

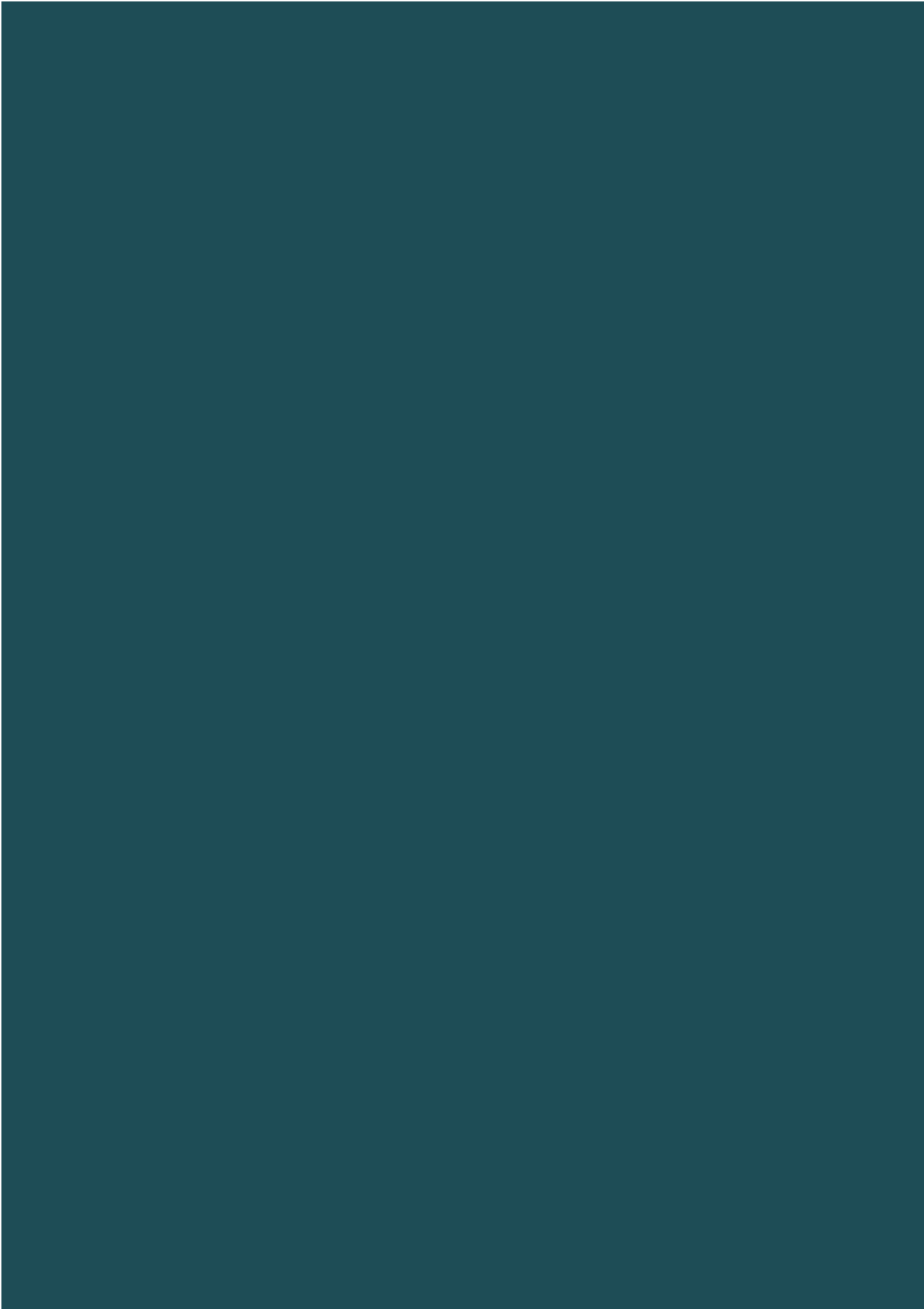


REGERINGEN

Fælles løsninger frigør penge til velfærd

Finansministeriet

MAJ 2017



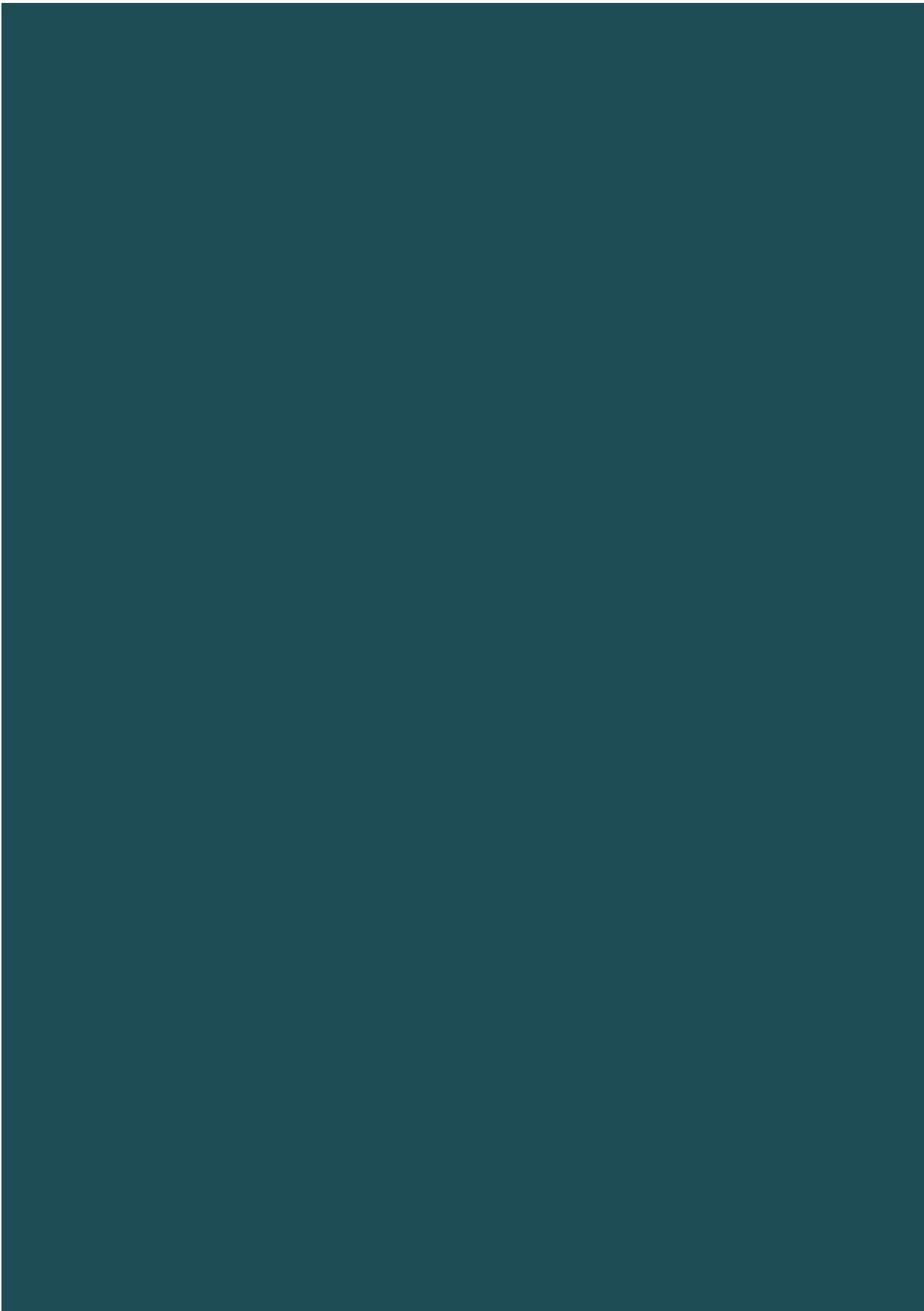


REGERINGEN

Fælles løsninger frigør penge til velfærd

Finansministeriet

MAJ 2017



Fælles løsninger frigør penge til velfærd

I Danmark har vi et velfærdssamfund, som vi kan være stolte af. Det skyldes ikke mindst en velfungerende offentlig sektor, som vi har opbygget i fællesskab igennem generationer, og som i dag løser en række opgaver af stor betydning for borgere og virksomheder.

Et centralt udgangspunkt for regeringens arbejde er, at den offentlige sektor er sat i verden til gavn for borgere og virksomheder. Det afspejler sig også i måden, som vi historisk har tilrettelagt løsningen af opgaverne på – tæt på borgere og virksomheder. Det betyder typisk, at opgaverne løses i mindre enheder. På nogle områder kan det imidlertid overvejes, om vi kan styrke opgaveløsningen ved at være bedre til at samarbejde på tværs af offentlige institutioner.

Borgerne forventer med rette at opleve sammenhængende tilbud af høj kvalitet i mødet med den offentlige sektor. Regeringen har derfor lanceret arbejdet med en sammenhængsreform, der igennem en lang række initiativer har til formål at skabe bedre sammenhæng i den offentlige sektor. Fælles løsninger er én af måderne at skabe mere sammenhæng og kvalitet til gavn for borgere og virksomheder.

Regeringens holdning er klar. Flere offentlige opgaver kan og skal samles i fælles løsninger. Det betyder grundlæggende, at opgaverne løses i én enhed fremfor i flere forskellige enheder. Det er der overordnet set to gode grunde til.

For det første giver fælles løsninger mulighed for at skabe faglige synergier, øget specialisering og øget mulighed for at tiltrække højt kvalificeret arbejdskraft. Det understøtter, at den offentlige sektor kan leve op til borgere og virksomheders berettigede forventninger om høj kvalitet i den offentlige opgaveløsning.

For det andet skaber fælles løsninger mulighed for at effektivisere opgaveløsningen gennem stordriftsfordele, der kan opnås som følge af en større opgavevolumen. Effektivisering af opgaveløsningen betyder, at der kan frigøres midler, der i stedet kan anvendes til at styrke kernevelfærden, fx på sundheds-, ældre- og undervisningsområderne. Det er vigtigt i en tid, hvor de økonomiske rammer er under pres.

