

RAPPORT

17. august 2007

 **ERNST & YOUNG**
Quality In Everything We Do

Evaluering av økonomi- og IKT-samarbeidet på Fosen



Fosen Regionråd

Rapporten skal kun benyttes av Fosen Regionråd internt og de formål som gitt i kontrakten, og skal ikke distribueres til andre parter uten vårt skriftlig samtykke. Rapporten er ment som en oppsummering av vårt arbeid med evalueringsprosjektet, og er ikke fullstendig uten tilhørende muntlig presentasjon. Ernst & Young er kun ansvarlig for rapportens innhold ovenfor Fosen Regionråd. Vi viser for øvrig til avtalte ansvarsbegrensninger.

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Fosen Regionråd og inneholder en evaluering av økonomi- og IKT-samarbeidet mellom kommunene på fosen.

Evalueringen er utført av et team fra Ernst & Young AS i samarbeid med intern prosjektorganisasjon ved Fosen Regionråd.

Evalueringen er gjennomført i løpet av en relativt kort tidsperiode og med begrensede ressurser. Rammene for prosjektet har gitt begrensninger i forhold til å gå i dybden på alle områder. Vi har likevel tilstrebet å gjøre en så grundig vurdering som mulig og å gi uttrykk for vår objektive vurdering av de forhold som er vurdert.

Kommunene på Fosen har stilt opp med dokumentasjon, informasjon og svar på spørsmål på en positiv og velvillig måte. Det samme gjelder øvrige interessenter vi har kontaktet i forbindelse med evalueringen.

Trondheim 2.august 2007



Willy Eidissen
Ansvarlig partner



Nelly S Maske
Prosjektleder

Innhold

	Side
1 Sammen drag.....	1
2 Bakgrunn og mandat.....	3
2.1 Innledning.....	3
2.2 Hensikten med etablering av tjenestese ntrene.....	3
2.3 Mandat for evalueringen.....	4
2.4 Prosessen rundt etablering av tjenestese ntrene	4
3 Metode og gjennomføring.....	7
3.1 Involvering	7
3.2 Økonomiske analyser	7
4 Vurdering av faglig kvalitet på tjenestene	10
5 Evaluering av service og tilgjengelighet på tjenestene	13
6 Vurdering av medarbeidertilfredshet.....	16
7 Evaluering av den økonomiske utviklingen.....	18
7.1 Utvikling i lønns- og driftskostnader i perioden 2003 til 2006.....	18
7.2 Effektivitet i tjenestene.....	21
7.3 Utnyttelse av teknologi – utnyttelse av skalafordeler	23
7.4 Frigjort tid	24
7.5 Oppsummering – vurdering av økonomisk utvikling	27
8 Oppsummering og konklusjon.....	28
9 Anbefalinger for videre arbeid og framtidig organisering	29
9.1 Vurderinger i forhold til den videre driften	29
9.2 Fremtidig organisering.....	30
10 Kildehenvisning	32

1 Sammendrag

Denne evalueringsrapporten omhandler det interkommunale samarbeidet mellom Ørland, Bjugn, Rissa, Åfjord, Leksvik, Mosvik, Osen og Roan innenfor regnskap, lønn, skatt og IKT. Evalueringen har fokusert på hvilke økonomiske konsekvenser kommunene har oppnådd gjennom å ta arbeidsoppgaver ut fra de enkelte kommunene og samle dem i felles tjenestесentre. Videre har vi sett på konsekvenser for faglig kvalitet og service samt tilgjengelighet for brukerne som følge av samarbeidet. Til slutt er konsekvenser for tilfredshet blant ansatte ved tjenestесentrene evaluert.


Figuren under gir en oppsummering evalueringen. Vår vurdering er i gitt i forhold til om tjenestесamarbeidet har nådd de mål som ble satt ved etableringen på en skala fra ”Meget positiv”, ”Positiv” og ”Uforandret eller negativt”. Sammenligningsgrunnlaget fra før etableringen varierer for de ulike evalueringsmålene, og det er derfor ikke mulig å si noe eksakt om utviklingen innefor alle områdene. Dette gjelder spesielt for de kvalitative målene og her vil våre funn basere seg på en objektiv vurdering av dagens situasjon. Nærmere forklaring til hvordan vi har ratet de ulike evalueringsområdene presenteres i hvert kapittel (4 - 7)

Økonomisk utvikling	Score	Faglig kvalitet	Score	Service og tilgjengelighet	Score	Medarbeider-tilfredshet	Score
Utvikling i lønns- og driftskostnader		Hevet kvalitet på tjenestene		Hevet servicenivå		Trivsel	
Utnyttelse av teknologi – økonomiske skalafordeler		Redusert sårbarhet		God responstid		Større grad av faglig utvikling	
Utnyttelse av teknologi – effektivitet i tjenestесentre		Bedre kunnskapsutveksling		Godt samarbeid mellom utøvere			
Utnyttelse av teknologi – frigjort tid til tjenesteyting		Reduserte feil / avvik		Tjenester godt tilpasset brukernes behov			

Meget positivt Positivt Uforandret eller negativt

Figur 1: Oppsummering av evaluering.

Evaluering viser at faglig kvalitet og servicenivå på tjenestene oppfattes som positivt, men at kommunene så langt ikke har klart å realisere målene om økonomiske gevinster. Det er imidlertid viktig å påpeke at det har vært en ressurskrevende oppstartsperiode, og at tjenestесentrene ikke var i full drift før i 2006, hvilket betyr nærmere ett år i full drift. Det er en klar oppfatning blant brukere i kommunene og ansatte ved tjenestесentrene at samarbeidet gir grunnlag for fremtidige gevinster som kan realiseres gjennom effektivisering av prosesser og ytterligere satsning på elektroniske løsninger. Basert på våre funn kan det synes som det største gevinstpotensialet ligger i å skape et bedre og tydeligere grensesnitt mellom tjenestесentrene og kommunene.



Det er en felles oppfatning blant respondentene i prosjektet at det, for å videreutvikle samarbeidet ytterligere, er behov for en sterkere styring. Det anbefales derfor at det, som en oppfølging av denne evalueringen, gjennomføres en vurdering av framtidig organisering, herunder en vurdering av selskapsmodell samt faggruppens rolle og mandat.

2 Bakgrunn og mandat

2.1 Innledning

Denne rapporten oppsummerer vår evaluering av tjenestesamarbeidet innen økonomi og IKT mellom Ørland, Bjugn, Rissa, Leksvik, Åfjord, Mosvik, Roan og Osen. Rapporten er laget på oppdrag av Fosen Regionråd og arbeidet er utført i perioden 5. mars – 4. august 2007. Hovedfokus i arbeidet har vært å evaluere økonomiske og kvalitetsmessige konsekvenser som følge av etableringen av tjenestesentrene.

Evalueringen omfatter 8 kommuner og 4 tjenestesentre og det har derfor vært nødvendig med en klar avgrensning for å holde prosjektets avsatte ressursramme. Videre har manglende grunnlagsdata fra før etablering og gjennom etableringsfasen, gitt noen avgrensninger for arbeidet.

2.2 Hensikten med etablering av tjenestesentrene

Arbeidet med etablering av tjenestesamarbeid startet rundt ideen om at økonomi- og IKT-funksjonene i kommunene på fosen ville bli styrket gjennom et samarbeid, og hensikten med etablering av samarbeidet var:

- Å styrke faglig kvalitet gjennom samling i fagmiljøer
- Å hente ut økonomiske gevinster som følge av stordriftsfordeler

Etableringen skulle også gjøre regnskaps- og lønntjenestene mer tilgjengelig og det skulle skapes et profesjonelt fagmiljø rundt tjenestesentrene. Tabellen nedenfor summerer opp de sentrale målene som ble definert i forbindelse med etableringen av samarbeidet og som videre danner utgangspunktet for vår evaluering.

Økonomisk gevinst	Økt faglig kvalitet	Bedre service og tilgjengelighet	Økt tilfredshet
Reduserte drifts kostnader	Bedre kompetanse bygging	Bedre responstid	Økt trivsel
Ny teknologi: - frigjort tid til andre oppgaver - frigjort tid til ledelse	Redusert risiko	Bedre samarbeid Bedre informasjons utnyttelse	Bedre arbeidsmiljø

Deltakende kommuner	Interne og eksterne brukere	Tjenesteytere
---------------------	-----------------------------	---------------

Tabell 1: Målsetning for etablering av samarbeidet.

2.3 Mandat for evalueringen

Hovedformålet med evalueringen har vært å belyse følgende områder i prioritert rekkefølge:

- måling av eventuelle gevinster så langt (måloppnåelse ift mål satt ved etableringen, se tabell 1)
- innspill til ytterligere videreutvikling av tjenestesenter og inngå som en del av et beslutningsunderlag for framtidig organisering

Tabellen under viser hvordan evalueringsarbeidet er organisert inn i fire fokusområder for å kunne vurdere tjenestesamarbeidet i henhold til prosjektets mandat.

