



Kontaktperson markkontoret
Bengt Hjelm
Ekonomi
Telefon: 08-508 271 25
bengt.hjelm@mk.stockholm.se

Till
Marknämnden 2006-08-31
Trafiknämnden 2006-08-29

Kontaktperson trafikkontoret
Louise Bill
Stab
Telefon: 08-508 272 17
louise.bill@tk.stockholm.se

Översyn av stadens administration. Remiss

Förslag till beslut

Marknämnden och trafiknämnden beslutar att som svar på remiss av rapporten Översyn av stadens administration överlämna och åberopa detta tjänsteutlåtande

Göran Långsved

Göran Gahm
t.f.

Sammanfattning

Utredningsrapporten Översyn av stadens administration föreslår en rad förändringar av det administrativa stödet inom stadens förvaltningar i syfte att effektivisera verksamheterna och sänka kostnaderna. Utredningsrapporten har remitterats till bl a trafiknämnden och marknämnden.

Förslagen rör områdena löne- och personaladministration, infrastrukturell IT-administration, växelfunktion, lokaladministration samt upphandling och inköp. De flesta funktionerna föreslås läggas samman i en för staden gemensam service.

Trafikkontoret och markkontoret är i grunden positiva till gemensamma lösningar som ger en för staden effektiv administration. Det är dock av underordnad betydelse om administrativa tjänster köps från en befintlig

förvaltning, från en särskild serviceförvaltning eller från en extern part. En övergripande princip i arbetet med att införa gemensam service bör vidare vara att ingen förvaltning skall behöva återgå till sämre rutiner och arbetssätt. Kontoren vill också peka på nödvändigheten av att en eventuell administrativ serviceförvaltning ges starka incitament att arbeta med sin egen kvalitets- och effektivitetsutveckling så att kundförvaltningarnas verksamhet och ekonomi inte påverkas negativt, t ex genom att utnyttjandet av serviceförvaltningens tjänster är frivilligt.

Inom området *löneadministration* har kontoren inget att erinra emot att införa gemensam service, om detta inte innebär en återgång till sämre och ineffektivare rutiner kring hela hanteringen från flexitid och lönehantering.

På samma sätt synes stadens *växelfunktioner* utan större problem kunna inordnas i gemensam service, förutsatt att sådana tjänster kan erbjudas till bra kvalitet i form av tillgänglighet såväl externt som internt, hänvisningssystem, rimlig person/verksamhetskänedom samt kringtjänster.

Kontoren ställer sig också positiva till förslaget att förstärka resurserna inom *lokaladministration och upphandling* och menar inrättandet av särskilt konsultstöd inom dessa områden skulle vara mycket värdefullt för flera av stadens förvaltningar.

Inom området *IT-administration* däremot, anser kontoren att utredningen ger en förenklad bild av dagens IT-drift och dessutom inte tagit hänsyn vare sig till de olika förvaltningarnas behov i sin egen utveckling av kärnprocesserna, eller till i vilken utvecklingsfas de befinner sig i.

I rapporten föreslås att förvaltningarna inom S:t Erik Net (där trafik- respektive markkontoren inte ingår) skall vara de första som ingår i gemensam service på IT-området, men att även övriga förvaltningar på sikt skall anslutas. Kontorens uppfattning är att samverkan kan ske, och sker redan i dag, på olika sätt och att alla förvaltningars behov svårigen kan inrymmas inom en för hela staden gemensam service. Gemensam service på IT-området enligt utredningens förslag bör även i ett längre perspektiv begränsas till stadsdelsförvaltningarna, som har en lämplig utgångspunkt i sitt gemensamma uppdrag och därmed likartade verksamhet.

Bakgrund / Remissen

Till stadens nämnder och styrelser har remitterats en utredningsrapport – Översyn av stadens administration – för yttrande senast 31 augusti 2006. Bakgrunden till utredningen är kommunfullmäktiges budgetbeslut för 2005, i vilket kommunstyrelsen gavs i uppdrag utreda möjligheterna till administrativa effektiviseringar.

