

NOTAT

Projekt **Forslag til effektivisering**
Kunde **Københavns Kommune**
Notat nr. **1**
Dato **2009-06-08**

1. Indledning

Dette notat er udarbejdet på baggrund af høringssvarene fra Københavns kommunes forvaltninger til Rambøll Management Consultings udkast til rapport med forslag til effektivisering.

Notatet uddyber rapportens forudsætninger og beregninger på analyse 1 *Tværgående administrationsområder*, under følgende overskrifter

- Opgavens afgrænsning
- Produktivitets- og potentialeberegninger
- Fejkilder
- Øvrige spørgsmål

Udover dette notat er en del af høringssvarenes bemærkninger indarbejdet i den endelige version af rapporten.

Dato 2009-06-08

Rambøll
Nørregade 7A
DK-1165 København K

T +45 3397 8200
F +45 3397 8233
www.ramboll-management.dk

2. Tværgående administrationsområder

2.1 Opgavens afgrænsning

En del af forvaltningernes kommentarer relaterer sig til identifikation og afgrænsning af relevante medarbejdere for undersøgelsen. Kommentarerne omhandler her primært

1. Afgrænsningen til Hovedkonto 6 betyder, at medarbejdere udenfor konto 6, der udfører administrativt arbejde, ikke indgår i undersøgelsen.
2. Relevante medarbejdere uden for konto 6
3. Ikke relevante medarbejdere inden for konto 6.

1. Afgrænsning til Hovedkonto 6 "fællesudgifter og administration mv"

Den primære datakilde i analysen er en survey blandt medarbejdere, der løser administrative opgaver. Det er derfor nødvendigt at foretage en afgrænsning af medarbejderne i undersøgelsen, da det ville kræve uforholdsmæssig mange ressourcer at gennemføre en survey blandt alle Københavns kommunes medarbejdere.

I analysen indledende fase blev det undersøgt, hvorvidt det var muligt at foretage en afgrænsning af administrative medarbejdere på baggrund af lønsystemet eller organisationsdiagrammer. Dette viste sig ikke at være muligt.

Der derfor valgt en afgrænsning til medarbejdere, som er aflønnet på Hovedkonto 6 "*fællesudgifter og administration mv*".

2. Relevante medarbejdere uden for konto 6

I nogle – institutionstunge - forvaltninger, vil en afgrænsning til Hovedkonto 6 ekskludere en del af de medarbejdere, der laver decentralt administrativt arbejde. Dette har det ikke været muligt at korrigere for inden for rammerne af nærværende undersøgelse.

3. Ikke relevante medarbejdere inden for konto 6.

På baggrund af et løndataudtræk dannedes bruttorespondentlister for hver enkelt forvaltning. Disse lister blev, sammen med en organisationsbetegnelse for hver enkelt medarbejder, udsendt til validering i forvaltningerne. Forvaltningerne havde her mulighed for at tilkendegive hvis der indgik administrative enheder som ikke var relevante for undersøgelsen. I denne proces blev alle medarbejdere og administrative enheder som forvaltningerne pegede på, fjernet fra undersøgelsen.

Surveyen indledes desuden med en screening ved at medarbejderne bliver bedt om at angive om de er beskæftiget med myndighedsudøvelse/kommunal service eller administrative opgaver. Medarbejdere der ikke angiver administrative opgaver er ikke medtaget i analysen, da de ikke er relevante.

2.2 Produktivitets- og potentialeberegninger

Flere af forvaltningerne stiller uddybende spørgsmål til, hvordan potentialerne er beregnet. Spørgsmålene kan sammenfattes i tre kategorier:

1. Udvælgelse af funktioner til centralisering
2. Opgørelse af produktivitet
3. Konsekvens for forvaltninger, hvor opgaver allerede er centraliseret.

Identifikationen og beregning er sket i fire skridt:

1. Beregning af produktivitet for hver funktion
2. Identifikation af administrative funktioner, der er egnede til centralisering
3. Opstilling af model for centralisering
4. Estimering af omkostninger forbundet med funktionen før og efter centralisering

1. Beregning af produktivitet

For at identificere centraliseringspotentialet beregnes et produktivetsmål for alle administrative støttefunktioner med stordriftsfordele på tværs af forvaltningerne. Dette mål er beregnet som det totale antal medarbejdere i forvaltningen i forhold til årsværksforbruget på den enkelte funktion. Da administrative støttefunktioner servicere alle medarbejdere i forvaltningen vurderes dette at være det mest robuste mål for produktiviteten på tværs af forvaltninger for alle funktioner¹. BIF's produktivetsmål på lønadministration bliver f.eks. 878, hvilket angiver, at hvert årsværk i BIF er i stand til at betjene 878 medarbejdere. For hver funktion beregnes den gennemsnitlige produktivitet.

