



Notat til Statsrevisorerne om
benchmarking af regionernes
ledelse og administration

September
2010

revision

revision

revision

Benchmarking af regionernes ledelse og administration

14. september 2010

RN A307/10

I. Indledning

1. Jeg omtalte i mit notat til Statsrevisorerne af 7. juni 2010, at jeg ville udarbejde et notat om benchmarking af regionernes ledelse og administration. Notatet ville indeholde oplysninger om, i hvilken udstrækning regionerne selv udarbejder nøgletal og gennemfører benchmarking på administrationsområdet. Derefter ville jeg søge at vurdere, om der er behov for yderligere nøgletal på området, og hvordan en eventuel revisionsmæssig undersøgelse ville kunne tilrettelægges.

2. Notatet er baseret på oplysninger fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Danske Regioner. Der er også hentet oplysninger fra Det Fælleskommunale Løndatakontor, som bl.a. udarbejder løn- og personalestatistikker for kommuner og regioner.

3. Regionerne varetager en række opgaver inden for sundhed, det sociale område og regional udvikling. Regionerne løser i den forbindelse forskellige administrative opgaver, hvor formålet er at styre og lede disse institutioner og opgaver mv. Administrative opgaver er fx bogholderi, lønadministration, personaleadministration, kommunikation og it.

4. I notatet skelnes der mellem administrative opgaver i relation til at styre og lede regionerne og administrative opgaver, der vedrører løsning af de faglige opgaver. Eksempler på administrative, sundhedsfaglige opgaver er fx journalføring, patient- og aktivitetsregistrering og planlægning af aktiviteter. Denne type af administrative opgaver er ikke omfattet af notatet.

5. I aftalen mellem regeringen og Danske Regioner om regionernes økonomi for 2011 er parterne enige om, at der skal ske en omprioritering, hvorved der kan frigøres resurser på det administrative område ved bl.a. at effektivisere administrationen i regionerne. Endvidere er parterne enige om, at antallet af administrativt ansatte fremadrettet bør falde i forhold til det samlede antal ansatte. I aftalen er der enighed om, at regionerne gennemfører en omprioritering med fokus på de administrative udgifter for 12 mio. kr. i 2011, 25 mio. kr. i 2012 og 50 mio. kr. i 2013 for de dele af de regionale driftsudgifter, der ikke vedrører sundhed.

II. Generelt om benchmarking og udfordringerne heri

6. Regionernes administrative opgaver kan helt eller delvist være placeret decentralt på sygehuse og institutioner. Sekretariatsbetjening af regionsrådet er som den eneste opgave i sagens natur hovedsageligt placeret centralt i regionerne. Det er en udfordring at definere og afgrænse sammenlignelige områder i en benchmarking, fordi regionerne har organiseret sig forskelligt, ligesom graden af decentralisering af de administrative opgaver kan variere regionerne imellem.

Endvidere kan tolkning af resultaterne af en benchmarking kompliceres af, at der er forskel på regionerne med hensyn til antal indbyggere, geografisk udstrækning, befolkningssammensætning mv. og derved også vilkårene for løsning af regionens opgaver. Når nøgletal defineres og resultater analyseres, skal disse forskelle derfor tages i betragtning.

III. Nøgletal og gennemførte benchmarkinganalyser af ledelse og administration

7. Regionerne har ikke hidtil gennemført systematisk benchmarking af ledelse og administration på tværs af regionerne. Der er heller ikke eksempler på systematiske analyser af nøgletal.

8. Rigsrevisionen er blevet bekendt med 3 enkeltstående analyser, hvor der er foretaget benchmarking af regionernes administration. Analyserne tager udgangspunkt i antallet af stillingskategorier og udgifter til lønsum på udvalgte områder.

9. Danske Regioner offentliggjorde i marts 2008 rapporten "Styr på regionerne – regionernes økonomi i 2008", hvori de sammenholder regionernes udgifter i 2007 til administration med andre offentlige og private virksomheder. Analysen forsøger at indkredse, hvor mange stillingskategorier der har administrative opgaver. Andelen af det administrative personale opgøres, uanset om personalet er beskæftiget i den centrale forvaltning, på sygehuse eller på andre institutioner. I analysen indgår ikke administrative funktioner, der varetages som led i løsning af de faglige opgaver, fx lægesekretær opgaver.

