

Gemensamma lösningar för effektivare administration

Rapport till regeringen

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.1 Uppdrag och bakgrund	4
1.2 Metod	5
2. Potentialer och hinder.....	6
2.1 Betydande potentialer för effektivisering.....	6
2.2 Hinder för fullt utnyttjande av potentialerna.....	11
2.3 Ett centralt initiativ behövs	17
3. En flerårig utvecklingsprocess	18
3.1 Stegvis ansats	18
3.2 Myndighetsövergripande servicecenterlösning – ett första steg	20
3.3 Förändringsstrategi.....	22
3.4 Roller, beslut och initiativ	25
Bilaga 1.....	28
Bilaga 2.....	30
Bilaga 3.....	32

Bedömningar, förslag och bakgrund

Ekonomistyrningsverket(ESV) bedömer att ...

- det finns betydande effektiviseringspotentialer i en mer koncentrerad och myndighetsövergripande hantering av volymtjänster inom det ekonomi- och personaladministrativa området,
- dessa kan ge både finansiella besparingar och underlätta framtida kompetensförsörjning,
- de potentialer som förutsätter samverkan över myndighetsgränser endast utnyttjas marginellt på grund av olika hinder eller bristande incitament,
- det är nödvändigt att upprätthålla god kvalitet i verksamheten även under förändringsprocessen vilket talar för en stegvis ansats,
- för att nå framgång med en flerårig myndighetsövergripande utvecklingsprocess krävs ett tydligt och uthålligt inriktningsbeslut från regeringen, en resurs utanför Regeringskansliet som kan stödja och samordna samt en balans mellan förändringstryck och frivillighet.

ESV föreslår därför att ...

- regeringen, baserat på ett koncernperspektiv, tar initiativ för att få till stånd en målinriktad flerårig utvecklingsprocess,
- fokus nu riktas mot ett första steg i denna utvecklingsprocess,
- ESV får i uppdrag av regeringen att stödja och samordna utvecklingsprocessen samt att utveckla nyckeltal och årligen rapportera till regeringen,
- Kammarkollegiet får i uppdrag att på lämpligt sätt och i samråd med ESV utveckla en service som är inriktad på effektiv hantering av volymtransaktioner,
- de myndigheter som har etablerat interna servicecenter ges i uppdrag att i samråd med ESV erbjuda service också till andra lämpliga myndigheter,
- ett nytt servicecenter skapas för någon lämplig myndighetsgrupp med stöd av ESV,
- regeringen överväger att i särskild ordning pröva om det finns betydande effektiviseringspotentialer inom andra delar av det administrativa stödet.

Baserat på en egeninitierad förstudie motiverad av ...

- vad som har uppmärksammats i ESV:s omvärldsbevakning,
- kartläggningar, analyser och slutsatser i tidigare ESV-studier,
- den breda enighet som har framkommit om vad som bäst skulle bidra till att effektivisera administrationen i staten.

Beslut i ärendet har fattats av ESV: s generaldirektör Yvonne Gustafsson.
Experten Bengt Nordström har varit projektledare.

1. Inledning

1.1 Uppdrag och bakgrund

Ett stort antal indikationer i omvärlden tyder på att det finns en betydande effektiviseringspotential i att koncentrera administrativ verksamhet. Det gäller både i näringslivet och i offentlig verksamhet. Under de senaste åren har initiativ tagits i den riktningen både inom statsförvaltningarna i våra grannländer och inom några av våra egna största myndigheter. I budgetpropositionen för 2006 konstaterade regeringen att en alltför stor del av driftskostnaderna för de statliga myndigheterna går till administrativt stöd och lokaler.

Bedömningar som har gjorts inom ramen för Ekonomistyrningsverkets (ESV) arbete med produktivitet och effektivisering pekar också på att administrationen i staten är ett av de områden som bedöms ha stora effektiviseringspotentialer.

ESV har i främst följande publikationer tidigare behandlat näraliggande frågeställningar.

Förenkling av ekonomiadministrationen för små myndigheter (ESV 2004:1)

Nyckeltal för OH-kostnader (ESV 2005:03)

Projekt FMLOGPT – En genomlysning och utvärdering av tjänsteområdena post och bud samt tryck (ESV 2005:18)

Förstudie om e-fakturering för statliga myndigheter (2005:21)

Effektivisera genom att automatisera ärendehandläggningen (Verva/ESV 2006:03)

Effektivare statlig verksamhet med privat medverkan (ESV 2006:15)

Effektivare statlig administration (ESV 2006:16)

Shared service – Koncentrerad administration (ESV 2006:25)

Verksamhetsanpassning av vissa regler (ESV 2006:30)

Förstudie om Ramavtal och administrativ effektivisering (ESV dnr 53-724/2007)

ESV och andra intresserade myndigheter har i ett nätverk för shared service varit inbegripna i ett ömsesidigt utbyte med ett forskningsprojekt som inleddes år 2003 av Frank Ulbricht vid Handelshögskolan i Stockholm (se ESV 2006:25).

Mer samverkan över myndighetsgränserna som ett medel för att effektivisera den administrativa hanteringen vid myndigheterna lyftes fram i de sonderingsdialoger med myndighetsrepresentanter som genomfördes i ett antal workshops inom ramen för förstudien om Ramavtal och effektivare administration (FRAM – förstudien; ESV dnr 53-724/2007). Det rådde ett stort samförstånd om att en utveckling mot en mer koncentrerad administrativ hantering har den största potentialen i jämförelse mellan andra tänkbara effektiviseringsinitiativ inom det administrativa området. Hur en sådan utveckling borde ske var dock inte uppenbart – vare sig när det gäller slutmålet eller vägen dit.

Mot denna bakgrund framstod det som naturligt för ESV att i en ny förstudie belysa hur en mer koncentrerad administration skulle kunna åstadkommas samt att skatta potentialen i en sådan utveckling. ESV:s roll, erfarenhet och professionella kompetens inom det ekonomi- och personaladministrativa området framstod som en god grund för ett sådant initiativ.

Uppdraget till förstudien om SAMordnad MyndighetsAdministration (SAMMA) har varit att

- belysa och bedöma några olika strategier för att koncentrera hanteringen av administrativa processer i statsförvaltningen, främst inom det ekonomi- och personaladministrativa området,
- ange en översiktligt bedömd besparingspotential på ca fem års sikt baserat på ett förordat huvudalternativ,
- lämna förslag till vilken roll och ansvar ESV bör ha under en förändringsprocess mot mer koncentrerad administration.

1.2 Metod

Förstudien, som inleddes i slutet av februari 2007, har genomförts av en projektgrupp bestående av Håkan Dahlström, Anders Ejdemark, Susanne Kirwan, Leif Lind, Peter Norén och Bengt Nordström, projektledare. Vidare har Susanne Lindestam Öktem i vissa delar medverkat i arbetet. Chefen för avdelning Verksamhetsstyrning Peter Björebo har utgjort styrgrupp. Styrgruppsavstämningar har skett gemensamt med FRAM-förstudien så länge denna pågick. ESV:s Utvecklingsgrupp för produktivitetsfrågor har utgjort intern referensgrupp till förstudien.

Lars-Göran Sirbäck, Metaplan har anlåtats för att tillsammans med projektledare och projektgrupp förbereda och genomföra sonderingsdialogerna i workshopform med myndighetsrepresentanter. Hans-Erik Karlsson, Cupol International AB har varit stöd åt projektledare och projektgrupp i inriktning och uppläggning av förstudien i stort och medverkat i förberedelserna av sonderingsdialogerna.

Studier har inhämtats från och kontakter har tagits med analysinstitutet Gartner Group och konsultföretaget Accenture AB. Båda har stor internationell erfarenhet av olika former av servicecenterlösningar i både privat och offentlig sektor. Mikael Svensson och Björn Lagerbring, Accenture AB har anlåtats för att läsa och lämna synpunkter på ett preliminärt utkast till denna rapport.

Kontakt har tagits med Arbetsgivarverket för att inhämta dels underlag i arbetsrättsliga och avtalsmässiga frågor, dels statistik över myndighets- och åldersfördelning i berörda personalkategorier.

Fyra sonderingsdialoger i workshop-form har genomförts med myndighetsrepresentanter. I bilaga 1 framgår huvudfrågeställning och vilka myndigheter som har varit representerade vid respektive workshop.

Ett seminarium har hållits med danska och finska företrädare för att ge en bild av utvecklingen i dessa länder, informera om ESV:s förstudie och utbyta erfarenheter. Som en uppföljning till detta seminarium och ett tidigare besök har ett besök genomförts vid Oekonomistyrelsen i Köpenhamn för att få en fördjupad bild av de danska erfarenheterna och eventuella ytterligare initiativ.

ESV tog tillsammans med Skatteverket hösten 2006 initiativ till ett nätverk för de myndigheter som har eller planerar att bygga upp interna servicecenter. Avsikten är att deltagarna i nätverket ska träffas några gånger per år för att utbyta erfarenheter. I nätverket ingår Arbetsmarknadsverket, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Kammarkollegiet,

Lantmäteriverket, Luftfartsverket, Polisen, Regeringskansliets administrativa avdelning Skatteverket och Vägverket. Nätverket har vid ett möte informerats om förstudiens syfte, delgetts preliminära bedömningar och haft möjlighet att lämna synpunkter.

Vidare har kontakt tagits med följande statliga utredningar.

Förvaltningskommittén (Fi 2006:08)

Översyn av stabsmyndigheter (Fi 2007:02)

Koordinator för Museisektorn (Ku 2007:02)

Översyn av kulturpolitiken, dess inriktning och arbetsformer (Ku 2007:06)

Månatliga avstämningar har gjorts med företrädare för Finansdepartementets Budgetavdelning och Förvaltningspolitiska enhet.

2. Potentialer och hinder

2.1 Betydande potentialer för effektivisering

Regeringen konstaterade i föregående års budgetproposition att en allt för stor del av driftkostnaderna för de statliga myndigheterna går till administrativt stöd och lokaler. Regeringen aviserade då att den därför kommer att ställa större krav på besparingar och förbättrad uppföljning. I budgetpropositionen för år 2008 upprepar regeringen detta och noterar att utvecklingen mot stora sammanhållna myndigheter inom statsförvaltningen har lett till bland annat en administrativ effektivisering i form av etablering av interna servicecenter, vilket är positivt. Regeringen konstaterar att i dessa myndigheter finns ett sammanhållet ekonomi- och verksamhetsansvar för en omfattande verksamhet. När ett sådant saknas så går utvecklingen långsamt och regeringen aviserar därför sin avsikt att återkomma till frågan.¹

I årets budgetproposition framgår också att regeringen anser det är viktigt att få till stånd en administrativ effektivisering inom statsförvaltningen. Administrativ samverkan för små och medelstora myndigheter är här ett viktigt utvecklingsområde.²

Koncentrerad hantering ger effektivisering

I den nyligen avrapporterade FRAM-förstudien redovisades exempel på de betydande effektiviseringspotentialer som ligger i en mer koncentrerad hantering av administrationen baserat på den omvärldsbevakning som genomfördes inom ramen för den studien.

Analysinstitutet Gartner Group liksom konsultföretaget Accenture bedömer generellt besparingspotentialen till åtminstone 25-35 % inom ekonomi- och löneadministration. Vilka besparingar och effekter på kvaliteten som kan uppnås är dock starkt beroende av hur lösningen utformas och implementeras. En av Gartner's främsta analytiker inom området Shared Services menar att sämre resultat främst beror på att "skrivbordlösningar" som innebär en alltför långtgående standardisering implementeras för snabbt och med alltför stort inslag av tvång. Viktiga framgångsfaktorer förefaller istället vara att grunda lösningen på en god och nyanserad analys som beaktar alla relevanta aspekter, börja med "säkra kort" och

¹ Prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 2, avsnitt 5.3.4 Effektivitet

² Prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 2, avsnitt 5.4.2 Fortsatt inriktning och nya initiativ inom förvaltningspolitiken

utveckla successivt i praktiken samt ha en väl genomtänkt balans mellan frivillighet och förändringstryck i form av tydliga ledningssignaler, incitament och tvingande beslut.

