



Avdelning: Stab
Handläggare: Henrik Sandberg
Telefon: 08-50828949
Fax: 08-50828808
E:post: henrik.sandberg@miljo.stockholm.se

MHN 06-08-29 p 6

Översyn av stadens administration – Slutrapport

Remiss från Kommunstyrelsen

Förslag till beslut

1. Tillstyrka delförslagen om ny gemensam löneadministration och en gemensam stadsövergripande växelfunktion
2. Avstyrka förslaget om en gemensam IT-infrastruktur, servermiljö och IT-drift och support
3. I övrigt överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen
4. Justera beslutet omedelbart

Carl-Lennart Åstedt

Henrik Sandberg

Sammanfattning

De förslag till effektiviseringar som projektet lämnar i denna rapport är att inrätta en gemensam löneadministration med tilläggstjänster för samtliga förvaltningar, en gemensam växelfunktion för samtliga förvaltningar samt en gemensam IT-infrastruktur, servermiljö och IT-drift och support för de s.k. S:t Erik Net-förvaltningarna.

Vidare föreslås en förstärkt kompetens inom lokaladministration vad gäller ny-, om- och tillbyggnad för samtliga förvaltningar. En konsultgrupp för beställarstöd föreslås inrättas i en gemensam servicefunktion. Förstärkt kompetens föreslås också inom upphandlingsområdet genom tydlig indelning i, och ansvar för, inköpsområden samt inom inköpsområdet för att

nå ökad avtalsföljsamhet. En konsultgrupp för stöd i upphandlingsfrågor föreslås inrättas i en gemensam servicefunktion.

Projektet föreslår också att LISA-självservice görs tillgängligt för samtliga månadsanställda, att ett nytt systemstöd för lokaladministration utvecklas samt att ett nytt avtalshanteringsystem och avropssystem för inköp/-upphandling införs inom staden.

Avslutningsvis föreslås att enhetliga arbetssätt införs och utvecklas inom berörda administrativa områden samt att stadsledningskontorets funktion som samordnare tydliggörs och stärks gällande lokaladministration samt renodlas gällande inköp och upphandling.

Den sammanlagda effektiviseringspotential som projektets förslag medför bedöms uppgå till 217 mnkr årligen när föreslagna förändringar är genomförda. Vid ett beslut om genomförande av förslagen senast vid årsskiftet 2006/2007 bedöms effektiviseringen vara genomförd senast under 2009. Ett beslut vid denna tidpunkt innebär att viss effektivisering beräknas inträffa redan under 2007 för att sedan öka för varje år t o m 2009. Detta innebär att den sammanlagda effektiviseringen t o m 2009 beräknas till drygt 500 mnkr.

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

Bakgrund

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått för yttrande SLK:s rapport Översyn av stadens administration – slutrapport. Remisstiden sträcker sig till 31 augusti år 2006.

Förvaltningens synpunkter

De områden som projektet bedömer vara lämpliga för att samordnas i en gemensam funktion är sådana som hanterar omfattande volymer och som har relativt standardiserade rutiner. Vidare är en gemensam funktion också lämpad för specialistkompetens som av olika skäl inte finns inom varje förvaltning. Generellt kan konstateras att Miljöförvaltningen berörs endast i begränsad omfattning av de förslag som presenteras i utredningen.

Nedan följer en redovisning av förvaltningens synpunkter indelat i huvudsak efter de rubriker som förekommer i utredningen. Varje avsnitt inleds med en sammanfattning av rapporten och avslutas med förvaltningens synpunkter.

IT-administration

Miljöförvaltningen är mitt inne i ett intensivt skede i ett samverkansprojekt tillsammans med Stadsbyggnadskontoret för att skapa en lösning med gemensamt IT-stöd. SBK:s IT-avdelning avses omhänderta drift, underhåll och utveckling av Miljöförvaltningens IT. Stadsbyggnadskontorets

synpunkter har således legat till grund för Miljöförvaltningens synpunkter i denna del.

I utredningen föreslås inrättandet av ett gemensamt och standardiserat infrastrukturellt IT-stöd för de förvaltningar som är anslutna till S:t Erik Net. Vidare utredning föreslås på följande områden:

- Bolagens och fackförvaltningarnas (de som inte är sk S:t Erik Net-förvaltningar, bl.a. Miljöförvaltningen) 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 (det publika nätet för lärare och elever).
- Förutsättningen för att drift, support och förvaltning av lokala verksamhetssystem kan anslutas till en gemensam servicefunktion

I delprojektet IT definieras den del som ska överföras till en gemensam lösning som det infrastrukturella IT-stödet. Med detta avser utredningen ett i ”teorin helt verksamhetsoberoende IT-stöd”. Utredningen föreslår att allt lokalt verksamhetsstöd ska ligga kvar på verksamheten.