Med anledning av detta uppdrag tillsatte stadsdirektören under hösten 2005 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 stödfunktionerna ekonomi, personal, IT, lokalförsörjning/lokaladministration, upphandling/inköp samt kontorsadministration.

Genomförandet av översynen har skett i två steg. Det första steget omfattade en kartläggning av nuläget. I det andra steget, den s.k. börlägesprocessen, har förslag utarbetats om hur stadens stöd- och servicefunktioner kan effektiviseras och/eller få en högre kvalitet.

Utredningen betonar speciellt att man analyserar berörd administration ur ett stadsövergripande perspektiv. De förslag till effektiviseringar som redovisats har i huvudsak ett sådant perspektiv, vilket kan innebära att en enskild förvaltning inte nödvändigtvis uppfattar förändringarna som en kvalitetshöjning. Utredningens uppfattning att det lokala och det stadsövergripande perspektivet generellt inte står i motsättning till varandra och bedömningen är att förslagen till övervägande del är fördelaktiga ur bägge perspektiven.

Utredningen förslår i korthet att:

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. Utvärdering om eventuell samordning sker senare.

Arbetsätt och dess processer

- Utveckla och införa enhetliga arbetsätt

Stadsledningskontorets roll

- Stadsledningskontorets funktion som samordnare tydliggörs och stärks gällande lokaladministration
- Stadsledningskontorets roll gällande inköp/upphandling renodlas

Vidare föreslås att följande frågor utreds vidare:

IT-administration

- Bolagens och fackförvaltningarnas (de som inte är s k St 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.

Föreslagna förändringar bedöms - om beslut i detta ärende tas vid årsskiftet 2006/2007 - kunna vara genomförda och få full effekt under 2009. Den sammanlagda effektiviseringspotentialen bedöms uppgå till 217 mnkr årligen när föreslagna förändringar är genomförda.

Den gemensamma servicefunktionen föreslås placerad i en för ändamålet nybildad förvaltning, vilken enligt utredningen bör vara tjänstemannastyrd.

För en närmare redovisning av utredningens förslag hänvisas till den bilagda sammanfattningen (*bilaga 1*). Utredningen i dess helhet finns att läsa på stadens intranät,

<http://pk.stockholm.se/Projektforum/CatalogShow.do?project=160>

Markkontorets och trafikkontorets synpunkter

Inledning

Förvaltningarna i Tekniska Nämndhuset har sedan tidigare ett långtgående samarbete inom flera administrativa stödfunktioner. Bland annat tillhandahåller fastighets- och saluhallskontoret tjänster inom telefoni, posthantering/vaktmästeri, tryckeri, bilpool och lokalservice. Vidare köper några förvaltningar löneadministration från trafikkontoret. I samband med omorganisationen i maj 2005 var också trafik- och markkontoren överens om nödvändigheten av att även fortsättningsvis ha gemensamma resurser inom IT (drift, support och stöd i utvecklingsprojekt), registratur, arkiv och nämndadministration. Även fastighets- och saluhallskontoret köper IT- och arkivtjänster från trafikkontoret.

Detta samarbete har på flera områden funnits under lång tid och fungerar i allmänhet mycket bra. Effektiviseringen har drivits långt, vilket har varit nödvändigt med tanke på de rationaliseringskrav som ställts på de tekniska nämnderna under en rad av år.

För trafik- och markkontoren har effektivisering av administrationen varit en viktig del i den omorganisationen som genomfördes 2005. Den minskning om ca 18 % av personalstyrkan som genomfördes har till stor del tagits på administrationen.

