



Handläggare: Stefan Tengbom
Tfn: 08-508 18 162

Farsta stadsdelsnämnd

Svar på remiss av rapporten ”Översyn av stadens administration”.

Förslag till beslut

1. Farsta stadsdelsnämnd beslutar att som svar på remiss av rapporten ”Översyn av stadens administration” överlämna och åberopa stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Gillis Hammar
Stadsdelsdirektör

Lillemor Larsson
Kansli- och personalchef

Sammanfattning

Hösten 2005 tillsatte stadsdirektören ett projekt med uppdraget att se över stadens administration. Syftet har varit att klargöra möjligheter till kostnadsminskningar, effektivisering och omfördelning av resurser till stadens kärnverksamheter. Projektet föreslår i sin slutrapport att en förvaltning för gemensam service inrättas. Den nya förvaltningen föreslås bl.a. hantera IT-support, upphandling, växel, löneadministration och konsultstöd för lokalfrågor. Stadsdelsförvaltningen har invändningar mot en del av resonemangen i rapporten (bl.a. menar förvaltningen att det utifrån projektets insamlade data inte går att dra slutsatser om effektiviseringspotentialen i förslagen) och hyser vissa farhågor inför en centralisering av uppgifterna, men delar ändå i stort den grundläggande uppfattningen att delar av stadsdelsförvaltningens administration kan samordnas med andra förvaltningars i en gemensam serviceförvaltning i syfte att effektivisera verksamheten.

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom stadsdelsförvaltningens kansli- och personalavdelning, sektionen för administration och upphandling. Synpunkter har inhämtats från sektionen för personal och från ekonomiavdelningen.

Rapporten ang. översyn av stadens administration har tillställts stadens samtliga nämnder och styrelser och svarstiden är utsatt till 31 augusti 2006.

Bakgrund

I budget för 2005 beslutade kommunfullmäktige att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utreda möjligheterna till administrativa effektiviseringar. Hösten 2005 tillsatte stadsdirektören en projektorganisation som fick i uppdrag att genomföra en översyn av stadens administration. Syftet med översynen har varit att klargöra i vilken utsträckning det är möjligt att reducera kostnaderna, effektivisera och höja kvaliteten i stadens administration och omfördela resurserna till stadens kärnverksamheter. Översynen har omfattat den interna stöd- och serviceadministrationen inom funktionsområdena ekonomi, personal, IT, lokaler, upphandling/inköp samt kontorsadministration. Översynen inkluderar stadsdelsförvaltningarna, fackförvaltningarna, bolagen, stadsledningskontoret samt Stadshus AB.

Kort sammanfattning av rapporten

Genomförandet av översynen har skett i två steg. Det första steget omfattade en kartläggning av nuläget och resultatet av denna presenterades i en delrapport i december 2005. Det andra steget, den s.k. ”bör lägesprocessen”, ska leda till förslag om hur stadens stöd- och servicefunktioner kan effektiviseras och/eller få en högre kvalitet.

Det första steget, d.v.s. kartläggningen av nuläget avseende de utvalda administrativa stöd- och servicefunktionerna, bygger i huvudsak på besök i olika förvaltningar och bolag samt på uppgiftsinsamling via enkäter. Resultatet av nulägeskartläggningen ledde till bedömningen och slutsatsen att det finns en effektiviseringspotential inom stadens interna stöd- och servicefunktioner. Samordningen av vissa administrativa stödfunktioner kan utvecklas för att nå stordriftsfördelar och därmed inte bara kunna effektivisera berörd administration utan också höja kvaliteten. Projektet bedömer också att stadsledningskontorets roll för strategi och styrning behöver tydliggöras avseende bl.a. lokaladministration samt att ändamålsenliga systemstöd saknas inom några områden.

En av utgångspunkterna för projektet har varit att lämna förslag på effektiviseringar som är genomförbara inom ett till tre år.

