konklusion på Index100's benchmarkanalyse er, at der er et potentiale for at gennemføre effektiviseringer på konto 6 i Slagelse Kommune.

Dog viser analysen tillige, at Slagelse Kommune ligger gennemsnitligt ift. benchmarkkommunerne på den klassiske administration, der er nærværende analyses fokus. Dette betyder dog ikke, at der ikke er effektiviseringsmuligheder på den klassiske del af administrationsområdet, blot at dette potentiale er mere begrænset, end det er på områderne ledelse og sagsbehandling.

Benchmarkanalysen indeholder ikke en belysning af ressourceforbrug på de enkelte opgavetyper (fx økonomi eller HR), hvilket gør at analysens brug til at udpege konkrete optimeringspotentialer i nærværende analyse er begrænset.



3. DEN NUVÆRENDE ADMINISTRATIVE ORGANISATION

Den nuværende administrative organisation

Indledning

I dette kapitel afdækkes den nuværende administrative organisering i Slagelse Kommune. Dette omfatter dels den administrative organisering i Slagelse Kommune, men tillige den administrative styringskæde og samarbejdet mellem de involverede aktører.

Kapitlet vil være opdelt ift. de enkelte typer af administrative opgaver.

Den nuværende administrative organisering

De administrative opgaver i Slagelse Kommune er i dag opdelt på tre administrative niveauer:

- Niveau 1. Fælles/centrale stabsfunktioner
- Niveau 2. Fælles stabsfunktioner i det enkelte faglige centre
- Niveau 3. Lokale administrative enheder/medarbejdere i de enkelte virksomheder.

På niveau 1 er følgende stabsfunktioner:

- Økonomi, Digitalisering og HR, som består af:
 - Administrativ Service (AS)
 - Budget, Analyse og Data (BAD)
 - Indkøb og forsikring
 - Intern Revision
 - HR udvikling
 - Personalejura
 - Uddannelse og HR
 - IT og digitalisering

- Byråds- og Direktionssekretariat, som består af:

- Kommunikation
- Ledelsessekretariatet (herunder jura)

De fælles/centrale stabsfunktioner refererer til kommunaldirektøren.

På niveau 2 er der etableret en fælles centerstabsfunktion i de enkelte faglige centre. Både grundet historik, og opgavemæssige forskelle, er der dog betydelige forskelle mellem de enkelte centres stables størrelse og funktion. Det betyder, at der fx på Børn og Unge, Arbejdsmarkedsområdet og på Ældreområdet har været en tendens til at samle flere funktioner på centerniveau, mens der fx i Handicap og Psykiatri samt på Skoleområdet fortsat er en meget decentral model. Dette uddybes senere i analysen.

Således er der også væsentlige forskelle på, hvad de enkelte centre har afsat af administrative ressourcer på centerniveau. Således oplyser Kultur- og Fritidsområdet i de gennemførte interviews, at de kun har én administrative medarbejder på centerniveau. Handicap og Psykiatri oplyser, at de har lidt over 4 medarbejdere med administrative opgaver, mens Børn og Unge samt Ældre oplyser, at de har ca. 10 ansatte, og Sole og Dagtilbud oplyser, at de har ca. 15 ansatte.

På niveau 3 er der på de enkelte virksomheder lokale stabsfunktioner/ administrative enheder, der varetager administrative opgaver på den enkelte virksomhed. Størrelsen heraf er meget forskellig fra 0 administrative medarbejdere til over 18 medarbejdere. Dette kan både henføres til forskelle i virksomhedernes størrelse og opgavesæt, men skyldes tillige væsentlige forskelle i tradition. Herudover er virksomhedsniveauet tillige forskelligt mellem centrene, da der i nogle centre er en række tilbud (fx sociale døgntilbud) under den enkelte virksomhed, mens virksomhedsniveauet i andre centre er den "mindste" lokale enhedstype.

Den nuværende administrative organisation

Baggrunden for den nuværende administrative organisering

Væsentlige dele af den nuværende administrative opgavevaretagelse er decentral, dog med væsentlige forskelle mellem fagcentrene.

Dette kan henføres til et tidligere politisk ønske om en overvejende decentralt opgaveløsning, med store frihedsgrader til de enkelte virksomheder og med begrænset central styring og involvering.

Parallelt hermed har man i Slagelse Kommune oprettet enkelte centrale/fælles funktioner. Dette omfatter bl.a. AS, som både varetager økonomiske og personalemæssige driftsopgaver på tværs af kommunens virksomheder. Hensigten med disse enheder var at samle opgaver og sikre stordriftsfordele, både ressourcemæssigt og ift. den faglige kvalitet.

Med udgangspunkt i den decentralt orienterede grundorganisering og de store lokale frihedsgrader er de fleste af de funktioner og processer, som AS etablerede, dog blevet gjort frivillige for virksomhederne at bruge. Det har fx betydet, at centre og virksomheder blev ressourcemæssigt reduceret ved etableringen af AS, men at flere virksomheder har opretholdt eller genetableret deres lokale administrationer ift. de pågældende opgaver. Herved er der på enkelte områder tale om dobbeltfunktioner. Det betyder, at der i dag er forskelle imellem virksomhederne ift. om de gør brug af de fælles funktioner i AS.

Slagelse Kommune synes derved ikke at have høstet mulige stordriftsfordele godt nok.

Ligeledes er der betydelige forskelle på og store frihedsgrader ift. valg af arbejdsgange og værktøjer på en lang række af de administrative opgavefelter mellem centrene og mellem virksomhederne i kommunen.

Den samlede administrative organisering

Samlet set er den administrative opgaveløsning i Slagelse Kommune mere decentral på det administrative område end mange andre kommuner.

Der er i dag relativt store frihedsgrader for de enkelte centre og virksomheder ift. selv at beslutte den administrative organisering og styring.

Det betyder, at styringsmodeller mv. er forskellige mellem virksomhederne. Ligeledes er der betydelige forskelle mellem centrene, der ikke blot kan henføres til forskelle i opgaveløsningen (men i højere grad historiske og kulturelle forskelle). Dette medfører i flere tilfælde manglende transparens og overblik.

Foruden den decentrale opgaveløsning har Slagelse Kommune etableret en række fælles stabsfunktioner (bl.a. AS). Grundet den historiske tradition for lokal valgfrihed, kan man dog sige, at Slagelse Kommune på dele af det administrative områder har "sat sig mellem to stole" ift. valg af administrativ model – en lokal og en central.

I den kommende analyse vil det fremgå, hvordan den manglende afklaring af den administrative organisering og styringsmodel har betydning for, at der i dag er en række styringsmæssige udfordringer samt væsentlige udfordringer med de fælles tiltag, processer og modeller. Ligeledes er der på en række områder et ikke optimalt samspil mellem de centrale og de lokale enheder (dog med væsentlige forskelle mellem målgruppeområderne).

Det betyder, at der i dag er en del virksomheder, der blot ønsker, at køre tingene selv, og at de fælles enheder begrænses mest muligt. Modsat er der (særligt i direktionen, på centerchefniveau og i de centrale stabe) et ønske om en mere ensartet og fælles styring på tværs af kommunen.

3.1 ØKONOMI

Den overordnede organisering på økonomiområdet

De primære centrale aktører på økonomiområdet i Slagelse Kommune er de 2 centrale stabsenheder Budget, Analyse og Data (BAD) samt Administrativ Service (AS). Herudover varetages økonomiopgaver i de enkelte fagcentre samt på virksomhedsniveau.

Budget, Analyse og Data (BAD)

BAD varetager opgaver inden for økonomi- og dataområdet, og varetager blandt andet:

- Budgetlægning (herunder takstberegning)
- Budgetopfølgning/prognoseudarbejdelse
- Controlling
- Regnskabsafregning (herunder overførsler)
- Udarbejdelse af datarapporter

Administrativ Service (AS)

AS varetager opgaver indenfor økonomi- og lønområdet og blev etableret i 2016 ifm. en større tværgående analyse af de administrative processer i Slagelse Kommune. AS har til formål at understøtte alle kommunens enheder med:

- Bogføring
- Løbende økonomistyring og budgetopfølgning
- Løn- og personaleadministration
- Procesoptimering, support og rådgivning.

Centrene

Centrene har ansvaret for centerets samlede økonomi, men har qua den tidligere decentralt orienterede styringsmodel i Slagelse Kommune ofte haft fokus på myndighedsdelen, mens centerenes virksomheder har kunne ses som mere eller mindre selvstændige økonomiske enheder.

I de gennemførte interviews anføres det, at den tidligere udmelding i Slagelse Kommune var, at centercheferne ikke var budgetansvarlige for virksomhedernes drift, da dette ansvar var placeret entydigt i virksomhederne.

Det anføres, at det nu er blevet indskrevet i kommunens kasse- og regnskabs-regulativ, at centercheferne har det samlede budgetansvar for centerets drift. Det anføres tillige, at dette dog endnu ikke reelt er implementeret i bund, og at der er klare forskelle mellem adfærden i de enkelte centre.

Virksomhederne

Virksomhederne har den daglige økonomiske styring og budgetansvar for egen enhed. Dog med en række klare forskelle mellem centrene jf. ovenstående.

Ressourceforbruget

Der foreligger ikke opgørelser over ressourceforbruget på økonomi-opgaverne, men i de gennemførte interviews er der spurgt ind hertil, hvilket afdækker væsentlige forskelle på tværs af Slagelse Kommunes centre og virksomheder.

Samspillet mellem BAD og AS

Flere interviewpersoner peger på, at de i dag ikke oplever et godt nok og tæt nok samspil mellem AS-økonomi og BAD.

Det medfører, at centrene oplever, at de skal henvende sig to steder i stedet for ét. Herudover oplever centrene en manglende koordination mellem AS og BAD, og centrene oplever en manglende videndeling mellem AS og BAD. Flere centre vurderer yderligere, at den nuværende opdeling ikke er ressourcemæssigt effektivt. Flere foreslår derfor, at de to enheder fusioneres.

I det følgende uddybes opgavevaretagelsen indenfor de større økonomiske hovedopgaver.

Bogføring

Betaling af regninger i en større kommune som Slagelse Kommune er en betydelig opgave. Herudover er korrekt bogføring helt afgørende for retvisende forbrugsoversigter og dermed for en god økonomistyring.

Den primære regningsbetaling er historisk set sket på virksomhedsniveau. Men med etableringen af AS i 2016 blev bogføringsopgaven overvejende flyttet til fra virksomheder og centre til AS. Formålet hermed var at indhente stordriftsfordele (og heraf afledte effektiviseringer) samt at sikre en større ensartethed og kvalitet på tværs af kommunen i opgavevaretagelsen.

I de gennemførte interviews er det blevet oplyst, af det var obligatorisk at benytte AS ved etableringen af AS. Ligeledes blev virksomhederne reduceret i deres administrative ressourcer, og der blev gennemført en samlet effektivisering af bogføringsopgaven i kommunen som helhed. Efterfølgende blev det frivilligt for virksomhederne at benytte AS (jf. den decentralt orienterede styringsmodel i Slagelse Kommune), dog uden at virksomhederne fik deres administrative ressourcer ”retur”, hvis de valgte selv at varetage opgaven.

Dette har betydet, at de fleste virksomheder i dag får AS til at bogføre deres regninger, men at der er klare forskelle mellem virksomhederne i rollefordelingen og den oplevede kvalitet. Dette fremgår af følgende citat *”Det er meget svingende fra virksomhed til virksomhed og center til center ift., hvad der bogføres centralt og decentralt... Der er et frivillighedsprincip i Slagelse ift., om man selv vil varetage bogføring og lønopfølgning, eller man vil have AS indover.”*

Således fremgår det af de gennemførte interviews, at der på dagtilbudsområdet er en fast arbejdsdeling mellem AS og dagtilbuddene, hvor AS står for al bogføring. Det er vores indtryk, at der generelt er et tæt samspil mellem det enkelte dagtilbud og AS i forbindelse hermed, samt at der overvejende er en god tilfredshed hermed.

På de fleste øvrige områder er det tillige AS, der bogfører. Her er der dog mere varierende oplevelser af kvaliteten af AS’ bogføring. Dette synes at varierer fra virksomhed til virksomhed.

Det betyder, at der på nogle centre/virksomheder er en praksis, hvor den lokale administration på virksomheden ikke blot oversender faktura til betaling, men tillige anfører, hvor man mener den enkelte regning skal bogføres samt efterfølgende tjekker om den enkelte faktura nu også er blevet bogført som ønsket. Derved er det vores indtryk, at der kommer fordyrende dobbeltfunktioner i arbejdsgangen.

Flere virksomheder forklarer, at de finder at dette ”dobbeltarbejde” er nødvendigt fordi de ikke synes, at AS bogfører korrekt, og at der er for mange fejl de efterfølgende skal rette. På Arbejdsmarkedsområdet har man taget konsekvensen af denne oplevelse og løser i dag opgaven selv. Her peges der på, at AS er for langt væk fra dem og ikke har den fornødne indsigt i centrets/virksomhedens kerneydelser.

Det er vores oplevelse, at dele af baggrunden herfor kan henføres til manglende ensartethed i brugen af kommunens kontoplan (uddybes nedenstående). Modsat peger AS på, at etableringen af AS har medført, at rettidigheden i betaling af fakturaer er steget fra 65% til 95%, og at korrektheden i bogføringen er steget fra 88% til 99%. (kilde: Slidedæk fra Administrativ Service pr. januar 2023). Der er således ikke et fælles billede af den nuværende situation.

Den generelle praksis i centrene er tillige, at borgerrettede faktura betales af myndighedsfunktionerne (Arbejdsmarked, Børn og Unge, Handicap og Psykiatri mv.) da dette kræver adgang til centrenes individuelle fagsystemer og bevillingspraksis.

På Vej- og Parkområdet bogfører man selv, da man her benytter Navision som primære økonomisystem og ikke Opus.

Beløbsstørrelse på fakturaer

I 2022 betalte Slagelse Kommune ca. 170.000 fakturaer (ex. kreditnotaer). De fordelte sig med følgende beløb:

0-100 kr. = 9%

100-500 kr. = 26%

500-5.000 kr. = 41%

Over 5.000 kr. = 24%

Ovenstående viser, at der indkøbes for en lang række småbeløb. Således fremgår det, at 35% er under 500 kr. Mange af disse småindkøb er på Eurocard, udlæg og indkøbskort (fx til Netto), som tillige er de indkøbsformer, der er forbundet med den største administration. Dette kan tilsige, at Slagelse Kommune sætter fokus på at reducere antallet af de mange (og administrativt tunge) småindkøb.

En opgørelse fra maj 2023 viser, at der i Skole og Dagtilbud samt i Handicap og Psykiatri er over 200 Eurocard pr. målgruppeområde. Dette vurderes umiddelbart højt henset til de store administrative udgifter forbundet med regningsbehandlingen af Eurocard. I de øvrige målgruppeområder er antallet langt mindre (under 25 kort pr. målgruppeområde). I dag er det op til den enkelte leder, hvor mange Eurocard og andre indkøbskort det enkelte tilbud skal have. Dette kan tilsige, at Slagelse Kommune ser på en mulig opstramning af regelsættet på dette område herunder specifikt mulighederne for at reducere antallet af Eurocards i de to centre, der kan reducere det administrative ressourceforbrug forbundet med regningsbetalingen.

Nuværende praksis ift. 2. godkender

Et centralt element i mulighederne for en effektiv regningsbetaling er antallet af godkendende led. Fastlæggelsen heraf skal naturligvis balancere mellem på den ene side en effektiv sagsgang og på den anden side ledelsesmæssigt overblik og sikkerhed ift. eventuelt bedrageri og lignende.

I dag er der en beløbsgrænse ift. bilag, der kræver 2. godkender i Slagelse Kommune på max 5.000 kr. Beløbet er blevet hævet fra 500 kr. med henblik på en mere effektiv regningsbetaling. I dag har de enkelte enheder i Slagelse Kommune følgende beløbsgrænse:

0 kr. = 33% af enhederne

500 kr. = 29% af enhederne

1.000 = 1% af enhederne

Over 1.000 kr. = 38% af enhederne

En lav beløbsgrænse vil give unødigt ekstraarbejde.

Ovenstående viser, at størstedelen af enhederne i Slagelse Kommune har fastholdt en lav beløbsgrænse og ikke overgået til den nye grænse på 5.000 kr. Derved har man ikke realiseret den effektivisering, der reelt er blevet besluttet, ifm. at man øgede beløbsgrænsen.

Kontoplan

I Slagelse Kommune har man indført en fælles smal kontoplan med henblik på at sikre en mere ensartet konteringspraksis.

Samtidig har man dog givet frie ramme ift. oprettelse af PSP-elementer (omkostningssteder). Det betyder, at der er væsentlige forskelle mellem centrenes/virksomhedernes praksis, men også forskelle indenfor samme center (fx Handicap og Psykiatri eller Skoleområdet).

Denne praksis betyder, at konteringspraksis bliver forskelligartet og ikke sammenlignelig samt at man ikke har kunne høster fordelene af den fælles smalle kontoplan. Det store antal PSP-elementer betyder samtidig, at der på udvalgte områder sker en meget detaljeret styring på mindre detaljer.

Det kan tillige medføre, at det bliver mere vanskeligt for AS at sikre korrekt bogføring på tværs af virksomheder, at opgaven bliver unødigt omfattende, samt at det kan vanskeliggøre en yderligere automatisering af bogføringsområdet.

Automatiseret regningsbetaling og brug af betalingsplaner

I de senere år er der kommet et betydeligt øget fokus på de administrative udgifter forbundet med regningsbetaling.

To af de grundhåndtag der er til reduktion heraf er brug af betalingsplaner og brug af "robotter" til automatisk regningsbetaling.

Det er vores indtryk, at brugen af betalingsplaner i dag er meget forskelligartet mellem virksomhederne, og at der potentielt kan være et effektiviseringspotentiale her.

Ift. brug af automatisk regningsbetaling er det vores indtryk, at Slagelse Kommune i dag gør brug heraf i større omfang. AS peger dog i de gennemførte interviews på, at der er udfordringer i samarbejdsfladerne mellem AS og virksomhederne/centrene ift. automatiseringsområdet, fx ved ændringer i leverandørforhold eller priser, som ikke kommunikerer til AS og dermed medfører forkerte betalinger, som efterfølgende skal ændres.

Ligeledes peger AS på, at der er en række øgede muligheder for automatisering, der endnu ikke er indhentet. Vi har dog i nærværende analyse ikke analyseret de konkrete afgrænsninger og arbejdsgange, men det er vores anbefaling, at der også fremadrettet sættes fokus på om brugen af automatiseret betaling kan udbrede yderligere.

Budget og takster

Budgetudmeldingen

Den overvejende arbejdsgang ift. budgetudmelding er følgende:

1) BAD udarbejder ud fra det politisk vedtagne budget budgetrammer til centre og virksomheder. Dette kan enten ske ud fra en fremskrivning af sidste års budget, ved en kombination af sidste års budget og en tilhørende budgetfordelingsmodel (fx dagtilbudsområdet eller skoleområdet), eller ved udmelding af 0-budgetter (som det bl.a. er tilfældet i Handicap- og Psykiatri, hvor slagsindtægten fra myndighed i Slagelse og fra andre kommuner skal balancere med virksomhedens udgifter).

2) I nogle centre hjælper AS den lokale ledelse med at fordele virksomhedsrammen til de enkelte tilbud (fx plejecentre og dele af Handicap og Psykiatri). I andre centre sker en sådan fordeling i virksomhedens ledelse uden inddragelse af AS. Det fremgår af de gennemførte interviews, at der i dag er store forskelle mellem budgettildelingsmodellerne mellem de forskellige målgruppeområder.

3) I nogle virksomheder og tilbud hjælper AS med fordelingen af budgettet på de enkelte udgiftsposter, mens andre virksomheder og tilbud gør dette selv.

Det er vores indtryk, at der lokalt er store frihedsgrader til lokalt selv at beslutte budgetfordelingen, så længe den samlede budgetramme overholdes. Dette fremgår tillige af følgende citat: *"Budgetrammer kommer ovenfra – men her efter er der fri leg, så længe vi har styr på rammen"*.

En meget lokal budgetfordeling kombineret med store frihedsgrader til brug af PSP-elementer i kontoplanen kan derved reducere transparens og mulighed for sammenligninger på tværs af tilbud. I nogle virksomheder (fx plejecentrene) synes der dog, at være påbegyndt en mere ensartet model på tværs af virksomhederne.

Fra vores analyse af Center for Handicap og Psykiatri fremgik det, at der var begrænsede ressourcer i BAD til at sikre en kvalificeret varetagelse af budgettildeling, takstberegning, prognoseudarbejde, controlling, analyser mv.

Det er vores indtryk, at dette tillige gælder ift. de øvrige centre. Således er der flere interviewpersoner, der peger på, at de oplever kvalitetsmæssige udfordringer i budgettildelingene fra BAD. Bl.a. peges der på:

- *"Der er ikke godt nok styr på budgetrammen"*
- *"Der har ikke været overblik over de mange ændringer i budget pga. bl.a. effektiviseringer, uklare arbejdsgange, personaleudskiftninger – så der er ikke et fælles udgangspunkt og overblik. Ikke et klart overblik over økonomi og budget og de politiske beslutninger."*
- *"Vi modtager ikke hjælp og vejledning fra BAD ift. fordeling af budgetreguleringer. Vi får bare en samlet budgetjustering, og så må vi selv finde ud af, hvordan det skal se ud. Det gælder også besparelser. De nedjusterer bare vores konto, men de sender ikke info herom."*

Transparent og korrekt budgettildeling (og regulering) er en central forudsætning for en kvalificeret økonomistyring. De anførte kritikpunkter ift. budgettildeling og regulering fra en række interviewpersoner er derfor centrale og bør tillægges opmærksomhed.

Takstberegningen

I den gennemførte analyse af Center for Handicap og Psykiatri blev der foretaget en dybere analyse af takstberegningsmodellen. Heraf fremgik det, at det er controlleren i BAD, der årligt udarbejder takster for de enkelte tilbud. Dette baseres i overvejende grad på informationer indmeldt af de enkelte virksomheder (forventet udgiftsbehov og belægningsprocent).

Ligeledes viste analysen, at der ikke var en entydig sammenhæng mellem takst og budget, at taksterne ikke var udgiftsægte, samt at der ej heller var en entydig sammenhæng mellem takst og afledt støtte til den enkelte borger.

Det er vores indtryk, at det er samme grundmodel, der benyttes på øvrige områder, hvor der er salg til andre kommuner (fx specialundervisningsområdet).

Dette kan tilsige, at der sættes fokus på at revurdere processen/metoden ifm. takstberegning i hele kommunen, samt at det sikres, at taksterne er retvisende og udgiftsægte.

Budgetopfølgning

Budgetopfølgningen i Slagelse Kommune sker månedligt (dog typisk med undtagelse af januar og juli), mens den politiske afrapportering sker kvartalsvist.

På virksomhedsniveau og tilbudsniveau sker opfølgningen enten i et samarbejde mellem AS og virksomheden, eller virksomheden gør det selv. Dette er derved endnu et eksempel på de store lokale frihedsgrader i styringsmodellen. Det samme gælder de processer og værktøjer som benyttes i budgetopfølgningen, som på flere områder tillige er valgfrie i de enkelte virksomheder og tilbud.

Som illustration på forskellene ses følgende:

- På dagtilbudsområdet er det vores indtryk, at der overvejende er et tæt og formaliseret samarbejde mellem AS og den enkelte daginstitution, hvor konsulenten fra AS typisk har lavet et forbrugstræk, som så gennemgås mellem konsulenten og lederen af daginstitutionen, og hvor konsulenten fra AS har overblik over, hvad der er bogført, hvad der er kommet af refusionsindtægter mv. Enkelte dagtilbudsledere varetager dog en større del selv. Tilsvarende billede tegner sig ift. hjemme- og sygeplejen.
- På skoleområdet er der væsentlige forskelle mellem skolerne. På nogle skoler har AS en større rolle ifm. opfølgningen, mens det på andre skoler alene er skolelederen og skolesekretæren, der foretager opfølgningen.
- På Arbejdsmarkedsområdet har man månedlige møder mellem centerchef og afdelingsledere på baggrund af afdelingsledernes indmeldinger i NemØkonomi, men uden inddragelse af AS.
- På Vej- og Parkområdet foretages opfølgningen helt uden AS' involvering.
- På virksomhederne i Handicap og Psykiatri er der en enkelt virksomhed, der er pålagt brug af AS, nogle virksomheder har en mindre involvering af AS og andre igen har slet ingen involvering af AS.

Når virksomheden har foretaget budgetopfølgningen indtaster virksomheden eller AS prognosen i NemØkonomi (med den budgetansvarlige leder som afsender).