Att effektivisera administrationen för att göra den kostnadseffektiv är något som alla förvaltningar i staden kontinuerligt arbetar med. Detta faktum förefaller inte ha ingått som en variabel i de beräkningar över kostnadsvinster som utredningen redovisar. Utredningen tar heller inte hänsyn till den beställarkompetens som kommer att krävas på förvaltningarna, de gränsdragningsproblem som uppstår gentemot central servicefunktion eller de dolda IT-kostnader som uppstår när användare i linjen ska störas vid support på verksamhetssystem. Eftersom en stor del av de förslag som redovisas i utredningen redan genomförts så ställer sig förvaltningen undrande till storleken av den redovisade effektiviseringspotentialen. Förvaltningen ifrågasätter därför projektets slutsats, att förslagen är fördelaktiga både ur ett stadsövergripande- och ett förvaltningsperspektiv. En övertro på kostnadsvinster kan äventyra kvaliteten i den av förvaltningar och stadsdelsnämnder bedrivna verksamheten.

Förvaltningen ställer sig frågande till delningen av infrastrukturellt IT-stöd och lokalt verksamhetsstöd. En sådan uppdelning blir svår genomförbar för fackförvaltningarnas del. Situationen förefaller vara annorlunda vad gäller stadsdelsförvaltningarna där verksamheten är likartad och geografiskt indelad. Förutsättningarna för ett gemensamt och standardiserat infrastrukturellt IT-stöd torde således vara bättre för stadsdelarnas del än för fackförvaltningarnas. Andra alternativ än en centraliserad IT-stödsverksamhet har heller inte undersökts varför det ur ett ekonomiskt perspektiv gör det svårt att tränga in i de kostnadseffektiviseringar som redovisas i utredningen. Det kan finnas andra lösningar än den föreslagna

som på ett bättre sätt kan gynna såväl kostnadsbilden som de olika verksamheter som bedrivs i staden.

I utredningen om gemensam service föreslås också att man måste ytterligare utreda om tekniska förvaltningar och bolag ska ingå i gemensam administration. Förvaltningen kan konstatera att vi och flera andra fackförvaltningar liksom bolagen har ett annat tekniskt koncept än S:t Erik Net. För fackförvaltningar och bolag som har helt olika verksamheter och en betydligt mer mogen IT-verksamhet med stor mångfald är det ytterst tveksamt om en gemensam service ger rationaliseringar. Datorer är inte att betrakta som skrivmaskiner utan är nära förknippade med alla de verksamhetssystem som gör att helheten måste fungera. I Göteborg och Malmö diskuteras det också om att tvinga in de tekniska förvaltningarna i en gemensam servicefunktion. Även där är förvaltningarna starkt skeptiska.

Det förtjänar att noteras att stadsdelarna som sedan ca 10 år haft grunden till ett gemensamt IT-stöd i S:t Erik Net ändå inte har lägre IT-kostnader än många fackförvaltningar och bolag. Förvaltningen delar inte slutsatsen att enhetsvis uppbyggnad är något negativt under förutsättning att de som ansvarar för IT-verksamheten hela tiden arbetar för att effektivisera sin verksamhet. En förklaring till att många fackförvaltningar och bolag har lägre driftskostnader än stadsdelarna idag är att de ofta har ett starkt ledningsstöd i IT-utvecklingen och stor verksamhetskunskap på sina IT-enheter. De har också ofta medvetet satsat på effektiviseringar och genomfört alla de åtgärder som föreslås i utredningen. Om det fortfarande finns organisationer inom staden som inte genomfört dessa är det säkert en fördel om de genomförs. Detta kan ske genom erfarenhetsutbyte förvaltningar och bolag emellan och kräver ingen central serviceenhet.