I rapporten anges att en av grundförutsättningarna för att kunna effektivisera administrativ verksamhet är att arbetssätten utvecklas och förädlas, vilket låter sig göras bäst i en samlad administrativ funktion. Med en sådan kan också samordningseffekter och stordriftsfördelar uppstå. Projektet har vägt detta mot behovet av att de administrativa funktionerna finns geografiskt och/eller organisatoriskt nära verksamheterna.

Projektet har haft som direktiv att särskilt analysera möjligheterna och problemen med en gemensam service och projektet gör bedömningen att för vissa administrativa områden överväger behovet av samordning i en gemensam organisatorisk enhet. Projektet föreslår därför att en gemensam servicefunktion inrättas i staden. De områden som projektet bedömer vara lämpliga för att samordnas i en gemensam funktion är sådana som hanterar omfattande volymer och som har relativt standardiserade rutiner. Vidare är en gemensam funktion också lämpad för specialistkompetens som av olika skäl inte finns inom varje förvaltning.

Andra förutsättningar för att kunna arbeta effektivt är att det finns ett väl fungerande systemstöd och att det används på ett ändamålsenligt sätt samt att medarbetarens kompetens är tillräcklig. Projektet har därför analyserat möjligheter till effektiviseringar ur fyra huvudsakliga aspekter: arbetssätt och dessas processer, möjlighet till samordning, systemstöd samt kompetens.

I rapporten påpekas att projektet haft i uppdrag att analysera berörd administration ur ett stadsövergripande perspektiv. Förslagen till effektiviseringar som redovisas har i huvudsak ett sådant perspektiv, vilket man menar kan innebära att en enskild förvaltning inte nödvändigtvis uppfattar förändringarna som en kvalitetshöjning.

I rapporten lämnas följande förslag till effektiviseringar:

- Inrätta gemensam och standardiserad...
 - löneadministration med tilläggstjänster (samtliga förvaltningar inkl stadsledningskontoret).
 - växelfunktion (samtliga förvaltningar inkl stadsledningskontoret)
 - infrastrukturellt IT-stöd ("S:t Erik Net-förvaltningar").

- Förstärkt kompetens inom...
 - lokaladministration avseende i första hand ny-, om- och tillbyggnad (samtliga förvaltningar). En konsultgrupp för beställarstöd inrättas i en gemensam servicefunktion.
 - upphandling genom tydlig indelning i, och ansvar för, inköpsområden (samtliga förvaltningar). En konsultgrupp för stöd i upphandlingsfrågor samt för upphandlingar inrättas i en gemensam servicefunktion.
 - inköp för att nå ökad avtalsföljsamhet.
- Systemstöd
 - LISA-självservice görs tillgängligt för samtliga månadsanställda.
 - Nytt systemstöd för lokaladministration.
 - Införa ett avtalshanteringssystem och avropssystem för inköp/-upphandling.
 - Fullfölja införandet av Agresso för att realisera effektiviseringspotentialen inom ekonomiadministrationen.
- Arbetssätt och dess processer
 - Utveckla och införa enhetliga arbetssätt.
- Stadsledningskontorets roll
 - Stadsledningskontorets funktion som samordnare tydliggörs och stärks gällande lokaladministration.
 - Stadsledningskontorets roll gällande inköp/upphandling renodlas.

Följande föreslås i rapporten utredas vidare:

- IT-administration
 - Bolagens och fackförvaltningarnas (de som inte är s.k. S:t Erik Netförvaltningar) förutsättningar för att anslutas till en gemensam servicefunktion.
 - Förutsättningen för standardisering och anslutande till en gemensam servicefunktion gällande IT i skolan och publika datorer.
 - Möjligheterna till att integrera det administrativa nätet och EDU-nätet.
 - Förutsättningen för att drift, support och förvaltning av lokala verksamhetssystem kan anslutas till en gemensam servicefunktion.
- Personaladministration
 - Förutsättningen för elektroniska personalakter.
 - Förutsättningen för ett gemensamt lönehanteringssystem för bolagen.

- Kontorsadministration
 - Förutsättningen för att ansluta bolag till en gemensam växelfunktion.