Tilsvarende udarbejder centrene budgetopfølgninger og prognoser på konto 6 forbrug i centeret og eventuelle myndighedsfunktioner. Her kan centrene få sparring fra BAD, men det er vores indtryk, at dette tillige varierer meget mellem centrene.

I interviewene peges der ligeledes på, at der er store forskelle i centerchefens rolle mellem centrene. Således peger Børn og Unge på, at de kører et tæt parløb mellem centeret og BAD, og at processen den senere tid er blevet formaliseret. I andre centre synes samspillet meget mere sporadisk.

Prognoserne fra virksomheder og centre modtages i BAD.

Flere centerchefer peger på, at de generelt oplever, at der i dag er en manglende tydelighed i budgetopfølgningsprocessen, herunder rolle og ansvar.

Yderligere peges der på, at der i dag ikke er et fælles målbillede for, hvad der er god økonomistyring på tværs i kommunen.

Controlling ifm. budgetopfølgningen

Når BAD har modtaget prognoseinput fra virksomheder og centre skal de dels foretage en controlling og dels udarbejde en samlet prognose for hele målgruppeområdet. Det er vores indtryk, at der er afsat meget begrænsede ressourcer til controllingopgaven i BAD, og at der generelt er en tale om en meget begrænset controlling. Bl.a. fremgår følgende af interviewene:

- *"De vender aldrig tilbage på vores prognose. Vores bud er det, der går videre."*
- *"Det sker at vi får lidt spørgsmål fra BAD, men kun hvis jeg indmelder merforbrug eller store mindreforbrug."*

Ligeledes peger BAD på, at ”Det er svært at kontrollere, hvad der sker ude i virksomhederne, fordi de er så autonome. Det er ugenomsigtigt for os, hvad der foregår derude, så vilkårene er dårlige – og det vil vi gerne gøre op med.”

På nogle målgruppeområder peges der på, at der er en fast mødevirksomhed mellem BAD og AS ifm. den månedlige opfølgning, mens det på andre målgruppeområder ikke synes at finde sted eller kun i meget begrænset omfang.

Systemer og værktøjer ifm. budgetopfølgningen

Som udgangspunkt bruger alle virksomheder og centre Nemøkonomi som værktøj i budgetopfølgningen. På anlægsområdet, bruges Anlægsportalen. Herudover er der Vej og Park, der bruger Navision.

Nogle virksomheder bruger alene Nemøkonomi, mens andre supplerer med udtræk fra økonomisystemet (Opus) og andre igen bruger lokale regneark, som har en ønsket og selvstændigt udarbejdet opbygning. Herefter tages tallene i Nemøkonomi.

De fleste oplever, at Nemøkonomi giver et fint overblik i økonomistyringen, men der er også en række interviewpersoner der peger på, at de ikke oplever, at systemet kan det, det bør kunne. Et af de kritikpunkter der går igen i flere interviews er, at Nemøkonomi kun opdateres én gang pr. md. Der peges på, at dette medfører, at lederen (eller den administrative medarbejder) selv skal gå og huske en lang række ting eller taste forbrug (eller indtægter) manuelt i Nemøkonomi, og så huske at slette dem igen, når systemet bliver opdateret. Dette giver anledning til fejl.

Brug af aktivitetsdata

Det er vores indtryk, at der er store forskelle i brugen af aktivitetsdata ifm. budgetopfølgningen, samt at der ikke er krav om konsekvent og systematisk brug af faste data ifm. budgetopfølgningen.

Budgetopfølgningsmøder i centeret

Det er vores oplevelse, at der kun i meget begrænset omfang er tale om systematiske budgetopfølgningsmøder mellem virksomhedsledere og centerchefer. Det er generelt vores indtryk, at budgetansvaret fortsat i langt overvejende grad er placeret hos virksomhedslederne, og at der er væsentlige forskelle mellem centerchefernes involvering i den samlede økonomistyring for centeret.

Det fremgår således af interviewene, at der er en lang række virksomhedsledere, der kun drøfter økonomi med deres centerchef, hvis de har store afvigelser.

Centerchefernes rolle som budgetansvarlige

Som anført ovenstående, synes der at være væsentlige forskelle i centerchefernes rolle ift. den konkrete varetagelse af det samlede økonomiske og styringsmæssige ansvar i centrene.

Det er ligeledes vores generelle indtryk, at der i centrene generelt er få dedikerede ressourcer til at understøtte centercheferne heri. Endelig er centerchefernes detaljerede indsigt i den økonomiske drift af de enkelte virksomheder begrænset i de centre, hvor der er en meget decentral styringsmodel (fx Handicap og Psykiatri samt Skoleområdet).

Samspil ifm. budgetopfølgningen

Flere interviewpersoner peger på, at samspelet med og kvaliteten af indsatsen både i BAD og i AS er personafhængig.

Modsat peger både AS og BAD på, at samspelet med virksomheder og centre er meget afhængig af lederens fokus og økonomiske overblik, samt at samspelet er præget af manglende fælles processer og arbejdsgange og fortsat meget store lokale frihedsgrader.

Samlet set er der flere der peget på, at det pt. er uklare roller og ansvar ifm. budgetopfølgninger, og at der er forskellige perspektiver på disse roller og ansvar.

Kvaliteten af budgetopfølgningen

Der er stor variation i synet på kvaliteten af den nuværende budgetopfølgning. Nogle virksomhedsledere og centerchefer peger på, at der generelt er en fin kvalitet, mens andre peger på manglende kvalitet og generel usikkerhed om både budget og forbrug.

Det er BAD og AS oplevelse, at kvaliteten af de udarbejdede budgetopfølgninger er varierende. Ydermere er der politisk (og fra direktionen) et ønske om øget præcision i budgetopfølgningen, herunder at undgå økonomiske "overraskelser".

En af de udfordringer der peges på er, at der ofte indmeldes fuld forbrug ved årets start og så først mindreforbrug meget sent ved årets afslutning. Og ift. merforbrug peges der på, at der kan være incitament til kun at indmelde merforbrug på under 5% eller 1,0 mio. kr., da man derved ikke skal udarbejde en økonomisk handleplan.

Regnskab

Processen omkring regnskabsafklæggelse følger i overvejende grad processen ifm. budgetopfølgning. Dog med et øget fokus på overførsler.

Tidligere har der været fuld overførselsret på over- og underskud for virksomhederne, hvilket ikke nødvendigvis var optimalt ud fra en samlet centerbetragtning og kunne være en udfordring, da det ikke var koordineret med kommunens likviditetsstyring. Fra regnskab 2023 er dette dog ændret, så virksomhederne kun har mulighed for overførsel af 3% i mindreforbrug (men fortsat hele merforbruget).

I forbindelse med regnskabsafklæggelsen gennemføres der i Slagelse Kommune ikke en systematisk evaluering af regnskabsresultatet ift. om den enkelte virksomhed/center rammer rigtigt i deres prognoser. Dette sker kun ad hoc. Derved mistes potentielt vigtig læring i den fremtidige styring.

Økonomiske analyser

Det er vores generelle oplevelse, at der i dag kun er få ressourcer dedikeret til økonomiske analyser.

Såfremt de foretages, sker dette ofte på den enkelte virksomhed. Herudover foretages i forskellig grad analyser på centerniveau i de enkelte centre, hvilket i nogle tilfælde kan være i samspil med BAD.

Der er centralt kun meget begrænset analyseressourcer, der kan bruges til tværgående eller større analyser.

I interviewene peges der på, at dette (kombineret med den decentralt orienterede styringsmodel og de store lokale frihedsgrader) betyder, at fx optimeringstiltag "... sker i hver vores virksomhed, men den viden deles ikke. Der er ikke nogen centralt, der kan sikre dette og understøtte de decentrale virksomheders optimeringsarbejde."

Politiske oplæg med økonomisk indhold

Udarbejdelsen af indstillinger med økonomisk indhold til det politiske niveau er overordnet delt mellem centrene og BAD.

BAD har overvejende ansvaret for sager, der går til Økonomiudvalget og Byrådet, mens de enkelte centre overvejende selv skriver det økonomiske indhold i sager til "eget" udvalg. Uanset udvalg skal BAD dog ind over alle sager med økonomisk indhold.

I det formelle sagsflow er det generelt fastlagt, at BAD skal inddrages i udvalgsager med økonomiske konsekvenser i god tid, inden sagen går til politisk behandling. Oplevelsen i BAD er, at dette ikke fungerer pt., da man ofte inddrages for sent eller slet ikke.

Det anføres i interviewene, at ovenstående medfører, at der i dag er væsentlige forskelle i de økonomiske beskrivelser i de politiske sager. Det gælder både form, men også dybde og kvalitet.

Direktionen peger på, at dette medfører, at en række af de sager, der rammer fx byrådet fra de forskellige centre er ret forskellige i form og kvalitet, hvilket en række politikere tillige har rejst kritik af.

Yderligere betyder det, at det samlede overblik på tværs af centre kan blive vanskeliggjort for både direktion og politikere.

Se yderligere beskrivelse af de politiske sager generelt i nedenstående afsnit 3.3.

Økonomisk ledelsesinformation

Kvalificeret økonomisk ledelsesinformation er centralt for ledelsens beslutningsgrundlag, en god styring og en god opfølgingsdialog i styringskæden.

Den økonomiske ledelsesinformation kommer overvejende fra Nemøkonomi, samt manuelle udtræk fra Opus og egne regneark. Herudover har kommunen et ledelsesinformationssystem (LIM), som dog ikke er fokuseret på den økonomiske ledelsesinformation.

Det er vores indtryk, at der ikke i Slagelse Kommune arbejdes med fælles standardpakker for økonomisk ledelsesinformation. Det betyder, at man i de enkelte enheder selv trækker de data man finder relevante, og at data er forskellige mellem de enkelte fagområder (omfang, fokus og formater). Som led heri er det vores indtryk, at der flere steder er en begrænset systematisk brug af aktivitetsdata til at kvalificere den økonomiske styring.

Det er vores vurdering, at dette reducerer fokus, systematik og transparens i den økonomiske styring.

Som et eksempel på manglende fokus i brugen af data udtaler en af interviewpersonerne: *"Vi har sådan set mange data – men hvad vil vi styre på? og hvordan kommunikerer vi det til politikerne. Det burde vi gøre mere klart."*

Generelt er det vores indtryk fra interviewene, at ledelsesinformation produceres mange steder i kommunen. Det gælder både i de centrale stabe, på center-niveau og i en række af de større virksomheder. Men det er samtidig vores indtryk, at det sker overvejende ukoordineret og uden fælles retning og strategi.

Anlægsområder

I de gennemførte interviews peges der på, at styringen af anlægsområdet i en årrække har haltet. Dette gælder dels eksekveringen af de planlagte aktiviteter (som også har udfordret mange andre kommuner), men også den økonomiske styring af området.

Slagelse Kommune har derfor iværksat et nyt tiltag med en styrket koordinering mellem aktørerne på anlægsområdet. I interviewene er der flere der peget på, at dette har styrket koordineringen og styringen af området, men at man bestemt ikke er i mål.

Indkøbsområdet

Slagelse Kommune har som andre kommuner haft fokus på at styrke indkøbsområdet. Dette gælder både udbudsdelen samt fælles indkøb via kommunens indkøbssystem Rakat.

Staben Indkøb og Forsikring driver og understøtter indkøbs- og udbudsindsatsen.

Flere interviewpersoner peger på, at ovenstående har styrket indkøbsområdet generelt. Dog peges der på, at det (jf. Slagelse Kommunes historiske styringsmodel) på mange områder fortsat er valgfrit, om man vil benytte de fælles tiltag.

Det betyder fx også, at det er op til den enkelte lokale leder, hvor mange Eurocard som det enkelte tilbud skal råde over.

Dette kan indikere, at Slagelse Kommune ikke fuldt ud udnytter de potentialer, som de nye og fælles tiltag giver mulighed for.

Yderligere er der større indkøbsområder fx køb af sociale tilbud (som ofte har et meget betydeligt beløb pr. indkøb), hvor der ikke arbejdes indkøbs-strategisk. Dvs. at det alene er op til de enkelte myndighedsafdelinger (ofte den enkelte socialrådgiver) at foretage indkøb af døgnpladser og lignende (som i nogle tilfælde koster flere mio. kr. pr. plads). Her vurderer vi, at Slagelse Kommune med fordel kan hente inspiration fra andre kommuner.

Enkelte lokale interviewpersoner peger i interviewene på, at de gerne så, at Indkøb og Forsikring var endnu bedre til, tidligt at inddrage de lokale arbejdspladser, der reelt skal bruge indkøbsløsningerne eller de nye udbud.

Økonomi - Opsamling

Opsamlende viser analysen, at den nuværende organisering og opgavevaretagelse på økonomiområdet er kendetegnet ved en høj grad af lokal opgavevaretagelse og med betydelige lokale frihedsgrader.

Den økonomiske styring er i dag delt mellem virksomhederne, centrene, AS og BAD. Analysen viser, at rollefordeling mellem parterne er meget forskelligartet mellem målgruppeområderne, og at der ikke på alle målgruppeområder er tilstrækkelig klar rolleafklaring.

- Slagelse Kommune bør overveje en mere ensartet og tydelig rollefordeling på økonomiområdet.

Det fremgår tillige, at der på en række områder ikke er fælles styringskoncepter, processer og værktøjer, da dette fastlægges af den enkelte virksomhed/center. Ligeledes er det frivilligt at benytte andre fælles modeller og værktøjer.

Det er vores indtryk, at de store forskelle mellem enhederne og de tilhørende store frihedsgrader medfører en risiko for en fragmenteret styring, en manglende transparens og et manglende tværgående overblik.

- Slagelse Kommune bør overveje styrket brug af fælles og obligatoriske processer og værktøjer i den økonomiske styring. Herunder afklar hvor der bør være fælles metoder og processer, og hvor der bør være frihedsgrader.

Yderligere fremgår det af analysen, at Slagelse Kommune på en række områder har sat sig mellem 2 stole i sin styringsmæssige tilgang. På den ene side en meget lokal forandret styring med store frihedsgrader og på den anden en række fælles og centrale funktioner (bl.a. AS). Da brugen af de fælles og centrale funktioner på en række områder er frivilligt, er det vores indtryk, at Slagelse Kommune ikke har høstet alle de stordriftsfordele, som var intentionen. Det er vores vurdering, at Slagelse Kommune med de to modsatrettede retninger ikke har sikret en tydelig og klar økonomisk styring.

- Slagelse Kommune bør overveje at foretage et mere klart og konsekvent valg af styringsmodel. Herunder hvad der bør være centralt og fælles, samt hvad der bør være lokalt og frivilligt.

Bogføring

Analysen af bogføringsområdet viste, at virksomhederne i dag har store frihedsgrader ift. brugen af AS. De fleste virksomheder gør dog brug af AS. Ligeledes fremgik det af analysen, at der på enkelte områder er dobbeltfunktioner mellem virksomhederne og AS ift. fastlæggelse af korrekt kontering. Dobbeltfunktioner er ressourcemæssigt u hensigtsmæssigt.

- Slagelse Kommune bør overveje at finde en mere entydig rolle- og ansvarsmodel på bogføringsområdet.

Analysen viste, at 35% af indkøb i Slagelse Kommune er under 500 kr. pr. faktura og at mange af disse indkøb sker på Eurocard, udlæg og indkøbskort (fx til Netto). Henset til de høje administrative udgifter forbundet hermed, bør Slagelse Kommune undersøge mulighederne for at reducere antallet af småindkøb.

- Slagelse Kommune bør analysere mulighederne for opstramning af reglerne for småindkøb og indførelse af incitamenter, der kan reducere antallet af småindkøb og det administrative ressourceforbrug forbundet hermed.

Analysen viste ligeledes, at den nuværende beløbsgrænse for 2. godkendelse kun i meget begrænset omfang følges, da de fleste enheder reelt har en meget lavere beløbsgrænse. Dette giver unødige administrativt ekstraarbejde.

- Slagelse Kommune bør overveje at hæve beløbsgrænsen for 2. godkender på en lang række enheder

Yderligere viste analysen, at virksomhederne har meget store frihedsgrader ift. oprettelse af PSP-elementer. Herudover er der områder, hvor hver virksomhed har egen kontoplan (fx skoleområdet). Det medfører, at Slagelse Kommune ikke har kunne høste de fulde effekter af den fælles smalle kontorplan, samt at konteringsopgaven er blevet mere omfattende end nødvendigt, og at transparensen mellem områderne ift. økonomistyringen er blevet reduceret.

- Slagelse Kommune bør overveje mere fælles retningslinjer for brug af PSP-elementer og fælles kontoplan.

Økonomi - Opsamling

Endelig viste analysen, at Slagelse Kommune har en uensartet brug af betalingsplaner, samt at det vurderes, at der er øgede muligheder for automatisering af regningsbetaling.

- Slagelse Kommune bør overveje en mere ensartet brug af betalingsplaner og undersøge mulighederne for øget automatisering af regningsbetalingen.

Budget og takster

Analysen af budget og takster viser, at der er store lokale frihedsgrader til lokalt selv at beslutte budgetfordelingen, så længe den samlede budgetramme overholdes.

Ligeledes fremgår det, at der i BAD er få ressourcer afsat til opgaven, samt at der på nogle målgruppeområder opleves kvalitetsudfordringer ift. at sikre klare budgetrammer og klare budgetjusteringer hen over året. Dette skaber usikkerhed og inoptimal økonomistyring. Slagelse Kommune bør sikre, at centres og virksomheders budgetter (og de tilhørende budgetjusteringer hen over året) er retvisende. Ligeledes bør det sikres, at forudsætningerne bag budgetrammen er klare.

- Slagelse Kommune bør overveje, hvordan der skabes øget klarhed ift. budgetterne og forudsætningerne bag.

Endelig fremgik det af analysen, at takstberegningen i dag ikke sikre retvisende og udgiftsægte takster.

- Slagelse Kommune bør undersøge, hvordan kommunens takster bliver mere retvisende og udgiftsægte.

Budgetopfølgning og regnskab

Analysen af budgetopfølgning og regnskab viser, at der er væsentlige forskelle mellem budgetopfølgningen på de enkelte målgruppeområder. Det gælder både proces, metode og værktøjer.

Det beskrives ligeledes, hvordan BAD og AS oplever, at kvaliteten af de udarbejdede budgetopfølgninger på målgruppeområderne er varierende i kvalitet. Ligeledes fremgår det, at der fra politisk side (og fra direktionen) er et ønske om øget præcision i budgetopfølgningen (færre overraskelser).

- Slagelse Kommune bør overveje, hvordan der sikres mere retvisende og præcise budgetopfølgninger. Herunder om der bør fastlægges fælles processer, metoder og værktøjer, der kan understøtte en øget præcision.

Af analysen fremgår det yderligere, at den nuværende controlling af virksomhedernes og centrenes budgetopfølgning (fra BAD) er sårbar og ikke tilstrækkelig ressourcemæssigt prioriteret. Dette kan medføre usikkerhed og manglende korrektheden af den samlede budgetopfølgning på målgruppeområderne.

- Slagelse Kommune bør overveje, hvordan der kan ske en styrke controlling af virksomhedernes og centrenes budgetopfølgning.

Herudover viser analysen, at der på centerniveau kun sker en begrænset opfølgning på centerets samlede økonomi, og at der ikke vurderes at være systematiske økonomidrøftelser mellem virksomhedsledere og centerchefer. I analysen fremgik det tillige, at centerchefens rolle som budgetansvarlig er uklar (og tolkes forskelligt) og at mulighed for at varetage budgetansvar for centerets samlede økonomi ikke vurderes tilstrækkeligt understøttet.

- Slagelse Kommune bør overveje, hvordan der kan ske en præcisering af centerchefens rolle og ansvar som budgetansvarlig og sikre en fornøden understøttelse heri.

Endelig viser analysen, at der i forbindelse med regnskabsaflæggelsen ikke gennemføres en systematisk evaluering af regnskabsresultatet ift. om den enkelte virksomhed/center rammer rigtigt i deres prognoser. Derved mistes vigtig læring i den fremtidige styring.

- Slagelse Kommune bør overveje, om der ikke bør indføres en sådan systematisk evaluering for at sikre fremadrettet læring.

Økonomiske analysekraft

Analysen af den økonomiske analysekraft viser, at Slagelse Kommune kun i begrænset omfang råder over analyseressourcer til gennemførelse af større eller tværgående økonomiske analyser.

Økonomi - Opsamling

- Slagelse Kommune bør overveje at fastlægge, på hvilket niveau (BAD eller centerniveau) der bør være afsatte ressourcer, til at kunne gennemføre økonomiske analyser.

Politiske oplæg med økonomisk indhold

Analysen viser, at de politiske oplæg med økonomisk indhold ofte har uensartet indhold og dybde afhængig af det enkelte center, der har udarbejdet sagen. Dette giver manglende fælles overblik og transparens.

- Slagelse Kommune bør overveje, hvordan det sikres, at de politiske sager med økonomisk indhold er mere ensartet i deres udformning og kvalitet.

Økonomisk ledelsesinformation

Analysen viser, at den økonomiske ledelsesinformation udarbejdes flere steder i kommunen, men at det er overvejende ukoordineret og uden fælles retning og strategi.

- Slagelse Kommune bør overveje, at fastlægge en fælles strategi for, hvilke økonomisk ledelsesinformation der bør udarbejdes, og hvem der bør udarbejde den.

Indkøbsområdet

Analysen viser, at Slagelse Kommune ikke fuldt ud udnytter de potentialer, som de fælles tiltag på indkøbsområdet giver mulighed for. Dette kan bl.a. henføres til de fortsatte store frihedsgrader ift. brugen af de fælles løsninger.

Yderligere viser analysen, at der er mulighed for at styrke indkøb på andre områder fx køb af sociale tilbud.

- Slagelse Kommune bør overveje at stramme op på de fælles krav til indkøb samt overveje mulighed for indkøbsfaglig opkvalificering af køb af sociale tilbud.



3.2 PERSONALE OG HR

Den nuværende organisering og opgavevaretagelse

Inden for denne opgavekategori fokuseres på følgende opgavetyper:

- Løn og ansættelse
- Personalejura
- HR
- Arbejds miljø/MED

I det følgende beskrives den nuværende organisering og opgavevaretagelse på de pågældende opgavetyper. Ligeledes beskrives de oplevede styrker og udfordringer forbundet hermed på de enkelte opgavetyper.

Organisering og roller

AS varetager opgaver i forhold til løn og ansættelse i samarbejde med Personalejura.

Arbejds miljø og MED-organisationen varetages i HR uddannelse.

HR opgaver løses kun i meget begrænset omfang.

Løn og ansættelse

Rollefordelingen mellem AS, Personalejura og de enkelte fagcentre/virksomheder i forhold til løn og ansættelse er procesmæssigt klart defineret, selvom opgavesnittet eller praksis ikke altid opleves tilsvarende tydeligt.

Ift. ansættelse varetages en lang række opgaver af den enkelte virksomhed/center via selvbetjeningssystemet til ansættelse (Signatur). Virksomhederne/centre står selv for oprettelse af medarbejderen, indhentning af straffeattester, indplacering lønmæssigt mv. Ift. stillinger der kræver børneattest, er der udviklet en robot, der sikrer indhentning heraf. Herefter overtager AS og indplacerer medarbejderen ift. overenskomstkode, udarbejder ansættelsesbrev mv.

Ift. indhentelse af straffeattester er der igangsat et arbejde med udvikling af en automatisk indhentning heraf med en robot (på samme måde som det sker med børneattester).

Fra fagcentrenes/virksomhedernes side er der forskellige oplevelser i forhold til samarbejdet. For nogle centre opleves sparringen fra AS-løn mindre afgørende, og der er en oplevelse af, at man udfører store dele af ansættelsesprocessen selvstændigt og uden det store behov eller støtte fra AS. For disse fagcentre stilles der større spørgsmål ved den nuværende opgaveløsning, når man samtidigt har afleveret ressourcer til en central opgaveløsning. Andre centre oplever større og god hjælp fra AS og den medarbejder, der er tilknyttet deres center. Her er der en oplevelse af, at AS er meget serviceminded.

Decentral gives der udtryk for, at personaleomsætningen i AS har været høj, og at dette også spiller ind på deres indbyrdes samarbejdsrelation op dermed også den fælles opgaveløsning.

