



Handläggare: Roger Mellroth
Telefon: 08/ 508 10 058

Till
Östermalms stadsdelsnämnd
sammanträde 2008-02-14

Remiss från kommunstyrelsen om att lägga över vissa ekonomifunktioner på serviceförvaltningen

Förslag till beslut

Remissen besvaras med stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Göran Månsson
stadsdelsdirektör

Sammanfattning

Stadsdelsnämnden har ombetts yttra sig över en remiss från kommunstyrelsen med förslag om att lägga över vissa ekonomifunktioner på den nya serviceförvaltningen. Förslaget är att detta ska ske under 2009. För stadens nämnder skulle det bli obligatoriskt beträffande tjänsterna utbetalning, beställning till inbetalning samt kassa och bank samt systemförvaltning. Stadens bolag omfattas inte av förslaget.

Stadsdelsförvaltningen påminner om att när lönehanteringen överfördes till serviceförvaltningen blev det dyrare för en del nämnder som redan hade en effektiv lönehantering. Även om det kanske var kostnadseffektivt för staden som helhet så är det svårt för en enskild nämnd, som redan har en effektiv verksamhet, att acceptera en påtvingad administrativ kostnadsökning. Därför är det viktigt att samma fenomen inte upprepas när man nu går vidare med vissa ekonomifunktioner. I och med att grunderna i förändringen är tänkt att vara obligatoriska för nämnderna är det viktigt att det konstrueras så att ingen nämnd drabbas av en administrativ kostnadsökning.

Stadsdelsförvaltningen framhåller att det sannolikt - för att verksamheten ska fungera - måste finnas kvar viss redovisningskompetens på förvaltningarna men i en bantad och därmed mer sårbar form. Här bör övervägas hur man kan minska denna sårbarhet. Det finns också anledning att påpeka att förändringen inte bara får handla om de administrativa processerna utan att den också måste ha ett tydligt verksamhets-, kund- och brukarfokus. De verksamheter och medborgare servicen riktar sig till och de leverantörer vi köper varor och tjänster från får inte drabbas av försämrade service eller sämre tillgänglighet.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom förvaltningens ekonomienhet.

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade den 16 april 2007 (KF 2006-04-16, utl. 2007:46) att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utreda förutsättningarna för en mer stadsgemensam ekonomi hantering. Grunderna i förslaget ska vara obligatoriska för stadens nämnder. Stadens bolag omfattas ej.

Bifogat är den utredning som stadsledningskontoret (SLK) tagit fram på uppdrag av kommunstyrelsen. Utredningen har syftat till att med utgångspunkt i Stockholms stads nuvarande situation beskriva förutsättningarna för mer stadsgemensamma lösningar inom ekonomiområdet. Utredningen ger en översiktlig beskrivning av organisationsmodellen, presenterar för- och nackdelar, redovisar ett flertal fallstudier, beskriver hur en gemensam ekonomi hantering för stadens förvaltningar skulle kunna vara utformad och fungera, samt beskriver aspekter på ett genomförande.

En gemensam ekonomi administration syftar till att bidra till att realisera kommunfullmäktiges inriktningsmål om att stadens verksamheter ska vara kostnadseffektiva, att nämnder och styrelser ska fokusera på sina kärnuppgifter, samt att kostnaderna för administration i staden ska minska.

I den utredning som SLK tagit fram på uppdrag av kommunstyrelsen dras slutsatsen att det finns goda förutsättningar för att genomföra en gemensam ekonomi administration i Stockholms stad, men att åtgärder måste vidtas för att minimera de risker som är förknippade med en större förändring. Målsättningen för en gemensam ekonomi administration ska vara att erbjuda Stockholms stads verksamheter kvalitativa och effektiva ekonomiprocesser som ligger i linje med de allra bästa jämförbara organisationerna.

SLK föreslår att en gemensam ekonomi administration inrättas för att ingå i den nya centrala serviceförvaltningen. I en framtida organisation ansvarar nämnderna även fortsättningsvis för uppföljning och analys, för kontakter mot kunder/medborgare och för kontakter mot sina olika verksamheter. Nämnderna blir kunder och köper ekonomiska administrativa tjänster av serviceförvaltningen.

SLK föreslår att det för alla stadens nämnder blir obligatoriskt att avropa ekonomiska administrativa tjänster inom delprocesserna a) inköp till utbetalning (leverantörsreskontra) b) beställning till inbetalning (kundreskontra) c) kassa och bank (dagrapporter)¹ av serviceförvaltningen. Även tjänster avseende systemförvaltning av ekonomisystemet Agresso blir obligatoriskt för nämnderna att avropa från serviceförvaltningen. Övriga ekonomiska administrativa tjänster avropas efter överenskommelse mellan nämnderna.

