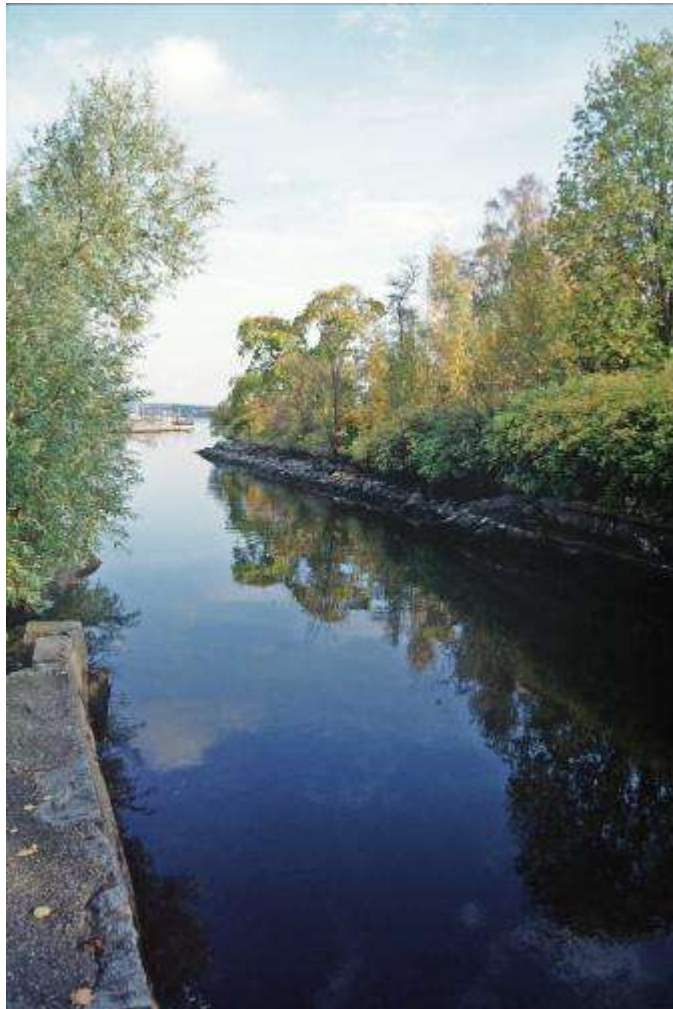




Handläggare: Maria Lilja
Telefon: 08- 508 29 329

Till
Kommunstyrelsen

Förutsättningar för gemensamma lösningar inom ekonomiadministrationsområdet - Gemensam service ekonomi



Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	4
1. BAKGRUND	6
2. SYFTE	7
3. METOD	7
4. AVGRÄNSNINGAR	8
5. VAD AVSES MED EN GEMENSAM SERVICE?.....	9
6. FÖRDELAR MED EN GEMENSAM SERVICE FÖR EKONOMI?	9
6.1. <i>Minskad sårbarhet</i>	9
6.2. <i>Högre kvalitet</i>	9
6.3. <i>Strategiska vinster</i>	10
6.4. <i>Ökat värde/minskade kostnader</i>	10
6.5. <i>Snabbhet</i>	10
7. NACKDELAR ELLER RISKER MED ATT INFÖRA EN GEMENSAM SERVICE FÖR EKONOMI?.....	10
7.1. <i>En stor förändring med start- och omställningskostnader</i>	10
7.2. <i>Risk för svårigheter att realisera besparingar</i>	11
7.3. <i>Internt motstånd mot förändringar</i>	11
7.4. <i>Krav på integritet i processerna</i>	11
7.5. <i>Minskad möjlighet till flexibilitet och individuella anpassningar</i>	11
7.6. <i>Ställer krav på överenskommelser mellan parterna</i>	12
7.7. <i>Problem med att frigöra resurser</i>	12
8. EXEMPEL PÅ GEMENSAM SERVICE EKONOMI.....	12
9. EN GEMENSAM SERVICE FÖR EKONOMI I STOCKHOLMS STAD	13
9.1. <i>Uppdrag och vision för en gemensam service ekonomi</i>	13
9.2. <i>Omfattning</i>	14
9.3. <i>Ansvarsfördelning och roller</i>	14
9.4. <i>Processer</i>	16
9.5. <i>Val av omfattning av service</i>	16
9.6. <i>Organisationsstruktur</i>	17
9.7. <i>Serviceleveransmodell</i>	18
9.7.1. <i>Serviceavtal</i>	19
9.8. <i>Finansiering och debitering</i>	20
9.9. <i>Beskrivning av delprocesser</i>	21
9.9.1. <i>Inköp till utbetalning (leverantörsreskontra)</i>	21
9.9.2. <i>Beställning till inbetalning (kundreskontra)</i>	22
9.9.3. <i>Kassa- och bankprocessen (betalningar, dagrapporter)</i>	22
9.9.4. <i>Tid- och projektprocessen</i>	23
9.9.5. <i>Anläggningsprocessen</i>	23
9.9.6. <i>Redovisning till rapportering</i>	23
9.10. <i>Uppföljning och nyckeltal</i>	23
9.11. <i>Personal</i>	24



9.11.1. Värderingar och beteende.....	25
9.11.2. Kompetens och kompetensutveckling	25
9.12.Lokaler	25
9.13.IT	26
10. FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EN GEMENSAM SERVICE FÖR EKONOMIADMINISTRATION.....	26
10.1.I grunden är ekonomiprocesserna lika för Stockholms stads verksamheter.....	26
10.2.Förutsättningar för konsolidering av stödfunktionerna för bättre kapacitetsutnyttjande ..	26
.....	26
10.3.Behov av att reducera kostnaderna för transaktionshantering	27
10.4.Stora transaktionsvolymerna.....	27
10.5.Underlättar vid omorganisationer	27
10.6.Sårbarhet och/eller personberoende service på flera ställen	27
10.7.Specialistkompetens/specialister är (för) få	27
10.8.Ekonomisystemet Agresso underlättar en övergång till en gemensam serviceorganisation	28
10.9.Möjlighet att maximera nyttan av genomförda investeringar i det gemensamma ekonomisystemet.....	28
10.10. Förutsättningar för ytterligare kompetensutveckling och utökat arbetsinnehåll	29
10.11. Besparingspotential och ekonomiska effekter	29
11. FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR GENOMFÖRANDE.....	31
12. BILAGOR	31

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade den 16 april 2007 (KF 2006-04-16, utl. 2007:46) att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utreda förutsättningarna för gemensamma lösningar inom ekonomiområdet.

Denna utredning syftar till att med utgångspunkt i Stockholms stads nuvarande situation beskriva förutsättningarna för en gemensam service på ekonomiområdet. Utredningen ger en översiktlig beskrivning av organisationsmodellen gemensam service, presenterar för- respektive nackdelar, redovisar ett flertal fallstudier, beskriver hur en gemensam service för ekonomi för Stockholms stad skulle kunna vara utformad och fungera, samt beskriver möjliga tillvägagångssätt vid en eventuell implementering.

Utredningen pekar på att gemensam service för ekonomiadministration framgångsrikt har genomförts inom både stat, kommun och privat sektor, och fallstudier från bl.a. Göteborgs kommun, Stockholms stad (bl.a. socialtjänstnämnden), Polisen och Skatteverket redovisas (bilaga 1).

Det finns skäl att anta att ekonomiprocesserna med en gemensam service kan effektiviseras genom att;

- utnyttja stadens storlek och styrka genom samordning och kompetensdelning
- utnyttja Agressos fulla funktionalitet för effektivisering och automatisering genom hela ekonomiprocessen
- standardisera och dokumentera ekonomiprocesserna för att skapa förutsägbarhet och jämnhet i kvaliteten
- skapa tydliga gränssnitt och serviceavtal för att få ett effektivt samarbete mellan förvaltningarna.

En gemensam service ger minskad möjlighet till individuellt anpassad service. En lokal ekonomiadministration upplevs oftast som bekväm för de lokala verksamheterna, men har nackdelen av att vara en dyr och sårbar struktur. Den gemensamma servicen syftar dels till att vara en kostnadseffektiv struktur och dels till att vara en organisation med en stark servicementalitet och kundfokus. Genomförandet av en gemensam service för ekonomi ställer krav på att tydliggöra roller, ansvar och gränssnitt för att säkerställa att rätt verksamhetskunnande tillförs den gemensamma servicen i de delar där det behövs.

Flera faktorer talar för att förutsättningarna för att genomföra en gemensam service i Stockholm är goda:

- Det finns separata ekonomiavdelningar hos förvaltningarna och stora transaktionsvolymerna, vilket ger möjlighet att kunna uppnå stordriftsfördelar och rationaliseringar vid en konsolidering av ekonomiadministrationen.
- Det gemensamma ekonomisystemet Agresso skulle underlätta en övergång till en gemensam service för ekonomi. En sådan förändring skulle också ge förutsättningar för att maximera nyttan av genomförda investeringar i ekonomisystemet.

- Förutsättningarna ökar för att minska sårbarheten i ekonomiadministrationen samt öka tillgången till specialister/specialistkompetens.
- En gemensam service för ekonomiadministration ger nya möjligheter till kompetensutveckling och utökat jobbinnehåll för personalen, även om en period med omställning kan upplevas som negativ.

Samtidigt är en övergång till gemensam service en stor förändring som berör många människor och många verksamheter inom Stockholms stad, en förändring som även är förenad med risker och omställningskostnader.

Följande nackdelar eller risker behöver beaktas inför ett införande av en gemensam service för ekonomifunktionen;

- Det är en stor förändring med start- och omställningskostnader.
- Det finns en risk för internt motstånd mot förändringen, för kulturkrockar eller att samarbetsvårigheter kan uppstå vid sammanslagning av personal från olika delar av organisationen.
- Risker för fel, exempelvis fel vid debitering av omsorgsavgifter eller fel i form av försenade betalningar av leverantörsfakturor.

För att hantera kända risker är det vid en förändring bland annat viktigt att;

- upprätta överenskommelser mellan parterna så att hanteringen sköts rationellt och efter regelverket
- matcha resurser så att varken överkapacitet eller underkapacitet uppstår när delar av arbetsuppgifterna övergår till servicenämnden
- följa upp att avsedda besparingar uppnås
- upprätta effektiva interna processer med tydliga och klara gränssnitt. Det blir viktigt att upprätta tydliga processer vid avvikelshantering så att inte medborgaren/kunden/leverantören upplever en ökad byråkrati inom Stockholms stad vid införandet av en gemensam service för ekonomiadministration.

För att hantera ett införande av en gemensam service för ekonomiadministration blir det viktigt att tillsätta rätt resurser för styrning och genomförande av projektet, att ha rätt stöd från beslutsfattare samt en strategi för att hantera förändringen i delar, stegvis, eller med en begränsad funktionell omfattning.