I forhold til ansættelsesprocessen er følgende konkrete udfordringer i processen italesat i forbindelse med interviewene:

Personale og HR

- Nogle oplever ikke at arbejdsdelingen mellem AS og Personalejura er klar og entydig. Dette bunder bl.a. i en oplevelse af, at AS ikke har kompetencen til at rådgive om fx lønindplacering og derfor spørger man i stedet i Personalejura, hvor man oplever at indsigten i overenskomsterne er større. Dette kan skabe forvirring ift. rollefordelingen. Flere interviewpersoner peger på, at de ikke forstår, hvorfor AS-løn og Personalejura ikke er én og samme enhed.
- Nogle interviewpersoner oplever, at arbejdsgangene omkring "rollebaseret indgang" er tunge og uhensigtsmæssig, mens andre finder systemet nemt og tilgængeligt.
- En række interviewpersoner peger på, at der generelt fortsat benyttes for mange manuelle blanketter i forbindelse med indberetninger mv. Her ønskes yderligere etablering af digitale løsninger.
- AS peger på, at dokumentationen i for mange sager ikke kommer rettidigt, hvilket giver for mange tilbageløb.
- Ifølge interviewpersoner peger TR på at de oplever at lederne i de senere år på nogle områder har fået dårligere styr på overenskomsterne, hvilket medfører flere fejl i ansættelsesprocessen.

Lønforhandlinger foretages i den enkelte virksomhed/center, men der kan trækkes på rådgivning hos Personalejura og i AS. Her er det centralt at pege på, at der i dag ikke er en fælles lønpolitik (og ej heller fælles lønbånd) i Slagelse Kommune. Det betyder, at der i dag er forskellige lønniveauer og vilkår mellem de enkelte fagcentre/virksomheder. Der er eksempler på, at dette har ført til uhensigtsmæssig intern konkurrence om medarbejdere mellem virksomhederne i kommunen, og at medarbejdere der har skiftet ansættelse i Slagelse Kommune, er blevet løftet med 10.000 kr. månedligt.

En del af kompleksiteten ved at drive lønområdet er, at der på tværs af Slagelse Kommune i dag er 434 lokalaftaler (221 forhåndsaftaler og 213 lokal- og arbejdstidsaftaler). Der er en fælles og udbredt holdning om, at dette bør harmoniseres og forenkles.

Yderligere medfører de mange forskellige lokalaftaler på nogle målgruppeområder væsentligt merarbejde ifm. den administrative lønbehandling. Dog er der områder (skoleområdet), som har indført en mere fælles lokalaf tale.

Den løbende lønstyring sker decentralt i den enkelte virksomhed via udtræk fra NemØkonomi. Enkelte steder bruger fortsat egne regneark. De gennemførte interviews afdækker, at der er store forskelle mellem virksomhedernes brug af AS til den løbende lønopfølgning. På samme måde som den generelle budgetopfølgning er der nogle virksomheder, der peger på, at de har et tæt samarbejde med AS, hvor de sammen følger op månedligt, mens andre virksomheder ikke inddrager AS heri.

I forhold til den løbende lønstyring har AS også afholdt en række café-møder for lederne på tværs af Slagelse Kommune idet der opleves fejl eller manglende fristoverholdelse eller manglende brug af de rette koder. Dette betyder, ifølge AS, at der ikke altid bliver hentet den refusion, der er mulig.

Personalejura

Personalejura er organisatorisk forankret i ØDH. Der opleves bredt i organisationen, at der leveres god og kvalificeret sparring i vanskelige personalesager. De opleves tilgængelige og kan i særlige tilfælde medvirke i samtaler – men hovedreglen er sparring og rådgivning.

Der er en oplevelse i Personalejura af, at det primært handler om brandslukning i en lang række af deres sager, og at disse sager bliver flere og flere. Det er som oftest centre/virksomhedernes viden om personaleområdet og behovet for løbende dokumentation i personalemapperne, som er udfordringen.

Personalejura efterlyser selv i højere grad, at kunne rådgive og give sparring, der mere er orienteret imod "hjælp til selvhjælp" decentralt. Både for at frigive egen tid, og for at kompetenceopbygge decentralt og forebygge at personalesager udvikler sig uhensigtsmæssigt.

HR

Slagelse Kommune har ikke en egentlig HR-enhed ift. opgaver så som lederudvikling, organisationsudvikling, kompetenceudvikling, rekruttering, fastholdelse, sygefraværsindsats, onboarding mv.

HR-opgaverne varetages overvejende lokalt i fagcentret eller i virksomhederne. Der er ikke ansat egentlige HR-medarbejdere centralt eller decentralt, men opgaver i tilknytning til HR-området varetages som delopgaver af ledere og fagpersonale i det enkelte center og/eller på de enkelte virksomheder.

Der synes ikke at være systematiske samarbejder på tværs af centrene eller på tværs af virksomhederne inden for samme center (og ej heller på tværs af kommunen) ift. HR-området (fx ift. håndtering af rekrutteringsområdet).

Et af de områder flere peger på er udfordret, er onboarding af ledere i Slagelse Kommune. Det betyder, at lederne ofte ikke bliver klædt godt nok på ift. bl.a. krav, forventninger og værktøjer.

Der er udarbejdet et fælles MUS-koncepter, men det er frivilligt, om man vil benytte det. Det betyder, at praksis i dag er meget forskelligartet på tværs af kommunen.

Den seneste personalepolitik for Slagelse Kommune er udarbejdet i 2016/2017.

Hos langt de fleste interviewpersoner efterlyses generelt et større tværgående fokus på centrale og tværgående HR-relaterede opgaver så som rekruttering, ledelsesudvikling, kompetenceudvikling, sygefraværsindsatser mv. Ligeledes efterspørges en fælles enhed, der kan understøtte virksomheder og centre heri. Enkelte virksomheder ønsker dog ikke fælles HR-tiltag, men ønsker dette fastlagt lokalt på den enkelte virksomhed.

Arbejds miljø og MED

Indtil for nyligt havde man ikke i Slagelse Kommune ressourcer specifikt ansat til at varetage arbejdsmiljøopgaverne. Der er for nyligt ansat to medarbejdere til at varetage arbejdsmiljøopgaverne. Herudover er der en leder, som også driver MED-opgaverne.

Opgaverne er:

- Sekretær for hoved-MED.
- Forhandling af MED-aftale.
- Koordinering mellem Hoved-Med og Sektor-Med.
- Arbejds miljø (sparring på arbejdstilsynssager, trivsels-problematikker, sygefraværsproblematikker, APV, trivsels-målinger, opfølgning på APV mv.

Der er en oplevelse af, at med den aktuelle bemanning indenfor arbejdsmiljø og MED, er det alene de basale og lovpligtige arbejdsopgaver, der kan driftes. Nogle centre har på den baggrund oplevet, ikke at kunne få hjælp/støtte til konkrete udviklingsopgaver eller problematikker af samme årsag. Det oplyses, at dette hænger sammen med, at der har været gennemført en genopretning af området, og at der må forventes flere tilgængelige ressourcer i 2024 og frem.

Personale og HR - Opsamling

Løn og ansættelse

Analysen viser, at organisationens oplevelse af AS rolle i forhold til løn og ansættelse er meget forskellig. AS rolle og funktion er klart beskrevet om end i praksis opleves arbejdsdelingen mindre klar for nogle.

Det kan bunde i, at AS i visse ansættelsessager skal sikre rådgivning fra Personalejura for at kunne give de rette svar i forbindelse med lønindplacering af ny medarbejder. Dette skaber usikkerhed, om hvor man skal henvende sig.

Dele af forskelligheden bunder også i, at organisationen oplever, at der er stor personaleomsætning i AS. Dette giver hyppige skift i primære kontaktpersoner i AS og derved også i samarbejdsrelationen. Omvendt er tilfredse samarbejdsparter ofte samarbejdsparter, hvor medarbejderen i AS har været fast i et stykke og/eller har et specifikt og omfattende kendskab til fagområdet.

En del af kompleksiteten ved at drive lønområdet er også, at der er 434 lokalaftaler og ingen fælles lønpolitik/lønbånd.

- Slagelse Kommune bør overveje om man har den rette og mest effektive organisering, rollefordeling og arbejdsgange vedr. løn og ansættelse.
- Slagelse Kommune bør overveje om der bør udarbejdes en ny fælles lønpolitik, fælles lønbånd og en harmonisering af lokalaftaler.

Personalejura

Det er vores indtryk, at Personalejura er kendt for at give god sparring og rådgivning i svære personalesager, og at der er stor tilfredshed med dette på tværs af organisationen. Organisationens kan til tider mærke, at enheden er presset opgavemæssigt – men dette giver sig ikke udslag i en ringere oplevelse af Personalejura.

Personalejura har selv en ambition om, at være mere proaktive i deres rådgivning og forebygge u hensigtsmæssige personalesager.

HR

HR området fylder i disse år mere og mere på den strategiske dagsorden i kommunerne. Det omfatter bl.a. håndtering af de betydelige rekrutteringsudfordringer, som kommunerne oplever på en række fagområder, men også den strategiske udvikling af organisationen, fokuseret sygefraværsindsats, ledelsesudvikling mv. En målrettet og kvalificeret håndtering af disse opgaver forudsætter klare HR-kompetencer.

Det er vores indtryk, at Slagelse Kommune i dag kun råder over meget begrænsede ressourcer og kompetencer indenfor HR-området.

Det betyder, at fælles HR-opgaver derfor ikke løftes i det omfang eller med det kompetenceniveau man kunne forvente i en kommune af Slagelse Kommunes størrelse.

Aktuelt løftes HR-opgaver i organisationen decentralt og som delopgaver af ledere og nøglemedarbejdere lokalt. Men dette sker uden fælles mål, retning og processer.

- Slagelse Kommune bør overveje, om man har det rette ambitionsniveau for HR-området i Slagelse Kommune, og (hvis nej) på hvilket niveau en given investering i HR skal forankres.

Arbejds miljø/MED

Arbejds miljø MED løser overvejende de lovpligtige opgaver på området. Det er enhedens oplevelse, at de i dag ikke har ressourcer til udvikling.

3.3 SEKRETARIATSBETJENING

Sekretariatsbetjening

Den nuværende organisering og opgavevaretagelse

Indenfor denne opgavekategori fokuserer vi på følgende opgavetyper:

- Kommunikation.
- Juridiske opgaver.
- Politisk betjening.
- Øvrige sekretariatsopgaver.

I det følgende beskrives den nuværende organisering og opgavevaretagelse på de pågældende opgavetyper. Ligeledes beskrives de oplevede styrker og udfordringer forbundet hermed på de enkelte opgavetyper

Kommunikation

Som en del af Byråds- og Direktionssekretariatet sidder Team Kommunikation, som består af fire kommunikationskonsulenter og en leder.

Team Kommunikation har udarbejdet en samlet kommunikationsstrategi på tværs af Slagelse Kommune, som har til hensigt at tydeliggøre nogle mere fælles og ens rammer for, hvordan Slagelse Kommune kommunikerer. Team Kommunikation står herudover for branding af kommunen (kernefortælling), den eksterne kommunikation, sparring med centre og virksomheder om kommunikation og håndterer pressesager i samarbejde med relevant chefer.

Der opleves i dag i praksis ikke et klart snit mellem Team Kommunikation og fagcentre/virksomhederne. Opgavesnittet mellem Team Kommunikation og fagcentre/virksomheder er ofte båret af personlige relationer, hvilket gør understøttelsen uensartet. Der gives udtryk for, at det også er et af fokuspunkterne i den nye kommunikationsstrategi, at det bliver mere gennemskueligt og ensartet fremadrettet.

Fagcentre og virksomheder kommunikerer internt i eget center, vedligeholder hjemmesider og "Indslag". Fagcentre og virksomheder kommunikerer herudover på en række øvrige platforme/socialt medier som LinkedIn og Facebook. I forskelligt omfang rådgiver Team Kommunikation om dette og billedet er, at der er en meget stor forskellighed i form og indhold i særligt virksomhedernes kommunikation på de sociale medier. Dette medfører, at Slagelse Kommune på en række områder fremstår ukoordineret i sin kommunikation.

Fagcentre og virksomheder står selv for den interne kommunikation med borgere og pårørende.

Det er forskelligt fra fagcenter til fagcenter, om der er ressourcer og kompetencer, der arbejder med kommunikation. Det generelle billede er, at fagcentrene ikke har egentlige kommunikationsmedarbejdere, men at kommunikationsopgaverne varetages af konsulenter og ledere ved siden af andre opgaver. Alle centre bruger ressourcer på intern kommunikation og vedligehold af hjemmesider og sociale medier dog uden fælles retningslinjer og med forskellig grad af rådgivning fra Team Kommunikation, hvorfor det fremstår fragmenteret.

Sekretariatsbetjening

Juridiske opgaver

I dag er opgavevaretagelsen af de juridiske opgaver delt mellem følgende:

- Der er en central jura-enhed, som tager sig af generelle juridiske problemstillinger (forvaltningslov, styrelsesvedtægt og lignende), og som er organisatorisk placeret i Byrådssekretariatet. Her er 3 jurister ansat.
- Der er personalejura, som er organisatorisk forankret i Økonomi, Digitalisering og HR (ØDH) og hvor der er 7 medarbejdere i alt (heraf er der kun 1 medarbejder, der er uddannet jurist).
- Der er i ØDH ansat 2 jurister i Indkøb og 1 jurist til GDPR
- Herudover er der fagjurister ansat i nogle (men ikke alle) fagcentre i forbindelse med juridisk rådgivning inden for fx sagsbehandling, klagesager mv. på de forskellige myndighedsområder.

Center for Handicap og Psykiatri, Center for Børn og Familie og Arbejdskedsområdet har fagjura i centrene. CHP har 1, Børn og Familie har 1 og arbejdsmarkedet har 2-3 jurister ansat. Teknik og Miljø køber ekspertisen eksternt og Skole, Dagtilbud, Ældre- og Sundhed og Kultur, Fritid og Borgerservice har ingen fagjurister ansat. Ældre- og Sundhed vil gerne have en fagjurist, men har ikke kunne finde budget til rollen.

Der er stor tilfredshed med at have fagjurister ansat lokalt på centrene, og selvom der er et fornuftigt samarbejde med den centrale jura-enhed, ønsker man i centrene fortsat at have den fagjuridiske ekspertise tæt på i centrene.

Den centrale jura-enhed kan i særlige tilfælde understøtte centrene ift. områdefaglig jura ved sygefravær eller lignende hos centerets egen jurist.

Der er et juridisk netværk på tværs af kommunen for de centre, der har egen jurist. Netværket blev oprettet for nogle år siden for at sikre et bedre samarbejde inden for det juridiske område på tværs af Slagelse Kommune frem for at samle alle jurister i en fælles enhed centralt. Netværket drives af den centrale jura-enhed i Ledelsessekretariatet og de fagcentre, som ikke har en fagjurist deltager ikke i netværket.

Den generelle oplevelse på de fleste af de mere myndighedstunge sagsområder er, at der i dag mangler kompetencer og kapacitet i forhold målgruppeområdernes særlovgivning. Dette medfører, at der er flere "dårlige sager", der potentielt kommer til at koste Slagelse Kommune uforholdsmæssigt mange penge. Der peges på, at dette både kan styrkes ved flere jurister ansat eller ved fx at indgå en rammeaftale med et eksternt advokathus.

Politisk betjening

Der opleves i dag forskel på kvaliteten af politiske sager og forskelle på tværs af udvalg. Det består fx i, at det i en række sager er uklart, hvad der skal tages stilling til. Der er iværksat en proces for at standardisere den politiske sagsbehandling og tydeliggøre roller og ansvar i udvalgsbetjeningen. Processen er ny og sker samtidigt med en ny direktion træder til og et deraf afledt behov for at finde og afstemme rollefordelingen mellem nye direktører, nye udvalgssekretærer og centercheferne.

Det nye er, at sekretariatsbetjeningen af udvalgsbetjeningen er samlet i Byrådssekretariatet for at styrke koordineringen og gøre det mere ensartet på tværs af udvalg. Centerchefen er fortsat ansvarlig for sagen, for produktionen af sagen og er fortsat formelt "indstiller" og direktionen/direktøren har ansvaret for dagsordenen.

Et nyt element i den reviderede proces er, at deadlines er blevet kortere, idet der nu er en direktion, som skal ind og forholde sig til dagsordenen. Herudover kan der i nogle sager både være en udvalgsdirektør og en referencedirektør.

Centrene oplyser gennem interviewene, at de har forskellige modeller for den politiske sagsproduktion. I nogle centre er opgaven placeret ved en eller to faste medarbejdere, mens den i andre centre er fordelt på flere forskellige medarbejdere.

Sekretariatsbetjening

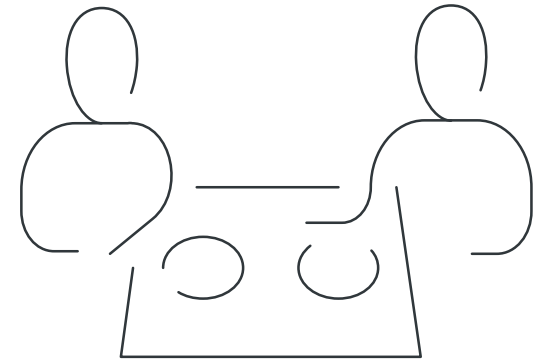
En udfordring flere af centrene oplever er, at de kun har få medarbejdere, der har kompetencer til at producere en kvalificeret sagsfremstilling, hvilket kan presse deadlines.

Endelig savnes der en tydeligere proces, rolle og opgaveafklaring i forhold til udvalg, der modtager sager fra flere centre.

Der er aftalt en intern evaluering af den nye proces i den kommende tid.

Øvrige sekretariatsopgaver

På tværs af de gennemførte interviews gives der udtryk for, at man generelt ikke råder over egentlige sekretærressourcer. En række opgaver indenfor dette opgavefelt varetages i mindre omfang af forskellige medarbejdere i centrene/virksomhederne.



Sekretariatsbetjening - Opsamling

Kommunikation

Det er vores indtryk, at det aktuelle billede i forhold til kommunikation er relativt fragmenteret og forskelligt på tværs af organisationen samtidig med, at der aktuelt pågår et arbejde i Team Kommunikation med at etablere mere fælles rammer for, hvordan Slagelse Kommune kommunikerer.

Det er også vores vurdering, på baggrund af de gennemførte interviews, at Team Kommunikations rådgivning og sparring i dag er meget relationsbåren og derfor forskellig på tværs af organisationen.

I forhold til ressourcer decentralt til kommunikation varetages der i alle centre og virksomheder kommunikationsopgaver i forbindelse med vedligehold og opdatering af sociale medier og Indslag samt borgerkommunikation mv. Denne opgave løses ofte som delopgave af en eller flere medarbejdere.

I forhold til pressehåndtering sker der en tæt dialog og samarbejde mellem det enkelte fagcenter og Team Kommunikation.

- Slagelse Kommune bør overveje en yderligere tydeliggørelse af den fælles retning, de fælles rammer og arbejdsdelingen i forhold til kommunikationsopgaven mellem central og decentral. Med udgangspunkt heri kan man efterfølgende vurdere om ambition og ressourcer matcher.

Juridiske opgaver

Det er vores indtryk, at der inden for det juridiske område er forskellige modeller for, hvem der har fagjurister ansat, hvem der ikke har og hvem der køber den fagjuridiske ekspertise eksternt. Principperne for disse forskelle fremstår ikke klart.

De fagcentre der har fagjuridisk ekspertise tæt på er tilfredse med det og et enkelt fagcentre ønsker at have en fagjurist tilknyttet, men har vanskeligheder med at finde finansiering hertil. Et tredje fagcenter køber det eksternt.

Der er generelt tilfredshed med den generelle juridiske rådgivning, som leveres fra central hold.

Samtidig drives et juridisk netværk på tværs af kommunen fra central hold. Det er dog ikke alle fagcentre der er del af dette netværk, da deltagelse afhænger af, om der er ansat jurister i fagcentret. Principperne for denne afgrænsning forekommer ikke tydelige.

- Slagelse Kommune bør overveje, om der bør være mere fælles principper for og organisering af den fagjuridiske understøttelse af fagcentrene, samt hvordan det juridiske netværk understøtter den samlede organisation.

Politisk betjening

Analysen viser, at der opleves for store forskelle i kvaliteten af den politiske betjening. Dette handler både om tydeligheden i processen og i kompetencen til at skrive en kvalificeret sagsfremstilling.

Der er etableret en ny proces for at højne kvaliteten og ensarte på tværs af udvalg. Denne proces er stadig meget ny og effekten af denne er endnu ikke fuldt indfriet.

Dele af variationen er knyttet til fagcentrenes forskellige prioritering og organisering af arbejdet med udvalgsbetjening.

Den nye proces – med reviderede deadlines, samling af udvalgssekretærer centralt og direktionen nye rolle – er iværksat for at harmonisere og ensrette processen på tværs af udvalg. Den er dog fortsat ny og skaber også uklarhed eller usikkerhed/uklarhed om rollefordelingen mellem direktionen og de enkelte centerchefer.

Der er aftalt en intern evaluering af den nye proces i den kommende tid.

3.4 PROJEKT- OG UDVIKLINGSRESSOURCER

Projekt- og udviklingsressourcer

Den nuværende organisering og opgavevaretagelse

I dette afsnit fokuseres på projekt- og udviklingsressourcerne i Slagelse Kommune.

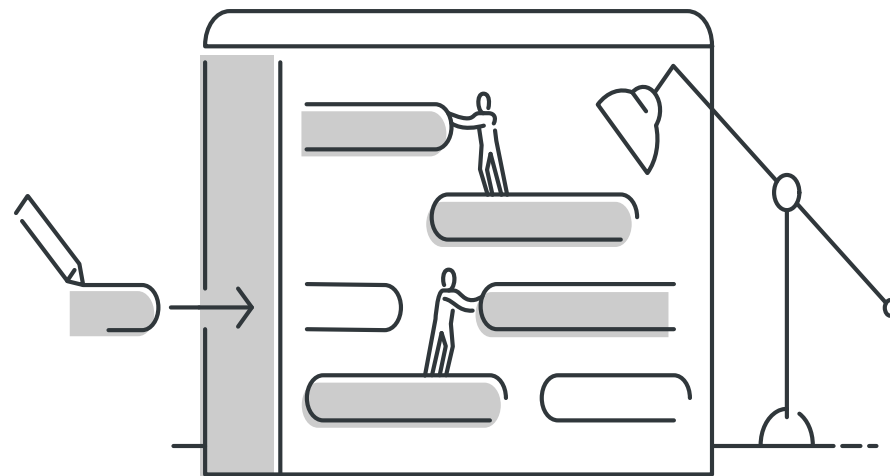
Projekt- og udviklingsressourcer

Projekt- og udviklingsressourcer er opgaver forbundet med faglige strategier, større faglige projekter, fagkonsulenter, faglige udviklingsprojekter mv.

Projekt og udviklingsressourcerne er overvejende placeret på centerniveau og enkelte på virksomhedsniveau. Men det er betydelige forskelle mellem målgruppeområderne i kommunen. Herudover kan en række af ressourcerne være midlertidige og finansieret af eksterne puljemidler.

En række af de personer der arbejder med projekt og udviklingsopgaver varetager ofte ligeledes en række løbende driftsopgaver.

Indtrykket er således, at det samlede niveau af projekt- og udviklingsressourcer på tværs af Slagelse Kommune er relativt lavt og delvist bundet op på løbende driftsopgaver. Igennem de gennemførte interviews gives der også udtryk for, at projekt- og udviklingsressourcerne i flere omgange har været udsat for reduktioner.



4. LØSNINGSFORSLAG

Løsningsforslag

Indledning

Med udgangspunkt i det i kapitel 3 opstillede udfordringsbillede i den nuværende administrative organisation i Slagelse Kommune, opstilles i dette kapitel vores forslag til løsninger.

Kapitlet vil være opdelt på følgende underafsnit ud fra de hovedområder, hvor vi vurderer, at der er de største faglige og eller økonomiske potentialer:

- Økonomiområdet
- Personale og HR
- Juridisk understøttelse

Som det fremgik af kortlægningen af det nuværende udfordringsbillede er det vores samlede vurdering, at der i dag kun er et begrænset omfang af dobbeltfunktioner, og at der er dele af den administrative understøttelse, der i dag er begrænset. Dette kan bl.a. henføres til de gennemførte administrative besparelser i 2015 og de efterfølgende yderligere administrative tilpasninger. Dette betyder, at mængden af løsningsforslag (i det følgende kapitel) med betydelige økonomiske potentialer er begrænsede.

Som det fremgår af kapitel 3, har det økonomiske område fyldt klart mest i analysen af den nuværende administrative opgavevaretagelse. Som følger heraf vil det økonomiske område tillige være mest udfoldet i vores opstillede løsningsforslag i nærværende kapitel.