Økonomisk utvikling	Faglig kvalitet	Service og tilgjengelighet	Medarbeider-tilfredshet
Utvikling i lønns- og driftskostnader	Hevet kvalitet på tjenestene	Hevet servicenivå	Økt trivsel
Utnyttelse av teknologi – økonomiske skalafordeler	Redusert sårbarhet	God responstid	Faglig utvikling
Utnyttelse av teknologi – effektivitet i tjenestesenter	Bedre kunnskapsutveksling	Godt samarbeid mellom utøvere	
Utnyttelse av teknologi – frigjort tid til tjenesteyting	Reduserte feil / avvik	Tjenester tilpasset brukernes behov	

Tabell 2: Evalueringens fokusområder

Evalueringen belyser utviklingen innenfor hvert fokusområde og vurderer i hvilken grad tjenestesamarbeidet direkte har påvirket denne utviklingen. I vår vurdering av utviklingen har vi benyttet skalaen som vist i figuren under.

Vurdering av utvikling i forhold til mål	Symbol
Meget positivt	●
Positivt	◐
Uforandret / negativt	○

Figur 2: Skala for vurdering av evalueringsområder.

2.4 Prosessen rundt etablering av tjenestesentrene

Diskusjonen om et interkommunalt samarbeid om regnskaps-, lønns- og kemnertjenester ble i 2002 konkretisert i et utredningsarbeid utført av representanter fra hver av kommune: Ørland, Bjugn, Rissa, Roan, Leksvik, Mosvik, Osen og Åfjord [1]. Allerede fra 2001 eksisterte det et samarbeid om IKT-drift mellom enkelte av kommunene, lokalisert i et driftssenter i Rissa.

Utredningsarbeidet resulterte i en anbefaling om å flytte tjenester innen regnskapsproduksjon, lønnsproduksjon og skatt fra hver kommune inn i tre tjenestesentre lokalisert i tre ulike kommuner (vertskommuner).

Grunnlaget for dette var å samle transaksjonstunge oppgaver inn i felles sentre. Det ble også estimert at samarbeidet skulle gi innsparinger på ca. 14 årsverk innenfor regnskap, lønn og skatt. Gevinstene skulle hovedsakelig hentes gjennom nytt økonomisystem som økte graden av elektroniske oppgaver, og en total effektiviseringsgevinst ved å samle tjenester i større produksjonsmiljø. Samtidig ønsket kommunene å beholde og styrke økonomistyringsfunksjonene blant annet for å overholde krav i kommuneloven¹. Utredningsrapporten ble videre behandlet i rådmannsgruppen, og etter uttalelse fra advokater ved KS og etter drøftinger i møter ble det truffet en beslutning om arbeidsgiverpolitiske prinsipper den 03.03.2004. Etter ytterligere drøftinger ble det den 18.03.03 fremlagt forslag om å etablere tjenestesenter for Lønn i Åfjord, Regnskap i Bjugn og Kemnerkontor i Leksvik, og at tjenesteproduksjonene skulle tre i kraft 1. januar 2004. Alle kommunene foruten Osen og Rissa ga sin tilslutning til forslaget. De to siste kommunene bestemte seg noen måneder senere for å bli med i samarbeidet. Videre ble det foretatt en ekstern vurdering som anbefalte en lavere bemanning i tjenestesentrene enn det som kommunenes egen utredning anbefalte (overlevert juli 2003) [2]. Samarbeidet ble iverksatt i 2003, og det ble utviklet tjenesteavtaler for å regulere samarbeidet. I 2004 ble tjenestesentrene satt i drift og oppgaver ble gradvis overført fra kommunene. Både Fosen Lønn, Fosen Regnskap og Kemnerkontoret var i full drift i 2006, etter gradvis aktivitetsøkning.

2.4.1 Fosen Lønn

Fosen Lønn ble etablert i Åfjord kommune i 2004 og har hatt en jevn årlig bemanningsvekst som nå er stabilisert til 8,4 årsverk, etter at alle de 8 kommunene er koblet på fellestjenesten (2006). I tillegg til kommunene har Fosen Lønn 7 kirkelige fellesråd og 10 øvrige selskaper som kunder. Fosen Lønn har tatt over lønnsproduksjon for kommunene og samarbeider med enhetsledere og andre medarbeidere i kommunen for oversending, kontroll og kjøring av lønnsbilagene. Videre samarbeider Fosen Lønn og Fosen Regnskap i tjenesteytingen, spesielt gjelder dette avstemming av lønn i regnskapet. Gjennom tjenesteavtalen faktureres kommunene etter faktisk timeforbruk per kommune.

2.4.2 Fosen Regnskap

Fosen Regnskap ble etablert i 2004 i Bjugn kommune, og har som Fosen Lønn kirkelige fellesråd og 10 øvrige selskaper utover kommunene som kunder. Tjenestesenteret har gradvis tatt over regnskapsproduksjonen fra kommunene og har i dag 10,35 årsverk. Fosen Regnskap var i full drift med alle kommunene sommeren 2005. Gjennom tjenesteavtalen faktureres kommunene etter faktisk timeforbruk per kommune.

2.4.3 Kemnerkontoret på fosen

Kemnerkontoret på fosen, etablert i Leksvik i 2004, kom i full drift i 2006 med en bemanning på 7 årsverk. Kemnerkontoret fører skattregnskap og har

¹ Krav om å beholde økonomikompetanse lokalt til å drive budsjettoppfølging og økonomisk analyse.

ansvaret for innfordring og arbeidsgiverkontroll. Gjennom tjenesteavtalen fordeles 80 % av driftskostnadene etter folketall pr. 1.1 året før og 20 % etter antall arbeidsgivere som leverer lønns- og trekkoppgaver.

2.4.4 Fosen IKT

Fosen IKT ligger i Rissa og har eksistert siden 2001. I 2001 omfattet samarbeidet primært felles portalløsning, Fosen Portalen. Tjenestene har etter dette vokst gradvis og i 2003 ble samarbeidet formalisert ytterligere med inngåelse av tjenesteavtaler på lik linje med de andre sentrene. IKT-samarbeidet har hatt en ekspansiv vekst. I dag drifter Fosen IKT Fosen-Portalen og 5 fagsystemer for alle kommunene. I tillegg kommer drift av helse/omsorgssystem og sakssystem for 6 av kommunene samt eget fagsystem for to av kommunene. Gjennom tjenesteavtalene fordeles 60 % av investeringer likt på alle kommuner mens 40 % etter folketall. For drift er det lik fordeling mellom kommunene i dag, men fra og med 1.1 2008 er det vedtatt at fordelingen skjer etter samme prinsipp som for investeringer, altså 60 % likt og 40 % etter folketallet i kommunen.

3 Metode og gjennomføring

Figuren nedenfor illustrerer bruk av metoder for å teste hypotesene om gevinster som beskrevet i evalueringsmålene.

Økonomisk utvikling	Faglig kvalitet	Service og tilgjengelighet	Medarbeider-tilfredshet
Kostnadsanalyse	Interjvu	Interjvu	Interjvu
Sammenligning mot andre kommuner	Spørreundersøkelse	Spørreundersøkelse	Spørreundersøkelse
Benchmark av effektivitet i tjenestesenetrene			

Deltagende kommuner	Interne og eksterne brukere	Tjenesteytere
---------------------	-----------------------------	---------------

Tabell 3: Metoder for å evaluere de ulike gevinstområdene.

Det er benyttet en kombinasjon av kvantitative og kvalitativ metoder for å belyse de ulike evalueringsområdene. De kvantitative metodene er økonomiske analyser og spørreundersøkelser, mens den kvalitative metoden er intervjuer med et utvalg representanter fra hver målgruppe.

Målgruppene i evalueringsarbeidet har vært:

- Brukere: budsjettansvarlige og øvrige medarbeidere med regnskaps, lønns- og personaloppgaver (attestanter og anvisere)
- Kommunene: rådmenn, økonomisjefer, personalsjefer
- Tjenestesenetrene: ansatte og ledere ved tjenestesenetrene

3.1 Involvering

Gjennom hele evalueringen er involvering av faggrupper innenfor lønn/personal, regnskap, skatt og IKT vektlagt, for å kvalitetssikre de funn og observasjoner som er blitt gjort. Tillitsvalgt er også involvert underveis i prosessen. Det er også gjennomført jevnlig statusmøter med oppdragsgivere for å avstemme forventninger og foreta avklaringer i forhold til innsamlet data.

3.2 Økonomiske analyser

For å evaluere om tjenestesamarbeidet har resultert i mer effektiv ressursbruk og gitt økonomiske gevinster er det gjennomført kostnadsanalyser ved å sammenligne netto driftskostnader for regnskap, personal/lønn, skatt og IKT innenfor hver enkelt kommune i årene 2003 og 2006. Videre er den økonomiske utviklingen blant kommunen på fosen sammenlignet mot Stjørdal, Melhus og Malvik. Disse kommunene ble brukt som

referansekommuner under utredningsarbeidet i 2002 og det var derfor interessant å sammenligne utviklingen. Ytelse på tjenestene er evaluert ved å sammenligne kjente lønns- og regnskapsmessige nøkkeltall mellom tjenestesenetrene, de tre kommunene samt 32 interne regnskaps- og lønnsfunksjoner i større bedrifter [9] IKT-samarbeidet er vurdert i forhold til kjente nøkkeltall mellom Fosen IKT og fire private ASP-leverandører og det ble gjort en analyse av tjenesteavtalene.