I nogle tilfælde kan fælles løsninger desuden understøtte, at statslige arbejdspladser i højere grad er placeret i hele Danmark. Statens Administration, der er flyttet til Hjørring, er et godt

eksempel på det. Regeringen vil i 2018 fremlægge forslag til yderligere udflytning af statslige arbejdspladser – med udgangspunkt i erfaringerne fra de udflytninger, der er i gang.

Fælles opgaveløsninger bidrager samtidig til mere tid til kerneopgaverne og mere frihed under ansvar for medarbejderne, hvilket også er centrale elementer i regeringens sammenhængsreform. Fælles løsninger kan således give plads til et større organisatorisk og ledelsesmæssigt fokus på kerneopgaven, idet institutionernes administrative opgaver mindskes.

Den teknologiske udvikling og digitalisering skaber nye muligheder for, at opgaverne kan løses i fællesskab på tværs af den offentlige sektor. Det er derfor naturligt, at der sættes fornyet tryk på udviklingen af fælles opgaveløsninger.

Fælles løsninger kan etableres for administrative opgaver, støttefunktioner og mere specialiserede opgaver. Og de kan etableres både inden for stat, kommuner og regioner samt på tværs af sektorer.

Det kan være relevant at forankre fælles løsninger i både den offentlige og den private sektor. Det afgørende er, hvor der leveres den bedste offentlige service til borgerne. Hvis en opgave kan løses med højere kvalitet og til en bedre pris i den private sektor, skal det overvejes at placere opgaven her.

Anvendelsen af fælles opgaveløsninger er ikke uden udfordringer. Erfaringerne viser, at etableringen af fælles løsninger kan være omfattende og tidskrævende. Og det kan derfor tage tid, før det fulde potentiale kan indfries. Opbakningen fra brugerne kommer ikke af sig selv, men skal opnås ved gode resultater og dialog.

Det er samtidig en vigtig forudsætning, at der fastholdes et entydigt demokratisk ansvar for den offentlige opgaveløsning, hvor den enkelte folkevalgte på nationalt og lokalt niveau har et tydeligt ansvar over for borgerne for den offentlige service.