Oversigt over løsningsforslag

I de følgende beskrives 10 løsningsforslag (med tilhørende anbefalinger). De 10 løsningsforslag er:

- Løsningsforslag 1: Organisering af økonomiopgaven
- Løsningsforslag 2: Udarbejdelse af et fælles målbillede for den økonomiske styring
- Løsningsforslag 3: Optimering af bogføringsopgaven og styrket indkøb
- Løsningsforslag 4: Transparente budgetter og takster
- Løsningsforslag 5: Styrket budgetopfølgning
- Løsningsforslag 6: Styrket økonomisk ledelsesinformation
- Løsningsforslag 7: Optimering af proces og samarbejde omkring løn- og personaleadministration
- Løsningsforslag 8: Formulering af fælles lønpolitik og reduktion i antallet af lokalaftaler
- Løsningsforslag 9: Styrkelse af HR-opgaven
- Løsningsforslag 10: 2 hovedmodeller for juridisk understøttelse

4.1. ØKONOMIOMRÅDET

Løsningsforslag 1: Organisering af økonomiopgaven (1 af 6)

Udfordring

Som det fremgik af ovenstående kapitel 3.1 varetages økonomi-opgaverne i Slagelse Kommune i dag af følgende aktører:

- Budget, Analyse og Data (BAD)
- Administrativ Service (AS)
- Målgruppecentrene
- Virksomhederne.

Her viste udfordringsbilledet, at den nuværende rollefordeling ikke er tilstrækkelig klar, og at rollefordelingen er meget forskelligartet mellem målgruppeområderne. Dette dækker bl.a. over brugen af AS (som på en række områder er frivillig), flere oplever at det nuværende samspil mellem AS-økonomi og BAD ikke er tilstrækkeligt tæt og fagcenter-chefens rolle og ansvar i den økonomiske styring vurderes uklare.

Det fremgik tillige, at den nuværende organisering og opgavevaretagelse er kendetegnet ved en stor grad af lokal fastlæggelse og betydelige frihedsgrader. Det omfatter både organiseringen af økonomiopgaverne i de enkelte centre og virksomheder samt de benyttede processer og værktøjer. Det giver en begrænset transparens på tværs, uensartet organisering og til tider uklare roller og forventninger i styringskæden.

I nogle centre er der således lokale administrative stabe på de enkelte virksomheder (fx handicap og psykiatri), mens der på andre områder er sket en overvejende samling på centerniveau (fx arbejdsmarked).

Foruden den overvejende lokalt fokuserede styringslogik har Slagelse Kommune med etableringen af AS i 2016 iværksat en mere central opgaveløsning (et effektiviserings- og optimeringsprojekt som medførte en række økonomiske besparelser), hvor flere opgaver er placeret i en fælles central enhed. Da brugen af AS dog på en række områder er gjort frivillig, har Slagelse Kommune i sin økonomiske styringsmodel "sat sig mellem to stole" - en lokal og en central styringslogik, der ikke er fuldt afstemt.

Løsningsforslag og anbefalinger

Overordnet set er det vores vurdering, at den manglende klarhed i den grundlæggende administrative styringsmodel på økonomiområdet kombineret med stor grad af frivillighed vanskeliggør en effektiv og sammenhængende økonomisk styring

Det anbefales derfor, at Slagelse foretage et mere klart og konsekvent valg af styringsmodel på økonomiområdet. Herunder hvad der bør være centralt og fælles, samt hvad der bør være lokalt og frivilligt.

Grundet målgruppeområdernes forskellighed er det ikke vores anbefaling, at der rigtigt fastlægges en organisationsmodel, som blot presses ned over alle målgrupper uanset styringsbehov. Men modsat bør der fastlægges flere fælles grundprincipper herunder mere afklarede roller og ansvar end tilfældet er i dag.

Organiseringen mellem de tre administrative niveauer

Organisering af økonomiopgaven kan grundlæggende varetages på tre niveauer:

- 1) Fælles enheder (central model)
- 2) Centerniveau (center model)
- 3) Virksomheds-/enhedsniveau (decentral model).

Ad 1. Fælles enheder (central model)

Logikken i en central model med fokus på fælles enheder er at sikre en højere grad af ensartethed i opgaveløsningen og realisering af stordriftsfordele.

På dette niveau bør opgaver, der muliggør stordriftsfordele placeres. Det kan fx gælde bogføringsopgaver og lignende.

På dette niveau bør tillige varetages opgaver, som kræver en specialiseret faglighed/kompetencer, som kan være vanskelige at rekruttere på center- eller virksomhedsniveau, eller hvor det ikke er muligt at opretholde et tilstrækkeligt stærkt fagligt miljø flere steder i organisationen.

Løsningsforslag 1: Organisering af økonomiopgaven (2 af 6)

Endelig bør opgaver, der er på overordnet kommuneniveau (fx kommunens indtægtsside) varetages fælles.

Ift. de opgaver der besluttet varetaget på dette niveau, er det vores grundlæggende anbefaling, at disse opgaver gøres obligatoriske (med meget få undtagelser) og med fælles entydige arbejdsgange. Dvs. et mere grundlæggende opgør med frivillighedsperspektivet. Det er vores vurdering, at det ellers ikke er muligt, at hentes de potentielle stordriftsfordele, som fælles enheder kan give mulighed for.

Det betyder også, at man på det centrale niveau kan vælge at lave fælles støttefunktioner, der sikrer en effektiv og høj faglighed i understøttelsen af fx centercheferne i deres budgetansvar (uddybes i løsningsforslag 5 om budgetopfølgning).

En forudsætning for at fællesfunktioner er en succes er følgende:

- De fælles funktioner bør have en udbredt servicekultur med fokus på, hvordan man bedst understøtter de lokale enheder i løsningen af deres kerneopgave. Og ikke et for ensidigt fokus op ad, som desværre ses i nogle fællesstabe i landets kommuner.
- Der bør på centrale administrative områder (fx økonomistyring) være en tæt relation mellem stabsmedarbejderne og de lokale budgetansvarlige ledere. Dvs. at det er faste stabsmedarbejdere, der har dialogen med det enkelte center og den enkelte virksomhed for at sikre opbygning af viden og for at sikre et tæt samarbejde.

Herudover bør der være opmærksomhed på, at der mellem målgruppeområderne er forskellig grad af økonomisk styringsmodenhed, hvilket kan betyde, at implementeringer af fælles tiltag på nogle områder bør have forskelligt tempo eller tilgang.

En central model vil medføre, at dele af økonomiopgaverne fra center og virksomhedsniveau vil skulle samles i fælles centrale enheder, men det præcise omfang og snit vil skulle afklares.

Ad 2. Centerniveau (centermodel)

Logikken i en centerbaseret model er at sikre en økonomisk understøttelse med et stærk målgruffefokus. Herved vil man kunne indhente nogle stordriftsfordele, og at man vil kunne sikre en tæt understøttelse af centerchefen.

På dette niveau bør løses administrative opgaver, der dels knytter sig mere specifikt til målgruppespecifikke forhold, og hvor det ikke giver stordriftsmæssige eller fællesfaglige perspektiv at samle på tværs af centre.

Som nævnt tidligere, har flere centre foretaget en samling af administrative opgaver fra virksomhedsniveauet (fx arbejdsmarked), mens andre (fx psykiatri og handicap samt skoleområdet) fortsat har en overvejende decentral model på virksomhedsniveau.

En centermodel vil medføre, at dele af opgaverne økonomiopgaverne fra de centrale stabe vil skulle flyttes til centerniveauet, men det præcise omfang og snit vil skulle afklares. Ligeledes vil der være dele af økonomiopgaverne fra virksomhedsniveau, der vil skulle flytte til centerniveauet (afhængig af det enkelte centers nuværende grad af decentral økonomivaretagelse).

3) Virksomheds-/enhedsniveau (decentral model)

En række tilbudsledere ser gerne, at de kan have en egen lokal administrativ understøttelse på flest mulige områder.

Den decentrale model kan give en entydig ledelsesret og en tæt relation mellem den enkelte virksomhed og den økonomiunderstøttelse, der finder sted.

En lokal administrativ opgaveløsning kan på en række områder være kvalificeret, men vil ofte også være mere omkostningstung og sårbar.

Løsningsforslag 1: Organisering af økonomiopgaven (3 af 6)

I nedenstående skema har vi anført en opsamling på vores vurdering af fordele og ulemper samt opmærksomhedspunkter ved de tre grundmodeller.

Model	Fordele	Ulemper (opmærksomhedspunkter)
Den centrale model (fælles stabe der dækker hele kommunen)	<ul style="list-style-type: none"> • Muligheder for stordrift • Entydighed i styringen • Styrket fagligt miljø • Øget ensartethed på tværs • Øget transparens på tværs 	<ul style="list-style-type: none"> • Det er vores vurdering, at Slagelse Kommune på en række områder pt. ikke har den fornødne styringsmæssige modenhed i Slagelse Kommune til en ren centrale model, med fælles processer og værktøjer. Det vil sige en stærk styring samt klare, fælles og dokumenterede arbejdsgange mv. Dette vil derfor kræve en ikke uvæsentlig opgave, at udarbejde og ikke mindst implementere dette. • Der kan komme en større afstand, fra dem der bogfører/ laver prognoserne og centrene/virksomhederne, hvilket kan medføre manglende viden og indsigt i kerneopgaverne. • Større afstand til de budgetansvarlige ledere (virksomhedsleder, myndighedsleder) • Fare for at fokus bliver "opad" og ikke på driften, samt at der ikke er den fornødne servicekultur.
Center-modellen (stabe på de enkelte centre)	<ul style="list-style-type: none"> • Mulighed for at kombinere nogle stordriftsmuligheder, en vis grad af styrket fagligt miljø og entydig i styringen med en hvis grad af nærhed til virksomhederne og myndighed, der sikrer den fornødne forståelse for og indsigt i kerneopgaverne. • Styrkelse af centerperspektivet og styringen på centerniveau. 	<ul style="list-style-type: none"> • Øget afstand til kerneopgaven og de budgetansvarlige ledere på virksomhedsniveau (jf. den centrale model, men dog i mindre omfang) • Mindre stordriftspotentiale end i den centrale model • Vil ikke understøtte en ensartet udvikling og styring på tværs af målgruppeområder, men kun inden for målgruppeområderne.
Den decentrale model (stabe på den enkelte virksomhed)	<ul style="list-style-type: none"> • Kort afstand til den budgetansvarlige leder (virksomhedsleder, myndighedsleder) • Kort afstand og høj grad af fleksibilitet i hverdagen 	<ul style="list-style-type: none"> • Manglende muligheder for at høste stordriftsfordele • Generelt dyrere at drive • Sårbarhed • Begrænset fagligt miljø • Uensartethed og manglende helhedsorientering

Løsningsforslag 1: Organisering af økonomiopgaven (4 af 6)

Samlet vurdering af de tre grundmodeller

Det er vores generelle vurdering, at Slagelse Kommune har behov for en mere fælles opgaveløsning og flere fælles processer, hvis der skal sikres en effektiv og målrettet økonomisk styring. Det betyder ikke, at alt bør være fælles, men at mere bør være fælles, og at der bør være mindre frivillighed på det, der så fastlægges som fælles.

Det betyder fx, at såfremt man i Slagelse Kommune ønsker at bogføringsopgaven skal varetages centralt, så bør dette gælde alle enheder uden skyggefunktioner på virksomheder (dette uddybes under løsningsforslag 3 om bogføring).

Det er samtidig vores vurdering, at der generelt bør ske en styrkelse af den økonomiske styring af de samlede målgruppeområder, herunder af centerchefen som budgetansvarlig for det samlede målgruppeområde. Dette kan tale for en overvejende centerbaseret model.

Det vil være vores generelle anbefaling, at Slagelse Kommune ser kritisk på de virksomhedsspecifikke administrative enheder af 3 grunde:

- A. Det vil erfaringsmæssigt være mere omkostningstungt, at have en lokal administrativ understøttelse på hver virksomhed. Således er der allerede nu samlet en række funktioner i AS, hvor det forventeligt vil være forbundet med en merudgift, hvis de skal decentraliseres og varetages på alle virksomheder.
- B. Det kan være vanskeligt at sikre de rette kompetencer hele vejen rundt om de administrative krav på den enkelte virksomhed.
- C. Det er ofte en mere sårbar model ifm. jobskift, sygdom mv.

Set i lyset af Slagelse Kommunes økonomiske situation samt de nuværende uklarheder i organisering og roller på økonomiområdet anbefales det ikke, at Slagelse Kommune vælger en decentral baseret organisationsmodel (med økonomiske stabe på virksomhedsniveau).

I denne sammenhæng er der dog et forhold, som bør tillægges væsentlig betydning.

En række af de administrative støttefunktioner, der i dag er på tilbudsniveau (fx en skolesekretær) løser ofte en lang række små-administrative opgaver (tager telefon, ordner transport taler med håndværkere mv.) som ofte ikke kan samles. Erfaringer fra andre kommuners samling af administrative opgaver har betydet, at flere af disse småadministrative opgaver i stedet bliver en ledelsesopgave, hvilket ikke er hensigtsmæssigt. I forbindelse med gennemgangen af de enkelte centre bør denne problematik (ift. restadministrative opgaver) derfor tillægges betydning, og der bør findes konkrete løsninger herpå.

Samlet set er det således vores anbefaling, at Slagelse Kommunes grundmodel på den økonomiske opgavevaretagelse bør ske i fælles stabe (den centrale model) og evt. kombineret med en delvis varetagelse på centerniveau (centermodel).

Ud fra et ressourceeffektivitetsperspektiv vil det være vores vurdering, at de standardiserede driftsmæssige økonomiopgaver (fx fakturering og lignende) overvejende bør placeres i en fælles central enhed.

Opgaver indenfor den løbende økonomiopfølgning på virksomheds- og centerniveau vurderes både at kunne være placeret i en fælles central økonomistab eller på centerniveau. Valget mellem disse to modeller bør baseres på en vægtning mellem mulige stordriftsfordele, behov for mere fælles tilgang mellem målgruppeområderne og behovet for nærhed til centeret. Ligeledes bør det baseret på en konkret gennemgang af processer og roller i de enkelte økonomiopgaver.

Afklaring af roller og ansvar

Det er vores vurdering, at en af forudsætningerne for, at der kan ske et styrket samspil i den økonomiske styringskæde (herunder en styrket økonomisk styring) er, at der skabes en øget klarhed over roller og ansvar.

I forbindelse med etableringen af direktionen og den nye centerstruktur er det således blevet fastlagt, at centercheferne er budgetansvarlige for det samlede center.

Løsningsforslag 1: Organisering af økonomiopgaven (5 af 6)

Dette er et opgør med tidligere styringstilgang, hvor centercheferne ikke skulle blande sig i den økonomiske styring på de enkelte virksomheder. Med henblik på at kunne varetage den samlede økonomiske prioritering indenfor et målgruppeområde, giver denne ændring god mening. Det er dog endnu ikke præciseret i kommunens kasse- og regnskabs-cirkulærer, hvordan denne rolle præcis skal varetages (afventer bl.a. resultatet af nærværende analyse).

Ligeledes beskriver vi i udfordringsbilledet, hvordan der i dag er meget stor forskel på centerchefernes nuværende involvering i den økonomiske styring af virksomhederne, og at flere centerchefer pegede på, at de i dag ikke administrativt understøttes i denne opgave/ansvar (som de ikke tidligere har haft ansvar for). I nedenstående løsningsforslag 5 om budgetopfølgning uddybes vores anbefalinger hertil.

I tilknytning hertil er der i analysen blevet peget på, at den nye direktion-konstruktion har medført uklarhed om budgetansvaret mellem centerchef og referencedirektør. Dette bør afklares.

En manglende klarhed ift. roller og ansvar giver erfaringsmæssigt udfordringer i samspil, ikke optimal økonomisk styring og risiko for at ting "falder mellem to stole".

Yderligere har en manglende klarhed over roller og ansvar den konsekvens, at man som ny leder i Slagelse Kommune har vanskeligt ved at få overblik over krav og ansvar. Dette er der blevet påpeget af en lang række interviewpersoner i nærværende analyse.

Det anbefales derfor, at der udarbejdes korte og præcise rolle- og ansvarsbeskrivelser på de enkelte opgaveområder på økonomiområdet. I vedlagte bilag 1 er givet et eksempler på, hvordan sådanne beskrivelser fx kan udarbejdes.

Samspil mellem BAD og AS

En god økonomisk styring forudsætter et tæt samspil mellem de forskellige aktører i økonomistyringskæden. I udfordringsbilledet fremgik det, at der i dag er en oplevelse hos flere interviewpersoner af, at der ikke er et godt nok og tæt nok samspil mellem AS-økonomi og BAD.

Det medfører manglende koordination, manglende videndeling og ikke optimalt ressourceforbrug.

Det er vores vurdering, at det er vigtigt, at centre og virksomheder oplever et koordineret samspil mellem BAD og AS-økonomi.

Ligeledes er det vores vurdering, at de nuværende oplevelser af at der til tider er uklare roller ift. BAD og AS-økonomi bør adresseres. Herudover er det vores vurdering, at det er centralt, at centre og virksomheder oplever, at BAD og AS-økonomi har den fornødne indsigt i områdernes kerneopgaver og styringsvilkår.

Det anbefales derfor, at Slagelse Kommune undersøger mulighederne for at samle BAD og AS-økonomi i én fælles økonomistabsenhed.

Formålet hermed vil være:

- Fælles mål og retning
- Én indgang for centre og virksomheder ift. økonomispørgsmål
- Øget koordination i opgaveløsningen og i roller
- Styrket videndeling på tværs
- Øget effektivitet i opgaveløsningen og mulige faglige synergier

I forbindelse med en analyse af en mulig fusionering af de to enheder, bør der samtidig sættes fokus på, om det er muligt at optimere den samlede opgaveløsning.

Ligeledes bør det overvejes, om der ikke i en ny fælles enhed, bør etableres fælles makkerpar på tværs af det nuværende BAD og AS-økonomi eller egentlige målgruppeteams, der skaber mulighed for opbygning af faste personlige relationer, god indsigt i målgruppens kerneydelser og tæt koordinering i opgaveløsningen ud mod centre og virksomheder.

Den konkrete model for en eventuel fremtidig fælles enhed vil dog skulle afpasses ift. om Slagelse Kommune vælger en central eller en centerbaseret økonomiunderstøttelse af den løbende økonomiopfølgning på centre og virksomheder.

Løsningsforslag 1: Organisering af økonomiopgaven (6 af 6)

Såfremt ovenstående fusion af BAD og AS-økonomi gennemføres vil det betyde en opsplitning af det nuværende AS (AS-økonomi og AS personale). Det er dog vores generelle opfattelse, at de forventede samspilsrelationer, der lå til grund for etableringen af et samlet AS (mellem AS-økonomi og AS-personale) ikke har haft det omfang, som var forventet. Som beskrevet i udfordringsbilledet, er det derved vores oplevelse, at det reelle samspil i dag mellem AS-økonomi og AS-personale er begrænset.

Det er således vores vurdering, at samspilsbehovet og -mulighederne mellem BAD og AS-økonomi i væsentligt omfang overstiger samspilsbehovet og -mulighederne mellem AS-økonomi og AS-personale.

Løsningsforslag 1: Organisering af økonomiopgaven

Det anbefales, at Slagelse Kommune foretage et mere klart og konsekvent valg af styringsmodel på økonomiområdet. Herunder hvad der bør være centralt og fælles, samt hvad der bør være lokalt og frivilligt.

Det anbefales, at Slagelse Kommune beslutter, at løse flere opgaver på økonomiområdet i fælles enheder, hvis der skal sikres en effektiv og målrettet økonomisk styring.

Det anbefales, at de opgaver der besluttet løst fælles gøres obligatoriske (med meget få undtagelser) og med fælles entydige arbejdsgange. Dvs. et mere grundlæggende opgør med frivilligheds-perspektivet. Ellers vurderer vi ikke, at Slagelse Kommune kan hente de potentielle stordriftsfordele, som fælles enheder giver mulighed for.

Det anbefales, at Slagelse Kommune styrker den økonomiske styring af de samlede målgruppeområder herunder af centerchefen som budgetansvarlig for det samlede målgruppeområde. Dette kan både ske gennem en central eller en centerbaseret model.

Det anbefales, at antallet af økonomiopgaver på virksomhedsniveau søges begrænset og samlet på enten center- eller fælles kommuneniveau.

Det anbefales, at der udarbejdes korte og præcise rolle- og ansvarsbeskrivelser på de enkelte opgaveområder på økonomiområdet.

Det anbefales at Slagelse Kommune undersøger mulighederne for at samle BAD og AS-økonomi i én fælles økonomistabsenhed.

Opmærksomhedspunkter

-

Økonomiske potentialer

Det er vores vurdering, at gennemførelsen af ovenstående anbefalinger vil kunne fjerne enkelte dobbeltfunktioner i den økonomiske opgavevaretagelse mellem de tre niveauer (fælles enheder, centerniveau og virksomhedsniveau). Ligeledes er det vores vurdering, at en fusionering af BAD og AS-økonomi kan bidrage til en mere effektiv opgaveløsning på udvalgte områder.

Endelig er det vores vurdering, at ovenstående anbefalinger generelt vil kunne bidrage til en styrket økonomisk styring i Slagelse Kommune.

Implementeringsovervejelser

For at sikre det fornødne ejerskab bør en implementering af ovenstående anbefalinger implementeres i et tæt samspil mellem centrale stabe, centerniveauet og repræsentanter fra virksomhedsniveauet.

Det er vores vurdering, at der er tale om en relativt omfattende kulturændring, hvorfor en god implementering vil kræve en betydelig ledelsesmæssig involvering og insisteren fra både direktion og centerchefer.

Løsningsforslag 2: Udarbejdelse af et fælles målbillede for den økonomiske styring (1 af 2)

Udfordring

Af kapitel 3.1 fremgik det, at der i dag ikke er et fælles billede af, hvad målbilledet for god økonomistyring er og bør være i Slagelse Kommune. I stedet er det blandt lederne rundt i organisationen forskellige billeder heraf. Det betyder, at der ikke er en fælles ambition for, hvad det er for en økonomisk styring der ønskes opnået, og hvad der definerer god økonomistyring i kommunen.

Fraværet af et fælles målbillede (kombineret med en styringsmæssig tradition for lokal styring og store lokale frihedsgrader) bidrager til en uensartet organisering, styring og prioritering på økonomiorrådet mellem målgruppeområder og mellem de enkelte enheder i kommunen. Dette udfordrer tillige et koordineret samspil i økonomistyringskæden med fælles mål og tilgang.

Løsningsforslag og anbefalinger

Med udgangspunkt i den overvejende decentrale styringstilgang samt traditionen for betydelige lokale styringsmæssige frihedsgrader, er det vores vurdering, at der er behov for at få et fælles billede af, hvad målet er med den økonomiske styring i Slagelse Kommune, og hvad der definerer god styring i kommunen. Dette skal bidrage til at udgøre en fælles retning og en fælles ramme for økonomiarbejdet i kommunen, og vil derved kunne bidrage til at skabe en mere fælles tilgang og et bedre samarbejde, som i sidste ende bør kunne medvirke til en bedre økonomisk styring.

Målbilledet bør formuleres, så det både kan rumme det fælles, men tillige have en rummelighed ift. det målgruppespecifikke jf. de forskellige styringsvilkår, der er på de enkelte målgruppeområder.

De overordnede målsætninger i målbilledet bør være kortfattede, så de er til at huske, og kan herudover suppleres med mere handlingsbeskrivende uddybninger.

På den gennemførte løsningsworkshop blev følgende temaer drøftet som mulige input, der kan drøftes ifm. udarbejdelse af et kommende fælles målbillede:

1. Klare og præcise budgetforudsætninger samt budgetramme
2. Tiltag der sikrer, at midlerne bruges til det de skal
3. Entydighed i budgetansvar
4. Kvalificeret økonomiunderstøttelse så det er realistisk at varetage budgetansvaret
5. Systematisk budgetopfølgning med klar rolle- og ansvarsfordeling, der sikrer overblik og at afvigelser/udvikling kan forklares
6. Systematik der sikrer at afvigelser modsvares af mitigerende handlinger
7. Systematisk brug af aktivitetsdata og enhedspriser i såvel budgetlægning som budgetopfølgning (på de styringsområder hvor dette giver mening)
8. Kvalificeret controlling
9. Systematisk ledelsesdialog om den økonomiske udvikling og budgetoverholdelse
10. Løbende systematisk læring ift. styringspræcision
11. Kvalificeret ledelsesinformation der kan understøtte styringen og ledelsesdialogen
12. Risikobaseret tilrettelæggelse og udførelse af kontrolopgaver på økonomiorrådet for at sikre en både kvalificeret og ressourceeffektiv opgavevaretagelse.

Løsningsforslag 2: Udarbejdelse af et fælles målbillede for den økonomiske styring

Det anbefales, at Slagelse Kommune udarbejder et fælles målbillede for den økonomiske styring.

Løsningsforslag 2: Udarbejdelse af et fælles målbillede for den økonomiske styring (2 af 2)

Opmærksomhedspunkter

-

Økonomiske potentialer

Forslaget vurderes ikke i sig selv at have et økonomisk potentiale, men vurderes at kunne medvirke til et styrket samspil med fælles retning og derved gennem en bedre økonomistyring, som vil kunne have positive økonomiske konsekvenser.

