



NOTAT

Uddybning af den fælleskommunale model til effektivisering af objektiv sagsbehandling

Dette notat udbygger beskrivelsen af den kommunale model, jf. rapport af 14. oktober 2009.

Overordnede rammer og perspektiver

Kommunalreformen har skabt nye muligheder for effektivisering og bedre service til borgerne. Kommunesammenlægningerne har skabt muligheder for synergi, men det er også blevet lettere for 98 kommuner at samarbejde på tværs af kommunegrænserne.

Samtidig skaber digitaliseringen nye muligheder i borgerbetjeningen. Derfor arbejder kommunerne med en bevidst kanalstrategi, der sigter på at flytte flest mulige borgere fra ATA kontakt til digitale løsninger.

Men god borgerservice er en ledetråd i denne omstilling. Borgerne skal ved fremmøde have en sammenhængende service. Det forudsætter, at kommunens borgerservice skal kunne handle på tværs af sagsområder, og at borgerservice ikke kun er vejledning og henvisning til andre myndigheder, men derimod gennemførelse af konkrete myndighedsafgørelser.

Uden disse muligheder forringes den offentlige borgerservice. Den bliver et henvisningsapparat, og de svageste borgere vil få en markant ringere betjening.

Den kommunale model for den objektive sagsbehandling består af:

- En kommunal borgerservice der kan handle på tværs af sagsområder og træffe myndighedsafgørelser

Den 22. december 2009

Jnr 01.00.00 P22
Sagsid 000208060

Ref OCO
oco@kl.dk
Dir 3370 3382

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

Tlf 3370 3370
Fax 3370 3371

www.kl.dk

1/12

- Dokumenteret effektive sagsgange med størst mulig automatisering gennem digitalisering, og stordrift af sagsbehandling i en back office funktion
- Samlet myndighedsansvar, der muliggør effektiv kontrol med socialt bedrageri
- Gennemsigtige it-systemer, der sikrer en smidig kobling mellem stordrift i en fælles back office-funktion og helhedsorienteret service i den lokale borgerbetjening, når det er påkrævet
- Stringent kanalstrategi, med brugervenlige selv- og medbetjeningsredskaber, professionel telefonisk støtte fra backoffice og hjælp-tilselvhjælp via personlig betjening i egen kommune
- Samlet konkurrenceudsættelse af opgaver egnet til udlicitering

Potentialet for stordrift og automatisering realiseres bedst i kommunerne, hvor nærhedsprincippet og et samlet myndighedsansvar muliggør effektiv kontrol og en sammenhængende service for borgeren.

Potentialet bliver markant større, når der gennemføres de nødvendige regelforenklinger og efterfølgende digitalisering. Kommunerne er indstillet på at levere en løsning, hvor alle kommuner går sammen om at bruge ressourcerne optimalt. Der er tre klare forudsætninger for kommunernes tilslutning til den kommunale model:

1. Gevinsterne forbliver i kommunalt regi
2. Sikkerhed for, at ansvaret for opgavevaretagelsen også på sigt bevares i kommunalt regi
3. Kommunerne skal fastholde myndighedskompetencen

Hertil kommer nødvendigheden af den regelforenkling, som regeringen allerede har stillet i udsigt. En regelforenkling, der særligt på områder med objektive kriterier for sagsbehandlingen kan medføre markante yderligere effektiviseringer gennem automatisering. For eksempel øges effektiviseringspotentialet i takt med at krav om at foretage skøn i sagsbehandlingen fjernes. KL skal derfor fremhæve behovet for, at der hurtigt gennemføres regelforenklinger af bl.a. regler omkring indkomstafhængige ydelser.

Med etablering af den nye organisering vil der endvidere blive skabt basis for at opnå yderligere effektiviseringer på andre opgaveområder med tilsvarende potentiale. Den objektive sagsbehandling er en anledning for internt kommunalt samarbejde om denne udvikling.

I det følgende uddybes en række elementer fra rapporten af 14. oktober 2009 om den kommunale model.

Myndighedsansvar og Opgavesnit

De overordnede principper for en kommunal model ser således ud:

Overordnede principper for en kommunal løsning:
Kommunerne organiserer sammen en back office funktion, der fastlægger standarder for arbejdsprocesser og administrationsprincipper og etablerer sammenhængende it-løsninger (via KOMBIT).
Alle kommuner lægger opgaver omkring support, sagsbehandling og udformning af afgørelser i det eller de fælles back office-centre.
Den enkelte kommune fastholder myndighedskompetencen, træffer afgørelser, varetager vejledningen i de situationer, hvor borgere har behov for ansigt-til-ansigt betjening og er ansvarlig myndighed for behandling af klagesager.