Enligt rapporten bedöms förslagets totala effektiviseringspotential uppgå till 217 mkr årligen. Vid ett beslut om genomförande av förslagen senast vid årsskiftet 2006/2007 bedöms effektiviseringen vara genomförd senast under 2009.

Den gemensamma servicefunktionen föreslås placeras i en för ändamålet nybildad förvaltning. Projektets principiella uppfattning är att den nya förvaltningen bör vara tjänstemannastyrd. Denna styrning bör utföras av representanter från förvaltningar och bolag.

Stadsdelsförvaltningens synpunkter

Stadsdelsförvaltningen delar rapportens huvudsakliga slutsatser att det finns möjliga effektiviseringar och kostnadsminskningar att uppnå genom att i högre grad samordna delar av förvaltningarnas administration.

Under utredningens genomförande har förvaltningen deltagit i referensgrupper avseende områdena kontorsadministration (växel) och upphandling.

I det följande presenteras projektets förslag per administrationsområde följt av stadsdelsförvaltningens synpunkter och kommentarer per område.

IT-administration

Översynen omfattar det IT-stöd som är gemensamt för stadens alla användare (t.ex. inloggning, filåtkomst, utskrifter, e-post m.m.), men inte verksamhetsspecifika system.

I sin "nulägesbeskrivning" kommer projektet fram till att det inom IT-administrationen finns en brist på stadsövergripande styrning, vilket bl.a. medfört att IT-strukturen ser olika ut på olika förvaltningar. Sammanfattningsvis menar man att IT-stödet inom staden är dyrare än det behöver vara och att stödet håller lägre kvalitet än vad det skulle behöva göra.

För att råda bot på dessa brister föreslås följande:

- Konsolidering av stadens servrar. Idag har i princip varje förvaltning sin egen uppsättning av servrar som man hanterar. Istället föreslås att dessa samlokaliseras och att driften samordnas.
- Långt driven och mycket medveten standardisering av IT-stödet.
- Införande av en gemensam service för drift och support, ev. med tre geografiskt spridda enheter (IT-centrum). I den föreslagna modellen har inte förvaltningarna egna IT-tekniker utan allt IT-stöd ”köps” från den gemensamma servicen. Förvaltningslokal IT-kompetens behövs i form av beställar- och IT-utvecklingskompetens.

Stadsdelsförvaltningen delar uppfattningen att en mer centraliserad IT-drift kan medföra effektiviseringsvinster. Datormognaden inom organisationen är dock låg och datorkunskaperna ofta bristfälliga hos användarna. Att förutsätta att användarna själva ska kunna göra enklare IT-arbeten, t.ex. sätta upp och koppla in en arbetsstation eller åtgärda t.ex. enklare skrivarfel, går inte. Även om många supportärenden kan klaras av via fjärrstyrning kommer det ändå att krävas en organisation för stöd och service på plats. Kanske i form av ambulerande IT-vaktmästare.

Då en centralisering medför att lokal- och personkännedom inte blir densamma måste det skapas formella forum (”användarråd”) för erfarenhetsutbyte och utvecklingsdiskussioner.

Rollen som beställare/samordnare vid förvaltningen blir oerhört viktig. Dels måste insynen i verksamheternas behov vara omfattande och dels måste en nära kontakt hållas med den gemensamma servicen.

Förvaltningen ser det som en förutsättning för den föreslagna organisationen att den gemensamma servicen även kan hantera förvaltnings- och verksamhetsspecifika system. Annars tvingas förvaltningarna att skapa särskilda lösningar för dessa, vilket avsevärt skulle minska effektiviseringsvinsterna.

Det är också oerhört viktigt att den gemensamma servicen fungerar mycket väl och snabbt motiverar sin existens genom att vara lyhörd och kompetent. Om den föreslagna organisationen inte fungerar kommer det istället att leda till att förvaltningarna skapar egna parallella lösningar.