Implementeringsovervejelser

En forudsætning for at et fælles målbillede reelt bliver fælles er at processen med udarbejdelse heraf sker i fællesskab og med en udbredt involvering. Det er anbefalingen, at centerchefkredsen får en særlig central rolle for at sikre den tværgående forpligtigelse og samtidig får ansvar for at sikre den lokale involvering i eget center. Herudover bør udarbejdelsen ske i tæt samspil mellem centre og centrale stabe, og med klar retning fra direktionen.

På den gennemførte løsningsworkshop blev det foreslået, at et nyt fælles målbillede ledsages af en tværgående temadag/workshop for økonomi-medarbejdere i Slagelse Kommune, hvor man på tværs kan arbejde med målbilledet og den gode økonomistyring i kommunen.

Løsningsforslag 3: Optimering af bogføringsopgaven og styrket indkøb (1 af 4)

Udfordring

Det nuværende udfordringsbillede i kapitel 3.1 viste, at bogføringsopgaven i dag overvejende varetages af AS. Dog viste udfordringsbilledet, at der var store forskelle mellem de forskellige målgruppeområder, og at der på en række områder var dobbeltfunktioner.

Af samme udfordringsbillede fremgik det, at der i dag er en u hensigtsmæssig stor andel af småfakturaer, der er administrativt dyre at behandle, samt at muligheden for at løfte beløbsgrænsen for 2. godkender kun i begrænset omfang er fulgt.

Herudover vidste analysen, at brug af standardkontoplaner er forskelligartet, og at brugen af PSP-elementer er meget uensartet. Dette giver manglende transparens, reducerede automatiseringsmuligheder og manglende sammenligningsmuligheder i den økonomiske styring.

Samtidig viste analysen, at der er forskellig brug af betalingsplaner samt at mængden af frihedsgrader og forskellighed i styringen vanskeliggøre udnyttelse af det fulde potentiale på automatiseringsområdet.

På indkøbsområdet viser udfordringsbilledet, at Slagelse Kommune har haft fokus på at styrke indkøbsområdet, men at det jf. Slagelse Kommunes historiske styringsmodel på mange områder fortsat er valgfrit, om man vil benytte de fælles tiltag. Samtidig peges der på, at Slagelse Kommune ikke har taget initiativer til at styrke indkøbsfagligheden ift. køb tjenesteydelser (fx køb af botilbud).

Løsningsforslag og anbefalinger

Samlet set er det vores anbefaling, at Slagelse Kommune sikrer en ensartethed og brug af fælles processer på bogføringsområdet og indkøbsområdet, samt at dette sker i en fælles enhed. Dette skyldes følgende grunde:

- A. Det er vores vurdering, at bogføringsområdet og indkøbsområdet er nogle af de områder, hvor der er de største potentialer for at høste stordriftsfordele og dermed at sikre en effektiv administration. Det omfatter både, at det er muligt, at bogføringsopgaven varetages af medarbejdere, der specialiserer sig i denne opgave og kan varetage den effektivt, i modsætning til medarbejdere der kun varetager opgaven i begrænset omfang. Det er ligeledes et af de administrative områder, hvor der er (og fremadrettet forventes endnu mere) de største potentialer for gøre brug af automatisering til at sikre en ressourceeffektiv opgavevaretagelse.
- B. Det er vores vurdering, at bogføringsopgaven ud fra et økonomi-styringsmæssigt perspektiv bør varetages ensartet på tværs af målgruppeområder, så der sikres en ensartethed i bogføringen, som et centralt grundlag for en transparent og sammenlignelig økonomisk styring.
- C. En forudsætning for realisering af potentielle indkøbsbesparelser er en ensartet tilgang og høj grad af compliance.
- D. De nuværende frihedsgrader ift. bruges af AS vurderes at medføre dobbeltfunktioner, herunder at der flere steder bruges ressourcer til at beskrive ønsket kontering og tjekke at den følges af AS. På indkøbsområdet vurderes frihedsgraderne at være fordyrende.
- E. Herudover har Slagelse Kommune med etableringen af AS allerede indhentet en række administrative besparelser på bogføringsområdet, som vil medføre administrative merudgifter, hvis opgaven decentraliseres igen.

Løsningsforslag 3: Optimering af bogføringsopgaven og styrket indkøb (2 af 4)

Ovenstående medfører, at vi konkret anbefaler følgende tiltag gennemført:

1. Samling af bogføringsopgaven i AS for hele Slagelse Kommune
2. Opgør med dobbeltfunktioner i bogføringen
3. Styrket indsigt i målgrupper og virksomheder i AS
4. Reduktion af småindkøb
5. Reduktion af brug af de mest administrativt omkostningstunge betalingsmodeller
6. Ændring af praksis for 2. godkender
7. Fælles kontorplan og brug af PSP-elementer
8. Ensartet brug af betalingsplaner
9. Øget brug af automatisering
10. Styrket indkøbsfaglighed på køb af tjenesteydelser
11. Øget brug af adfærds- og compliancedata

I det følgende uddybes de 11 anbefalede tiltag:

Ad 1. Samling af bogføringsopgaven i AS for hele Slagelse Kommune.

Det anbefales at der sker en samling af bogføringsopgaverne for hele Slagelse Kommune i AS. Dette omfatter også bogføringen af konto 6, som i dag flere steder varetages decentralt.

Det vurderes, at bogføring af borgerrettede udgifter (der ofte kræver indsigt i bevillingspraksis og lokale fagsystemer) i første omgang bør undtages, men at det på tværs af kommunen bør undersøges, hvad muligheder og barrierer er for tillige at samle denne bogføringsopgave.

Ligeledes anbefales det, at bogføringsopgaver på de tekniske områder (der i dag gør brug Navision) i første omgang undtages. Dette skyldes bl.a., at der i dag ikke er en procesmæssig systemintegration mellem Navision og Opus. Men også her anbefales det, at det undersøges, hvad der er af fordele og ulemper ved en samling af denne bogføringsopgave med de øvrige bogføringsopgaver.

Endelig anbefales det, at det kortlægges, om der er øvrige undtagelser, der skal fastlægges, og at dette meldes klart ud efterfølgende.

Det er vores vurdering, at en sådan samling af bogføringsopgaverne vil kunne realisere en administrativ besparelse.

Ad 2. Opgør med dobbeltfunktioner i bogføringen.

Som led i ovenstående anbefaling 1, anbefales det, at de nuværende dobbeltfunktioner i bogføringsprocessen fjernes. Dvs. at der ikke lokalt sidder medarbejdere og laver skyggebogføring og tjek af om denne skyggebogføring følges. Dette er en forudsætning for et reduceret ressourceforbrug.

Ad 3. Styrket indsigt i målgrupper og virksomheder i AS.

Den kritik der fra dele af målgruppeområderne er blevet rejst ift. AS til tider manglende indsigt i målgrupper og styringsbehov på den enkelte virksomhed, bør tages seriøst og AS bør iværksætte tiltag, der sikrer en tættere dialog og øget vidensopbygning på de områder, hvor der opleves udfordringer. Her kan man med fordel inddrage de gode erfaringer, som man peger på fra andre områder (fx på dagtilbudsområdet).

Ad 4. Reduktion af småindkøb.

Slagelse Kommune bør analysere mulighederne for opstramning af reglerne for småindkøb og indførelse af incitament, der kan reducere antallet af småindkøb og det administrative ressourceforbrug forbundet hermed. Udfordringen er, at de administrative omkostninger forbundet med regningsbetaling på en betydelig del af småindkøbene, langt overstiger det beløb, der købes ind for.

Ligeledes er prisen på den enkelte vare gennemsnitligt højere end den kan fås via indkøbsaftalerne. Den primære intention bør derfor være, at få mest muligt indkøb over på E-indkøb og andre langt mindre administrativt omkostningstunge betalingsmodeller og billigere indkøbskanaler. Til brug herfor kan der være forskellige veje. En vej er faste data, der giver viden om adfærd og krav om opfølgning herpå. Dette kan yderligere understøttes af faste målsætninger på området. En anden vej som andre kommuner overvejer at gå, er at indføre en form for "intern strafbetaling" for de små fakturaer.

Løsningsforslag 3: Optimering af bogføringsopgaven og styrket indkøb (3 af 4)

Det er vores anbefaling, at Slagelse Kommune i sin fastlæggelse af den rette strategi til reduktion af småindkøb bør balancere mellem hensynet til fortsat at kunne foretage pædagogiske indkøb mv., men som samtidig gør op med den store lokale frihed til selv at beslutte sin adfærd. En reduktion af småindkøb vil medføre en administrativ besparelse og en indkøbsbesparelse.

Ad 5. Reduktion af brug af de mest administrativt omkostningstunge betalingsmodeller.

Det anbefales, at frivilligheden ift. fx antallet af Eurocard reduceres, og at der indføres mere faste regler, der kan reducere de mest administrativt omkostningstunge betalingsmodeller. Ligeledes anbefales det, at Slagelse Kommune, med erfaring fra andre kommuner, sætter yderligere fokus på at betaling sker via indkøbsaftaler og kommunens indkøbssystem. Dette vil kunne realisere administrative besparelse.

Ad 6. Ændring af praksis for 2. godkender.

Det anbefales at den nuværende mulighed for at hæve grænsen for 2. godkender til 5.000 kr. ændres fra at være en mulighed til at være den fælles fremadrettede model. Herved kan der i stedet blive godkendt enkelte undtagelser, hvis der er særlige områder, der skal have en lavere beløbsgrænse. Et opgør med frivilligheden på beløbsgrænse og en heraf følgende generelt forhøjelse af den gennemsnitlige beløbsgrænse i kommunen vil medføre en administrativ besparelse.

Ad 7. Fælles kontorplan og brug af PSP-elementer.

Det anbefales, at Slagelse Kommune gør brug af fælles standard-kontoplan på alle målgruppeområder. Dvs. bl.a. gør op med frivilligheden herom (bl.a. på skoleområdet). Ligeledes anbefales det, at Slagelse Kommune fastlægger en fælles (og begrænsende) praksis for brug af PSP-elementer, så intentionerne bag en fælles standardkonto-plan ikke blot erstattes af et utal af PSP-elementer. Både krav om standardkonto-plan og ensartet brug af PSP-elementer vil forventeligt kræve, at der gennemføres drøftelser mellem BAD/AS og de enkelte målgruppeområder for at sikre, at det fremadrettede styringsgrundlag både kan rumme målgruppeområdets særlige styringsbehov, men samtidig sikre en øget ensartethed.

Ad 8. Ensartet brug af betalingsplaner.

Det anbefales, at Slagelse Kommune gennemfører en analyse, der har til hensigt at udbrede og ensrette brugen af betalingsplaner. Ud fra den gennemførte analyse er det vores indtryk, at Slagelse Kommune i dag allerede arbejder målrettet hermed. Det er dog samtidig vores indtryk, at den nuværende brug af betalingsplaner varetages uensartet på tværs af målgruppeområderne og virksomhederne, samt at der er områder, hvor brugen af betalingsplaner med fordel kan styrkes. Fra analyser i andre kommuner ved vi, at én af barriererne for en udbredt og hensigtsmæssig brug af betalingsplaner kan være manglende ensartede processer på området samt manglende kompetencer hos nogle administrative medarbejdere ift. den konkrete oprettelse af betalingsplaner. Det er vores vurdering, at en øget og systematisk brug af betalingsplaner kan realisere administrative besparelser.

Ad 9. Øget brug af automatisering.

Det anbefales, at Slagelse Kommune tager yderligere tiltag i brug i forhold til automatisering af bogføringsopgaven, bl.a. via samarbejdet med DIGIT kommunerne i ERP projektet. Det er vores indtryk, at Slagelse Kommune allerede arbejder målrettet hermed, men det er et område, hvor der i disse år sker en betydelig udvikling, der kan medvirke til reducerede udgifter. En forudsætning for en styrket brug af automatisering er dog fælles processer og værktøjer, da frivillighed og undtagelser er en barrierer for en effektiv brug af automatisering (udfordrer standardopsætninger af robotter mv.). Det er vores vurdering, at der vil være et økonomisk potentiale ved en yderligere automatisering af bogføringsområdet i Slagelse Kommune. Parallelt hermed anbefales det, at Slagelse Kommune overvejer at igangsætte et uddannelsesforløb for de medarbejdere, der i dag overvejende er beskæftiget med bogføring. Dette skal sikre, at denne gruppe medarbejdere udvikler deres kompetencer og er i stand til at gøre brug af deres erfaringer og kompetencer på andre vigtige områder i Slagelse Kommune i takt med, at bogføringsopgaverne forventeligt vil blive automatiseret mere over de kommende år. Dette skal tillige medvirke til at reducere den usikkerhed, der vil kunne komme i denne medarbejdergruppe ift. fremtidig jobsikkerhed.

Løsningsforslag 3: Optimering af bogføringsopgaven og styrket indkøb (4 af 4)

Ad 10. Styrket indkøbsfaglighed på køb af tjenesteydelser.

Det anbefales, at Slagelse Kommune undersøger mulighederne for at styrke kommunens indkøbskompetencer på området for tjenesteydelser. Dette omfatter bl.a. køb af advokater, konsulenter og lignende samt køb af tilbud/pladser (fx sociale døgntilbud). Her kan Slagelse Kommune med fordel indhente erfaringer fra andre kommuner, der har arbejdet målrettet hermed. Erfaringer fra andre kommuner viser bl.a. at det har været muligt at opnå bedre priser på køb af sociale tilbud, en styrket opfølgning i sagerne og heraf afledte besparelser på fagområdernes købsbudgetter.

Ad 11. Øget brug af adfærds- og compliancedata.

Med henblik på at understøtte implementeringen og opfølgning på de besluttede tiltag i Slagelse Kommune ift. en optimering af bogføringsopgaven og indkøbsområdet anbefales det, at der udarbejdes relevant ledelsesinformation, der kan sikre et kontinuerligt fokus på og grundlag for en relevant ledelsesdialog om og opsamling på hensigtsmæssig indkøbsadfærd og compliance.

Opmærksomhedspunkter

-

Økonomiske potentialer

Det er vores vurdering, at gennemførelsen af ovenstående 11 anbefalinger vil medføre et administrativt provenu.

Implementeringsovervejelser

Med henblik på at sikre bredt ejerskab til en implementering af ovenstående anbefalinger, anbefales fastlæggelsen af nye retningslinjer og processer at ske i et tæt samspil mellem BAD, AS og målgruppe-centrene.

Yderligere anbefales det, at centerchefkredsen påtager sig en væsentlig rolle ift. at sikre, at der reelt bliver tale om fælles løsninger på tværs af målgruppeområderne.

Løsningsforslag 3: Optimering af bogføringsopgaven

Det anbefales at Slagelse Kommune iværksætter følgende tiltag til optimering af bogføringsområdet:

1. Samling af bogføringsopgaven i AS for hele Slagelse Kommune
2. Opgør med dobbeltfunktioner i bogføringen
3. Styrket indsigt i målgrupper og virksomheder i AS.
4. Reduktion af småindkøb
5. Reduktion af brug af de mest administrativt omkostningstunge betalingsmodeller
6. Ændring af praksis for 2. godkender
7. Fælles kontorplan og brug af PSP-elementer
8. Ensartet brug af betalingsplaner
9. Øget brug af automatisering
10. Styrket indkøbsfaglighed på køb af tilbud/pladser
11. Øget brug af adfærds- og compliancedata

Løsningsforslag 4: Transparente budgetter og takster (1 af 2)

Udfordring

Udfordringsbilledet i kapitel 3.1 viste, at der på en række områder opleves uklarhed om budgetrammer, budgetforudsætninger og de løbende budgetjusteringer. Dette skaber usikkerhed og inoptimal økonomistyring.

Ligeledes fremgik det af analysen, at taksterne på social-, ældre- og specialskoleområdet i dag overvejende er historisk betingede og ikke reelt retvisende og udgiftsægte.

Løsningsforslag og anbefalinger

En helt central forudsætning for en kvalificeret økonomistyring er, at de tildelte budgetter er retvisende, og at forudsætningerne her bag er klare. Det er derfor vigtigt, at Slagelse Kommune sikrer, at centres og virksomheders budgetter (og de tilhørende budgetjusteringer hen over året) er retvisende, og at forudsætningerne bag budgetrammerne er klare.

Med henblik på at sikre transparente budgetter anbefales følgende:

1. At BAD sikrer, at der er de fornødne ressourcer og kompetencer på alle målgruppeområder (set i lyset af at der i udfordringsbilledet blev peget på, at der i BAD var begrænsede ressourcer til denne opgave).
2. Fastlæggelse af en fast systematik for dialogen mellem BAD og de enkelte budgetansvarlige centerchefer samt mellem AS/BAD og den enkelte budgetansvarlige virksomhedschef forud for hvert nyt budgetår, hvor budgetrammen og dens forudsætninger gennemgås.
3. Styrket formidling fra BAD ifm. de løbende budgettilpasninger, så de er forståelige for centre og virksomheder.
4. At der skabes øget klarhed om, hvilken rolle centeret spiller, og hvilken rolle BAD spiller ift. udarbejdelse af virksomhedsbudgetter (jf. løsningsforslag 1 om organiseringen af økonomiopgaven og løsningsforslag 5 om styrket budgetopfølgning).

Med henblik på at sikre transparente takster anbefales følgende:

1. At det afklares, om der er behov for en egentlig grundlæggende genberegning af de enkelte takstformer og herunder tillige af den grundlæggende budgettildelingsmodel, der ligger til grund for takstberegningen. Dette er tilfældet for Handicap og Psykiatri og muligvis også de øvrige områder.
2. At BAD overvejer muligheder for mere ensartede takstberegninger på tværs af målgrupperne, dels for at sikre en effektivisering af arbejdsgangene, men tillige for at gøre takstberegningerne mindre sårbare ift. viden hos enkeltpersoner i BAD.
3. At der skabes øget klarhed mellem, hvilken rolle centerchefen har, og hvilken rolle BAD har ift. udarbejdelse af retvisende takster. Det er vores forslag, at denne afklaring tager udgangspunkt i følgende:
 - Centerchefen er som budgetansvarlig overordnet ansvarlig for retvisende takster. Som led heri er det centerchefens ansvar (understøttet af BAD), at foretage de ledelsesmæssige beslutninger, der skal foretages ifm. beregning af taksterne. Det er således centerchefen, der ledelsesmæssigt godkender taksterne inden de behandles politisk. BAD er som økonomiunderstøttende ansvarlig for selve den tekniske udarbejdelse af taksterne, rådgivning af centerchefen samt den løbende vedligeholdelse af takstberegningerne. BAD har som økonomiunderstøttende initiativpligten ift. at sikre takstberegningerne foretages og justeres.

Løsningsforslag 4: Transparente budgetter og takster (2 af 2)

Løsningsforslag 4: Transparente budgetter og takster

Det anbefales, at Slagelse Kommune iværksætter følgende tiltag til sikring af mere transparente budgetter:

1. At BAD sikrer, at der er de fornødne ressourcer og kompetencer på alle målgruppeområder
2. Fastlæggelse af en fast systematik for dialogen mellem BAD og de enkelte budgetansvarlige centerchefer samt mellem AS/BAD og den enkelte budgetansvarlige virksomhedschef forud for hvert nyt budgetår
3. Styrket formidling fra BAD ifm. de løbende budgettilpasninger
4. At der skabes øget klarhed mellem, hvilken rolle centeret spiller, og hvilken rolle BAD spiller ift. udarbejdelse af virksomhedsbudgetter

Det anbefales, at Slagelse Kommune iværksætter følgende tiltag til sikring af mere transparente takster:

1. At det afklares, om der er behov for en egentlig grundlæggende genberegning af de enkelte takstformer
2. At BAD overvejer muligheder for mere ensartede takstberegninger på tværs af målgrupperne
3. At der skabes øget klarhed om, hvilken rolle centerchefen har, og hvilken rolle BAD har ift. udarbejdelse af retvisende takster

Opmærksomhedspunkter

-

Økonomiske potentialer

Mere transparente budgetter vurderes ikke direkte at have økonomiske potentialer, men vil kunne bidrage til en styrket økonomisk styring.

Herudover vil vi foreslå, at Slagelse Kommune undersøger potentialet ift. eventuel samling af opgaverne ift. opkrævning af takster.

Implementeringsovervejelser

-

Løsningsforslag 5: Styrket budgetopfølgning (1 af 4)

Udfordring

Udfordringsbilledet i kapitel 3.1 viste, at der er væsentlige forskelle mellem budgetopfølgningen på de enkelte målgruppeområder. Det gælder både proces, metode og værktøjer.

Herunder viste analysen, at det ikke er alle steder, at prognoserne har den fornødne kvalitet (præcision og dybde).

Samtidig viste analysen, at rollefordelingen i budgetopfølgningsprocessen til tider er uklar ift. rollefordelingen mellem BAD, AS, center og virksomhed. Det omfatter bl.a., hvorvidt virksomhederne skal gøre brug af AS i budgetopfølgningen, samt hvad centerchefens rolle og ansvar er.

Udfordringsbilledet pegede yderligere på, at den nuværende controlling af virksomhedernes og centrenes prognosebidrag (fra BAD) er sårbar og ikke tilstrækkelig ressourcemæssigt prioriteret, hvilket kan medføre usikkerhed og manglende korrekthed i de samlede prognoser på målgruppeområderne.

Endelig viste udfordringsbilledet, at der i forbindelse med regnskabsaflæggelsen ikke gennemføres en systematisk evaluering af om regnskabsresultatet i den enkelte virksomhed/center rammer rigtigt ift. deres prognoser. Dette sker kun ad hoc. Derved mistes potentielt vigtig læring i den fremtidige styring.

Løsningsforslag og anbefalinger

Det følgende løsningsforslag vil både omfatte proces og roller forbundet med budgetopfølgningsopgaven. Løsningsforslaget vil derfor have en tæt kobling til løsningsforslag 1 om organiseringen af økonomiopgaven, herunder om det fremtidig forhold mellem en central eller en centerbaseret økonomiunderstøttelsesmodel.

For at sikre en effektiv budgetopfølgning er det nødvendigt, at have et tæt samspil mellem de personer der har en præcis viden om aktuelt forbrug (status på betalte regninger, og status på personaleforbrug (herunder refusioner mv.)), viden om den aktuelle budgetramme, viden om periodiske afvigelser, indsigt i kommende udgifter mv.

På en række områder vil det tillige være helt centralt, at have et præcist indblik i aktivitet, belægningsprocent mv.

For at kunne lave en kvalificeret prognose, bør der derved indgå viden fra den budgetansvarlige, kombineret med økonomisk viden ift. aktiviteter mv. samt mere teknisk viden fra bogførings- og personaleområdet.

Dette understøtter en samling af BAD og AS-økonomi jf. ovenstående løsningsforslag 1 om organisering af økonomiopgaven.

Med henblik på at adressere de anførte udfordringer ift. budgetopfølgningen foreslås følgende tiltag.

Mere fælles proces ifm. budgetopfølgningen

Med henblik på at styrke budgetopfølgningen og opnå en øget prognosepræcision gennem en ressourceeffektiv proces anbefales det, at der gennemføres en ensretning af processen forbundet med budgetopfølgning på tværs af målgruppeområderne. Dette skal dels sikre, at der er en mere fælles grundmodel for udarbejdelse af budgetopfølgningen, som omfatter klare roller og ansvar, fælles skabeloner, fælles værktøjer, fælles processer. Det er vores indtryk, at dette delvist findes i dag, men at det grundet de væsentlige lokale frihedsgrader alligevel sker forskelligartet. Således peges der på, at der i dag ikke er et fælles sprog mellem de forskellige aktører i styringskæden forbundet med budgetopfølgningen. En fælles proces vil kunne kobles til det fælles økonomiske målbillede jf. løsningsforslag 2.

Eksempler på elementer der kan indgå i en mere fælles proces er:

- Enhederne skal benytte samme grundskabelon til budgetopfølgningen, så der opnås et ensartet produkt at sammenligne og drøfte
- Prognosen skal baseres på opdaterede aktivitetsforudsætninger (dvs. aktivitet og enhedspriser) de steder, det er relevant
- Budget og forventet forbrug skal periodiseres hen over året på de områder, hvor det giver mening
- Det skal fremgå klart af prognosen, hvad der er af forudsætninger bag prognoseudregningen

Løsningsforslag 5: Styrket budgetopfølgning (2 af 4)

- Det skal fremgå af prognosen, hvad der er af kortsigtede og langsigtede risici, og hvilke handlinger der er iværksat for at imødegå disse risici
- Der bør fastlægges et fælles sprog for afvigelsesforklaringer, således at det klar fremgår om eventuelle afvigelser skyldes periodiseringsafvigelser, aktivitetsændringer, prisændringer, konteringsfejl mv.
- Der bør være et ensartet mødeformat der sikrer, at prognoserne bliver kvalificeret udarbejdet og efterfølgende drøftet ledelsesmæssigt.

