

6.4

Administrationsområdet i Region Midtjylland og andre regioner



Dato 18.01.2008

Carsten Tinggaard Nielsen

Tel. +45 8728 5410

Carsten.tinggaard-nielsen@stab.rm.dk

0. Formål og resumé

Det er en forudsætning for økonomiaftalen mellem regeringen og Danske Regioner, at regionerne fortsat søger efter muligheder for at bruge ressourcer optimalt. Dette gælder også det administrative område

I dette notat vil der kort blive givet en vurdering af Region Midtjyllands administrations størrelse set i relation til andre Regioner.

Indledningsvist vil der kort blive redegjort for hvorledes administrationens størrelse og budget er blevet fastlagt i Region Midtjylland samt de budget- og økonomistyringsprincipper der gælder.

Herudover vil der, for at sammenligne regionens administrative budget med andre regioner, blive redegjort for konklusionerne i henholdsvis en undersøgelse fortaget af Region Syddanmark og en helt ny analysemetode anvendt i Danske Regioners budgetanalyse.

Danske Regioners analyse er endnu ikke offentliggjort. Det er aftalt med Danske Regioner, at talmaterialet kan anvendes i denne beskrivelse.

De 2 analyser tager 2 forskellige metodiske indfaldsvinkler til at belyse de administrative udgifter:

1. Den første analysemetode tager udgangspunkt i Budget og regnskabssystemets kontoplan. Denne model medtager enten de centralt placerede administrationsudgifter eller centralt budgetterede administrationsudgifter på sundhedsområdet. Denne model medtager således ikke administrationsudgifter på hospitaler og institutioner.
2. Den anden analysemodel er en relativ ny metode som tager udgangspunkt i stillingskategorier, som defineres som administrative stilling. Denne model opsamler antallet af

administrative stillinger ned gennem hele organisationen. Også ud på hospitaler og institutioner. Derimod kan denne analysemetode selvsagt ikke tage højde for øvrige udgifter f.eks. it-udgifter.

Der vises følgende tendenser:

- Region Midtjyllands administrationsbudget er videreført fra de tidligere amter korrigeret for opgaveændringer mellem stat, amter/regioner og kommuner. At der allerede i forbindelse med etableringen af Regions Midtjyllands administrationsbudget er foretaget besparelser på personaleområdet, og at der således er høstet visse stordriftsfordele ved dannelsen af regionen.
- Region Midtjylland har ligeledes besluttet, at iværksætte flere udrednings- og analysearbejder for bl.a. at sikre effektiv administration. Det være sig bl.a. evaluering af regionens organisationsplan, løn- og personaleområdet, regnskabsfunktionen, bygningsområdet og it-området.
- Region Syddanmarks Benchmarking Analyse på det administrative område, som blev lavet i forbindelse med udarbejdelsen af Budget 2008, indikerer: at Region Midtjylland samlede administrative udgifter ligger under gennemsnittet – tenderende mod den lave ende af de 5 regioner samt at Region Midtjyllands administrative udgifter på sundhed ligeledes ligger under gennemsnittet – og også tenderer mod den lave ende af de 5 regioner
- Danske Regioners analyse af de administrative stillinger i regionerne indikerer samme tendens dvs. at Region Midtjyllands administrative udgifter ligger på gennemsnittet. Herudover viser analysen, at de administrative udgifter i regionerne ligger relativt lavt set i sammenligning med andre offentlige myndigheder.

Det bemærkes, at man skal være varsom med at drage for skarpe konklusioner ud fra analyserne.

1. Region Midtjyllands administrationsbudget

Det administrative budget er dannet med udgangspunkt i de administrative opgaver der blev overført fra Viborg Amt, Ringkjøbing Amt, Århus Amt og Vejle Amt til Regions Midtjylland.

Region Midtjyllands administrative budget blev baseret på Forberedelsesudvalgets reviderede udkast til organisationsplan som blev forelagt den 8. marts 2006. Dvs. efter kommunernes tilsagn om overtagelse af sociale institutioner som foranledigede justeringer af organisationsplanen.

