



1. december 2005

Budgetanalyse af kommunens administrationsudgifter

Indholdsfortegnelse

1. KONKLUSION OG ANBEFALINGER.....	3
2. BESKRIVELSE AF ADMINISTRATIONSUDGIFTER.....	11
2.1 INDLEDNING.....	11
2.2 KOMMUNENS MÅL	12
2.3 NIVEAUET FOR ADMINISTRATIONSUDGIFTER	12
2.4 REGISTRERINGS- OG DATAGRUNDLAG FOR ANALYSEN	13
2.5 KOMMUNENS ADMINISTRATIONSUDGIFTER 1995-2004	14
2.6 UDGIFTERNE FORDELT PÅ ADMINISTRATIVE OMRÅDER.....	16
2.7 KL/ARF-OPGAVER.....	19
3. EVALUERING AF TILTAG OG PROJEKTER.....	20
3.1 EFFEKTIVISERING AF SAGSBEHANDLINGSPROCESSER, ARBEJDSGANGE MV.	20
3.2 DIGITALISERING.....	22
3.2.1 ESDH/JOURNALISERING.....	22
3.2.2 KOMMUNENS ØKONOMISTYRING	24
3.2.3 ANDRE MULIGHEDER FOR DIGITALISERING MV.	26
3.3 OPFØLGNING PÅ TIDLIGERE IGANGSATTE BUDGETANALYSER.....	27
3.4 OPFØLGNING PÅ ANDRE INITIATIVER.....	29
BILAG TIL BUDGETANALYSEN.....	31

1. Konklusion og anbefalinger

Københavns Kommune har som mål at få bedre service pr. skattekrone. Det indebærer, at der løbende skal være fokus på, hvad kommunen anvender pengene til.

Administrationsudgifterne i København udgjorde 3 mia. kr. i 2004, svarende til 10,7 pct. af kommunens samlede udgifter. Udgiftsniveauet for administrationsudgifter i København er højere end gennemsnittet for landet.

Opgørelsen af udgiftsniveauet skal tages med forbehold og mere betragtes som en angivelse af niveau end eksakt størrelse. Dette skyldes, at der konteres udgifter som administration som ikke er administrationsudgifter i traditionel forstand (f.eks. udgifter til borgerrettet sagsbehandling) og at der er ligeledes er administrationsudgifter, der konteres på andre konti end administration. Denne praksis er begrundet i Indenrigs- og Sundhedsministeriets konteringsregler.

På baggrund af konstateringen af, at kommunens registrerede administrationsudgifter ligger over gennemsnittet for landet som helhed, er der med denne rapport gennemført en analyse af kommunens administrationsudgifter.

Rapporten omfatter en analyse af kommunens administrationsudgifter og har 3 overordnede formål:

- 1) Beskrive kommunens administrative udgifter, herunder udviklingen i udgifterne set i relation til resten af landet og kommunens mål.
- 2) Beskrive resultaterne af konkrete tidligere igangsatte initiativer og projekter, der har omfattet det administrative område.
- 3) Undersøge og fremkomme med anbefalinger til (nye) veje og værktøjer til at nedbringe kommunens administrative udgifter.

Analysen er igangsat, udført og drøftet i et samarbejde mellem kommunens forvaltninger.

Det skal bemærkes, at der i kommissoriet for analysen er fravalgt at undersøge hvorfor administrationsudgifterne varierer i kommunerne. Rapporten lægger derimod op til, at evt. forklaringer på variation i de administrative udgifter kan tages op under de enkelte udvalgsområder fremadrettet.

1.1 Udgiftsniveauet

I 2004 udgjorde kommunens samlede udgifter til administration 3 mia. kr., svarende til 10,7 pct. af kommunens nettodriftsudgifter. Heraf blev de 2,7 mia. kr. anvendt til administrativ drift (6.51.1). I 2004 var omkring 5.600 medarbejdere beskæftiget med administrative opgaver i kommunen.

De samlede udgifter til administrativ drift (6.51.1) udgjorde 5.338 kr. pr. indbygger i kommunen i 2004. Det er 571 kr. mere end gennemsnittet for hele landet, hvor der blev anvendt 4.767. kr. pr. indbygger på administration i 2004.

I Frederiksberg Kommune, der har amts- og kommuneopgaver som København,

blev der anvendt 1.626 kr. mindre pr. indbygger til administration end i København i 2004.

I forhold til landet som helhed anvender kommunen således 11,9 pct. mere pr. indbygger til administration. Forskellen til Frederiksberg er på 44 pct.

De sidste 5 år er kommunens samlede udgifter til administration vokset med 300 kr. pr. indbygger i faste priser. I landet som helhed har der været en vækst på 400 kr. pr. indbygger. I samme periode er udgifterne i Frederiksberg vokset med 240 pr. indbygger.

Det skal bemærkes, at det fra 2007 vil være muligt direkte at sammenligne kommunens administrationsudgifter med alle andre kommuner, da København fra 2007 udelukkende varetager kommunale opgaver i lighed med andre kommuner.

I bilag 2 er der en opgørelse af de administrative nøgletal. Det fremgår endvidere af bilaget hvilke forskelle, der er til opgørelsen af nøgletallene for administration i 6-by regi.

1.2 Årsager til udgiftsforskelte

Generelt kan der være flere typer af forklaringer på forskelle i administrationsudgifter kommunerne imellem. Her kan især nævnes forskelle i kommunernes:

1. Serviceniveau.
2. Udgiftsbehov.
3. Effektivitet.
4. Organisering.
5. Kontering af udgifter og andre tekniske forhold.

Serviceniveau

For det første kan forskelle i administrationsudgifter tilskrives forskelle i serviceniveau. Der kan f.eks. være tale om, at nogle kommuner har serviceopgaver, som andre ikke har, hvilket kan give flere udgifter til administration. Et eksempel herpå er satspuljeprojekter eller EU-tilskudsprojekter, hvor der f.eks. er særlige regnskabs- og revisionskrav.

Eller der kan være tale om, at kommunerne for konkrete administrative serviceydelser har et højere serviceniveau, hvad angår sagsbehandling eller åbningstider. Der kan herunder være tale om, at nogle kommuner stille højere krav til kvalitet i sagsbehandlingen på f.eks. de sociale områder end andre.

Tilsvarende kan nogle kommuner have højere kvalitet i sin løbende styring og opgaveløsning på serviceområderne. De seneste år har mange kommuner indført BUM-modeller, kontraktstyring og lignende. Det kan have medført, at der anvendes flere udgifter til administration af disse styringstiltag blandt andet med henblik på at kunne udføre opgaveløsningen bedre og billigere på serviceområderne. Herunder kan der være investeret i IT-værktøjer til at understøtte denne styring, hvilket også øger de administrative udgifter isoleret set.

Der kan således i konkrete sager være gode grunde til at øge de administrative udgifter f.eks. til undersøgelser, IT-understøttelse eller ændret organisering for at nedbringe enhedsudgifter på serviceområderne.

Der foreligger imidlertid ikke sammenlignelige data, der kan underbygge, at København på dette felt adskiller sig væsentligt fra de andre kommuner. Økonomiforvaltningen vurderer, at der generelt i de større byer har været en trend til f.eks. at indføre nye styringsmodeller og IT-værktøjer gennem de senere år.

Udgiftsbehov

For det andet kan der være – for kommunerne – eksterne årsager til forskelle i udgiftsbehov, der medfører forskelle i kommunernes administrationsudgifter. Eksempelvis vil en kommune med mange modtagere af boligstøtte have flere administrative medarbejdere og dermed udgifter end en kommune med få modtagere af boligstøtte. Dette er især gældende på visse lovbundne områder.

Der foreligger ikke umiddelbart sammenlignelige registreringer eller tal, der kan underbygge, at Københavns administrative udgifter pr. indbygger adskiller sig fra andre kommuners af den grund.

Effektivitet

Forskelle i kommunernes effektivitet kan forklare, hvorfor nogle kommuner har større administrationsudgifter i forhold til andre. Eksempelvis har større kommuner alt andet lige bedre muligheder for at opnå stordriftsfordele både i forhold til deres opgaveløsning, men også i forhold til f.eks. indgåelse af indkøbsaftaler.

Omvendt kan der i de større byer f.eks. være tendens til højere lønninger og større bymæssig kompleksitet, der begge gøre de administrative udgifter relativt høje i bysamfund sammenlignet med i en landkommune.

Der foreligger ikke umiddelbart sammenlignelige data, der kan underbygge, at Københavns administrative udgifter af disse grunde adskiller sig fra andre kommuners.

Organisering

Forvaltningerne har peget på, at behovet for større koordination og politisk rapportering mv. som følge af kommunens valgte styreform med 7 udvalg i et vist omfang kan være en forklaring på de større administrative udgifter.

Det er muligt, at valget af mellemformstyret i København kan være med til at øge administrationsudgifterne, da styreformen stiller større krav til koordinering mv. på tværs, hvilket alt andet lige er administrativt udgiftsdrivende. Typisk har andre kommuner ét sekretariat til betjening af de politiske udvalg og kommunalbestyrelsen, mens der i København er 7 sekretariater.

Tilsvarende kan der være tale om, at der fra politisk side i København stilles større krav til servicering af det politiske niveau i øvrigt i form af mere skriftlighed, flere rapporter, notater, undersøgelser og lignende.

Økonomiforvaltningen har ingen dokumentation for, at kommunens administrationsudgifter påvirkes af en højere kvalitet i den politiske servicering eller af kommunens styreform.