10. Styregruppen for Tværoffentlige Samarbejder (STS) besluttede i forlængelse af økonomiaftalen mellem regeringen og Danske Regioner for 2008 at gennemføre en analyse af områderne løn, økonomi, it og it-infrastruktur. Områderne er nedbrudt i opgaver og processer, hvor resurseforbruget er opgjort i årsværk og videre omsat til kroner. Der blev også gennemført en analyse for nærmere at kunne beskrive konstaterede forskelle regionerne imellem. Forskellene blev fx henført til forskelle i antal kreditorfakturaer og henvendelser til it-servicedesk. Resurseforbruget er også sammenlignet med tilsvarende områder i staten. Rapporten foreligger i udkast.

11. I Finansministeriets "Budgetredegørelse 2010" er antallet af administrativt ansatte i regionerne opgjort for perioden 2007-2009. Nøgletallene er baseret på stillingskategorier, som udelukkende har administrative opgaver, dvs. akademikere (ekskl. sundheds- og naturfagligt personale), chefer samt kontor- og it-personale.

IV. Tilgængelige nøgletal og eksempel på benchmarking i perioden 2007-2010

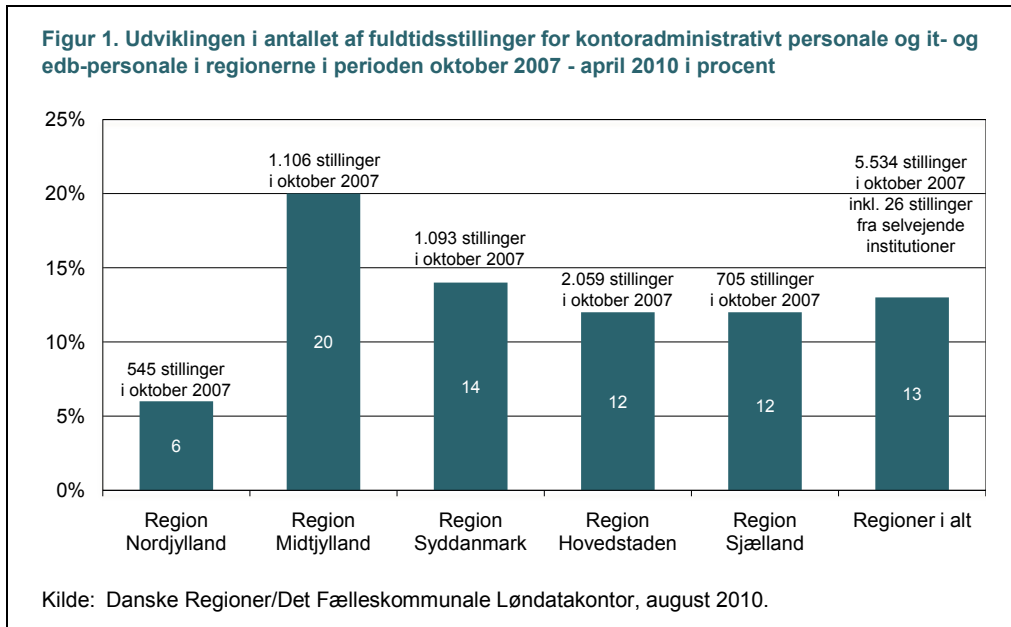
12. I det følgende redegøres for nogle af de centrale tal i ovenstående materiale, suppleret med materiale indhentet af Rigsrevisionen, bl.a. fra Det Fælleskommunale Løndatakontor og fra Finansministeriets "Budgetredegørelse 2010".

13. Det skal fremhæves, at de nærmere årsager og eventuelle regionsspecifikke forhold ikke er analyseret eller taget i betragtning i de viste resultater. Danske Regioner har oplyst, at fx en stigning i antallet af chefer ikke nødvendigvis er udtryk for en stigning i antallet af personer med en administrativ cheffunktion. De data, som er anvendt i notatet, bygger på de ansattes indplacering efter overenskomstmæssige tilhørsforhold og ikke efter fx funktion. Derfor kan en stigning i registrerede personer på en given overenskomst (fx aftalen for administrative chefer) have noget at gøre med, at stillinger ændrer overenskomstgrundlag. Danske Regioner nævner fx, at Region Hovedstaden fortsat konverterer stillinger fra overenskomststrukturen i H:S til den regionale struktur og dermed bl.a. til cheftalen.