En øget ensartethed i opfølgingsprocessen skal tillige sikre, at man som kommune kan bruges best practice, og at man kan have en mere effektiv ressourceudnyttelse, da fx BAD og AS ikke skal forholde sig til forskellige processer og værktøjer.

Dog er det centralt, at den fælles grundmodel kan rumme de væsensforskelle, der vil være i styringsopgaven mellem de forskellige opgaver på målgruppeområderne (fx tilbudsdrift, anlægsopfølgning, kontraktopgaver, køb af pladser i andre kommuner mv).

Styrket controlling

Udfordringsbilledet pegede på, at den nuværende controlling af prognosebidrag op gennem styringskæden i dag er mangelfuld.

I dag foretages der kun en meget begrænset controlling af virksomhedernes prognosebidrag fra BAD's side. Ligeledes sker dette ikke af centerchefen. På centerniveau foretager BAD en controlling, men der er kun afsat begrænsede ressourcer hertil.

Det anbefales, at der indføres en fælles proces, der sikrer, at virksomhedernes og centrenes prognosebidrag systematisk controls med henblik på kvalificering.

Denne controlling kan varetages forskellige steder fra, hvilket uddybes i det følgende.

Fælles roller

I dag er det forskelligt mellem områderne ift. om AS og BAD er involveret i udarbejdelsen af prognosebidrag på de enkelte centre og virksomheder. Dette vurderes uhensigtsmæssigt, da det er baseret på frivillighed og ikke baseret på en systematisk risiko- og kompetencevurdering.

Det anbefales, at der indføres fælles, faste og afklarede roller i budgetopfølgningen. Dette skal jf. ovenstående løsningsforslag 1 om organisering af økonomiopgaven omhandle, hvilken rolle de enkelte aktører skal spille og med hvilket ansvar.

Som led heri bør centerchefens rolle og ansvar som budgetansvarlig klart fremgå. Dvs. hvilken rolle og ansvar har centerchefen ift. prognoserne fra de enkelte virksomheder, og hvilken rolle og ansvar for den samlede målgruppeprognose (center inkl. virksomheder). Som led heri bør der som udgangspunkt være en løbende økonomiopfølgning i ledelsesstrengen mellem centerchef og egne virksomhedsledere. Det fremgår af interviewene, at dette ikke er tilfældet de fleste steder i dag.

I denne sammenhæng vil der dog skulle tages hensyn til centrenes forskellighed. Fx at centerchefen for skole- og dagtilbud har så mange ledelsesreferencer, at ovenstående formentlig ikke vil være realistisk. Ift. dette center bør der derfor findes en alternativ model.

Som et grundlæggende udgangspunkt vil det være vores anbefaling, at den budgetansvarlige leder er den ansvarlige for prognosen for et givent område. Det betyder, at virksomhedsleder er ansvarlig for prognosen for virksomheden, centerchefen er ansvarlig for prognosen på centerniveauet inkl. tilhørende virksomheder.

For at centerchefen kan løfte denne rolle, vil det kræve, at centerchefen er kvalificeret understøttet heri. I dag er det principielt BAD, der har denne opgave, men det er vores oplevelse, at denne opgave (herunder centerchefens ansvar) ikke er tilstrækkeligt afklaret i dag. Yderligere er det som beskrevet ovenstående vores indtryk, at BAD ikke har afsat de fornødne ressourcer til denne opgave.

Løsningsforslag 5: Styrket budgetopfølgning (3 af 4)

I enkelte centre (Arbejdsmarked) er der en egentlig økonomistab på centerniveau, der understøtter centerchefen. I andre centre er der blot en enkelt medarbejder med primært fokus på myndighedsdelen og ikke virksomhedsdelen (fx Psykiatri og Handicap).

Understøttelsen af centerchefen i at varetage sin rolle som budgetansvarlig (herunder ansvarlig for kontrollingen af virksomhedernes prognosebidrag) kan jf. ovenstående løsningsforslag 1 om organisering af økonomiopgaven både ske gennem en centrale eller en mere centerbaseret model.

Såfremt Slagelse Kommune vælger en central model (jf. modellerne i løsningsforslag 1) foreslås det, at centerchefen understøttes gennem en form for en partnermodel, hvor faste økonomer ansat i BAD understøtter centerchefen i opgaven, og at væsentlige dele af opgaveudførelsen fysisk sker ude i centrene for at sikre nærhed og indsigt i kerneydelsen.

Parallelt med den økonomiske understøttelse af centercheferne i den løbende budgetopfølgning er det vores anbefaling, at der sker en systematisk understøttelse af virksomhedslederne. Dette kan enten ske gennem en stabsunderstøttelse fra AS-økonomi eller via en centerbaseret model.

Det anbefales, at der er parallelitet, således at der vælges den samme grundmodel (enten en central eller en centerbaseret model) for både centerchefunderstøttelsen og virksomhedslederunderstøttelsen for at sikre systematisk koordinering og videndeling. Det anbefales også, at der uanset model opbygges faste makkerpar på tværs af de to opgaver.

Brug af risikobaseret budgetopfølgning

Med henblik på at sikre en ressourceeffektiv opgavevaretagelse ifm. budgetopfølgningen anbefales det, at Slagelse Kommune gør brug af en risikobaseret budgetopfølgning.

Det betyder, at man konkret vurderer den styringsmæssige risiko på de enkelte budgetområder, så man ikke bare bruger samme grundige budgetopfølgningsmetode på alle områder og derved kommer til at "skyde gråspurve med kanoner".

Det betyder, at man gennemgår alle budgetområder og scorer det enkelte område ift. de risici, der vurderes at være ift. den enkelte funktion. Elementer der fx kan indgå heri er budgettets størrelse, foregående års afvigelser, variation i sagsantal eller gennemsnitspriser, enhedspris, forsinkelser i datagrundlag (fx at regninger modtages forskudt) mv.

Med udgangspunkt i en gennemført risikovurdering kan fastlægges forskellige grundpakker af budgetopfølgning. Heri kan typisk indgå kravene til opfølgningsskandence og dybden i gennemgangen.

Det vil her være vigtigt, at risikoværktøjet designes enkelt og ikke bureaukratisk, således at risikoprofileringen kan frigive ressourcer, og ikke blot erstatte dem med risikoarbejde.

Slagelse Kommune kan med fordel tillige overveje denne risikobaserede tilgang på andre områder fx indenfor det løbende økonomiske tilsyn.

Løsningsforslag 5: Styrket budgetopfølgning (4 af 4)

Løsningsforslag 5: Styrket budgetopfølgning

Det anbefales, at Slagelse Kommune gennemfører en ensretning af processen forbundet med budgetopfølgning på tværs af målgruppeområderne.

Det anbefales, at der indføres en fælles proces, der sikrer, at virksomhedernes og centrenes prognosebidrag systematisk controls med henblik på kvalificering.

Det anbefales, at der indføres fælles, faste og afklarede roller i budgetopfølgningen.

Det anbefales, at Slagelse Kommune gør brug af en risikobaseret budgetopfølgning med henblik på at ressourceoptimere processen.

Opmærksomhedspunkter

-

Økonomiske potentialer

En styrket budgetopfølgning vurderes ikke direkte at have økonomiske potentialer, men vil kunne bidrage til en styrket økonomisk styring.

Et opgør med dobbeltfunktioner og en overgang til en mere risikobaseret budgetopfølgning vil forventeligt kunne medføre ressourcebesparelser.

Modsat skønnes en styrket controlling at medføre behov for yderligere ressourcer.

Implementeringsovervejelser

-

Løsningsforslag 6: Styrket økonomisk ledelsesinformation (1 af 2)



Udfordring

Udfordringsbilledet i kapitel 3.1 viste, at det i dag er forskelligt, hvad der er af økonomisk ledelsesinformation på de enkelte målgruppeområder, herunder store forskelle i brugen af og udviklingen af dataoversigter i LIM (kommunens ledelsesinformationssystem).

Slagelse Kommune har derved i dag kun begrænsede fælles standard-ledelsesinformation på økonomiområdet.

I dag er der således centre, der har egne datamedarbejdere, mens dette ikke er tilfældet i andre centre. Derved bliver dataunderstøttelsen uensartet på tværs af kommunens målgruppeområder.

Herudover viste udfordringsbilledet, at den økonomiske ledelsesinformation produceres mange steder i kommunen, og at det overvejende sker ukoordineret og uden fælles retning og strategi.

Løsningsforslag og anbefalinger

Økonomiske ledelsesinformation udgøre et centralt element i en god økonomistyring, ift. at sikre ledelses beslutningsgrundlag, sikre en kvalificeret opfølgning og en efterfølgende god dialog herom.

På den gennemførte løsningsworkshop var der enighed om, at det kunne være hensigtsmæssigt med en fælles mindre grundpakke af økonomisk ledelsesinformation, der kan bidrage til en øget systematik i den økonomiske styring på tværs af målgruppeområderne. En grundpakke som betyder, at man ikke er nødt til at "opfinde den dybe tallerken" i alle målgruppecentre, og som tillige betyder, at man ikke er nødt til at have ledelsesinformationsmedarbejdere i alle målgruppecentre.

Ligeledes vil det være hensigtsmæssigt, at en fremtidig økonomisk grundpakke med ledelsesinformation direkte understøtter det fælles målbillede for god økonomistyring som anbefales etableret i løsningsforslag 2.

Det anbefales derfor, at der i BAD udarbejdes en sådan grundpakke/ grundpakker, og at der i forbindelse med udarbejdelsen af koncepterne herfor, samtidig undersøges, hvad der måtte være af eksisterende datapakker, der kan genbruges eller inspirere andre målgruppecentre.

Et obs-punkt er, at erfaringer fra andre kommuner viser, at opgaven med udarbejdelse af ledelsesinformation ofte kan vokse voldsomt og medføre et ikke ubetydeligt ressourcetræk. På løsningsworkshoppen var der derfor enighed om, at Slagelse Kommune bør starte i det små og udvikle området lidt efter lidt.

Da målgruppeområderne har forskellige styringsvilkår (fx takstbaseret, aktivitetsbaseret, aftalebaseret mv.) bør dette indtænkes i den/de grundpakker, der udarbejdes.

Foruden grundpakken vil man i det enkelte målgruppecenter kunne udvikle egne supplerende data, fx som man har gjort på ældreområdet.

Modsat den økonomiske data er det vurderingen, at den målgruppe-specifikke data (kvalitet, aktivitet mv.) bør løses i de enkelte centre tæt på kerneopgaven. Dette skyldes, at der her ikke vurderes at være samme stordriftsfordele, da målgruppeområdernes behov vil være meget forskellige.

Parallelt med etablering af fælles grundpakker med ledelsesinformation bør der arbejdes med organisationens kompetencer ift. at arbejde databaseret. Det er vores indtryk, at kompetenceniveauet og fokus ift. databaseret styring er meget forskelligartet på tværs af målgruppeområderne i dag. Det handler både om opstilling af mål for, hvad der skal styres efter på de enkelte målgruppeområder, hvordan dette kan understøttes datamæssigt, samt hvordan data bedst muligt indgår i de løbende ledelsesdialoger og som støtte for ledelsens beslutninger.

Løsningsforslag 6: Styrket økonomisk ledelsesinformation

Det anbefales, at Slagelse Kommune udarbejder en tværgående grundpakke/grundpakker med økonomisk ledelsesinformation.

Det anbefales, at Slagelse Kommune arbejder med styrkelse af kompetencerne i organisationen og hos ledelsen ift. at arbejde databaseret.

Løsningsforslag 6: Styrket økonomisk ledelsesinformation (2 af 2)

Opmærksomhedspunkter

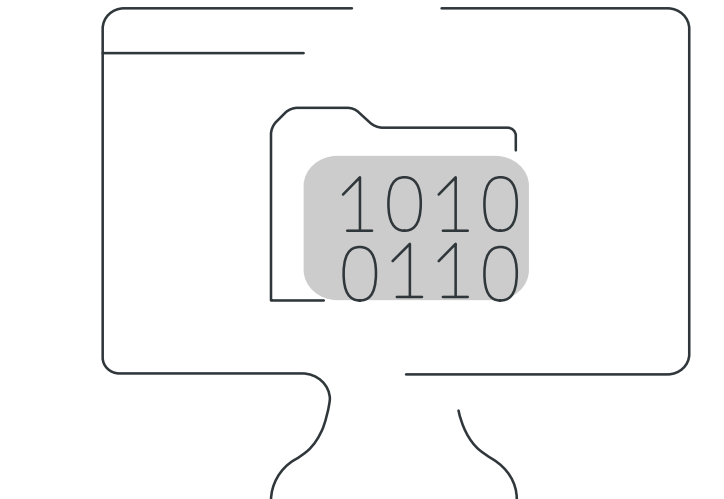
-

Økonomiske potentialer

Vurderes ikke at medføre et økonomisk potentiale, men vil kunne medvirke til en styrket økonomisk styring.

Implementeringsovervejelser

Bør udarbejdes i tæt samspil mellem BAD og målgruppecentre for at sikre den rette balance mellem fælles tværgående modeller og lokale behov.



4.2. PERSONALE OG HR

Løsningsforslag 7: Optimering af proces og samarbejde omkring løn- og personaleadministration (1 af 3)

Udfordring

Som det fremgik af ovenstående kapitel 3.2 varetages processen vedr. løn og ansættelse centralt af AS. AS er forankret i Økonomi, Digitalisering og HR (ØDH). Centrene og virksomhederne er aktører i løn- og personaleadministrationen og råder ikke selv over selvstændige ressourcer ift. personalejura, men kan hente sparring i ØDH.

Udfordringsbilledet viste, at organisationens oplevelse af AS-personales rolle i forhold til løn og ansættelse er forskellig. AS-personales rolle og funktion er i udgangspunktet velbeskrevet, men oplevelsen er i praksis mindre klar og tydelig.

Dette bundes, jf. analysen, i flere elementer:

- At roller, ansvar og opgaver i forhold til de forskellige løn- og personaleadministrative processer ikke er kendte og implementerede på tværs af organisationen.
- At der i centre og virksomheder er forskellige videns- og erfaringsniveauer i forhold til løn- og personaleopgaven, overenskomster, frister og deadlines.
- At der på decentralt niveau er forskellige tempi, ambitioner eller beslutninger i forhold til brugen af digitale blanketter/indberetninger/løsninger.
- At vejledninger og guides, der udarbejdes af AS, ikke i tilstrækkelig grad favner målgruppernes forskelligheder og/eller forskelle i uddannelsesniveau, og dermed ikke når "i mål" med vejledningsopgaven og understøttelsen af implementering decentralt.
- At den praktiske rådgivning ift. overenskomster ofte sker fra Personalejura (anden enhed i ØDH) på trods af, at opgaven generelt burde skulle kunne varetages af AS-personale.

Samlet set tegner sig et billede af, at samarbejdet mellem AS og centre/virksomheder i forhold til løn- og personaleadministrationen ikke alle steder er tilstrækkeligt implementeret og forankret i organisationen.

Samtidig er der elementer, i nærværende problematik, som har snitflader til HR-opgaven, og hvordan man i Slagelse Kommune fx sikrer onboarding af (nye) ledere til at kunne løfte opgaven. Derfor vil dele af styrkelsen af nærværende opgaveløsning også henhøre til mulige investeringer i HR-opgaven, som uddybes i nedenstående løsningsforslag 9.

Løsningsforslag og anbefalinger

Det er vores vurdering, at de udfordringen der i udfordringsbilledet er beskrevet, i forhold til varetagelsen af de løn- og personaleadministrative opgaver i Slagelse Kommune, bundes i en manglende implementering og tydelighed i og omkring opgaveløsningens opgaver, roller og ansvar. Dette fører i dag til en række fejl, som påfører Slagelse Kommune unødige omkostninger, og er en barriere for at høste de effektiviseringspotentialer, der er i forbindelse med løn- og personaleadministrationen.

De identificerede løsningsforslag med afsæt i dette, er derfor:

Re-implementering af eksisterende arbejdsgange

Der foreligger konkrete arbejdsgange for en række processer i samarbejdet mellem AS-personale og centre/virksomheder, som i dag ikke er kendte på tværs af organisationen. Det anbefales, at disse arbejdsgange genbesøges og re-implementeres for at sikre en større grad af fælles forståelse af roller, opgaver og ansvar i forhold til de løn- og personaleadministrative opgaver.

Styrket samspil mellem AS-personale og Personalejura

Et styrket samspil mellem de to centrale enheder, der fra centralt hold understøtter de løn- og personaleadministrative opgaver decentralt, er afgørende for, at det decentrale niveau oplever en sammenhængende understøttelse.

Løsningsforslag 7: Optimering af proces og samarbejde omkring løn- og personaleadministration (2 af 3)

Det er ligeledes vores vurdering, at der på en række områder er opgavemæssige og videnskabelige overlap og synergi-muligheder mellem de to enheder. Det forslås derfor, at der på tværs af AS-personale og Personalejura oprettes "makkerskaber" på medarbejderniveau eller en egentlig fusion, der understøtter de samme centre og virksomheder, i forhold til de løn- og personaleadministrative opgaver. Forslaget indebærer ikke opgaveflyt og er alene en vej til at sikre en bedre koordinering samt en tydelig og sammenhængende opgaveløsning på tværs af AS-personale og Personalejura.

Øget digital understøttelse af den løn- og personaleadministrative opgave

Slagelse Kommune har allerede arbejdet med øget brug af anvendelse af digitale løsninger og indberetningsmuligheder, i forhold til de løn- og personaleadministrative opgaver. Det er vores vurdering, at der er potentialer i en yderligere styrkelse heraf.

Det omfatter både at fx blanketter og lignende erstattes af digitale løsninger, mens også at udviklede digitale løsninger gøres obligatorisk (opgør med frivillighedstilgangen). For at indfri effektiviserings-potentialet i en øget digital understøttelse er der derfor behov for en tydelighed omkring, hvad der er fælles og obligatoriske digitale løsninger, og hvilke digitale løsninger der er frivillige. Herunder også en opgave i AS-personale med at understøtte implementeringen decentralt gennem udarbejdelse af målgruppeorienterede guides, vejledninger eller video-formater, således at løsningerne implementeres "i bund".

Styrkelse af AS-personale's vejledningsopgave

For styrke tydeligheden i roller, opgaver og ansvar omkring de løn- og personaleadministrative opgaver bør AS-personale's vejlednings-, informations-, og opfølgingsopgave styrkes. AS-personale har det tværgående "proces-ejerskab" i forhold til de løn- og personaleadministrative opgaver, og har dermed også til opgaven med at sikre tydeligheden omkring dette. Dette kan ske på flere måder.

For det første gennem en styrkelse af de decentrale lederes viden og kompetencer inden for det personaleadministrative område. Det kan fx ske ved, at der afholdes kvartalsvise informationsmøder til de decentrale ledere om 1) "nyt" inden for området og 2) "eksisterende" elementer for området, der kræver et forbedringsfokus mv. Dette forslag skal også ses i sammenhæng med en styrkelse af ledernes onboarding, som gennemgås efterfølgende i forbindelse med forslaget om en styrkelse af HR-opgaven jf. nedenstående løsningsforslag 9.

For det andet gennem en større variation i forhold til formaterne for de vejledninger og guides, som AS-personale udarbejder. Der er en stor variation i målgrupper og uddannelsesniveau på tværs af kommunens centre/virksomheder, og det bør vejledninger og formaterne også afspejle. Derfor forslås en tættere dialog og afklaring af, hvordan AS-personale kan understøtte de forskellige centre og virksomheder, mere målrettet i implementeringen af fælles aftaler og digitale løsninger.

Optimering af vagtplansarbejdet

Et centralt element i en effektiv økonomisk styring på store dele af udførerområdet er effektive vagtplaner. I den gennemførte analyse af Center for Handicap og Psykiatri fremgik det, at de enkelte virksomheder selvstændigt varetog arbejdet med udarbejdelse af vagtplaner uden sparring på tværs af virksomheder. Erfaringer fra andre kommuner viser, at der kan være betydelige effektiviseringer såfremt vagtplanlægningen sker professionelt.

Det er vores indtryk, at der i dag er stor variation mellem centrene (der har denne opgave) ift. varetagelsen af denne vagtplansopgave.

Det anbefales, at Slagelse Kommune sætter fokus på en styrket professionalisering af vagtplanlægningsarbejdet for derigennem at optimere driften på kommunens tilbud. Det anbefales, at denne professionalisering understøttes fra enten centralt niveau eller centerniveau (jf. løsningsforslag 1 om fremtidig organisering af den økonomiske understøttelse).

Løsningsforslag 7: Optimering af proces og samarbejde omkring løn- og personaleadministration (3 af 3)

Løsningsforslag 7: Optimering af proces og samarbejde omkring løn- og personaleadministrationen

Det anbefales, at Slagelse Kommune styrker processen og samarbejdet omkring løn- og personaleadministrationen gennem:

- Re-implementering af eksisterende arbejdsgange
- Styrket samspil eller egentlig fusion mellem AS-personale og Personalejura.
- Øget digital understøttelse af den løn- og personaleadministrative opgave
- Styrkelse af AS-personales vejledningsopgave

Det anbefales, at Slagelse Kommune sætter fokus på en professionalisering af vagtplanlægningsarbejdet, for derigennem at optimere driften på kommunens tilbud.

Opmærksomhedspunkter

-

Økonomiske potentialer

Det er vores vurdering, at de foreslåede tiltag kan reducere fejl i løn- og personalesagerne samt dobbeltfunktioner.

Det er vores vurdering, at de foreslåede tiltag vil have et økonomisk potentiale.

Implementeringsovervejelser

-

Løsningsforslag 8: Formulering af fælles lønpolitik og reduktion i antallet af lokalaftaler

Udfordringer

Der er i dag ikke en fælles lønpolitik i Slagelse Kommune. Det betyder, at der i dag er forskellige lønniveauer og vilkår mellem de enkelte fagcentre/virksomheder. Der er eksempler på, at dette har ført til uhensigtsmæssig intern konkurrence om medarbejdere mellem virksomhederne i kommunen, og at medarbejdere der har skiftet ansættelse i Slagelse Kommune, er blevet løftet med betydelige beløb.

En del af kompleksiteten ved at drive lønområdet er, at der på tværs af Slagelse Kommune i dag er 434 lokalaftaler (221 forhåndsftaler og 213 lokal- og arbejdstidsaftaler).

Løsningsforslag og anbefalinger

Formulering af fælles lønpolitik

For at imødegå de nævnte udfordringer anbefales det, at formulere en fælles lønpolitik på tværs af Slagelse Kommune. Dette for at sikre ensartede vilkår på tværs og modgå den udgiftsdrivende effekt ved en intern konkurrence.

Som grundlag for arbejdet med en fælles lønpolitik i Slagelse Kommune er det relevant at indsamle og sammenligne løndata fra de forskellige centre og virksomheder for derigennem at skabe klarhed over, hvor store forskellene er i dag. Dette skal efterfølgende kvalificeres for at afdække, om der er særlige forhold, der kan forklare forskellene, og om der er behov for at tage højde herfor i en kommende lønpolitik.

Reduktion i antallet af lokalaftaler

Det anbefales, at reducere antallet af lokalaftaler ved at kigge på tværs af de eksisterende lokalaftaler og afdække, om man ikke kan samle og harmonisere indholdet i de nuværende lokalaftaler i færre lokalaftaler. Dette vil kunne bidrage til en større tydelighed og ensartethed på tværs af Slagelse Kommune og reducerer arbejdet med at vedligeholde lokalaftalerne.

Løsningsforslag 8: Fælles lønpolitik og reduktion af lønaftaler

Det anbefales, at Slagelse Kommune får udarbejdet en fælles lønpolitik samt iværksætter et arbejde med at reducere antallet af lokalaftaler.

Opmærksomhedspunkter

De faglige organisationer bør inddrages tidligt i processen for at sikre en så smidig og hensigtsmæssig en proces som muligt.

Økonomiske potentialer

Da lønudgifterne som tommelfingerregel udgør 75-80 % af virksomhedernes udgifter, så er der et ikke uvæsentligt potentiale i at sikre ensartede vilkår på tværs.

Implementeringsovervejelser

Der skal træffes beslutning om, hvorvidt en ny lønpolitik alene skal gælde fremadrettet, eller også skal omfatte eksisterende lønindplaceringer (som i givet fald skal genforhandles).

Det økonomiske potentiale er langt større, hvis de eksisterende lønaftaler genforhandles, men det vil forventeligt skabe stor utilfredshed blandt de eksisterende ansatte, der bliver berørt.