Samtidigt visar erfarenheten att huvuddelen av besparingspotentialen liksom det mesta av möjligheterna till kvalitetsförbättring inte ligger i koncentration av hanteringen som sådan utan just i den standardisering och det bättre IT-stöd som möjliggörs genom större volymer. Effekten förstärks genom att dessa större volymer hanteras i en organisation som har denna verksamhet sin kärnverksamhet.

Inom statsförvaltningen i Danmark, Finland och Norge har servicecenter skapats för myndighetsgemensam administrativ hantering. I Finland räknar man med att av de totalt 7.500 årsarbetare som arbetar med administration genom tillkomsten av servicecenter ska reduceras till ca 5.000 varav 1.000 ska finnas i servicecenterorganisationen.

Sedan FRAM-förstudien avrapporterades har ytterligare ett centralt initiativ tagits i Danmark. En studie gjord av konsultföretaget Accenture visade på stora skillnader mellan verksamheter som inte hade stöd av servicecenter och sådana som hade det, men också mellan de olika servicecenter som flera ministerier har byggt upp. Ett ministerieövergripande grepp bedömdes behövas. Efter politiskt initiativ togs inom Finansministeriet. Frågan behandlades i regeringens ”oekonomiutvalg” som önskade en grundligare beskrivning av ett sådant ”business case” och ett förslag till implementeringsplan.

Oekonomistyrelsen hade några dagar före vårt besök i juni i år fått i uppdrag att medverka i detta arbete genom bland annat processanalyser och förslag till hur en struktur för en ministerieövergripande servicecenterlösning skulle kunna se ut. Avsikten är att ett förslag till lösning, med implementeringsplan och bedömda kostnader och effekter ska vara framme i oktober 2007. För medverkan i arbetet avsatte Oekonomistyrelsen på några dagar i samråd med Finansdepartementet 2 högre chefer samt 15 heltidsarbetskrafter. Därutöver har man upphandlat McKinsey som stöd i arbetet.

Utvecklingen i Danmark tyder på att ministeriegränser kan utgöra likartade hinder för att nå en effektiv stordrift i servicecenterlösningarna som myndighetsgränserna i Sverige.

I FRAM-rapporten konstaterades vidare att de interna servicecenter som under de senaste åren har inrättats inom ett antal stora så kallade koncernmyndigheter i Sverige, exempelvis Polisen, Skatteverket, Försäkringskassan, Vägverket och Försvarsmakten siktar mot eller har redan uppnått i storleksordningen en halvering av resursbehovet för de tjänster som har lagts i servicecenter.

Gemensamt för utvecklingen inom både svensk, dansk, norsk och finsk statsförvaltning är att initiativ till servicecenterlösningar har tagits från en nivå som antingen har haft ett samlat ekonomi- och verksamhetsansvar för en relativt stor underliggande volym – verkledningar vid stora myndigheter i Sverige och ministerieledningar i Danmark – eller organ med ett klart mandat att driva utveckling för bättre kvalitet och minskade kostnader inom det administrativa området.

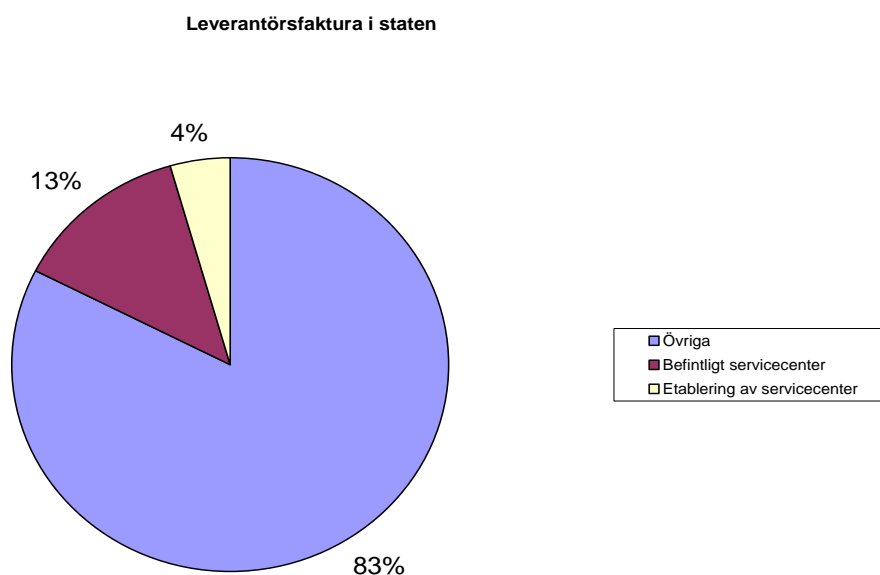
För att en effektivisering genom gemensamma koncentrerade lösningar ska komma till stånd krävs dels att ett utbud finns eller etableras, dels att tillräcklig efterfrågan finns antingen på frivillig grund eller genom tvång. Detta gäller oavsett om det handlar om interna lösningar eller marknadslösningar. Första steget i de initiativ som har tagits är att skapa ett utbud av adekvata administrativa tjänster, dvs. etablera ett eller flera lämpliga servicecenter. Olika

lösningar har sedan valts när det gäller hur en tillfredställande anslutning till servicecentret ska kunna uppnås.

Effektiviseringspotentialer i svensk statsförvaltning

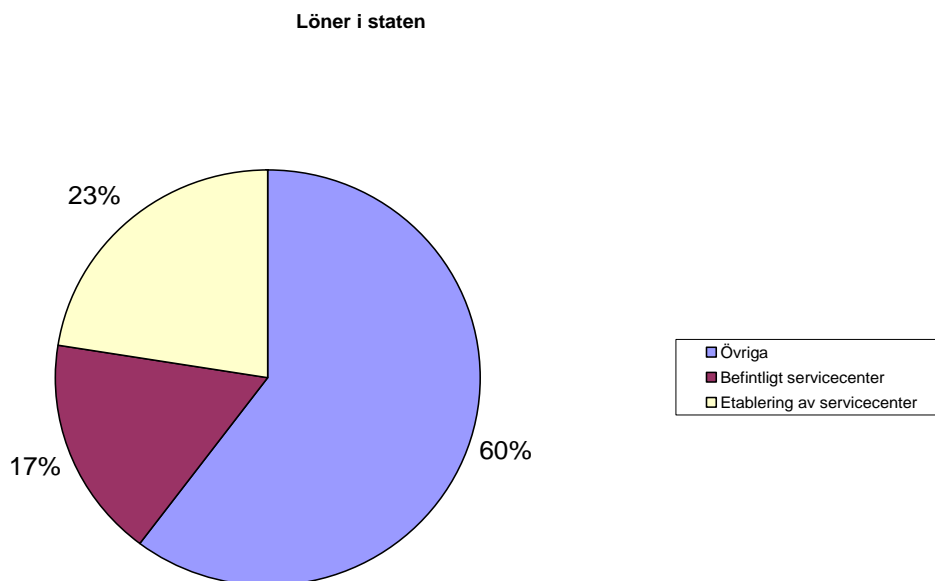
Genom interna servicecenter vid ett antal stora myndigheter samt Kammarkollegiets Administrativa Service så hanteras redan en betydande del av ekonomi- och löneadministrationen i statsförvaltningen i någon form av koncentrerad lösning. Uppskattningsvis berörs idag omkring 100.000 av statsförvaltningens totalt 250.000 anställda av någon form av någon form av servicecenterlösning som redan existerar eller är under etablering .

Nuläget kan också åskådliggöras genom att belysa hur stor del av hanteringen av vissa administrativa processer som faktiskt hanteras i servicecenter. Nedanstående diagram visar hur hanteringen av leverantörsfaktura fördelar sig. En uppdelning är gjord i diagrammet på myndigheter som redan använder servicecenter och de som är på väg mot en sådan lösning.



Figur 1: Fördelning av hantering av leverantörsfaktura i staten.

Nedan visas ett motsvarande diagram för lönehanteringen, som i större omfattning hanteras i servicecenterlösning.



Figur 2: Fördelning av lönehantering i staten.

Sammantaget visar de båda diagrammen ovan att trots att flera myndigheter redan har sin hantering förlagd till servicecenter så finns fortfarande en stor potential kvar i de myndigheter som i dagsläget inte utnyttjar denna typ av koncentrerad hantering. Härutöver är det inte uteslutet att verksamheten vid befintliga servicecenter kan effektiviseras genom att hantera större volymer, ges bättre IT-stöd och utveckla sin professionalism ytterligare.

Uppgifter har inhämtats från Arbetsgivarverket om antalet personer i olika kategorier i BESTA-statistiken³. I myndigheter som fortfarande i allt väsentligt sköter sin ekonomi- och lönehantering inom respektive myndighet, dvs. hela statsförvaltningen exklusive försvarsmakten och de stora myndigheter som har inrättat interna servicecenter, arbetar drygt 600 löneadministratörer och drygt 3.000 ekonomiassistenter och redovisningsekonomer. Om hälften av redovisningsekonomerna bedöms ha sådana arbetsuppgifter att de bör tas med kan den personalgrupp som huvudsakligen arbetar med volymuppgifter inom ekonomi- och personaladministration utanför olika servicecenterlösningar bedömas uppgå till drygt 3.000 tjänster.

Med denna relativt försiktigt beräknade bas motsvarar den erfarenhetsmässiga besparingspotentialen på 25-35 % ett minskat personalbehov på 750 – 1.050 tjänster. Inklusivt overhead- och lokalkostnader motsvarar detta en årlig besparing på 650 – 900

³ BESTA är ett system för statistiska ändamål som har utvecklats gemensamt av Arbetsgivarverket, OFR, SACO-S och SEKO för att gruppera statliga befattningar efter arbetsuppgifternas innehåll och svårighetsgrad. Systemet ersätter fr.o.m. år 2004 det tidigare använda systemet TNS som indelningsgrund i den partsgemensamma lönestatistiken.

miljoner kronor om potentialen kan utnyttjas fullt ut. Skulle besparingspotentialen motsvara den som har uppnåtts inom de stora myndigheter som har inrättat interna servicecenter, dvs. i storleksordningen 50 %, så uppgår det minskade personalbehovet till omkring 1.500 tjänster eller en årlig besparing i storleksordningen 1.250 miljoner kronor.

Införandet av e-faktura innebär en minskad arbetsbelastning för ekonomiadministratörer. Det är med nuvarande underlag inte möjligt att med någon rimlig grad av säkerhet bedöma vilken risk för dubbelräkning som kan finnas i e-fakturaförstudiens bedömda besparingspotential och bedömning av vilken potential som ligger i en mer koncentrerad ekonomi- och personaladministrativ hantering. I den besparingspotential som beräknades i e-fakturaprojektet har antagits att denna hantering i utgångsläget sker lokalt. Denna förutsättning gjorde att möjligheten till hemtagning bedömdes som begränsad i främst de mindre myndigheterna på grund av risken odelbarhetsproblem och risk för ökad sårbarhet. Samtidigt kan e-fakturor hanteras mer rationellt i en servicecenterlösning än av varje myndighet för sig. Positiva synergier finns således mellan en ökad digitalisering av processer och en koncentrerad hantering. Det gäller exempelvis också för en utveckling mot elektronisk inköphantering.