En gemensam service för ekonomi kan rätt genomförd bidra till att realisera kommunfullmäktiges inriktningsmål om att stadens verksamheter ska vara kostnadseffektiva, att nämnder och styrelser ska fokusera på sina kärnuppgifter, samt att den administrativa överbyggnaden i staden ska minska.

I. Bakgrund

I budget 2007 för Stockholms stad anges kommunfullmäktiges inriktningsmål. Kommunfullmäktige har angett särskilda inriktningsmål om att stadens verksamheter ska vara kostnadseffektiva, att nämnder och styrelser ska fokusera på sina kärnuppgifter, samt att den administrativa överbyggnaden i staden ska minska.

I början av 2007 lade stadsledningskontorets ledningsgrupp fast vision, mål och strategier för ekonomiverksamheten inom staden. Visionen lyder:

”Ekonomiarbetet ska utifrån ett tydligt fokus på verksamheten bidra till att maximera värdet av medborgarnas skatter. Arbetet ska skapa snabbt och säkert underlag till beslut för stadens beslutsfattare. Ekonomiverksamheten har effektiva ekonomiprocesser som ligger i linje med de allra bästa jämförbara organisationerna.”

Även strategiska mål för transaktionshantering fastställdes:

- Ekonomiprocesserna är effektiva i jämförelse med ledande organisationer utifrån ledtid, kostnad och kvalitet.
- En gemensam och effektiv rapporteringsprocess som uppfyller samtliga krav utan anmärkningar.

Följande strategier för att nå de strategiska målen beskrevs:

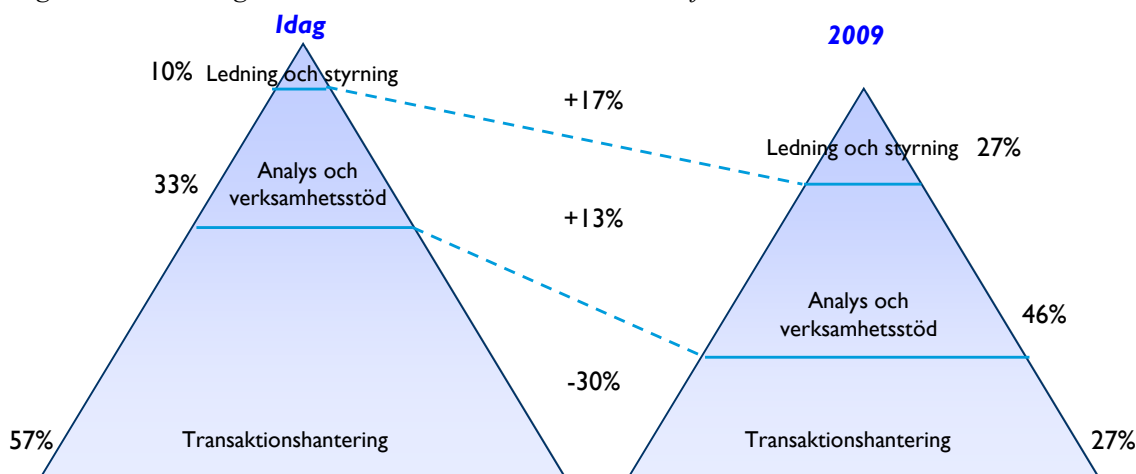
- Utnyttja stadens storlek och styrka genom samordning och kompetensdelning.
- Utnyttja Agressos fulla funktionalitet för effektivisering och automatisering genom hela ekonomiprocessen.
- Standardisera och dokumentera ekonomiprocesserna för att skapa förutsägbarhet och jämnhet i kvaliteten.

Under åren 2005-2006 genomfördes ett projekt kring kompetensutveckling av stadens ekonomifunktioner. Som en del av kompetensutvecklingsprojektet genomfördes en kompetens- och effektivitetsundersökning i samarbete med stadens utrednings- och statistikkontor, i vilken kraven på ekonomifunktionen definierades. För att möta kraven genomfördes sedan ett flertal utbildningar riktade till stadens ca 400 medarbetare inom ekonomifunktionerna.

Kompetensutvecklingsprojektet följdes upp av projektet kallat ”Vidareutveckling av ekonomifunktionen i Stockholms stad”, vilket startade under hösten 2006. Projektet syftade till att definiera en gemensam värdegrund för ekonomifunktionen, en vision för hur ekonomifunktionen kan fungera år 2009 samt en gemensamt överenskommen agenda för förändring.

Som ett led i projektet genomfördes en serie workshops för stadens ekonomichefer. Vid sammanställningen av resultaten från dessa workshops gick bl.a. att utläsa att Stockholms stads ekonomichefer önskar en omfördelning av resurserna från transaktionshantering till analys och verksamhetsstöd.

Figur 1: Fördelning av tid och resurser i stadens ekonomifunktioner



Stockholms stads ekonomichefers vision för hur tid och resurser bör läggas år 2009 visar en önskan om minskad transaktionshantering från ca 57 procent av total nedlagd tid till ca 27 procent, till förmån för mer analys och verksamhetsstöd.

Stockholms stad har per 2006 infört det nya ekonomisystemet Agresso. Det moderna ekonomisystemet och annan teknisk utveckling har inneburit att processer i högre grad automatiserats. Efter införandet av stadens gemensamma ekonomisystem Agresso har antalet ekonomiassistenter i genomsnitt minskat med ca 18 procent¹.

Personalminskningar, bland annat till följd av ökad automatisering, har medfört att sårbarheten på de lokala ekonomiavdelningarna har ökat.

Kommunfullmäktige beslutade den 16 april 2007 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utreda förutsättningarna för gemensamma lösningar inom ekonomiområdet.

Denna utredning syftar till att med utgångspunkt i Stockholms stads nuvarande situation beskriva förutsättningarna för en gemensam service på ekonomiområdet.

2. Syfte

Utredningen syftar till att beskriva förutsättningar för en gemensam service för ekonomiadministration i Stockholms stad.

Syftet med en gemensam service för ekonomi är att effektivisera transaktionshanteringen och därigenom frigöra mer resurser för analys och verksamhetsstöd samt minska kostnader.

3. Metod

Utredningen är framtagen av finansavdelningen vid stadsledningskontoret på uppdrag av kommunstyrelsen.

¹ Jämförelse snitt antal ekonomiassistenter jan-feb-mars 2004 jämfört med snitt jan-feb-mars 2007.

Utredningen ger en översiktlig beskrivning av organisationsmodellen gemensam service, presenterar för- respektive nackdelar, redovisar ett flertal fallstudier, beskriver hur en gemensam service för ekonomi för Stockholms stad skulle kunna vara utformad och fungera, samt beskriver möjliga tillvägagångssätt vid en eventuell implementering.

Utredningen baseras dels på teori- och litteraturstudier, dels på dokumenterade erfarenheter från statlig verksamhet och från andra kommuner. Referenser anges genomgående i dokumentet.

Erfarenheter från Stockholms stad är inhämtade genom intervjuer och intern dokumentation. Datauppgifter som anges är framtagna av stadsledningskontoret.

Processbeskrivningar och beskrivningar av gränssnitt är delvis baserade på det arbete som genomfördes inom delprojekt ekonomi i projektet Översyn av stadens administration (ÖSA slutrapport 20060424), och delvis på stadsledningskontorets nuvarande processbeskrivningar av ekonomisystemet.

4. Avgränsningar

Utredningen gör inte anspråk på att vara heltäckande, men syftar till att fånga upp de väsentligaste delarna att beakta inför övervägande av en eventuell övergång till en gemensam service för ekonomi.

De beskrivningar av en gemensam service för ekonomi som finns i avsnitt 9 syftar till att översiktligt beskriva möjliga lösningar, men utgör inte en detaljerad design över en specifik gemensam service för ekonomi i Stockholms stad.

Processbeskrivningarna och exemplen på ansvarsfördelning (gränssnitt) täcker inte alla möjliga varianter eller undantag. Vid en eventuell övergång till en gemensam service för ekonomi skulle en detaljerad design för en gemensam service för ekonomi i Stockholms stad med detaljerade organisations-, process- och rutinbeskrivningar behöva utarbetas.

Utredningen behandlar inte frågan om att eventuellt decentralisera ansvaret för rörelsekapital, d.v.s att gå ifrån dagens modell med en centralt sammanhållen likviditet/central stads-kassa.

Utredningen beskriver inte stadens personalpolitiska processer vid organisationsförändringar, eller hur eventuell övertalighet vid en organisationsförändring ska hanteras. Utredningen hänvisar till nu gällande avtal på området (Kollektivavtal för hantering av övertalighet vid arbetsbrist inom Stockholms stad).

5. Vad avses med en gemensam service?

En gemensam service, ofta kallad shared service, är en organisationsmodell som dels syftar till att maximera skalfördelar och dels bibehålla en hög servicenivå.

Ekonomistyrningsverket (ESV) beskriver ett försök till definition som ...”en koncentration av resurser för administration och stöd från flera enheter till en enda, självständig organisatorisk enhet, vars enda uppdrag är att tillhandahålla administrationen och stödet till en så bra kvalitet och så billigt som möjligt. Det innebär att organisationen kan koncentrera sig på strategiska frågor och fokusera på kärnverksamheten.”

Begreppet koncentration, sammandragning av resurser, är en nyckelterm när det gäller gemensam service. Därigenom kan man också ringa in vad gemensam service *inte* är. Det är alltså inte fråga om *centralisering*, utan konsolidering.

En övergång till en gemensam service innebär en ny operativ modell för hur administrativ service i organisationen ska fungera. En övergång till en gemensam service innebär att rollerna och ansvaret i organisationen i relation till de administrativa uppgifterna måste omdefinieras, samt att serviceavtal/förvaltningsöverenskommelser måste dokumenteras i särskilda avtal parterna emellan.

6. Fördelar med en gemensam service för ekonomi?

Minskad sårbarhet, strategiska vinster, ökat värde, högre kvalitet och snabbhet brukar framhållas som fördelar med en gemensam service för ekonomifunktionen.²

6.1. Minskad sårbarhet

En gemensam service för ekonomi kan minska sårbarheten på flera sätt:

- Mindre sårbart när det finns fler med liknande kompetens.
- Specialisering och djupare kunskap inom ekonomiområdet. Förutsättningar för att lättare att följa med i ständigt förändrade förutsättningar (anvisningar, skatter, lagar, utveckling på IT-området).

6.2. Högre kvalitet

En gemensam service för ekonomi kan ge en högre upplevd kvalitet genom:

- Fokus på kundservice och att leverera rätt tjänst till rätt pris.
- Etablering av ett process-synsätt kan ge högre kvalitet kombinerat med fokus på kvalitet vid transaktionens ursprung.
- Bättre information genom gemensamma standarder.
- Möjlighet att ge kvalificerad rådgivning och etablera ”best practice”.