Organiseringen blev og er således baseret på, at der etableres et regionshus i Viborg, som primært varetager strategisk-koordinerende opgaver. Funktioner af mere operationel karakter eller hvis nærhed til et bestemt geografisk område er vigtig blev placeret i 3 decentrale regionshuse i henholdsvis Århus, Horsens og Holstebro.

1.1 Administrationsbudgettet i budget 2007 og budget 2008

Budgettets kapitel Administration m.v. indeholder i princippet 3 områder, som svarer til de 3 bevillingsområder:

- Politisk organisation
- Sekretariat og forvaltninger (sektor og fællesadministration)
- Tjenestemandspensioner

Politisk Organisation er dækker udgifter til regionsrådsmedlemmernes virksomhed herunder vederlag, deltagelse i udvalg og møder samt it.

Sekretariat og forvaltninger (sektor og fællesadministration) indeholder udgifter til administrative udgifter og personale ansat i sektoradministrationerne samt Fællesstabene samt andre udgifter i relation hertil.

Tjenestemandspensioner er dels de nettoudgifter regionen har til tjenestemænd der fratræder efter 1. januar 2007. Udgiften til hensættelser vil hertil være stigende de kommende år. Herudover er der udgifter til Tjenestemænd der er fratrukket før 1.1.2007, som refunderes af staten og hvor nettoudgiften er 0.

I tabel 1 fremgår til orientering de samlede udgifter til Administration m.v. for henholdsvis budget 2007 og budget 2008.

Tabel 1 Administration m.v. (nettoomkostninger)

Mio. kr., 2008 – pris- og lønniveau	Budget 2007	Budget 2008
Sundhed	143,487	109,624
Psykiatri og Social	56,482	46,364
- Behandlingspsykiatri	14,944	12,049
- Social- og specialundervisning	41,538	34,314
Regional Udvikling	46,201	51,136
Fælles administration	387,075	385,297
Administration i alt	633,245	592,420
Politisk organisation	11,590	11,590
Tjenestemandspensioner	5,000	26,363
Administration m.v. i alt	649,835	630,373

Note: Af tabel 2 fremgår det, at der sket et fald i de administrative udgifter fra budget 2007 til 2008. Dette skyldes primært, at visse udgifter rent teknisk er flyttet. Det drejer sig kort fortalt om Center for Folkesundhed og Center for kvalitetsudvikling, visse budget og regnskabsmæssige ændringer på Psykiatri og Social. Herudover er der budgetlagt med en stigning i budgettet til tjenestemandspensioner samt et fald som følge af bortfald af engangsudgifter i 2008. (Der henvises i øvrigt til bemærkningerne i budget 2008.)

Administration m.v. udgør ca. i 2008 3% af de samlede driftsudgifter i Region Midtjylland.

Bevillings- og budgetstyringen på administrationsområdet baserer sig på princippet om *totalrammestyling*. Dette indebærer, at bevillingshaveren ved budgetafgivelse får ansvaret for en bevilling, og at der samtidig gives bevillingshaver frihed til at disponere den afgivne bevilling under hensyntagen til, at de materielle budgetforudsætninger er opfyldt.

I bilag 1 er der kort redegjort for de budgetteringsprincipper som er anvendt på administration m.v.

1.2 Allerede foretagne personalebesparelser i budget 2007 og 2008.

Der er ud over de i afsnit 1.1 anførte tekniske justeringer foretaget reelle nedjusteringer af administrationsbudgettet. Dette er sket ved besparelser på personalsiden siden i forhold til den reviderede organisationsplan. I nedenstående tabel 2 fremgår det man kunne kalde "tekniske justeringer mellem konti" samt "reelle besparelser" i forbindelse med vedtagelsen af henholdsvis budget 2007 og budget 2008.

Tabel 2: Tekniske justeringer og reelle besparelser i budget 2007 og budget 2008

Udgangspunkt og ændringer jf. Budget 2007 og Budget 2008		Normerede stillinger i alt
Organisationsplanens samlede normering pr. 8. marts 2006 (Jf. budget 2007)		823
Budget 2007:	<ul style="list-style-type: none"> Tekniske justeringer mellem konti (netto) Reelle besparelser 2) 	-98 -36
I alt		689
Budget 2008:	<ul style="list-style-type: none"> Tekniske justeringer mellem konti (netto) Reelle besparelser 	-44 3
I alt		648

1) Heraf var 6 stillinger som følge af Rammeaftalen med kommunerne

Som det fremgår af tabel 2 ovenfor er der allerede i forbindelse med etableringen af regionen og i specielt i budget 2007 sket reelle besparelser på det administrative område svarende til ca. 30 normerede stillinger. Dvs. en besparelse på antallet af stillinger på ca. 4 %.