Kontering og andre tekniske forhold

Graden af decentralisering af opgaver til institutioner som skoler, vuggestuer mv. i en kommune kan have betydning for variation i kommunernes driftsudgifter til administration. En høj decentraliseringsgrad vil give en tendens til lavere administrationsudgifterne, da en række administrative udgifter i stedet konteres på de enkelte fagspecifikke konti f.eks. under folkeskoler.

Umiddelbart vurderer Økonomiforvaltningen, at der ikke er væsentlige forskelle i, hvor decentraliseret opgaveløsningen er i København og de andre 6-byer.

Generelt kan forskelle i kommunernes administrative udgifter i mindre grad tilskrives, at kommunerne er organiseret forskelligt, men også da kommunerne har forskellig konteringspraksis. Der kan således være tale om forskelle kommunerne imellem i forhold til kommunernes bogføringspraksis, om en udgift konteres under administration eller under andre områder.

Det har i drøftelserne med forvaltningerne i referencegruppen således ikke været muligt at identificere områder i kommunen, hvor administrationsudgifterne ligger særligt højt sammenlignet med andre byer. Det skyldes, at der ikke foreligger registreringer, der giver grundlag for en sådan sammenligning.

Hertil kommer, at det er vanskeligt at sammenligne udgifterne på forvaltningsniveau internt i kommunen, da der dels er forskelle i forvaltningernes opgaver, men også i deres kontoplan og registreringspraksis.

Det skal bemærkes, at der i kommissoriet for analysen er fravalgt at undersøge hvorfor administrationsudgifterne varierer i kommunerne imellem.

Det kan dog anbefales, at evt. forklaringer på variation i de administrative udgifter under udvalgsområderne fremadrettet tages op under en gennemgang af de administrative udgifter på de enkelte udvalgsområder.

1.3 Udgifternes fordeling

Størstedelen af kommunens udgifter til administrativ drift var dækket af nedestående administrative områder i 2003:

- Klient/borger betjening og fagspecifikke opgaver, hvor de samlede udgifter er på 876 mill. kr., svarende til 36,2 pct. af de administrative driftsudgifter.
- Generel sekretariats betjening, hvor udgifterne er på 308 mill. kr., hvilket udgør 12,7 pct. af de administrative driftsudgifter.
- IT opgaver med udgifter på 283 mill. kr., hvilket udgør 11,7 pct. af de administrative driftsudgifter.

- Løn og personaleadministration med udgifter på 228 mill. kr., hvilket svarer til 9,4 pct. af de administrative driftsudgifter.
- Ejendomsadministration med udgifter på 217 mill. kr., hvilket svarer til 8,9 pct. af de administrative driftsudgifter.
- Økonomistyringsopgaver med udgifter på 162 mill. kr. hvilket svarer til 6,7 pct. af de administrative driftsudgifter.

De administrative driftsudgifter var i 2003 især fordelt på følgende 4 udvalg:

- Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget med 980 mill. kr.
- Økonomiudvalget med 569 mill. kr.
- Sundheds- og Omsorgsudvalget med 337 mill. kr.
- Bygge- og Teknikudvalget med 299 mill. kr.

Generelt viser analysen, at det er vanskeligt via nøgletal mv. at sammenligne de administrative udgifter på tværs i kommunen. Eksempelvis er det i dag ikke umiddelbart muligt at sammenligne, hvad det koster at ansætte en ny medarbejder eller betale en regning.

Der er således behov for, at der for en række konkrete administrative ydelser på tværs af forvaltningerne sker en afdækning af serviceniveau og priser på ydelserne med henblik på, at der kan foretages sammenligninger både internt i forvaltningerne og mellem forvaltningerne.

1.4 Erfaringer og værktøjer

Som led i denne budgetanalyse er der gennemført følgende delanalyser:

- En undersøgelse af udvalgenes administrationsudgifter fordelt på hovedaktiviteter samt udarbejdelse af nøgletal for administration.
- Opfølgning på erfaringerne fra tidligere gennemførte budgetanalyser.
- Etablering af grundlaget for en standardkontoplan for administration.
- Undersøgelse af kommunens udgifter til KL/ARF-opgaver.
- LEAN-analyse i Byggeri og Bolig (effektivisering af administrative processer).
- Analyse af implementering af ESDH.

Der er herudover som del af budgetanalysen indsamlet viden om andre effektiviseringstiltag i kommunen, der er gennemført inden for de seneste år.

Hovedkonklusionerne fra de forskellige analyser indgår i afsnit 2 og 3. Analyserne er endvidere vedlagt som bilag til denne rapport.

Som led i arbejdet med at afdække administrationsområdet i kommunen er afprøvet et nyt effektiviseringsværktøj (LEAN). Anvendelsen af dette værktøj på de administrative processer i Byggeri og Bolig har vist, at der kan opnås betydelige administrative effektiviseringer på kort tid. Brugen af LEAN anbefales derfor dels at indgå i serviceeftersynet af kommunens administrative områder, dels at indgå som en central del af forvaltningernes eget arbejde med at effektivisere sagsgangene.

Der er de seneste 4 år gennemført 9 tværgående budgetanalyser rettet mod det administrative område.

Analyserne er¹:

- Budgetanalyse af indkøb.
- Budgetanalyse af rengøring.
- Budgetanalyse af vagt og sikring.
- Budgetanalyse af kørselsudgifter.
- Etablering af ejendomsenhed.
- Udlicitering af lønadministration.
- Benchmarking af administrative støttefunktioner.
- Elektroniske selvbetjeningsydelse.
- Organisering af personaleadministration og økonomistyring.

Gennemgangen af de tidligere gennemførte budgetanalyser viser, at det kun i begrænset omfang er lykkedes at nedbringe udgifterne til administration i flere af de konkrete projekter, der er gennemført de seneste år.

Der er forskellige forklaringer på dette, herunder:

- Projekterne er endnu ikke fuldt ud implementeret, dvs. er stadig i gang.
- Effektiviseringer har især givet større kvalitet eksempelvis i sagsbehandling og –styring frem for direkte besparelser.
- I de gennemførte projekter har det ofte vist sig vanskeligere end forventet at ændre ved de bagvedliggende administrative procedurer, arbejdsgange mv. samt at ændre afgørende på den administrative adfærd.
- For flere projekter har den tekniske understøttelse enten været forsinket eller teknisk af lavere kvalitet end forudsat oprindeligt i projekterne.
- Der har i flertallet af projekter ikke været defineret konkrete måltal for administrative effektiviseringer.

De administrative effektiviseringer som følge af de nævnte tiltag er som udgangspunkt anvendt af udvalgene til f.eks. tværgående omprioriteringer.

Sammenfattende viser gennemgangen, at der er behov for mere eksplicit stillingtagen til, om der forventes administrative besparelser og i så fald at fastsætte konkrete måltal for besparelserne samt hvornår og hvordan der følges op herpå.

1.5 anbefalinger

Med henblik på at nå målet om at nedbringe kommunens administrationsudgifter anbefales følgende initiativer:

- 1) At der foretages en systematisk turnusgennemgang af de forskellige administrationsområder i forvaltningerne (hvad koster det at løse opgaven, hvordan er det organiseret, hvilke IT-værktøjer bruger man, hvordan kan området effektiviseres etc.). Den første runde påbegyndes i foråret 2006 som led i udvalgenes udarbejdelse af budgettet for 2007.
- 2) At udvalgene i forbindelse med udarbejdelsen af budget 2007 redegør for, hvor stor en del af omstillingsbidraget, der tilvejebringes på administrationsområdet og opstille nøgletal og måltal for administrationsudgifterne. Som

¹ Analyserne er uddybende omtalt i bilag 6.

nøgletal indgår både administrationsandele og udgifter pr. indbygger. Nøgletallene vil indgå i forbindelse med den efterfølgende budgetopfølgning og regnskabsaflæggelse. Med ændringen af kommunens struktur vil opfølgningen på udviklingen i de enkeltes udvalgs administrationsudgifter blive baseret på den nye udvalgsstruktur.

- 3) Som led i opstillingen af nøgletal igangsættes et fælles arbejde med at beskrive serviceniveau og priser for de administrative ydelser. Arbejdet skal fungere som grundlag for tværgående nøgletal og sammenligninger i kommunen. Arbejdet skal afsluttes senest i 2007. Økonomiforvaltningen leder arbejdet
- 4) At Økonomiudvalget tilkendegiver, at der fra budget 2007 og frem afsættes en årlig pulje med det formål at medfinansiere tiltag til administrative effektiviseringer i udvalgene. Udvalgene skal i deres ansøgning til puljen redegøre for hvilke administrative tiltag, der ønskes gennemført, og for den forventede effekt af tiltagene i de følgende budgetår. Etablering af puljen indgår som en af budgetforhandlingerne om budgettet for 2007.
- 5) At forvaltningerne som led i udarbejdelsen af budgetforslaget en gang årligt i perioden 2006-10 skal afgive en administrativ effektiviseringsredegørelse til udvalget. Redegørelsen skal som minimum indeholde en status for udvalgets administrationsnøgletal, hvad der er igangsat for at effektivisere administrationen og hvilke initiativer, der fremadrettet forventes igangsat i forvaltningen samt særlige fokusområder i kommunen.
- 6) At Økonomiforvaltningen i 2007 indfører en standardkontoplan for kotering af administrationsudgifter efter samråd med forvaltningerne.