3.2.1 Avgrensning og omfang

Datamaterialet som er brukt omfatter kommunale regnskap fra 2003 og 2006 samt ulike styringsrapporter og utredningsrapporter. Videre har tallmaterialet blitt presentert i den økonomiske faggruppen på fosen, hvorpå kommunene selv har gitt innspill til justeringer og avgrensning.

3.2.2 Feilkilder

Den største usikkerheten i analysen er relatert til den sterke teknologiske veksten som gir utslag i økte driftskostnader. Det kan være usikkerhet i at måltallene fra oppstarten ikke har tatt høyde for den teknologiske utviklingen, og vi har derfor sammenlignet med andre kommuner. Dette forholdet er systematisert, men det blir vanskelig å trekke klare konklusjoner i sammenligning mellom 2003 og 2006. Kostnader forbundet med oppstart av samarbeidet gjør det vanskelig å isolere driftskostnader i vurderingen. Ved sammenligning av effektivitet ligger det usikkerhet knyttet til beregning av enkelte nøkkeltall. Usikkerhet i måten KOSTRA-tall innrapporteres på gir usikkerhet i tolkning av tallene. Detaljerte feilkilder i selve regnskapsmaterialet fremkommer i vedlegg.

3.2.3 Intervju

Som en del av den kvalitative vurderingen er det gjennomført 32 gruppeintervjuer med til sammen 89 personer. Funn fra intervjuene er brukt for å undersøke om samarbeidet har innfridd mål om frigitt tid, økt faglig kvalitet, bedre service og økt medarbeidertilfredshet. Resultatet av intervjuene foreligger per kommune i vedlegg, mens hovedfunn presenteres i neste kapittel. Intervjuobjektene fra de ulike kommunene er plukket ut i samarbeid faggrupper og ledelse for å dekke de viktigste grensesnitt mot tjenesteseneter.

3.2.4 Brukerundersøkelse

For å validere funn fra gruppeintervjuene er det også gjennomført en spørreundersøkelse blant brukere i kommunene. Totalt 373 brukere fikk undersøkelsen tilsendt. Spørreundersøkelsene oppnådde en svarprosent på 65,7 % og utvalget er av representativ størrelse. Hovedfunnene presenteres i neste kapittel, mens resultat per kommune presenteres i vedlegg.

3.2.5 Ansattundersøkelse

For å undersøke om etablering av tjenestesenetrene har bidratt til økt tilfredshet blant tjenesteyterne er det gjennomført en spørreundersøkelse blant de ansatte ved tjenestesenetrene. Totalt 27 ansatte fikk tilsendt en spørreundersøkelse som omhandlet arbeidsmiljø og tilfredshet. Svarprosenten for undersøkelsen ble 88,9 %. Funn fra undersøkelsen presenteres i neste kapittel og detaljerte resultater fremgår i vedlegg.

3.2.6 Gjennomføring

Evalueringen er gjennomført i perioden 5. mars – 4. august. Prosjektets faser med leveranser fremgår i vedlegg. Tabellen nedenfor summerer opp hovedfasene.

Aktivitet	Uke
Dokumentgjennomgang	13 – 16
Intervju med brukere og tjenesteytere	13
Innhenting av data og gjennomføring av økonomisk analyse	15-23
Gjennomføre brukerundersøkelse og arbeidsmiljøundersøkelse	17-22
Presentasjon av utkast til rapport uke 24. Endelig leveranse uke 31	

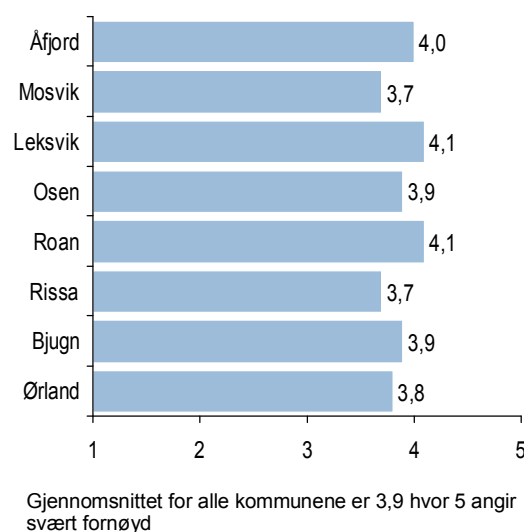
Tabell 4: Plan for gjennomføring av prosjektet.

4 Vurdering av faglig kvalitet på tjenestene

Etablering av tjenestesamarbeidet har gjort det mulig å innfri opprinnelig målsetning om å styrke det faglige miljøet rundt økonomi og IKT. Videre erfarer kommunene at samarbeidet bidrar til at kunnskapsutvekslingen mellom kommunene er blitt vesentlig bedre.

For å evaluere hvorvidt etablering av tjenestesentrene har bidratt til positiv utvikling i den faglige kvaliteten har vi gjennomført analyser basert på intervju av brukerne og resultater fra spørreundersøkelsen [5,7]. Figuren nedenfor summerer opp resultatene fra brukernes vurdering av faglig kvalitet i tjenestene fra Fosen Lønn, Fosen Regnskap og Fosen IKT. På en skala fra 1 til 5, hvor 5 angir i svært stor grad, var svarene i gjennomsnitt 3,9. Det er dermed en relativt klar oppfatning om at tjenestene har hatt en positiv utvikling i form av hevet faglig kvalitet. Resultatene er vist i figuren under.

Hvor god faglig kvalitet vil du si det er på de tjenestene du får fra tjenestesentrene?



Figur 3: Resultat fra brukerundersøkelse - faglig kvalitet på tjenestene.

Videre er det en klar oppfatning blant brukerne om at det representerer en betydelig styrke å samle regnskap, lønn, skatt og IKT i større fagmiljøer. Tidligere satt enkeltmedarbeidere med unik kompetanse, og med få muligheter for kunnskapsutveksling representerte dette en vesentlig sårbarhet. En samling i større fagmiljøer har dermed redusert risiko betraktelig.





Det framgår videre fra våre analyser at fagpersoner i kommunene har opplevd en sterk utvikling i kunnskapsutveksling på tvers av kommunene. Det gjennomføres fagmøter for hhv økonomi, personal og fagsystemer. Disse faggruppene er nedsatt i forbindelse med etableringen av tjenestesentrene og

skal være viktige fora for en videreutvikling av samarbeidet. Imidlertid er det i evalueringsarbeidet avdekket at faggruppene ikke har vært aktive i forhold til å bidra i videreutvikling av regionsamarbeidet, eksempelvis gjennom utredningsarbeid. Dette skyldes delvis manglende initiativ i gruppene, men det er også grunn til å vurdere hvorvidt dette kan skyldes uklare roller og mandat.

Utover indikasjoner fra brukerne foreligger det få konkrete måleparametere for kvalitet i regnskaps- og lønnstjenestene, mens det på skatt er målt enkelte kvalitetsparametere fra 2003 frem til i dag. Regnskap og spesielt lønn opplevde omfattende oppstartsproblemer som resulterte i dels store forsinkelser og avvik i leveransene. Det er imidlertid bred enighet om at driften nå er i ferd med å stabilisere seg og at leveransene i stor grad er i henhold til tjenesteavtalene.

Mens Fosen Lønn og Fosen Regnskap har opplevd oppstartsproblemer har kemnerkontoret, etter en hektisk start, opplevd en ensidig positiv utvikling. De kan vise til svært gode resultater med en reduksjon i antall restskattesaker med nærmere 40 % fra 2003 til 2006. Samtidig har det vært god respons fra kundene, og i tilsyns kontroll i 2007 var det ingen pålegg. Utdypende kvalitative funn og resultater fra spørreundersøkelsen er presentert i vedlegg.

I intervju og spørreundersøkelse er det liten variasjon mellom de ulike kommunene og det er bred enighet om at tjenestene holder et høyt faglig nivå. Noen kommuner er imidlertid tydelig på at tjenestesentrene på lengre sikt bør ha høyere kompetansenivå og innta rollen som rådgivere og være pådrivere for god systemutnyttelse og beste praksis. Figuren under viser vår vurdering av faglig kvalitet på tjenestene. Det har ikke vært mulig å måle direkte utvikling av faglig kvalitet i forhold til før samarbeidet og det er derfor dagens situasjon som er vurdert. Funn fra intervju og spørreundersøkelse som er omtalt ovenfor gir imidlertid indikasjoner på at faglig kvalitet har utviklet seg i positiv retning, spesielt innenfor skatt og IKT. For regnskap og lønn er det, til tross for oppstartsproblemer og en bratt læringskurve for de ansatte, nå dannet en plattform som kan utvikles videre til spisskompetansesentre.