Der er i år gået 10 år siden VK-regeringens omfattende opgave- og strukturreform, der lagde nye linjer for den offentlige sektor. Det er en god anledning til at overveje, om dele af opgaveløsningen kan organiseres i fælles løsninger for at skabe mere kvalitet og frigive penge og tid til kernevelværdien.

På den baggrund igangsætter regeringen følgende tiltag:

Konkrete initiativer

1. Yderligere samling af basal it-drift i Statens It

Regeringen vil gennemføre en yderligere samling af den basale it-drift i Statens It for de ca. 19.000 it-brugere i staten, der indtil nu har stået uden for et større it-fællesskab. Implementeringen vil foregå over en periode på 4-5 år.

2. Etablering af fællesstatlig facility managementløsning

Regeringen vil etablere en fælles løsning i Bygningsstyrelsen til udbud, indkøb og styring af facility managementydelser i staten, fx rengøring, vedligehold, intern service mv.

3. Drøftelse af konkrete initiativer med KL om øget anvendelse af fælles løsninger

Regeringen vil drøfte konkrete initiativer med KL i forhandlingerne om økonomiaftalen for 2018 om øget anvendelse af fælles løsninger. Det kan i første omgang være på områder som løn og bogholderi, it-drift og vejvedligehold i kommunerne.

4. Drøftelse om øget anvendelse af fælles løsninger i regionerne

Regeringen vil drøfte anvendelsen af fælles løsninger i regionerne med Danske Regioner i forhandlingerne om økonomiaftalen for 2018, herunder opgaver og områder, der med fordel kan løses gennem flere fælles løsninger i den enkelte region og på tværs af regioner. Konkret vil regeringen foreslå en analyse af, hvilke områder der er modne i forhold til fælles løsninger, herunder fx løn og bogholderi samt andre administrative opgaver, der i høj grad er ensartede.

5. Strategi for udbredelse af fælles løsninger i staten

Regeringen vil igangsætte et analyse- og strategiarbejde om, hvor der er størst potentialer for flere fælles løsninger i staten. Arbejdet skal undersøge potentialer ved i) konsolidering inden for eksisterende fælles løsninger i staten for fx løn og regnskab, bygningsområdet og it-drift, ii) fælles løsninger på nye områder som fx HR-området, facility management, tilskudsadministration mv.

1 Erfaringer med fælles løsninger

Når der etableres fælles løsninger, medfører det erfaringsmæssigt en række fordele. Fælles løsninger skaber rum for øget fokus på kerneopgaven. Det giver mulighed for en professionalisering af opgavevaretagelsen og dermed højere kvalitet. Og det øger i mange tilfælde effektiviteten. Derfor skal vi arbejde for at udbrede fælles løsninger i den offentlige sektor – på de områder, hvor det giver mening.

Fælles løsninger kan etableres for en række forskelligartede opgaver. Generelt er det relevant at overveje fælles løsninger, når tre betingelser er til stede. For det første skal opgaven enten kunne standardiseres eller specialiseres. For det andet skal der kunne opnås økonomiske skalafordele eller kvalitative fordele ved at løse opgaverne i større enheder. Og for det tredje skal der være begrænsede bindinger på opgavevaretagelsen. Det vil sige, at opgaven kan afgrænses naturligt fra en institutions kerneopgaver, og at opgaven kan varetages uden løbende politiske prioriteringer. Når disse betingelser er til stede, kan fælles løsninger både etableres for administrative opgaver, støttefunktioner og mere specialiserede opgaver.

Der eksisterer allerede gode erfaringer med fælles løsninger i den offentlige sektor i Danmark. Et godt eksempel på, at vi er blevet bedre til at samarbejde på tværs af strukturer i den offentlige sektor, er Udbetaling Danmark, jf. *boks 1.1*. De gode erfaringer fra blandt andet Udbetaling Danmark skal vi lære af og bygge videre på.

Boks 1.1 **Udbetaling Danmark: Færre penge til administration**

Udbetaling Danmark er en offentligt reguleret selvejende institution med myndighedsansvar, der drives med teknisk og administrativ bistand fra ATP. Myndigheden har siden 2012 varetaget administrationen af en række tidligere kommunale ydelsesområder, fx familieydelse, barseldagpenge, boligstøtte og folkepension. Udbetaling Danmark har siden 2013 overtaget administration af international pension og social sikring fra staten. I 2015 blev der overført en række yderligere mindre opgaver fra kommunerne samt oprettet Den Fælles Dataenhed med henblik på at forbedre kontrolindsatsen på tværs af flere myndighedsområder gennem registersamkøring. I 2016 blev der overført yderligere statslige opgaver, idet Udbetaling Danmark fik overført en række opgaver vedrørende opkrævning af lån mv. fra blandt andet Statens Administration. Udbetaling Danmark er organiseret i fem centre beliggende i Frederikshavn, Holstebro, Haderslev, Vordingborg og Hillerød.

fortsættes...

Samlingen af opgaver i Udbetaling Danmark har medført en mere omkostningseffektiv opgaveløsning som følge af stordriftsfordele fra fx standardisering af arbejdsgange. Udbetaling Danmark har således blandt andet opnået besparelser på ca. 300 mio. kr. årligt for de opgaver, der blev overført fra kommunerne i 2012-2013 i forbindelse med etableringen. Hovedparten af effektiviseringerne er realiseret på det kommunale område og kan anvendes til forbedret kommunal service. Herudover har samlingen af opgaver i Udbetaling Danmark medført en mere ensartet behandling af sager uafhængigt af, hvilken kommune borgerne bor i, og Udbetaling Danmark bidrager til at forbedre kontrolindsatsen i Den Fælles Dataenhed.

I udlandet og i den private sektor er der ligeledes gode erfaringer med at samarbejde i fælles løsninger. Fx har Finland inden for den statslige sektor etableret fælles løsninger for blandt andet facility management, HR og efteruddannelse af personale. I den private sektor har danske såvel som internationale virksomheder i en årrække haft fokus på at organisere varetagelsen af særligt administrative opgaver i bæredygtige enheder med henblik på øget faglig specialisering samt højere effektivitet. Der er fortsat stort potentiale for fælles løsninger i Danmark, og vi kan uden tvivl blive bedre til at arbejde med fælles løsninger ved at kigge mod de dygtigste lande og virksomheder.