Stadsledningskontorets förslag

SLK föreslår att en gemensam ekonomi administration inrättas för att ingå i den nya centrala serviceförvaltningen. Med en sådan modell renodlas ansvaret mellan verksamhet och administration. I en framtida organisation ansvarar nämnderna även fortsättningsvis för

¹ Avser ej kontanthantering

uppföljning och analys, för kontakter mot kunder/medborgare och för kontakter mot sina olika verksamheter. Nämnderna blir kunder och köper ekonomiadministrativa tjänster av den serviceförvaltningen. Nämnderna blir i sin kundroll kravställare på service och innehåll av tjänsterna. Den gemensamma ekonomiadministrationen får huvudansvaret för ekonomiadministrativa transaktionsprocesser. Den gemensamma ekonomiadministrationen fokuserar på sin kärnverksamhet, d.v.s. att leverera administrationstjänster till överenskommen kvalitet och pris. Serviceavtal upprättas mellan varje nämnd och serviceförvaltningens nämnd, servicenämnden. Priset för de olika tjänsterna fastställs av servicenämnden.

För att uppnå avsedd besparing är det viktigt att en gemensam ekonomiadministration ges tillräcklig omfattning för att kunna dra nytta av stordriftsfördelar. För att uppnå möjliga stordriftsfördelar och rationaliseringar är det viktigt att standardisera rutiner och hitta gemensamma lösningar på gemensamma problem. Samtidigt kommer olika nämnder att ha olika behov och olika önskemål om service. Därför föreslår SLK att vissa delar av servicebudgeten blir obligatoriskt, medan andra delar kan ingå efter överenskommelse.

Vad ska ingå obligatoriskt och vad kan köpas till?

SLK föreslår att det för alla stadens nämnder blir obligatoriskt att avropa ekonomiadministrativa tjänster inom följande delprocesser

- a. inköp till utbetalning (leverantörsreskontra)
- b. beställning till inbetalning (kundreskontra)
- c. kassa och bank (dagerapporter)²

Även tjänster avseende systemförvaltning av ekonomisystemet Agresso blir obligatoriskt för nämnderna att avropa från serviceförvaltningen.

Övriga ekonomiadministrativa tjänster avropas efter överenskommelse mellan nämnderna.

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 systemet. 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 systemteknisk kompetens hos förvaltningarna, att minimera fel, och hitta gemensamma lösningar på gemensamma problem.

Den gemensamma servicen för ekonomiadministration ska finansieras genom avgifter baserade på självkostnadspris. En grundförutsättning är att självkostnadspriset blir billigare än dagens kostnader. Exempel på avgiftsfinansierad debitering är avgift per faktura, av-

² Avser ej kontanthantering

gift per påminnelse, avgift per betalning, avgift per rapport eller per timme etc. En avgiftsbaserad finansiering innebär att kostnaderna 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.

Det är viktigt att den gemensamma servicen från första början tar fram nyckeltal som beskriver hur den gemensamma servicen för ekonomi successivt lyckas med att genomföra effektiviseringar. Serviceförvaltningen måste ständigt förbättra sig och minska kostnaderna.

Administration är kärnverksamhet i den gemensamma servicemiljön. När administrationen är huvudfokus i organisationen bör förutsättningarna öka för att arbetsplatsen blir attraktiv för ekonomer, att dess status ökar och att personalomsättningen blir låg. Gemensam service med samlokalisering underlättar kunskapsöverföring mellan medarbetarna. En serviceförvaltning skapar möjligheter för kompetensutveckling och nya karriärvägar.

Genomförande

SLK föreslår att den gemensamma ekonomiadministrationen driftsätts senast i februari 2009, med målet att vara fullt genomförd den 31 december 2009. Avsikten är att från och med räkenskapsåret 2009 ska driftsättning ske.