Der nedsættes en fælles arbejdsgruppe med deltagelse fra forvaltningerne som får følgende opgaver:

- Levere beskrivelser af ”best practice” for organisering, arbejdsgange, IT understøttelse mv. af administrationsområderne som forberedelse til den årlige turnusgennemgang af udvalgte administrationsområder. Beskrivelser af ”best practice” kan bl.a. ske ved at indhente erfaringer fra andre kommuner bl.a. Frederiksberg og de større byer i 6-by samarbejdet, herunder deres erfaringer med at sænke administrationsudgifter bl.a. ved øget konkurrenceudsættelse af opgaver, målrettet effektiviseringer af arbejdsgange ved digitalisering og ændret organisering af opgaveløsningen.
- Opfølgning på initiativerne i denne rapport herunder, at de foreslåede undersøgelser som anført i rapporten gennemføres.

Økonomiforvaltningen koordinerer arbejdsgruppens arbejde og forestår evt. fremlæggelse af tværgående initiativer. Gruppen vil bl.a. drøfte hvilke områder, der med fordel kan analyseres som fælles projekter og hvilke nøgletal der er hensigtsmæssige at anvende.

Der indgår herudover følgende anbefalinger i rapporten i hovedoverskriftsform:

- At potentialet ved yderligere digitalisering undersøges bl.a. elektronisk arkivering og yderligere udrulning af eDoc i kommunen.
- At der løbende i effektiviseringsredegørelserne følges op på, hvad forvalt-

ningerne har gjort for at indhente besparelserne som følge af tværgående tiltag ex. Lov om offentlige betalinger.

- At mulighederne for en yderligere digitalisering og effektivisering af kommunens økonomistyringsprocesser undersøges.
- At der følges op på, hvad der er igangsat for at hente besparelserne som følge af afskaffelsen af den papirbårne post.
- At forvaltningerne udarbejder en arbejdsplan for, hvordan alle områder med et stort LEAN-potentiale gennemføre metoden i perioden 2006 til 2008, og at områder med mellempotentiale gennemføre metoden inden 2010.

Forslagene er uddybet i kapitel 3.

En gennemførelse af ovennævnte anbefalinger ventes at kunne bidrage til en nedbringelse kommunens administrative udgifter, så de nærmer sig landsgennemsnittet inden for en årrække på 5 til 8 år.

2. Beskrivelse af administrationsudgifter

2.1 Indledning

Denne rapport omfatter i kapitel 2 først en beskrivelse af kommunens udgifter til administration, herunder under udviklingen i udgifterne og i forhold til resten af landet.

Kapitel 3 omfatter en beskrivelse af udvalgte tidligere igangsatte initiativer og projekter, der har omfattet det administrative område.

Desuden er der blandt andet beskrevet værktøjer til effektiviseringer, herunder nye værktøjer der er undersøgt som led i denne budgetanalyse.

Selve budgetanalysens delmål har været, at:

1. Tilvejebringe data om udgifterne til administration, herunder identificere områder med særligt høje administrationsudgifter.
2. Tilvejebringe viden om og metoder til effektivisering af administrative funktioner.
3. Vurdere effekterne af tidligere gennemførte tiltag til produktivitets- og effektivitetsforbedringer på administrationsområdet.
4. Udarbejde konkrete forslag til nye produktivitetsforbedringer og effektiviseringer af administrationen på områder, hvor der er tilgængelige data og hvor det opgjorte potentiale er størst samt pege på eventuelle forudsætninger for gennemførelsen af forslagene.

Budgetanalysens indsatsområder har været, at:

1. Afgrænse begrebet administration, herunder beregningsmetoder og konteringsprincipper.
2. Erfaringsopsamling fra tidligere effektiviseringstiltag, herunder erfaringsindsamling fra andre virksomheder.
3. Tilvejebringe data for administrationsudgifter og opgørelse af nøgletal, herunder at udpege områder med særligt høje udgifter.
4. Analyse af data, herunder gennemførelse af procesbenchmarking, sammenligninger m.m. internt på serviceområder i forvaltningerne og på tværs af kommuner, offentlige institutioner og private virksomheder.
5. Samle op og komme med forslag til, hvordan udgifterne kan nedbringes, f.eks. gennem nye arbejdsgange, ny teknologi, kvalitetsudvikling mv.

Det skal bemærkes, at der i kommissoriet for analysen er fravalgt at undersøge hvorfor administrationsudgifterne varierer i kommunerne imellem. Det skyldes, at en sådan gennemgang blandt andet kræver en grundig gennemgang af konteringspraksis, opgaver, organisering mv. på de enkelte udvalgs- og serviceområder for at give mening.

Sammenfattende sigter budgetanalysen på at give en status for udviklingen i kommunens administrationsudgifter i forhold til kommunens overordnede mål samt fremkomme med anbefalinger til fremadrettede tiltag.

Formålet med budgetanalysen er samtidig at pege på konkrete styringstiltag samt produktivitets- og effektiviseringsmuligheder, der kan nedbringe kommu-

nens udgifter til administration, herunder understøtte den videre effektivisering i kommunen.

2.2 Kommunens mål

Københavns Kommune har som mål, at få bedre service pr. skattekrone. Det indebærer, at der løbende skal være fokus på, hvad kommunen anvender penge til.

Administrationsudgifterne i København udgjorde 3 mia. kr. i 2004, svarende til 10,7 pct. af kommunens samlede udgifter. Udgiftsniveauet for administrationsudgifter i København er højere end gennemsnittet for landet som helhed.

Derfor sættes der med denne rapport fokus på kommunens udgifter til administration.

2.3 Niveauet for administrationsudgifter

I regnskabet for 2004 udgjorde kommunens samlede udgifter til administration 3 mia. kr. Det svarede til 10,7 pct. af kommunens nettodriftsudgifter. Heraf blev de 2,7 mia. kr. anvendt til administrativ drift (6.51.1).

Tabel 1. Udgifter pr. indbygger i 2004 til administration.

(kr. pr. indbygger)	Samlede administrationsudgifter ¹⁾	Administrativ drift (6.51.1)
Hele landet	5.322	4.767
København (KK)	5.847	5.338
Frederiksberg	4.229	3.712
Forskel KK-hele landet	9,9 pct.	11,9 pct.
Forskel KK-Frederiksberg	38,3 pct.	43,8 pct.

¹⁾ Funktionerne 6.40, 6.41, 6.42, 6.50 og 6.51. Der er korrigeret for H:S og KE.

I tallene er der i sammenligningen taget hensyn til, at Københavns Kommune både er primær- og amtskommune. Dette er dels gjort ved, at ved opgørelsen af udgifterne for landet som helhed er medtaget de samlede administrative udgifter for alle landets amter og kommuner, dels ved at der sammenlignes med Frederiksberg, der ligeledes både er primær- og amtskommune.

Udgifterne til administrativ drift udgjorde 5.338 kr. pr. indbygger i Københavns Kommune i 2004. Det er 571 kr. mere end gennemsnittet for hele landet, hvor der blev anvendt 4.767 kr. pr. indbygger på administration.

I Frederiksberg Kommune, der har amts- og kommuneopgaver som København, blev der anvendt 1.626 kr. mindre pr. indbygger til administration end i København i 2004.

I forhold til landet som helhed anvender kommunen 11,9 pct. flere udgifter pr. indbygger til administrativ drift. Forskellen til Frederiksberg udgør 44 pct.

De sidste 5 år er kommunens samlede udgifter til administration vokset med 300 kr. pr. indbygger i faste priser, mens udgifterne i landet som helhed er vok-

set med 400 kr. pr. indbygger. I samme periode er udgifterne i Frederiksberg vokset med 240 pr. indbygger.

Set over en 10 års periode har væksten i kommunens udgifter til administration ligget under væksten for resten af landet. De administrative driftsudgifter i København er vokset med 15 pct. siden 1995, er udgifterne i resten af landet vokset med 25 pct.

I 2003 udgjorde kommunens samlede administrationsudgifter 2,79 mia. kr., det samme tal for 2004 er 2,92 mia. kr. I 2004 udgjorde de 2,92 mia. kr. 10,7 pct. af kommunens nettodriftsudgifter, hvilket er på niveau med 2003.

2.4 Registrerings- og datagrundlag for analysen

I denne rapport anvendes der tal for 2004 på overordnet niveau, hvor der kan sammenlignes med hele landet.

En væsentlig udfordring har i analysen været at gøre tallene for administrationsudgifter sammenlignelige (amts)kommuner imellem. Dette er dels gjort ved, at ved opgørelsen af udgifterne for landet som helhed er medtaget de samlede administrative udgifter for alle landets amter og kommuner, dels ved at der sammenlignes med Frederiksberg, der ligeledes både er primær- og amtskommune.

Tallene for de administrative udgifter for Københavns og Frederiksberg Kommuner kan være undervurderet. Det skyldes blandt andet, at kommunen har lagt nogle af sine (administrative) opgaver i HUR, og hvor de administrative udgifter hertil derfor ikke er medtaget, mens de indgår i tallene for landsgennemsnittet.

Tilsvarende vurderes både København og Frederiksberg at være undervurderet, hvad angår administrative udgifter til sygehusområdet, hvor administrative udgifter i H:S ikke indgår i de 2 kommuners tal, mens de tilsvarende udgifter indgår i landstallene.

Desuden viser analysen, at det er vanskeligt via nøgletal og lignende at sammenligne de administrative udgifter på tværs i kommunen. Der er derfor ved sammenligning af udgifter per indbygger udelukkende foretaget en sammenligning med Frederiksberg og hele landet.

Der er som led i sammenligningen af administrationsandelen, dvs. den procent af kommunens udgifter, der går til administration, gennemført en sammenligning med 6-byerne.