Oppsummering		
Faglig kvalitet	Score	Kommentar
Hevet kvalitet på tjenestene		Det er en klar oppfatning blant brukere i kommunene at faglig kvalitet på tjenestene er styrket gjennom samarbeidet
Redusert sårbarhet		Samling i større fagmiljø har redusert sårbarhet betraktelig men samtidig er det behov for fortsatt kompetanseutvikling blant tjenesteyterne
Bedre kunnskapsutveksling		Gjennom etablering av samarbeidet er rutiner for faglig kunnskapsutveksling mellom kommunene etablert
Reduserte feil / avvik		På skatt er god utvikling med henhold til feil og avvik, mens det for lønn, regnskap og IKT har vært en mer uklar utvikling

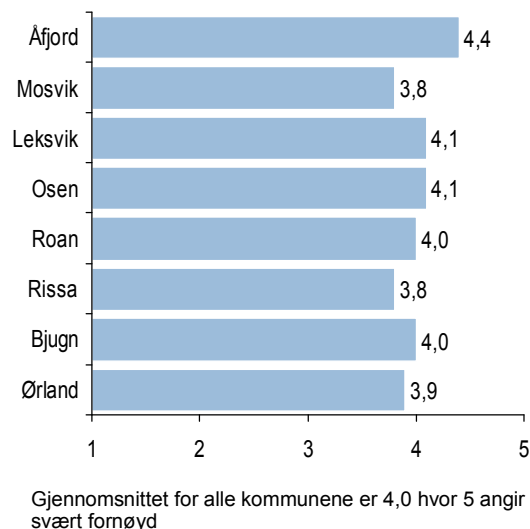
Meget positivt
 Positivt
 Uforandret eller negativt

5 Evaluering av service og tilgjengelighet på tjenestene

Brukerne av tjenestesentrene opplever god service, men etterlyser et mer profesjonelt forhold mellom brukere i kommunen og tjenestesenter, og mer avklarte samarbeidsrutiner.

For å evaluere om etablering av tjenestesentrene har resultert i bedre service og bedre tilgjengelighet på tjenestene samt bidratt til bedre samarbeid er det gjennomført analyser fra intervju og resultater fra brukerundersøkelsen ble analysert [5,7]. Gjennomgående ytes det god service fra tjenestesentrene, og brukerne får god oppfølging og det er rask respons. Figuren under viser resultatene fra spørreundersøkelsen når det gjelder brukernes vurdering av responstid. På en skala fra 1 til 5, hvor 5 angir i svært stor grad, var svarene i gjennomsnitt 4,0, noe som indikerer svært fornøyde brukere med hensyn til service.

Hvor god responstid synes du tjenestesentrene har?







Figur 4: Resultat fra brukerundersøkelsen - responstid.

For Fosen Lønn svarer 80,4 % av brukerne at responstiden er svært god, mens for Fosen Regnskaps utgjør tilsvarende svar 73,1 % og for Fosen IKT 63,9 %. Imidlertid er det en forholdsvis stor andel av brukerne som gjennom intervjuene ytrer ønsker om bedre forståelse av hva man som kunde faktisk kan forvente av leverandøren. Med dagens organisering etter vertskommuneprinsippet opplever brukerne at tjenesteavtalene i stor grad

innfris selv om svært få oppgir at de har et bevisst forhold til avtalene. Flere etterspør et mer profesjonelt forhold mellom brukere i kommunene og tjenestesenter, og spesielt synes det å være et behov for en serviceerklæring og klarere samarbeidsrutiner. Dette beror mye på at vertskommune-modellen ikke sikrer vanntette skiller mellom tjenestesenter og vertskommunen. Dermed oppstår det situasjoner hvor brukerne ikke stiller krav som kunde, og hvor tjenesteyterne ikke etterlever servicekrav på samme nivå som det ville vært mellom private aktører og deres kunder. Når det gjelder tilgjengelighet på tjenestene har den økte avstanden mellom bruker og tjenesteyter ført til at det i enkelte kommuner er innført ekstra kontrollrutiner og opprettelse av skyggeregnskap. Dette beror på en usikkerhet som oppstod da oppgavene ble overflyttet til tjenestesentrene. Også dette bygger under argumentet for å profesjonalisere kunde/leverandørforholdet, som kan være et middel for å redusere denne type tvil blant brukerne.

Som serviceinstitusjoner er altså tjenestesentrene langt på vei vellykkede. Utfordringene fremover, sett både fra brukernes og tjenesteyternes ståsted, er å ytterligere videreutvikle samarbeidsrutinene.

Det eksisterer noe ulike oppfatninger mellom kommunene i forhold til hvor god service de ulike tjenestesentrene yter. Eksempelvis kommer det klare indikasjoner fra enkelte kommuner på at forbedringspotensialet er størst innenfor IKT-tjenestene (responstid og planlegging av nedetid). Videre er det delte oppfatninger om Fosen Regnskap og Fosen Lønn. Mens noen mener at Fosen Regnskap ikke kjenner sine kunder godt nok (vanskelige samarbeidsrutiner), mener andre at Fosen Lønn har det største forbedringspotensialet. Det har videre ikke vært mulig å måle direkte utvikling i service fra før samarbeidet frem til i dag. Vurderingen som illustreres i figuren nedenfor er derfor en vurdering av dagens situasjon. Tar vi funn fra intervjuer og spørreundersøkelser i betraktning, er det ingen klare indikasjoner på at servicenivået er bedre enn før samarbeidet ble etablert, men at det, oppstartsproblemene tatt i betraktning, er etablert et godt grunnlag som på sikt vil kunne heve kvaliteten i forhold til opprinnelig nivå.

Oppsummering		
Service og tilgjengelighet	Score	Kommentar
Hevet servicenivå		Tjenestene har et høyt servicenivå, både i form av oppfølging og imøtekommenhet.
God responstid		Brukerne i kommunene er fornøyd med responstid og innsatsen i behandling av saker.
Godt samarbeid mellom utøvere		Det er ønskelig med bedre avklarte samarbeidsrutiner og arbeidsfordeling
Tjenester godt tilpasset brukernes behov		Det er behov for utvikling av rutiner i prosessverktøy (DocMap) og utvikling for å bedre informasjonsutnyttelsen. Det er ønskelig med profesjonalisering av kunde/leverandørforholdet

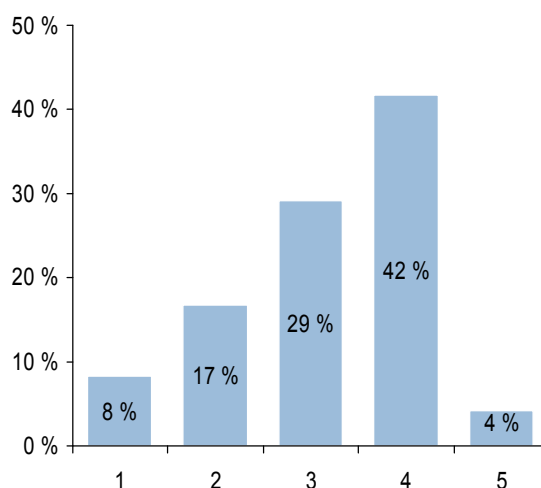
Meget positivt
 Positivt
 Uforandret eller negativt

6 Vurdering av medarbeidertilfredshet

Det er svært høy trivsel blant de ansatte i tjenestesentrene og de føler stor grad av tilfredshet med større spesialisering innenfor fagfeltet

For å kartlegge tilfredshet blant de ansatte i tjenestesentrene (tjenesteyterne) ble det gjennomført intervjuer med grupper av ansatte på hvert tjenestesenter [5]. Intervjuene ble supplert med en spørreundersøkelse [6]. Gjennomgående har etableringen av tjenestesentrene vist seg å gi positiv effekt for de ansatte. Figuren under viser resultatene fra spørreundersøkelsen når det gjelder tjenesteyternes vurdering av denne effekten. På en skala fra 1 til 5, hvor 5 angir i svært stor grad, svarte 46 % i stor grad eller i svært stor grad, noe som indikerer høy trivsel.

I hvor stor grad har du opplevd en positiv endring etter at du startet i tjenestesenteret?





Figur 5: Resultater fra spørreundersøkelse - tilfredshet blant tjenesteyterne.



Videre viser spørreundersøkelsen at nærmere 75,0 % synes det er lite negativt stress forbundet med arbeidet. Dette til tross for at de ansatte i en tidvis krevende omstillingsperiode har lagt ned mye innsats og overtid på å komme i drift. Samtidig synes 45,8 % av de respondentene at arbeidsmiljøet er svært bra. Gjennom intervjuene kom det frem at disse positive effektene i stor grad kan relateres til større grad av spesialisering.

Utover faglig utvikling ble det i alle tjenestesentrene ytret behov for bedre avklaring av samarbeidsrelasjoner mellom tjenestesentrene, samt relasjonene til kundene. Dette gjenspeiles i intervjuene med brukerne, som også etterlyser mer klare retningslinjer for samarbeidet. Dette omfatter avklaring av

operative rutiner, men også hvordan tjenestesentrene kan utveksle kunnskap og drive kontinuerlig forbedring.