Kontoren är således i grunden positiva till samverkan inom det administrativa området och menar att det är av underordnad betydelse om administrativa tjänster köps från en befintlig förvaltning, en särskild serviceförvaltning eller en extern part, förutsatt att kostnaderna och kvaliteten på de tjänster man tillhandahåller är likvärdig. Kontoren vill också peka på nödvändigheten av att en eventuell administrativ serviceförvaltning ges starka incitament att arbeta med sin egen kvalitets- och effektivitetsutveckling så att kundförvaltningarnas verksamhet och ekonomi inte påverkas negativt, t ex genom att nyttjandet av dess tjänster inte är bindande.

Kontorens uppfattning är vidare att utredningen inte tagit tillräcklig hänsyn till var förvaltningar och bolag befinner sig i sin egen utveckling av de administrativa processerna. Stadsdelsförvaltningarnas situation synes ha varit dominerande vid utformning av förslaget.

Eftersom trafik- och markkontoren i många avseenden, framför allt inom löne- och IT-administration, kommit långt i sin strävan att effektivisera verksamheten kan utredningens förslag i flera avseenden innebära en tillbakagång till mindre effektiva rutiner. Detta påverkar i sin tur personalens arbete ute i verksamheterna. Utredningens förslag kan alltså innebära att man flyttar tillbaka vissa administrativa uppgifter till kärnverksamheterna.

Såvitt kontoren har kunnat finna har utredningen i sin ekonomiska kalkyl inte beaktat effekter av detta slag. Kontoren anser också att beräkningarna i fråga om effektiviseringsvinster i vissa fall varit alltför schematiska. Kontorens principiella uppfattning är att utformningen av en gemensam administrativ service måste ta hänsyn till förvaltningarnas/verksamheternas behov och inte erbjuda tjänster som är en medelväg mellan de bra och mindre bra rutiner. Stor hänsyn måste tas till vad förvaltningarna själva behöver för sin egen utveckling av administrationen.

Löne- och personaladministration

Kontorens samlade bedömning är ändå att utredningens förslag i delarna gemensam service för löneadministration, hantering av pensioner och försäkringar mm kan tillstyrkas. Beträffande överflyttning av personalakter med sikte inställt på elektroniska personalakter vill kontoren dock fästa uppmärksamheten på de praktiska tillgänglighetsproblem som kan uppstå om personakterna förvaras centralt. Dessa kan innehålla bl a rehabiliteringsutredningar och dokumentation kring disciplinära åtgärder och andra frågor som även fortsättningsvis kommer att hanteras lokalt på respektive förvaltning.

Vad gäller utredningens förslag om LISA självservice till alla anställda ställer sig kontoren tveksamma. Trots systemets förtjänster skulle förslaget för såväl markkontoret och trafikkontoret som för andra förvaltningar, placerade i tekniska nämndhuset, få negativa konsekvenser om det skulle innebära att den för kontoren integrerade flexitids- och löneadministrationen går förlorad. Integrationen innebär hög kvalitet i indata och minskad kringadministration i verksamheterna.

Växel

Kontoren köper i dag, tillsammans med förvaltningarna i Tekniska Nämndhuset m fl, bl a växel- och telefonitjänster av fastighets- och saluhallskontoret, som tillhandahåller en verksamhetsanpassad lösning med stora inslag av såväl lokal- som personkännedom. Kontoren har inget att erinra emot en förläggning av växelfunktionen i en gemensam service under förutsättning att tjänsten rent kvalitetsmässigt inte försämras.

Lokaladministration

Lokaladministration utgör en mycket liten del i kontorens verksamhet, varför kontoren inte kan ha mer än allmänna synpunkter. Av utredningen att döma synes effektiviseringsvinsterna vara stora. Kontoren tillstyrker därför förslaget.

Upphandling/inköp

Projektet föreslår att fackförvaltningar och bolag behåller det ansvar de har idag för att genomföra upphandlingar inom sina verksamhets specifika inköpsområden. Kontoren ställer sig bakom detta förslag.