Dette skyldes, at administrationsandelen er mindre følsom overfor det forhold, at København både er primær- og amtskommune, da man ved udregningen af andelen også medtager de samlede driftsudgifter. Administrationsandelen for København undervurderes dog også i dette tilfælde, da administrationsandelen for amtskommunale opgaver er lavere end andelen for primærkommunale opgaver. I 6-by samarbejdet vil administrationsandelen indgå som en del af de nøgletal, der sammenlignes mellem kommunerne fra 2006 og frem. Økonomiforvaltningen vil arbejde på, at der på sigt sker en mere ensartet registrering af af 6-byernes administrationsudgifter mhp. at gøre tallene mere sammenlignelige.

Samtidig anvendes der tal for 2003 på de områder, hvor det har været nødvendigt at indsamle data ved spørgeskemaer mv. i forvaltningerne.

Af de samlede udgifter på 2,79 mia. kr. i 2003 er der således analyseret på de tværgående sammenlignelige områder, der samlet udgør 2,4 mia. kr., dvs. udgifter til centrale lønpuljer og lignende er ikke medtaget.

Som led i denne budgetanalyse for administrationsudgifter har der været nedsat en arbejdsgruppe, der har undersøgt konteringen af administrationsudgifter i kommunen nærmere.

Arbejdsgruppens anbefaler, at der fremadrettet udarbejdes en standardkontoplan for registrering af kommunens administrationsudgifter. En ensartet registrering kan danne grundlag for sammenligning af pris- og serviceniveau for en række konkrete administrative ydelser på tværs af forvaltningerne.

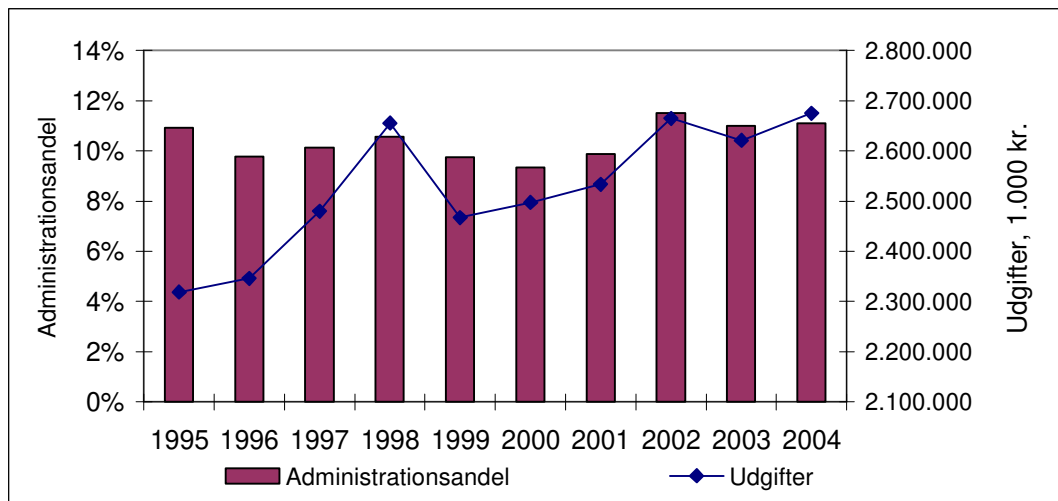
Arbejdsgruppens undersøgelser og anbefalinger er uddybet i bilag 1 nedenfor.

2.5 Kommunens administrationsudgifter 1995-2004

Administrationsudgifter bogføres ifølge kommunernes budget- og regnskabssystem under følgende konti:

- 6.40. Fælles formål (administrative udgifter og indtægter, der ikke kan bogføres under 6.41-6.43).
- 6.41. Kommunalbestyrelse og amtsrådsmedlemmer (udgifter vedr. kommunalbestyrelsens virksomhed m.m. ex. vederlag).
- 6.42. Kommissioner, råd og nævn.
- 6.43 Valg (medtages ikke i det efterfølgende).
- 6.50. Administrationsbygninger, dvs. blandt andet til rengøring, vagter, husleje/ejendomsudgifter m.m.
- 6.51. Sekretariat og forvaltninger, dvs. blandt andet til løn og pension til administrativt personale, køb af tjenesteydelser som IT, advokatudgifter mv.

Figur 1. Udviklingen i kommunens administrationsudgifter og – andel (6.51.1).



Figur 1 viser, at kommunens udgifter til administration har været stigende over en 10-årig periode. Tilsvarende har administrationsandelen, dvs. udgifterne til administrativ drift set i relation til de samlede driftsudgifter, været stigende i perioden.

Når der tages udgangspunkt i udgifter, der er konteret under administration, opfanges ikke administrative udgifter, der konteres under faglige områder eks. folkeskolen (eks. løn til skolesekretær og skoleinspektør).

Hvorvidt udgifter er konteret på hovedkonto 6 over denne periode beror dels på forvaltningernes decentraliseringsgrad, dels forvaltningernes konteringspraksis.

I den pågældende periode har der generelt været en tendens til økonomiske decentralisering i kommunen. Det betyder, at kontering af administrative udgifter sandsynligvis er flyttet fra central administrative konti til ikke-administrative konti på decentralt niveau i perioden. Dog er udviklingen vendt de seneste år, hvor der i nogle udvalg er sket en centralisering af visse administrative opgaver.

En dokumentation af f.eks. udgifternes deling mellem centralt og decentralt niveau kræver en kontoplan, der opsamler udgifterne konteret under andre konti.

Arbejdsgruppen forslår blandt andet på den baggrund en standardkontoplan, jf. bilag 1. En sådan kontoplan vil endvidere tydeligere afgrænse, hvad der skal henføres til administration.

Denne rapport afgræsning af begrebet administrationsudgifter fremgår af boksen nedenfor.

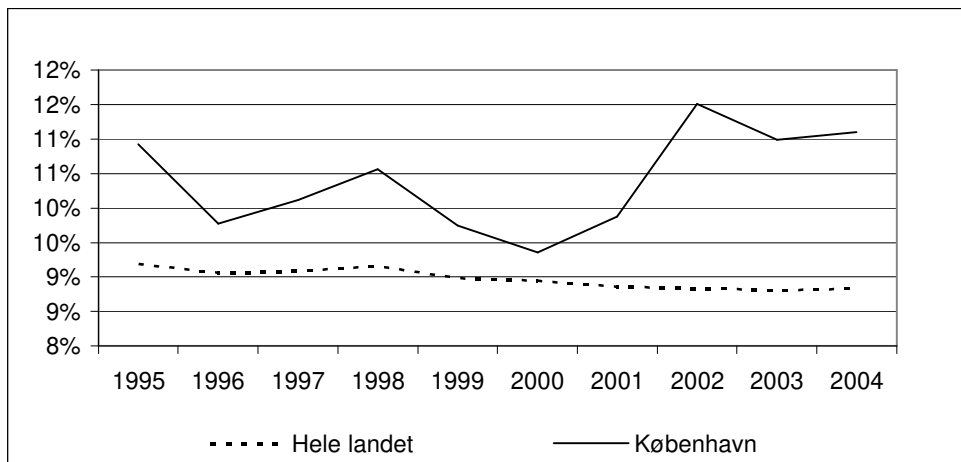
Definition på administrative udgifter

Administration forstås som alle aktiviteter, der har karakter af støttefunktioner til den direkte leverede serviceydelse til borgeren og virksomheden, eller som retter sig direkte mod servicering af det politiske niveau i kommunen (bl.a. udvalg og Borgerrepræsentation).

Det omfatter bl.a. bagvedliggende sagsbehandling i forbindelse med tildeling af ydelser, licenser, tilladelser, klagesager m.m., økonomistyring, ledelse, interne servicefunktioner (eks. post, telefoncentral, kantine, rengøring, betjent m.m.) løn- og personale opgaver og generel sekretariatsbetjening (eks af politikere, direktion m.m.) samt faglig sekretariatsbetjening (eks.: juridisk bistand, sekretæropgaver, formidling, journalisering, IT, erhvervs-, miljø og byplanopgaver m.m.)

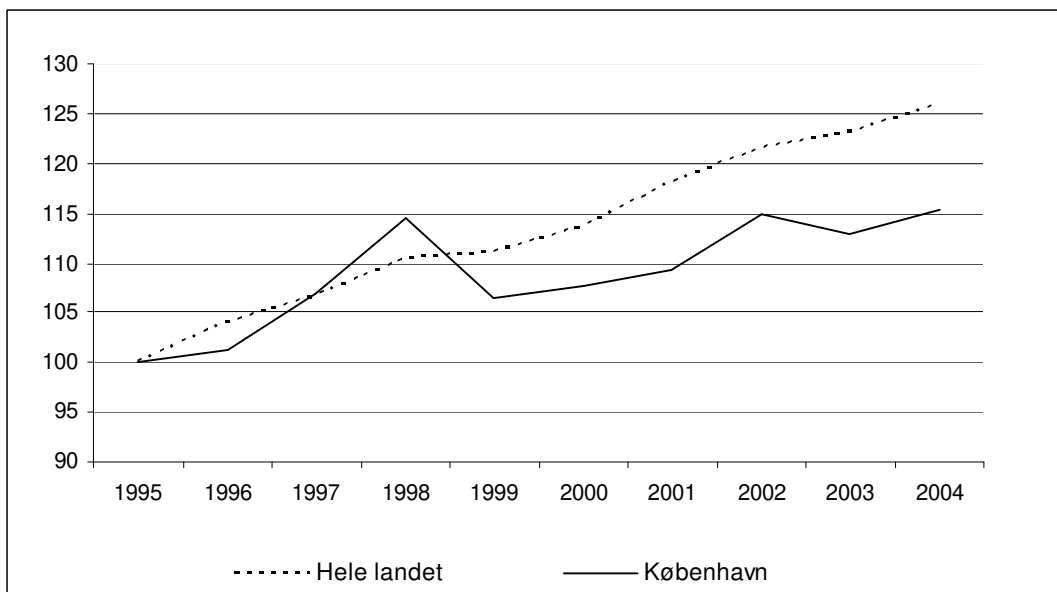
Såfremt der tages udgangspunkt i de administrative driftsudgifters (ekskl. til ejendomsadministration) andel af de samlede udgifter, ligger kommunens administrationsandel på 10-11 pct. i perioden 1995-2004 for Københavns Kommune. I resten af landet ligger administrationsandelen stabilt omkring de 9 pct. i perioden, jf. figur 2 nedenfor.