14. Ifølge "Budgetredegørelse 2010" er antallet af administrativt ansatte i regionerne steget med 16 % i perioden 2007-2009. Stigningen er mere end dobbelt så stor som den samlede vækst i antal af ansatte i regionerne (7 %) i samme periode. Der er store forskelle i det administrative personaleforbrug regionerne imellem, og væksten svinger fra en stigning på 24 % i Region Midtjylland til 13 % i Region Syddanmark. Budgetredegørelsen viser, at stig-

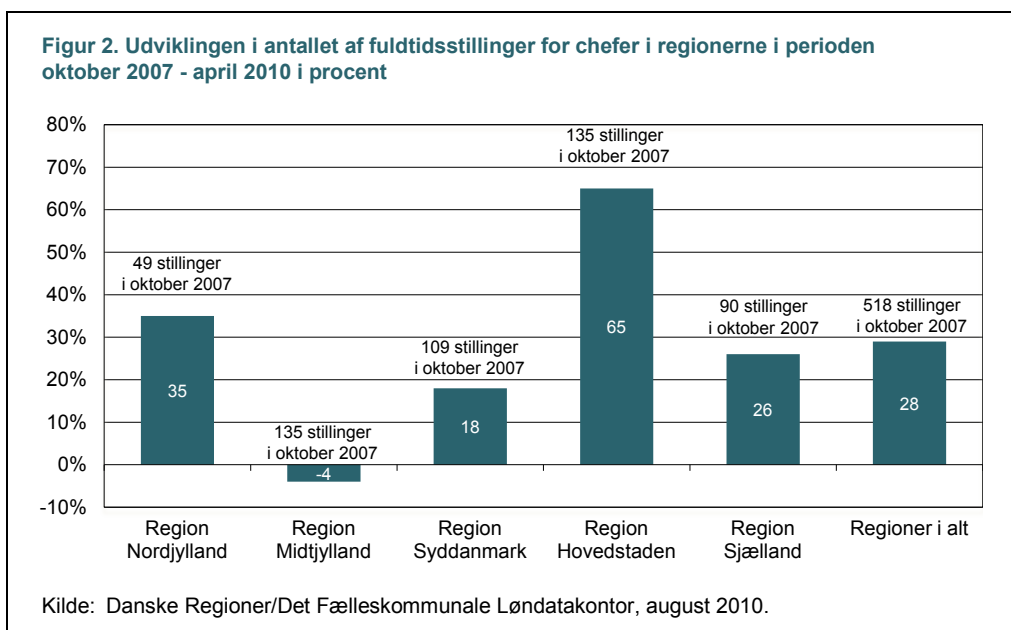
ningen i antallet af administrativt ansatte i regionerne i perioden 2007-2009 i alt har medført en stigning i lønomkostninger fra 3,7 mia. kr. til 4,4 mia. kr., svarende til 19,7 %.

15. I figur 1 vises udviklingen i antallet af fuldtidsstillinger for kontoradministrativt personale og it- og edb-personale i regionerne i perioden oktober 2007 - april 2010.