² Litteratur bl.a.: Shared services. *Adding Value to the Business Units*, Shulman, Dunleavy, Harmer, Lusk, New York 1999. *Effektivare statlig administration*, rapport, regeringsuppdrag, ESV Dnr 12-1266/2005.

- Personalen upplever att deras arbete övergår till att betraktas som kärnverksamhet i den gemensamma servicemiljön. Ett ökat fokus i kombination med satsningar på kompetensutveckling ökar förutsättningarna för att arbetsplatsen blir attraktiv, att dess status ökar och att personalomsättningen blir mindre.

6.3. Strategiska vinster

Flera fördelar kan kategoriseras som strategiska vinster med en gemensam service för ekonomi:

- Ledningsfokus på kärnverksamheten istället för på stödverksamhet.
- Gemensam service underlättar vid omorganisationer.
- Bättre utnyttjande av IT-system och volymfördelar.
- Klara ansvarsförhållanden och klara mål.
- Mer flexibel resursallokering, exempelvis om s.k. outsourcing övervägs.

6.4. Ökat värde/minskade kostnader

En gemensam service för ekonomi kan ge ett ökat värde/minskade kostnader genom möjligheter till:

- Effektiviseringspotential i form av minskade administrativa kostnader.
- Ökad produktivitet (samma output med minskade resurser) exempelvis genom att till fullo dra nytta av möjligheter på IT-området.
- Synliggöra kostnader och möjliggöra jämförelser med andra (benchmarking) som ger ett ökat intresse för goda exempel.
- Möjlighet till reducerat arbetande kapital genom gemensamt hanteringsätt och ökat intresse för jämförelser.

6.5. Snabbhet

Ökad snabbhet i processernas ledtider (exempelvis minskade ledtider för årsbokslut, periodslut m.m.) kan åstadkommas genom fokus på standardisering, processoptimering och gemensamma rutiner.

7. Nackdelar eller risker med att införa en gemensam service för ekonomi?

Nedan beskrivs ett antal risker eller nackdelar, baserat på praktiska erfarenheter från gemensam service projekt inom staten samt litteratur inom området.³

7.1. En stor förändring med start- och omställningskostnader

En övergång till en gemensam service för ekonomi är en stor förändring. Förändring är, eller kan åtminstone vara, mycket svårstyrd. Förändringen kan beröra hela eller stora delar av organisationen. Förändringen blir en förändring i många interna processer och berör flera funktionella områden (ekonomi, personal, IT m.m.). Start- och

³ Litteratur bl.a.: Shared services. *Adding Value to the Business Units*, Shulman, Dunleavy, Harmer, Lusk, New York 1999. *Effektivare statlig administration*, rapport, regeringsuppdrag, ESV Dnr 12-1266/2005. *Shared service – koncentrerad administration*, inspirationsbok, ESV, 2006:25.

omställningskostnader i form av bland annat flyttkostnader, utbildning, processkartläggning och IT-investeringar uppkommer.

Strategier för att hantera förändringen kan dels vara att planera genomförandet noggrant, att tillsätta rätt resurser för styrning och genomförande av projektet, att ha rätt stöd från beslutsfattare och ledning samt följa en tydlig och konkret projektstyrningsmodell. Ytterligare strategier för att hantera förändring kan vara att genomföra förändringen i delar, stegvis, för delar av organisationen, eller med en begränsad funktionell omfattning.

7.2. Risk för svårigheter att realisera besparingar

Svårigheter att följa upp och konstatera hemtagning av vinst gäller i princip vid alla förändringar. Därför är det nödvändigt att som en del i projektet tydligt kvantifiera förutsedda ekonomiska effekter av förändringen, och i förväg beskriva hur realiseringen av eventuella förutsedda besparingar och kostnader ska kunna följas upp. Det blir viktigt att respektive organisatorisk del tydligt beskriver resursåtgång före förändringen och efter förändringen, för att säkerställa att avsedda besparingar uppnås.

En gemensam service för ekonomi ställer krav på ordning och reda, på väldokumenterade och välkommunicerade rutiner samt att ansvaret för rätten att godkänna och attestera tydliggörs. Samtidigt blir det viktigt att följa upp kvaliteten på det arbete som den gemensamma servicen utför, så att inte den lokala organisationen känner sig tvingad att bibehålla lokala resurser på grund av bristande kvalitet i processerna.

7.3. Internt motstånd mot förändringar

En annan risk är att internt motstånd kan uppstå, om det exempelvis blir övertalig personal eller vid omlokalisering av personal. Kulturkrockar och samarbetssvårigheter kan uppstå vid sammanslagning av personal från olika delar av en organisation.

Kommunikation och förankring är nyckelstrategier för att hantera internt motstånd. Tydlig kommunikation i rätt tid till rätt målgrupp är viktigt för att involvera de personer som är nära verksamheten och tidigt få bästa möjliga input till förändringsprocessen (förankring). Rätt kommunikation i rätt tid vinner förtroende, vilket underlättar förändringsprocessen och minimerar osäkerheter och ryktesspridning.

7.4. Krav på integritet i processerna

Det blir viktigt att upprätta effektiva interna processer med tydliga och klara gränssnitt för att minimera risker för fel. Fel kan exempelvis vara felaktig debitering av omsorgsavgifter eller fel i form av försenade betalningar av leverantörsfakturor. Det måste finnas effektiva interna processer för avvikelshantering, exempelvis hur ett fel hanteras när det upptäcks, så att inte medborgaren/kunden eller en leverantör upplever en ökad byråkrati om staden inför en gemensam service för ekonomiadministration.

7.5. Minskad möjlighet till flexibilitet och individuella anpassningar

Ytterligare en nackdel som anförs är att en gemensam service ger mindre närhet till verksamheten och förlust av administrativ kompetens ute i organisationen. En gemensam service ger minskad möjlighet till flexibilitet och individuellt anpassad service.

En lokal ekonomiadministration är ofta bekvämt för de lokala verksamheterna, men har nackdelen av att vara en dyr och sårbar struktur. Genomförandet av en gemensam service

för ekonomi ställer krav på att tydliggöra roller, ansvar och gränssnitt för att säkerställa att rätt verksamhetskunnande tillförs den gemensamma servicen i de delar där det behövs.

Den snabba IT-utvecklingen har medfört väsentligt förbättrade förutsättningar för att hitta effektiva lösningar för en gemensam service för ekonomi. Förbättrade IT-verktyg gör det möjligt att hantera ekonomiprocesserna med mindre lokal närvaro.

7.6. Ställer krav på överenskommelser mellan parterna

Införandet av gemensam service för ekonomi ställer högre krav på att parterna formaliserar överenskommelser för att tydliggöra vilka ansvarsförhållanden som råder.

Införandet av gemensam service för ekonomi ställer också högre krav på medarbetare och framför allt chefer att hanteringen för de delar som åligger verksamheterna sköts rationellt och efter regelverket. Underlagen måste vara fullständiga och komma in i tid för att den gemensamma servicen ska kunna leverera tjänster som överenskommet.

7.7. Problem med att frigöra resurser

I de fall där enbart en person eller ett fåtal personer sköter huvuddelen av all administration kan det bli problem att realisera besparingar om delar av administrationen hanteras av en gemensam service men det fortfarande finns behov av lokal bemanning.

När gränssnittet mellan en gemensam service för ekonomiadministration och de lokala organisationerna arbetas fram blir det viktigt att ta hänsyn till att den lokala organisationen efter förändringen kommer att ha en ny struktur, med begränsade resurser för att hantera administrativa uppgifter. Definieras den gemensamma service enhetens ansvar alltför ”snävt”, med för stort administrativt ansvar kvar på den lokala organisationen, kommer inte den lokala organisationen kunna realisera möjliga besparingar.

8. Exempel på gemensam service ekonomi

Inom näringslivet har man under en längre tid målmedvetet arbetat med att effektivisera stödverksamheter som till exempel ekonomi- och lönehantering. I flera fall har detta skett genom att skapa gemensamma service lösningar, och en koncentration av flera verksamheters administration. Den tekniska utvecklingen inom IT-området har både varit en förutsättning och en drivkraft för denna typ av lösningar.

I en undersökning⁴ utförd 2004 med syfte att kartlägga offentliga beslutsfattares inställning till och användande av gemensam service svarade 73 procent av de tillfrågade chefstjänstemännen i svenska offentliga organisationer att de anser att gemensam service spelar en viktig roll för att uppnå förvaltningens strategiska mål. Drygt en tredjedel (36 procent) av de tillfrågade i Sverige säger att de redan infört eller är i färd med att införa

⁴Enligt pressmeddelande från Accenture. Om undersökningen: Intervjuer genomfördes per telefon mellan september och november 2004 med 143 chefstjänstemän på flera nivåer i följande 13 länder: Australien, Frankrike, Irland, Italien, Kanada, Nederländerna, Singapore, Spanien, Storbritannien, Sverige, Sydafrika, Tyskland och USA. Intervjuerna genomfördes av ett oberoende undersökningsföretag.

gemensam service. I Sverige svarade mer än hälften (55 procent) av de tillfrågade att de överväger att använda gemensam service.

Ekonomistyrningsverket (ESV) konstaterade i sin rapport Nyckeltal för OH-kostnader (ESV 2005:3) att ungefär hälften av de totala kostnaderna för förvaltningen i staten – cirka 200 miljarder kronor per år – går åt till att bekosta den administrativa servicen. ESV konstaterar också att det därför är väl värt att utveckla metoder och modeller för att effektivisera myndigheternas administrativa verksamhet.

ESV presenterar i en nyligen utkommen bok (ESV 2006:25)⁵ en nulägesbeskrivning av gemensam service inom statsförvaltningen. Beskrivningen innehåller även fallstudier från svenska myndigheter.

I bilaga 1 refereras kortfattat ett antal fallstudier kring gemensam service för ekonomi. Som exempel på gemensam service för ekonomi inom staten refereras Skatteverket och Polisen. Även exempel från Göteborgs stad redovisas samt initiativ inom Stockholm stad (socialtjänstnämndens samarbete med äldrenämnden respektive Älvsjö stadsdelsnämnd och samarbetet mellan trafiknämnden och exploateringsnämnden).

9. En gemensam service för ekonomi i Stockholms stad

I avsnittet nedan beskrivs hur en gemensam service för ekonomi i Stockholms stad skulle kunna utformas och hur en sådan organisation skulle kunna interagera med verksamheterna.

Beskrivningarna syftar till att översiktligt beskriva möjliga lösningar, men utgör inte en detaljerad design över en specifik gemensam service för ekonomi i Stockholms stad.

9.1. Uppdrag och vision för en gemensam service ekonomi

Uppdraget beskriver organisationens syfte, vad den är till för. Ett uppdrag för en gemensam service för ekonomi för Stockholms stad skulle kunna beskrivas på följande sätt:

”Erbjuda Stockholms stads verksamheter högkvalitativa och effektiva ekonomiprocesser som ligger i linje med de allra bästa jämförbara organisationerna.”