Figur 2. Administrationsandel (6.51/nettodriftsudgifter), 1995-2004.



Med hensyn til udgiftsudviklingen over hele perioden er udgifterne til administrativ drift vokset med næsten 25 pct. i landet som helhed, mens den i Københavns Kommune er vokset omkring 15 pct. i perioden, jf. figur 3 nedenfor.

Figur 3. Udvikling i administrationsudgifter (6.51), 1995-2004.



Note: Stigningen i 1998 skyldes konteringsteknik i forbindelse med bydelsforsøgene.

Sammenfattende viser tallene, at Københavns Kommunes udgifter til administration stadig ligger væsentligt over udgiftsniveauet for landet som helhed og over niveauet for de andre større byer.

I 2000 besluttede Borgerrepræsentationen målet om, at kommunens administrationsudgifter pr. indbygger skal nedbringes og nærme sig landsgennemsnittet.

2.6 Udgifterne fordelt på administrative områder

Kortlægningen af kommunens administrative udgifter på de enkelte administrative områder tager udgangspunkt i indsamlede regnskabstal for 2003.

Analysen medtager administrationsudgifterne, der er konteret på hovedkonto 6, hvorefter udgifterne af forvaltningerne skønsmæssigt er fordelt på 10 hovedkategorier, hvortil der er en række underposter.

De fleste forvaltninger opgør primært administrationsudgifterne på hovedkategorierne. Forvaltningernes opgørelser på såvel hovedkategorier som underposter er vedlagt i bilag 3.

Formålet med opgørelsen, er at give et grundlag for at vurdere, hvor potentialet for en yderligere effektivisering kan være størst. Tallene kan således ikke anvendes til at benchmarke forvaltningerne op mod hinanden.

I det videre arbejde vil udgifterne fordelt på hovedområder blive opdateret. Som led i turnusgennemgangen vil tallene blive yderligere nedbrudt. Der vil i den forbindelse ske en indsamling af bruttotal og personaletal.

Tabel 2. Administrationsudgifter i 2003 fordelt på konto 6 (netto)

1.000 kr.	I alt	Pct. Fordeling
1. Klient/borger betjening og fagspecifikke opgaver	876.863	36,2
2. Generel sekretariatsbetjening	308.462	12,7
3. Faglig sekretariatsbetjening (ikke økonomistyr.)	125.674	5,2
4. Intern Service	119.225	4,9
5. Løn og personale	227.800	9,4
6. Økonomistyringsopgaver	161.530	6,7
7. IT-opgaver	282.773	11,7
8. Ejendomsadministration	216.649	8,9
9. Puljemidler uden for kategorierne 1-7.	23.787	1,0
10. Øvrige udgifter uden for kategorierne 1-8	81.840	3,4
I alt	2.424.602	100,0

Af tabel 2 fremgår, at kommunens administrationsudgifter på hovedkonto 6 på opstillede kategorier i 2003 udgør 2,4 mia. kr.

Tabel 3. Procentfordeling af administrationsudgifter (2003)

	I alt
1. Klient/borger betjening og fagspecifikke opgaver	36,2 %
2. Generel sekretariatsbetjening	12,7 %
3. Faglig sekretariatsbetjening (ekskl. økonomistyring)	5,2 %
4. Intern Service	4,9 %
5. Løn og personale	9,4 %
6. Økonomistyringsopgaver	6,7 %
7. IT-opgaver	11,7 %
8. Ejendomsadministration	8,9 %
9. Puljemidler, der falder uden for kategorierne 1-7.	1 %
10. Øvrige udgifter, der falder uden for kategorierne 1-8	3,4 %
I alt	100 %

Kilde: Indberetninger fra forvaltningerne (2004).

De største udgiftsposter vedrører klientborgerbetjening og fagspecifikke opgaver, generel sekretariatsbetjening og IT, jf. ovenfor.

Tabel 4 viser forvaltningernes samlede administrationsomkostninger på hovedkonto 6 fordelt på kategorier.

Tabel 4. Administrationsudgifter fordelt på forvaltninger (1.000 kr.)

Administrationsudgifter på hovedkonto 6.	ØKF	KFU	SOU	UUU	FAU	BTU	MFU	i alt
1. Klient/borger betjening og fagspecifikke opgaver	147.712	25.596	122.080	4.334	485.236	86.392	5.513	876.863
2. Generel sekretariatsbetjening	59.474	10.508	281	8.229	191.882	27.454	10.633	308.462
3. Faglig sekretariatsbetjening (ekskl. økonomistyring)	58.212	8.345	12.731	19.493	0	25.131	1.762	125.674
4. Intern Service	23.551	29.045	11.654	6.868	28.165	10.774	9.167	119.225
5. Løn og personale	57.308	14.788	45.751	15.354	76.939	14.932	2.728	227.800
6. Økonomistyringsopgaver	40.109	13.194	35.115	21.049	29.301	18.279	4.483	161.530
7. IT-opgaver	110.478	11.659	52.793	7.803	71.107	23.120	5.813	282.773
8. Ejendomsadministration	57.224	-10.514	29.806	5.055	97.008	29.848	8.222	216.649
9. Puljemidler, der falder uden for kategorierne 1-7.	1.166	0	18.684	0	0	3.739	197	23.787
10. Øvrige udgifter, der falder uden for kategorierne 1-8	13.357	3.222	8.418	9.673	0	59.460	-12.290	81.840
I alt	568.592	105.843	337.313	97.858	979.638	299.129	36.229	2.424.602

Kilde: Indberetninger fra forvaltningerne (2004).

De administrative driftsudgifter var i 2003 især fordelt på følgende 4 udvalg:

- Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget med 980 mill. kr.
- Økonomiudvalget med 569 mill. kr.
- Sundheds- og Omsorgsudvalget med 337 mill. kr.
- Bygge- og Teknikudvalget med 299 mill. kr.

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget er det udvalg i kommunen, hvor forvaltningen administrerer det største driftsbudget.

Økonomiudvalgets administrationsudgifter skal ses i sammenhæng med, at Økonomiforvaltningens hovedopgaver er administration, hvilket bl.a. omfatter skatteopgaver, tværgående IT- og personaleopgaver, byplanlægning og tværgående økonomistyring samt sekretariatsbetjening af Borgerrepræsentationen mv.

I analysen er der særligt fokus på de økonomisk store administrative områder, hvor det er et særligt potentiale for at nedbringe udgifterne. Det drejer sig bl.a. om:

- Kommunens største administrative udgiftsområde ”Klient/borger betjening og fagspecifikke opgaver” for i alt 876 mill. kr.

- Kommunens 2. største administrative udgiftsområder ”Generel sekretariats betjening” for 308 mill. kr.
- Kommunens 3. største administrative udgiftsområde ”IT opgaver” for 283 mill. kr.
- Kommunens 6. største administrative udgiftsområde ”Økonomistyringsopgaver” for 161 mill. kr.

Analysen giver anledning til forslag om konkrete besparelser og forslag til analyser af fremtidige besparelsesmuligheder, jf. de følgende afsnit.

Det har i drøftelserne med forvaltningerne ikke været muligt at identificere områder i kommunen, hvor administrationsudgifterne ligger særligt højt sammenlignet med andre byer. Det skyldes især, at der i dag ikke foreligger registreringer, der giver grundlag for en sådan sammenligning. Hertil kommer, at det er vanskeligt at sammenligne udgifterne på forvaltningsniveau, da byerne ikke har samme organisering, dvs. opgaverne er placeret på forskellige ressortområder byerne imellem.

Fremadrettet kan undersøgelser af administrationsudgifter på udvalgte områder og sammenligning med andre byer indgå som et indsatsområde.

2.7 KL/ARF-opgaver

Som følge af, at Københavns Kommune har selvstændig forhandlingsret med staten og ikke er medlem af KL og ARF, har kommunen en række administrative opgaver, der ikke varetages af andre amter og kommuner. De andre amter og kommuner betaler for varetagelse af disse opgaver gennem deres kontingent til KL og ARF, og belastes dermed direkte via kontingentet på de administrative udgifter.

Kommunen er pr. 1. oktober blevet medlem af KL.

I en sag om konsekvenserne af KL-medlemskabet har Økonomiudvalget besluttet, at de økonomiske og personalemæssige konsekvenser af KL medlemskabet skal belyses yderligere (ØU268/05). Økonomiforvaltningen skal i samarbejde med de øvrige forvaltninger en nærmere undersøgelse af, hvilke arbejdsopgaver/funktioner, der ikke længere skal udføres, når Københavns Kommune bliver medlem af KL, samt hvilke nye opgaver, som forvaltningerne vil få som følge af KL medlemskabet.