Den fælles back office-funktion har som primært formål at realisere oplagte stordriftsfordele, hvilket betyder, at langt hovedparten af opgaverne forbundet med de objektive sagsområder løses i back office-funktionen.

De grundlæggende opgaver, som back office-funktionen varetager er knyttet til den egentlige sagsbehandling:

- Opretter sager, når borgeren kontakter kommunen via selvbetjningsløsning, brev, mail og telefon.
- Oplyser alle sager og forbereder sagen til afgørelse.
- Udarbejder afgørelse, der udsendes til borgeren via borgerens kommune.

Herudover skal back office:

- identificere og stille krav om regelforenklingsforslag
- formulere de forretningsmæssige krav til sagsbehandlingssystemerne
- fastlægge og implementere fælles begreber og standarder
- sikre fælles normer og sikker myndighedsdrift
- tilvejebringe it- infrastruktur og valide registre

Det er afgørende for forståelsen af den kommunale model, at der er klarhed om opgavesnittet mellem kommunerne og back office.

Myndighedsopgaven og tilhørende opgavesnit kan beskrives ved hjælp af faserne i en sag. Nedenstående skema og tilhørende forklaring viser i en relativt nuanceret model opgavefordelingen.

Faser	Borgerservice	Back office
Opstår	Sagen opstår i borgerservice, når borgeren møder op i borgerservice.	Sagen opstår i back office, når borgeren kontakter kommunen via selvbetjeningsløsning, brev, mail og telefon.
Oprettes	Er sagen opstået i borgerservice, oprettes sagen i borgerservice. Der benyttes fælles it-system fra back office funktionen.	Er sagen opstået i back office, oprettes sagen i back office i det fælles it-system.
Oplyses	Kommunen medvirker til oplysning af sagen, hvis der kræves socialfaglig vurdering eller skøn i.f.m. delafgørelser eller delydelser.	Back office oplyser alle standard sager og forbereder sagen til afgørelse.
Afgøres	Kommunen afgør som myndighed alle sager. I sager der alene baseres på objektive kriterier sker kommunens afgørelse automatisk pba. indstilling fra back office og afgørelse udsendes direkte fra det fælles it-system med den aktuelle kommune som afsender.	Backoffice udarbejder afgørelse, der udsendes til borgeren via borgerens kommune.
Arkiveres	Alle sager arkiveres i det fælles it-system.	
Udbetales/opkræves		Back office er ansvarlig for udbetaling af alle ydelser og opkrævning af for meget udbetalte ydelser.
Omberegnes/Efterreguleres		Back office er ansvarlig for omberegning og efterregulering af ydelserne.
Klagebehandles	Kommunen er som myndighed ansvarlig for klagesagsbehandlingen. (Anke over sager indbringes for den aktuelle anke-myndighed.)	I klagesager fremsender back office en redegørelse til kommunen.
Kontrol og efterregulering	Kommunen gennemfører eventuel kontrol af oplysninger, der ikke foreligger digitalt eller kræver personligt møde med borgeren.	Back office er ansvarlig for at gennemføre kontrol og efterregulering ud fra digitalt tilgængelige oplysninger – fx indkomst.

En sag kan starte ved fremmøde i borgerservicecentret eller digitalt i back office-funktionen (i praksis via selvbetjeningsredskab, f.eks. hjemme fra en borgers pc). Retter borgeren personlig henvendelse i borgerservicecentret starter sagen dér, og borgerservicecentret opretter sagen i it-systemet, som er fælles med back office-funktionen. Det skal naturligvis sikres, at der er den fornødne sikkerhed i rolle- og adgangsstyring og it-systemet i øvrigt, så persondatalov mv. altid fuldt ud overholdes.

Alle henvendelser via telefon, mail, selvbetjeningsløsning og brev rettes således til back office-funktionen, som opretter sagen i det fælles it-system.

Sagerne oplyses altid af back office-funktionen, hvilket betyder, at det er back office-funktionen, der indhenter de nødvendige oplysninger via relevante registre, fra borgeren eller andre, eksempelvis boligselskaber. Oplysninger, som allerede måtte være tilvejebragt af borgerservicecentret ifm. oprettelsen af sagen, genbruges naturligvis og skal ikke indhentes flere gange.

Da myndighedsansvaret fastholdes i den enkelte kommune, er det kommunen, der træffer afgørelse i sagen. Når der foreligger et begrundet forslag til afgørelse til borgeren, bliver back office-funktionens afgørelsesudkast tilgængeligt digitalt for de kommunale medarbejdere i borgerens hjemkommune.