Ytterligare effektiviseringsmöjligheter finns också inom IT-stödet. Det av ESV nyligen startade projektet för system- och funktionsupphandling har effektivisering som en viktig utgångspunkt. Effektiviseringen uppstår primärt genom samordning av den kostsamma processen för systemupphandling, men projektet har också en ambition att under upphandlingsarbetet verka för en samsyn mellan de medverkande myndigheterna, så att de nya systemlösningar som upphandlas innehållsmässigt blir mera samordnade än dagens lösningar. Stor tyngd kommer även att ges åt de specifika funktionskrav som finns i befintliga och planerade servicecenter.

I ett servicecenter som hanterar större volymer skapas förutsättningar som ökar möjligheterna att höja kvaliteten. Rutinerna kan standardiseras vilket underlättar utförandet, uppföljningen och kvalitetssäkringen. Kompetens som i den lokala lösningen kan behöva vara bred och generell kan i viss mån ersättas med mer specialiserad med högre kunskapsnivå och erfarenhet inom respektive område. I en kvalitetssäkrad hantering behöver färre arbetsmoment göras om, vilket bidrar till en hög kostnadseffektivitet.

Eftersom en servicecenterlösning innebär att en fristående aktör kommer in och tar ansvar för en del av en process, så krävs att gränssnitten mellan servicecentret och myndigheterna är tydligt och att överlämningar i övergångarna fungerar väl. Om detta inte är fallet, om gamla lösningar lever kvar parallellt eller nya särlösningar uppstår vid sidan av så kan stora delar av effektiviseringspotentialen gå förlorad.

Möjligheten till en betydande minskning av personalbehovet är inte betydelsefull enbart för att den ger en väsentlig finansiell besparing, som kan utnyttjas för att exempelvis minska verksamhetskostnaderna, stärka kärnverksamheten eller öka möjligheterna till analys och utveckling inom det administrativa stödet. Potentialen har också betydelse ett i både statligt och samhälleligt kompetensförsörjningsperspektiv.

Enligt *Långtidsutredningen 2003/04* innebär den demografiska utvecklingen att under den kommande 20-årsperioden kommer hälften av statens anställda att sluta, antingen av åldersskäl eller för att arbeta i privat sektor. Samtidigt kommer den offentliga sektorns åtagande inom kärnverksamheten att öka på grund av ett ökat behov av vård och omsorg till följd av en åldrande befolkning. Slutsatsen är att staten behöver åstadkomma mer med

mindre resurser, främst färre anställda. Det gäller inte minst personal med den utbildningsnivå som här är aktuell, dvs. gymnasial utbildning eventuellt med viss påbyggnad men utan fullgjord högskoleexamen.

Enligt uppgifterna från Arbetsgivarverket är omkring 75 % löneadministratörerna i staten, exklusive försvaret, över 46 år och mer än 40 % är äldre än 56 år. Mer än 60 % av ekonomiassistenterna och redovisningsekonomerna är över 46 år och nästan 35 % är äldre än 56 år. I ett läge med stora förestående pensionsavgångar i den berörda personalkategorin bör det finnas goda förutsättningar för att under de närmaste åren även i praktiken ta till vara de rationaliseringsmöjligheter som uppenbart finns i en mer koncentrerad hantering av den ekonomi- och löneadministrationen.

2.2 Hinder för fullt utnyttjande av potentialerna

Samverkan över myndighetsgränserna för att skapa effektivare administrativ hantering är sällsynt i Sverige. Viss förekomst av myndighetsgemensamma lösningar finns dock. Ett antal länsstyrelser i sydväst liksom Banverket och Vägverket har exempelvis inlett ett samarbete inom det löneadministrativa området. Inom länsstyrelsekreten finns flera andra samverkansinitiativ på det administrativa området. Regeringen har gett några mindre myndigheter direktiv att utnyttja Kammarkollegiets Administrativa Service och har utsett en museikoordinator med uppdrag att frigöra resurser för kärnverksamheten genom att pröva olika former för ökad samverkan inom bland annat det administrativa området. Utmärkande för dessa exempel på samverkan över myndighetsgränser är att de bygger på ett tidigare etablerat samarbete eller att regeringen i enskilda fall har tagit initiativ till samordning.

Det finns mot denna bakgrund skäl att kritiskt ställa frågan varför inte mer koncentrerade lösningar för administrativ hantering uppkommer spontant när effektiviseringspotentialen bedöms som så betydande. Sådana lösningar skulle antingen kunna bestå i olika former av samverkan inom staten eller någon form av marknadslösning. I detta avsnitt behandlas de viktigaste hindren för att dessa olika typer av lösningar ska uppkomma. Flera av de aspekter som lyfts fram i det följande har betydelse inte bara för samverkan inom det administrativa området utan är relevanta också för de samverkansbehov som kan finnas i myndigheternas kärnverksamhet.

Hinder för spontan samverkan mellan myndigheter

Ett enkelt alternativ förefaller vara att några myndigheter samverkar kring en gemensam administrativ lösning. Det finns exempel på sådana lösningar. De flesta förefaller dock röra områden som är knutna till lokalerna, som gemensam reception, växel, vaktmästeri, bibliotek och liknande. Utmärkande för dessa verksamheter är också att tjänsterna är förhållandevis lätta att precisera och enkla att skilja från resten av verksamheten. Inte överraskande finns också marknadslösningar att tillgå inom dessa områden. Inom EA- och PA-området är gränssnittet mot de tjänster som bör finnas kvar inhouse något mer komplicerat.

Ett annat hinder för denna typ av lösning är svårigheten att få till stånd tillräckligt stora volymer utan att antalet berörda myndigheter blir alltför stort. Två relativt stora myndigheter som Vägverket och Banverket kan se vissa möjligheter medan myndigheter i storleksordningen några hundra anställda har betydligt svårare att enkelt nå en volym som ger tillräckliga stordriftsfördelar.

Varje enskild verksledning har ett effektiviseringsansvar som omfattar den egna verksamheten. Att under lång tid lägga ansträngningar och resurser för att få tillräckligt många myndigheter med på en gemensam lösning, för att möjligen på sikt kunna sänka sina egna kostnader framstår sällan som attraktivt. Utifrån det ansvar verkschefen har måste även samverkanslösningar "löna sig" relativt snabbt för den egna verksamheten. Normalt får initiativtagaren till samverkan dra hela lasset själv fram till lönsamhet. Då först är andra beredda att stiga på tåget. Det upplevs inte ligga i enskilda myndigheters uppdrag att lösa "koncernbehov" om det inte den egna verksamheten med stor säkerhet och inom rimlig tid "tjänar på det" - hur stora potentialerna än må vara sett ur ett samlat statsförvaltningsperspektiv.

Det formella och reella utrymmet för att ta initiativ till samverkan blir därmed ett hinder för att etablera samverkanslösningar som i ett längre perspektiv är uppenbart lönsamma. Detta hinder förstärks av att det inom statsförvaltningen inte har utvecklats standardmodeller för olika former av samverkan, vilket bidrar till att skapa trösklar i form av höga initialkostnader för myndigheter som överväger sådana lösningar.

Det är då förståeligt att samverkan inom områden som kräver mer analys och initial investering undantagsvis uppkommer och enbart i de få miljöer där förutsättningarna allmänt och personkemiskt är specifikt goda.

Hinder för att fler får service av befintliga interna servicecenter

Tillkomsten av interna servicecenter för bland annat ekonomi- och lönehantering vid några av statsförvaltningens största myndigheter är en relativt ny företeelse. En bidragande faktor är säkert att under de senaste åren har skatteförvaltningen, försäkringsadministrationen och försvaret förts samman till en myndighetsverk, vilket har skapat ett sammanhållet ekonomi- och verksamhetsansvar. Detta har bland annat både tydliggjort och möjliggjort exploatering av effektiviseringspotentialer inom en administration med betydande transaktionsvolym.

Under den inledande fasen har dessa myndigheter varit fullt upptagna med att skapa en ny organisatorisk struktur med ett servicecenter som kan ta ansvar för samt behålla och helst förbättra kvaliteten i hanteringen av dessa volymer. Rollerna med beställare och leverantör skulle fås att fungera i praktiken och väsentliga besparingar tas hem.

Några av myndigheterna går i denna del nu in i en stabilare fas. Under de närmaste åren skulle därför förutsättningar finnas för dessa servicecenter att lämna service även till ytterligare myndigheter. En sådan lösning uppkommer från den 1 januari 2008 när Kronofogdemyndigheten bryts ut från Skatteverket och blir en självständig myndighet. Skatteverkets servicecenter kommer då att fortsätta att ge service till Kronofogdemyndigheten. En myndighetsextern relation uppstår men utan att något tillskott av nya transaktionsvolym uppkommer för servicecentret. Ett volymtillskott blir dock aktuellt inom kort genom att Lantmäteriverket och Skatteverket helt nyligen har meddelat sin avsikt nu utforma detaljlösningar som gör det möjligt för Skatteverkets servicecenter att från och med juni 2008 ta över Lantmäteriets lönehantering.

Även om det från ett servicecenterperspektiv kan te sig möjligt och kanske till och med lockande att utvidga servicen till fler myndigheter så kan en sådan utveckling te sig mer tveksam ur verksledningarnas perspektiv. Med rätta kan hävdas att det inte ligger i uppdraget för någon av de aktuella myndigheterna att ge administrativ service till andra

myndigheter. Därmed uppkommer samma typ av formella hinder för administrativ samverkan mellan myndigheter som diskuterades ovan.

Även reella hinder kan finnas även om själva förekomsten av ett fungerande servicecenter ger bättre förutsättningar för myndighetsövergripande samverkan än i fallet ovan. Om en myndighet med ett servicecenter ensidigt ska ta ett initiativ att erbjuda service till andra myndigheter kan detta åtminstone temporärt bedömas innebära en viss risk för kvaliteten i hanteringen av de egna transaktionerna. En sådan satsning kan också ställa anspråk på ledningskapacitet, arbete med kontakter för att få myndigheter anslutna och principer för relationen mellan beställare och leverantör samt kanske även investeringar eller annat finansiellt och personalmässigt risktagande.

Ett alternativ kan vara att i överkommelser med ett antal myndigheter säkerställa både efterfrågan och lägga fast relationen mellan beställare och levererande instans inklusive hantering av finansiella och personalmässiga risker. Denna inledningsfas medför dock betydande transaktionskostnader för berörda myndigheter. Frågan uppkommer då hur långt den i olika författningar inskriva uppmaningen till samverkan för att nå fördelar för staten som helhet sträcker sig. Mycket tyder på att de flesta verksledningar inte upplever att dessa regler motiverar risktagande och kostnader för den egna myndigheten för att med en svårbedömd grad av säkerhet exploatera effektiviseringspotentialer för både den egna myndigheten och staten som helhet.

Befintliga servicecenter hanterar redan stora volymer. Medelstora myndigheter kan uppleva sig som små aktörer i förhållande till dessa stora myndigheter och deras servicecenter. Vissa myndigheter kan också uppleva det som mindre naturligt att inleda ett samarbete med just någon av de myndigheter som har hittills har byggt upp ett servicecenter.

Ett enskilt servicecenter bedöms erfarenhetsmässigt behöva ha åtminstone 50 anställda per huvudområde, vilken är ungefär den omfattning som flera av de befintliga interna servicecenterlösningarna har. Det finns en övre storleksgräns för ett rationellt fungerande servicecenter, men eftersom den optimala storleken förefaller ligga på flera hundra anställda så utgör den aspekten inte någon reell restriktion i dagsläget.

Hinder för att fler utnyttjar Kammarkollegiets Administrativa Service

Kammarkollegiets Administrativa Service har sin bakgrund i den organisation med så kallade redovisningscentraler som fanns i statsförvaltningen fram till mitten av 1980-talet. Dessa skapades för att hantera dåtidens teknik med hålkortmaskiner samtidigt som en viss lägsta kvalitet i hanteringen kunde säkerställas vid en tid då den ekonomiadministrativa kompetensen i statsförvaltningen var betydligt lägre än idag.