Miljöförvaltningen delar SBK:s syn att IT ska utgöra en väl integrerad del i verksamhetsutvecklingen. IT-sektionen ska fungera som brygga mellan verksamhet och IT och agera beställare av systemstöd och projektledare vid verksamhetsutveckling. Vi kan konstatera att mycket få av våra datorer kan använda samma plattform som stadsdelsnämnderna. Vi har ett stort antal verksamhetsspecifika system. Detta medför att det blir mest effektivt att vi sköter hela datormiljön själva eller i begränsade samverkansformer där den tekniska och verksamhetsmässiga strukturen är likartad. Vi vet av erfarenhet att det lätt blir konflikter mellan systemen. Det förslag utredningen kommer med att en grundnivå kan köpas centralt innebär att datorn blir lösryckt ur sitt sammanhang och ansvarsgränser blir otydliga. Förvaltningen anser att med den föreslagna lösningen är risken för dubbelarbete överhängande och ansvarsgränser blir svåra att hantera.

Miljöförvaltningen kommer att ingå i den redan i dag starkt styrda och standardiserade miljö som råder hos SBK där de åtgärder som utredningen pekar på redan är genomförda.

Personaladministration

Projektet föreslår här en gemensam och standardiserad löneadministration med tilläggstjänster (samtliga förvaltningar inkl stadsledningskontoret)

Miljöförvaltningen köper redan idag lönehanteringen och har positiva erfarenheter av detta. Som liten förvaltning har vi inte möjlighet att ha kompetens inom alla områden. Vi är alltså i grunden positiva till den föreslagna nya gemensamma löneadministrationen.

Utredningen konstaterar att anslutningen till LISA-självservice går trögt och föreslår en tvångsanslutning till systemet. En förklaring kan vara att applikationen inte svarar mot behovet. I tekniska nämndhuset skulle ett tvångsmässigt införande av LISA-självservice innebära negativa konsekvenser.

Lokaladministration

Förslaget går sammanfattningsvis ut på att

- Stärka Slk:s styrande roll
- Bilda en uppdragsfinansierad konsultgrupp för beställarstöd i en förvaltningsneutral stadsgemensam service grundat på dagens beställarstödsgrupp inom socialtjänsten som mest jobbar för stadsdelsnämnderna
- förbättra systemstödet för lokalhantering/andrahandsuthyrning

Rapportområdet är starkt inriktat på de delar av staden som har de stora volymerna vad gäller lokaler, främst stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden. Som en fortsatt utveckling längre fram nämns utökning av konsultgruppens dimensionering för att erbjuda fler nämnder service. I rapporten föreslås att det viss beställarkompetens bör finnas kvar på förvaltningarna.

Förvaltningen berörs endast i mindre omfattning av området då vi är en liten verksamhet i staden och vi hyr endast en typ av lokaler och på i huvudsak en plats. Det är en relativt okomplicerad fråga för förvaltningen.

Kontorsadministration

Processerna växel, tryckeri/kopiering, vaktmästeri och posthantering (endast större utskick) omfattas av studien. Posthantering som inte är stora utskick är omfattande i staden och kan bli föremål för ett separat projekt. Stora utskick kan inte genomföras separerat från övrig ärendehantering i staden. Processen tryckeri/kopiering bedöms vara kopplad till stora utskick och utgår ur projektet. Vaktmästeri har nära koppling till respektive organisations specifika kärnverksamheter och inga tydliga effektiviseringsmöjligheter föreligger.

För växelområdet har identifierats möjligheter till minskad sårbarhet och ökad effektivitet genom en gemensam växelfunktion för samtliga förvaltningar. Huvudsyftet med förslaget är att medborgarna kan nå en stor del av stadens verksamheter via den gemensamma funktionen. I det första

steget handlar den gemensamma funktionen om stadsdelsförvaltningarna och sedan om fackförvaltningarna.

I rapporten föreslås att rollerna TA och MA (telefon- resp. mobiltelefonansvarig) bör ligga kvar hos respektive förvaltning. Detta trots att de kommuner man jämfört med har dessa funktioner i den gemensamma växeln. Skälet anges vara att lokalkännedom behövs för att samordna uppgifter om den egna förvaltningen och att uppgifterna då ändå måste gå via någon person på förvaltningen som i sin tur meddelar växeln om att ändring ska göras. I rapporten förordas att rollerna TA och MA samordnas i en person.

Växeltelefonisternas lokala kännedom i dagens växelfunktioner på respektive förvaltning har framförts som skäl mot en gemensam växelfunktion. Detta kan inte upprätthållas i en enda växel, men uppvägs enligt rapporten av den professionella hantering som möjliggörs, övriga kvalitetsaspekter och effektiviseringsvinst.