Har borgeren ikke andre sager med kommunen med tilknytning til den aktuelle sag, vil afgørelsen automatisk udsendes til borgeren direkte fra det fælles it-system. Det vil fremgå, at den aktuelle kommune er afsender. Samtidig adviseres/opdateres kommunens økonomisystem og evt. relevante fagsystemer automatisk med afgørelsen. Dette svarer til processen på de fleste områder i dag, hvor de fælles fagsystemer beregner og udsender afgørelser. Selv om det sker centralt (hos KMD) optræder kommunen tydeligt som afsender og myndighed for afgørelsen.

Da størstedelen af de objektive sager er ”rene, objektive sager” uden skøn er der ingen anledning til at involvere kommunen. Forvaltningsretligt skal kommunen naturligt vide og gemme, hvilke afgørelser, kommunen er afsender af. Sagerne arkiveres automatisk i relevant it-system(er).

Er der tale om objektive sager, hvor der indgår skøn, vil back office-funktionen udføre de dele af sagsbehandlingen, som er rent objektive. Når afgørelsesudkastet bliver digitalt tilgængeligt for hjemkommunen, kan kommunen foretage det nødvendige skøn. Socialfaglige afgørelser og skøn fra forskellige forvaltningsenheder i kommunen indgår som en del af den nødvendige oplysning af sagen, ligesom i dag. På den måde opnås både

stordriftsfordelene fra back office-funktionen, og at der på et sagligt grundlag kan gennemføres det skøn, der ifølge loven er nødvendigt for en individuel sagsbehandling.

Har borgeren andre sager med hjemkommunen, tjener den automatiske overførsel af afgørelsesudkastet til kommunen endvidere det formål, at den kommunale medarbejder kan se borgerens sager i en sammenhæng - f.eks. hjælp til at finde en bolig og tilkendelse af boligstøtte.

Al udbetaling af ydelser og opkrævning af for meget udbetalte ydelser foregår i back office.

Kommunen er i sidste ende den ansvarlige myndighed for klagesager. Håndteringen sker primært i back office-funktionen - både med henblik på at indhøste stordriftsfordele men også af hensyn til at placere opgaven i sammenhæng med opkrævningsfunktionen.

Opgaverne med systematisk kontrol af socialt bedrageri foregår i back office-funktionen, som gennemfører kontroller ved hjælp af it - opslag og sammenkøringer. De fysiske kontroller, der kræver lokalkendskab og som f.eks. udføres i samarbejde med politiet eller visitationsenheden, løses fortsat af den enkelte kommune. Denne opgavedeling kan lade sig gøre, fordi der i forbindelse med it-kontrollerne sker orientering af den lokale kontrol-enhed / kommunen, der så kan udføre den lokale og evt. fysiske kontrol af fx bopæl etc. Det kommunale myndighedsansvar vil alt andet lige lette samspillet mellem de forvaltningsenheder, der skal i spil i forbindelse med lokal observation, skøn for graden af handicap, mv.

Organisering og styring

Organiseringen i back office-centre

Uanset antallet af centre lægges der op til, at back office funktionen organiseres som én enhed under fælles ledelse og styring.

Forslaget til en kommunal model tager imidlertid ikke stilling til antallet og placeringen af back office centeret/centre. Den endelige afklaring heraf afhænger af flere forhold:

- Mulighederne for at opnå de største effektiviseringsgevinster
- Hensynet til at kunne skaffe kvalificeret arbejdskraft til centeret/centrene.
- Centrene udvikling i takt med øget digitalisering og automatisering
- Muligheder for at lægge yderligere opgaver i centrene.

Både KL's og Deloitte's analyser underbygger, at der for en række back office funktioner vil være størst potentiale i meget få eller ét samlet center.

Erfaringer fra SKAT har imidlertid vist, at personalerokaden er en betydelig udfordring. Hensynet til sikker drift kan derfor tale for, at der som minimum etableres mindst 3 og måske 5 centre.

Det er hensigten at digitalisering over tid skal automatisere en stadig større del af opgaveløsningen. Med tiden vil de manuelle opgaver derfor blive mindre.

Etableringen af de kommunale back office-centre muliggør at hele eller dele af både øvrige kommunale og statslige opgaver placeres i centrene. De potentielle områder er endnu ikke kortlagt, men omfatter bl.a. SU-området, navneregistrering, øvrige kontantydelse m.v. Dokumenteres fordele ved at flytte hele eller dele af disse opgaver til de kommunale back office centre, vil det muliggøre opretholdelsen af et mindre antal regionale centre, også selv om der sker en omfattende digitalisering af de objektive sagsområder.