Resultatet af undersøgelsen blev forelagt Borgerrepræsentationen i novembermåned (BR 567/05).

Sammenfattende kan kommunens særstatus ikke forklare, at Københavns Kommune har højere administrationsudgifter pr. indbygger end andre kommuner.

3. Evaluering af tiltag og projekter

Økonomicheferne i kommunen udvalgte i efteråret 2003 en række delområder, der skulle undersøges nærmere som del af administrationsanalysen.

To hovedoverskrifter for de undersøgte områder er effektiviseringer gennem ændringer af administrative procedurer/arbejds gange (sagsbehandlingen) og gennem digitaliseringer.

3.1 Effektivisering af sagsbehandlingsprocesser, arbejds gange mv.

Til brug for blandt andet effektiviseringer på det administrative område findes der flere værktøjer, der kan anvendes til optimering af processer og arbejds gange.

I 2003 var der samlet administrationsudgifter på 876 mill. kr., der var relateret til klient-/borgerbetjening og fagspecifikke opgaver.

Som led i administrationsanalysen er der gennemført forsøg med brug af et nyt værktøj, LEAN-metoden, der primært retter sig mod at effektivisere processer og arbejds gange, der typiske er indenfor dette opgaveområde. Desuden kan værktøjet anvendes til aktiviteter på de øvrige administrative områder og administrative aktiviteter, der er klient-/borgerrettede, og som er konteret under det enkelte faglige område (og ikke under 6.51).

En målrettet indsats på at forbedre og effektivisere sagsbehandling, arbejds gange mv. på disse områder vurderes at udgøre et stort potentiale for at nedbringe kommunens administrative udgifter.

Principperne i LEAN-metoden, der oprindeligt er udviklet til produktionsmiljøer, er de seneste par år med held blevet overført til processer mv. på det administrative område med gode resultater til følge.

Projektgruppen bag budgetanalysen har i samarbejde med Byggeri og Bolig anvendt LEAN-metoden på byggesagsbehandlingen.

Et centralt element i metoden er, at hypoteser for hvilke resultater, man gerne vil opnå, søges implementeret hurtigt og direkte i egentlig drift. Der anvendes således meget lidt tid på analyse, hvor tiden i stedet bruges på resultatskabelse.

En beskrivelse af projektet i Byggeri og Bolig kan ses i bilag 4.

Som led i optimeringen af arbejdsprocesserne er bl.a. følgende virkemidler taget i brug:

- Sortering og standardisering af sager.
- Digitalisering af sagsbehandling.
- Forbedring af de fysiske rammer.
- Samling af faggrupper/kompetencer i samme rum.
- Synliggørelse af antal sager, gennemløbstider m.m.

Resultaterne efter blot 6 ugers drift er:

- En markant hurtige gennemløbstid ved uændret ressourceanvendelse: 81 pct. flere sager blev behandlet og afgjort inden for 7 dage; 17 pct. flere sager blev behandlet og afgjort indenfor 14 dage. Der er samtidig ikke sket en forøgelse af sager, der er mere end 30 dage gamle. Dermed er der blevet bedre tid til at behandle de komplicerede sager.
- Den forøgede produktivitet i sagsbehandlingen er ikke sket på bekostning af kvaliteten og brugerservice. Tværtimod er den direkte brugerservice øget i perioden.
- Et bedre samarbejde mellem faggrupper/fagkompetencer.
- Mindre arbejdsbyrde hos samarbejdspartnere, da sager sorteres bedre.

Det er vurderingen, at resultaterne er forbedret væsentlig. En yderligere digitalisering bl.a. gennem anvendelse af ESDH vil kunne bidrage til at forbedre resultaterne yderligere.

Metoden vurderes at kunne anvendes på mange af kommunens øvrige områder. Det gælder behandling af socialsager, boligstøttesager, pensionsager mv.

I øjeblikket afprøves metoden bl.a. i Sundhedsforvaltningen på Pensions- og Omsorgskontorerne (PO) på Amager og Nørrebro. Bygge- og Teknikforvaltningen har igangsat fase 2 af LEAN-projektet under Byggeri og Bolig. Endvidere ventes der i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen at blive igangsat projekter, hvor arbejdsgangene gennemgås.

I bilag 4 findes en tjekliste, som kan benyttes i en vurdering af, hvor egnet et fagligt område er i forhold til anvendelse af LEAN-metoden.

Det er projektgruppens vurdering, at metoden teoretisk vil kunne frigøre administrative ressourcer inden for klient-/borgerbetjening og fagspecifikke opgaver på indtil 20 pct. eller mere af den nuværende ressourceanvendelse, svarende til 175 mill. kr. Det har erfaringerne vist sig i andre virksomheder, hvor metoden har været anvendt på andre lignende administrative processer.

De frigivne administrative ressourcer kan enten anvendes på at forbedre den direkte service til borgerne, som det er sket i Byggeri og Bolig, eller til tværgående omprioriteringer.

Hertil kommer øvrige administrative områder, hvor metoden ligeledes vurderes at kunne anvendes med fordel.

Sammenfattende vurderes der at være et relativt stort potentiale i at effektivisere de administrative arbejds gange og processer. Der findes i dag flere værktøjer, der kan tages i brug til formålet, herunder vurderes LEAN-metoden især med fordel at kunne anvendes.

Anvendelse af LEAN-metoden kan give de organisationer, der benytte metoden, nogle engangsudgifter. Dette kan bl.a. omfatte udgifter til ændring af de fysiske rammer eller ved at medarbejderne i projektfasen er dedikeret et Lean-projekt og at andre medarbejdere eller dele af organisationen i en periode må overtage andre ad hoc opgaver, som de deltagende medarbejdere har varetaget.

Det anbefales:

- At forvaltningerne systematisk vurderer de administrative områder i forhold til, om der med fordel kan ske effektiviseringer af sagsgange og –processer, herunder gennemfører pilotforsøg med nogle af de tilgængelige værktøjer.
- At forvaltningerne udarbejder en arbejdsplan, hvor alle områder med stort Lean-potentiale gennemføre metoden i perioden 2006-2008 og at områder med mellempotentiale gennemføre metoden inden 2010. Omfanget af forventede effektiviseringer anføres i planen.
- At Økonomiforvaltningen indgår en rammeaftale om konsulentbistand i forbindelse med gennemførelse af administrative effektiviseringer, herunder LEAN-metoden.

3.2 Digitalisering

IT er i dag kommunens 3. største administrative udgiftspost. Dette er med til øge presset på, at dokumentere at de IT investeringer, der foretages, også bidrager til at øge produktiviteten og kvaliteten i de ydelser, som kommunen leverer.

Derfor er det i budgetanalysen valgt at sætte særligt fokus på investeringerne i og effekterne af at digitalisere sagsbehandlingen og den borgerrettede service.

Projektgruppen har som en del af kommissoriet samlet op på forskellige initiativer, der de senere år er besluttet med henblik på at udnytte og forbedre kommunens ressourceanvendelse på området. Det drejer sig bl.a. om etablering af fællessystemer og enheder i kommunen, jf. nedenfor.

3.2.1 ESDH/journalisering

KPMG har for Københavns Kommune undersøgt potentialet ved indførelse af eDoc (ESDH). Potentialeberegningen har taget udgangspunkt i en undersøgelse af Økonomiforvaltningen.

Undersøgelsen viser, at eDoc giver en mulig besparelse på journaliseringsopgaver på 4 årsværk, hvilket svarer til 2,5 pct. af de benyttede årsværk til journalisering. Hertil kommer, at der forventes et kvalitativt løft i journaliseringen, hvilket også er udtryk for en effektiviseringsgevinst.

En forudsætning for, at potentialet kan høstes er, at arbejdsgange omlægges, så teknologien og dens potentialer kan udnyttes fuldt ud. Undersøgelsen peger bl.a. på, at opgaverne i den centrale funktion ændre sig, at der skal omdeles færre mængder post og at den enkelte medarbejders journaliseringsopgaver ændre sig.

KPMG har som en del af undersøgelsen leveret en beregningsmodel, som forvaltningerne kan anvende til at beregne det potentiale, der er ved indførelse af eDoc i forvaltningen.

Den fulde effekt af investeringen fås dog først når ESDH-systemet udrulles til de decentrale enheder. Det er projektgruppens vurdering, at potentialet i central-

forvaltningerne vil stige ved en udrulning samtidig med at de enheder, der kobles på ESDH-systemet vil opnå samme effekter, som i centralforvaltningerne.

Analysen er uddybet i bilag 5 til denne rapport.

Den gennemførte analyse fokuserede udelukkende på de ændrede arbejdsgange direkte forbundet med journalisering. De støttefunktioner, der er forbundet med en effektiv elektronisk journalisering og fremfinding er ikke medtaget i analysen.

Det er vurderingen fra projekt- og referencegruppen, at der også kan være effektiviseringsgevinster ved at omlægge arbejdsgange i støttefunktionerne.

Det anbefales, at forvaltningerne undersøger følgende:

- Om der er potentielle gevinster ved at centralisere og digitalisere denne funktion.
- Om håndtering af de gamle papirjournaler kan effektiviseres bl.a. ved at lade professionelle varetage opbevaring og fremfinding. Dette kan desuden frigøre lokaleplads.
- Potentialet ved at udrulle ESDH til alle kommunens administrative enheder – centrale som decentrale.