Förvaltningen anser det vara värdefullt för medborgarna att de olika växelnumren till förvaltningarna behålls och att växelpersonalen svarar som om den uppringande har hamnat hos den förvaltning som söks. Det är också viktigt att växelfunktionen klarar av fackförvaltningarna på ett bra sätt då de skiljer sig från stadsdelsförvaltningarna. Det får inte bli så att fackförvaltningarna kommer på undantag och helt överskuggas av den mycket stora delen av stadens verksamhet som bedrivs i stadsdelarna. Förvaltningen ser dock positivt på att föra in hela stadens verksamhet i en växelfunktion inte minst för att minska verksamheternas telefonikostnader och ett gemensamt förhållningssätt i bemötandet av medborgarna.

Ekonomiadministration och Inköp/upphandling

Projektet eftersträvar att det ekonomiska flödet ska ge nya förutsättningar att effektivisera stadens ekonomiadministration. Effekterna uppstår successivt och resursbehovet minskar med tiden allt eftersom man lär sig hantera systemet. Här avses såväl leverantörsfakturor som de fakturor som skickas ut från förvaltningarna. I utredningen nämns stordriftsfördelar med en gemensam service i staden. Det gäller även för en gemensam service för daglig bokföring och bokslut.

Den slutsats som redovisas i rapporten är att pågående förändringsarbete måste fullföljas för att kunna uppnå de verksamhetseffekter som ett nytt ekonomisystem medför. Först när processerna är optimerade och väl kända i organisationen kan ställning tas till om det finns ytterligare effektiviseringspotential genom en gemensam service. Man föreslår därför inga förändringar såsom gemensam service inom ekonomiadministrationen.

I rapporten föreslås att det för mindre förvaltningar bör finnas en möjlighet att köpa tjänsten ekonomiadministration då dessa har liten bemanning och är sårbara vid frånvaro. Man tänker sig ett köpförfarande av andra förvaltningar eller att de små förvaltningarna går samman om en gemensam redovisningsfunktion.

Förvaltningen finner köp-/samverkansförfarandet intressant. Det finns en tydlig sårbarhetsaspekt kopplad till bristfällig kompetensspridning och begränsad centraliserad bemanning. En utveckling av förslaget som förvaltningen förordar är att överväga en servicefunktion som kan hjälpa till med rårivning och praktiskt arbete vid särskilt besvärliga perioder.

Projektet behandlar också upphandlings- och inköpsfunktionen och ser en möjlighet till en gemensam service.

Förvaltningen är positiv till en sådan centraliserad funktion vad gäller upphandlingsfrågor. Upphandlingsfrågor är ett komplext område under ständig utveckling. En korrekt upphandling är av största vikt och att det sker på ett likartat sätt inom staden är eftersträvansvärt.

Förvaltningen ifrågasätter dock de i rapporten redovisade beräknade effektiviseringsvinsterna. Vissa arbetsmoment kan ta mindre tid, nya arbetsmoment tillkommer som tar tid. Befintligt ekonomisystem, Agresso, är ganska tungarbetat vilket medför ett behov av en organisation av viss storlek. Dessutom är förvaltningen tämligen liten vilket begränsar stordriftfördelarna jämfört med större förvaltningar.

Övriga synpunkter

Underlaget som utredningen utgår ifrån, enkät och intervjuer, är enligt förvaltningens mening bristfälligt. De enkäter som skickades ut definierade inte de verksamheter som resp. enkät avsåg. Vad avses t.ex. med kontorsadministration? Vilka administrativa stödfunktioner ska inkluderas? Hur ska man förhålla sig till/beräkna de administrativa funktioner som har utlokaliserats till verksamhetsavdelningarna? Vissa förvaltningar har svarat väldigt kortfattat andra utförligt. De beräkningar som inkom varierade ibland kraftigt. Enligt den information förvaltningen nåtts av har projektet misslyckats med att plocka russin ur kakan genom att inte besöka alla de goda exempel som finns i staden på effektiva och lyckade lösningar. Sammantaget menar förvaltningen att utredningen inte har lyckats skapa ett tillräckligt gediget underlag, beskrivning och analys av nuläget, som håller för att bygga förslag till lösningar, ett bör läge, på. Det kan sannolikt förklaras av en för snävt satt tidsram för projektet.