Uanset antallet af centre fastslår den kommunale model, at der bør etableres en samlet ledelse og styring af de geografisk fordelte centre. I praksis indebærer det, at der etableres én samlet ledelse af de kommunale back office-centre. Det er en nødvendig forudsætning for at høste de potentialer, der følger af fælles arbejdsgange, fælles it etc.

Den økonomiske styringsmodel

Det er en afgørende forudsætning for KL i forbindelse med etablering af en kommunal model, at effektiviseringsgevinsten forbliver i kommunerne. Finansieringsbehovet, som modellen skal dække, svarer derfor til udgifterne i centrene (plus evt. udliciterede opgaver).

Finansieringsmodellen for de(t) kommende centre vil skulle opfylde flere kriterier:

- Modellen skal understøtte, at finansieringsgevinsten indhøstes, men samtidig sikre centret(-ne) tilstrækkelig finansiering.
- Modellen skal fordele finansieringsbyrden rimeligt på kommuner.
- Modellen skal være så let administrerbar som muligt.

Hensynet til at effektiviseringsgevinsten skal indhøstes gælder såvel i initial-situationen, som i de efterfølgende år. I takt med at regelændringer åbner mulighed for yderligere digitalisering og effektivisering, skal modellen muliggøre, at ressourcerne frigøres til borgernær service.

Det skønnes, at ovenstående kriterier mest hensigtsmæssigt opfyldes gennem en abonnementsmodel, hvor hver kommune betaler en fast andel svarende til kommunens andel af de objektive sager.

Relationen mellem kommuner og staten - myndighedsansvaret

For så vidt angår relationen mellem kommuner og staten (ressortministerierne) sikrer fastholdelsen af det kommunale myndighedsansvar, at relationen er uændret i forhold til situationen i dag. Myndighedsansvaret hos kommunerne sikrer en klar styringsrelation og en klar ansvarsfordeling.

Det giver samtidig en klar styringsrelation mellem back office og den enkelte kommune. Hvis myndighedsansvaret f.eks. overføres til back office funktionen sker der set fra borgerens perspektiv en opdeling af rollerne, der skaber uklarhed i de tilfælde, der kræver en sammenhængende sagsbehandling på tværs af opgaveområder.

Fælleskommunal forpligtelse

Den kommunale model for håndtering af objektive sager er en fælleskommunal model for alle 98 kommuner. Skal effektiviseringspotentialet indhentes er det en forudsætning, at alle kommuner er med ”på hele pakken”.

Der vil i forbindelse med en politisk beslutning i KL af den kommunale model blive taget stilling til, hvordan alle 98 kommuner forpligtes til at benytte de nye centre.

Potentiale

Potentialet i den kommunale model kan opgøres til ca. 400 mio. kr., dels knap 300 mio. kr. i stordriftsfordele i personaleforbruget og dels potentialet ved fælles udbud og indkøb af IT på ca. 100 mio. kr.

I forhold til KLS rapport om den kommunale model er potentialeberegningen præciseret på følgende punkter:

- Det vurderes realistisk og er lagt til grund, at den øvre grænse i effektiviseringsintervallerne i Deloittes rapport kan realiseres.
- Den forudsatte nedbringelse af sagsbehandlingstiden knyttet til ATA-borgere i Deloittes rapport vurderes fortsat urealistisk, men det er forudsat, at den nuværende sagsbehandlingstid knyttet til ATA-borgere kan nedbringes med 25%, bl.a. baseret på systematisk anvendelse af kanalstrategier.

De underliggende forudsætninger bag opgørelsen af frigjorte personaleresourcer kan bedst beskrives via en personalebalance, som viser ressourceforbruget før og efter centraliseringen:

Personale (antal årsværk)	Førsituation	Eftersituation				I alt
		Kommuner	Center	Outsourcet	Eff. årsv Brt	
Sagsforløbets dele						
Generel vejledning og forberedning	167	167	0	0	0	167
Sagsbehandling	1629	479	550	0	600	1629
-heraf vedr ikke-ATA-borgere	1174	138	550	0	486	1174
-heraf vedr ATA-borgere	455	341	0	0	114	455
Udbetaling og efterregulering	207	0	0	142	65	207
Øgede transaktionsomkostninger	0	30	30	0	0	60
Kompetencevedl. i kommunerne	0	25	0	0	0	25
I alt (medarbejdere)	2003	701	581	142	665	2089