SLK föreslår att ett program för standardisering och effektivisering av ekonomiprocesser genomförs under 2008 parallellt med uppgraderingen till version 5.5 av ekonomisystemet Agresso. Programmet beskrivs översiktligt i bilaga 2. Att först bedriva ett strukturerat arbete kring effektivisering och standardisering av ekonomiprocesserna gör det möjligt att gå in i en effektivare gemensam service lösning till en lägre kostnad. Programmet ger möjligheter att utarbeta en gemensam ekonomi- och processmodell, vilket är en förutsättning för att serviceförvaltningen ska kunna bli ett effektivare och billigare alternativ. Programmet ska också vara inriktat på att påbörja effektivisering av processerna med hjälp av IT, exempelvis genom att påbörja e-fakturering till kunder och medborgare, att öka andelen elektronisk fakturering (EDI) och förbättra den elektroniska fakturahanteringen av leverantörsfakturor (skanningprocessen).

Vid ett beslut att genomföra en gemensam ekonomiadministration svarar serviceförvaltningen för att bl.a. besluta om den detaljerade designen av den gemensamma ekonomiadministrationen samt besluta hur gränssnittet i de ekonomiadministrativa processerna ska delas mellan nämnderna. Servicenämnden och -förvaltningen ska i nära samverkan med kommunstyrelsen bereda och förankra nya administrativa arbetssätt, verka för att koncernperspektivet beaktas under förändringsprocessen samt följa upp att avsedda besparingar realiserar.

Förslag till nytt reglemente för servicenämnden bifogas ärendet (bilaga 3).

Ekonomiska konsekvenser

Överslagsmässigt konstaterar SLK att en övergång till en gemensam ekonomiadministration borde vara lönsamt för Stockholms stad, även med hänsyn tagen till genomförandekostnader och omställningskostnader.

Inriktningskalkylen är upprättad utifrån staden som helhet. Några nämnder med en redan idag effektiv ekonomiadministration kan enligt SLK:s bedömning få högre kostnader, men för staden samlat beskrivs en besparingspotential om drygt 70 mnkr över fem år i form av minskade personalkostnader. Erfarenheter från privat och offentlig sektor indikerar enligt SLK en rationaliseringspotential om 25-55 procent vid genomförande av motsvarande förändringar. Inriktningskalkylen baseras på antagandet att en gemensam ekonomiadministration kan ge effektiviseringar om ca 30 procent.

År 2008 krävs dedikerade interna och externa resurser bl.a. för samarbete med nämnderna kring programmet för effektivare ekonomiadministration och effektivisering av ekonomiprocesserna med IT, för projektledning, för att definiera gränssnitt för samtliga ekonomiprocesser, för detaljerad design och planering av den gemensamma ekonomiadministrationen, för genomförandeplanering, för rekryteringsprocessen och för att påbörja arbete med pilotgenomförande.

År 2009 krävs dedikerade interna och externa resurser bl.a. för att stötta förvaltningarna i förberedelsearbetet inför en övergång till en gemensam ekonomiadministration, för stöd till utbildning av medarbetare i verksamheterna om vad förändringen innebär samt för att projektleda och följa upp genomförandearbetet.

Inriktningskalkylen omfattar utgifter i form av interna och externa genomföranderesurser om ca 7 mnkr år 2008 samt ca 9 mnkr år 2009. Därutöver kommer krävas ett aktivt samarbete med berörda parter hos nämnderna för att säkerställa bästa möjliga lösningar.

Omställningsprocessen och ersättningar vid omställningar regleras i stadens kollektivavtal för hantering av övertalighet vid arbetsbrist inom Stockholms stad. Utgifter i form av omställningskostnader vid övertalighet har estimerats till ca 11 mnkr år 2009 och ingår i inriktningskalkylen.

Sammantaget skulle beslutet att genomföra en övergång till en gemensam service för ekonomi ha ett positivt nettonuvärde om ca 38 mnkr, och alltså vara lönsamt för staden även med hänsyn tagen till genomförandekostnader och omställningskostnader. Projektet skulle kunna vara lönsamt år 2010, då beräknade besparingar överstiger genomförandekostnader.

En känslighetsanalys av inriktningskalkylen visar att projektet utifrån gjorda antaganden blir lönsamt när besparingspotentialen i form av minskade personalkostnader uppgår till 10 procent eller mer.

Förvaltningens synpunkter

Genomgången av ekonomiprocesserna i relation till såväl kunder som leverantörer är en bra bakgrund till fortsatta diskussioner om framtida ansvarsfördelning och gränssnitt mellan respektive förvaltning å sin sida och serviceförvaltningen å de andra.

Östermalms stadsdelsförvaltning beräknar volymen för 2008 till 31 000 leverentörsfakturer och 45 000 kundfordringar. På förvaltningen arbetar från januari 2008 två ekonomiassistenter med fakturahanteringen. En distansarbetar 60 % och den andra är föräldraledig 20 %. Utöver detta finns en redovisningsansvarig. Förvaltningens bruttokostnaderna uppgår 2008 till 1,214 mnkr och intäktsbudgeten till 137 mnkr.