För gemensamma inköpsområden inom staden föreslås en gemensam upphandlingsfunktion med ansvar för att genomföra upphandlingar. Kontoren har intresse att delta i ett antal gemensamma inköpsområden, t ex kopiering, kontorsmaterial, inköp av IT-produkter m m.

Vidare föreslår utredningen att förvaltningarna ansvarar för stadsdels-specifika inköpsområden, men att dessa i syfte att uppnå synergieffekter bör genomföras av den gemensamma upphandlingsfunktionen på uppdrag av stadsdelsförvaltningarna.

Kontoren delar utredningens uppfattning att det är viktigt att utveckla och förbättra processer och arbetssätt samt utveckla metoder och verktyg genom ändamålsenligt systemstöd. Kontoren arbetar fortlöpande med detta, t ex genom en levande handbok för upphandling och ett beställningssystem. Det senare kommer att ersättas av Agressos inköpsmodul. Då kontorens upphandlingar i huvudsak avser anläggningsentreprenader och tjänster, inte varor, behöver inköpsmodulen skräddarsys för att uppfylla kontorens krav på bl a beställningsbrev och statistikfunktioner. För att hinna med detta bör arbetet med inköpsmodulen påbörjas i början av september 2006. En senareläggning av driftstarten för inköpsmodulen medför betydande kostnader för provisoriska lösningar.

En viktig uppgift för kontoren, men framför allt för en centralt placerad funktion, är att utveckla inköpsstrategier för utökad konkurrens och större affärsmässighet vid upphandling.

Ekonomiadministration

Delprojektet ekonomi har avgränsats till huvudprocesserna hantering av leverantörsfakturor respektive kundfakturor, anläggningsredovisning, daglig bokföring samt bokslut.

I utredningens nulägeskartläggning för detta delprojekt har endast de kommunala bolagen ingått. Förvaltningarna har undantagits på grund av införandet av det nya ekonomisystemet Agresso. Utredarna menar att insamling av datavolymer och resursfördelning inte skulle ge en rättvisande bild mot bakgrund av de stora förändringar som för närvarande sker i processer och arbetssätt.

Utredningens bedömning är att pågående förändringsarbete måste fullföljas för att kunna uppnå de verksamhetseffekter som ett nytt ekonomisystem medför. Först när dessa processer är etablerade och väl kända i organisationen kan ställning tas till om det finns ytterligare effektiviseringspotential genom en samordning i form av exempelvis en gemensam service.

Kontoren delar uppfattningen att det nya ekonomisystemet måste få "sätta sig" innan man tar ställning till någon form av kommungemensam samordning inom ekonomiområdet. Samtidigt måste framhållas att många förvaltningar - inte bara de allra minsta - är snävt dimensionerade med avseende på ekonomiadministrationen. Detta är som beskrivits ovan en följd av successiva neddragningar av de administrativa resurserna. Samtidigt har införandet av Agresso inneburit att betydligt större systemförvaltaransvar förts över på de enskilda förvaltningarna. Sammantaget har detta medfört att bl a hanteringen av fakturor blir mycket sårbar vid semester och sjukdom. Kontoren anser därför att någon form av samordning eller samarbete mellan olika förvaltningar på sikt bör komma till stånd. Kontoren bedömer dock att detta är möjligt först när systemet med elektroniska fakturor är mer utbyggt än i dag.

IT

Utredningen har avgränsat sig till IT-administration, i meningen organisation och arbetssätt för att upprätthålla det infrastrukturella IT-stödet till stadens verksamheter. Med infrastrukturellt IT-stöd menas den teknik som är oberoende av var i staden man arbetar – inloggning, åtkomst av datafiler på en server, utskrifter, e-postprogram och öppnande av program, alltså det IT-stöd som måste levereras till förvaltningar och bolag, oavsett val av verksamhetssystem.