Redovisningscentralen vid Kammarkollegiet betjänade i stor utsträckning mindre myndigheter. När organisationen med redovisningscentraler upphörde upplevdes det som rationellt att behålla en ekonomi- och löneadministrativ service särskilt för dessa mindre myndigheter. Kammarkollegiets redovisningscentral omvandlades då till en intern statlig servicebyrå för mindre myndigheter. Fram till för något år sedan var Kammarkollegiet enligt sin instruktion skyldig att ge myndigheter med mindre än 40 anställda sådan service. Även om detta krav har tagits bort och Kammarkollegiet inte heller har något formellt krav på att koncentrera sitt stöd till enbart mindre myndigheter så är detta ändå fortfarande det reella förhållandet. Mindre myndigheter behöver en större grad av skräddarsydda lösningar. Valet mellan vad som myndigheterna vill sköta inhouse respektive köpa från Kammarkollegiet är

både beroende av personlig kompetens, verksamhetens art och myndighetens storlek. Skillnaden mellan en myndighet med 5-10 anställda och en med 40-50 är betydande.

Förekomsten av individuella lösningar försvårar självfallet den standardisering som ger den största effektiviseringspotentialen. Något förenklat kan sägas att verksamheten vid Kammarkollegiets Administrativa Service med hänsyn till den primära kundkategorin har blivit mer inriktad på kundanpassning och att minska den sårbarhet som lätt uppkommer om mindre myndigheter sköter sin egen administration samt att säkerställa en viss kvalitetsnivå. De mindre myndigheterna har dessutom också sammantaget relativt små transaktionsvolym. Verksamheten har inte haft någon egentlig erfarenhet av att effektivt hantera stora volymer i väl genomarbetade och standardiserade processer.

Den karaktär som verksamheten har fått genom sin historia och speciella förutsättningar har sannolikt varit en bidragande orsak till att medelstora myndigheter har visat ett svagt intresse för att utnyttja Kammarkollegiets Administrativa Service.

Hinder för marknadslösningar

Tidigare har konstaterats att det främst är i standardiserade processer med ett väl utvecklat IT-stöd som effektiviseringspotentialerna ligger. Nuläget präglas av i stort sett varje myndighet och ibland också medarbetare har sitt eget sätt att bedriva arbetet. Därför kan det vara svårt att finna någon aktör på marknaden som är beredd att ta över hanteringen av en så diversifierad volym, åtminstone inte till ett pris som skulle innebära en väsentlig besparing för staten.

Erfarenheterna visar att viss intern samordning och standardisering ofta sker innan en utkontraktering till marknaden eventuellt övervägs. Viss effektiviseringspotential måste dock återstå om det ska vara intressant för en extern aktör att ta över verksamheten. Detta är också den ansats som har valts i Finland där man för tillfället arbetar med att minska antalet servicecenter från fem till ett för att därefter eventuellt överväga en konkurrensutsättning.

Det är dock principiellt möjligt att integrera dessa båda steg om man redan från början är tydlig med att en utkontraktering är målet. En extern partner kan då upphandlas redan från början för att både medverka i standardiseringen, etablera ett effektivt IT-stöd och förbereda övertagandet av driften. Erfarenheter visar dock att det tar tid att etablera och öva upp en tillräcklig beställarkompetens och få ordning på rollspelet mellan beställare och leverantör. Utan en mycket stark och samordnad beställarfunktion kan leverantören få en alltför stark och monopolliknande ställning. Som tidigare nämnts finns också risker med en utvecklingsprocess som görs alltför omfattande, tas i alltför stora steg och drivs för snabbt, vilket kan bli fallet med en extern intressent som snabbt vill ha stora och gärna hårt standardiserade volymer för att kunna driva verksamheten optimalt.

Flera av de hinder som har berörts dels ovan, dels i det följande medverkar till att vare sig enskilda myndigheter eller grupper av sådana åtminstone hittills inte har riktat någon tydlig efterfrågan till marknaden. Utan ett uttalat intresse för en utkontraktering kopplat till en viss samordning av tillräckligt stora volymer förefaller det mindre troligt att marknaden spontant ska erbjuda lämpliga lösningar.

Hinder för ESV att ta eget samordningsinitiativ

ESV skulle kunna ta ett initiativ för att koordinera serviceutbud och efterfrågan för att exploatera de effektiviseringspotentialer för staten totalt som verket har identifierat. Verket har dock inte några befogenheter att uppmana exempelvis myndigheter med interna servicecenter att öppna för service också till andra myndigheter. Det ligger inte heller i ESV:s uppdrag att vara med och dela risken i en sådan satsning eller att bygga upp nya servicecenter.

Hinder i form av arbetsrättsliga regler och avtal

Bestämmelser om så kallad verksamhetsövergång finns i lagen om anställningsskydd (LAS), § 6b. Dessa är baserade på ett EG-direktiv. Vid en överföring av arbetsuppgifter som bedöms vara en verksamhetsövergång ska samtliga anställda erbjudas anställning med minst samma anställningsvillkor som hos den tidigare arbetsgivaren.

Rent allmänt gäller att det kan vara svårt att i förväg bedöma vad som är att betrakta som en verksamhetsövergång respektive vad som är att se som en vanlig utkontraktering av vissa arbetsuppgifter. Huvudkriteriet för att en överföring av arbetsuppgifter ska betraktas som verksamhetsövergång är att verksamheten är att betrakta som en "going concern", dvs. att verksamheten fortgår med i allt väsentligt samma arbetsformer och utrustning samt med bevarad identitet. Om en förändring i riktning mot en mer koncentrerad administration är att anse som verksamhetsövergång kan slutligt komma att avgöras först i efterhand vid en domstolsprövning baserat på en sammanvägning av de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet.

Värt att särskilt notera är att i detta sammanhang, liksom för nästan alla arbetsrättsliga regler, tillämpas för staten numera ett så kallat funktionellt arbetsgivarbegrepp. Det innebär att det är anställningsmyndigheten och inte statsförvaltningen som helhet som betraktas som arbetsgivare när reglerna ska tillämpas. Vid tillämpningen av reglerna om verksamhetsövergång saknar det därför betydelse om en överföring av arbetsuppgifter sker mellan statliga myndigheter eller mellan en statlig myndighet och en privat, kommunal eller ideell organisation utanför statsförvaltningen.

Vad innebörden av dessa bestämmelser och dess tolkning samt de huvudsakliga konsekvenserna av det statliga trygghetsavtalet kan få för konsekvenser vid en utveckling mot mer koncentrerad administrativ hantering i staten utvecklas ytterligare något i bilaga 2.

Sammanfattningsvis är det uppenbart att den vid en viss tidpunkt rådande personalsituationen vid den myndighet som arbetsuppgifterna har övergått från samt de förutsättningar som föreligger i den specifika situationen har avgörande betydelse. Det gäller både för hur omställningen formellt bedöms utifrån regelverket, i vilken utsträckning och hur snabbt bedömda effektiviseringspotentialer kan tas hem i praktiken och för hur berörd personal, deras fackliga företrädare samt arbetsgivare upplever en sådan omställning. Detta tillsammans med osäkerheten i att i förväg avgöra om en övergång av arbetsuppgifter kommer att i efterhand kunna betraktas som en verksamhetsövergång förefaller kunna medverka till en återhållsamhet när det gäller att ta initiativ och ansvar för till myndighetsövergripande lösningar.

Strukturella och känslomässiga barriärer

Betydelsen av strukturella och känslomässiga barriärer ska inte underskattas som hinder för samverkan även om de rent sakliga skälen mot en lönsam samverkan inte är särskilt framträdande. Som vid alla förändringar uppstår oro inom berörda personalgrupper. Denna är naturlig och kan inte undvikas. Både de faktiska konsekvenserna och oron kan dock mildras väsentligt genom en väl genomtänkt och genomförd förändringsstrategi.

En bristande kunskap och erfarenhet av vad en servicecenterlösning skapar i sig osäkerhet. Oklarhet om vilka uppgifter som bör utföras av ett servicecenter och vad som bör förbli inhouse leder lätt till att avståndet till det administrativa stödet kan upplevas öka dramatiskt. Både betydelsen av närhet genom till personliga möten och frekvensen av dessa tenderar att överdrivas och värderas omotiverat högt. Vidare är det lätt att närhet upplevs ge bättre insyn och kontroll vilket utan närmare analys likställs med bättre kvalitet.

Detta är dock inte självklart. Om hanteringen sköts inom organisationen finns goda förutsättningar för anpassning till särskilda önskemål och behov. Dessa möjligheter gäller dock också anpassning till önskemål och kunskaper hos ansvarig chef och medarbetare inom administrationen, vilket kan medföra stora olikheter i hanteringen mellan myndigheter och svårigheter att ta till sig bättre lösningar utifrån. Ett väl genomtänkt gränssnitt mellan ett servicecenter och anslutna myndigheter är avgörande för om rätt balans uppnås mellan utrymme för lokal anpassning och behov respektive standardiserad volymhantering med hög professionell standard.

Svaga incitament

Myndighetscheferna har som tidigare nämnts genom formella regler ansvar för att både den egna myndighetens verksamhet, inklusive administrationen, drivs effektivt och att söka samverkan med andra myndigheter när detta är lönsamt för staten i sin helhet. Tidigare i detta avsnitt har flera hinder för samverkan diskuterats. Hinder för effektivisering av den egna verksamheten är inte lika tydliga, utöver de som finns vid all typ av förändring.

Det kan handla om bland annat "bekvämlighet", svag förmåga till nyttokostnadsbedömningar, svårigheter att hantera det "investeringsbehov" som är förknippat med många förändringar, hänsyn till berörd personal, svårigheter att göra en tillförlitlig bedömning av kostnader för och potential i en förändring, bristande förmåga att utveckla och konkretisera idéer samt driva utvecklingsprojekt och förändringsarbete. Det är ett rimligt antagande att ju större myndigheten är desto bättre möjligheter finns att hantera dessa hinder.

Beroende på utvecklingsbehovets art kan därför mindre och även medelstora myndigheter behöva mer externt stöd eller hjälp av centralt initierade lösningar. En viktig förutsättning för detta är dock att det finns likartad verksamhet på flera håll inom eller utanför staten som gör det möjligt att identifiera existerande eller gemensamt utveckla goda lösningar. Sådana förutsättningar finns bland annat när det gäller stora delar av det administrativa stödet.

Eftersom allt förändrings- och utvecklingsarbete motverkas av vissa hinder och svårigheter, reella eller mer känslomässiga, krävs någon form av energi för att driva processen. Den kan komma från en övertygad och riskvillig eldsjäl. Det kan dock vara en bräcklig grund att bygga ett effektiviseringsarbete på enskilda individers drivkraft. Ett mer strategiskt, samordnat och långsiktigt effektiviseringsarbete behöver drivas av ett tydligt både externt och internt förändringstryck.

I offentlig verksamhet är det ofta svårt att uppnå ett förändringstryck som motsvarar det som finns på en fungerande marknad. Svårigheterna ökar om verksamheten är helt skattefinansierad och är det endast finns en aktör. Även när verksamheten är avgiftsfinansierad och det kanske till och med finns andra konkurrerande aktörer så kan den reella konkurrensen ofta bli bristfällig med svagt utvecklingstryck som följd.