En vision ger en positiv bild av hur en organisation fungerar när allt är precis som önskas. En vision för en gemensam service för ekonomi för Stockholms stad skulle kunna beskrivas på följande sätt:

”Stockholms stads gemensamma service för ekonomiadministration är ett kompetenscenter som är specialiserat på att leverera ekonomitjänster till Stockholms stads förvaltningar och bolag. Gemensam service ekonomi agerar utifrån ett kundperspektiv med kvalitet och effektivitet. Genom effektivitet och fokusering på ständiga förbättringar skapar gemensam service för ekonomiadministration möjligheter till besparingar.”

⁵ *Shared Service – koncentrerad administration*, Ekonomistyrningsverket (ESV 2006:25)

9.2. Omfattning

Det ekonomiadministrativa området kan delas in i tre huvudsakliga områden:

1. Transaktionshantering, till exempel hantering av leverantörsfakturor, kundfakturor.
2. Redovisning, till exempel bokslut.
3. Controlling, till exempel uppföljning och analys av anslagsförbrukning.

En lämplig uppdelning vid införande av gemensam service brukar vara att skilja på löpande drift och verksamheter av mer strategisk karaktär. Av de tre områdena identifierade ovan är det främst controlling-delen som kan sägas vara av mer strategisk art.

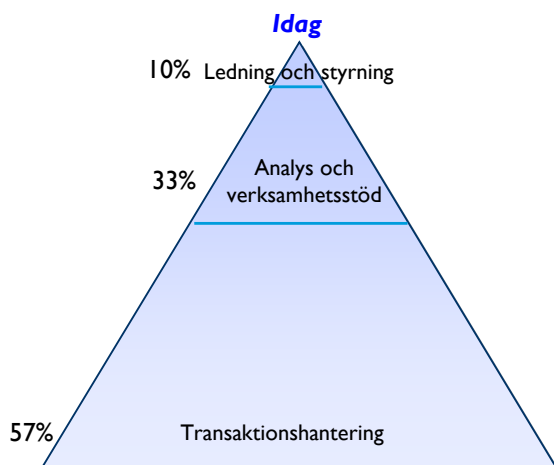
En lämplig omfattning för en gemensam service för ekonomi kan i startskedet vara att fokusera på transaktionshantering. Det finns en möjlighet att sedan stegvis öka kapaciteten att hantera mer komplexa redovisningsprocesser.

9.3. Ansvarsfördelning och roller

Vid ett införande av en gemensam service för ekonomi blir det nödvändigt att tydligt definiera vilket ansvar och vilken roll olika delar av organisationen har.

Ekonomifunktionen har tidigare definierats utifrån en pyramidstruktur, indelad i ledning och styrning, analys och verksamhetsstöd samt transaktionsprocessering. Önskemål har framförts från stadens ekonomichefer att minska andelen transaktionsprocessering till förmån för ökad andel analys och verksamhetsstöd.

Figur 2: Ansvarsfördelning – status december 2006



I Stockholms stad ligger huvudansvaret för central ledning och styrning vad gäller ekonomifrågor hos finansavdelningen. Finansavdelningens roll och ansvar skulle även i en framtida organisation med en gemensam service vara oförändrat, och bl.a. omfatta:

- Strategisk ekonomistyrning
- Budgetprocess
- Ekonomiska styrdokument, exempelvis regler för ekonomisk förvaltning m.m.
- Uppföljning och analys exempelvis i form av tertialrapporter, verksamhetsberättelser, verksamhetsplaner, nyckeltal m.m.



- Anvisningar för uppföljning VB, VP m.m.
- Årsbokslut och konsolidering av Stockholms stad och kommunkoncernen
- Finansstrategiska frågor och samordning av finansverksamheten i kommunkoncernen

Vid en framtida organisation med en gemensam service för ekonomi är det lämpligt att huvudansvaret för lokal uppföljning, analys och verksamhetsstöd även fortsättningsvis vore nämndernas. Beställaransvaret för ekonomiadministration skulle ligga hos nämnderna. Nämnderna skulle samarbeta med en gemensam service i de delar där ansvaret skulle bli delat. Förvaltningarna skulle även fortsättningsvis behöva ansvara för kontakter mot kunder/medborgare, och mot sina olika verksamheter.

Den gemensamma servicen för ekonomi skulle ha huvudansvaret för transaktionsprocessering. Den gemensamma servicen för ekonomi skulle ha det ekonomiadministrativa ansvaret i processerna beställning till betalning (kundreskontra), inköp till utbetalning (leverantörsreskontra), avstämning av kassa/bank (dagrapporter)⁶ samt övrig redovisning och rapportering efter överenskommelse. En mer detaljerad beskrivning av ansvaret för respektive delprocess finns i bilaga 2 som beskriver möjliga gränssnitt per process.

Det är också möjligt att en gemensam service för ekonomi erbjuder tjänster avseende systemförvaltning av ekonomisystemet Agresso.

Med tjänster avseende systemförvaltning av ekonomisystemet Agresso avses exempelvis underhåll av kodplan, uppläggning av användare, registerunderhåll, inläsning av filer, löpande tekniska periodavslutsrutiner samt förändringar i uppsättningen av ekonomisystemet.

Ansvaret att bestämma hur förvaltningens ekonomimodell ska se ut inom ramen för stadens gemensamma ekonomimodell skulle i ett sådant fall fortfarande vara serviceförvaltningens kunders. Kunden skulle beställa tjänster av systemförvaltarkaraktär av den gemensamma servicen för ekonomiadministration. Tjänsterna skulle utföras av den gemensamma servicen för ekonomiadministration utifrån kundens beställning.

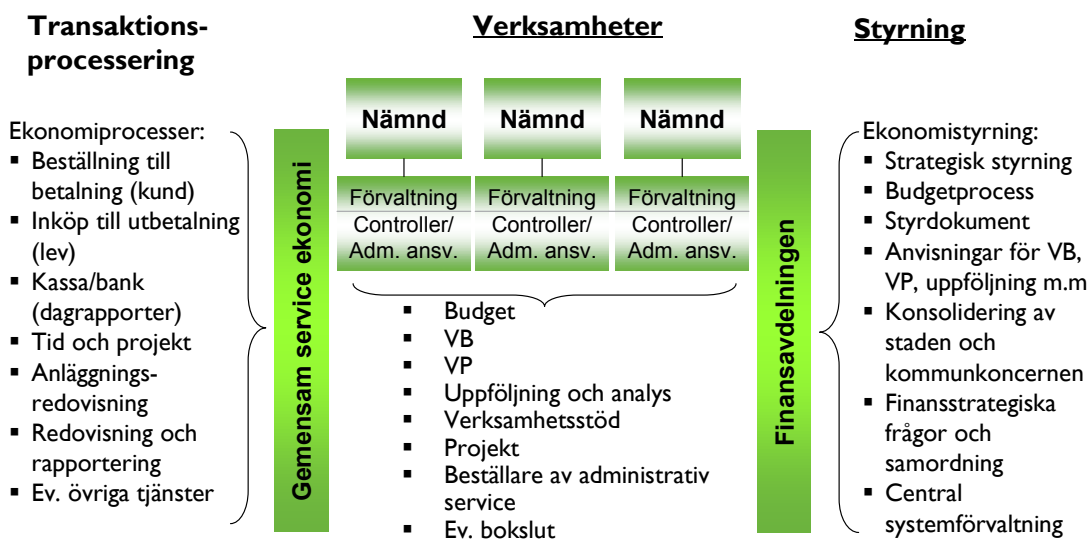
Syftet med att låta den gemensamma servicen för ekonomiadministration handha tjänster avseende systemförvaltning av ekonomisystemet Agresso är bland annat att uppnå stordriftsfördelar, att minska sårbarheten vad gäller systemförvaltarkompetens hos förvaltningarna, att minimera fel, och hitta gemensamma lösningar på gemensamma problem.

En förutsättning för att nämnda fördelar skulle realiseras är att ett effektivt gränssnitt definieras och att serviceförvaltningen bemannas med personal som har nödvändig kompetens.

Figuren nedan illustrerar hur en möjlig ansvarsfördelning schematiskt skulle kunna se ut vid ett införande av en gemensam service för ekonomi i Stockholms stad.

⁶ Avser ej kontanthantering

Figur 3 – Illustration möjlig ansvarsfördelning och roller vid en gemensam service ekonomi



9.4. Processer

För att ytterligare precisera transaktionshantering och redovisning kan det vara lämpligt att beskriva omfattningen av en gemensam service för ekonomi i termer av processer.

I denna utredning definieras huvudprocesserna inom ekonomiadministration enligt nedan:

Figur 4: Ekonomiadministrationsprocesser



9.5. Val av omfattning av service

När det gäller omfattningen av en gemensam service för ekonomiadministration finns möjligheten att välja vilka delar av arbetsuppgifterna som ska läggas på en gemensam service och vilka delar som ska skötas av beställaren (förvaltningen).

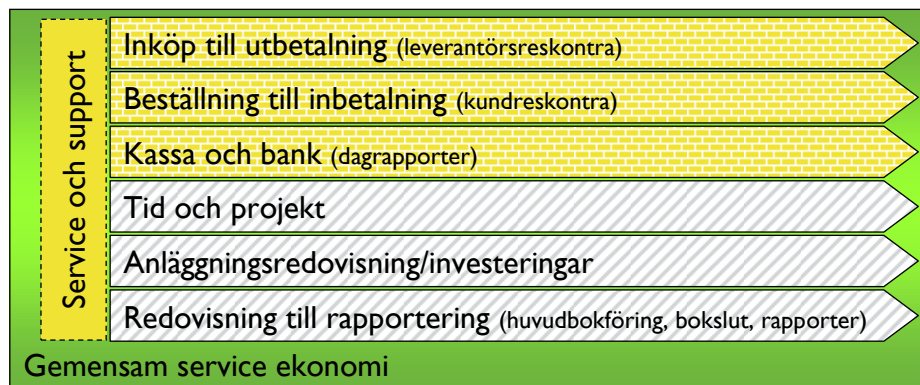
En gemensam service för ekonomi kan tillhandahålla alla typer av tjänster inom ekonomiområdet och vara ett fullservicealternativ. Detta kan vara särskilt lämpligt för små förvaltningar.




Att låta en gemensam service handha den ekonomiadministrativa hanteringen i processen för inköp till utbetalning (leverantörsreskontra) respektive beställning till inbetalning

(kundreskontra) är vanligt. Även avstämning av betalningar och kassa/bank saldon är vanligt förekommande.