En farhåga som förvaltningen kan se är att den nya förvaltningen i kraft av sin storlek riskerar bli styrande. Det är av stor vikt att organisationen är kundorienterad och att förvaltningarna får inflytande över hur arbetet på den nya förvaltningen utförs. Miljöförvaltningen är också angelägen om att det kommer att finnas tekniska lösningar som tillgodoser våra behov. Som exempel kan nämnas den lösning som idag finns i Tekniska nämndhuset med Personec Time för registrering av flexitid, övertid och ledigheter. Den lösningen tillgodoser mycket väl förvaltningens behov. Förvaltningen kan inte ställa sig bakom förslaget om det medför att vi riskerar en sänkning av systemens funktionalitet.

Förvaltningen ställer sig också tveksam till den dimensioneringsbedömning som görs och slutsatsen att kvalitén på indata kommer att stiga betydligt

bara det styrs upp. Utredningen fastnar i kvantitativa överväganden och analyser. Förvaltningen saknar kvalitativa analyser som också beaktar tidsaspekterna (brist på tid) och det faktum att fler och fler administrativa arbetsuppgifter lagts ut i verksamheten.

En ökad centralisering enligt redovisat förslag ökar avstånden. Därmed ökar behovet, i motsvarande grad, av förbättrad intern kommunikation. Detta nämns endast förbigående i rapporten. Enligt förvaltningens mening är detta ett centralt, viktigt och generellt problem som behöver utredas ytterligare. En bristfällig internkommunikation medför att funktionaliteten i centraliserade rutiner blir bristfällig.

Utredningen har heller inte tittat på hur intranätet kan användas för att effektivisera de interna administrativa processerna. Det anser förvaltningen vara en allvarlig svaghet i utredningen. Intranätet skulle, i ett användarperspektiv, kunna ha en mycket central roll i effektivisering, styrning och vägledning för interna arbetsprocesser. Många processer borde kanske t.o.m. utgå från och kretsa kring just intranätet som ett nav i den interna administrationen. Genom intranätet skulle beställningar och support med mera kunna skötas elektroniskt, information och handledningar kunna göras tillgängliga och förklaras och man skulle kunna få hjälp med att veta vem som gör vad, hitta avtal med mera. Utredningen bör inför genomförandet kompletteras, utvecklas och samordnas så att informationsstrukturen som byggs upp på stadens nya intranät stöder de nya processerna på ett genomtänkt sätt. De administrativa processerna bör, redan i uppbyggnadsskedet utgå från att de i första hand är intranätsbaserade.

Förvaltningen anser att en av de viktigaste nyttorna med en gemensam service funktion är kostnadseffektiviteten och att funktionen innebär ett ekonomiskt utrymme för kärnverksamheten på fackförvaltningar och stadsdelsnämnder frigörs. Miljöförvaltningen hoppades på reducerade kostnader för gemensamma stödresurser i Tekniska Nämndhuset i samband med vår flytt senhösten -05. Erfarenheterna visar dock på ett annat resultat. Endast posthanteringsrutinen, som samtliga förvaltningar i TN nyttjar, kostar över 500 000 kr/år för Miljöförvaltningen. Denna service utgjorde tidigare en del av en vaktmästartjänst.

Det nämns inte i utredningen huruvida köp av centrala administrativa tjänster ska vara frivilligt eller inte. Denna diskussion är dock av stor vikt. Om frivilligheten blir generös finns risk för att en mängd olika orsaker till att inte anlita servicefunktionen anges och att omfattningen blir för liten för att uppnå effektiviseringarna. Ett obligatoriskt läge medför å andra sidan en uppenbar risk att en stor centraliserad enhet blir svår att kostnadseffektivisera p.g.a. begränsad konkurrensutsatthet. Om beslut tas att gå vidare med en centralisering enligt utredningens förslag föreslår förvaltningen att bench-marking procedurer införs och sker kontinuerligt för uppföljning av kostnaderna så att priset för tjänsterna hålls låga även i framtiden. Uppföljningen bör göras av Slk för att skapa en neutralitet i frågan och få en samlad bedömning. Risken är annars att den föreslagna

lösningen kommer att medföra en kostnadsökning för resp. förvaltning och således äventyra den uppskattade effektiviseringspotentialen, grunden till centraliseringsförslaget.

Avslutningsvis vill förvaltningen bara lyfta den problematik som aktualiseras av en aktuell remiss om Anvisningar för nämnders och styrelser risk- och ledningsanalyser. Det handlar om beredskapen för större oönskade negativa händelser. Hur hanteras risken för större händelser där en centralt placerad administration drabbas? Sårbarheten ur ett sådant större perspektiv kan vara omfattande och behöver beaktas.

Slut

Bilagor: Översyn av stadens administration - Slutrapport