2.3 Ett centralt initiativ behövs

I de fall det finns ett sammanhållet ekonomiansvar för en tillräckligt stor administrativ volym kombinerat med en ambition eller ett tryck att effektivisera så förefaller någon form av lösning med koncentrerad administration spontant uppkomma. Potentialen identifieras och utnyttjas. När inte dessa förutsättningar föreligger så händer inget eller mycket lite och utvecklingen går långsamt. Detta inträffar när det krävs samverkan mellan myndigheter för att dessa var för sig inte är tillräckligt stora för att ha en egen bas för ett effektivt servicecenter och där tillräckligt intressanta potentialer kan identifieras först på myndighetsövergripande nivå. Om dessa potentialer ska kunna utnyttjas räcker därför inte enbart ett effektiviseringsarbete som drivs ur ett myndighetsperspektiv. Då krävs även initiativ som utgår från en helhetssyn på statsförvaltningen - ett koncernperspektiv.

Redan i avrapporteringen av FRAM-förstudien drogs liknande slutsatser, vilket där kom till uttryck i följande målbilder.

Administrativ effektivisering i staten bedrivs i både ett myndighetsperspektiv och ett koncernperspektiv.

Myndighetsövergripande insatser inriktas främst mot standardiserade och automatiska processer.

De insatser som ger störst nytta för statsförvaltningen som helhet prioriteras.

Administration som ur ett samlat nytto-kostnadsperspektiv är lämpad för det, hanteras i koncentrerade lösningar.

ESV bedömer att kvarstående potentialer i en mer koncentrerad ekonomi- och personaladministrativ hantering är så betydande sett ur helhetsperspektiv på statsförvaltningen att ett centralt initiativ är motiverat. Hur ett sådant lämpligen skulle kunna utformas redovisas i följande avsnitt.

3. En flerårig utvecklingsprocess

3.1 Stegvis ansats

Kvalitet och delaktighet i förändringsprocessen

ESV bedömer inte det som lämpligt att försöka etablera ett utbud av administrativt stöd som vid ett och samma tillfälle kan ta över hela den volym som i nuläget inte hanteras i någon form av servicecenter. Istället bör inriktningen vara att stegvis etablera myndighetsövergripande administrativa servicecenterlösningar. Därigenom kan både ett tillräckligt kvalitativt bra utbud skapas och lämpligt stora administrativa volymer knytas till respektive servicecenter. För en sådan ansats talar också vikten av att undvika svackor i kvaliteten i hanteringen under förändringsprocessen. Goda delresultat tjänar i sig som en faktor som också driver på nästa steg i processen.

En stegvis utveckling ger också goda möjligheter att involvera myndighetsföreträdare i utvecklingsarbetet. Sannolikheten för uthålligt bra lösningar ökar om den praktiska utformningen tas fram i ett samspel mellan representanter för de myndigheter som ska få stöd och det servicecenter som ska lämna detta samtidigt som fristående experter finns tillgängliga som stöd i den processen. Härigenom åstadkoms ett lärande och en utveckling genom dialogen mellan praktiker och experter men också genom att pröva lösningar i praktisk tillämpning. Detta kan enligt ESV:s mening inte ersättas med enbart expertbaserat utredningsarbete.

En stegvis ansats ökar möjligheterna att på lämpligt sätt beakta den personalpolitiska situationen vid olika myndigheter och därigenom underlätta möjligheterna att också i praktiken ta till vara de bedömda effektiviseringspotentialerna.

Myndighetsföreträdare har tydligt markerat att en flerårig myndighetsövergripande utvecklingsprocess kräver ett tydligt och uthålliga inriktningsbeslut från regeringen och en resurs utanför Regeringskansliet som kan stödja och samordna arbete. ESV har förts fram som mest lämpad att ta den rollen. Vidare har påtalats vikten av en balans mellan förändringstryck och frivillighet samt att myndigheterna får disponera en del av besparingen.

Initial avgränsning av serviceutbudet och tänkbar utvidgning

Redan i uppdraget markerades att förstudien främst skulle avse det ekonomi- och personaladministrativa området. Utöver att ESV har ett särskilt ansvar för effektiviteten inom just detta område av administrationen motiverades denna avgränsning av att det inom EA- och PA-området finns väl beprövade ansatser. Effektiviseringspotentialerna är väl dokumenterade. De stora basvolymerna inom EA- och PA- området – löpande bokföring, fakturahantering, standardiserade ekonomisammanställningar och lönehantering – ingår i stort sett undantagslöst när administrativa servicecenter skapas. Det gäller också de center som på senare tid har tillkommit i statsförvaltningarna i Sverige och i våra grannländer.

Även i de workshops med sonderingsdialoger med myndighetsföreträdare som har genomförts under förstudien har den dominerande synpunkten varit att börja med det enkla och väl beprövade som erfarenhetsmässigt leder till påtaglig effektivisering.

I sonderingsdialogerna framkom flera förslag till ytterligare tjänster som med fördel borde kunna hanteras mer koncentrerat. När servicecenter finns etablerade och kvaliteten liksom relationerna mellan beställare och leverantör är stabila bör därför en gradvis utvidgning till ytterligare tjänster kunna ske. Dessa bör i första hand sökas i nära anslutning till bastjänsterna. En grupp av tänkbara sådana nya tjänster är mer avancerade och myndighetsanpassade sammanställningar och analyser. Ett principiellt annat utvidgningsområde är att med ett ändamålsenligt systemstöd ge service avseende bland annat e-inköp, resehantering och rekrytering.

Andra områden som kan vara lämpade för mer koncentrerad hantering

I flera av sonderingsdiskussionerna påtalades att det fanns områden där en koncentration av hanteringen kanske skulle innebära ännu större potentialer än inom EA- och PA-området. De områden som nämndes mest frekvent var IT-drift. Flera företrädare vittnade om både höga kostnader och sårbarhet i den vanligast förekommande lösningen att varje myndighet sköter sin IT-drift i egen regi. Föreliggande förstudie har vare sig haft uppdrag, resurser eller bemanning för att göra en analys av detta område. ESV:s bedömning är att det kan finnas skäl att i en särskild förstudie bedöma hur en mer koncentrerad IT-drift skulle kunna skapas och vilka effektiviseringspotentialer detta skulle innebära.

I dialogerna med myndighetsrepresentanterna lyftes också fram flera områden som kräver specialistkompetens och där mer av gemensamma lösningar skulle kunna bidra till både lägre kostnader och högre kvalitet. Skälet är att många myndigheter har svårt att rekrytera och behålla specialister med spetskompetens. Kostnaderna kan bli höga, arbetsbelastningen och därmed utnyttjandet av specialisten kan variera ganska mycket och det kan vara svårt att över tiden upprätthålla ett varierande och utvecklande arbetsinnehåll. Mer av resurssamverkan inom områden som kräver specialistkompetens som behövs inom de flesta myndigheter men som mindre och många medelstora myndigheter inte kan utnyttja fullt ut menade många skulle kunna bidra till att både sänka kostnader och öka kvaliteten. Områden som främst nämndes var upphandlingsstöd, extern och intern information och kommunikation samt juridik. Även inom dessa områden kan en särskild förstudie vara motiverad.

Intrycken från sonderingsdiskussionerna är att de möjligheter som finns till resurssamverkan över myndighetsgränserna i avgiftsförordningens § 4 enligt många myndighetsföreträdare inte är tillräckliga för att de effektiviseringspotentialer som finns verkligen ska utnyttjas.

3.2 Myndighetsövergripande servicecenterlösning – ett första steg

Med perspektivet av en flerårig utvecklingsprocess och den stegvisa ansats som förordats i förra avsnittet som utgångspunkt har avslutningsfasen i förstudiearbetet koncentrerats på frågan om hur ett första steg i en sådan flerårig process lämpligen bör se ut. Med utgångspunkten att servicen initialt avgränsas till volymtjänster inom EA- och PA- området finns några återstående huvudfrågor. De handlar om hur denna service ska tillhandahållas, hur myndigheter ska anslutas till denna samt vilka insatser som kan krävas för att driva på processen.

I avsnittet 2.2 konstaterades att det finns hinder för att marknadsmässiga lösningar ska komma till stånd. Flera av de hinder som redovisades medverkar till att vare sig enskilda myndigheter eller grupper av sådana inte har riktat någon tydlig efterfrågan till marknaden. Utan ett uttalat intresse för en utkontraktering kopplat till en viss samordning av tillräckligt stora volymer förefaller det mindre troligt att marknaden spontant ska erbjuda lämpliga och effektiva lösningar.

För något av de interna servicecenter som har etablerats skulle, åtminstone för någon del av serviceutbudet, en utkontraktering kunna prövas. Sett ur ett samlat statsförvaltningsperspektiv bedömer dock ESV, av skäl som utvecklas nedan, att dessa servicecenter under ett inledningsskede bör ligga kvar inom de myndigheter där de har etablerats. Vad gäller Kammarkollegiets Administrativa Service har den, som framgick tidigare, i dagsläget sådana utmärkande drag att det inte bedöms som meningsfullt att nu överväga en utkontraktering. Istället bör de erfarenheter som där finns utnyttjas i ett myndighetsövergripande utvecklingsarbete på det sätt som diskuteras i det följande. Om det är aktuellt att skapa ett nytt servicecenter finns däremot skäl att göra en förutsättningslös prövning om detta ska drivas i statlig regi eller om en marknadsmässig lösning bör sökas redan från start.

Inom ramen för en prövning av frågan om lämpligt huvudmannaskap och ansvar för den här typen av servicecenter finns skäl att mer allmänt och principiellt överväga i vad mån en utkontraktering av all eller viss del av verksamheten kan bidra till att ytterligare förbättra kostnadseffektivitet och kvalitet.

Mot denna bakgrund kommer ESV i sitt nyligen inledda arbete med IT-stöd för ekonomi, personal och IVS (Integrerad VerksamhetsStyrning) att kartlägga myndigheternas intresse av möjligheten att avropa tjänster (redovisning, lönehantering m.m.). Om intresse finns avser ESV att teckna ramavtal även för detta.

ESV bedömer att det finns tre möjliga spår för att inom ramen för ett centralt initiativ i ett första steg skapa ett ökat utbud av den aktuella servicen. Detta bör inte utgöra ett hinder för servicecenterlösningar som baseras på att samverkan utvecklas spontant mellan olika myndigheter. Sådana lösningar bör dock utvecklas i samråd med den instans som svarar för att stödja och samordna det centrala initiativet. De tre huvudspåren i det centrala initiativet diskuteras i det följande.

1) Befintliga interna servicecenter ger service till fler myndigheter

Inom de stora myndigheter som under de senaste åren har byggt upp interna servicecenter har betydande erfarenheter vunnits av att etablera och driva sådana lösningar. Vidare har verksamheten vid några av dessa servicecenter nu nått en värdefull stabilitet genom att processer, kompetens och tekniskt stöd har anpassats för att hantera stora volymer rationellt.

Sett ur ett myndighetsperspektiv är det naturligt att ha fokus på vad som kan vara ett nästa steg för att ytterligare effektivisera verksamheten för att ökat nyttan och minska kostnaderna i den egna myndigheten. Ur ett koncernperspektiv kan det istället framstå som mer ändamålsenligt att utnyttja den bas som har byggts upp i dessa servicecenter som ett avstamp mot en myndighetsövergripande lösning genom att fler myndigheter ges möjlighet att ansluta sig till dessa. För att undvika svackor i kvalitet och ekonomi bör främst myndigheter komma ifråga som utan märkbara krav på anpassning kan utnyttja det serviceutbud som redan är etablerat.

ESV:s intryck från sonderingsdiskussionerna är att möjligheterna att upprätthålla en god kvalitet både vid själva övergången till ett servicecenter och i fortfarighetstillståndet är den mest avgörande faktorn för om en myndighetsövergripande servicecenterlösning ska accepteras. Detta talar för att befintliga interna serviceenheter som framdeles ger stöd även åt flera andra myndigheter under ett inledningsskede bör ligga kvar inom de myndigheter där de har etablerats. Därmed tryggas en kontinuitet i ansvaret för och ledningen av verksamheten. Av både formella och reella skäl kan regeringen behöva ge berörda myndigheter ett uppdrag att tillhandahålla aktuellt administrativt stöd även till andra myndigheter. Denna fråga berörs närmare i kommande avsnitt.