Olika verksamheter kommer att ha olika behov och olika önskemål om service. För att uppnå en förutsedd besparingspotential är det samtidigt viktigt att en gemensam service för ekonomi ges tillräckliga förutsättningar för att kunna dra nytta av skalfördelar. Det kan därför vara lämpligt att definiera vissa delar av serviceutbudet som obligatoriskt, medan andra delar kan ingå efter överenskommelse.

Figur 5 – möjlig indelning av obligatoriska delar att ingå i en gemensam service ekonomi



-  = Obligatorisk
-  = Ingår
-  = Efter överenskommelse

9.6. Organisationsstruktur

En gemensam service enhet för ekonomiadministration skulle kunna vara del av den nya servicenämnden inom Stockholms stad. Gemensam service för ekonomi skulle kunna bli ytterligare ett affärsområde inom den nya förvaltningen. Om en gemensam service för ekonomi skapas inom ramen för serviceförvaltningen behöver servicenämndens reglemente uppdateras för att även inkludera ekonomitjänster.

Som en egen organisatorisk enhet får en gemensam service för ekonomi en egen identitet och en vi-känsla. Enheten blir ett med sin kärnverksamhet.

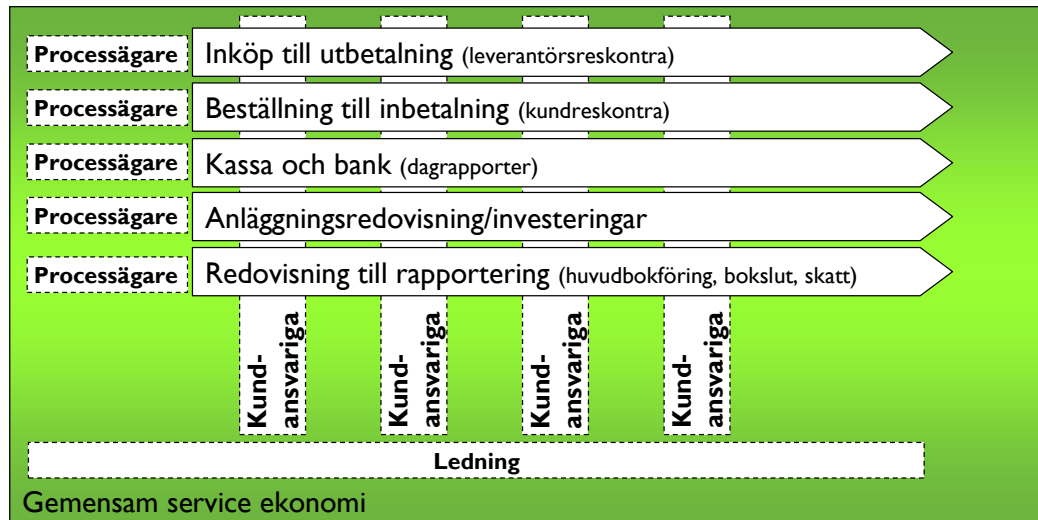
Det brukar vara bättre att skapa en enhet för en gemensam service för ekonomiadministration än att skapa flera enheter. Syftet är att uppnå maximal besparingspotential och att säkerställa enhetliga processer och arbetssätt samt möjliggöra flexibel resursallokering inom enheten.

Det finns exempel på gemensam service i nätverksform, där de anställda tillhör samma organisatoriska enhet men sitter fysiskt utlokaliserade på flera platser. Nackdelar med en gemensam service i nätverksform är att det blir betydligt svårare att uppnå besparingar, det blir svårare att möjliggöra flexibel resursallokering inom enheten, det blir svårt att säkerställa enhetliga processer och arbetssätt samt svårigheter att skapa en känsla av tillhörighet för personalen.

Ett införande av en gemensam service för ekonomi medför en initial uppbyggnadsfas. När etableringsfasen är över bör en gemensam service för ekonomi arbeta för att uppnå en

processbaserad organisationsform, för att spegla det processbaserade arbetssättet. Nedan beskrivs hur en processbaserad organisationsstruktur för en gemensam service för ekonomi kan vara utformad.

Figur 6: Processbaserad organisationsform för en gemensam service ekonomi



I en processbaserad organisationsform arbetar arbetslag i respektive process. Arbetslagen i respektive process kan vara uppdelade i sin tur, exempelvis för att ge service till en särskild grupp av kunder (exempelvis arbetslaget som ger service till stadsdelsnämnder i leverantörsreskontraprocessen). Det är lämpligt att varje kund vet vilket arbetslag/vilka personer som utför deras service i respektive process. Varje arbetslag kan ledas av en gruppleddare.

Utöver arbetslag och gruppleddare kan det vara lämpligt att ha gemensamma interna resurser eller resursgrupper som servar arbetslagen, exempelvis en resursgrupp för systemfrågor/IT-frågor, eller för personalfrågor.

Till varje process är en processägare knuten. Processägaren ansvarar för processens funktionssätt, förbättringsåtgärder, projektledning och för uppföljning av processens resultat och process-specifika nyckeltal.

De kundansvariga personerna ansvarar för all service som den gemensamma servicen levererar till respektive kund. Den kundansvariga personen ansvarar för att serviceavtal upprättas med respektive kund. Kundansvariga håller en kontinuerlig dialog med kunden kring samarbetet och följer upp kundspecifika nyckeltal.

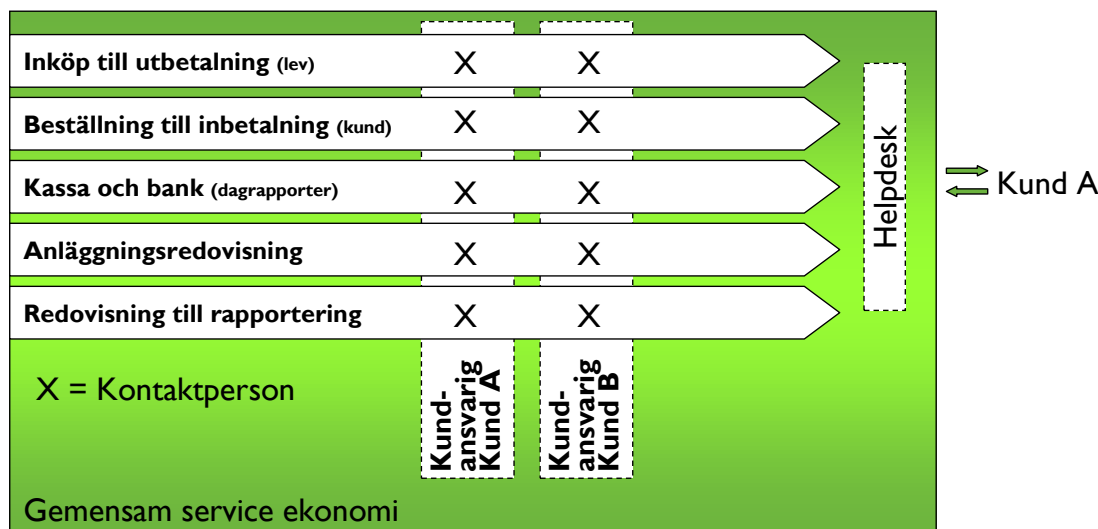
Ledningens uppgift är att ge styrning och ledning och stötta sin organisation.

9.7. Serviceleveransmodell

Med en gemensam servicemodell renodlas ansvaret mellan verksamhet och administration. Verksamheterna blir kunder och köper tjänster av den gemensamma serviceenheten. Den gemensamma serviceenheten fokuserar på sin kärnverksamhet, d.v.s. att leverera administrationstjänster till överenskommen kvalitet och överenskommet pris. Verksamheterna blir i sin kundroll kravställare på service och innehåll av tjänsterna.

Det är viktigt att varje kund har egna kontaktpersoner i respektive process som är insatta i kundens verksamhet och serviceöverenskommelse.

Figur 7 – Kundens kontaktytor mot personalen i en gemensam service för ekonomi



En nyckelroll i en gemensam service blir rollen som kundansvarig. En kundansvarig hos serviceförvaltningen sluter serviceavtal eller förvaltningsöverenskommelser med varje kund, följer upp utfallet och övervakar relationen.

Ansvaret för god service är ett delat ansvar mellan den gemensamma serviceenhetens arbetsledare, de kundansvariga och ledningen för den gemensamma serviceenheten.

En ytterligare viktig komponent i en effektiv serviceleveransmodell är genomtänkta leveranssätt. Hög tillgänglighet behöver skapas exempelvis genom ett centralt telefonnummer som alltid är bemannat, helpdesk, journummer, ev. ärendehanteringssystem m.m.

Hög tillgänglighet av data och enkelhet att utväxla data är en förutsättning, till exempel via webblösningar för att göra rapporter tillgängliga, webblösningar för att utväxla data m.m. Den personliga kontakten ska heller inte underskattas, i de fall det behövs.

9.7.1. Serviceavtal

Det blir viktigt med en genomtänkt modell för hur servicen ska utformas, avtalas, följas upp och förbättras. Det krävs flera komponenter för att få till stånd en väl fungerande serviceleveransmodell.

Serviceavtalen är ett nyckelverktyg i en serviceleveransmodell. Ett serviceavtal beskriver exempelvis;

- tjänsternas innehåll
- tjänsternas pris och betalningsvillkor
- gränssnitt och definition av respektive parts ansvar i respektive process
- överenskommen kvalitet av tjänsterna (exempelvis uttryckt i form av nyckeltal för tjänsterna)

- uppföljning av serviceavtalet (samverkansformer)
- dispythantering runt avtalet.

Själva arbetet med att upprätta serviceavtalet kan vara en nyttig process i sig, då det blir en konkret dialog runt vilka behov kunden har och vilka krav samarbetet ställer på parterna.

9.8. Finansiering och debitering

Det finns flera olika finansieringsmodeller med olika för- och nackdelar, som också kan kombineras på olika sätt. Exempel på olika huvudmodeller är:

- Anslagsfinansiering

Principen är att gemensam service finansieras genom anslag. Anslaget kan motsvara storleken på de verksamheter som lyfts ur organisationen och in i en gemensam service, eller vara något mindre.

- Kostnadsfördelning

Ett alternativ är att gemensam service blir ett kostnadsställe som i efterhand får sina kostnader täckta av verksamheten. Verksamheten kan belastas utifrån en vald fördelningsnyckel. En variant är att fördela den gemensamma servicens kostnader på kunder/organisationen utifrån till exempel antal fakturor eller antal anställda.

Debiteringen kan också ske som en rak avgift, eller av kombinationer däremellan.

- Avgiftsfinansiering

Den här modellen syftar till att prissätta tjänsten som en förbrukningsbaserad avgift. Debiteringen kan antingen ske genom att fakturera för uppskattad eller faktisk förbrukning. Exempel på avgiftsfinansierad debitering är en avgift per faktura, en avgift per påminnelse, en avgift per betalning, en avgift per rapport m.m. Priset per tjänst kan också kombineras med olika former av tidsdebiteringar, till exempel kostnad per timme för arbete av utredande karaktär. Det finns också möjlighet att paketera tjänsterna i olika former av abonnemang, paketpris, fast pris för en viss servicenivå i ett visst volymintervall m.m.