Vurderingen som gjøres er basert på hvordan de ansatte opplever utviklingen i tilfredshet i forhold til faglig utvikling og trivsel etter at samarbeidet ble etablert. Det foreligger ingen store variasjoner mellom tjenestesentrene og tilbakemeldingene er gjennomgående positive. Fosen Regnskap gir imidlertid de mest positive og entydige svarene i spørreundersøkelsen. Detaljerte kvalitative funn fra hvert tjenestesenter fremkommer i vedlegg. Figuren nedenfor summerer opp vurderingen.

Oppsummering		
Medarbeider tilfredshet	Score	Kommentar
Trivsel		Stor grad av tilfredshet med større spesialisering
Faglig utvikling		Gode muligheter for kompetanseutvikling, men ikke god nok tid til dette

 Meget positivt  Positivt  Uforandret eller negativt

7 Evaluering av den økonomiske utviklingen

7.1 Utvikling i lønns- og driftskostnader i perioden 2003 til 2006

Kommunene har opplevd en økning i lønns- og driftskostnader, hvorav økt bruk av administrative og faglige systemer er en viktig del av denne økningen

For å evaluere om samarbeidet har bidratt til en positiv økonomisk utvikling ble netto lønns- og driftskostnader i 2003 sammenlignet mot netto lønns- og driftskostnader i 2006 innenfor områdene regnskap, lønn og IKT. Ettersom skatt tilhørte økonomiavdelingen i flere av kommunene i 2003 er ikke skatt skilt ut som eget område i denne sammenstillingen. Interne driftskostnader er definert som forbruk (porto, rekvisita og lignende), drift og vedlikehold av systemer samt kostnader som inngår i de ulike avdelingenes administrative driftsbudsjett (kurs- og generelle kostnader).

Kostnadsart	Funn
Lønnskostnader	Nedgang på 23,3 % internt i kommunene, men inkludert lønnskostnader i tjenestesenetrene har det vært en total økning på ca. 4,3 %
Interne driftskostnader	Økning på 25,1 % (fra 6,57 til 7,75 millioner kroner). Mye av kostnadene er økte lisens- og driftskostnader grunnet økt omfang i IT-systemene (3,55 mill. kr i 2003 og 5,46 mill. kr. i 2006).
Utgifter til tjenestesenetre	Kommunene betalte lønns- og driftskostnader for tjenestesenetrene på til sammen 11, 95 millioner kroner i 2006.
Totalt, netto lønns- og driftskostnader	Lønns- og driftskostnader har totalt økt med 12,6 % i fra 2003 til 2006.

Tabell 5: Utvikling i lønns- og driftskostnader i perioden 2003 til 2006.

Generelt viser analysen en økning i lønns- og driftskostnader, og at volumvekst i systemer er en viktig faktor til denne økningen. Dette er nærmere beskrevet i vedlegg. Når det gjelder IKT-systemer har drifts- og vedlikeholdskostnadene isolert sett økt med nærmere 55 %, fra totalt 3,55 millioner kroner i 2003 til 5,49 millioner kroner i 2006. Dette er i stor grad knyttet til økning i antall systembrukere, med tilhørende økning i lisens- og vedlikeholdskostnader. Noe usikkerhet forekommer i disse tallene, da økningen blant de større kommunene må tilskrives satsninger internt i sektorer som skole og helse (feilkilder er nærmere omtalt i vedlegg).

Sammenligningen viser en total økning på 12,6 % for lønns- og driftskostnader samlet for alle områdene. Når det gjelder lønnskostnader har kommunene opplevd en reduksjon i på totalt 23,2 %, men inkluderer man lønnskostnader i tjenestesenetrene har de totale lønnskostnader steget med ca.

4,3 %. Lønns- og driftskostnader i 2003 er indeksjustert² [4]. Betrakter man områdene regnskap, skatt, lønn og IKT separat får man en fremstilling som vist i figuren nedenfor.

Område	2003	2006	Kommentar
Regnskap og skatt	13 467	12 530	Nedgang i netto lønns- og driftskostnader på 6,0 %
Lønn	7 790	9 594	Økning i netto lønns- og driftskostnader på 23,2 %
IKT	7 147	9 851	Økning i netto lønns- og driftskostnader på 37,8 %
Totalt	28 401	31 970	Totalt en økning i netto lønns- og driftskostnader på 12,6 %

Tabell 6: Netto lønns- og driftskostnader innenfor regnskap, lønn og IKT i 2003 og 2006 (indeksjusterte 2003-tall).

Innenfor regnskap har netto lønns- og driftskostnader gått ned med ca. 6 %. Innenfor lønn har lønns- og driftskostnadene økt med 23,2 %, mens på IKT har lønns- og driftskostnadene økt med 37,8 %.

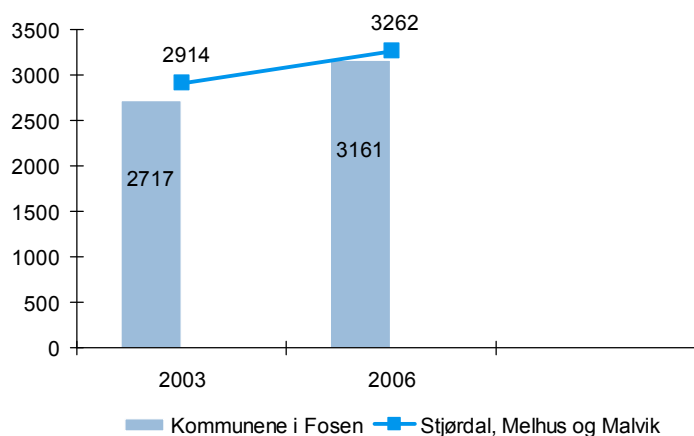
Gjennom intervjuene kom det frem synspunkter på at samarbeidet per i dag ikke har gitt større gevinster, noe som støtter funnene i den økonomiske analysen. Det er spesielt i de større kommunene en formening om at samarbeidet per i dag ikke har gitt klare økonomiske fordeler. Blant de mindre kommunene er det mer positiv respons, fordi flere av de små kommunene nettopp har klart å redusere lønns- og driftskostnader og samtidig fått tilgang til ny teknologi.

Det var en klar oppfatning blant intervjuobjektene om at etablering av tjenestesenetre har krevd mye ressurser, og mange i kommunene hadde personlig bidratt mye i denne sammenheng. Denne etableringsfasen har eksistert i hele evalueringsperioden 2003 til 2006, i mer eller mindre intensiv grad. Etersom bidragsyttere har vært avlønnet gjennom sine ordinære avdelinger i etableringsperioden vil dette gi utslag i lønns- og driftskostnader i perioden 2003-2006. Utover intervjuer med ansatte i kommunene er denne form for etableringskostnader ikke videre analysert, men det er grunn til å anta at de er en ikke uvesentlig faktor i forhold til de funn som er presentert ovenfor.

Sammenligner man med kommunene Stjørdal, Melhus og Malvik har de også opplevd en økning i lønns- og driftskostnader. Totalt har disse kommunene opplevd en økning på ca. 11,9 % mellom 2003 og 2006. Kommunene har på samme måte som kommunene på fosen opplevd en volumvekst i administrative så vel som faglige systemer. Stjørdal, Melhus og Malvik har i perioden 2003-2006 opplevd en befolkningsvekst på 5,7 % totalt sett, i

² Indeksregulering av lønn er basert på KS' statistikk for lønnsutvikling for kommunalt ansatte i beregningsperioden (3,8 % i 2003, 3,4 % i 2004 og 4,8 % i 2005) og indeksregulering av kostnader på tjenester og varer er basert på Statistisk sentralbyrås statistikk for generell prisvekst i samme periode, som var på 4,3 %.

motsetning til kommunene på fosen som har opplevd en nedgang på totalt 2,2 %. Det er ikke analysert hvorvidt endringer i befolkningsgrunnet gir store utslag i driftsøkonomien, men så lenge det ikke gjøres større strukturendringer bør man kunne anta at produktiviteten skal kunne være den samme..



Figur 6: Utvikling i lønns- og driftskostnader (tall i millioner NOK).

En analyse av KOSTRA-tall viser økning i lønns- og driftskostnader også for et større utvalg kommuner. I et utvalg på 50 kommuner har *netto administrative kostnader* økt med 8,5 % mellom 2003 og 2006 (median-verdi) [3]. Netto administrative kostnader omfatter kommunal administrasjon og felles tjenester i sin helhet, og det er ikke mulig å trekke ut regnskap, lønn, skatt og IKT. Men økningen viser at kommunene på fosen ikke opplever unormal utvikling, og en kan ikke påvise at etablering av tjenestesamarbeidet i seg selv har vært fordyrende for driften, tatt i betraktning oppstartskostnader.