Under detta inledningsskede bör lämpligen frågan om fortsatt huvudmannaskap samt strategiskt och ekonomiskt ansvar för dessa servicecenter prövas. I bilaga 3 redovisas och kommenteras några alternativa lösningar för huvudmannaskap och ansvarsfördelning

2) Vidga Kammarkollegiets service till fler myndigheter

Även det kunnande och den erfarenhet som finns vid Kammarkollegiet bör tas till vara. Kammarkollegiets service bör vidgas så att den också mer aktivt riktas också mot andra myndigheter än enbart de mindre. I viss mån har en sådan utveckling påbörjats inom främst elektronisk fakturahantering och löneadministration.

Om en sådan utvidgning sker finns enligt ESV:s bedömning skäl att överväga en lösning som innebär att verksamheten med volymtjänsterna inom EA- och PA-området kan ha huvudfokus på standardisering och rationell hantering av större volymer.

3) Etablera ett nytt servicecenter för en ”naturlig” myndighetsgrupp

I dialogerna med myndighetsrepresentanter har försök gjorts att ta fram kriterier för ”naturliga” myndighetsgrupperingar kring ett servicecenter. Ganska många faktorer och kriterier har lyfts fram, som exempelvis typ av systemstöd, departements- eller politikområdestillhörighet, geografisk närhet och etablerat samarbete inom andra områden. Departementstillhörigheten bedöms inte vara så betydelsefull. I de fall den lyfts fram som viktig beror det på att annan samverkan sker administrativt eller i kärnverksamheten. I Danmark håller man som nämnts tidigare just nu på att överge departementskopplingen i ett

nytt utvecklingssteg. Skälet är att departementskopplingen bedöms ge inlåsningseffekter i för små volymer vilket hindrar ett optimalt utnyttjande av effektiviseringspotentialerna. Även geografisk närhet bedöms ha liten betydelse för den typ av volymtjänster som är aktuella i ett första steg. Potentialerna ligger ju främst i standardisering och digitalisering vilket gör geografiskt avstånd i stort sett betydelselöst. Däremot har ett enhetligt tekniskt systemstöd stor betydelse för att ett servicecenter ska kunna drivas effektivt.

Några ”naturliga” myndighetsgrupper identifierades dock i sonderingsdialogerna. Det handlade främst om länsstyrelser, universitet och högskolor, museer alternativt samtliga kulturmyndigheter samt myndigheterna under Justitiedepartementet i den så kallade rättskedjan och försvarssektorn. Gemensamt för dessa grupper är att det redan förekommer en hel del samverkan dem emellan. Den dominerande bedömningen var dock att dessa ”naturliga” grupperingar inte självklart hade någon saklig fördel när det handlade om skapa effektiva gemensamma lösningar för hantering av volymer inom EA och PA om det inte finns gemensamma principer inom dessa områden inom gruppen.

Sådana gemensamma principer finns exempel i länsstyrelsegruppen i form av bland annat en gemensam grundstruktur för objektsplanen som baseras på främst externa och för gruppen gemensamma återrapporteringskrav. Även inom universitets- och högskolegruppen finns viss samverkan inom EA- och PA-området.

I övrigt bedöms dessa ”naturliga” grupperingar underlätta myndighetsövergripande samverkan inom EA- och PA-området främst i ett initialskede genom att myndigheterna i gruppen har andra relationer och känner en viss samhörighet.

ESV bedömer att det kan finnas skäl att inom ramen för ett första steg bygga upp ett nytt servicecenter för någon av dessa ”naturliga” myndighetsgrupperingar, förutsatt att tillräckliga volymen för en effektiv verksamhet kan uppnås med en sådan lösning.

Inom ramen för förstudien har kontakter tagits med den av regeringen utsedda koordinatören för museisektorn och kommittén för kulturpolitikens inriktning och arbetsformer. ESV har erfarenhet att Museikoordinatören, i samråd med ESV och den nyss nämnda kommittén, i sin delrapport i oktober 2007 avser föreslå att en kartläggning genomförs av museernas administration i syfte att undersöka i vilken mån det finns effektivitetsvinster att göra genom en myndighetsövergripande administrativ samverkan. Om kartläggningen visar att betydande effektiviseringspotentialer finns kommer alternativa modeller att tas fram för hur en sådan lösning skulle kunna utformas.

3.3 Förändringsstrategi

Balans

Utvecklingen inom statsförvaltningen har visat att det behövs både mer kraftfulla incitament och minskade hinder för enskilda myndigheter samt ett bättre stöd i utvecklingsarbetet för att de potentialer som finns i en mer koncentrerad administration för statsförvaltningen som helhet ska kunna tas till vara. Andrea di Maio, analytiker vid Gartner Group, hävdar att servicecenterlösningar som genomförs snabbt och med tvång samt baseras på generell tillämpade skrivbordlösningar har störst sannolikhet att misslyckas. De framgångsrika projekten har istället haft en balans mellan att upprätthålla ett förändringstryck i systemet,

graden av standardisering och utrymme för flexibilitet när olika verksamheter ansluts till servicecentret.

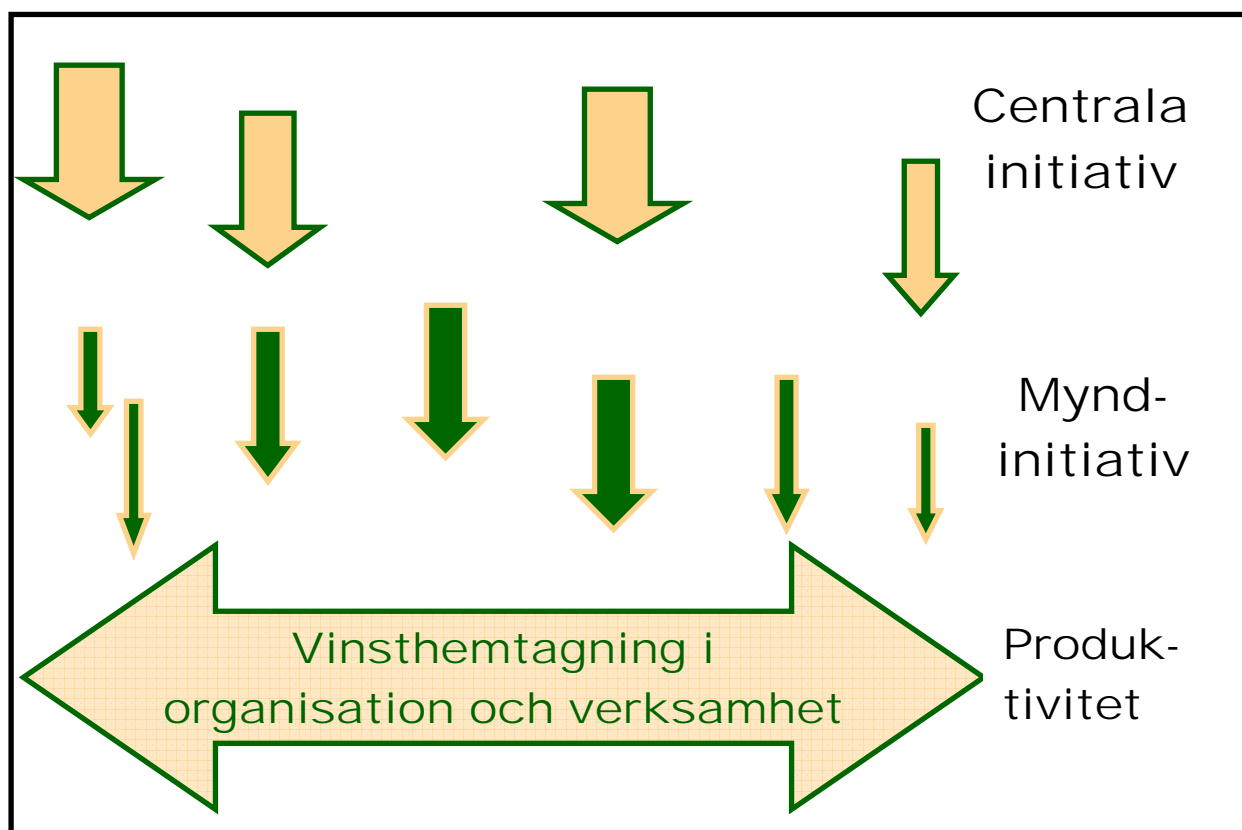
Dessa erfarenheter ger enligt ESV:s mening ytterligare stöd för en flerårig och stegvis utvecklingsprocess. Under denna period behöver dock ett tillräckligt förändringstryck upprätthållas för att ge myndigheterna incitament att aktivt delta i utvecklingsarbetet. Detta tryck måste skapas från statsmaktsnivån. Det kan ske genom att statsmakterna tydligt anger att en mer koncentrerad hantering i servicecenterlösningar är ett huvudspår för att effektivisera administrationen i staten och initierar insatser för att stödja en sådan utveckling.

Förändringstryck och vinsthemtagning

En sådan markering från regeringen är viktig men inte tillräckligt. Även ett ekonomiskt tryck som driver på utvecklingen behöver skapas. Baserat på översiktliga bedömningar av besparingspotentialen bör resurser dras in från myndigheterna för att skapa detta tryck. Myndigheterna bör dock få behålla en del av den bedömda besparingen. Skälen är flera. Bedömningen av potentialen innehåller med nödvändighet osäkerhet även på totalnivån och för enskilda myndigheter ökar naturligt denna osäkerhet. Det är också en mycket stor fördel i förändringsarbetet om myndighetsledningarna och de som arbetar i kärnverksamheterna vid myndigheterna upplever att en mer koncentrerad administration till någon del också ger dem möjlighet att använda resurser till mer angelägna ändamål.

Det ekonomiska trycket kan skapas på olika sätt. En ansats som kan tyckas ligga nära till hands är att så långt möjligt försöka bedöma besparingspotentialen för varje enskild myndighet alternativt grupper av myndigheter med relativt likartade förutsättningar. Med detta som grund kan indragning av en viss andel av frigjorda medel ske. ESV är tveksam till en sådan ansats av flera skäl. Möjligheterna att göra potentialbedömningar på en så detaljerad nivå kräver mycket underlag från myndigheterna samt kvalitetssäkring och analys av detta. Visa osäkerheter och skillnader i bedömningar kommer dock att kvarstå och riskera leda till utdragna dialoger som tar mycket kraft och skapar en negativ inställning till förändringsarbetet.

Ett mer principiellt skäl till tveksamheten är att bedömningen av besparingspotentialen sker i en dimension medan den enskilda myndigheten hemtagningen av besparingseffekten i praktiken sker i en annan. Följande figur belyser detta.



Figur 3: Samband mellan potentialkalkyl och faktisk vinsthemtagning

Rent kalkylmässigt kan effekten av exempelvis centrala initiativ översiktligt bedömas genom att följa den isolerade effekten av ett av dessa initiativ. Denna vertikala dimension i figuren ligger till grund för den av ESV beräknade besparingspotentialen av e-fakturainförandet liksom de i denna rapport redovisade översiktliga bedömningarna av besparingsmöjligheter av att införa myndighetsövergripande servicecenterlösningar i statsförvaltningen. Motsvarande gäller för många av de mer omfattande effektiviseringsinitiativ som olika myndigheter själv tar, varav vissa kan ske i anslutning till eller som konsekvens av centrala initiativ.

Den enskilda myndigheten har dock i många fall svårt att på det sätt kalkylen har identifierat olika effekter ta hem var och en av dessa beräknade vinster. Istället beror oftast den enskilda myndighetens möjligheter till förändringar i sina arbetsformer, sin organisationsstruktur samt kvalitet och kvantitet i sin personalstyrka på summan av effekterna av ett antal förändringar.