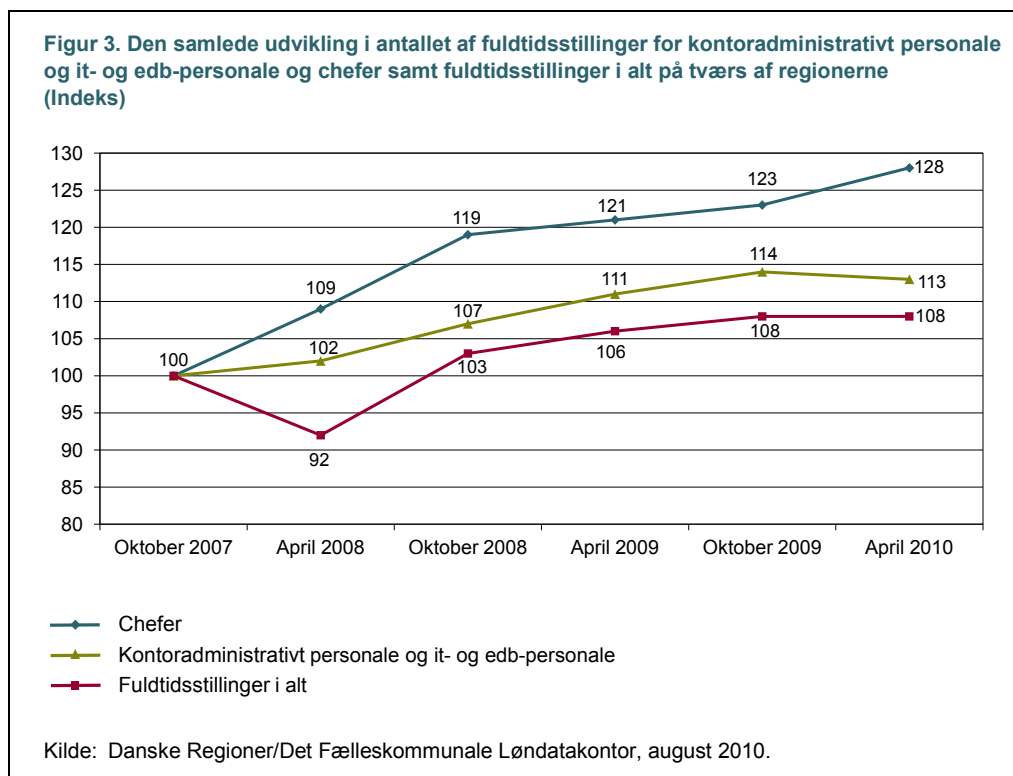
Det fremgår af figur 1, at udviklingen i antallet af fuldtidsstillinger for kontoradministrativt personale og it- og edb-personale er steget 13 % for regionerne i perioden. Region Nordjylland, Region Hovedstaden og Region Sjælland ligger under gennemsnittet, mens Region Midtjylland og Region Syddanmark ligger over gennemsnittet. Region Nordjylland viser den laveste vækst på 6 %, mens Region Midtjylland viser en vækst på 20 %.

Figur 2 viser udviklingen i antallet af fuldtidsstillinger for chefer i regionerne i perioden oktober 2007 - april 2010.



Figur 2 viser, at udviklingen i antallet af fuldtidsstillinger for chefer er 28 % for regionerne. Region Midtjylland, Region Syddanmark og Region Sjælland ligger under gennemsnittet, mens Region Nordjylland og Region Hovedstaden ligger over gennemsnittet. Region Midtjylland viser et fald på 4 %, og Region Hovedstaden viser den højeste stigning på 65 %.

16. Den samlede stigning for regionerne i antallet af fuldtidsstillinger for kontoradministrativt personale og it- og edb-personale samt chefer er i figur 3 vist sammen med udviklingen i antallet af fuldtidsstillinger samlet for regionerne. Udviklingen er vist halvårligt i perioden oktober 2007 - april 2010.



Det fremgår af figur 3, at antallet af fuldtidsstillinger for chefer er steget 28 %, mens antallet af fuldtidsstillinger i alt er steget 8 % i perioden oktober 2007 - april 2010. Antallet af fuldtidsstillinger for kontoradministrativt personale og it- og edb-personale er steget 13 % i samme periode. Faldet i antal fuldtidsstillinger i regionerne, der ses fra oktober 2007 til april 2008, skyldes strejken på sygehusene i foråret/sommeren 2008. Strejken omfattede sygeplejersker, radiografer og jordmødre etc. og ikke chefer eller kontoradministrativt personale og it-personale. Data er baseret på indberetninger til lønsystemerne, og som følge af, at det strejkeramte personale ikke fik løn under konflikten, er beskæftigelsestallene for april 2008 lavere.

V. Tilrettelæggelse af en undersøgelse om regionernes ledelse og administration

17. Ovenstående viser, at det er muligt at gennemføre benchmarking af ledelse og administration i regionerne, og at der foreligger nøgletal for antallet af stillinger, som ved bearbejdning kan anvendes til benchmarking.

18. Danske Regioner har efter drøftelse med Rigsrevisionen oplyst, at de vil gennemføre en benchmarking med følgende 2 hovedvinkler:

- 1) Benchmarking af regionernes ledelse og administration med udgangspunkt i eksisterende data, herunder:
 - andel af stillinger og udgifter til løn, der er kategoriseret som kontoradministration og it-stillinger, i forhold til det samlede antal stillinger
 - andel af administrative chefstillinger og udgifter til lønninger i forhold til det samlede antal stillinger.
- 2) Benchmarking af regionernes ledelse og administration på områder, hvor opgaverne er entydigt defineret. Nøgletallene er ikke umiddelbart tilgængelige, og Danske Regioner vil samarbejde med regionerne om indhentning af data.