Omvendt er udfordringen ved alene at lade det gælde for fremtidige lønforhandlinger, at der vil være medarbejdere, der er ansat efter de nuværende/gamle rammer, som har bedre vilkår end dem, der er underlagt de nye rammer. Dette vil være en kilde til utilfredshed blandt nye ansatte.

Det skal afklares, hvilke dele af en fremtidig lønpolitik, der skal fastlægges på centerniveau, og hvilke dele der skal fastlægges for kommunen som helhed.

Løsningsforslag 9: Styrkelse af HR-opgaven (1 af 2)

Udfordring

Slagelse Kommune har ikke en egentlig strategisk funderet HR-funktion ift. at løfte opgaver som fx onboarding, lederudvikling, organisationsudvikling, kompetenceudvikling, rekruttering, fastholdelse, sygefraværsindsats mv. på tværs af organisationen.

HR-opgaverne varetages i forskelligt omfang og overvejende lokalt i fagcentret eller i virksomhederne. Der er i dag ikke ansat egentlige HR-medarbejdere centralt eller decentralt, og HR-opgaverne varetages som delopgaver af ledere og fagpersonale i det enkelte center og/eller på de enkelte virksomheder.

Fraværet af en strategisk funderet HR-funktion med dedikerede ressourcer er også en barriere for at udvikle Slagelse Kommune som organisation. Det medfører tillige, at de enkelte decentrale enheder hver især må finde egne lokale løsninger. Der tegner sig derfor et billede af, at den samme opgave løses mange steder i organisationen, uden en fælles retning og uden den fornødne kvalitet eller specifikke HR-kompetence.

Et af de områder som en lang række interviewpersoner har peget på halter i dag, er onboarding af nye ledere i kommunen. Det betyder, at lederne i dag ikke er godt nok introduceret til ansvar, roller, processer og værktøjer.

Herudover er opgaverne vedrørende Arbejds miljø og Med i dag ikke koblet til HR-opgaven.

Set i lyset af dette og i forhold til de kommende års forventede store udfordringer inden for rekruttering og fastholdelse af en række personalegrupper, bør Slagelse Kommune overveje, om man i dag har den mest hensigtsmæssige prioritering af HR-området, herunder hvilken balance mellem central og decentral opgavevaretagelse, man ønsker inden for HR-området.

Løsningsforslag og anbefalinger

Det er overordnet vores vurdering, at den nuværende meget smalle strategiske HR-opgaveløsning i Slagelse på sigt kan risikere at koste kommunen dyrt. Det kommunale Danmark ser ind i en kommende "kamp" om ressourcer og kompetencer til at løse velfærdsopgaverne eller kritiske specialistfunktioner i den kommunale opgaveløsning. Uden en tilstrækkelig strategisk HR-funktion, kan man risikere, at komme "bagerst i køen" i forhold til at rekruttere og fastholde de nødvendige ressourcer og kompetencer.

Hertil kommer øvrige opgaver som onboarding af ledere, organisationsudvikling, sygefraværsindsats, kobling med arbejdsmiljø og MED mv., som der i dag er et meget begrænset omfang af.

I forlængelse heraf skal man selvfølgelig vurdere hvor meget HR man evt. kan nøjes med eller har råd til i Slagelse Kommune, da det vil forudsætte en investering, at løfte HR-niveauet i kommunen.

Hertil følger også en diskussion af, hvordan den strategiske HR-opgave forankres bedst i organisationen. Hvilke opgaver er mest hensigtsmæssigt organiseret i en central HR-funktion, og hvilket opgaver kan eller er mest hensigtsmæssigt organiseret på center- eller virksomhedsniveau. Henset til Slagelse Kommunes pressede økonomi vurderes en central HR-enhed mest ressourceeffektiv.

Det vil samtidig være vores vurdering, at det vil give mening, at supplere en central HR-enhed med de eksisterende opgaver inden for Arbejds miljø, Med og elever, da der her vurderes at være en faglig sammenhæng til HR opgaven.

Det vil samtidig være vores anbefaling, at Slagelse Kommune (såfremt man etablerer en HR-enhed) positivt afgrænser HR-funktionens opgaver. Dels for at skabe tydelighed omkring enhedens opgave og dels for at sikre, at HR-funktionen ikke "knopskyder" sig uhensigtsmæssigt og udvikler en opgaveløsning, der lægger unødigt beslag på ressourcer og kompetencer (både centralt og decentralt).

Løsningsforslag 9: Styrkelse af HR-opgaven (2 af 2)

I nedenstående tabel fremgår muligt input til en sådan afgrænsning:

Bud på HR-opgaver i en centralt placeret HR-funktion	Bud på HR-opgaver på center og eller virksomhedsniveau
<ul style="list-style-type: none">• Onboarding af ledere• Fælles MUS/LUS koncept• Strategisk fokus på rekruttering og fastholdelse• Den strategiske del af ledelses- og organisationsudvikling• Sygefraværsindsats• Arbejds miljøopgaver• MED• Elever	<ul style="list-style-type: none">• Onboarding af medarbejdere• Rekruttering og fastholdelse af medarbejdere• Kompetenceudvikling af medarbejdere

Løsningsforslag 9: Styrkelse af HR-opgaven

Det anbefales, at Slagelse Kommune etablerer en fælles og central HR-funktion, og at man i den forbindelse definerer og afgrænser den centrale HR-funktions opgaver i forhold til center- og virksomhedsniveauet i Slagelse Kommune.

Opmærksomhedspunkter

-

Økonomiske potentialer

At etablere en fælles og central HR-funktion er en investering som forudsætter finansiering. Størrelsen på den fælles og centrale HR-funktion (og investeringen) skal selvfølgelig overvejes i forhold til hvad man som organisation har råd til eller kan nøjes med.

Der er reelt tre finansieringsmuligheder, som man kan overveje, hvis man ønsker at etablere en fælles og central HR-funktion:

1. Omprioritering indenfor de administrative budgetter. Dette forudsætter nedprioritering af andre administrative opgaver.
2. Fælles finansiering på tværs af organisationen fordi det er en vigtig tværgående opgave. I praksis betyder det, at hvert center bidrager til finansieringen ud fra en aftalt fordelingsnøgle. Dette vil reelt være en form for "grønthøster-besparelse" på centrenes samlede budgetter.
3. At det politiske niveau prioriterer HR-området med ny finansiering.

Implementeringsovervejelser

Den positive afgrænsning af opgaver i en central HR-funktion bør udarbejdes i tæt samspil mellem ØDH og målgruppecentre for at sikre den rette balance mellem fælles tværgående behov og lokale behov.

4.3. JURIDISK UNDERSTØTTELSE

Løsningsforslag 10: 2 hovedmodeller for juridisk understøttelse (1 af 2)

Udfordringer

De juridiske opgaver i Slagelse Kommune løses aktuelt på følgende måder.

1. Der er en central jura-enhed, som tager sig af generelle juridiske problemstillinger (forvaltningslov, styrelsesvedtægt og lignende), og som også delvist understøtter den fagjuridiske opgavevaretagelse decentralt ved vakancer eller lignende.
2. Der er enkelte centre, som har fagjurister ansat decentralt på centerniveau i tæt tilknyt til myndighedsområderne.
3. Der er også et eksempel på, at et fagcenter køber den juridiske ekspertise eksternt.
4. Der er eksempler på fagcentre, der klarer sig uden fagjuridisk ekspertise tilknyttet deres myndighedsområder.

Der er en bekymring for, at den fagjuridiske understøttelse af centrene i nogle situationer er utilstrækkelig, og til tider påfører kommunen unødige omkostninger pga. fejl og/eller for sen involvering af enten intern eller ekstern juridisk ekspertise.

Der findes ikke en entydigt nøgletal for det "rette" niveau af den fagjuridiske og/eller generelle juridiske understøttelse. Det er således en løbende vurdering og afvejning i forhold til nødvendighed, ønsket kvalitet og serviceniveau i opgaveløsningen og de administrative ressourcer, der er til rådighed.

Herudover er det blevet stadigt vanskeligere at rekruttere jurister, hvorfor det også bør overvejes, hvilket fagligt miljø fremadrettet vil kunne tiltrække og fastholde jurister i et tilstrækkeligt antal samt at reducere sårbarheden i modeller, hvor der kun er én jurist, der kan et givent fagområde.

Løsningsforslag

Der er i dag (jf. ovenstående) fire forskellige modeller for den juridiske understøttelse i Slagelse Kommune. Det er vores anbefaling, at man fremadrettet fokuserer på to hovedmodeller:

1. En central placeret jura-enhed, som dels understøtter generelle juridiske problemstillinger samt varetager den fagjuridiske understøttelse for de centre, hvor der ikke er juridiske opgaver til et fuldtidsårsværk, eller hvor det er vanskeligt at fastholde fagjurister decentralt pga. manglende jura-fagligt miljø. Det er tillige den centrale Jura-enhed der vurderer behovet for eventuelt supplerende eksternt køb af juridiske specialistkompetencer.
2. For de fagcentre, hvor der er tilstrækkeligt med fagjuridiske opgaver, gives mulighed for ansættelse af fagjurister på center-niveau.

De to hovedmodeller skal dels sikre en øget kvalificering og fokusering af den juridiske understøttelse i Slagelse Kommune, og skal samtidig kunne rumme de forskelle i opgavetyngde og målgrupper, som der er imellem fagcentrene.

Ift. køb af ekstern juridisk rådgivning, foreslås dette afgrænset til særlige fagområder, hvor Slagelse Kommune ikke selv vil kunne varetage opgaven.

Herudover vil den forslåede fleksible model for forankring af fagjurister også give mulighed for en løbende vurdering af fagjuristernes organisatoriske forankring jf. udfordringerne ift. sårbarhed og ift. at rekruttere og fastholde juridiske kompetencer.

Løsningsforslag 10: 2 hovedmodeller for juridisk understøttelse

Det anbefales, at man fremadrettet fokusere på to hovedmodeller for den juridiske understøttelse:

1. En central jura-enhed som understøtter generelle juridiske problemstillinger og leverer fagjuridisk ekspertise til fagcentre, hvis fagcentret ønsker det.
2. En decentral model, hvor fagcentre, der ønsker det og har opgaver til det, har fagjuridisk ekspertise tilknyttet på centerniveau.

Løsningsforslag 10: 2 hovedmodeller for juridisk understøttelse (2 af 2)

Opmærksomhedspunkter

-

Økonomiske potentialer

Der er aktuelt et større køb af fagjuridiske opgaver eksternt som sandsynligvis vil kunne konverteres til interne ansættelser.

Implementeringsovervejelser

-

§§

5. IMPLEMENTERINGS- OVERVEJELSER

Implementeringsovervejelser

Indledning

I dette kapitel opstilles en række overordnede anbefalinger til Slagelse Kommunes implementering af ovenstående løsningsforslag og anbefalinger. Det er aftalt med Slagelse Kommune, at der ikke opstilles en egentlig implementeringsplan, men i stedet en række overordnede implementeringsanbefalinger, som kan indgå i Slagelse Kommunes videre implementeringsarbejde.

1. Det anbefales, at direktionen i Slagelse Kommune indledningsvist beslutter, hvilke af nærværende rapportes løsningsforslag og anbefalinger der skal arbejdes videre med henblik på yderligere detaljering og implementering. Ligeledes anbefales det, at direktionen beslutter, hvilke af nærværende rapportes løsningsforslag og anbefalinger der blot skal implementeres med det samme uden yderligere detaljering.
2. En dybdegående implementering af de 10 opstillede løsningsforslag vil både være en betydelig organisatorisk, styringsmæssig og kulturel ændring i Slagelse Kommune, og vil forventeligt kræve en betydelig og længerevarende indsats fra Slagelse Kommune, såfremt potentialer og ændret styringslogik skal implementeres i bund. Det anbefales derfor, at de af direktionen besluttede tiltag (jf. ovenstående pkt. 1) organiseres i et samlet implementeringsprogram, der sikrer, at der er den fornødne struktur og, det fornødne ledelsesmæssige fokus og tilhørende medarbejderressourcer der muliggør, at de besluttede tiltag reelt bliver implementeret i bund.
3. Det er vores vurdering, at en samlet ansvarliggørelse af strategisk chefforum (direktion og centerchefer) er afgørende for en succesfuld implementering. Dette skyldes ikke mindst, at centercheferne vurderes helt afgørende for dialog med og inddragelse af virksomhedslederne. Det anbefales derfor, at direktionen sikrer en gennemgående involvering og ansvarliggørelse af strategisk chefforum.
3. (Fortsat) Ligeledes anbefales det, at Slagelse Kommune sikrer, at det opstillede implementeringsprogram (ovenstående pkt. 2) indeholder en tydelig beskrivelse af, hvordan der generelt sikres en bred og ansvarliggørende involvering af ledere og medarbejdere i kommunen ifm. programmet.
4. Efter opstart af det samlede implementeringsprogram (ovenstående pkt. 2) anbefales det, at der (som led i programmet) sker en afklaring af målbilledet for økonomiområdet (løsningsforslag 2). Dette skal sikre, at den fælles ambition fastlægges, og at ledelsen i kommunen herved har en fælles og forpligtende retning og ramme for de efterfølgende tiltag fx afklaring af roller og ansvar. En tilsvarende afklaring af målbillede og ambitionsniveau kan med fordel ske ift. løsningsforslag 9 (om styrkelse af HR-opgaven).
5. Ift. de økonomiske løsningsforslag (løsningsforslag forslag 1-6) anbefales det, at der efter afklaring af det fælles målbillede (løsningsforslag 2) sker en afklaring af organiseringen af de økonomiske opgaver (løsningsforslag 1). Her vil det jf. løsningsforslaget være et behov for en yderligere præcisering af og afklaring af, hvilke konkrete økonomiopgaver der bør løses i fælles stabe (central model), og hvilke dele der bør løses i centerstabe (centermodellen). For ikke blot at træffe en principiell beslutning herom kan en mulige metode til yderligere afklaring heraf være, at der sker en drøftelse af proces, roller og ansvar ift. hver af de primære og større økonomiske opgaver. Her bør der afdækkes, hvilke roller der bør være, og hvilke konkrete fordele og ulemper (opmærksomhedspunkter) der vil være ved henholdsvis central rollevareretagelse eller centerbaseret rollevareretagelse ift. det enkelte trin i den enkelte hovedarbejdsgang (jf. skemaet herom i løsningsforslag 1). Med udgangspunkt heri vil der efterfølgende kunne ske en afklaring af den fremtidige organisering af økonomiopgaverne, herunder hvor der skal flyttes og/eller etableres nye funktioner. Endelig skal der udarbejdes en egentlig plan for, hvornår den nye organisering træder i kræft, og hvilke tiltag der skal ske forud herfor.

Implementeringsovervejelser

6. Efter afklaringen af organiseringen af økonomiopgaverne (ovenstående pkt. 5) bør der ske en udarbejdelse af justerede fælles arbejdsgange og værktøjer. Der kan her skelnes mellem arbejdsgange og værktøjer, der bør udarbejdes med det samme (da de er forudsætninger for, at den nye organisering kan implementeres) samt arbejdsgange og værktøjer, der bør udarbejdes på sigt (når der er ressourcer hertil).
7. Ift. løsningsforslag 7-10 (personale, HR og Jura) anbefales det, at der som led i de af direktionen besluttede tiltag ift. disse løsningsforslag (ovenstående pkt. 1) udarbejdes en implementeringsplan, som kan indgå i det samlede implementeringsprogram (ovenstående pkt. 2).
8. Det er vores vurdering, at der er tale om en omfattende implementeringsopgave, der vil kræve en betydelig ledelsesmæssig involvering og opbakning, samt at der afsættes dedikerede medarbejderressourcer til at sikre, at de nødvendige afklaringer finder sted, nye processer og værktøjer udarbejdes og at de efterfølgende implementeres i bund. Det er vores erfaring fra tidligere implementeringsforløb, at dette interne ressourcetræk ofte undervurderes, hvilket medfører enten lange implementeringsforløb, eller at de besluttede tiltag reelt ikke bliver implementeret i bund. Det anbefales derfor, at direktionen sikrer, at der er et match mellem ambitionsniveau og afsatte ressourcer (og ellers ændrer enten ressourcer eller ambitionsniveau), og at direktionen følger udviklingen i implementeringens realisering tæt.
9. Det anbefales, at der som led i det samlede implementeringsprogram tillige udarbejdes et samlet koncept for opfølgning. Dette skal sikre, at der bliver systematisk fulgt op på fx om de ønskede effektiviseringer reelt er blevet realiseret og om de nye samarbejdsrelationer og roller fungerer tilfredsstillende. En systematisk opsamling (evaluering) kan tillige være med til at skabe ro i organisationen ift. bekymringer om nye tiltag, da det giver en signal om at organisationen er klar til at handle, såfremt det nye tiltag ikke fungerer efter hensigten.



6. BILAG

Bilag 1 – Eksempel på rollebeskrivelse

1. Budgetudmelding og -korrektioner

Opgave	Center- og virksomhedsniveauet	BAD/AS	Forhold vedr. serviceniveau
Budgetudmelding og korrektioner	<ul style="list-style-type: none"> • Skal have indsigt i, og forstået budgettet • Er forpligtet til at reagere, hvis budgettet ikke er forståeligt eller er misvisende • Er ansvarlig for, at budgettet bliver anvendt til dets formål, og at de opgaver mv. som budgettet er afsat til, bliver løst ift. politiske beslutninger, gældende kvalitetsstandarder, fagstrategier, mv. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fordeler budgetkorrektioner i økonomisystemet • Udmelder korrekt budget på center og virksomhedsniveau • Kommunikerer og forklarer budgetændringer til lederne på center og virksomhedsniveau, så lederne forstår deres budget. Dette gælder ikke mindst nye ledere. • Udarbejder og udmelder budget for næstkommende budgetår i økonomisystemet og til centerchefer og virksomhedsledere. • Samler ledelsesbeslutninger af budgetmæssig karakter (eks. fordeling af midler /besparelser) i en samlet sag mhp. at sikre dokumentation og historik. 	<ul style="list-style-type: none"> • Opdatering af budgetudmelding sker en gang pr. md. (i de måneder hvor der laves opfølgning) • Den løbende (månedlige) budgetudmelding leveres i standardrapportformater fra Nøkonomi (kræver ellers manuelle regneark). Budgetudmeldingen ledsages af en forklarende mail, der bl.a. beskriver eventuelle indarbejdede korrektioner. • Ifm. budgetudmeldingen leveres et overblik over, hvilke budgetkorrektioner der er midlertidige eller i øvrigt har ændrede profiler i overslagsårene. • Centerchefer og virksomhedsledere præsenteres for deres budget det kommende år, så snart det er muligt. Som udgangspunkt senest x/x året før.

2. Budgetopfølgning

Opgave	Center- og virksomheds-niveauet	BAD/AS	Forhold vedr. serviceniveau
Budget-opfølgning	<ul style="list-style-type: none"> • Har ansvaret for at overholde budgettet • Bidrager med inputs og kvalificering af data vedr. løn, aktiviteter, indtægter og øvrige drift • Bidrager og beslutter handlinger på områder, som kræver handling ifm. budget-opfølgningen • Er forpligtet til at foretage de nødvendige ændringer i driften, der er aftalt ifm. opfølgnings-dialogen og handleplaner. 	<ul style="list-style-type: none"> • Leverer budgetopfølgningsmateriale bestående af følgende: <ul style="list-style-type: none"> ○ Lønopfølgning (på de områder hvor der er løn) ○ Økonomiopfølgning – overblik ○ Driftsposteringer på områder hvor relevant ○ Budgetændringer ○ Aktivitetstal på områder hvor relevant • Skal sikre, at oplysninger fra fx budgetforslag, korrektioner m.v. er indhentet og indgår i materialerne • Gennemfører dialogmøder om budgetopfølgning med centerchef • Gennemfører dialogmøder om budgetopfølgning med virksomhedsleder • Har ansvar for at budgetansvarlig leder forstår budgetopfølgning- og udmelding • Foretager tilpasning af forventet forbrug på baggrund af dialog med budgetansvarlig leder • Udarbejder endelig bidrag til budget-opfølgning på centerniveau som kan indgå i den samlede budgetopfølgning i kommunen • Bidrager med sparring, herunder det langsigtede perspektiv og proaktive input. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapporter leveres som udgangspunkt i standardrapportudtræk fra Økonomisystemet og ikke håndholdte regneark. Der kan være særlige forhold for nogle enheder, hvor opfølgning ikke kan understøttes af standard-rapporter – i disse tilfælde aftales håndholdt opfølgning fra sag til sag. • Der udarbejdes ikke almindelige budgetopfølgninger i januar og juli og oktober, hvor der i stedet efter behov kan laves light-møder. • Beskrivelse af dialogmødernes indhold.

3. Fakturahåndtering

Opgave	Center- og virksomhedsniveauet	BAD/AS	Forhold vedr. serviceniveau
Fakturahåndtering	<ul style="list-style-type: none">• Afklarer og besvarer henvendelser vedrørende fakturaer• Sikrer rettidig afklaring så frister for fakturabehandling kan overholdes• Godkender hurtigst muligt og indenfor aftalte frister	<ul style="list-style-type: none">• Behandler og godkender alle fakturaer i fakturapuljen• Kontakter lederen eller indkøber, hvis der er spørgsmål til den enkelte faktura• Sikrer, at behandlingsfristen overholdes• Følger op på fakturaer, som er tilbageholdt fx på grund af manglende bevilling, tvist eller kreditnota	<ul style="list-style-type: none">• xxxx

BUDGET 2024-2027

LEDELSESNOTAT

BILAG 9.3

1. BEHANDLING AUGUST 2023

16. august 2023

Udfærdiget af:
Sidsel Mahler Hejlsvig
Chefkonsulent

NOTAT TIL BUDGETPROCES 2024-2027

Ledelse, ledelsesspænd og ledelseskompleksitet

Formålet med herværende notat er at formulere et fælles udgangspunkt for både det administrative og politiske niveau, for den videre drøftelse af ledelse, ledelsesspænd¹ og ledelseskompleksitet i Slagelse Kommune. Notatet skal således ses som starten på en længere proces, hvor der over tid vil blive bygget flere facetter på.

For nuværende er det målet, at notatet vil:

- Samle op på analyser, der vedrører personaleledelse.
- Give inspiration til og åbne op for dialogen om de forskellige muligheder der er for ledelse samt præcisere personaleledelse.
- Rammesætte begreberne, så vi taler ind i en bedre fælles forståelse og opnår en kvalificeret dialog. Begreberne defineres efterhånden som de præsenteres i notatet med det formål, at læserne efterfølgende vil kunne drøfte emnerne med afsæt i samme begrebsafklaring.
- Introducere relevant viden, der kan være med til at rammesætte de fremadrettede drøftelser.

Afsættet for notatet har været Index100 -analysens hovedkonklusioner vedr. decentral ledelse. Analysen, der er baseret på data fra 2022, konkluderer bl.a. at Slagelse Kommunes administrative personaleudgifter (læs: lønudgifterne) til decentrale ledere ligger et stykke over sammenligningskommunerne Næstved, Holbæk og Vordingborg. Ligeledes konkluderer Indenrigs- og Sundhedsministeriets Analysenotat vedr. Kommunernes udgifter til administration og ledelse i 2022, at Slagelse ligger en smule over landsgennemsnittet.²

Både Index100-analysen og analysenotatet fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet bygger på KRL-data³, hvori der tages udgangspunkt i lønklasser og ikke opgaver. Det betyder, at der medregnes medarbejdere, som ikke udøver ledelse, alene fordi de aflønnes på en lønklasse, der generelt er tiltænkt en lederfunktion, samt at ledere der ikke aflønnes på de medtagne lønklasser, ikke blive indregnet.

Det har givet anledning til at Slagelse Kommune har gennemført en valideringsproces⁴ af eget ledelseslag i foråret 2023. Det primære formål har været at få afdækket det samlede antal personaleledere i Slagelse

¹ Antal medarbejdere som lederen er personaleleder for.

² Index100-analysen viste, at Slagelse Kommunes administrative personaleudgifter til decentrale ledere pr. indbygger i 2022 var 2.157 kr. svarende til 433 kr. over gennemsnittet for sammenligningskommunerne, mens Indenrigs- og Sundhedsministeriets Analysenotat vedr. Kommunernes udgifter til administration og ledelse i 2022 konkluderer, at den gennemsnitlige lønudgift til decentrale ledere på landsplan var 2.079 kr. pr. indbygger.

³ KRL = Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, der formidler statistik over løn, ansættelse og fravær for landets kommuner og regioner.

⁴ Data trukket i kommunens personalesystem (OPUS) i maj-juni 2023.

Kommune samt deres ledelsesspænd, for hermed at give et retvisende billede og fælles fundament for de videre drøftelser vedr. ledelsesområdet såvel administrativt som politisk.