ESV bedömer därför att det förändringstryck som behövs i processen mot en mer koncentrerad administrativ hantering i staten bör ingå som en del i ett generellt produktivitetstryck på myndigheterna.

Uppföljning med nyckeltal

Med den föreslagna modellen för att skapa förändringstryck genom generella produktivitetskrav blir sambanden mellan det centrala initiativet, åtgärder inom myndigheterna och faktiska uppnådda besparingar svagt. Risk finns att avsedda faktiska

förändringar i den administrativa verksamheten inte kommer till stånd. Därför bör kostnaderna för den administrativa hantering som kan läggas i servicecenter följas noga liksom kostnaderna för det samlade administrativa stödet vid myndigheterna. Detta bör ske med hjälp av standardiserade gemensamma nyckeltal.

ESV har i samverkan med deltagarna i ett servicecenternätverk inlett utvecklingen av några sådana detaljerade nyckeltal. Dessa nyckeltal bör fylla flera roller.

1. Fastlägga utgångsläget vid befintliga servicecenter
2. Fastlägga utgångsläget innan hantering vid en myndighet förs över till ett servicecenter
3. Följa upp kostnader och kvalitet efter överföring till servicecenter
4. Jämföra kostnader mellan olika servicecenter samt med enskilda myndigheter
5. Följa utvecklingen av kvaliteten i verksamheten
6. Följa kostnaderna för det samlade administrativa stödet och OH-kostnaderna vid myndigheterna
7. Följa upp den beräknade besparingspotentialen på aggregerad nivå

Denna nyckeltalsuppföljning kan behöva kompletteras med en mer kvalitativt och fördjupad uppföljning av effekterna av förändringen. Viktiga frågor att belysa är hur väl överlämningarna mellan myndigheter och servicecentret fungerar och hur myndigheternas lokala administration förändras och effektiviseras till följd av övergång till servicecenterlösning. Uppföljningen bör vara balanserad i den meningen att den både lyfter fram aspekter på en framgångsrik utveckling och speglar svagheter och problem.

3.4 Roller, beslut och initiativ

Ett flerårigt arbete mot en mer koncentrerad och effektiv administration i staten förutsätter ett uthålligt och kraftfullt ledningsstöd och en målmedveten förändringsstrategi. Insatser behövs av både regeringen, Regeringskansliet, ESV och av enskilda myndigheter. I detta avsnitt redovisas vilka dessa insatser är med huvudfokus på det första steget i utvecklingsprocessen.

Regeringen och Regeringskansliet

Arbetet bör initieras genom att regeringen i lämpligt sammanhang redovisar en tydlig viljeinriktning. Utvecklingen bör ske med en stegvis ansats med utgångspunkt i vad som har redovisats i föregående avsnitt. Om denna ansats genomförs framgångsrikt skulle ett mål för utvecklingen kunna vara att volymhantering inom EA- och PA-området som är lämpad för det på omkring 5 års sikt hanteras i servicecenterlösning. Under utvecklingsprocessen ska prövas om det finns anledning att utvidga utbudet från servicecenter till tjänster som ligger nära dessa volymtjänster.

Vidare bör regeringen överväga att i särskild ordning pröva om det finns betydande effektiviseringspotentialer inom andra delar av det administrativa stödet, som exempelvis IT-drift och resurssamverkan kring specialistfunktioner som allmän juridik, upphandlingsstöd, information, rekrytering med mera.

Regeringen bör ge ESV i uppdrag att, i samråd med Kammarkollegiet och de statliga myndigheter som har inrättat eller håller på att inrätta interna servicecenter, stödja och samordna en utveckling mot en mer effektiv och koncentrerad administration i

statsförvaltningen i sin helhet inom det ekonomi- och personaladministrativa området. Vad ett sådant uppdrag bör innehålla utvecklas något nedan.

Regeringen bör också, som en del i ett första utvecklingssteg, ge de myndigheter som har etablerat interna administrativa servicecenter i uppdrag att i samråd med ESV erbjuda service också till andra lämpliga statliga myndigheter. Kammarkollegiet bör ges i uppdrag att på lämpligt sätt och i samråd med ESV utveckla en service som innebär en effektivisering av volymtransaktioner inom det ekonomi- och personaladministrativa området också för medelstora myndigheter.

Ekonomistyrningsverket

Regeringens uppdrag till ESV bör innebära att, inom ramen för av regeringen givna utgångspunkter och i samråd med Kammarkollegiet och myndigheter med interna servicecenter, stödja och samordna arbetet med en uppbyggnad av myndighetsgemensam administration inom det ekonomi- och personaladministrativa området.

ESV ska identifiera hur möjligheterna till effektiviseringar i form av besparingar och kvalitetsförbättringar stegvis kan uppnås med hjälp av en mer koncentrerad och myndighetsgemensam administration i statsförvaltningen. ESV bör föreslå och ta initiativ till att både tillräckligt utbud av lämpliga servicetjänster finns samt att myndigheter i lämplig takt ansluts till lämpligt servicecenter. Den ansats som redovisas i denna rapport ska vara utgångspunkt för arbetet.

Denna innebär i ett första utvecklingssteg att Kammarkollegiet i samråd med och stöd av ESV utveckla en service som är inriktad på effektiv hantering av volymtransaktioner som riktas också mot andra myndigheter än enbart de mindre samt att myndigheter som har interna servicecenter ger stöd även till några andra myndigheter. Vidare bör ett nytt myndighetsövergripande servicecenter skapas för en lämplig myndighetsgrupp. ESV bör ge stöd i denna uppbyggnadsprocess och bland annat analysera tänkbara modeller och huvudmannaskapslösningar för ett sådant center samt ge förslag till lämplig lösning. En förutsättningslös prövning bör ske om det är lämpligt att driva ett sådant center i statlig regi eller om en marknadsmässig lösning bör sökas redan från start.

ESV bör i dialog med myndigheter med servicecenter och andra intresserade myndigheter utveckla nyckeltal för att

- 1) fastställa utgångsläget innan myndigheter ansluts till en myndighetsgemensam administrationslösning
- 2) bedriva kontinuerliga jämförelser (benchmarking) mellan olika lösningar
- 3) följa upp utvecklingen vid olika servicecenter och vid anslutna myndigheter

ESV bör årligen till år 2012 rapportera utvecklingen inom området till regeringen och då också lämna förslag till nästa utvecklingssteg, ge underlag för och förslag till hur besparingar med anledning av det centrala initiativet lämpligen bör beaktas i medelstillsdelningen samt redovisa eventuellt behov av ytterligare regeringsbeslut.

ESV bör aktivt informera om bakgrunden till och erfarenheterna av detta initiativ och uppdraget till ESV samt även bedriva utbildning och lämna särskilt stöd när myndigheter ska anslutas till servicecenter eller när nytt servicecenter ska startas.

Myndigheterna

Kammarkollegiet och de myndigheter som har etablerade interna servicecenter bör i samråd med ESV förbereda sig för att kunna ge service till ytterligare lämpliga myndigheter.

Ledningarna vid övriga myndigheter bör utifrån sitt övergripande ansvar att driva verksamheten effektivt bedöma effektiviteten i sin ekonomi- och personaladministration med stöd av bland annat de nyckeltal som utvecklas samt i samråd med ESV bedöma om och när anslutning till lämpligt servicecenter bör ske.

Kostnader för det centrala initiativet

Kostnaderna för ESV:s arbete med att stödja och samordna utvecklingen bedöms uppgå till omkring 8 miljoner kronor under det första året för 5 helårsarbetskrafter, konsultmedverkan samt information, utbildning och det stöd som finansieras centralt. Dessa insatser bör kunna kompletteras med avgiftsfinansierat stöd. Resursbehovet följande år får uppskattas i den årliga rapporteringen regeringen när den fortsatta inriktningen föreslås och preciseras i ESV:s budgetunderlag. Härtill kommer kostnader för eventuell uppbyggnad av ett nytt servicecenter. Myndigheternas kostnader i övrigt under omställningen får som tidigare nämnts finansieras av myndigheterna själva och täckas med en del av den besparing som får stanna i myndigheterna.

Bilaga 1

Myndigheter representerade vid sonderingsdialoger med myndighetsrepresentanter inom ramen för SAMMA-förstudien 2007

Workshop den 21 mars (personer som tidigare deltagit i workshops i FRAM-förstudien)

TEMA: Hur kan vi bäst åstadkomma en mer koncentrerad administration i staten?

Försvarsmakten

Läkemedelsverket

Skatteverket

Statens ljud- och bildarkiv

Statens pensionsverk

Statens strålskyddsinstitut

Statens Veterinärmedicinska Anstalt

Tullverket

Verket för förvaltningsutveckling

Vetenskapsrådet

Workshop den 8 maj (myndigheter utan erfarenhet av servicecenterlösningar)

TEMA: Hur skulle ett första steg i en utvecklingsprocess kunna se ut?

Datainspektionen

Ekonomistyrningsverket

Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande

Högskolan på Gotland

Högskolan i Skövde

Institutet för språk- och folkminnen

Institutet för tillväxtpolitiska studier

Justitieombudsmannen

Karolinska Institutet

Lantmäteriet

Livsmedelsverket

Läkemedelsverket

Nationellt centrum för flexibelt lärande

Post- och telestyrelsen

Premiepensionsmyndigheten

Sjöfartsverket

Socialstyrelsen

Statens beredning för medicinsk utvärdering

Statens kärnkraftsinspektion

Statens maritima museer

Statistiska Centralbyrån

Sveriges Domstolar

Sveriges Lantbruksuniversitet

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Södertörns högskola

Totalförsvarets forskningsinstitut

Uppsala universitet

Verket för förvaltningsutveckling

Verket för näringslivsutveckling

Workshop (1) den 30 maj (både med och utan erfarenhet av servicecenterlösningar)

TEMA: Ett första steg mot en mer koncentrerad administration i staten

Ekonomistyrningsverket

Försvarshögskolan

Försvarsmakten

Moderna museet

Rikspolisstyrelsen

Skatteverket

Statens beredning för medicinsk utvärdering

Statens geotekniska institut

Statens ljud- och bildarkiv

Statens musiksamlingar

Workshop (2) den 30 maj (både med och utan erfarenhet av servicecenterlösningar)

TEMA: Ett första steg mot en mer koncentrerad administration i staten

Biografbyrån

Ekonomistyrningsverket

Försvarsmakten

Högskolan på Gotland

Rikspolisstyrelsen

Sjöfartsverket

Statens historiska museer

Statens strålskyddsinstitut

Bilaga 2

Arbetsrätt och avtal

Baserat på ett EG-direktiv finns i lagen om anställningsskydd (LAS), § 6b regler om så kallad verksamhetsövergång. Att arbetsuppgifter förs över till en annan organisation innebär inte automatiskt att det är fråga om en sådan verksamhetsövergång. Huvudkriteriet för att en överföring av arbetsuppgifter ska betraktas som verksamhetsövergång är att verksamheten är att betrakta som en "going concern", dvs. att verksamheten fortgår med i allt väsentligt samma arbetsformer och utrustning samt med bevarad identitet. Vid en överföring av arbetsuppgifter som bedöms vara en verksamhetsövergång ska samtliga anställda erbjudas anställning med minst samma anställningsvillkor som tidigare.

I detta sammanhang, liksom för nästan alla arbetsrättsliga regler, tillämpas för staten numera ett så kallat funktionellt arbetsgivarbegrepp. Det innebär att det är anställningsmyndigheten och inte statsförvaltningen som helhet som betraktas som arbetsgivare när reglerna ska tillämpas. Vid tillämpningen av reglerna om verksamhetsövergång saknar det därför betydelse om en överföring av arbetsuppgifter sker mellan statliga myndigheter eller mellan en statlig myndighet och en privat, kommunal eller ideell organisation utanför statsförvaltningen.