2. Benchmarking analyse af regionernes administrationsbudgetter 2008, Region Syddanmark

I forbindelse med budgetlægningen for 2008 gennemførte Region Syddanmark økonomiområdet om, at foretage en opgørelse af regionens administrationsbudgetter i forhold til andre regioner.

Sammenligning af budgetterne er lavet på baggrund af bruttodriftsudgifter til henholdsvis de samlede administrative udgifter og udgifter til sundhed

Region Syddanmarks analyse viser følgende vedr. de samlede administrative udgifter i budget 2008:

Tabel 3: Samlede administrative udgifter

Budget 2008	Region Syddanmark	Region Hovedstaden	Region Sjælland	Region Midtjylland	Region Nordjylland	Gennemsnit
I alt drift	21.777	31.305	14.766	20.816	9.519	97.583
Adm. inkl. stabe	553	1.041	467	628	360	3050
Adm. i % af drift	2,61 %	3,33 %	3,16	3,02	3,79	3,13
Pr. indb. kr. 1)	18.263	19.762	18.665	17.471	17.122	18.475

Kilde: Region Syddanmark, Sammenligning af administrationsbudgetter i regionerne af 10.09.2007

1) Der er tale om driftsudgifter i alt samt administrations inkl. stabe divideret med antal indbyggere

Af tabel 3 fremgår det at Region Midtjylland af de samlede administrative udgifter i % af drift ligger på 3,02 - og er under gennemsnittet på 3,13 for alle regioner. Herudover er udgifter i alt (drift og administration) pr. indbygger, ligeledes i den lave ende - 17.471 kr. pr. indbygger mod gennemsnitligt 18.475 kr. pr. indbygger .

Tabel 4: Administrative udgifter på Sundhed

Budget 2008	Region Syddanmark	Region Hovedstaden	Region Sjælland	Region Midtjylland	Region Nordjylland	Gennemsnit
I alt drift	19.722	29.617	13.670	19.213	8.687	90.909
Adm. inkl. stabe	418	951	386	508	304	2.568
Adm. i % af drift	2,12	3,21	2,82	2,65	3,50	2,82
Adm. kr. pr. indb. 2)	351	581	473	414	528	471

Kilde: Region Syddanmark, Sammenligning af administrationsbudgetter i regionerne af 10.09.2007

2) Der er tale om administrations udgifter inkl. stabe divideret med antal indbyggere

Af tabel 4 fremgår det at Region Midtjylland af de samlede administrative udgifter inkl. stabe på sundhedsområder (hovedkonto 1) i % af drift ligger på 2,65 % - og er under gennemsnittet på 2,82 for alle regioner. Det bemærkes, at gennemsnittet i væsentlig grad påvirkes af den lave %-sats i Region Syddanmark, men at Region Midtjylland under alle omstændigheder ligger i den administrativt billigste del af regionerne. De administrative udgifter pr. indbygger ligger ligeledes i den lave ende - 414 kr. pr. indbygger mod gennemsnitligt 471 kr. pr. indbygger.

3. Danske Regioners model og metode til analyse af administrationernes størrelse i regionerne

Danske Regioner er i øjeblikket i gang med at lave en Budgetredegørelse, hvor der b.la. er lavet en analyse som vil indgå i budgetredegørelsen. I denne analyse vil de fem regioners administrationsstørrelse blive sammenlignet indbyrdes. Derudover vil regionernes samlede administrationsmængde blive sammenlignet med andre offentlige myndigheder mv.

Den anvendte metode i Budgetredegørelsen til opgørelse af administrationens størrelse er en ny metode. Og den forsøger, at tage højde for det grundlæggende problem vedr. administrationens placering centralt eller decentralt i organisationen. Der er alt det problem, at nogle organisationer har organiseret sig forskelligt, hvilket har og vanskeliggør sammenligninger.