19. Rigsrevisionen har desuden peget på, at det kunne være væsentligt at få belyst andelen af administrative medarbejdere og lønudgifter i regionerne baseret på et skøn over andelen af administration i andre relevante stillingskategorier.

Danske Regioner har hertil oplyst, at de ikke vurderer, at en sådan analyse kan foretages ud fra de eksisterende data, men at en analyse må baseres på en arbitrær vurdering af det administrative indhold i den enkelte stillingskategori. Det er Danske Regioners vurdering, at en sådan analyse ikke står mål med indsatsen. Rigsrevisionen er enig i, at benchmarking bør foretages på baggrund af kvalificeret datagrundlag. Rigsrevisionen finder dog, at regionerne i de fremtidige overvejelser om udvikling af grundlaget for benchmarking og nøgletal bør inddrage muligheden for at belyse dette område.

I undersøgelsen vil indgå oplysninger, der er med til at forklare forskelle i nøgletallene, herunder en beskrivelse af regionerne og den organisatoriske opbygning.

Danske Regioner har oplyst, at det for dem er et stærkt hensyn, at nøgletallene er anvendelige i regionerne, og at de efterfølgende kan genskabes og genkendes lokalt.

20. Regionernes administrative opgaver kan umiddelbart defineres på nedenstående områder, som kan indgå i benchmarkingen. Områderne er karakteriseret ved, at det er forholdsvist let at definere og afgrænse opgaverne og kortlægge den organisatoriske forankring, herunder hvorvidt opgaverne bliver løst centralt eller decentralt. Områderne inkl. eksempler på opgaver er:

- *Regionsrådsbetjening*. Det er opgaver som forberedelse og afvikling af regionsrådsmøder, sekretærfunktion for regionsrådsformand, udarbejdelse af dagsorden og referater fra direktionsmøder.
- *HR*. Det er opgaver som administration af efter- og videreuddannelse af personale, afholdelse af konferencer og temadage, rekruttering af personale, lønadministration og arbejdsmiljø.
- *Kommunikation*. Det er opgaver som udgivelse af personaleblade, opdatering af regions hjemmeside/intranet, pressekontakt og pressemeddelelser.
- *Økonomi*. Det er opgaver som overordnet budgetlægning for hele regionen og overordnet regnskabsføring for regionen.
- *It*. Det er opgaver som overordnet drift og vedligeholdelse af it-systemerne, supportydelser til brugerne af it-systemerne og projekter på it-området.

Med undtagelse af betjeningen af regionsrådet bliver opgaverne løst både centralt i regionen og helt eller delvist decentralt på sygehuse og andre institutioner. Undersøgelsen kan også inddrage opgaver, som løses af fællesregionale organer, herunder Danske Regioner, eller som er udlagt til private.

Der medtages ikke områder, hvor der er administrative opgaver i direkte relation til løsning af den sundhedsfaglige opgave, fx journalføring, booking af aftaler, vagtplanlægning mv.

21. Danske Regioner har oplyst, at de i selve tilrettelæggelsen af undersøgelsen vil inddrage de områder, der giver den bedst mulige og mest anvendelige benchmarking af regionernes ledelse og administration.

Jeg finder det tilfredsstillende, at Danske Regioner vil tilrettelægge undersøgelsen, så den giver det bedste afsæt for videndeling mellem regionerne om anvendelsen af resurser til administration og ledelse.

VI. Afslutning

22. Jeg har i notatet redegjort for, at regionerne ikke hidtil har gennemført systematisk benchmarking på administrationsområdet, men at det er muligt at tilrettelægge en undersøgelse baseret på dels nøgletal, som allerede findes, dels på områder, som forventes at være mulige at kortlægge på trods af regionernes forskelligheder.

Jeg finder det tilfredsstillende, at Danske Regioner nu selv vil gennemføre en benchmarking af regionernes ledelse og administration. Jeg vil i et kommende notat orientere Statsrevisorerne om resultatet af Danske Regioners benchmarking.

Det er min opfattelse, at Danske Regioner løbende bør være opmærksom på mulighederne for at gennemføre benchmarking og på at udbygge mulighederne for udarbejdelse af nøgletal til brug for regionerne. Regionerne bør endvidere af egen drift bruge de muligheder for erfaringsudveksling og læring, som benchmarking indebærer.

Henrik Otbo