Utredningen föreslår en fullständig konsolidering av den infrastrukturella servermiljön (initialt föreslås S:t Erik Net-förvaltningarna, till vilka trafik- och markkontoren inte hör, omfattas), en fullständig standardisering av den resterande infrastrukturella IT-miljön samt inrättandet av en gemensam service, d v s gemensam drift, support, förvaltning och utveckling av det infrastrukturella IT-stödet.

Utredningen ser en effektiviseringspotential inom stadens interna stöd- och servicefunktioner på IT-området, eftersom samordningen i staden i dag sker i begränsad omfattning. Utredningen konstaterar att det råder en uppenbar brist på stadsövergripande styrning och standardisering inom IT-verksamheten i staden, vilket lett till en långgående, enhetsvis uppbyggnad. Utredningen drar därav slutsatsen att förutsättningarna för effektiviseringar på den enskilda förvaltningen och bolaget är begränsade.

Kontoren ser i många fall en annan verklighet än utredningen och delar inte heller flera av dess slutsatser eller de antaganden som ligger bakom dessa.

Kontoren delar utredningens uppfattning att endast en hård styrning kan effektivisera IT-verksamheten. Detta behöver dock inte innebära att en ökad centralisering är lösningen. En av grundtankarna bakom S:t Erik Net var att få till stånd en effektiv förvaltning och utveckling av stadens datanät. Kontoren anser för sin del att det faktum att kontoren ligger utanför S:t Erik Net har varit en fördel från effektiviseringssynpunkt. Detta stöds av att den

totala kostnaden per PC inom de båda kontoren är klart lägre än inom t ex S:t Erik Net. Kontoren (tidigare gatu- och fastighetskontoret) har under flera år målmedvetet arbetat med att effektivisera och standardisera sin IT-verksamhet. Genom i IT-branschen etablerade mätmetoder (bl a TCO-mätningar¹) har verksamheten följts upp. Motsvarande mätningar har inte skett inom S:t Erik Net.

Den skiljelinje som utredningen dragit mellan infrastrukturellt IT-stöd och verksamhetssystem låter sig svårligen upprätthållas i praktiken. Hantering av lokala programs uppdateringar och installationer ska enligt förslaget även fortsättningsvis ske lokalt, trots att dessa mycket väl kan ha påverkan på infrastrukturen.

Vad gäller utredningens genomgång av metoder och arbetssätt kan framhållas att mark- och trafikkontoren redan idag upphandlar och hanterar sin support enligt utredningens ”bör-läge” (rutiner och ärendehantering) samt genom ITIL², som kontoren påbörjade införandet av för ett år sedan. Kontoren bedömer att den centrala supportorganisation som utredningen föreslår blir tungrodd med bl a längre väntetid för användarna.

En standardiserad lösning för hela staden rymmer, enligt kontorens sätt att se det, svårlösta problem. Sammantaget rymmer stadens verksamheter 350-400 programsystem, varav ett trettiotal är stadsgemensamma. Att få till stånd en standardisering, samtidigt som verksamheterna även fortsättningsvis ska hantera sina lokala program, och få dessa att fungera utan att menligt inverka på den standardiserade infrastrukturen, är en svår uppgift. Kontorens mening är att kostnaden, förutom själva komplexiteten, skulle överstiga nyttan. De stordriftsfördelar som anförs menar kontoret inte är skalbara, då branschuträkningar visar att de riktiga stordriftsfördelarna nås vid en volym om 500-1500 PC, för att därefter plana ut och rent av avta.

Kontorens uppfattning är vidare att utredningen inte tagit tillräcklig hänsyn till var förvaltningar och bolag befinner sig i sin egen utveckling av de administrativa processerna. Vid den tänkta lösningen görs prioriteringarna rimligtvis centralt, varvid risken är stor att enskilda förvaltningar blir lidande.