Med udgangspunkt i erfaringerne med fælles løsninger fra den offentlige og private sektor i ind- og udland kan der peges på fire gevinster ved at etablere fælles løsninger, jf. *boks 1.2*. Samtidig ved størstedelen af de offentlige institutioner, der har prøvet at samarbejde om at løse opgaver i fælles løsninger, at det er en kompleks og udfordrende opgave, jf. *boks 1.2*.

Boks 1.2 **Gevinster og udfordringer ved fælles løsninger**

Gevinster:

- Opgaveløsning af højere kvalitet
- Flere penge til kernevelværd
- Borgerens behov sættes i centrum
- Øget ledelsesmæssigt fokus på kerneopgaverne

Udfordringer:

- Sikre klar fordeling af opgaver og ansvar
 - Implementering tager tid og kræver ressourcer
 - Lokal opbakning er afgørende for succes
-

Opgaveløsning af højere kvalitet

Borgere og virksomheder i Danmark har en berettiget forventning om, at opgaverne i den offentlige sektor løses med høj kvalitet. Når ensartede opgaver samles i fælles løsninger, er der en række faktorer, der muliggør en forbedring af kvaliteten i opgaveløsningen.

For det første skaber fælles løsninger gode rammer for faglige synergier. Det kommer eksempelvis til udtryk, når medarbejdere med de samme kompetencer placeres sammen og dermed får mulighed for at lære af hinanden. Det kan også ses ved, at medarbejdere i større enheder har bedre tid til at videreudvikle og nytænke, hvordan opgaverne løses.

For det andet giver fælles løsninger mulighed for øget faglig specialisering. Når en opgave er samlet i en større enhed, skaber det rum for, at den enkelte medarbejder kan specialisere sig i et mere afgrænset arbejdsområde. Det skaber samtidig et fagligt miljø, der gør det mere attraktivt for specialister at søge arbejde i organisationen, hvilket er en tredje måde kvaliteten kan forbedres på.

Endelig bliver viden i højere grad indlejret i organisationen og ikke kun hos den enkelte medarbejder, når der er tale om en fælles løsning. Det medfører mindre sårbarhed over for eksempelvis perioder med sygdom, fratrædelser eller lignende.

Et godt eksempel i forhold til faglig specialisering er samling af specialer på landets sygehuse i bæredygtige enheder, jf. *boks 1.3*.

Boks 1.3

Ny sygehusstruktur og samling af den akutte og specialiserede behandling

Frem mod 2020 samles den akutte og specialiserede behandling på færre sygehuse i en ny sygehusstruktur. Udviklingen reducerer antallet af akutsygehuse fra ca. 40 til ca. 20 sygehuse med fælles akutmodtagelse. Formålet er at øge den faglige kvalitet på de enkelte behandlingssteder og at udnytte ressourcerne bedst muligt.

Samtidig sker der en samling af den specialiserede behandling på sygehusene, hvor Sundhedsstyrelsen som led i specialeplanlægningen fastlægger, hvilke sygehuse der må varetage de særligt komplekse sygehusfunktioner i Danmark.

Dermed øges patientunderlaget for specialiserede behandlinger, hvilket betyder, at patienter får mulighed for at blive behandlet af eksperter inden for det pågældende felt, uanset om der er tale om sjældne eller mere komplicerede tilstande. Samtidig åbner det for at fremme faglige synergier, der kan sikre en bedre behandling af patienterne. Den nye sygehusstruktur med fælles akutmodtagelser og samlingen af den specialiserede behandling giver således højere kvalitet i form af fagligt stærkere miljøer og mulighed for stordrift, der kan være med til at frigøre midler til andre opgaver på hospitalerne.

Den nye sygehusstruktur er kombineret med et styrket akutberedskab. Det indebærer blandt andet en national lægehelikopterordning, der sikrer hurtig hjælp i alle egne af landet.

Flere penge til kernevelværd

Fælles løsninger skaber mulighed for at effektivisere opgaveløsningen og dermed frigøre offentlige midler til nye politiske tiltag. Således opbygges der en større samlet opgavevolumen i en fælles løsning end, når de enkelte institutioner selv skal løse opgaven. Det giver mulighed for at udnytte stordriftsfordele i opgavevaretagelsen.

I kommunerne er vejvedligehold et eksempel på, at der kan frigøres ressourcer ved at samarbejde på tværs af kommunegrænser. Det har blandt andre Fredensborg og Helsingør kommuner gjort med oprettelsen af Nordsjællands Park og Vej. Vejvedligehold kræver en bred portefølje af materiel og kompetencer og er samtidig en opgave, der løses af alle kommuner. Ved at etablere fælles løsninger kan kommunerne optimere anvendelsen af maskiner, reducere omkostninger til ledelse og administration samt sikre bedre priser hos leverandører gennem fælles udbud. På det regionale område er der taget skridt til at sikre effektiviseringer på indkøbsområdet, blandt andet gennem fælles udbud. Frigjorte midler kan anvendes til konkrete forbedringer på sundhedsområdet.

I staten har opbygningen af fælles løsninger til facility managementopgaver som rengøring og kantinedrift i politiet såvel som i Forsvaret bidraget konkret til at frigøre betydelige midler, der i stedet kan anvendes til henholdsvis politiets og Forsvarets kerneopgaver. Statens Administration er et andet godt eksempel på, at der er opnået væsentlige effektiviseringer ved standardisering og stordrift af løn- og regnskabsopgaver, jf. *boks 1.4*.