Ekonomiassistenterna vid förvaltningen arbetar som generalister och tar alla typer av redovisningsfrågor inom delsystemen kund- och leverentörsreskontra vari ingår transaktionshantering, inkasso, dagrapporter. Ekonomiassistenterna har kundkontakter med såväl leverantörer, kunder, chefer och ekonomihandläggare. Ekonomiassistenterna hanterar även fellistor, utredning av felkomna fakturer från Bankgirocentralen, rättning av inlästa filer, rapportering av utestående fordringar till resp verksamhetsområde, bevaka fakturer som är sena till betalning, utbildning av godkännare och attestanter, sköta förvaltningens underförskottskassa, arkivering mm. Att ekonomiassistenterna på Östermalm arbetar som generalister har varit helt nödvändig för att kunna hålla låga kostnader och minimera risker vid frånvaro. De har i sin yrkesroll därmed också fått en bred kompetens och tar stort ansvar för att se sambanden och bidra till förståelse i organisationen för redovisningens olika delar.

Förvaltningen bedömer att bemanningen på Östermalm är effektiv och låg i jämförelse med andra organisationer av samma storlek. En risk med en låg bemanning är förstås att det är känsligare vid frånvaro och semestrar. Denna risk skulle minska för den del som läggs över till serviceförvaltningen. Enligt förslaget ska förvaltningarna fortsätta att svara för kontakter mot kunder/medborgare och för kontakter mot sina olika verksamheter. Dessutom skulle kontanthantering ligga kvar på förvaltningen. Detta betyder att delar av arbetsuppgifter som ligger på ekonomiassisterna på Östermalm inte skulle ingå i det som ska avropa från serviceförvaltningen. Vissa delar kräver redovisningskompetens kvar på stadsdelen. Ekonomifunktionerna vid stadsdelen ska ha en beställarfunktion mot serviceförvaltningen och redovisningskompetens för exempelvis kassa, nedskrivningsärenden, kontakter med kunder, inkassoföretag m fl samt ta fram redovisningsrutiner för och utbildning av enhetschefer. Förvaltningen menar att staden inför införandet av serviceförvaltning bör lägga stor vikt med att gå igenom samtliga delprocesser så att en ny organisation för staden blir såväl effektiv som kostnadseffektiv för alla parter.

I staden finns brist på redovisningsansvariga som är väl insatta i stadens komplexitet. Vid den personalrörlighet som uppstår vid omorganisation kan förvaltningar komma att stå utan nödvändig kompetens. Det är viktigt att staden aktivt medverkar vid övergångar så att inte förvaltningar drabbas då det kan vara mycket svårt att under övergångsperioden

ersätta nödvändig kompetens.

I utredningen skrivs att ”En lokal ekonomiadministration upplevs ofta som bekväm för de lokala verksamheterna, men har nackdelen av att vara en dyr och sårbar struktur” dock skriver utredaren något senare ”I de fall där enbart en person eller ett fåtal personer sköter huvuddelen av all administration kan det bli problem att realisera besparingarna om delar av administrationen hanteras av serviceförvaltningen men det fortfarande finns behov av lokal bemanning”.

Förvaltningen ser det som en risk att det för Östermalms del kan innebära ökade administrativa kostnader och menar att man vid prissättningen måste ta hänsyn till förvaltningens nuvarande kostnader så att inte nämnden och förvaltningen drabbas av administrativa fördyringar. När lönehanteringen överfördes till serviceförvaltningen under 2007 innebar det inledningsvis en kraftig kostnadsökning för Östermalms stadsdelsförvaltning samt för några andra förvaltningar i staden som redan hade effektiv löneadministration. Till 2008 har servicenämnden sänkt priserna, men de innebär fortfarande en högre kostnad än tidigare. Även om det skulle vara så att den gemensamma lönehanteringen hos serviceförvaltningen inneburit en besparing för staden sammanlagt så är det svårt för en enskild nämnd, som redan hade en kostnadseffektiv verksamhet, att acceptera en påtvingad ökning av sina administrativa kostnader. Det är därför viktigt att man tar tillvara denna erfarenhet när man nu går vidare med vissa ekonomifunktioner och åstadkommer en prissättning som innebär att ingen nämnd drabbas av en administrativ kostnadsökning.

Bilagor

Remissen inklusive underbilagor