¹ TCO, Total Cost of Ownership, är ett inom IT-branschen vedertaget begrepp för att mäta kostnader för en PC. Detta begrepp tar hänsyn till samtliga kostnader, d v s inköp, support, användarnas ”strultid” och övriga kostnader som kan påverka en användares användning av PC:n

² ITIL är en internationell, processinriktad modell för hur IT kan drivas effektivt och serviceinriktat. Den är indelad i ett antal sammanhängande områden och innehåller riktlinjer och förslag på hur arbetet i de olika områdena bör struktureras. ITIL är ”best practise” sammanställt sedan 1980-talet. ”Best Practise” (bästa praxis) kan definieras som en praxis som är införd, fungerar och används, samt bedömd av experter på området som det bästa som finns i bruk just nu.

Kontoren delar inte slutsatsen om enhetsvis (förvaltningsvis eller genom en grupp av förvaltningar) uppbyggnad som något negativt, under förutsättning att IT-ansvariga arbetar för och genomför effektiviseringar inom sina egna verksamheter. Utredningens kartläggning visar att de förvaltningar som arbetat med effektiviseringar också kommit långt. För dessa förvaltningar skulle en central lösning snarast leda till en försämring.

Kontoren menar sammanfattningsvis att den styrning som krävs för att åstadkomma effektiviseringar inom IT mycket väl kan även ske på en enskild förvaltning eller i samarbete mellan flera förvaltningar med näraliggande verksamheter, så som är fallet med de tekniska förvaltningarna. Ett annat sådant område skulle kunna vara stadsdelssektorn. Med en sådan samordning kan dessutom hänsyn tas till de speciella krav som de enskilda verksamheterna kräver.

Konsolidering

Utredningen föreslår som nämnts en fullständig konsolidering av den infrastrukturella servermiljön, dvs en sammanslagning av t ex servrar och kringutrustning för datalagring, säkerhetskopiering, e-post och skrivarhantering. Med den gränsdragning som utredningen slagit fast kan konsekvenser uppstå för driftsäkerheten och tillgängligheten i IT-miljön. Kontoren tillstyrker förslagen vad gäller gemensamma tjänster som kommunikation, e-postsystem, ID-portal mm, vilka inte på något sätt inverkar på klientmiljön eller de lokala verksamhetssystemen. Kontoren vill emellertid peka på de risker som kan vara förenade med backup-tagning, filer och katalogstrukturer och vissa utskrifter enligt en sådan ordning, då dessa funktioner oftast är kopplade till de egna verksamhetssystemen.

Effektiviseringspotential

Utredningen redovisar en effektiviseringspotential på 35 Mkr. Denna bygger på en minskning av antalet årsarbetskrafter som hanterar det infrastrukturella IT-stödet från det i nuläget av utredningen redovisade 118 tjänster till 60. För denna effektiviseringspotential har man använt en schablonkostnad av 600 Tkr/år och anställning. Denna schablon syns relativt hög om man tar hänsyn till löneläget i staden. En rimlig schablon borde vara ca 500 Tkr/år vilket skulle minska vinsten med ca 5 Mkr.

Utredningen redovisar alla besparingar enbart i minskad årsarbetskraft. Hänsyn har dock, som redovisats inledningsvis, inte tagits till att vissa förslag kan innebära att arbetsmoment flyttas tillbaka till personalen i verksamheten. Gör man antagandet att 10 000 anställda får 15 min mer per vecka att göra i egen administration motsvarar detta 58 årsarbetskrafter. Då har hela vinsten försvunnit och det enda som kvarstår är en centraliserad lösning med vare sig högre kostnadseffektivitet eller högre kvalitet.

Utredningen tar också upp andra exempel på vinster, t.ex. att man kan få lägre priser på PC genom större inköpsvolym. Detta har dock redan uppnåtts genom de avtal som SLK:s upphandlingsenhet redan tecknat.

Samverkan

De fackliga organisationerna har informerats om utredningens förslag och om trafik- och markkontorens förslag till yttrande. SKTF har gjort ett särskilt uttalande, vilket bifogas detta tjänsteutlåtande (*bilaga 2*).

SLUT