Oppsummering

- Totalt for alle kommunene har kostnader knyttet til økonomi og IKT tjenester økt og de opprinnelige målene for gevinstrealisering er ikke nådd
- Våre analyser viser at den største kostnadsøkningen er innenfor IKT og lønnsområdet
- Oppstartskostnader knyttet til etableringen gir utslag i driftskostnadene, men det er indikasjoner på at man opplever normalisering i driften og at man vil redusere kostnader på lengre sikt
- Økt omfang av administrative og faglige IT systemer gir utslag i driftskostnadene
- I et større utvalg kommuner vi har sammenlignet med oppleveres det også økninger i kostnader knyttet til de

7.2 Effektivitet i tjenestene

Effektivitet i regnskaps- og lønnsproduksjonen er god sammenlignet med andre kommuner og aktører i privat sektor

For å vurdere effektivitet i tjenestene er det foretatt en benchmarking. Regnskap og lønn er benchmarket mot tilsvarende avdelinger i kommunene Stjørdal, Melhus og Malvik samt 32 regnskap- og lønnsavdelinger i større private virksomheter [9]. Når det gjelder IKT er det foretatt en benchmark av Fosen IKT opp mot 5 private ASP-leverandører.

For regnskapsproduksjon ble det sammenlignet *antall årsverk per 1000 utgående faktura, kostnad per faktura* samt *antall årsverk per 1000 inngående faktura*. Tabellen nedenfor gjengir nøkkeltallene brukt i benchmark. Tabellen viser i kategorien ”lav” nøkkeltall for de virksomheter med best ytelse, mens kategorien ”høy” viser nøkkeltall for virksomheter med lav ytelse. Sammenstillingen viser at Fosen Regnskap har god produksjonseffektivitet sammenlignet med referansekommunene og de private virksomhetene. Fosen Regnskap har for eksempel bedre nøkkeltall enn Stjørdal og Melhus. Sammenlignet mot privat sektor ligger også nøkkeltallene nærme median-verdi.

Lønnsproduksjon ble sammenlignet på *kostnad per lønnsutbetaling* og *antall årsverk per 1000 lønnsutbetaling*. Som Fosen regnskap kommer også Fosen Lønn positivt ut, med nøkkeltall som ligger tett opp til referansekommunene og positivt i forhold til median-verdi for lønnsavdelingene i privat sektor.

Nøkkeltall	Lav	Høy	Median	Fosen Lønn / Fosen Regnskap	Score
Ant. årsverk per 1000 utg. faktura	0,13	2,86	0,22	0,20	
Kostn. pr utg. faktura	61,4	425	209	103,4	
Ant. årsverk pr 1000 inng. faktura	0,19	0,52	0,23	0,19	
Kostn. per lønnsutbetaling	100	956	236	180,43	
Ant. årsverk pr 1000 lønnsutb.	0,09	0,71	0,3	0,32	

● Bedre enn gjennomsnitt ● Likt med gjennomsnitt ○ Dårligere enn gjennomsnitt

Tabell 7: Sammenligning av nøkkeltall, transaksjonsoppgaver.

Ut fra disse resultatene foreligger det ingen indikasjoner på at produksjonseffektiviteten for Fosen Regnskap og Fosen Lønn verken er betraktelig lavere eller høyere enn for andre kommuner eller sammenlignet mot aktører i det private markedet.

Når det gjelder IKT viser benchmark at driftstjenestene er betraktelig rimeligere i forhold private leverandører. Dette på grunn av lave timepriser og

at man opererer med selvkost. Likevel vil man med småskala drift ikke kunne nyttiggjøre kapasiteten like godt som hos private ASP-leverandører fordi de har vesentlig større serverparker og kan optimalisere driften på en annen måte. Fosen IKT opererer derfor med litt høyere ressursinnsats per server. Oppetiden på 99,87 % er bra sammenlignet med private aktører. Responstiden på 1 time er noe lavere enn hos private aktører (median 0,75 time). Totalt sett er ytelsen på driftstjenestene gode, men på grunn av småskala drift oppnår man ikke optimal utnyttelse av kapasitet.

Oppsummering

- Effektiviteten på tjenestene knyttet til regnskaps- og lønnsproduksjon er gode, tatt i betraktning ytelse på tilsvarende tjenester i kommunene Stjørdal, Melhus og Malvik samt 32 regnskaps- og lønnsavdelinger i private virksomheter
- Drift av IT-systemene er rimelig, men på grunn av småskala drift vil man ikke klare å utnytte kapasitet og ressurser på samme måte som for store private leverandører

7.3 Utnyttelse av teknologi – utnyttelse av skalafordeler

Samling av IKT-systemer i driftssenter bør gi klare stordriftsfordeler i form av reduserte kostnader og mulighetene for å ta i bruk ny teknologi. Dagens finansieringsmodell vanskeliggjør imidlertid en optimal utnyttelse av IKT samarbeidet.

For å se nærmere på økonomiske konsekvenser er det gjort en vurdering av eventuelle teknologiske gevinster som følge av samarbeidet. Ved etablering av økonomisamarbeidet var innføring av felles økonomisystem et sentralt tiltak som skulle gi stordriftsfordeler og effektiviseringsgevinster. For å vurdere eventuelle stordriftsfordeler er det samlet data om driftsøkonomi og IKT-investeringer som er gjort i perioden 2003-2006 som følge av samarbeidet. Kommunene i Fosen brukte i 2003 ca. 1,5 millioner kroner på drift og vedlikehold, mot ca. 820 000 kroner i 2006. Dette betyr at selve driftskostnaden er nesten halvert og at samarbeidet har gitt klare stordriftsfordeler. For idriftsetting av økonomisystemet var det nødvendig med en investering på nærmere 4,5 millioner kroner, hvorav nærmere 1 million er relatert til investeringer i serverpark og maskinvare, og de betraktelig lavere årlige driftskostnadene svarer til investeringen som er gjort. Imidlertid er det viktig å kommentere to forhold som påvirker den totale utnyttelsen av teknologi, utover stordriftsfordeler på enkelte systemer:

- Finansiering av maskinvare inngår ikke i driftstjenesten, men tas via Fosen Regionråd. Det er heller ikke gjort arbeid for å identifisere en innkjøpsstrategi som gir optimal utnyttelse av lisenser eller maskinvare. Det er dermed usikkert hvorvidt andre innkjøpsstrategier ville redusert kostnader på lisenser og maskinvare.
- Det foreligger ingen helhetlig satsning for å oppnå og realisere teknologiske gevinster, eksempelvis satsning på tynne klienter. Dette vil kunne gi besparelser i drifts- og innkjøpskostnader.

Oppsummering

- Det er oppnådd stordriftsfordeler da driftskostnaden på økonomisystemet er redusert med nesten 45 %
- Totale investeringer på 4,5 millioner kroner kan forsvares i reduserte driftskostnader
- Det foreligger ingen helhetlig satsning for å hente maksimal gevinst ut av lisenser og maskinvare

7.4 Frigjort tid

Medarbeidere i kommunene opplever ikke at samarbeidet har frigitt tid i særlig grad, men på enkelte områder oppleves reduksjon i manuelle rutiner, med muligheter for ytterligere effektivisering i tiden fremover

På et overordnet nivå kan man betrakte frigitt tid i form av årsverksendringer. Det ble derfor gjennom datainnsamling analysert endringer i årsverk mellom 2003 og 2006. Antall årsverk er gått ned og man har til en viss grad klart å overflytt personell til annen tjenesteyting. Figuren nedenfor viser en oversikt over endringen i antall årsverk fra 2003 til 2006.

	Årsverk 2003	Årsverk 2006 i kommunene	Årsverk 2006 i tjenestesenetre	Fristilte årsverk i perioden 2003 - 2006
Økonomi	24,55	10 (8,7)	9,5 (6)	3 naturlig avgang 2 til servicetorg 2 til annen avdeling/funksjon
Lønn	14,9	8,45 (6,7)	8,4 (8,7)	
Skatt	8,75	0 (0)	7 (7)	
IKT	9,05	9,75	2	
Sum	57,25	28,2	26,9	

Tall i parentes markerer opprinnelig planlagt bemanning

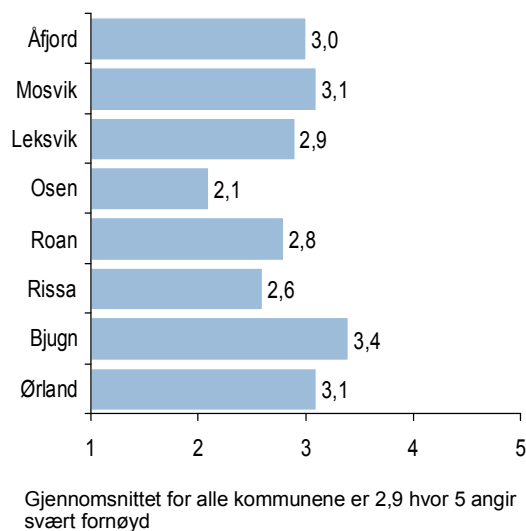
Tabell 8: Oversikt over endringer i årsverk i perioden 2003 til 2006.