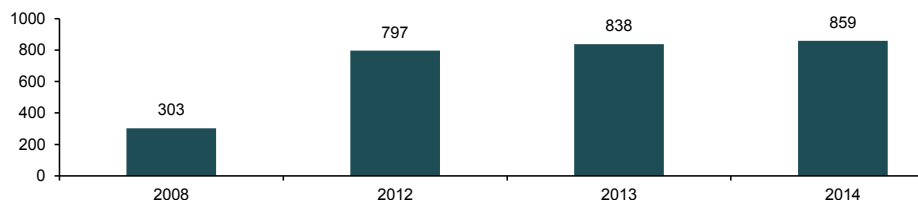
Boks 1.4 Effektivisering af løn- og regnskabsopgaver

Løn- og regnskabsopgaver blev i 2011 samlet i Statens Administration, hvilket har bidraget til blandt andet en stigning i produktiviteten for lønopgaver, jf. grafen nedenfor. Opgaverne var forinden i 2008 blevet samlet i Økonomistyrelsen. En opfølgning på businesscasen for Statens Administration viste, at opgavevaretagelsen i 2014 gennem standardisering og stordrift var effektiviseret med ca. 50 pct., og der var opnået besparelser på samlet ca. 175 mio. kr. årligt på løn- og regnskabsområdet. Disse penge kan i stedet anvendes på nye politiske tiltag. Samtidig er der opnået en høj grad af faglig specialisering og øget professionalisering på tværs af staten.

Statens Administration er som led i udflytningen af statslige arbejdspladser flyttet til Hjørring i 2016. Det har bidraget til at flytte ca. 230 arbejdspladser fra hovedstaden til Nordjylland. Når organiseringen i Hjørring er helt på plads, forventes Statens Administration at kunne opretholde minimum samme høje produktivitet som før udflytningen.

Produktivitetsudvikling for lønadministration i Statens Administration

Antal lønregistre pr. årsværk i Statens Administration



Borgerens behov sættes i centrum

For mange borgere er det ikke væsentligt, om det er staten, regionen eller kommunen, der leverer offentlige services. Det er derfor centralt, at opgaverne løses med afsæt i, hvordan borgeren oplever størst sammenhæng snarere end ud fra, hvordan vi plejer at løse dem.

I nogle tilfælde kan en samling af opgaver i fælles løsninger være med til at sætte borgeren i centrum for opgaveløsningen. Det gælder særligt i de tilfælde, hvor borgeren kommer i kontakt med flere offentlige myndigheder i forbindelse med samme sag. Her kan fælles løsninger på tværs af strukturer og myndighedsgrænser bidrage til, at borgeren oplever en mere sammenhængende offentlig service.

Et eksempel på, at fælles løsninger kan bringe borgeren i centrum, findes i Nordjylland, hvor regionen og kommunerne er indgået i et samarbejde om brug af telemedicin til borgere med KOL, jf. *boks 1.5*.

Boks 1.5

Telemedicinsk hjemmemonitorering i Nordjylland

I Nordjylland er borgere med KOL siden 2012 blevet tilbudt telemedicinsk hjemmemonitorering. Borgeren kan gennem måling af fx vægt og iltmætning i eget hjem følge med i sin egen sygdomstilstand. Det sundhedsfaglige personale følger løbende op på de data, borgeren indsamler, og sørger for en hurtig indsats, hvis målingerne viser en forværring i borgerens tilstand.

For at kunne tilbyde borgere med KOL denne behandling har kommuner og regionen i Nordjylland samarbejdet tæt på tværs af sektorer. Kommuner og region er fx blevet enige om, at alle borgere skal anvende samme telemedicinske løsning. Det gør det nemt for borgeren, men også medarbejderen, som ikke skal forholde sig til forskellige tekniske løsninger på tværs af kommuner.

De fælles løsninger skaber forudsætningen for, at borgeren oplever sammenhængende behandling, uanset hvilken myndighed som har ansvaret på et givent tidspunkt. Borgeren får med løsningen kompetencer til selv at handle på sygdommen i hverdagen. Resultatet er færre og kortere indlæggelser, hvilket både er til gavn for den enkelte borger og for samfundsøkonomien.

Øget ledelsesmæssigt fokus på kerneopgaven

I dag har ledelsen i offentlige institutioner ofte ansvaret for en lang række opgaver, som ikke er direkte forbundet med den kerneydelse, de leverer. Det kan eksempelvis være ansvaret for lønudbetaling og bygningsvedligeholdelse.

Det er en vigtig opgave for alle offentlige institutioner, at de ansatte får udbetalt deres løn korrekt og til tiden. Derfor kan det også være med til at fjerne både tid og energi fra kerneopgaverne hos ledelsen. Denne tid kunne i nogle tilfælde være brugt bedre til fx at sikre den rigtige efteruddannelse til medarbejderne.

Ledelsen i offentlige institutioner skal så vidt muligt bruge deres tid på kerneopgaverne og begrænse tidsforbruget på administrative opgaver. Fælles løsninger kan bidrage til mindre papirmusseri i de offentlige institutioner. Når opgaver som lønudbetaling og indkøb samles i fælles løsninger, vil institutionerne alt andet lige have mere tid til at fokusere på kerneopgaven. Fælles løsninger kan derfor frigøre ledelsesfokus til kerneopgaverne.

It-drift er et andet eksempel på en opgave, der kan optage væsentligt ledelsesmæssigt fokus, og som kan være relevant at samle i en fælles løsning, jf. *boks 1.6*.

Boks 1.6

It-sikkerhed i den offentlige sektor

Det er af stor betydning for enhver offentlig institution, at den kan udføre sine opgaver ved hjælp af velfungerende it. Den digitale udvikling kræver samtidig et stort fokus på, at organisationers it-sikkerhed er tilstrækkeligt høj. Det gælder ikke mindst i den offentlige sektor, hvor mange institutioner har ansvaret for fx personfølsomme oplysninger. Det kan imidlertid være vanskeligt for offentlige institutioner at tiltrække specialiserede kompetencer og dermed opbygge den nødvendige ekspertise inden for it-sikkerhed.

I staten er it-sikkerhedsniveauet blevet hævet betragteligt ved at samle den basale it-drift for en række ministerier og styrelser i Statens It. Statens It er i dag en af de få statslige institutioner, der er certificeret efter den internationale standard for it-sikkerhed ISO 27001. Samlingen har samtidig betydet, at ministerier og styrelser har fået frigjort tid, der i stedet kan anvendes på kerneopgaverne.

Der er tilsvarende eksempler i kommuner og regioner på, at it-driftsopgaver er blevet samlet i fællesskaber. Ballerup, Egedal og Furesø Kommuner har fx stiftet IT-forsyningen, der varetager it-service, drifts- og supportopgaver i de tre kommuner. Samarbejdet er etableret med udgangspunkt i kommunernes fælles udfordringer med at sikre de rette it-kompetencer og med et ønske om en mere effektiv it-drift.