Det anbefales herudover, at forvaltningerne på baggrund af KPMGs model for effektiviseringspotentialet ved at indføre eDoc, inkludere en beregning af potentialet i forvaltningen samt status for hvor langt man er med at høste dette.

Forvaltningerne foreslås i deres årlige administrative effektiviseringsredegørelse at give en status for undersøgelserne eller det endelige resultat for undersøgelserne.

Foruden ESDH arbejder kommunen på en række andre felter på at effektivisere opgaveløsningen og administrationen ved digitalisering. Et eksempel herpå er bestræbelserne på at indføre flere og nye elektronisk selvbetjeningsydelser.

En status for indførelse af de elektroniske selvbetjeningsydelser (ESB) er givet til Borgerrepræsentationen senest i 2005. Blandt nogle af anbefalingerne til fremtiden i redegørelsen om ESB kan nævnes:

- Eksisterende elektroniske tilbud på nettet (flytning, tilbagekøb, byggetilladelse, ansøgning om sociale ydelser m.m.) følges op af bedre uddannelse af medarbejderne en ændret organisering af arbejdet.
- Tilbud på nettet integreres med kommunens øvrige systemer, så mest muligt fungerer fuldt ud elektronisk.
- Der udarbejdes en plan for yderligere udbygning af de elektroniske selvbetjeningsstilbud.

Erfaringerne viser blandt andet, at skal potentialerne ved de elektroniske selvbetjeningsydelser høstes, er det nødvendigt at de bagvedliggende arbejdsgange omlægges i takt med at nye digitale løsninger implementeres.

Analyserne af elektronisk dokumenthåndtering, elektroniske selvbetjeningsydelser mv. viser generelt, at der er et potentiale for administrative effektiviseringer,

hvis initiativerne følges op af uddannelse, information og ændret organisering mv., der kan være med til at ændre adfærden.

3.2.2 Kommunens økonomistyring

Der er samlet administrationsomkostninger for 161 mill. kr., der er relateret til økonomistyringsopgaver, og som er konteret som administration. Dermed udgør området den 6. største administrative udgiftspost.

Økonomistyringsaktiviteter, der finder sted inden for fagområder, hvor udgifterne er konteret under det enkelte faglige område (eks. udgifter på den enkelte skole, daginstitution, plejehjem m.fl.) indgår ikke i denne post.

En målrettet indsats på at forbedre og effektivisere økonomistyringsprocesser rummer således et væsentligt potentiale for kommunen.

En del af effektiviseringen kan opnås gennem digitalisering af økonomistyringsprocesserne. Det omfatter bl.a. behandling af fakturaer, indkøb, ind- og udbetalinger, budgettering og budgetopfølgning samt regnskabsaflæggelse.

Digitalisering af behandling af fakturaer og ind- og udbetalinger

Lov om offentlige betalinger blev vedtaget af Folketinget d. 19. december 2003.

Loven indeholder 2 elementer:

- En afskaffelse af kontaktkasser og checks gennem indførsel af en NemKonto til alle borgere og virksomheder.
- En afskaffelse af papirfakturaer gennem indførsel af krav om fremsendelse af elektroniske fakturaer.

På baggrund af enighed mellem KL, ARF og regeringen reduceres de kommende bloktilskud med 215,6 mill. kr. i 2005 og 258,8 mill. kr. i 2006. Københavns Kommunes andel er 20,9 mill. kr. i 2005 og 25,1 mill. kr. i 2006 og fremover. Heraf vedrører 3 mill. kr. indførsel af Nemkonto i 2005 og tilsvarende 7 mill. kr. i 2006. Det resterende beløb i 2005 og 2006 vedr. besparelser grundet lovkrav om elektronisk fakturering.

Der er igangsat en proces for en afvikling af kommunens kontante udbetalinger og nedbringelse af udstedelse af checks til et absolut minimum. De administrative udgifter ved behandling af betalinger manuelle udbetalinger (kontanter og checks) er betydelige, ligesom antallet af disse udbetalinger i 2004 var relativt stort.

Som følge af loven er der ikke oprettet kontantkasser i de nye servicecentre, men Økonomiforvaltningen har derimod satset på nye digitale betalingsløsninger.

Økonomiforvaltningen anbefaler på baggrund heraf, at alle manuelle betalinger vedr. udbetales ydelser til borgere og virksomheder som udgangspunkt skal afvikles senest ved overgangen til NemKonto. NemKonto tages gradvist i brug ultimo 2005 og primo 2006 i kommunen.

Økonomiforvaltningen anbefaler endvidere, at evt. behov for brug af kontanter dækkes af elektroniske løsninger i det omfang, at det er praktisk muligt f.eks. via betalingskortsystemer og lignende.

Siden 1. februar 2005 skal alle offentlige virksomheder kunnet modtage en elektronisk faktura. For denne del af loven alene er Københavns Kommune er pålagt et DUT-krav (en besparelse) på 18 mill. kr., når der er korrigeret for H:S og HURs andel af besparelsen.

Der er aktuelt en proces i gang, hvor besparelsen søges implementeret ved ændringer i kommunens IT-understøttelse og organiseringen af fakturahåndtering.

Økonomiforvaltningen har i den forbindelse anbefalet forvaltningerne at:

- Kommunens indkøbssystem implementeres og anvendes fuldt ud i alle forvaltninger, dvs. at alle transaktioner som udgangspunkt skal gå gennem systemet. Som led heri skal alle forvaltninger bidrage til, at antallet af varer i systemet udvides.
- Der etableres en fælles enhed, der håndterer indkomne faktura, og som kan understøtte centrale forvaltningsenheders og institutioners behov for støtte.

Det vurderes, at en centralisering af bogholderifunktionen kan styrke mulighederne for at effektivisere og professionalisere sagsgangene ved behandling af fakturaer. Økonomiforvaltningen har set eksempler på, at der har været op til 7 led involveret i behandlingen af en vare fra bestilling til betaling. Der er sjældent behov for mere end 2 led i sagsgangen.

Der forestår derfor en stor opgave for forvaltningerne i at få tilpasset arbejdsgange og organisationen til en mere effektiv håndtering af disse opgaver.

Økonomiforvaltningen deltager i forvaltningernes bestræbelser på at gennemføre en forandringsproces, der skal gøre det muligt teknologisk og organisatoriske at modtage elektroniske fakturaer og høste fordelene herved.

I lyset af den igangværende ressortomlægning har forvaltningerne valgt at sætte processen i stå i forhold til den videre implementering af eFaktura, men arbejdet ventes genoptaget inden sommeren 2006.

Som et led bestræbelserne på at digitalisere og effektivisere håndteringen af betalinger i kommunen kan det på sigt overvejes internt i kommunen at indføre administrationsafgifter for fakturaer mv., der ikke er dannet og/eller behandlet gennem indkøbssystemet, gebyrer på udstedelse af checks og kontante udbetalinger og lignende.

Det anbefales:

- at hver forvaltning skal rapportere, hvad forvaltningerne har gjort for at hente besparelsen på forvaltningens administration som følge af implementeringen af Lov om offentlige betalinger.

Rapporteringen inkluderes som en del af forvaltningen årlige administrative effektiviseringsredegørelse.

Undersøgelser af centrale økonomiprocesser

Det vurderes, at de største potentialer findes på de mere driftsorienterede økonomiopgaver, dvs. typisk bogholderiopgaver som fakturahåndtering, acontoudbetalinger mv., hvor antallet af ydelser er relativt stort og standardiserede.

Projektgruppen har ikke analyseret potentialet ved at effektivisere kommunens mere komplekse økonomistyringsopgaver, herunder processerne for f.eks. budgettering, budgetopfølgning og regnskabsaflæggelse.

Det er dog projektgruppens vurdering, at også disse områder på sigt rummer forbedringspotentialer bl.a. gennem øget digitalisering af oplysninger og processer, fælles enheder og anvendelse procesværktøjer som f.eks. LEAN-metoden.

Det anbefales at:

- Økonomiforvaltningen igangsætter en undersøgelse af mulighederne for en digitalisering og effektivisering af arbejdsgangene i forbindelse med kommunens økonomistyringsprocesser, herunder mulighederne for en standardisering af processerne. Undersøgelsen skal tage højde for, at der kan ske en effektiv fremtidig understøttelse af den nye budgetmodel. Forvaltningerne inddrages i undersøgelserne efter behov.

3.2.3 Andre muligheder for digitalisering mv.

Analyserne viser, at der på sigt kan opnås effektiviseringsgevinster ved at gøre papirbaserede processer elektroniske.

Der er fortsat muligheder for at udvide den digitale forvaltning både internt i kommunen og eksternt i forhold til borgere, virksomheder og andre offentlige myndigheder.

Københavns Kommune sender hvert år store mængder breve internt og eksternt.

Den 1. september 2003 blev eDag (fase 1) indført i det offentlige. Fra denne dag fik alle offentlige myndigheder ret til at sende og modtage digitalt til og fra andre offentlige myndigheder. Målet hermed er, at digital kommunikation bliver hovedreglen, når offentlige myndigheder kommunikerer med hinanden. Papir bør kun benyttes undtagelsesvist, f.eks. ved dokumenter, der indeholder følsomme eller andre fortrolige oplysninger. Kommunikation med borgere og virksomheder er ikke omfattet af eDag1.