Administrationsmængden i regionerne er ved denne nye metode optalt ved at se på antal *administrative stillinger* i regionerne.¹ Metoden har før hen været brugt til at opgøre administrationsmængden i kommunerne før kommunalreformen i en videnskabelig publikation af Jens Blom-Hansen og Brian Larsen (Blom-Hansen & Larsen 2005). Optællingen og sammenligningen af antal administrative stillinger på både det centrale og decentrale niveau

¹ Kort fortalt er antallet af administrative stillinger opgjort ved, at definere hvilke stillingskategorier som opfattes som administrative stillinger. Herefter er alle stillinger, defineret som administrative stillinger fundet i hele organisationen. Derved er de administrative "udgifter" opgjort - set i forhold til det samlede antal stillinger.

overkommer de problemer, der vil være ved en sammenligning af udgifter i budget- og regnskabssystemet, som var grundlaget for analysen i afsnit 2.

Regioner:

I nedenstående tabel 3 fremgår resultatet af analysen af administrationernes størrelse i de enkelte regioner.

Tabel 5: Administrative stillinger i regionerne

Region	Antal adm. medarbejdere	Total antal medarbejdere	Adm. Medarbejdere / To antal medarbejdere
Region Hovedstaden	2.587	35.747	7,2 %
Region Sjælland	1.038	15.413	6,7 %
Region Syddanmark	1.603	24.989	6,4 %
Region Midtjylland	1.783	26.251	6,8 %
Region Nordjylland	761	11.955	6,4 %
I alt	7.772	114.280	6,8 %

Kilde: Særkørsel fra Det Fælleskommunale LønDatakontor (FLD) Regioner – udkast til Budgetredegørelse 2008

Samlet er andelen af administrative medarbejdere i regionerne således 7,0 pct. Region Syddanmark har den laveste administrationsgrad målt i forhold til det samlede antal medarbejdere, og Region Hovedstaden har den højeste. Men generelt er forskellene mellem regionerne små, [og mindre end man f.eks. ser dem mellem kommuner].

Region Midtjylland ligger i denne analyse lige på gennemsnittet på 6,8 %.

Andre offentlige myndigheder:

Det er vanskeligt direkte at sammenligne med andre offentlige myndigheder, fordi der er forskel på de opgaver som udføres. Staten har i sagens natur væsentligt mere administrativt personale end regioner og kommuner, fordi de statslige direktorater og styrelser netop beskæftiger sig med administration i stedet for velfærd og borgernær service.

Hertil kommer at datagrundlaget varierer mellem områderne. Alle eksisterende opgørelser og undersøgelser peger dog på, at regionerne har en meget lille administration sammenlignet med andre offentlige myndigheder mv., jf. tabel 6.

Tabel 6: Administration i regionerne ifht. andre myndigheder og private

Myndighed	Antal adm. medarbejdere	Total antal medarbejdere	Adm. Medarbejdere / total
	Årsværk	Årsværk	Procent
Regioner	7.772	114.354	6,8 %
Kommuner 2004 ¹⁾	49.215	337.159	14,6 %
Politi – 2007 ²⁾	2.065	14.125	13,2 %
Offentlig administration hele landet ³⁾	166.815	1.029.779	16,2 %
Arriva ⁴⁾	274	4.418	6,2 %

Kilde: Danske Regioner – udkast til Budgetredegørelse 2008

1-4) Se noter vedr. data bagerst i bilag 2

4. Ricisi ved for stor fokus på nedbringelse af mængden af administrativt personale.

Det skal afslutningsvist bemærkes, at det er vanskeligt at sammenligne administrative udgifter i forskellige organisationer. Et væsentligt element heri er, at det kan være svært at definere hvad der er administrative udgifter og hvad der er alm. driftsmæssige udgifter. Herudover er der stor forskel på hvordan man har organiseret sig i forskellige organisationer. Nogle organisationer har en meget decentral struktur og andre løser opgaverne mere centralt.

Et element i relation hertil er, at der kan være visse ricisi ved at have for stor fokus på nedbringelsen af administrative ressource set i relation til de alm. driftsmæssige ressourcer.