I rapporten anges: ”Fattas inte ett snabbt beslut om projektets förslag till förändringar skall man vara medveten om att detta ”icke beslut” i praktiken kan vara likställt med ett beslut i sig.” Förvaltningen vill med

anledning av detta påpeka att det trots allt är viktigare att de beslut som fattas blir bra och att de är väl förberedda än att de är snabba.

Personaladministration

Projektet konstaterar att de uppgifter som utförs inom personalfunktionerna är relativt likartade, men att deras roller skiljer sig åt markant mellan olika förvaltningar; från serviceresurs till kravställare. Skillnaderna mellan förvaltningarna anses vara för stora och behov finns av att öka kompetensen inom vissa områden.

I rapporten föreslås att förvaltningarnas löneadministration organiseras i en gemensam service, liksom den förvaltningslokala hanteringen av pensioner och försäkringar. En resurs skapas inom den gemensamma servicen för att ta fram uppföljningsunderlag m.m. och personalakterna överförs till den gemensamma servicen och föreslås digitaliseras. Vidare föreslås att LISA självservice införs för samtliga medarbetare inom staden.

Stadsdelsförvaltningen anser att utredningens förslag i stort sett är bra, särskilt att man samlar kompetensen kring pensioner och försäkringar samt kring utveckling av systemstöd.

Även de personalfunktioner som inte föreslås överföras till gemensam service (PA-konsulter, personalkonsulenter) behöver ha tillgång till personalakterna. En överföring av dessa till gemensam service förutsätter därför att de kan konverteras till elektroniskt format tämligen omgående och att de kan göras tillgängliga mellan den berörda förvaltningen och gemensam service.

Lokaladministration

Projektet anger i sin analys av stadens lokaladministration att den övergripande samordningen är otydlig och bör förbättras, liksom systemstödet för lokalhantering.

I rapporten föreslås att det inom den gemensam service bildas en konsultgrupp för att stödja förvaltningarna i deras roll som beställare inom lokalområdet.

I övrigt sägs bl.a. att inga större effektiviseringsvinster bedöms uppnås genom att flytta lokaladministrativa uppgifter (t.ex. andrahandsuthyrning) till en gemensam service, däremot att det torde finnas utrymme för förbättringsåtgärder och mer strategisk hantering av lokaler, bättre kontroll m.m. som skulle kunna ge betydande kostnadsminskningar.

Stadsdelsförvaltningen delar projektets slutsatser och anser att de åtgärder som föreslås är bra och bör genomföras.

Inköp/Upphandling

I rapporten konstateras att stadens bolag och fackförvaltningar i hög grad har specialiserade upphandlare och att stadsdelsförvaltningarna har begränsade upphandlingsresurser. Vidare konstateras att det inom upphandlingsprocessen läggs mest tid vid den del av processen som regleras av lagen om offentlig upphandling (LOU) och mindre tid på strategi, analys, avtalsimplementering och avtalsuppföljning.

Staden har många leverantörer och avtalstroheten bedöms vara låg. Inköp sker utan systemstöd och internkontroll av gjorda inköp görs först i efter hand.

Projektet bedömer att stadens förmåga inom inköpsområdet kan förbättras genom en ökad specialisering, som föreslås uppnås genom att stadens totala inköpsvolym delas in i inköpsområden och kategoriseras och att en upphandlare/upphandlingsgrupp tilldelas ett övergripande ansvar för visst inköpsområde. Ansvaret skulle omfatta allt från att förstå verksamheternas behov och leverantörsmarknaden till avtalsuppföljning. För att utveckla detta arbetssätt bör de områden som upphandlas inom en stadsdelsförvaltning på sikt upphandlas i en gemensam funktion.

Den övergripande upphandlingsfunktionen föreslås komma att utgöra en del i den nu befintliga koncernupphandlingsgruppen (vid stadsledningskontoret) som överförs till en gemensam service. En gemensam upphandlingsfunktion skulle alltså fungera som stöd vid stadsdelsspecifika upphandlingar och leda till en mer aktiv avtalsförvaltning.