Sikre klar fordeling af opgaver og ansvar

Det er en forudsætning for vores demokrati, at vi kan holde beslutningstagerne til ansvar. Det politiske ansvar for opgaveløsningen skal derfor være klart og entydigt forankret. Hvis lønudbetaling fx samles i en fælles løsning, skal det tydeligt fremgå, hvor ansvaret for korrekt og rettidig lønudbetaling til medarbejderne ligger.

I kommunerne medfører fælles løsninger nogle særlige udfordringer. Fælles løsninger skal i kommunerne ses i sammenhæng med en respekt for det lokale demokrati i den enkelte kommune, hvor kommunen skal kunne gennemføre lokalpolitiske prioriteringer. Mange kommuner peger på et stort og stigende behov for at kunne samarbejde med hinanden på flere områder. De nuværende samarbejder på kommuneområdet viser, at fælles løsninger er en vej til at understøtte en mere effektiv opgaveløsning samtidig med, at der bevares et stærkt lokalpolitisk råderum.

Kommunerne oplever, at der er udfordringer ved at etablere og drive kommunale samarbejder og derved i højere grad at kunne samarbejde. Kommunerne peger blandt andet på, at de nuværende samarbejdsmodeller kan være rigide og bureaukratiske, og at de begrænser kommunernes handle- og prioriteringsmuligheder. Regeringen og KL har derfor i regi af Moderniserings- og effektiviseringsprogrammet igangsat et initiativ, der skal afdække mulighederne for at understøtte, at kommunerne i højere grad samarbejder.

Når der samarbejdes om opgaver i fælles løsninger, kan det være en udfordring, at der ikke altid aftales en klar arbejdsdeling mellem den fælles løsning og de offentlige myndigheder, der bliver betjent af løsningen. Uklare snitflader kan give anledning til såkaldte skyggefunktioner, hvor opgaver forbliver i de enkelte institutioner, efter de er samlet i en fælles løsning. Det kan betyde, at gevinster ved fælles løsninger ikke realiseres fuldt ud.

Implementering tager tid og kræver ressourcer

Selv når ansvarsfordelingen og de organisatoriske rammer er på plads, er fælles løsninger ikke en nem vej til øget kvalitet og effektivitet i den offentlige sektor. Fælles løsninger udgør ofte en stor forandring for medarbejdere såvel som for brugere. Hvis en ændring af opgaveløsningen skal foretages succesfuldt, kræver det derfor et stort ledelsesmæssigt fokus. Ellers risikerer resultatet at være mere bureaukrati uden værdiskabelse for brugere og borgere.

En succesfuld etablering af fælles løsninger kræver først og fremmest en erkendelse af, at det tager tid. Kvalitetsforbedringer indfries ikke alene ved at beslutte en ny organiseringsform. Det er først, når medarbejderne har taget den nye organisering til sig, og der er opbygget en ny kultur på arbejdspladsen, at en fælles løsning skaber værdi. Det vil derfor ofte tage flere år, før en ny organisation er i fuld drift.

I den mellemliggende tid kan der opleves udfordringer. Serviceniveauet kan i en periode være lavere end det forventede niveau. Og samtidig vil de forventede økonomiske gevinster ofte udeblive i opstartsfasen.

Lokal opbakning er afgørende for succes

Det er vigtigt, når nye fælles løsninger etableres, at brugerne oplever, at løsningen giver værdi. Det sker ikke af sig selv. Det forudsætter blandt andet, at den fælles løsning opbygges i dialog med brugerne og med brugernes behov for øje.

Når der etableres en ny fælles løsning, kan det for den enkelte leder i første omgang opleves som et tab af kontrol. Fælles løsninger griber således ind i opgaver, som institutionen tidligere selv har haft ansvaret for. Det er derfor vigtigt, at der er tæt dialog med den enkelte institution om de muligheder, den fælles løsning giver. Dialog om fordele og udfordringer ved fælles løsninger kan fremme et tillidsfuldt samarbejde mellem den enkelte institution og den fælles løsning. Hvis brugerne ikke har opbygget en tillid til, at den fælles løsning kan løse opgaven med samme kvalitet og med samme blik for, hvad der er vigtigt for den enkelte institution, er der risiko for skyggefunktioner. Skyggefunktioner kan være et udtryk for, at den lokale leder føler et behov for at bevare kontrol med opgavevaretagelsen. Særligt i etableringsperioden er dette en betydelig risiko.

2 Regeringens tilgang til udbredelse af fælles løsninger

Regeringen har store ambitioner om, at vi bliver langt bedre til at samarbejde på tværs af den offentlige sektor. Regeringen er derfor klar med nye initiativer i den statslige sektor, hvor nye løsninger på it- og facility managementområdet er på vej.

Hvis vi skal skabe en offentlig sektor, der kører længere på literen, og som hænger bedre sammen, er det også afgørende, at kommuner og regioner i endnu højere grad arbejder med fælles løsninger. Regeringen vil derfor gå i dialog med KL og Danske Regioner om, hvordan der kan udbredes flere fælles løsninger i kommuner og regioner.

Det er regeringens forventning, at arbejdet med fælles løsninger i stat, regioner og kommuner vil bidrage til at sikre en høj kvalitet og øget omkostningseffektivitet i opgaveløsningen på tværs af den offentlige sektor. Det er vigtigt, så vi kan frigøre penge til kernevelfærden.

1 Yderligere samling af basal it-drift i Statens It

Regeringen vil samle en større del af den basale it-drift i Statens It. I dag står knap 19.000 it-brugere i staten uden for et større it-fællesskab. Det kan medføre en række udfordringer. Fx kan det betyde manglende håndtering af it-sikkerhedsspørgsmål eller manglende gennemsigtighed i it-driftsudgifter.

En analyse foretaget i Finansministeriet viser, at en øget samling af den basale it-drift i Statens It kan være en vej til at tage hånd om disse udfordringer. Samling af basal it-drift forventes at medføre gevinster i form af særligt højere kvalitet i opgaveløsningen samt øget ledelsesmæssigt fokus på kerneopgaven.