En skjematisk oversikt over endringer i bemanning, også i forhold til opprinnelige målsetninger, fremkommer i vedlegg. Totalt for alle de 8 kommunene har det vært 3 naturlige avganger i perioden 2003-2006 som ikke er erstattet. Videre har 2 gått over til andre funksjoner eller avdelinger i kommunen, mens 2 har gått over til servicetorg. Totalt sett tilsier dette et uttak av 7 årsverk som følge av samarbeidet. Videre har bemanning av tjenestesenetrene gjort at totalt antall årsverk er kommet opp i 55,2 i 2006, slik at netto uttak av årsverk ligger på ca. 2,05 i dag. Gjennom intervjuene ble det også fanget opp hvor aktivt den enkelte kommune har vært aktiv i å nedbemanne etter at tjenestesamarbeidet ble etablert. De mindre kommunene har i stor grad kommet på et nivå der de ikke har mulighet for ytterligere reduksjon, mens blant de større kommunene bør det være ytterligere rom for effektivisering og personellreduksjon.

Årsverk alene er ikke tilstrekkelig for å vurdere frigjort tid, men det er også nødvendig å betrakte endringer i oppgavefordeling og eventuelle effektiviseringseffekter i linjen. Gjennom intervjuer og spørreundersøkelse ble det derfor fanget opp hvordan brukere i kommunene og ansatte i tjenestesenetrene opplever overgangen til nytt system. I brukerundersøkelsen ble det spurt om brukerne følte at overgangen til mer elektroniske oppgaver hadde bidratt til spart tidsbruk og forenklet rutinene. På en skala fra 1 til 5,

hvor 5 angir i svært stor grad, var svarene i gjennomsnitt 2,9. Dette indikerer at det ikke oppleves en merkbar effektivisering blant brukerne.

Har overgangen til mer elektroniske oppgaver gjort det enklere for deg og bidratt til spart tidsbruk?



Figur 7: Resultater fra spørreundersøkelse.

På tross av brukernes vurderinger i spørreundersøkelsen kom det frem gjennom intervjuene at man på ledernivå opplever en reduksjon i manuelle arbeidsoppgaver med påfølgende bedre tid til ledelse. Blant brukerne ellers var det delt oppfatning om dette. Det er generelt en positiv respons når det gjelder regnskapsdelen av økonomisystemet. Innføringen av elektronisk fakturabehandling har bidratt til enklere rutiner og effektiv informasjonsutnyttelse. Brukerne ser også for seg større effektiviseringsgevinster hvis man satser på økt grad av elektronisk oppgavebehandling og bruk av elektroniske skjema.

Når det gjelder fellestjeneste lønn har vi observert at mange av brukerne er negative fordi bruken av systemet er forbundet med arbeidskrevende og manuelle rutiner (dobbeltarbeid). Bakgrunnen til dette er delvis overgangen fra lønnsystem basert på stormaskin for enkelte kommuner, og delvis kritikk mot funksjonelle svakheter. Det var også opplevd større avstand mellom den som sender informasjon (ledere og personalmedarbeidere) og den som tar i mot og bruker den i tjenestesentrene, og at dette fører til ekstra kontroller og ”skyggeregnskap”.

Våre funn viser at det er varierende praksis i kommunene i forhold til hvordan arbeidsflyten mellom brukere i kommunen og tjenestesentrene fungerer. De største kommunene har i større grad lagt ansvar ned i linjene. Vår funn viser også at problemer med å frigjøre tid og oppnå beste praksis delvis kan forklares med systemmessige svakheter og manglende opplæring i systemene. Det er ikke innenfor rammene til denne rapporten å gå inn og vurdere tidsforbruk i de enkelte kommunene, men vi vil anbefale at det i videre arbeid kartlegger ulikhetene og vurderer å etablere en felles beste praksis blant

kommunene. Ut fra våre er det sannsynlig at dette vil kunne bidra til ytterligere frigjort tid.

Oppsummering

- Det er frigitt 7 årsverk i kommunene som følge av tjenestesamarbeidet, men med større oppbemanning i tjenestesenetrene enn reduksjon i kommunene er netto reduksjon i årsverk på 2,17
- På ledernivå opplever man reduksjon i manuelle oppgaver og mer tid til ledelse
- Brukerne i linjene opplever ingen merkbar avlastning, men en positiv omfordeling av oppgaver
- Elektronisk fakturaprosess og regnskapsrapportering gir merkbare forenklede rutiner
- Brukerne opplever tungvinte rutiner og dobbeltarbeid grunnet funksjonelle begrensninger i systemene, spesielt relatert til lønnsystemet. Det er viktig å arbeide videre med dette med tanke på å avdekke hvorvidt dette skyldes manglende opplæring blant brukerne eller svakheter i systemene.
- Analysen viser at kommunene i stor grad har opprettholdt sitt bemanningsnivå og ikke har oppnådd opprinnelige målsetninger om reduksjon. De enkelte kommunene må ta ansvar for å jobbe kontinuerlig med å realisere gevinster som følge av at oppgaver er overført til tjenestesenetrene.

7.5 Oppsummering – vurdering av økonomisk utvikling





Totalt sett kan det ikke påvises klare økonomiske gevinster, men det eksisterer indikasjoner på riktig retning i utviklingen

Opprinnelig var det satt en ramme på 8,46 millioner kroner for drift av tjenesteseentrene innenfor regnskap, lønn og skatt. Det var også satt en målsetning på reduksjon på totalt 16,5 årsverk som følge av samarbeidet. I 2006 var den totale driftsøkonomien på 11,45 millioner kroner og antall årsverk er redusert med ca 2. Dette betyr at de opprinnelige økonomiske målsetninger ikke er innfridd.

Det er en klar oppfatning om at etableringsfasen har vært ressurskrevende. Investeringer i timer og nye systemer slår ut på driftsøkonomien. Videre gir samarbeidsrutinene ikke spart tid som forventet. Spesielt opplever brukere i kommunen og ansatte i lønnsarbeidet tungvinte og arbeidskrevende rutiner. Svakheterne i lønnsystemet er såpass grunnleggende at dette har resultert i kompensasjon fra leverandøren. Det eksisterer derfor en del tekniske hindringer for en fullstendig realisering av gevinstpotensialet, men som bør kunne løses innen relativt kort sikt.

Tre år etter at samarbeidet ble innledet ser driften nå ut til å stabilisere seg, og med det øker mulighetene for realisere gevinster.

Økt bruk av elektroniske verktøy og effektiv regnskaps- og lønnsproduksjon vitner om at kommunene har fått tilført gevinster, selv om disse så langt altså ikke har medført vesentlige økonomiske besparelser. Det som så langt har gitt den største økonomiske gevinsten er stordriftsfordeler relatert til økonomisystemet.

Oppsummering		
Økonomisk utvikling	Score	Kommentar
Utvikling i lønns- og driftskostnader		Opprinnelig målsetning er oversteget med 30 – 40 %. De små kommunene har opplevd mest positive økonomiske konsekvenser
Utnyttelse av teknologi – økonomiske skalafordeler		Tjenestesamarbeidet har skapt stordriftsfordeler, men fortsatt er det potensial for ytterligere gevinster, spesielt gjennom en samlet satsning på bedre innkjøps og lisensmodeller samt satsning på tynne klienter
Utnyttelse av teknologi – effektivitet i tjenesteseenter		Effektiviteten i lønns- og regnskapsproduksjon er ikke merkbart lavere eller høyere sammenlignet mot andre kommuner og aktører i privat sektor
Utnyttelse av teknologi – frigjort tid til tjenesteyting		Brukerne i kommunene opplever ingen betydelig frigjort tid som følge av samarbeidet, men det er lagt et godt grunnlaget for effektivisering av tjenester

● Meget positivt ● Positivt ○ Uforandret eller negativt

8 Oppsummering og konklusjon

Samarbeidet har bidratt til at kvaliteten på tjenestene er betydelig hevet. Samtidig er det lagt til rette for at kommunene kan realisere økonomiske gevinster i fremtiden etter at oppstartsperioden nå er over.

Figuren nedenfor viser en oppsummering av evalueringen.

Økonomisk utvikling	Score	Faglig kvalitet	Score	Service og tilgjengelighet	Score	Medarbeider-tilfredshet	Score
Utvikling i lønns- og driftskostnader		Hevet kvalitet på tjenestene		Hevet servicenivå		Trivsel	
Utnyttelse av teknologi – økonomiske skalafordeler		Redusert sårbarhet		God responstid		Større grad av faglig utvikling	
Utnyttelse av teknologi – effektivitet i tjenestesenter		Bedre kunnskapsutveksling		Godt samarbeid mellom utøvere			
Utnyttelse av teknologi – frigjort tid til tjenesteyting		Reduserte feil / avvik		Tjenester godt tilpasset brukernes behov			

● Meget positivt ● Positivt ○ Uforandret eller negativt

Figur 8: Oppsummering av evaluering.