Den 1. februar 2005 blev eDag2 indført, hvorefter alle offentlige myndigheder i stat, amt og kommune som udgangspunkt har ret til at sende breve og dokumenter med følsomme og fortrolige oplysninger fuldt elektronisk til andre myndigheder og udelade papirversionen. Tilsvarende har offentlige myndigheder også ret til at kræve, at andre myndigheder sender fuldt elektronisk til dem.

Endvidere har borgere og virksomheder efter denne dato ret til at sende sikker elektronisk post til det offentlige.

Alle dokumenter, der udveksles mellem offentlige myndigheder, er omfattet af eDag2, medmindre:

- lovgivningen stiller særlige krav, f.eks. hvor underskrifter på papir specifikt nævnes som forudsætning for gyldighed.
- Dokumenterne ikke foreligger i digital form hos afsender, f.eks. kopier af breve fra borgere eller andre myndigheder.

Efter eDag2 bør det kun undtagelsesvist ske, at myndigheder kommunikerer med hinanden via almindelig papirpost.

Arbejdsgruppen anbefaler at det undersøges, i hvilket omfang forvaltningerne har nedbragt antallet af breve og om der er potentiale for på nogle områder at gøre udveksling af breve mv. fuldt elektroniske, jf. kravene vedr. edag1 og 2.

Internt i Københavns Kommune drejer det sig om:

- Post m.m. mellem enheder i kommunen (er omfattet af eDag 1).
- Breve og information til de ansatte i form af eks. lønsedler, pjecer m.m. (er ikke omfattet af eDag)

Eksternt drejer det sig om:

- Breve mellem Københavns Kommune og andre offentlige myndigheder (er omfattet af eDag 1 og 2)
- Breve mellem Københavns Kommune og borgere og virksomheder (er ikke direkte omfattet af eDag)
- Pjecer, information m.m. fra Københavns Kommune (er ikke omfattet af eDag)

En nedbringelse af den papirbårne post og korrespondance vil betyde effektiviseringer på følgende områder:

- færre udgifter til interne postfunktioner
- lavere udgifter til porto
- færre udgifter til administration, da den enkelte afsender og modtager bruger mindre tid på håndtering papir mv.

Det anbefales,

- At forvaltningerne rapporterer, hvad der er igangsat eller forventes igangsat for at høste gevinsterne ved afskaffelse af papirbårne post og korrespondance. Rapporteringen skal både medtage gevinster opstået som følge af eDag 1 og 2 og gevinster ved at gå videre end de krav, der er omfattet af eDag 1 og 2.

Rapporteringen inkluderes som et særligt fokus i forvaltningens administrative effektiviseringsredegørelse til udvalget.

3.3 Opfølgning på tidligere igangsatte budgetanalyser

Økonomiforvaltningen har siden 2001 afsluttet 4 budgetanalyser (indkøb, rengøring, vagt og sikring samt kørselsudgifter).

Herudover er der udarbejdet 4 analyser (ejendomsenhed, lønadministration, administrative støttefunktioner samt elektroniske selvbetjeningsydelser), der har

haft som mål at identificere besparelser ved en ændring af opgaveløsningen.

De 4 afsluttede budgetanalyser har samlet identificeret et besparelspotentiale på 150 mill. kr., hvilket svarer til 6 pct. af kommunens administrationsudgifter.

Potentialet i alle analyserne tilvejebringes især gennem:

- en konkurrenceudsættelse af ydelserne,
- en kritisk gennemgang af forbruget af ydelserne,
- en ændret organisering af produktionen af ydelserne.

Der er gennemført to analyser, der har haft til formål at afdække økonomien og den fremtidige organisering af 2 større enheder i kommunen. Det drejer sig om kommunens lønadministration og kommunens ejendomsadministration.

Analysen af kommunes lønadministration har medført, at den er blevet udliciteret til Accenture i 2004. Opgørelsen af kommunens administrationsudgifter til løn- og personaleopgaver viser, at aktiviteten udgør den 4. største administrative udgiftspost, med samlede udgifter i 2003 på 228 mill. kr.

Udliciteringen af lønadministrationen var oprindeligt forudsat at være udgiftsneutral for kommunen, men var samtidig forudsat at kunne finansiere et nyt løn-system. Især grundet manglende opfyldelse af kontrakten fra leverandørens side har der i 2004 og 2005 været administrative merudgifter forbundet hermed.

Analysen af kommunens ejendomsadministration har medført, at ejendomsadministrationen samles i en enhed. Opgørelsen af kommunens administrationsudgifter viser, at ejendomsadministration udgør den 5. største administrative udgiftspost med samlede udgifter i 2003 på 217 mill. kr. Det er endnu for tidligt at sige noget om effekterne heraf på de administrative udgifter på området.

Der er herudover gennemført en analyse af potentialet ved indførsel af elektroniske selvbetjeningsydelser og en analyse af indkøbsområdet, herunder på forbedring af kommunens indkøbsaftaler. Analyserne har vist, at der er et potentiale ved at indføre selvbetjeningsydelser og styrke fokus på indkøbsområdet, men at potentialet kræver ændringer i organiseringen af arbejdet potentialet kan høstes. Potentialet ved selvbetjeningsydelser ventes at stige yderligere i takt med anvendelsen af ydelserne på nettet, mens potentialet på indkøbsområdet ventes hentet dels ved brug af indkøbssystemet, dels ved mere fordelagtige indkøbsaftaler.

I 2001 blev der endvidere gennemført en analyse af 3 administrative støttfunktioner (ansættelsesprocedure, bogføring og etablering af hjemmearbejdspladser), hvor der blev identificeret et samlet potentiale på 14 mill. kr.

Analysen endte ud med følgende anbefalinger:

- 1) Effektivisering af ansættelsesprocessen gennem standardisering af processen (standard flow og It-understøttelse) og fælles opslag af stillinger
- 2) Integration af indkøbs-/rekvisitionssystemet og bogføring af faktura (3 vejs match af faktura), herunder udvikling af forretningsgange, vejledninger og uddannelse)
- 3) Elektronisk fremsendelse af faktura fra kreditor

- 4) Etablering af shared-service på kreditor- og debitorområdet, hvor håndtering samles et sted i kommunen (med tilknytning af en service level agreement)
- 5) Udlicitering af kreditor- og debitorfunktioner
- 6) Etablering af en fælles politik for etablering af PC-hjemmearbejdspladser med support fra shared service center.
- 7) Samling af drift og etablering af hjemmearbejdspladser et sted i kommunen

Forvaltningerne arbejder fortsat på at høste potentialerne bl.a. gennem indførelse af elektronisk fakturering i kommunen, jf. foregående afsnit.

Samlet kan det konkluderes, at budgetanalyserne har sat fokus på udvalgte områder i kommunen og derigennem været katalysator for ændringer i arbejdsgange, IT-understøttelse, ydelsesforbrug og valg af leverandør, der samlet set har givet kommunen effektiviseringer og konkrete besparelser.

I bilag 6 er en nærmere beskrivelse af opfølgningen på tidligere gennemførte budgetanalyser.

3.4 Opfølgning på andre initiativer

Borgerrepræsentationen har besluttet (BR 623/04) at undersøge mulighederne for at oprette en ny fælles IT-enhed i kommunen under Økonomiforvaltningen og med ansvar for bl.a. for ESDH tværgående i kommunen. Enhedens opgaver er f.eks. håndtering af administrative opgaver i forbindelse med drift af nye fagsystemer samt tovholderfunktion på fælles opgaver, der ikke umiddelbart kan placeres i andre forvaltninger.

Økonomiforvaltningen igangsætter primo 2006 en budgetanalyse af den fremtidige opgavevaretagelse på IT-området, hvor bl.a. potentialet ved at samle yderligere IT-funktioner i kommunen vurderes.

Som del af analysen har projektgruppen søgt at indsamle viden om forvaltnings-specifikke tiltag, der har haft til formål at nedbringe administrationsudgifterne.

Økonomiforvaltningen har undersøgt forvaltningens brug af decentrale projektmidler og ressourceforbrug på publikationer. Desuden har Økonomiforvaltningen vurderet mulighederne for og gennemført effektiviseringer på arbejdsskadeområdet, der har medført administrative effektiviseringer og besparelser for såvel Økonomiforvaltningen som de øvrige forvaltninger.

Kultur- og Fritidsforvaltningen har gennemført en implementering af ESDH, og har i den forbindelse høstet de administrative gevinster forbundet hermed samt undersøgt gevinsterne ved etablering af fælles telefoncentral. Der er herudover igangsat fem budgetprojekter (Kultur- og idrætsområdet, kunst- og kulturområdet, biblioteker, ejendomsdrift og administration) bl.a. med det formål at effektivisere administrationen.

Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen har igangsat en række mål- og resultatanalyser, herunder analyse af administrationsudgifter i centralforvaltningen samt administrationen på klubberne.

Sundhedsforvaltningen har gennemført en procesoptimering af den politiske

betjening, en procesoptimering af BUM og en procesoptimering af plejehjems-administrationen.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har igangsat en budgetanalyse af kørselsudgifter.

Bygge- og Teknikforvaltningen har igangsat en analyse af administrationen forbundet med byfornyelse, af IT-udgifterne og effekterne af ESDH. Herudover deltager Byggeri- og Bolig i administrationsanalysen.

Miljø- og Forsyningsforvaltningen har ikke igangsat tiltag på det administrative område.

Bilag til budgetanalysen

Bilag 1. Standardkontoplan

Bilag 2. Administrative nøgletal

Bilag 3. Forvaltningernes opgørelse af administrationsudgifternes fordeling

Bilag 4. LEAN-analyse i Byggeri og Bolig

Bilag 5. Analyse af implementering af ESDH