Samlet forventes der fem fordele ved i højere grad at samle den basale it-drift på tværs af statslige institutioner, jf. *figur 2.1*.

Figur 2.1
Fem fordele ved samling af basal it-drift

Fem fordele...	... der blandt andet kommer til udtryk ved
1 Højere it-sikkerhed	• Statens It er certificeret efter it-sikkerhedsstandarden ISO27001
2 Ledelsesmæssigt fokus	• Ledelsesmæssigt fokus på it-drift medfører bedre kapacitetsudnyttelse og vedligehold af aktiver
3 Øget gennemsigtighed	• Samling af it-drift medfører øget gennemsigtighed om it-driftsudgifter på tværs af staten og øget omkostningsbevidsthed
4 Større volumen	• Øget volumen til at høste stordriftsfordele og sikre tilstrækkelig faglig specialisering og kvalitet i opgaveløsningen
5 Mere standardisering	• Standardisering af it-systemer på tværs af staten øger effektivitet og fleksibilitet

2 Etablering af fællesstatslig facility management-løsning

Regeringen vil etablere en ny fælles løsning til at varetage facility managementopgaver på tværs af staten. Facility managementopgaver inkluderer blandt andet rengøring, vedligehold og intern service, jf. *boks 2.1*.

Baggrunden er, at opgaverne på facility managementområdet i dag i høj grad er organiseret decentralt og løses af flere leverandører. En analyse peger på, at der er store potentialer i at samle opgaverne på tværs af staten og udbyde dem i få, store kontrakter til markedet. Ved at etablere en fælles løsning skabes der samtidig mulighed for konkurrenceudsættelse af flere offentlige opgaver, idet en række opgaver i dag varetages internt i staten.

Der er igangsat en forberedelse af en fællesstatslig facility managementløsning, der i første omgang vil dække dele af staten, hvorefter der skal foretages en evaluering, inden løsningen udrulles til resten af staten. En tværstatslig facility managementløsning forventes at frigøre betydelige ressourcer til nye politiske tiltag.

Boks 2.1

Etablering af tværstatslig facility managementenhed

Regeringen vil etablere en tværstatslig facility managementenhed i Bygningsstyrelsen, der skal indkøbe, udbyde og styre facility managementområdet på tværs af statslige institutioner. Facility management relaterer sig til drift af bygninger, fx rengøring, vedligehold, intern service og sikkerhed, og udgør i det daglige rammerne for løsningen af de statslige institutioners kerneopgaver.

En statslig facility managementenhed vil have mulighed for at varetage opgaverne mere professionelt og med højere kvalitet. Samtidig bliver det muligt, at kompetencer inden for udbud, kontraktstyring og ledelse af facility management samles i staten. Det muliggør ikke bare en mere effektiv opgavevaretagelse, men giver også mulighed for serviceudvikling og innovation.

En samling af statens facility managementopgaver i én fælles løsning vil samtidig sikre, at de statslige institutioner i højere grad bliver frigjort fra opgaver uden for kerneforretningen. Beslutningen om etablering af en facility managementenhed i Bygningsstyrelsen betyder, at Bygningsstyrelsen på sigt både kan stille fysiske rammer og services til rådighed for kunderne.

3 Drøftelse af konkrete initiativer med KL om øget anvendelse af fælles løsninger

Regeringen vil drøfte konkrete initiativer med KL i forhandlingerne om økonomiaftalen for 2018 om øget anvendelse af fælles løsninger.

På nogle kommunale områder er der i dag ingen eller få samarbejder. Det gælder fx løn og bogholderi. Opgaverne inden for løn og bogholderi er mulige at standardisere, der er betydelige skalafordele, og der er samtidig behov for specialistkompetencer, hvilket medvirker til rekrutteringsudfordringer i mange kommuner. Der er desuden gode statslige erfaringer med at samle løn- og bogholderiopgaver i staten i Statens Administration.

Regeringen vil på den baggrund drøfte en konkret målsætning for etablering af tværkommunale samarbejder om løn og bogholderi i de kommende år med KL.

På andre områder har nogle kommuner allerede etableret samarbejder. Det gælder fx vejvedligeholdelse og it-drift, jf. *boks 2.2*. Det er områder kendetegnet ved stordriftsfordele gennem mere fleksibel udnyttelse af materiel og arbejdskraft samt bedre priser ved indkøb. Særligt it-området er kendetegnet ved en fortsat høj efterspørgsel på specialiserede it-kompetencer fra både den private sektor og den offentlige sektor, hvilket udfordrer kommunerne i forhold til at kunne tiltrække og fastholde medarbejdere med gode it-kompetencer. Denne udfordring vil til dels kunne imødegås ved i højere grad at samarbejde på tværs af kommunerne.

Regeringen vil på den baggrund også drøfte etableringen af tværkommunale samarbejder om henholdsvis it-drift og vejvedligeholdelse med KL.

Boks 2.2 **Flere kommunale samarbejder på it-området**

Kommunerne har igangsat et monopolbrud af deres it-løsninger, der skal skabe øget konkurrence og bedre digitale løsninger og derigennem realisere et prisfald på 25 pct. i forhold til de hidtidige omkostninger. Monopolbruddet stiller store krav til implementeringen af de nye it-løsninger, herunder et stigende behov for specialistkompetencer.

Med en fortsat høj efterspørgsel på specialiserede it-kompetencer fra både den private sektor og andre dele af den offentlige sektor vil kommunerne opleve udfordringer i forhold til at kunne tiltrække og fastholde medarbejdere med gode it-kompetencer. Denne udfordring vil kunne imødegås ved i højere grad at samarbejde på tværs af kommunerne, så der opnås den fornødne kapacitet og det faglige miljø i organisationen til at tiltrække og fastholde specialistkompetencer.

Flere kommuner har etableret samarbejder, herunder blandt andet Silkeborg og Viborg kommuner, der har etableret et forretningsstrategisk it- og digitaliseringssamarbejde. Fokus for Silkeborg-Viborg samarbejdet har primært været på at bidrage til at løfte den stigende efterspørgsel efter it-services ved at etablere større og mere bæredygtige it-enheder, der er bedre rustet til at tiltrække og fastholde specialistkompetencer. Målet er i sidste ende en mere effektiv varetagelse af it-opgaverne.

