



Till
Socialtjänstnämnden

Gemensam service ekonomi - samarbete mellan förvaltningar

Förslag till beslut

Socialtjänstnämnden hänvisar till detta tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Dag Helin

Eva Carin Sandberg

Bakgrund

Kommunstyrelsen har överlämnat en remiss till socialtjänstnämnden för yttrande avseende gemensam service ekonomi – samarbete mellan förvaltningar. Remisstiden går ut den 29 februari 2008. Ärendet har remitterats till stadens samtliga förvaltningar.

Ärendets beredning

Ärendet har handlagts inom ekonomiavdelningen i samverkan med förvaltningsledningen.

Motionens huvudsakliga innehåll

I en utredning som stadsledningskontoret tagit fram på uppdrag av kommunstyrelsen dras slutsatsen att det finns goda förutsättningar för att genomföra en gemensam service för

ekonomiadministration i Stockholms stad, men att åtgärder måste vidtas för att minimera de risker som är förknippade med en större förändring. Målet för en gemensam service för ekonomiadministration ska vara att erbjuda Stockholms stads verksamheter högkvalitativa och effektiva ekonomiprocesser som ligger i linje med de allra bästa jämförbara organisationerna.

Stadsledningskontoret föreslår att en gemensam service för ekonomiadministration inrättas för att ingå i servicenämnden. I en framtida organisation ansvarar nämnderna även fortsättningsvis för uppföljning och analys, för kontakter mot kunder och medborgare och för kontakter mot sina olika verksamheter. Nämnderna blir kunder och köper ekonomiadministrativa tjänster av den gemensamma serviceenheten.

Stadsledningskontoret föreslår att ett program för effektivisering av ekonomiprocesserna genomförs under 2008 parallellt med uppgraderingen till version 5.5 av ekonomisystemet Agresso. Att först bedriva ett strukturerat arbete kring effektivisering och standardisering av ekonomiprocesserna gör det möjligt att gå in i en effektivare gemensam servicelösning till en lägre kostnad. Driftsättning av den gemensamma servicen för ekonomi föreslås senast i februari 2009, med målet att vara fullt genomförd den 31 december 2009.

En inriktningskalkyl ger vid handen att ett program för effektivisering av ekonomiprocesserna och en övergång till en gemensam service för ekonomiadministration skulle vara lönsamt för Stockholms stad även med hänsyn tagen till genomförandekostnader och omställningskostnader.

Förvaltningens synpunkter

Minskad sårbarhet

I takt med den tekniska utvecklingen i Agresso har resursbehoven minskat. Ekonomiadministrationen i främst de mindre förvaltningarna blir lätt sårbar när personalstyrkan krymper. I den meningen är det en god idé att gemensam service är stadens utförarorganisation av redovisningsadministration.

Ur en annan synvinkel riskerar man istället att bli mer sårbar ute i den egentliga verksamheten där det ställs allt tydligare krav på korrekta underlag, i rätt tid och med rätt kontering. Detta ställer helt nya krav på verksamhetspersonal som tidigare ägnat sig helt åt verksamhetsfrågor. Detta kan leda till suboptimering lokalt.

Högre kvalitet

Socialtjänstförvaltningen instämmer i att när tjänsterna sker under en och samma förvaltning skapas gemensamma standarder och en likartad hantering gentemot stadens kunder och leverantörer.

Att överföra redovisningen till gemensam service medför både ökad specialisering och djupare kunskap inom ekonomiområdet. Det ger också möjlighet att ge kvalificerad rådgivning och hitta effektiva lösningar.

Utredningen bedömer också att personal som arbetar med ekonomiadministration ges nya möjligheter till kompetensutveckling och utökat arbetsinnehåll. Socialtjänstförvaltningen menar att det är tveksamt med tanke på att arbetets karaktär bygger på specialisering och därmed en mer ensidig inriktning på vars och ens respektive arbetsområde.

Det kan dock upplevas en smula märkligt att det som betraktas som tärande administration idag ses som en effektiv kärnverksamhet i gemensam service.

Strategiska vinster

Att ledningens fokus skulle förflyttas till kärnverksamheten istället för på stödverksamhet med anledning av att viss ekonomiadministration flyttas till gemensam service är troligen att dra för långtgående slutsatser. Förvaltningsledningarnas fokus ligger knappast på stödverksamheten idag. Däremot är det stort fokus på hur uppföljning av verksamhet och ekonomiskt utfall i den ska ske på bästa sätt och vilka åtgärder som ska sättas in för att motverka eventuella avvikelser. I den meningen sker ingen förändring med anledning av att gemensam service övertar ansvaret för redovisningsfrågorna.

Ökat värde och minskade kostnader

Utredningen bygger på att det finns en effektiviseringspotential i form av minskade administrativa kostnader. Produktiviteten bedöms kunna öka genom standardisering, processoptimering, bättre utnyttjande av IT-system och volymfördelar.