Olika finansieringsmodeller ger olika styreffekter. Val av finansieringsform är också ett sätt att styra. Vid avgiftsfinansiering ersätts verksamheten för vad den presterar, vid anslagsfinansiering för funktion.

Anslagsfinansiering och i viss mån kostnadstäckningsmodellen har fördelen att vara relativt enkla modeller som är lätta att förstå och har låga transaktionskostnader. En nackdel kan vara att den gemensamma serviceenheten inte lika tydligt känner av konkurrens eller utsätts för "marknadens test".

Vid anslagsfinansiering är verksamheten inte utsatt för något tryck från kunden. Det är ägaren som genom anslagstilldelningens storlek och olika krav och mål för verksamheten skapar incitament för att effektivisera den. Det blir mindre styrning av köparens respektive säljares beteende för att uppnå kostnadseffektivitet.

Avgiftsfinansiering är ett marknadshärmande styrmedel. Idén är att med avgiftsfinansiering ökar köparens respektive säljares kostnadsmedvetenhet och därigenom

affärsmässighet. Med större insyn i form av en tydlig prislista blir det lättare för köpare att ifrågasätta kostnaderna för tjänsterna och även jämföra mot externa alternativ.

Avgiftsfinansiering ökar möjligheterna att utforma en verksamhet för att få rationaliseringar och ökad kostnadseffektivitet och att de varor och tjänster som tillhandahålls har en hög och jämn kvalitet. Denna finansieringsform medför emellertid ökade transaktionskostnader vilket måste vägas mot fördelarna.

Vid implementering av en gemensam service för ekonomi för Stockholms stad kan det vara lämpligt att använda sig av anslagsfinansiering eller av en kostnadsdelningsmodell under etableringsfasen, för att sedan övergå till en avgiftsbaserad finansiering så snart som verksamheten är mer stabil, transparent och förutsägbar.

En avgiftsbaserad finansiering innebär att kostnaderna i högre grad blir påverkbara för nämnderna, då debitering kan ske efter förbrukning och efter komplexiteten i de tjänster som avropas. Exempelvis kan manuella rutiner bli dyrare än elektroniska, eller kundspecifika processer bli dyrare än standardiserade processer.

En avgiftsbaserad finansiering ställer krav på att den gemensamma servicen är transparent i sin debitering och kan förklara varför tjänsterna kostar vad de kostar. Det är lämpligt att kunden själv kan kontrollera debiteringen. Det blir viktigt att den gemensamma servicen från första början sätter upp nyckeltal eller dylikt som beskriver hur man successivt lyckas med att genomföra effektiviseringar. Den gemensamma servicen för ekonomi måste ständigt förbättra sig och redovisa sin status för att vinna förtroende hos sina kunder.

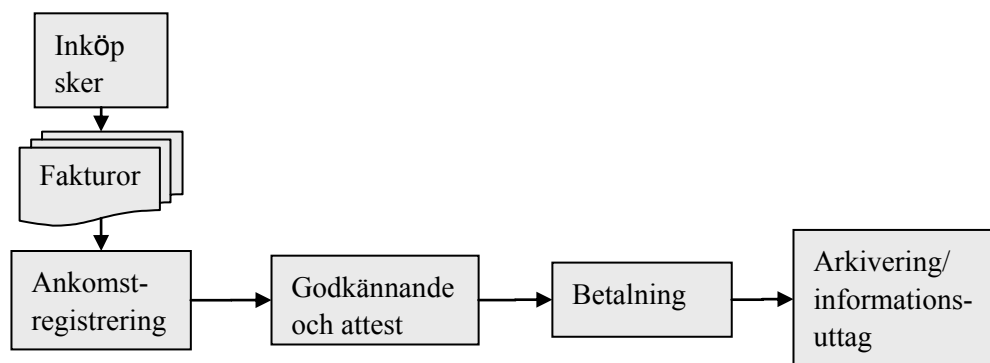
9.9. Beskrivning av delprocesser

I denna del beskrivs delprocesserna översiktligt. I bilaga 2 beskrivs ekonomiadministrativa aktiviteter i respektive processmoment hur gränssnittet mellan förvaltning respektive en gemensam service för ekonomi kan utformas.

9.9.1. Inköp till utbetalning (leverantörsreskontra)

Den översiktliga processbeskrivningen nedan beskriver ekonomiadministrativa aktiviteter i processen från inköp till utbetalning.

Figur 8: Inköp till utbetalning – översiktlig processbeskrivning



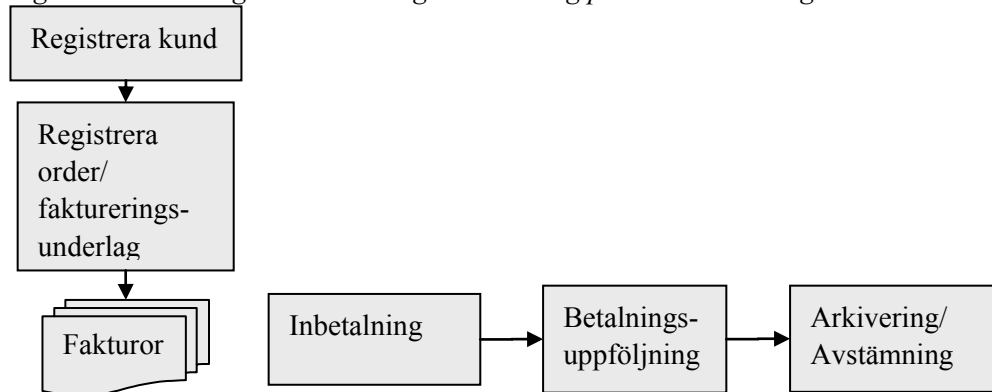
När ansvaret för ekonomiprocesserna delas på flera organisatoriska enheter uppstår det alltid ett gränssnitt, där det är viktigt att komma överens om hur ansvaret fördelas.

I bilaga 2 beskrivs hur gränssnittet mellan nämnd respektive gemensam service för ekonomiadministration kan vara utformat för aktiviteter i processen från inköp till utbetalning (leverantörsreskontra).

9.9.2. Beställning till inbetalning (kundreskontra)

Den översiktliga processbeskrivningen nedan beskriver ekonomiadministrativa aktiviteter i processen från en beställning till inbetalning.

Figur 9: Beställning till inbetalning – översiktlig processbeskrivning



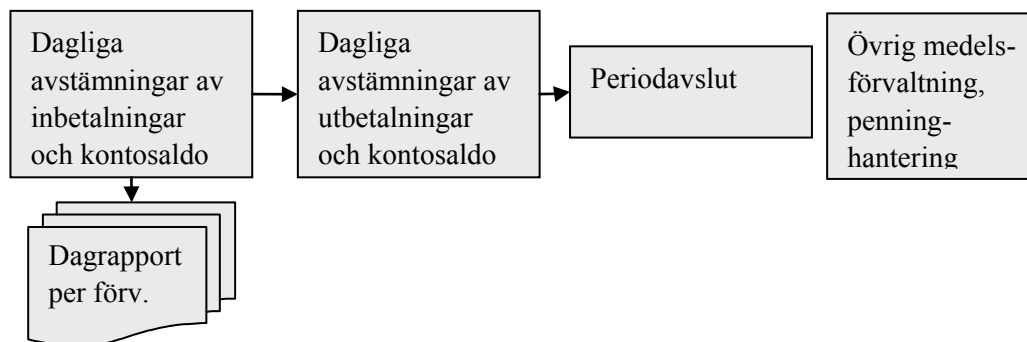
I bilaga 2 beskrivs hur gränssnittet mellan nämnd respektive gemensam service för ekonomiadministration kan vara utformat för aktiviteter i processen från beställning till inbetalning (kundreskontra).

9.9.3. Kassa- och bankprocessen (betalningar, dagrapporter)⁷

Stockholms stad har idag central likviditet eller central kassa, vilket innebär att enskilda förvaltningar inte har likvida medel i sina balansräkningar. Mycket av den praktiska hanteringen av in- och utbetalningar samt kontoavstämningar sker via stadens centrala kassa på finansavdelningen (stadskassan).

Den översiktliga processbeskrivningen nedan beskriver ekonomiadministrativa aktiviteter i kassa- och bankprocessen (betalningar, dagrapporter).

Figur10: Kassa och bank – översiktlig processbeskrivning



I bilaga 2 beskrivs hur gränssnittet mellan nämnd respektive gemensam service för ekonomiadministration kan vara utformat för aktiviteter i kassa och bank processen.

⁷ Avser ej kontanthantering

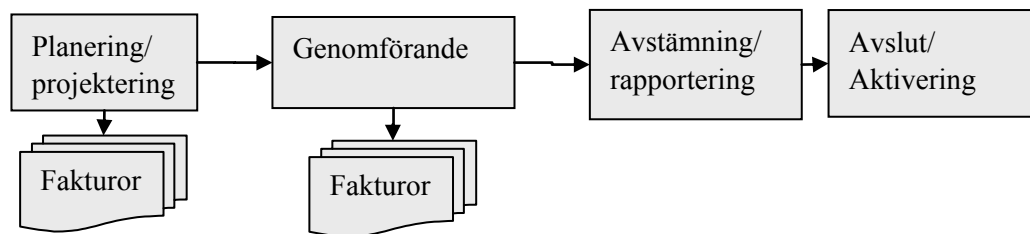
9.9.4. Tid- och projektprocessen

Beslutsprocessen för investeringsprojekt och övriga projekt regleras i särskilda anvisningar (med övriga projekt avses projekt som inte redovisningsmässigt definieras som investeringar). Om det finns behov av att bokföra kostnader och/eller intäkter på ett projekt eller om det är aktuellt att rapportera nedlagd tid registreras projektet i Agresso.

I ekonomisystemet finns en särskild modul, tid- och projektmodulen, som gör det möjligt att dels registrera ett projekt och relevant beslutsdokumentation, dels registrera tid och kostnader på projektet, dels fakturera och även följa upp projekt. Modulen ger också möjlighet att följa upp projekt som bedrivs inom flera förvaltningar.

Den översiktliga processbeskrivningen nedan beskriver ekonomiadministrativa aktiviteter i tid- och projektprocessen.