Evaluering har vist at etablering av tjenestesamarbeidet har skapt kvalitetsmessige gevinster. Den faglige kvaliteten har utviklet seg positivt, og service og tilgjengelighet oppfattes som positiv blant brukerne. Samtidig er kommunene nå på vei ut av en oppstartsperiode som har krevd store økonomiske investeringer og en stor ressursinnsats. Det er en klar oppfatning om at det eksisterer betydelig potensial for å realisere gevinster i tiden som kommer. Spesielt gjelder dette mer effektive rutiner knyttet til elektronisk informasjonshåndtering. Evalueringen viser også at ambisjonen om en reduksjon på 14,5 årsverk ikke er innfridd så langt. I utredning fra 2002 pekes det også på at mye av gevinstpotensialet er langsiktig, og framover vil det nå bli svært viktig å sette fokus på å hente ut gevinster når driften nå har stabilisert seg og gjør det mulig å sette ressurser til dette arbeidet.

Overordnet konklusjon

1. Kommunene er tilført betydelige kvalitative gevinster i form av faglig styrkede tjenester
2. Totalt sett kan en ikke påvise klare økonomiske gevinster. Det er imidlertid indikasjoner på at utviklingen går i riktig retning og at det på sikt vil være mulig å oppnå stordriftsfordeler som gir økonomiske gevinster

9 Anbefalinger for videre arbeid og framtidig organisering

9.1 Vurderinger i forhold til den videre driften

Det er behov for enhetlig satsing for å realisere teknologiske gevinster og videreutvikle gode rutiner i tjenestesentrene så vel som i grensesnittet mellom tjenestesenter og bruker

Evalueringsarbeidet har vist at kommunene bruker tjenestesentrene ulikt og at tjenesteavtalene i den sammenheng ikke fungerer som et verktøy for å regulere samarbeidet. Det finnes en elektronisk, webbasert håndbok som delvis er tatt i bruk av Fosen Lønn og Fosen Regnskap (DocMap), men som ikke er i aktivt bruk. Dette vitner om for liten vilje eller evne til å satse på utviklingsprosjekter for å realisere gevinster.

Intervju og spørreundersøkelser ga klare indikasjoner på at brukere i kommunene og tjenesteytere ønsker nettopp fokus på videreutvikling av gode samarbeidsrutiner og beste praksis. Dermed bør en viktig del av satsningen videre være å igangsette forbedringsprosjekter. I tillegg peker flere på at utnyttelsen av IKT-systemene er mangelfulle, da særlig knyttet til at flere oppgaver kan gjøres elektronisk (elektronisk saksbehandling og kommunikasjon mellom kommune og tjenestesenter).

Det har vært liten satsning på kompetanseheving, både under etablering og nå som tjenestesentrene stort sett har kommet i stabil drift. For å realisere gevinster gjennom bruk av ny teknologi, er kompetanse en kritisk faktor. I mange tilfeller må brukere i kommunene læres opp i systemene. Brukerne ønsker også at tjenesteyterne, i tillegg til produksjon, bør ha en rådgivende rolle i forhold til system og beste praksis. Dette forsterker behovet for å satse på kompetanseheving, både blant brukerne men også blant tjenesteyterne som ”superbrukere” av systemene.

Når forbedringsprosjekter settes i gang er det naturlig å fokusere på kjerneproduksjonen først, det vil si lønns- og regnskapsproduksjon. Deretter bør det ses på IKT som er en viktig støtteprosess. I og med at det allerede er kartlagt prosesser innenfor lønns- og regnskapsproduksjon, virker det naturlig å videreføre dette arbeidet med nærmere kartlegging av tidsbruk og arbeidsfordeling mellom kommune og tjenestesenter, og deretter vurdere forbedringsområder i prosessene. Forbedringsarbeidet bør følge prinsippene om kontinuerlig forbedring.

Anbefalinger videre drift

- Enhetlig satsning for å realisere teknologiske gevinster
- Omfordeling av oppgaver relatert til dobbeltarbeid og “gråsoner” for effektiv bruk av tjenestesenter
- Sikre/ fokusere bruk av DocMap som styringsverktøy og kvalitetssikringsverktøy
- Fokus på økt bruk av elektroniske funksjoner, gjøre dette gjennom prosjekter som er målstyrt
- Kompetanseplan som sørger for at den faglige kompetansen ivaretas og utvikles

9.2 Fremtidig organisering

Tjenesteutøvingen kan samlet sett styrkes gjennom å endre organiseringen slik at driften profesjonaliseres og utviklingsaktiviteten er målrettet

Mandatet for denne evalueringen er ikke å vurdere alternative organisasjonsformer, men gi innspill til videre utvikling og belyse organisatoriske konsekvenser av disse. Den største organisatoriske konsekvensen er relatert til tiltak for å sikre mer profesjonell tjenesteutøving. Det er blitt påpekt at det er vanskelig å skape profesjonelle forhold mellom bruker og tjenestesenter fordi man i vertskommunemodellen har ”tynne” grenser mellom tjenestesenter og kommune. Gitt en videreføring av vertskommunemodellen bør det fokuseres på å skape større avstander mellom tjenestesenter og vertskommune. Dette kan eksempelvis gjøres gjennom utvikling av styringsprinsipper. Evalueringen har vist at det er behov for styring etter måleparametere og fokus på å realisere gevinster. Tjenesteavtalene som benyttes i dag oppleves i liten grad som styringsdokumenter, og det er i liten grad etablert andre former for måleindikatorer for tjenestene. Totalt sett gir dette utslag i manglende helhetlig strategisk tenkning og styring mot definerte mål og gevinster.

Evalueringen viser at kommunene står styrket gjennom tjenestesamarbeidet. Kommunene opplever kvalitetsmessig gevinster i tillegg til at samarbeidet har skapt et potensial for økonomiske gevinster. Dette tyder på at tjenestesamarbeid på tvers av kommunene kan være et reelt alternativ til sammenslåing av kommunene.

Skal samarbeidet fungerer er det imidlertid svært viktig å styrke overordnet styring mellom kommunene, ettersom en vesentlig arbeidsmengde nå skjer på tvers av kommunene og styringen ikke naturlig faller inn under kommunenes egne styringsprinsipper. I denne sammenheng har evalueringen vist at prosjekt- og utviklingskompetanse i dag etterspørres som en viktig komplementær kompetanse til det regnskaps- og lønnsfaglige.

Gjennom intervjuer har det kommet signaler om at styringsmodellen i dag gir uklare beslutningsprosesser. Behov for mer definerte prosjektlederroller og tydeligere mandat i faggruppene er foreslått som konkrete tiltak. Samtidig er det klare signaler både på bruker og ledernivå på behov for mer strategisk tenking som favner både - og IKT samarbeidet i sin helhet. For videre organisering av tjenesteseentrene bør man derfor vurdere effekter ved å etablere en felles styringsform. Hvorvidt det bør gjøres større endringer i form av for eksempel ny selskapsmodeller eller samlokalisering av regnskaps- og lønnstjenestene, er ikke behandlet i denne rapporten. Imidlertid vil vi påpeke viktigheten av å videreutvikle samarbeidsrutiner og sørge for at den innsats som legges ned i samarbeidet styres etter felles mål og strategi. Dersom tjenestene utføres i henhold til de krav om kvalitet og effektivitet som kommunene i fellesskap setter er det ikke kritisk med geografisk nærhet til tjenesteseentrene.

Anbefalinger fremtidig organisering

- Vurdere å skape større avstand mellom tjenesteseenter og vertskommune for å etterleve behov for mer profesjonelt samarbeid mellom bruker og tjenesteyter
- Behov for å vurdere organiseringen av samarbeidet for å gi klarere strategisk styring, herunder selskapsmodell
- Vurdere en styringsmodell der strategiske måleparametere inngår
- Bedre samarbeidsrutinene mellom tjenesteseentrene og vurdere felles strategi
- Avklare fremtidig mandat og rolle til faggruppene
- Etablere prosjekt- og utviklingskompetanse for å sikre god gjennomføring av fremtidige prosjekter

10 Kildehenvisning

1. Utredning om samarbeid innen økonomiområdet, utredningsrapport, 10. desember, 2002. Geir Aune, Tormod Haltstrand, Odd Harsvik, Ole Kristian Strand.
2. Fosen Regionråd - samordning av administrative tjenester - utredningsrapport. juli 2003. Ergo Runit.
3. <http://www.ssb.no/kostra>
4. <http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=37887>
5. Gruppeintervju med ansatte i kommunene Bjugn, Ørland, Rissa, Åfjord, Leksvik, Mosvik, Roan.
6. Spørreundersøkelse blant ansatte på Fosen Regnskap, Fosen Lønn og Fosen IKT.
7. Spørreundersøkelse blant henvisere, attestanter, rådmann, personalsjef, økonomisjef, økonomi- og personalmedarbeidere i kommunene Bjugn, Ørland, Rissa, Åfjord, Leksvik, Mosvik, Roan.
8. Spørreundersøkelse blant anstte ved Fosen Lønn, Fosen Regnskap, Fosen IKT.
9. Ernst & Youngs benchmarkbase med nøkkeltall fra 32 større private selskap.



ERNST & YOUNG AS

www.ey.no

© 2007 Ernst & Young AS
All Rights Reserved.
Ernst & Young is a
registered trademark.