Gemensam services basutbud bygger på effektiv överföring av information, att den sker automatiskt via filinläsningar i Agresso. Allt i förvaltningarnas redovisning bygger dock inte på förssystem som kommunicerar med Agresso. Det innebär att manuella rutiner som förvaltningarna av verksamhetsmässiga skäl är beroende av, antingen måste hanteras av gemensam service eller lokalt. Båda alternativen riskerar att kosta mer enligt förslaget. En positiv effekt av dessa synliggjorda kostnader kan dock innebära ett ökat lokalt intresse för metod- och systemutveckling, vilket i sig är positivt.

Utredningen menar att förslaget medför ökad snabbhet i processernas ledtider genom fokus på processoptimering och gemensamma rutiner. Socialtjänstförvaltningen menar tvärtom att erfarenheterna från överföringen av löneadministrationen pekar i motsatt riktning. Förvaltningarna får kortare tid för utvärdering och analys av tertialrapporter, bokslut m.m. för att ge utrymme för postgång och kontroll för att säkra data inom gemensam service.

Det finns också farhågor för att handläggningstiderna förlängs med hänsyn till den extra tid det tar att utväxla information (t.ex. då en faktura ifrågasätts eller en fråga ställs till gemensam service om sakinnehållet i fakturan) mellan olika administrativa instanser i staden. Det finns också en oro för att byråkratin ökar i och med att viss administration som hittills gjorts av förvaltningarnas ekonomiavdelningar fortfarande måste ske inom förvaltningens ram. Erfarenheten från samarbetet mellan Socialtjänstförvaltningen och Älvsjö stadsdelsförvaltning är att antingen hamnar en del av administrationen på

verksamheterna eller måste förvaltningen behålla en viss ekonomiadministration. I och med att verksamhetscheferna har sitt ekonomiska ansvar vill de ha kontroll över flöden och processer och därmed riskerar visst dubbelarbete att uppstå.

Start- och omställningskostnader.

En så stor förändring som detta innebär leder till stora förändringar i hela förvaltningen, inte bara inom ekonomiavdelningen, personalavdelningen och IT-avdelningen utan också i kärnverksamheten. Varje verksamhet måste hitta sin egen lösning för att möta de nya kraven, hitta nya lösningar på administrativa problem och det kan dra ut på tiden innan det är genomfört.

Realisera besparingar

Utredningen konstaterar att det är svårt att följa upp och beräkna vinsten av genomförda organisationsförändringar. Gemensam service för redovisning ställer därför krav på ordning och reda och på väldokumenterade och välkommunicerade rutiner och riktlinjer. Socialtjänstförvaltningen instämmer i att ansvaret för att godkänna och attestera måste vara mycket tydligt och delegationsordningen väl förankrad i verksamheten.

Förstudier i samband med ÖSA-utredningen visade att de stora vinsterna i effektivitet och produktion bäst nås via tekniska lösningar såsom effektivare rutiner, utbyggda intranät-lösningar och elektroniska flöden. Socialtjänstförvaltningen instämmer helt i detta.

Finansiering

Utredningen föreslår att anslagsfinansiering eller kostnadsdelning tillämpas under etableringsfasen av gemensam service för ekonomi i staden. Så snart verksamheten är mer stabil, transparent och förutsägbar föreslås en övergång till en avgiftsbaserad finansiering

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. Detta pekar mot risken att de lokala verksamheterna i trängda ekonomiska lägen kommer att ägna mer tid åt att arbeta med administrativa frågor för att undvika högre kostnader.

Motstånd mot förändringar

En risk med förändringar är att internt motstånd kan uppstå när personal blir övertalig eller omlokiserad. Socialtjänstförvaltningen anser att det är viktigt att staden för att motverka problem med övertalighet m.m. i samband med övergången till gemensam service tar sitt ansvar för berörd personal.

Flexibilitet och individuella anpassningar

En lokal ekonomiadministration är inte bara bekvämt för de lokala verksamheterna utan också för verksamheternas kunder och leverantörer.

Utgångspunkten är att medborgaren eller kunden inte ska behöva uppleva att byråkratin ökar i staden när gemensamservice genomförs. Socialtjänstförvaltningen anser att det är svårt att leva upp till eftersom det oftast är omöjligt för gemensam service att utreda problem med fakturor, betalningar m.m. utan att grunden för fakturan utreds och därmed måste verksamheten involveras. Denna kommunikation tar tid. Socialtjänstförvaltningen instämmer helt i att det är nödvändigt att tillföra den gemensamma servicen visst verksamhetskunnande för att kunna möta omgivningens behov.

Frigöra resurser

Förvaltningens erfarenhet är att verksamheterna har god kontroll över de löpande ekonomiska flödena och gör kloka bedömningar om framtiden. Det som är svårt för en lokal verksamhet är att göra bedömningar om periodiseringar av engångskaraktär. Det är komplicerat för dem att i samband med hel- och delårsbokslut bedöma omfattningen av upplupna kostnader, förutbetalda intäkter m.m., alltså att hålla kontroll över det som inte automatiskt hamnar på rätt period i ekonomisystemet. För det krävs lokal ekonomiskompetens.