Stadsdelsförvaltningen anser att projektets förslag om en förstärkt central upphandlingsfunktion, i en gemensam service inom staden, är rimliga vad gäller upphandlingar av okontroversiell försörjningskaraktär, särskilt vad gäller varor där staden måste bli bättre på att utnyttja sin storlek för att få bättre villkor, samtidigt som självfallet staden måste bli en trognare och attraktivare avtalspart. Erfarenheterna från de senaste åren talar för att staden själv bör svara för den här typen av upphandlingar. Förvaltningens erfarenheter av tidigare central upphandlingsorganisation inom staden (MFO) säger att samarbetet mellan förvaltningarna och den gemensamma upphandlingsservicen måste vara omfattande och mycket väl organiserat för att inte upphandlingsorganisationen och de avtal som sluts genom den ska förlora i legitimitet.

Vad gäller mer ”verksamhetsnära” och verksamhetskritisk upphandling, (t.ex. utbildning, städning i enskilda hem, bemanningstjänster m.m.) är närheten mellan upphandlaren och berörda verksamheter en avgörande framgångsfaktor. Stadsdelsförvaltningen har svårt att se att det nära samarbetet inte blir lidande om förvaltningen inte har egen upphandlar-kompetens.

Vid konkurrensutsättning av verksamheter ser stadsdelsförvaltningen det som en del av stadsdelsnämndens styrmöjligheter att såväl planering, som genomförande och uppföljning genomförs inom den egna förvaltningen med egen upphandlarkompetens. Vid denna typ av upphandling är också en fördjupad kännedom om de ”lokala förhållandena” av vikt för ett bra genomförande.

Kontorsadministration

Delprojektet kring kontorsadministration omfattade följande huvudprocesser: Växel, tryckeri/kopiering, vaktmäster och posthantering. Efter hand kom dock fokus av olika skäl att riktas mot stadens växelorganisation, och då främst stadsdelsförvaltningarnas.

I rapporten föreslås att en för stadsdelsförvaltningarna gemensam växelfunktion inrättas inom en gemensam service. Detta menar man skulle öka effektiviteten (som vid jämförelse framstår som lägre än inom andra kommuner) samtidigt som stadens kontaktyta gentemot medborgarna skulle bli tydligare. Ett framtidsscenario är att det s.a.s. bakom den gemensamma växeln finns ett kontaktcenter (per SDF eller gemensamt för flera SDF) med olika svarsgrupper för olika typer av frågor, där handläggare med specifik kompetens kan ge svar på inkommande frågor.

I likhet med förslagen ang. IT-administration föreslås att samordnaruppgifter blir kvar på förvaltningarna (uppdatering av hänvisningssystemet, beställning av abonnemang etc.).

Stadsdelsförvaltningen delar rapportens uppfattning att införandet av en gemensam växelfunktion för, i första hand, samtliga stadsdelsförvaltningar, underlättar för medborgarna samtidigt som det skulle minska sårbarheten inom förvaltningarnas växlar. Det torde också leda till att personalen stärks i sin yrkesroll, då utbytet med andra kollegor avsevärt skulle öka i jämförelse med i dagsläget (där en växel ofta är bemannad med bara en eller två personer).

En nackdel med en gemensam växel för hela staden är naturligtvis att lokalkännedomen inte blir densamma, förvaltningen delar dock projektets bedömning att denna nackdel uppvägs av fördelarna.

Vid många förvaltningar, t.ex. i Farsta stadsdelsförvaltning, är växeln kombinerad med förvaltningens reception; en funktion som måste finnas kvar och bemannas lokalt, varför förvaltningens kostnadsminskning med en samordnad växelfunktion inte blir nämnvärt stor.

Ekonomiadministration

Inom det delprojekt som avser ekonomiadministration undantogs stadsdelsförvaltningarna från nulägesbeskrivningen p.g.a. av att införandet av det nya ekonomisystemet Agresso fortfarande pågick, dock har man i det s.k. börläget avgränsat sig till att studera dessa förvaltningars ekonomiadministration, främst avseende leverantörsfakturahantering, kundfakturahantering, anläggningsredovisning, daglig bokföring och bokslut.