4 Drøftelse om øget anvendelse af fælles løsninger i regionerne

Regionernes størrelser giver gode muligheder for at sikre en effektiv opgavetilrettelæggelse gennem fælles løsninger. Regeringen vil drøfte anvendelsen af fælles løsninger i regionerne med Danske Regioner i forhandlingerne om økonomiaftalen for 2018, herunder opgaver og områder, der med fordel kan løses gennem flere fælles løsninger i den enkelte region og på tværs af regionerne.

Konkret vil regeringen i samarbejde med Danske Regioner igangsætte en analyse, der skal afdække, hvilke områder der er modne i forhold til fælles løsninger, både i den enkelte region og på tværs af regionerne. Det kan fx omfatte løn og bogholderi eller andre administrative opgaver, der i høj grad er ensartede. Analysen skal samtidig belyse potentialerne ved fælles løsninger, herunder i form af effektiviseringsgevinster og bedre kvalitet i opgaveløsningen, samt forudsætninger og barrierer for implementering. Formålet er at understøtte en effektiv opgavetilrettelæggelse, der kan give mulighed for at prioritere kerneopgaverne.

På indkøbsområdet er der også potentialer for fælles løsninger på tværs af regionerne og mellem regioner og kommuner. For at understøtte samarbejdet omkring fælles indkøb oprettede regionerne i 2014 Regionernes Fælles Indkøb (RFI), der er en samarbejdsmodel, hvor regionerne udfører udbud og indkøb på vegne af hinanden. Med deres samlede ekspertviden på hvert område er der både mulighed for at opnå de bedste priser samt den bedste kvalitet.

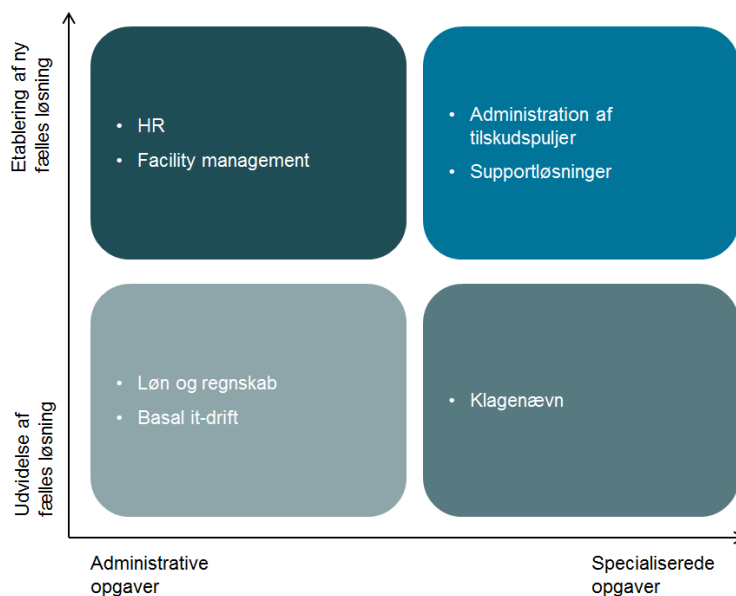
Tilsvarende kan der for både borgeren og for samfundet være økonomiske og kvalitetsmæssige gevinster ved fælles indkøb af artikler mv., der anvendes i både regioner og kommuner. Fx kan borgere som led i overgang mellem behandlingsforløb opleve væsentlige serviceforskelle på grund af forskellige indkøbsaftaler i kommuner og regioner. Regeringen fremlægger et særskilt udspil om indkøbsområdet, der blandt andet adresserer dette.

5 Strategi for udbredelse af fælles løsninger i staten

Regeringen har med dette udspil præsenteret to nye initiativer til fælles løsninger i den statslige sektor. Men der er stadig behov for at finde nye områder, hvor vi kan blive bedre til at samarbejde på tværs af institutioner i staten.

Det kræver grundige analyser at vurdere, om en opgave bedst løses i en fælles løsning, eller om det er mere hensigtsmæssigt, at den løses decentralt. Regeringen vil derfor udarbejde en strategi for udbredelse af flere fælles opgaveløsninger i staten. Udgangspunktet for strategiarbejdet er, at der kan udbredes fælles løsninger inden for administrative opgaver såvel som mere specialiserede opgaver. Og der kan både etableres nye fælles løsninger og foretages udvidelser af de eksisterende, jf. figur 2.2. Regeringen forventer at lancere en samlet strategi for udbredelse af fælles løsninger i staten inden udgangen af 2017.

Figur 2.2
Tilgange til udbredelse af fælles løsninger og eksempler på opgaver



Som led i strategiarbejdet vil regeringen tage initiativ til at afdække, om de dele af staten, der fortsat står uden for de eksisterende fælles løsninger for fx it-drift og løn og regnskab, med fordel kan inkluderes heri. Regeringen vil endvidere undersøge, hvilke administrative opgavetyper der er størst potentialer ved at etablere nye fælles løsninger for. Ligeledes undersøges det, om der kan være fordele ved i højere grad at samarbejde i fælles løsninger for mere

specialiserede opgaver. Eksempler på relevante opgaver kan fx være administration af tilskudspuljer eller supportløsninger.

Et område, hvor der allerede er etableret fælles løsninger for specialiserede opgaver, er klagesagsbehandling. Således er en række klagenævn blevet samlet i Nævnenes Hus med henblik på at skabe stærke faglige synergier og en mere effektiv klagesagsbehandling.

En øget samling af denne type opgaver kan bidrage til øget kvalitet i sagsbehandlingen til gavn for borgere og virksomheder som følge af blandt andet muligheder for faglig specialisering. Det kan også bidrage til at give borgere og virksomheder et mere smidigt møde med den offentlige sektor, fx i form af kortere sagsbehandlingstider.

2016/17:17

Maj 2017

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf. : +45 3392 3333
E-mail: fm@fm.dk

ISBN 978-87-93422-59-9 (pdf version)

Design, omslag: e-Types

Publikationen kan hentes på
www.fm.dk
www.regeringen.dk

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf. : +45 3392 3333