Figur 11: Tid och projekt – översiktlig processbeskrivning

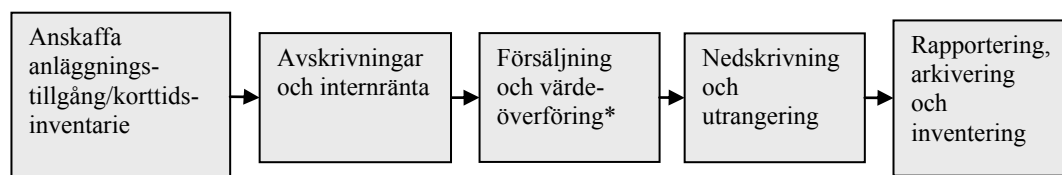


I bilaga 2 beskrivs även hur gränssnittet mellan nämnd respektive gemensam service för ekonomiadministration kan vara utformat för aktiviteter i tid- och projektprocessen.

9.9.5. Anläggningsprocessen

Den översiktliga processbeskrivningen nedan beskriver ekonomiadministrativa aktiviteter i anläggningsprocessen, baserat på rutiner i Agressos anläggningsmodul.

Figur 12: Anläggningsprocessen – översiktlig processbeskrivning



I bilaga 2 beskrivs även hur gränssnittet mellan nämnd respektive gemensam service för ekonomiadministration kan vara utformat för aktiviteter i anläggningsprocessen.

9.9.6. Redovisning till rapportering

Vid bokslutsprocessen sker en mängd ekonomiadministrativa aktiviteter dag för dag, enligt särskilda anvisningar från stadsledningskontoret. I bilaga 2 beskrivs hur gränssnittet mellan förvaltning respektive en gemensam service för ekonomi kan vara utformat för aktiviteter i processen från redovisning till rapportering.

9.10. Uppföljning och nyckeltal

Att skapa metoder och modeller för att konkret mäta servicenivån blir viktigt om en gemensam service för ekonomi genomförs. Utan att mäta utfallet av övergången till en

gemensam service blir det svårt att skapa acceptans för modellen i organisationen. Exempel på mätetal som bör mätas för den gemensamma servicen för ekonomi totalt samt för varje kund kan vara:

- Andel (procent) av fakturor betalda i tid
- Kundbetyg (kundens upplevda värde)
- Genomsnittlig kredittid kundfordringar
- Antal dagar för att stänga böckerna vid periodslut
- Ekonomiskt utfall

Exempel på mätetal som kan vara bra att följa upp internt i den gemensamma serviceorganisationen kan vara:

Processrelaterade

- Antal lev.fakturor/handläggare
- Andel (procent) av fakturor betalda i tid
- Genomsnittlig kredittid kundfordringar
- Antal dagar för att stänga böckerna vid periodslut

Personalrelaterade

- Personalomsättning
- Könsfördelning
- Genomsnittlig ålder personal

Kundrelaterade

- Antal kunder och antal serviceavtal
- Kundbetyg

Ekonomiska

- Resultat/ekonomiskt utfall
- Avgiftsreduktionstakt (utveckling av tjänsternas pris över tiden)
- Kostnadsindex mot extern part (benchmark mot extern part)
- Genomsnittlig lönenivå

Projekt

- Logg över de viktigaste förbättringsprojekten och deras status

9.11. Personal

Avsnitten 9.6 *Organisationsstruktur* och 9.7 *Serviceleveransmodell* har beskrivit möjliga organisationsformer för en gemensam service för ekonomi, och även belyst möjliga roller i en sådan organisation. Detta avsnitt beskriver andra aspekter av personalfrågorna vid införandet av en gemensam service organisation för ekonomi.

Utredningen beskriver inte stadens personalpolitiska processer vid organisationsförändringar, utan hänvisar till nu gällande avtal på området (Kollektivavtal för hantering av övertalighet vid arbetsbrist inom Stockholms stad).

9.11.1. Värderingar och beteende

För att få trivsel och en dynamisk organisation kan det vara önskvärt att eftersträva en mångfald i personalstyrkan för gemensam service, där personalen har olika ålder, kön, kulturell bakgrund m.m.

Organisationens värderingar (uttalade eller outtalade) påverkar de anställdas agerande. Exempel på önskvärda värderingar att eftersträva i en gemensam servicemiljö kan vara att:

- tala samma språk som kunden/förstå kundens situation
- lagarbete gagnar alla
- lär av andra, ”stjäl med stolthet”
- för att förbättra oss är det viktigt att följa upp verksamheten
- vi är en kunskapsbaserad organisation där kompetensutveckling är allas ansvar
- personalen är verksamhetens främsta tillgång

Utöver de tekniska kunskaperna i redovisning och IT som personalen behöver ha är det också viktigt med de personliga egenskaperna. Arbetet i en gemensam serviceorganisation handlar mycket om att samarbeta och komma överens. Exempel på önskvärda egenskaper/kompetens hos personalen kan vara att:

- vara en problemlösare och kunna arbeta självständigt
- ha en serviceorienterad läggning
- vara flexibel och samarbetsvillig
- vara en lagspelare och vara villig att hjälpa till där det behövs
- ha personlig integritet

9.11.2. Kompetens och kompetensutveckling

Nyckelkompetenserna för en gemensam service för ekonomi finns främst inom ekonomi/redovisning, IT och serviceleveransmodeller.

Kontinuerlig kompetensutveckling exempelvis i form av utbildningar, seminarier m.m. är nödvändigt i en gemensam serviceorganisation. Ett sätt att säkerställa kompetensutveckling är genom jobbrotation, där möjlighet ges för personalen att arbeta med olika processer och/eller för olika kundgrupper i omgångar.

Forum behöver skapas för att dela erfarenheter och för att ge personalen möjlighet att lära av varandra. Den gemensamma servicemiljön och samlokalisering underlättar kunskapsöverföring mellan medarbetarna.

9.12. Lokaler

Arbetsmiljön för personalen i en gemensam service för ekonomi är mycket viktig. Samlokalisering i samma lokaler underlättar interaktion och samarbete. Moderna, funktionella och trevliga lokaler bidrar till personalens trivsel och ökar möjligheten att behålla personal.

Kontorslandskap underlättar samarbete och skapar förutsättningar för kommunikation och kunskapsöverföring mellan medarbetare. Kontorslandskap säkerställer också effektivt utnyttjande av lokalytor.

9.13. IT

Den snabba IT-utvecklingen har medfört väsentligt förbättrade förutsättningar för att hitta effektiva lösningar för en gemensam service för ekonomi. Exempelvis har elektroniska fakturor (EDI) och elektronisk fakturahantering via arbetsflöde-funktionalitet, skanning och elektroniska signaturer underlättat processen från inköp till betalning av leverantörsfakturor väsentligt.

Funktionalitet för automatisk avprickning i reskontran av ankommande betalningar har förenklat hanteringen av kundfakturor betydligt. Systemfunktionalitet för att administrera dispyter över fakturor finns.

Webb-gränssnitt för att dela information och ta ut rapporter underlättar informationsflödet och gör det enklare för en gemensam service och för verksamheten att interagera effektivt. Ledningsinformationsverktyg kan integreras mot ekonomisystem och verksamhetssystem för att erbjuda en stor mängd ledningsinformation. Webb-baserade reseräkningssystem för att snabbt få tillbaka utlägg finns. Möjligheten att använda betalkort minskar behovet av kontanta medel/handkassar.

Stockholms stad har i och med införandet av ekonomisystemet Agresso tagit stora steg för att modernisera sina rutiner och arbetar med flera av de lösningar som nämns ovan. Under hösten 2008 kommer Stockholms stad att genomföra ett versionsbyte av Agresso, vilket kommer att medföra förbättrad funktionalitet och förändringar i rutinerna.

Det finns mer att göra för att effektivisera ekonomiprocesserna och för att säkerställa att alla förvaltningar har möjlighet att använda de mest effektiva metoderna, exempelvis att öka andelen EDI-fakturering, öka andelen elektronisk fakturahantering, initiativ inom utbildning av användare i elektronisk fakturahantering, starta efakturering till kunder/medborgare, införa inköpsmodul med mera.

10. Förutsättningar för en gemensam service för ekonomiadministration

Flera faktorer pekar på att det finns goda förutsättningarna för att inrätta en gemensam service för ekonomiadministration i Stockholms stad.

10.1. I grunden är ekonomiprocesserna lika för Stockholms stads verksamheter

Ekonomiadministration är i grunden ett antal processer kring leverantörsfakturering, kundfakturering, betalningshantering, redovisning och rapportering som går att utföra på liknande sätt oavsett verksamhet.

Ekonomiadministration går att utföra gemensamt för flera förvaltningar. I Stockholms stad finns idag exempel på att en förvaltning sköter ekonomiadministration åt flera andra förvaltningar.

10.2. Förutsättningar för konsolidering av stödfunktionerna för bättre kapacitetsutnyttjande

Stockholms stad hade 1 juli 2007 37 förvaltningar. Förutom några få undantag har de 37 förvaltningarna alla egna ekonomiavdelningar med egen ekonomipersonal. Totalt finns i staden ca 400 personer som arbetar med ekonomirelaterade arbetsuppgifter som sin

huvudsyssla.⁸ Av de ca 400 personerna arbetar ca 200 personer mer direkt med transaktionshantering och redovisning, och det finns ca 120 årsarbetande ekonomiassistenter. Det finns förutsättningar för att uppnå stordriftsfördelar vid konsolidering.

För att uppnå möjliga stordriftsfördelar och rationaliseringar blir det viktigt att standardisera rutiner och hitta gemensamma lösningar på gemensamma problem.

10.3. Behov av att reducera kostnaderna för transaktionshantering

Kommunfullmäktiges inriktningsmål beskriver en ambition att minska administrationskostnaderna till förmån för ökade satsningar på verksamheterna och/eller på skattesänkningar. En gemensam service för ekonomi skapar förutsättningar för reducerade kostnader för ekonomiadministration.

10.4. Stora transaktionsvolym

I Stockholms stad administreras ca 1 250 000 fakturor till kunder och medborgare per år. Staden tar emot ca 1 050 000 fakturor från leverantörer per år.⁹ I Stockholms stad genomförs ca 2 300 000 betalningar per år. Staden har stora transaktionsvolym.

Stora transaktionsvolym innebär möjligheter att dra nytta av stordriftsfördelar. Stordriftsfördelarna uppkommer när personalen kan hantera en större mängd transaktioner per arbetsmoment.

10.5. Underlättar vid omorganisationer

Vid en omorganisation behöver stödfunktionerna anpassas utefter omorganisationens förutsättningar. Om en förvaltning har sin ekonomiadministration via en gemensam serviceenhet, bör det vara en förenkling att exempelvis kunna ropa av en mindre eller större volym av tjänster.

En gemensam service med dokumenterade och standardiserade rutiner bör även ha förutsättningar för att kunna skapa en beredskap för att hantera organisationsförändringar på ett relativt smidigt sätt.

10.6. Sårbarhet och/eller personberoende service på flera ställen

Det finns flera små förvaltningar inom Stockholms stad, där servicen på ekonomiområdet blir personberoende och därigenom sårbar. Små förvaltningar kan ha svårt att upprätthålla tillräcklig servicenivå periodvis, exempelvis kring semesterperioden eller vid sjukdom.