En forbedret arbejdsdeling mellem administrativt personale og personale, der tager sig af borgernære opgaver og en sikker effektiv administration skal selvfølgelig løbende være et fokusområde i regionen i fremtiden. Herudover må der fortsat være en fokus på om de administrative funktioner skal ligge decentralt eller mest hensigtsmæssigt kan centraliseres.

Der har i den seneste tid været fokus på lægers og andre sundhedsfaggruppers anvendelse af tid på opgaver, der ikke har et strengt sundhedsfagligt sigte. For eksempel bruger læger en stor del af arbejdsdagen på at registrere og dokumentere deres arbejde, uden at det har et strengt lægefagligt sigte. En anden faktor er lægernes arbejde med forskellige IT-systemer, der af tekniske årsager kan være tidskrævende. Planlægning af daglige rutiner er en anden tidskrævende faktor i lægernes hverdag. Lægerne påpeger behovet for, at andre faggrupper går ind og overtager disse opgaver (Ugeskrift for læger 2007, nr. 50). Inden for medicinsk behandling af kræft har læger anslået, at på en almindelig klinisk afdeling går 20 pct. af arbejdsdagen med administration, registreringer, elektronisk rekvisition og elektronisk registrering af medicin (DMCG og Kræftens bekæmpelse 2006).

Et stop for tilførslen af nye administrative medarbejdere vil medføre, at den naturlige og hensigtsmæssige arbejdsglidning mellem sundhedsfagligt og administrativt personale vil blive bremset eller helt ophøre.

Region Midtjyllands størrelse medfører ydermere, at der eksempelvis er kapacitet til at foretage personaleudviklende opgaver i regionalt regi i stedet for at købe ydelserne eksternt, dvs. *outsource* sådanne ydelser til fx konsulentfirmaer. Der er en række fordele ved, at

sådanne projekter forankres internt i regionen. Projekterne bliver billigere og der oparbejdes en kompetenceberedskab i regionerne, der kan trækkes på i det daglige arbejde.

Et andet eksempel på at det kan være hensigtsmæssigt ikke at beskære de administrative udgifter kan være på IT-området. Eksempelvis vil en forøgelse af udgifterne til nye og effektive IT-løsninger - isoleret set - se ud som en merudgift. Men det kan vise sig at være en hensigtsmæssig disposition, idet mere effektive IT-systemer kan give en mere effektiv drift, ved at læger og sygeplejersker ikke skal bruge forholdsmæssig meget tid på administrative opgaver og dermed kan frigøres til de primære funktioner.

En nedskæring af administrative ressourcer kan betyde, at sygehusene i stedet vælger at købe administrative ydelser eksternt. Ydelserne vil i en sådan situation blive konteret på driftskonti, hvor sådan udgifter ikke kan identificeres som administrative omkostninger. Dette medfører imidlertid ikke et reelt fald i regionernes administration eller et kvalitetsløft af de aktiviteter, som regionerne kan sætte i gang.

5. Initiativer for mere effektiv administration i Region Midtjylland

Afslutningsvist skal det nævnes, at Region Midtjylland i forbindelse med vedtagelsen af den reviderede organisationsplan er i gang med at se nærmere på om og evt. hvorledes der kan sikres effektive administrative funktioner.

Det drejer sig om følgende områder:

For det første, har Regionsrådet i forbindelse med vedtagelsen af budget 2008 fremrykket den planlagte *evaluering organisationsplanen* for Region Midtjylland, således at evalueringen vil ske inden udgangen af 2008.

For det andet er der med sigte på at optimere opgaveløsningen på *løn- og personaleområdet*, både i forhold til kvaliteten i opgaveløsningen og i forhold til ressourceforbruget, i samarbejde med Rambøll Management iværksat et udredningsarbejde. Udredningsarbejdet har skullet belyse fordele og ulemper ved forskellige måder at organisere området på i forhold til organisatoriske kriterier som decentralisering, bæredygtighed, effektivitet og sammenhængskraft.