2. Centraliserbare funktioner

For at identificere funktioner der er egnede til centralisering beregnes det, hvorvidt der er stordriftsfordele forbundet med udførelsen af funktionen. Stordriftsfordele er her defineret ved, at produktiviteten stiger med forvaltningens størrelse. For at de største forvaltninger ikke bliver tillagt uforholdsmæssigt stor vægt er stordriftsmålet beregnet på baggrund af logaritmer. Rent teknisk er stordriftsmålet beregnet som en korrigeret korrelation mellem logaritmen til årsværksforbruget på funktionen og logaritmen til antallet af medarbejdere. Hvis denne korrigerede korrelation har en værdi på under 1, er der stordriftsfordele i udførelsen af funktionen. For de funktioner, hvor der er identificeret stordriftsfordele, beregnes et centraliseringspotentiale.

3. Opsætning af model for centralisering

I praksis indebærer den foreslåede centralisering, at alle forvaltninger tømmes for de årsværk, der udfører de centraliserbare funktioner, med undtagelse af tilbageværende bestillerfunktioner i hver enkelt forvaltning. Omkostningerne til funktionerne i de centraliserede enheder antages at kunne nedbringes til de beregnede omkostninger efter centralisering henover en periode på 5 år. Der vil desuden være implementeringsomkostninger forbundet med

¹ Det har ikke været muligt at indhente data på mere detaljerede produktivetsmål for hver enkelt funktion da forvaltningerne ikke udarbejder sammenlignelige output statistikker.

at flytte de enkelte funktioner. Disse omkostninger antages at udgøre 15 % af omkostningerne forbundet med de ressourcer der flyttes.

4. Beregning af centraliseringspotentiale

Dernæst beregnes omkostninger før og efter en centralisering. Omkostninger før centralisering udgøres af de summerede udgifter til det opregnede årsværksforbrug (lønomkostninger), samt betalinger til KMD og KS. Omkostninger efter centralisering beregnes som ovenfor, men under antagelse af, at de mindst produktive forvaltninger er i stand til at øge deres produktivitet til den gennemsnitlige produktivitet for funktionen. Omkostninger til KMD og KS antages at være uændrede og er således ikke genstand for en effektivitetsberegning. Brutto-centraliseringspotentialet er givet ved forskellen mellem udgifterne før og efter centralisering.

Fra brutto-centraliseringspotentialet fratrækkes omkostninger til bestillerfunktioner, samt implementeringsomkostningerne. Dermed haves et nettopotentiale.

Da centraliseringspotentialet bliver beregnet ved at sammenligne produktivitet på tværs af forvaltningerne har det i princippet ingen betydning, at den enkelte funktion er blevet centraliseret indenfor en forvaltning. Analysen viser således, hvilke opgaver Københavns kommune med fordel kan centralisere og ikke hvorvidt den enkelte forvaltning i dag er effektiv.

2.3 Fejlkilder

Høringssvarene stiller generelt spørgsmålstegn ved datagrundlaget, der er anvendt til opstilling af forslag til effektivisering.

Hovedkilden til analysen er en survey blandt medarbejdere på hovedkonto 6 "fællesudgifter og administration mv". Hovedkonto 6 "fællesudgifter og administration mv" afgrænsningen er behandlet ovenfor. I forhold til surveyen er de primære fejlkilder:

- 1) Svarprocenten i surveyen er mindre end 100 og det er derfor nødvendigt at opregne besvarelserne til den samlede population
- 2) Medarbejderne kan misforstå skemaet. Hvis dette sker systematisk vil resultaterne ikke være valide.

Neden for følger først en beskrivelse af opregningen, derefter skemaets opbygning

2.3.1 Opregning

Opregningen sker i princippet ved, at der beregnes et gennemsnitligt tidsforbrug blandt besvarelserne i undersøgelsen. Dette tidsforbrug antages at gælde for alle hovedkonto 6 medarbejdere i den pågældende forvaltning. Da der er risiko for, at medarbejdere, der udfører administrativt arbejde, i højere grad vælger at svare i undersøgelsen end medarbejdere der ikke udfører administrativt arbejde, korrigeres der for repræsentativitet i opregningen. Repræsentativitet bliver her undersøgt ved at sammenligne andelen af fuldmægtige, HK'ere og kontorchefer mellem de deltagende medarbejdere og de kontaktede medarbejdere som helhed.

Opregningsmetoden er illustreret ved et eksempel på lønadministration for en enkelt forvaltning neden for.