Servicen kan också bli sårbar genom att det saknas rutinbeskrivningar, uppsättningsdokumentation och/eller processdokumentation lokalt. Det finns idag också olika servicenivå på olika förvaltningar beroende på lokala förutsättningar. Med en gemensam service för ekonomi minskar sårbarheten.

10.7. Specialistkompetens/specialister är (för) få

I Stockholms stad finns ibland problemet med för lite specialistkompetens per förvaltning. I den serie workshops för stadens ekonomichefer kring vidareutveckling av ekonomifunktionen som genomfördes 2006, uttalades bland annat att det ibland är brist på lokal specialistkompetens i det gemensamma ekonomisystemet Agresso. Mer

⁸ Statistik från LISA systemet, snitt juli, augusti, september 2007.

⁹ Statistiken inkluderar även interna fakturor / interna betalningar

expertkunskap i systemet lokalt skulle ge förutsättningar för att kunna arbeta effektivare. Med en gemensam service för ekonomi ökar specialistkompetensen.

10.8. Ekonomisystemet Agresso underlättar en övergång till en gemensam serviceorganisation

Införandet av det gemensamma ekonomisystemet Agresso har inneburit stora förbättringar inom ekonomiadministrationen. Det gemensamma ekonomisystemet underlättar också en övergång till en gemensam serviceorganisation för ekonomiadministration på flera sätt, dels för att det är inte blir behov av att genomföra ett systembyte samtidigt som en organisationsförändring och dels genom att personalen har samma arbetsverktyg vilket förenklar all konsolidering och standardisering av rutiner.

I arbetet med övergången till Agresso-systemet (STIG-projektet) gjordes mycket grundarbete som underlättar för en gemensam service för ekonomi. Lokala förssystem har integrerats med Agresso-systemet, i princip all fakturering sker via Agresso och Agresso är verktyget som används för att sammanställa bokslut och annan ekonomisk rapportering. Det gemensamma ekonomisystemet Agresso underlättar en övergång till en gemensam service för ekonomi.

10.9. Möjlighet att maximera nyttan av genomförda investeringar i det gemensamma ekonomisystemet.

Med utgångspunkt i det moderna ekonomisystemet Agresso finns det nu möjlighet att ta ytterligare steg för att vidare effektivisera administrationen.

Efter införandet av stadens gemensamma ekonomisystem Agresso har antalet ekonomiassistenter i genomsnitt minskat med ca 18 procent¹⁰. Detta motsvarar en ungefärlig besparing i personalkostnader om nästan 60 mnkr räknat över fem år.

Genom att skapa nya organisatoriska och processmässiga lösningar vid införandet av en gemensam service för ekonomi kan ytterligare besparingar nås.

Genom att konsolidera ekonomiarbete i en gemensam service för ekonomi kommer särskilt fokus att hamna på ytterligare systemförbättringar som krävs för att uppnå administrativ effektivitet.

Den centrala systemförvaltargruppen har idag mycket begränsade resurser, och kunskap om hur man bäst utnyttjar systemet för att arbeta så rationellt som möjligt kanske inte finns lokalt. Det blir ofta individuella lösningar på gemensamma problem. Ibland finns det möjligheter att utnyttja systemet exempelvis för att få ut information som man kanske inte har kunskap om lokalt. Mer signifikanta förbättringsåtgärder upplevs ofta av den lokale ansvarige som utom hans/hennes kontroll. En gemensam service för ekonomi med standardiserade rutiner och modeller skapar förutsättningar för att maximera nyttan av investeringen i ekonomisystemet.

¹⁰ Jämförelse snitt antal ekonomiassistenter jan-feb-mars 2004 jämfört med snitt jan-feb-mars 2007.

10.10. Förutsättningar för ytterligare kompetensutveckling och utökat arbetsinnehåll

Lokala ekonomiavdelningar har haft mycket begränsade resurser för att kompetensutveckla personalen. År 2005-2006 genomfördes ett projekt kring kompetensutveckling av stadens ekonomer, där utbildningsinsatser för olika grupper ekonomer i hela staden genomfördes. Satsningarna var mycket uppskattade men behöver vara fortlöpande, inte engångsinsatser.

I den serie workshops för stadens ekonomichefer kring vidareutveckling av ekonomifunktionen som genomfördes i slutet av 2006, framhölls kompetensutveckling som en nyckelfråga.

Ungefär hälften av Stockholms stads ca 120 ekonomiassistenter är idag 50 år eller äldre¹¹. Det finns ett behov av att säkerställa kompetensförsörjningen på lång sikt och en möjlighet att erbjuda yngre medarbetare nya karriärmöjligheter. Stockholms stad behöver vara en attraktiv arbetsgivare för unga ekonomer. En serviceförvaltning ger möjlighet att utveckla unga ekonomer och utgöra en språngbräda för nya talanger.

En processorienterad gemensam serviceorganisation med arbetsrotation mellan processerna ger möjligheter att bredda individens kompetens. Tjänster som processägare, arbetsgruppsledare, systemexpert eller kundansvarig ger möjligheter till nya karriärvägar.

En gemensam service för ekonomiadministration kommer att ha ekonomi och redovisning som sitt fokusområde och sin kärnkompetens. Med en gemensam service för ekonomi kommer det att finnas förutsättningar för att lära av varandra och dela kompetens, men också för den gemensamma servicen att särskilt utveckla metoder och tillsätta resurser kring kompetensutveckling.

10.11. Besparingspotential och ekonomiska effekter

Ekonomiska effekter av en övergång till en gemensam service för ekonomi uppkommer främst vad gäller:

- besparingspotential i form av personalreduktion samt minskade kringkostnader för personal
- besparingsmöjlighet genom ökat fokus på och effektivisering av arbetande kapital
- kostnadsökningar i form av omställningskostnader

Personalreduktion

Den största besparingspotentialen vid en övergång till en gemensam service för ekonomi ligger i en reduktion av personal. Ledande konsultfirmor brukar peka på en besparingspotential om mellan 25-55 procent beroende på process vid införande av gemensam service för ekonomi. Erfarenheter från Stockholms stad (vid socialtjänstnämndens övertagande av ekonomiadministration från Älvsjö stadsdelsnämnd) pekar på en reduktion av berörd personal om 50 procent.

¹¹ Statistik från LISA-systemet, snitt juli, augusti, september 2007.

Utgångsläget är ca 400 månadsavlönade anställda i Stockholms stad som arbetar med ekonomirelaterade arbetsuppgifter¹². Det finns ca 200 månadsavlönade helårsarbetare som arbetar som controller/administratör, ekonom, ekonomiassistent, ekonomihandläggare, ekonomisamordnare, ekonomisekreterare, kamrer, redovisningsansvarig, redovisningschef, redovisningsekonom. Det finns ca 120 ekonomiassistenter eller motsvarande (helårsarbetare). I gruppen ekonomiassistenter är medellönen ca 21 000 kr.

Effektivisering av arbetande kapital

Utöver rena kostnadsbesparingar finns en möjlighet att reducera det arbetande kapitalet genom en gemensam service för ekonomi. Staden binder ca 4 400 mnkr kr i kortfristiga fordringar (bl.a. kundfordringar)¹³. Staden har idag en gemensam kravrutin för kundfordringar som i stort följs, men det förekommer lokala skillnader exempelvis vad gäller debiteringsprinciper (fakturerings i förskott, i efterskott, betalningsvillkor m.m.) och påminnelseavgifter.

Med ett gemensamt hanteringssätt i en gemensam service tydliggörs eventuella skillnader i debiteringsprinciper och kravrutiner. En gemensam service för ekonomi ger också ökat intresse för och möjligheter till jämförelser.

Att binda mindre kapital innebär att stadens självfinansieringsgrad ökar, och ger ett mindre behov av att låna upp pengar för att finansiera verksamheten. Att reducera kapital bundet i kortfristiga fordringar med 1 procent skulle innebära ett likviditetstillskott till staden om ca 44 mnkr (engångseffekt). Att slippa låna upp ca 44 mnkr skulle innebära en räntevinst om ca 2,2 mnkr per år, vilken direkt påverkar resultaträkningen positivt¹⁴.

Beslut om vilka debiteringsprinciper, kravrutiner m.m. som ska gälla fattas inte av en gemensam service för ekonomiadministration. Däremot kan en gemensam service för ekonomiadministration enkelt löpande följa upp nyckeltal om kapitalbindning, göra jämförelser och agera rådgivande.

Omställningskostnader

Vid ett införande av en gemensam service för ekonomi uppstår start- och omställningskostnader i form av bland annat flyttkostnader, utbildning, processkartläggning, projektledning och IT-investeringar.

Även kostnader för eventuell övertalighet uppstår i form av omplaceringsstöd, frivilliglösningar eller eventuell avtalspensionering.

Hur stora omställningskostnaderna blir är olika från organisation till organisation och beroende på hur förändringen genomförs. Är konjunkturen god och arbetsmarknaden dynamisk brukar kostnader för övertalighet bli lägre.

¹² Statistik från LISA, snitt för juli, augusti, september 2007

¹³ Stockholms stads bokslut 2006

¹⁴ Exemplet är beräknat utifrån en kalkylränta om 5 procent.

11. Förutsättningar för genomförande

I detta avsnitt beskrivs förutsättningar som behöver finnas för att en satsning på en gemensam service för ekonomi ska bli lyckad.

En övergång till en gemensam service för ekonomi är en stor förändring. Förändring är, eller kan åtminstone vara, mycket svårstyrd. Följande faktorer utgör viktiga förutsättningar som behöver finnas för att lyckas med ett införande av en gemensam service för ekonomi;

- Ledarskap och aktivt stöd från beslutsfattare och högsta ledningen.
- Att lösningen är tilltalande utifrån ett affärsmässigt perspektiv och har en tydlig besparingspotential. Det är också viktigt att utfallet av förändringen följs upp.
- Att tillräckligt fokus läggs på förändringsperspektivet, på de mänskliga faktorerna och på att en effektiv kommunikation upprätthålls genom hela förändringsprocessen.
- Att projektet är lösningsinriktat och beaktar både process-, system- och organisationsperspektivet. Projektet ska inte vara alltför fokuserat på funktionellt perspektiv eller på systemperspektivet.
- Lämplig omfattning av förändringen. Att förändringen genomförs i faser över tiden eller med begränsningar i organisatorisk eller processmässig omfattning.
- Tillsätt rätt resurser för styrning och genomförande av projektet, och att projektledningen följer en tydlig och konkret projektstyrningsmodell.
- Klok personalplanering och proaktiv facklig samverkan är viktiga delar i förändringsprocessen.

12. Bilagor

Bilaga 1 – Fallstudier gemensam service ekonomi

Bilaga 2 – Illustration gränssnitt per process