Projektets slutsats, som delas av stadsdelsförvaltningen, beträffande de studerade delarna avseende ekonomiadministrationen är att det omfattande förändrings- och effektiviseringsarbete som följer av införandet av ett nytt ekonomisystem måste fullföljas. Först därefter kan ställning tas till om det finns ytterligare effektiviseringsmöjligheter inom ekonomihanteringen genom ytterligare samordning, t.ex. i form av en gemensam service.

En gemensam service

Översynen av stadens administration landar i slutsatsen att ett antal administrativa stöd- och servicefunktioner bör samordnas i en gemensam servicefunktion. Det främsta skälet till detta anges vara att en samlad administrativ funktion kan ge samordningseffekter och stordriftsfördelar för funktioner som hanterar stora volymer och har relativt standardiserade rutiner och arbetsprocesser. Vidare anges som skäl att en gemensam funktion är lämpad för specialistkompetens som inte kan finnas inom varje förvaltning.

Projektet föreslår att den gemensamma servicen organiseras som en självständig, tjänstemannastyrd, förvaltning. Verksamheten föreslås intäktsfinansieras

Stadsdelsförvaltningen hyser en generell farhåga inför en mer centraliserad administration att den kan komma att upplevas som alltför avlägsen. Det organisatoriska avståndet i sig medför behov av ett mer formaliserat, och därmed byråkratiskt, samarbete mellan kärnverksamheterna och administrationen. I rapporten avfärdas värdet av att ha "sin" löneadministratör eller "sin" IT-tekniker nära sin egen verksamhet (såväl geografiskt som organisatoriskt) lite nonchalant med påståendet att det

”troligen i första hand är medarbetare i administratörens omedelbara närhet (samma korridor/byggnad) som kommer att påverkas av det faktum att det framdeles i huvudsak handlar om telefonkontakter med den ”egna” administratören”. Stadsdelsförvaltningen anser att ett sådant svepande och icke belagt påstående saknar fog och skadar rapportens trovärdighet, förutom att det tyder på underskattning av behovet av informella kontaktvägar inom en stor organisation.

Förvaltningen delar annars projektets förslag att den gemensamma servicen, om den ska samordnas, bör organiseras som en självständig, intäktsfinansierad och tjänstemannastyrd förvaltning. Förutsättningarna för intäktsfinansiering och tjänstemannastyrning är dock inte klarlagda, utan kräver fortsatt utredning.

Effektiviseringspotential

Förvaltningen vill påpeka att man anser att de beräkningar som görs i utredningen ang. antal årsarbetare, besparingspotential m.m. utifrån insamlade data i projektets första steg delvis är mycket osäkra och omöjliggör jämförelser eller slutsatser om hur stora effektiviseringsvinsterna av de lämnade förslagen kan tänkas bli. Förvaltningen har under hand framfört detta till projektet. Hur förslagen kan komma att påverka de framtida administrativa kostnaderna för stadsdelsförvaltningen kan inte uppskattas i dagsläget.

Stadsdelsförvaltningen ser också problem med hur kostnadsutvecklingen för den gemensamma servicen ska kunna styras. Förvaltningen har ju ingen reell möjlighet att som ”god konsument” rösta med fötterna om den gemensamma servicens avgifter upplevs som för höga. Inte heller kan förvaltningen avstå från de administrativa uppgifterna. Att alternativ kan vara att formellt ompröva driftsformen kontinuerligt och regelbundet (avseende såväl kostnad som kvalitet), t.ex. en gång per år, och då överväga en återgång till ”förvaltningsspecifik” administration eller konkurrensutsättning av hela, eller delar av, den gemensamma servicen.

Ingen bilaga

Rapporten ”Översyn av stadens administration” bilägges inte detta tjänsteutlåtande p.g.a. dess omfång. (Rapporten kan dock rekvideras från stadsdelsförvaltningens registrator eller ärendets handläggare.)