Hvor det er formålstjenstligt, tager herværende notat afsæt i Ledelseskommisionens anbefalinger.

1. Ledelse og ledelsesrum

Når man taler om ledelse er det vigtigt at skelne mellem den faglige ledelse, hvor det handler om at sikre kvaliteten af det arbejde og den service kommunen leverer, og så personaleledelse, der fokuserer på den konkrete medarbejders udvikling, motivation, kommunikation, feedback mv. I Slagelse Kommunes valideringsproces af eget ledelseslag, har der været fokus på personaleledelse, ud fra definitionen af "en leder hvortil medarbejdere betragter, at de har deres daglige personalemæssige ophæng" – dvs. at det ikke er bestemt ud fra, hvem der har kompetencen til at ansætte og afskedige, men hvem medarbejderen i det daglige sparrer og koordinere sin arbejdstid og – opgaver med.

Hvorimod det faglige ansvar kan uddelegeres, bør personaleansvaret i udgangspunktet være hægtet op på gældende organisationsdiagram. Det gælder også budgetansvaret som ligeledes ikke kan uddelegeres, men vil være defineret efter hvilket niveau lederen er på i det enkelte center. Kommunens valideringen af ledelseslaget har dog vist, at der er eksempler på steder, hvor det har givet mening, at ledere deler et antal medarbejdere, uden det er afspejlet i organisationshierarkiet, det gælder bl.a. flere skoler og dagtilbud, hvor souschefer og afdelingsledere varetager både drifts- og personaleansvar for fx årgange, specialklasser, SFO, vuggestue etc.

Ledelsesgrundlaget i Slagelse Kommune

Udgangspunktet for Slagelse Kommunes ledelsesgrundlag ([link](#)) er fra 2009 og baserer sig på kommunens værdier ([link](#)) som et naturligt afsæt for udførelsen af ledelse:

- Modig: Inspiration og nysgerrighed er en vigtig drivkraft, og vi afsøger gerne nye muligheder i vores daglige arbejde.
- Tydelig: Lægger vægt på, at der er sammenhæng mellem ord og handlinger.
- Kompetent: Vi engagerer os og tager sammen ansvar for helheden og opgavernes løsning.
- med glæde: Vi ser det positive først og gør vores bedste for at skabe en god dag for alle, både kolleger, brugere og borgere.

Ledelsesgrundlaget har til formål at understøtte retningen for kommunens ledelse med afsæt i Slagelse Kommunes styringsmodel, hvori der er fokus på *værdibaseret ledelse, helhed og korte kommandoveje*. I ledelsesgrundlaget lægges der vægt på, at den enkelte leder har et stort handlerum. Konkret står der om ledelsesrummet, at det er "så tydeligt og stort som muligt indenfor rammerne for den enkelte virksomhedsleder". Ledelsesgrundlaget beskriver tillige syv lederroller, der skal understøtte, at alle kommunens ledere arbejder i samme retning, ved at de er ambassadør, værdibærer, formidler, retningsgiver, forandringskaber, driftsansvarlig og serviceansvarlig.

Med det nuværende ledelsesgrundlag lægger Slagelse Kommune sig op ad samme definition af ledelse, som Ledelseskommisionen, der skriver, at "ledelse handler om at sætte retning og skabe resultater via og sammen med andre". Ledelsesgrundlagets syv lederroller er med til at adressere flere af de centrale elementer, der spiller ind for at lederne kan lykkes, herunder i) medarbejdernes motivation, ii) samarbejdet mellem medarbejdere og ledere, iii) tydelig rolle- og ansvarsfordeling på tværs af alle niveauer, iv) fælles forståelse af organisationens målsætninger samt v) samarbejde mellem det politiske og administrative niveau.

2. Ledelsesspænd og ledelseskomplesitet

Ledelsesspændet i Slagelse Kommune

Ved den seneste organisationsændring i Slagelse Kommune pr. 1. april 2023, hvor antallet af selvstændige forvaltningsenheder blev reduceret fra 13 til ni (otte centre og et sekretariat), vedtog Økonomiudvalget samtidig 'Principper for roller og ansvarsfordeling i Slagelse Kommunes organisation'. Heraf fremgår det, at "som udgangspunkt forventes det, at en leder kan have 20 medarbejdere og opefter" i såvel virksomhederne som centrene, dog med den bemærkning, at det konkrete ledelsesspænd afhænger af opgavernes kompleksitet, organisationens størrelse m.v.

Af valideringen fremgår det, at ledelsesniveauerne varierer på tværs af organisationen og spænder fra 2 til 5 niveauer, når direktionen ikke medtages:

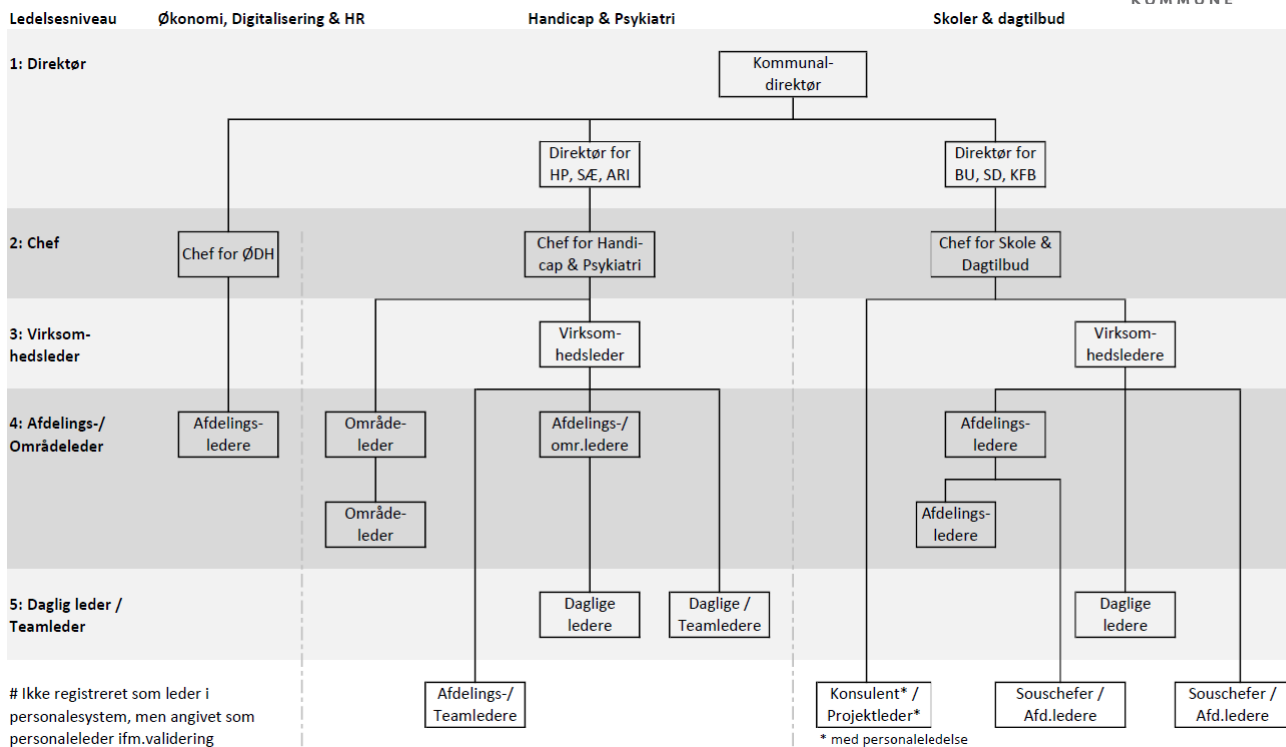
- Niveau 1: Direktør
- Niveau 2: Chef
- Niveau 3: Virksomheds- og Afdelingsledere
- Niveau 4: Afdelings- og områdeledere
- Niveau 5: Daglig leder, teamleder

Bemærk, at der er forskelle mellem centrene i forhold til anvendelsen af lederbetegnelserne samt graden af distribuering af personale- og budgetledelse. Endvidere bemærkes det, at ikke alle niveauer nødvendigvis er repræsenteret i et center, eller fordelt på forskellige personer. En konkret leder kan for eksempel godt rumme niveau 3, 4 og 5 samlet, og ligeledes kan en niveau 5-leder referere til en niveau 2-leder uden at der er en niveau 3- og niveau 4-leder imellem. Der er ligeledes eksempler på at nogle afdelinger har teamledere, der bistår afdelingslederne med såvel faglig ledelse som daglig personaleledelse. Hermed angiver niveauerne nærmere en titelinddeling end et egentligt referenceniveau (se figur 1).

Endelig er det en pointe, at titlen 'afdelingsleder' anvendes på både niveau 3 og 4 idet afdelingsledere i centraladministrationen i udgangspunktet betragtes som værende på samme niveau som virksomhedslederne, hvorimod der fx på en skole er en virksomhedsleder, der er skoleleder (niveau 3), med afdelingsledere (niveau 4) under sig.

Forståelsen af ledeshierarkiet i Slagelse Kommune er central for de videre drøftelser om personaleledelse, herunder ledelsesspænd og -kompleksitet. I traditionel forstand siger ledeshierarkiet noget om 1) ledelsesniveauet, dvs. hvor lederen er placeret, 2) ledelsesområdet, dvs. hvad er de leder for, 3) ledelsesrum, dvs. hvem er de leder for og hvilke beføjelser har de samt 4) medarbejdertyper, dvs. hvilke forskellige typer medarbejdere, de har.

Valideringsprocessen har vist, at Slagelse Kommune som organisation er forskelligt opbygget, selvom fundamentet er det samme. Her er der eksempler på at ledere på samme niveau har forskellige ledelsesområder, ledelsesrum og medarbejdertyper. Konkret betyder det, at personaleledelse ikke er afgrænset til en størrelse på samme niveau.



Figur 1: Eksempel på hvordan ledeshierarkierne ser ud i tre af kommunens centre, herunder hvordan der kan refereres mellem niveauerne.

FAKTABOKS 1: Store forskelle på ledelsesspændet i Slagelse Kommune

Det er et meget varierende ledelsesspænd registreret i kommunens lønsystem, hvoraf de største antal medarbejdere med samme personaleleder i hvert center er: 148 (Skole- og Dagtilbud), 115 (Handicap og Psykiatri), 81 (Sundhed og Ældre), 62 (Kommunale Ejendomme), 57 (Slagelse Brand og Redning), 51 (Arbejdsmarked, Rådgivning og Integration), 45 (Kultur, Fritid og Borgerservice), 38 (Økonomi, Digitalisering og HR), 33 (Børn og Unge), 29 (Teknik, Plan og Erhverv) og 10 (Byråds- og Direktionssekretariatet).

Slagelse Kommunes valideringsproces fra foråret 2023 har afdækket, at de store ledelsesspænd kan være udtryk for at flere ledere deles om personalelederopgaven, men uden at det fremgår af personalesystemet. Det gælder fx Antvorskov Skole, der har et det højeste registreret ledelsesspænd på 148 medarbejdere under én leder, men et gennemsnit på 37. Det samme gælder Rosenkilde Skole med et ledelsesspænd på 115 men et gennemsnit på 38,3. Derudover har valideringsprocessen bekræftet, at der også er områder, hvor der reelt er et ledelsesspænd på over 60 – det gælder fx Hjemme- og sygeplejen med et maksimalt ledelsesspænd på 81 og et snit på 59,8, Plejecentrene med et maksimalt ledelsesspænd på 80 og et snit på 54,9 samt Ejendomsservice med et maksimalt ledelsesspænd på 62 og et snit på 40,2.

Ledelsesspænd i offentlige myndigheder

Der findes ikke en officiel totalopgørelse over ledelsesspænd (antal medarbejdere som lederen er personaleleder for) for offentlige arbejdspladser i Danmark, ligesom der ikke er konkrete anbefalinger om et optimalt ledelsesspænd generelt – netop fordi det er varierende i forhold til opgavens opfang og type. Flere undersøgelser kategoriserer imidlertid ledelsesspændet i tre størrelser: Det lille ledelsesspænd på 1-11

medarbejdere, det mellem ledelsesspænd på 12-20 medarbejdere og det store ledelsesspænd med over 20 medarbejdere.

Af de danske undersøgelser, der over årene er gennemført i forhold til ledelse i offentlige institutioner, konkluderer flere, at det optimale ledelsesspænd er mellemstort, da ledere med et stort ledelsesspænd ofte er udfordret af, at tiden til den enkelte medarbejder bliver begrænset, mens et lille ledelsesspænd har sine begrænsninger bl.a. grundet for tætte relationer mellem leder og medarbejder.

Ledelseskommisionen kom ikke med en anbefaling i forhold til ledelsesspændets størrelse, men konkluderede at muligheden for kontakt med sine medarbejdere er afgørende for at kunne bedrive ledelse.⁵ Når der ikke sættes tal på det ideelle ledelsesspænds størrelse, ar det fordi konteksten spiller en afgørende rolle – under hvilke forhold og forudsætninger, er det ledelsen udøves.

Ledelseskomplesitet

Ledelsesspænd kan ikke alene opgøres og sammenlignes på baggrund af antallet af medarbejdere. Vi er også nødt til at se på kompleksiteten – dvs. hvor indviklet opgaven er – og den kontekst, som ledelsen udføres i. Samme opgave kan opleves forskelligt, så det der er simpelt for én, er kompliceret for en anden og komplekst for en tredje.

Nogle af de væsentligste faktorer, der spiller ind i forhold til kompleksiteten er:

- Kommunens myndighedsrolle overfor borgeren.
- S sammensætningen af medarbejdergruppen, herunder det faglige niveau og om der er flere fagligheder repræsenteret.
- Arbejdstiden (er det en døgnopgave) og timetallet (er der mange medarbejdere som ikke er på fuldtid).
- Om lederen dækker flere matrikler.
- Hvilken ledelsestype der er behov for (klassisk hierarki, medledelse mv.).

Ledelsesspænd og ledelseskomplesitet griber således ind i hinanden og det deraf oplevede ledelsesrum. Derfor bør ledelsesspændet vurderes bredt set, og afdækning og løsninger i forhold til ledelsesspænd skal hele tiden vurderes i forhold til definitionen på ledelsesopgaven og ikke alene 'antallet medarbejdere' pr. leder. Ligeledes bør drøftelsen af (ledelses)kompleksitet, ske ud fra et fælles afsæt, herunder definitionen af forskellene mellem simpel, kompliceret og kompleks.⁶

3. Opgørelse af ledere i Slagelse Kommune

På baggrund af valideringsprocessen kan ledelsen i Slagelse Kommune opgøres på tre forskellige parametre⁷:

1. Personaleleder: Er leder for en eller flere organisationsenheder, og registreret som personaleleder i personalesystemet. Der er således et entydigt referenceforhold til den pågældende leder, som også afspejles i organisationsstrukturen. Det er ikke ensbetydende med, at lederen har budgetansvar.
2. APV-leder: Er blevet oplyst som leder i forbindelse med netop gennemført APV. Da der her ikke blev angivet en definition af lederbegrebet, er der fx også meldt stedfortrædere ind, som ikke har et selvstændigt personaleansvar (og dermed ikke er registreret personaleleder).

⁵ Ledelseskommisionens anbefalinger, s.11

⁶ Anskuelsen af kompleksiteten som simpel, kompliceret og kompleks kan fx ske via Cynefine-modellen.

⁷ Opgørelsen i LIM er baseret på data fra OPUS (kommunens personalesystem), maj 2023. Data i Index100-analysen bygger på data fra 2022.

3. KRL-leder: Ledere der kategoriseres som "Administrativ chef" eller "Decentral leder" i Index100-analysen.

- I Index-100 analysen er anvendt KRL's kategorisering, som inddeler ansatte i flg. fem kategorier: "Administrative chefer", Administrative medarbejdere", Decentrale ledere", "Myndighedspersonale" og "Ikke-administrativt personale". Til brug for denne analyse af ledere, er der taget udgangspunkt i de to leder-kategorier "Administrative chefer" og "Decentrale ledere". Men da formålet med KRL's kategorisering er at opgøre "Administrative medarbejdere" og ikke "Antallet af ledere", er alle administrative ledere blot kategoriseret som "Administrative medarbejdere" og ikke som ledere. Det gælder således både i "KRL-leder" definitionen og i Index-100 analysen.
- Kategoriseringen foretages på baggrund af medarbejderens lønklasse, hvor KRL's kategorisering af lønklasser anvendes på opdaterede data fra eget personalesystem. Der kan dog være foretaget manuelle tilretninger i forbindelse med Index100-analysen, som ikke vil fremgå af LIM.

Det primære formål med Slagelse Kommunes valideringsproces har været at få afdækket det samlede antal personaleledere i Slagelse Kommune (ud fra definitionen som nævnt i indledningen) samt deres ledelsesspænd (antal medarbejdere de er personaleleder for). Hermed har valideringen medvirket til, at:

- Sikre et opdateret og retvisende grundlag, der kan drøftes ud fra.
- Sikre at ledere fremgår med rette niveau og med rette reference.
- Afdække hvem der er personaleleder uden at være oprettet som personaleleder i personalesystemet.
- Afdække medarbejdere der på lønklasse træk fremgår som leder, uden at være det.
- Afdække hvor mange medarbejdere, der refererer til hver leder (ledelsesspændet).

Af figur 1 fremgår det, at der samlet set er 310 personaleledere i Slagelse Kommune, hvor 219 er registreret som personaleleder i personalesystemet. De 91 der ikke er registreret, skyldes dels, at der nogle steder er truffet en beslutning om, at det administrative ledelsesarbejde i personalesystemet ikke varetages af de daglige ledere, dels at registreringen kræver, en afgrænset personalegruppe, som lederen kan registreres som leder af. Førstnævnte gælder fx i Entreprenørservice, hvor flere daglige ledere ikke har de administrative ledelsesopgaver i personalesystemet, mens sidstnævnte særligt viser sig på skole- og dagtilbudsområdet, hvor fx en afdelingsleder af udskolingen ikke fremgår som leder i personalesystemet, idet der ikke er en afgrænset personalegruppe. Se endvidere faktaboks 1. Derfor vil der i den videre proces blive arbejdet med kriterierne for hvilke af de ikke-registrerede personaleledere, der fremadrettet bør registreres i personalesystemet.

	Antal personaleledere efter ledelsesniveau							Heraf i Opus	for antal ansatt	KRL dec. ledere	KRL adm. chefer	APV ledere	Ledelsesspænd					
	#	1	2	3	4	5	I alt						Min 10%FT	Median	Gns	90%FT	Maks	
SLAGELSE I ALT	91	4	10	77	78	50	310	219	7444	270	14	290	0	0	19	24,2	59,5	148
Direktion	0	4	0	0	0	0	4	4	16	0	4	4						
Byråds- og Direktionssekr.	0	0	0	0	2	0	2	2	16	0	0	2	6	6,4	8	8,0	9,6	10
Arbejdsmarked, Rådg. og Int.	0	0	1	1	8	0	10	10	278	4	2	10	19	23	28	29,9	38,2	51
Børn og Unge	4	0	1	0	3	7	15	11	267	11	1	15	5	6,9	17,5	18,1	29,8	33
Handicap og Psykiatri	5	0	1	8	13	27	54	49	1538	50	1	50	0	6	24	28,5	54,6	115
Kommunale Ejendomme	0	0	1	1	2	5	9	9	250	8	0	10	9	10,4	23,5	29,0	60,6	62
Kultur, Fritid og Borgerservice	0	0	1	1	3	1	6	6	141	0	0	5	3	4,2	30	24,2	41,8	45
Slagelse Brand og Redning	4	0	1	0	0	0	5	1	139	10	0	5	3	8	22	20,5	32,3	35
Skole og Dagtilbud	67	0	1	62	8	5	143	76	2696	128	1	127	0	0	6	18,4	54,7	148
Sundhed og Ældre	0	0	1	3	30	3	37	37	1716	53	1	36	6	12,5	51,5	47,4	75,0	81
Teknik, Plan og Erhverv	11	0	1	1	3	2	18	7	239	5	2	18	2	5,6	10	12,7	22,8	29
Økonomi, Digitalisering og HR	0	0	1	0	6	0	7	7	148	1	2	8	7	11,5	18,5	22,7	38,0	38

Figur 2: Valideret opgørelse af data (forår 2023) vedr. ledelsen i Slagelse Kommune. Bemærk, at data er historisk, hvormed det i dag kan se anderledes ud end ovenstående viser.⁸

4. Opsamling og drøftelsesmuligheder

Det er en central pointe i læsningen af herværende notat og Index100-analysen, at KRL-data og data fra personalesystemet ikke vil kunne stemme fuldstændig overens, grundet måden data trækkes på. Men ved at gennemføre valideringen, er en række uoverensstemmelser blevet afklaret.

Processen med at validere data om ledelseslaget i Slagelse Kommune har desuden bekræftet, at der er væsentlige organisatoriske forskelle, som kalder på individuelle løsninger og ikke en ensretning af centre og afdelinger. Derudover har processen afdækket et behov for, at der såvel administrativt som politisk tages nogle grundlæggende drøftelser om ledelse, herunder ledelsesspænd og -kompleksitet, men også om ledelsesformer, så vi holder fast i, at ledelsesrummet skabes på tværs af niveauerne.

Senest gennemførte APV i maj 2023 viser en samlet tilfredshed i Slagelse Kommunes på 4,91 ud af 6. Til sammenligning lå tallet i en landsdækkende undersøgelse (NOA-L) i 2021 på 4,5.⁹ En evt. nedbringelse i antallet eller omstilling af ledere og dermed en forøgelse af ledelsesspændet for de tilbageværende ledere, kan potentielt få konsekvenser for såvel ledernes oplevelse af kompleksitet som for tilfredsheden ved fremtidige APV- og trivselsmålinger samt det generelle arbejdsmiljø, herunder psykologisk tryghed m.v.

Ovenstående er væsentlige elementer at drage med ind i læsningen af prioriteringsforslagene vedr. ledelse.

Med afsæt i forslagene, der bl.a. indeholder et bud på områdeledelse¹⁰, er der mulighed for at anlægge et perspektiv på ledelse og ledelsesrummet i Slagelse Kommune, hvor der sondres mellem ledelse af velfærdsområderne og ledelse af de øvrige administrative områder, baseret på, at der for velfærdsområderne er en anden kobling mellem myndighed og borger og dermed et andet behov for distribution af ledelse. Der er også mulighed for at anskue emnet ud fra et monofagligt synspunkt – for hvor nogle områder breder sig ud over mange fagligheder, er der andre som primært tæller et mindre antal.

Således er der en række andre muligheder for ledelse, der kan drøftes, herunder ledelse på tværs af fagområder (fx fælles ledelse mellem skole og dagtilbud), landsbyordning (fælles ledelse af skole, dagtilbud og ældrecenter) og lederteams (flere sideordnede ledere deler ledelsesansvaret for en medarbejdergruppe – fx hvor ledelsens synlighed og tilstedeværelse prioriteres højt, men hvor det besværliggøres af fx at være fordelt over flere matrikler eller skifteholdsarbejde. Eventuelle muligheder for at realisere disse former for ledelse vil bero på individuelle vurderinger.

⁸ Forudsætninger og forbehold:

- Som udgangspunkt er antal ansatte ekskl. praktikanter, frivillige, plejefamilier og eksterne vikarer mv. Dvs. kun ansatte med et lønforhold. Dog indeholder tallene for beredskabet frivillige.
- Elever er som udgangspunkt inkluderet, men dog frasorteret under ØDH - Uddannelse & HR, da det udgør 260 elever og kun 19 ansatte.
- Antal ansatte på Solskinsskolen inkluderer kun fastansatte og ikke vikarer, da disse ikke er ansat endnu.
- Data indeholder selvejende institutioner der anvender kommunens lønsystem (Forsorgshjemmet Toften, Sct. Mikkels børnehave, Børnehuset Marievang), men ikke de selvejende der ikke er i lønsystemet (Kongelyset, Fredesgade, Sygehusets børneinstitution, Stillinge børnehave, Antvorskov plejecenter mv.).

⁹ NOA-L (2021) var en National Overvågning af Arbejdsmiljøet blandt Lønmodtagere foretaget af Arbejdstilsynet, hvor 30.000 lønmodtagere besvarede et spørgeskema. Deres oprindelige 10-trins skala er omregnet, så den er sammenlignelig med de 6 trin i APV-undersøgelsen.

¹⁰ Kan også benævnes klynge- eller distriktsledelse, hvor flere institutioner samles under én ledelse.

Organisatorisk er Slagelse Kommune således på vej, men arbejdet med hvad 'God ledelse' er, fortsætter i samarbejde med medarbejdere og ledere, og i 2024 vil der blive udarbejdet et nyt ledelsesgrundlag i Slagelse Kommune. I den forbindelse vil en række centrale pointer og observationer fra herværende notat blive inddraget og bearbejdet yderligere.