Beregningsforudsætninger:

- Udgangspunktet er de 2003 årsværk, der hidrører fra Deloitte's rapport.
- Totalbemandingen er reduceret svarende den i potentialeberegningerne forudsatte effektiviseringsgevinst.
- Sagsbehandlingstiden vedr. ATA-borgere er fordelt til kommunerne. Sagsbehandlingstiden vedr. ATA-borgere er forudsat nedbragt med 25%
- sagsbehandlingstid vedr. ikke-ATA borgere er fordelt med 80% til centrene og 20% til kommunerne. Det er udgangspunktet, at så meget som muligt af back-office-sagsbehandlingen henlægges til centre. De 20% til kommunerne skal dække ressourcebehovet til varetagelse af resterende opgaver i kommunerne.
- Udbetaling og efterregulering er (efter fradrag af effektiviseringsgevinst) forudsat outsourcet og opgaven indgår ikke i bemandingen af kommuner og centre.
- Ressourcebehovet til koordination mellem kommune og center samt kompetencevedligeholdelse i kommuner er beregnet med udgangspunkt i Deloitte's skøn. Førstnævnte er fordelt ligeligt mellem kommuner og center. Sidstnævnte er fordelt til kommunerne.
- Det samlede antal årsværk i eftersituationen (inkl. effektiviseringsgevinst) overstiger antallet i førsituationen, hvilket skyldes at omstruktureringen indebærer ovennævnte meropgaver til koordination mellem kommune og center samt kompetencevedligeholdelse i kommunerne.

Modellen indebærer:

- At ca. 580 personer flyttes til centrene
- At bruttoressourcefrigørelsen svarer til ca. 665 personer
- At nettoressourcefrigørelsen – når der tages højde for merforbrug af personale til transaktioner mellem kommuner og centre samt kompetencevedligeholdelse - udgør 580 personer.
- At ca. 700 personer fortsat vil være beskæftiget med opgaven i kommunerne.

Potentialeopgørelsen i dette notat er baseret på en forudsætning om ét center. Der er, jf. afsnittet om organisering og styring, ikke truffet endelig beslutning om antallet af centre – antallet forventes imidlertid at udgøre 1- 3. Såfremt der etableres 3 centre skønnes potentialet – baseret på Deloittes rapport - at blive reduceret med ca. 35 mio. kr.

Det forventede produktivitetsniveau forventes opnået senest 2 år efter etableringen af den nye struktur. Effektiviseringsgevinsten udmøntes på samme måde som i øvrige initiativer i forbindelse med omprioritering til borgernær service. Potentialet synliggøres og indgår i den enkelte kommunes budgetprioritering.

Kompetencefastholdelse

En effektiv arbejdsdeling mellem den enkelte kommune og back office lader kommunerne primært fokusere på ATA-borgere og at problemer håndteres helhedsorienteret. Dermed udvikles kompetence i kommunerne til at håndtere tværgående sager, frem for de mange manuelle standardsager. Sagsbehandlingen i kommunerne vil blive understøttet via et fælles it-system, som sikrer fælles reference for standarder og serviceniveau. Således vil den enkelte kommune fortsat kunne levere sagsbehandling til borgerne på højt fagligt niveau.

Implementering

Beslutningen om etablering af den fælleskommunale back office-funktion træffes af KL's bestyrelse på vegne af landets 98 kommuner.

At etablere en helt ny organisation er en stor udfordring. Både økonomisk, tidsmæssigt og organisatorisk. Udfordringen vil være lige stor, hvad enten etableringen skal ske i statsligt eller kommunalt regi. Der ikke tvivl om, at kommunerne med baggrund i kommunalreformen har mange erfaringer at trække på for så vidt angår omlægning og flytning af opgaver samt omorganisering og planlægning af sådanne forløb.

Implementeringen herunder personalerokeringerne vil derfor blive tilrettelagt efter sammen principper, som sikrede et godt forløb under kommunalreformen, både i forhold til de personalepolitiske udfordringer og i relation til hensynet om sikker drift.

KL's bestyrelse forventer, at den videre proces omfatter en dialog med regeringen om rammerne for en ny organisering, og at denne dialog afsluttes med en egentlig aftale.

I forlængelse heraf etableres en implementeringsorganisation, der fastlægger principper for ledelsesstruktur og gennemførelsesproces. Den nye organisation skal træde i kraft senest den 1. januar 2012, men gerne før, og der skal fra etableringstidspunktet afsættes en periode på 1-2 år før effektiviseringspotentialet er realiseret.