Table 1: Eksempel på opregning af Lønadministration for BIF

Forvaltning	BIF
Medarbejdere kontaktet i undersøgelsen	1.105
Deltagere i undersøgelsen	635
Opregningsfaktor	1,74
Repr.-korrigeret opregningsfaktor	1,66
Eksempel: Lønadministration	
Samlet angivet ugentligt timeforbrug	134
Samlet årligt timeforbrug	6.003
Samlet årsværksforbrug ekskl. "Andet"	2
Opregnet årsværksforbrug ekskl. "Andet"	4

I BIF blev ca. 1.100 hovedkonto 6 medarbejdere inviteret til at deltage i spørgeskemaundersøgelsen. Af disse valgte 635 at deltage. Opregningsfaktoren beregnes ved at sætte det samlede antal kontaktede medarbejdere i forhold til antallet af deltagere. Dette giver i eksemplet overfor 1,74.

For at tage højde for risikoen for at typisk administrative medarbejdere har deltaget i højere grad end ikke administrative medarbejdere korrigeres for repræsentativitet i opregningsfaktoren. I ovenstående eksempel reduceres opregningsfaktoren dermed til 1,66.

For lønadministration angav medarbejderne i BIF et samlet ugentligt timeforbrug på 134 inkl. "Andet". Dette opregnes til årsværk ved at gange med 44,8 uger. Dette giver i alt 6.003 timer.

"Andet" kategorien indgår ikke i analysen, da denne kategori potentielt dækker opgaver, der ikke er relateret til lønadministration (se neden for). Ekskl. "Andet" bliver antallet af årsværk i besvarelserne 2 ved en årsværksnorm på 1.680 timer. Dette tal opregnes med den korrigerede opregningsfaktor og resulterer i et samlet estimeret forbrug for BIF på 4 årsværk indenfor lønadministration.

2.3.2 Survey

Kommunens medarbejdere er blevet bedt om at fordele deres ugentlige arbejdstid på administrative opgaver. Medarbejderne har oplyst deres samlede ugentlige arbejdstid inkl. frokost, pauser, flextid og ferie. De har dernæst oplyst om de laver administrative opgaver, myndighedsudøvelse/kommunal service eller kombinationer af disse. De medarbejdere, der laver administration, gennemgår en detaljeret kortlægning og præcisering af disse opgaver. Skemaet indeholder en generel vejledning og en forklaring af indholdet af hver hovedfunktion/funktion/opgave.

I skemaet er indbygget en validering således at summen af de udfyldte timer skal stemme overens med den samlede angivne ugentlige arbejdstid.

I høringsvarene stilles der to typer af spørgsmål til skemaets opbygning:

Adskillelse af administrative opgaver og myndighedsudøvelse

Nogle myndighedsopgaver i kommunen har et højt administrativt indhold, der er direkte relateret til den myndighedsopgave, der løses. Disse omkostninger skal ikke medtages i nærværende undersøgelse, der alene fokuserer på de administrative støttefunktioner. Sondringen mellem myndighedsudøvelse og administrative støttefunktioner kan for nogle medarbejdere være vanskelig og føre til en overvurdering af de faktiske administrationsomkostninger.

Spørgeskemaet indledes med en fordeling af arbejdstiden på henholdsvis administrative støttefunktioner og myndighedsopgaver. Blandt medarbejdere, der har angivet myndighedsudøvelse, har 13% også angivet administrative støttefunktioner, jf. tabellen neden for. Resten af medarbejderne henfører hele deres arbejdstid til en af de to kategorier.

Forvaltning	Medarbejdere, der både har valgt myndighedsudøvelse og administrative støttefunktioner	
	Antal	% af mynd. udøvende medarb.
ØKF	34	22%
KFF	25	26%
BUF	28	35%
SOF	56	13%
SUF	18	8%
TMF	33	8%
BIF	49	11%
Total	243	13%

Udover den overordnede opdeling i myndighedsopgaver og administrative støttefunktioner, er der på alle opgaver mulighed for at angive "Andet". Hvis medarbejdere, der udfører myndighedsopgaver, ikke er opmærksomme på sondringen i den overordnede opdeling, vil denne kategori blive benyttet, da de administrative opgaver i kortlægningen ikke er beskrivende for administration under myndighedsudøvelse.

Da andelen af medarbejdere i undersøgelsen, der udfører begge typer af opgaver, dermed er begrænset, og "Andet" kategorien ikke indgår i beregningerne, vil en evt. misforståelse ikke have signifikante konsekvenser for den samlede analyses resultater.

Sondring mellem forskellige typer administrative opgaver

Undersøgelsen er baseret på et detaljeret opgavekatalog over administrative opgaver. Det kan være vanskeligt for medarbejderne at foretage en præcis opdeling og i tvivlstilfælde er der risiko for at tidsforbruget henføres til en forkert opgave.