For det tredje skal der ses nærmere på *regnskabsfunktionen*. Denne funktion er i en hastig forandringsproces blandt andet som følge af budget og regnskabsreformen og indførelsen af digitaliserede forretningsgang. Der skal ses på fordel og ulemper ved en evt. samling af dele af regnskabsfunktionerne i ét eller flere administrative driftscentre under hensyntagen til principperne om størsts mulig decentralisering, faglig bæredygtighed, effektivitet og sammenhængskraft.

For det fjerde skal organiseringen af *bygningssområdet* analyseres nærmere med henblik på at stille forslag om en mere varig organisation herunder tilrettelæggelse af byggefunktioner på hospitalerne, idet der er overtaget meget forskellige praksiser fra de tidligere amter.

For det fjerde har regionen besluttet, at implementere en *enstrengt it-organisation* med en enstrengt ledelsesstruktur for hele Region Midtjylland. Det indebærer en gradvis centralisering og standardisering på en række områder, ikke som et mål i sig selv, men som redskaber for at styrke it-understøttelsen af den service, som regionen er ansvarlig for. Ændringerne sker gradvist bl.a. for at sikre fortsat sikker drift. Omstillingen til færre driftsenheder søges gennemført så hurtigt som muligt.

Som det er fremgået af de løbende økonomirapporteringer for 2007, har der været væsentlige overgangssomkostninger forbundet med at indføre den nye koncern IT-strategi. Men det forventes fortsat, at implementeringen af strategien vil kunne effektivisere driften i hele organisationen over tid.

Bilag 1

Budgetteringsprincipper på administration m.v.

A: Sekretariat og forvaltninger

Region Midtjyllands budget er som udgangspunkt lagt ud fra følgende principper:

Lønninger: Lønbudgettet er baseret på beregnede gennemsnitslønninger for de overførte medarbejdere. Samt de faktiske lønninger for chefer. En analyse i forbindelse med budgetlægningen for 2007 viste at det fortsat forventes, at de beregnede gennemsnitslønninger for overførte medarbejdere ekskl. chefer, at svare til det budgetterede.

Personalerelaterede udgifter: Der er afsat et standardbeløb pr. medarbejder svarende til 47.200 (pris- og lønniveau 2007). Standardbeløbet skal dække bl.a. udgifter til befordring, rejser, kontorhod, it-udstyr, møder og konsulentydelse.

Øvrige udgifter: Vedrører de afdelingsspecifikke udgifter som er særlige for en enkelt sektor eller afdeling. Eksempelvis udgifter til lønsystem (HR), revision (Regionsøkonomi), annoncering (Kommunikation).

B: Politisk organisation

Der er budgetteret med forventningerne til honorar m.v. på baggrund af udmeldte satser. Herudover er der budgetteret med forventninger til de faktiske udgifter vedr. øvrige udgifter.

C: Tjenestemandspensioner

Budgetteringen af tjenestemandspensionerne til tjenestemænd, der fratræder efter 1. januar 2007, er baseret på erfaringer fra de tidligere amter.

Budgetteringen af tjenestemandspensioner som refunderes af staten er baseret på et skøn om hvor mange tjenestemandspensionister vi udbetaler tjenestepension til og dermed får refusion for fra staten.

Bilag 2:

Noter 1-4 til Tabel 6: Administration i regionerne ifht. andre myndigheder og private

1. Opgørelsen er således før kommunalreformen. Tallene er hentet fra Blom-Hansen & Larsen 2005. Se i øvrigt bilag 2.
2. Antal administrative årsværk er hentet fra Politiets årsrapport fra 2006 – 'kontorpersonalets styrketal'. Total antal medarbejdere er hentet fra Finansloven for 2007 – afsnit om politikvæsenet.
3. Antal administrative medarbejdere er 'offentlig administration' i tabel 394 i Statistisk årbog 2007. Offentlig administration dækker over generel offentlig administration, offentlig sektoradministration, offentlig administration vedrørende erhverv, infrastruktur mv. samt administration inden for politi, retsvæsen og forsvar. Total antal medarbejdere er 'Offentlig sektor i alt' i tabel 256 i Statistisk årbog 2007.
4. Ifølge Arriva Skandinaviens A/S årsrapport 2005. Antallet af administrative medarbejdere er skønnet ud fra forholdet mellem de personalerelaterede administrations- og produktionsomkostninger.