Erfarenheterna från samarbetet med Älvsjö stadsdelsförvaltning visar tydligt att det finns behov av lokal kompetens och att det är svårt att frigöra resurser. Inom Älvsjö stadsdelsförvaltning fanns fram till mitten av maj tre ekonomiassistenter som arbetade med framförallt transaktionshantering. I dagsläget arbetar motsvarande en och en halv heltidsanställd med samma uppgifter inom socialtjänstförvaltningen på uppdrag av Älvsjö. Men för att arbetet ska löpa smidigt och arbetet säkras har Älvsjö gjort bedömningen att det krävs kompetens på plats, varför en halvtids ekonomiassistent fortfarande tjänstgör i Älvsjö. Vinsten i resurser är alltså inte 50 procent som anges i utredningen, utan snarare en tredjedel.

Förutsättningar för gemensamma lösningar

Driftsättning under 2009

Det är viktigt att invänta driftsättning av lönehanteringen i staden och utvärderingen av den innan driftsättning av ekonomiadministrationen påbörjas. Förvaltningen instämmer därför i att driftsättning bör ske under 2009 och att bokslut och verksamhetsberättelse för 2008 har slutförts.

Gemensamma strukturer

Socialtjänstförvaltningen instämmer i att en gemensam service ger minskade möjligheter till en individuellt anpassad service.

För att få en kostnadseffektiv gemensam service krävs både ensning av rutiner och strukturer t.ex. Förvaltningen ställer sig inte negativ till detta faktum i sig. Farhågorna rör den standardisering som är en förutsättning för en effektiv gemensam service.

För att transaktionshanteringen ska kunna skötas på ett smidigt och effektivt sätt av gemensam service krävs en mängd förändringar i arbetssätt och tekniska lösningar. T.ex.

är det nödvändigt att se över såväl kontostrukturen för externredovisningen som kodstrukturen för internredovisningen.

Dagens lösning med kodplaner som är individuellt anpassade utifrån respektive förvaltnings specifika uppföljningsbehov finns det inte utrymme för om gemensam service ska kunna arbeta snabbt, säkert och effektivt. Om standardiseringen drivs alltför långt finns en stor oro för att parallella uppföljningsmodeller måste tillgripas i t.ex. Excel, vilket skulle göra uppföljningsarbetet tyngre och en del av vinsten med gemensam service skulle gå förlorad.

Det föreligger också en stor risk för suboptimering, att anställda i verksamheterna måste ägna en större del av sin tid till administration för att tillgodose gemensam service med information på det sätt som krävs, i alla fall i ett inledande skede.

Ansvarsområde för gemensam service

Det ekonomiadministrativa området kan delas in i tre huvudsakliga områden:

- Transaktionshantering, hantering av leverantörsfakturor, kundfakturor m.m.
- Redovisning, till exempel bokslut.
- Controlling, bl.a. uppföljning och analys av anslagsförbrukning.

Utredningen föreslår att gemensam service för ekonomi i inledningsskedet fokuserar på transaktionshantering. Det finns en möjlighet att sedan stegvis öka kapaciteten att hantera mer komplexa redovisningsprocesser. Socialtjänstförvaltningen anser att det är viktigt att först utvärdera hur transaktionshanteringen utfaller innan beslut tas om att överföra ytterligare processer till gemensam service.

Sammanfattning

Vid en framtida organisation med en gemensam service för ekonomi föreslås att huvudansvaret för lokal uppföljning, analys och verksamhetsstöd även fortsättningsvis är nämndernas. Beställaransvaret för ekonomiadministration bör ligga hos nämnderna. Nämnderna samarbetar med en gemensam service i de delar där ansvaret delas. Förvaltningarna ska även fortsättningsvis ansvara för kontakter mot kunder, medborgare och mot sina olika verksamheter. Socialtjänstförvaltningen instämmer helt i detta.

Förvaltningen bedömer att leverantörsreskontra, kundreskontra och dagrapporter kan hanteras av gemensam service inom Serviceförvaltningen. När det gäller systemförvaltningstjänster är bedömningen att systemadministration är betydligt lämpligare att hantera lokalt, d.v.s. på respektive förvaltning. Framförallt vad gäller behörighetsadministration och underhåll av organisation m.m. men även upplägg av centrala krav på vissa koddelar eftersom olika förvaltningar har olika lösningar och därmed olika s.k. relationer i ekonomisystemet.

Socialtjänstförvaltningen anser vidare att det är viktigt att komma ihåg att en viss grundbemanning måste finnas kvar på den enskilda förvaltningen för att säkra processer,

kontaktmannaskap och att bedriva internkontroll m.m. Rationaliseringsvinsten riskerar därför bli väsentligt mindre än utredningen förutsätter.

Förvaltningen anser också att det är viktigt att först utvärdera och analysera hur transaktionshanteringen utfaller innan beslut tas om att överföra ytterligare processer till gemensam service.

Socialtjänstförvaltningen instämmer i att en utspridd driftsättning är en förutsättning för att gemensam service ska kunna ta över hanteringen på ett kvalitativt bra sätt. Förvaltningen anser vidare att införandet av Agresso version 5.5 är en förutsättning för en överföring av ekonomiadministration till gemensam service. Det är också viktigt att förbereda de båda processerna parallellt under 2008 för att nå en så effektiv lösning som möjligt.