Der er søgt taget højde for dette i skemaet ved, at der på alle niveauer er inkluderet en "Andet" kategori. Medarbejdere, der er i tvivl, har således haft mulighed for ikke at fordele deres tid.

Vurderingen af stordriftsfordele, samt produktivitsanalysen, er udarbejdet på de enkelte opgaver. Kategorien "Andet" indgår ikke i disse beregninger, da det reelt ikke vides hvad dette dækker over.

2.3.3 Samlet vurdering af estimeret potentiale

Der er generelt lagt en konservativ strategi i beregningerne af potentialet for effektivisering.

- Samlet set udgør kategorien "Andet" ca. 20% af de samlede administrative årsværk beregnet i undersøgelsen. Det er antaget, at ingen af disse årsværk er relateret til administrative støttefunktioner.
- Ved beregning af centraliseringspotentialer på administrative støttefunktioner anvendes en forudsætning om, at de mindst produktive forvaltninger kan opbringe deres produktivitet til den gennemsnitlige produktivitet. Alternativt kunne der anlægges en minimumsbetragtning, der ville forøge nettopotentialet betragteligt.

2.4 Øvrige spørgsmål

2.4.1 Årsværksnorm

Årsværksnormen er etableret med afsæt i de forhold, der danner grundlaget for aflønningen af de administrative medarbejdere der er ansat i KoncenService.

Overheadnormen er sammensat af en gennemsnitlig bruttonorm på tværs af personalekategorier og en overheadnorm, der uanset personalekategori er fastsat til på 132.000 kr. (2009-priser). Overheadnormen er sammensat af en række poster der er knyttet eksempelvis husleje, indirekte og direkte driftsomkostninger og ledelse. Overheadnormen er godkendt af 7-direktørkredsen.

Som påpeget i kapitel 3 er den faktiske overførsel af medarbejdere i forbindelse med centraliseringen af opgaveområderne ikke afklaret. Dette forhold har betydning for fastsættelsen af overheadnormen, idet 37.000 kr. ud af de 132.000 kr. er knyttet til ledelse. For at imødegå den manglende afklaring er ledelsesomkostninger derfor blevet behandlet særskilt. Konkret i form af at der er valgt et gennemsnit mellem hhv. bruttonormen inkl. det fulde overhead og bruttonormen inkl. det fulde overhead men fratrukket udgiften til ledelse. Gennemnittet er 604.000 kr. I praksis er årsværksnormen afrundet til 600.000 kr.

Årsværksnormen fordelt på de største personalekategorier fremgår af nedenstående tabel.

	Bruttonorm	Bruttonorm (inkl. samlet overhead)	Bruttonorm (inkl. overhead u. ledelse)
Akademikere	530.000	662.000	625.000
Økonomi/HK	439.000	571.000	534.000
IT	483.000	615.000	578.000
Personaleadm./HK	510.000	643.000	605.000
Gennemsnit	491.000	623.000	586.000

Note: Bruttonormen omfatter løn inkl. feriepenge, pension m.m. (2009-priser)

2.4.2 Koncernservice og Københavns Ejendomme

Medarbejdere fra Koncernservice er fjernet fra potentialeberegningerne. Der er to årsager til dette. 1) Da KS er en lille enhed er årsværksforbruget meget lavt på de funktioner, der ligger uden for enhedens kerneydelser/myndighedsudøvelse. Dette ville for en del funktioner medføre, at KS efter en centralisering ville blive tilført årsværk for at opretholde en bestillerfunktion, der er større end det oprindelige årsværksforbrug på funktionen. 2) KS indgår implicit som omkostninger tillagt lønudgifter for de relevante funktioner.

Københavns Ejendomme (KEjd) indgår i KFF. En analyse af tidsforbruget blandt medarbejdere i KEjd viser, at enheden ikke har nogen medarbejdere, der beskæftiger sig med løn, personale eller IT. Dette indikerer, at KEjd fungerer som en integreret del af KFF, og at de to bør indgå samlet i analysen.

2.4.3 Forskelle på årsværk i kapitel 2 og 3

I rapportens kapitel 3 om organisations- og ledelslag optræder årsværksangivelser for hver enkelt forvaltning. Hvor analysen i kapitel 2 beregner årsværk på baggrund af medarbejdernes angivne tidsforbrug, baserer årsværkstallene i kapitel 3 sig på forvaltningernes egne indberetninger. Det bør i denne forbindelse understreges at det ikke er muligt at sammenligne årsværksberegningen i kapitel 2 med årsværksangivelserne fra forvaltningerne, da sidstnævnte afgrænses til centralforvaltningen og ikke til Hovedkonto 6 "fællesudgifter og administration mv".