Rent allmänt gäller att det kan vara svårt att i förväg bedöma vad som är att betrakta som en verksamhetsövergång. Om tvist uppstår mellan arbetsgivare och fackförening sker den slutliga bedömningen vid domstolsprövning i arbetsdomstolen (AD). Den baseras på en helhetsbedömning i efterhand av samtliga faktiska omständigheter kring övergången. EG-domstolen har i domar angett omständigheter som kan vara av särskild betydelse för om överföring av arbetsuppgifter är att betrakta som verksamhetsövergång. Särskilt relevanta för statliga verksamheter är

- om materiella tillgångar, såsom byggnader och lösöre, har överlåtits eller inte,
- om majoriteten av anställda har tagits över av den nya arbetsgivaren,
- graden av likhet mellan verksamheten före och efter överlåtelsen.

Dessa omständigheter får som nämnts inte ses var och en för sig utan en samlad bedömning ska ske av dessa och eventuellt andra relevanta omständigheter.

Om en förändring i riktning mot en mer koncentrerad administration är att anse som verksamhetsövergång avgörs således ytterst av en sammanvägning av de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet. Generellt kan sägas att om exempelvis den mottagande organisationens volym är betydligt större än den som tillförs, skillnader finns i arbetsprocesser och teknikanvändning, den tillkommande verksamhetsvolymen inte hanteras separat utan integrerat med andra arbetsvolymerna hos den mottagande organisationen och om den mottagande organisationen redan mot ersättning förser flera mottagare med service så talar detta emot att betrakta förändringen som en verksamhetsövergång utan som en utförsäljning av vissa arbetsuppgifter.

Om förändringen inte är att anse som en verksamhetsövergång uppstår eventuell övertalighet på grund av arbetsbrist hos den myndighet som kontrakterar ut vissa arbetsvolymerna. Beroende på den aktuella personalsituationen vid myndigheten kan en utkontraktering ses

som allt från en intressant möjlighet och alternativ till nyrekrytering till att riskerar att skapa ett besvärligt, dyrt och ganska långvarigt avvecklingsåtagande (se nedan om trygghetsavtalet).

Om förändringen istället anses vara en verksamhetsövergång får den övertalighet som uppkommer genom rationaliseringspotentialen hanteras av den mottagande organisationen, som ju är skyldig att erbjuda alla berörda anställning. Detta kan medföra en obenägenhet att ta initiativ till och särskilt att göra sig ansvarig för lösningar som omfattar flera myndigheter och som har en effektiviseringspotential.

I mer tveksamma fall är det den organisation som fortsättningsvis ska driva verksamheten som står risken att vid en tvist hamna i förhandling och ytterst i en domstolsprövning av om förändringen innebär en verksamhetsövergång. Denna risk tillsammans med svårigheten att göra en bedömning i förväg kan också i dessa fall medföra en tveksamhet att ta över arbetsuppgifter. Risk finns ju i dessa fall att hamna i situationen att först ha byggt upp en verksamhet genom att bland annat anställa personal för att sedan i efterhand tvingas ge fortsatt anställning för samtliga om tidigare har arbetet med den verksamhet som har övergått. Övertalighet till följd av arbetsbrist uppkommer då hos och måste hanteras av den mottagande organisationen.

En avveckling är ofta förknippade med stora kostnader. Detta hänger samman med att en arbetstagare som blir uppsagd på grund av arbetsbrist omfattas av trygghetsavtalet (TA). Enligt TA är uppsägningstiden enligt LAS och kollektivavtal förlängd och i många fall fördubblad vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Detta innebär att för de flesta arbetstagare i staten uppgår uppsägningstiden till ett år. Vidare ger TA viss utfyllnad av a-kasseersättningen och under viss tid utfyllnad av en eventuellt lägre lön vid en senare anställning. En arbetstagare som har fyllt 61 år vid uppsägningstillfället och som därigenom har blivit arbetslös har rätt till avgångsförmåner i form av pensionsersättning fram till 65 år. Om arbetstagaren har fyllt 55 år vid uppsägningstillfället har han eller hon under vissa förutsättningar rätt att begära särskild pensionsersättning från det år vederbörande fyller 61 år.

Om arbetstagare vid en förändring som har bedömts vara en verksamhetsövergång tackar nej till anställning vid den mottagande organisationen så kan uppsägning på grund av arbetsbrist bli aktuell på den myndighet som arbetsuppgifterna har övergått från. Om den mottagande organisationen finns på samma ort så bildar de arbetstagare som har tackat nej en egen turordningskrets hos den ursprungliga myndigheten. Dessutom omfattas dessa inte TA.

Sammanfattningsvis är det uppenbart är att den vid en viss tidpunkt rådande personalsituationen vid den myndighet som arbetsuppgifterna har övergått från samt de förutsättningar som föreligger i den specifika situationen har avgörande betydelse för både hur omställningen formellt bedöms utifrån regelverket, i vilken utsträckning och hur snabbt bedömda effektiviseringspotentialer kan tas hem i praktiken och för hur berörd personal, deras fackliga företrädare samt arbetsgivare upplever en sådan omställning. Detta tillsammans med osäkerheten i att i förväg avgöra om en övergång av arbetsuppgifter kommer att i efterhand kunna betraktas som en verksamhetsövergång förefaller kunna medverka till en återhållsamhet när det gäller att ta initiativ och ansvar för till myndighetsövergripande lösningar.

Bilaga 3

Huvudmannaskap och ansvar

Begrepp

Shared service handlar till skillnad från reengineering och redesign inte enbart om arbetsformer utan innebär en rent organisatorisk förändring (se ESV 2006:25). Det handlar om en koncentration av likartade aktiviteter, ofta utspridda i organisationen, till en separat organisation/enhet (Shared Service Center, SSC) i syfte att tillhandahålla tjänster till interna samarbetspartners med det gemensamma målet att ge externa kunder och organisationen ett högre värde. Vad detta innebär mer konkret när det gäller huvudmannaskap för enheten och relationen mellan enheten och de som får service av denna förefaller det råda delvis delade meningar om. En mer koncentrerad administrativ hantering kan dock åstadkommas på flera andra sätt en genom en SSC-lösning, exempelvis resurssamverkan med en annan myndighet eller utkontraktering (se ESV 2006:16, avsnitt 5).

Mot denna bakgrund har ESV i denna rapport valt att använda begreppet ”servicecenterlösning”. Med detta avses att en, i förhållande till de servicemottagande verksamheterna, separat organisation/enhet tillhandahåller tjänster till flera enheter eller organisationer. Resurssamverkan som exempelvis kan innebära att en myndighets lönefunktion, utan organisatoriska förändringar, sköter löneadministrationen åt en eller flera andra myndigheter blir därmed inte att betrakta som en servicecenterlösning. Det specifika med servicecenterlösningen blir därmed att en större volym tjänster till flera enheter/organisationer hanteras samlat av en separat enhet/organisation som har detta stöd som sin kärnverksamhet.

Vilka ytterligare kriterier som bör vara uppfyllda för att en sådan lösning ska benämnas *Shared service center* förefaller det som nämnts inte råda någon helt enig uppfattning om. Enligt den vanligast förekommande definitionen (se ovan) så framgår att servicen ska ges till ”interna samarbetspartners”. Detta talar för att enheten bör finnas inom samma juridiska person som servicemottagarna, dvs. inom statsförvaltningen vad avser service till statliga myndigheter. Vissa, exempelvis Andrea di Maio vid Gartner Group, framhåller betydelsen av att servicemottagarna har ett ägar- eller förvaltaransvar och långsiktigt inflytande och inte enbart en ren kundrelation för att lösningen ska betraktas som genuint gemensam eller ”shared”.

När det gäller utkontraktering kan detta, sett från den enskilda myndigheten, ske på två olika sätt. Dels genom att aktuell service upphandlas på marknaden, dels genom att servicen erbjuds av en eller flera leverantörer inom statsförvaltningen baserat på en ren kundrelation.

Olika alternativ

Olika principiella alternativ för servicecenterlösningar kan sammanfattas på följande sätt.

1. Utkontraktering – ren kundrelation

De myndigheter som utnyttjar servicen har ingen annan form för formellt inflytande än den rena kundrelation som kommer till uttryck i servicenivåöverenskommelserna (SNÖ – försvenskning av SLA = Service Level Agreement) och däri fast lagda priser.

Enbart leverantörer tar den ekonomiska risken för verksamheten. Servicemottagarna behöver enbart leva upp till de ekonomiska förpliktelseerna i SNÖ.

1.1 Inom staten

Exempel på en befintlig sådan lösning är Kammarkollegiets Administrativa Service. Motsvarande lösning skulle uppkomma om fler myndigheter får service från befintliga interna servicecenter liksom om ett nytt servicecenter inrättas och någon myndighet blir ”värdmyndighet” för detta.

Någon formell ordning för att slita eventuella tvister mellan leverantör och kund inom statsförvaltningen finns inte utöver det i de flesta fall orealistiska steget att vända sig till regeringen.

Rent principiellt kan konkurrens skapas mellan flera interna statliga leverantörer eller med alternativ på marknaden. Alternativet får då mer karaktär av marknadslösning med dess utmärkande drag (se 1.2 nedan). Om konkurrens inte finns eller blir formell snarare än reell uppkommer ett reellt monopol för leverantören. Detta kan bara brytas genom att lösningsmodellen helt överges, antingen genom att kunderna tar hem servicen i egen regi eller söker en annan samarbetspartner/leverantör.

1.2 Marknadslösning

Det finns ett antal företag som erbjuder administrativa servicecentertjänster på marknaden. Några få statliga myndigheter utnyttjar dessa när det gäller volymtjänster inom ekonomi- och löneadministrationen. Ett exempel är Försvarets materialverk (FMV) vars lönehantering sköts av WM-data som också efter utförsäljningen från ESV tillhandahåller lönesystemet PALASSO.

Marknadslösningar förefaller dock vanligare inom andra områden med inga eller mycket små krav på anpassning till specifikt statliga krav eller förhållanden, som exempelvis reception, vaktmästeri och vissa datatjänster. Det är inte heller helt lätt att utifrån tillgänglig redovisning få en god bild av förekomsten av marknadslösningar. Det framkommer i ESV:s rapport Effektivare statlig verksamhet med privat medverkan? (ESV 2006:15), där också de möjligheter och risker som är förknippade med sådana lösningar diskuteras, varför de inte upprepas i detalj här.

Ett par faktorer bör dock framhållas särskilt i detta sammanhang. Modeller för att slita eventuella tvister finns. Antingen i form av en avtalsrättslig tvist i domstol eller enligt den särskilda modell som har avtalats. Kvaliteten på upphandlingsunderlaget, upphandlingssituationen i form av potentiellt antal seriösa leverantörer, förmågan att rätt bedöma inkomna anbud och möjligheterna till löpande uppföljning och insyn liksom transaktionskostnaderna för detta och för återkommande upphandlingar för att undvika monopolliknande situationer är några särskilt kritiska faktorer.

Om konkurrens uteblir eller är mycket svag närmar sig uppkommer ett reellt monopol för leverantören. Detta kan bara brytas genom att lösningsmodellen överges, antingen genom att kunderna tar hem servicen i egen regi eller söker en annan samarbetspartner/leverantör.

2. Gemensam ("shared") lösning

Utmärkande för denna lösning är att relationen mellan leverantör och servicemottagare inte enbart är en ren kundrelation utan servicemottagarna har även en förvaltarrelation till verksamheten och därmed ett mer långsiktigt ansvar och inflytande.

Ansvar för det ekonomiska resultatet för servicecentret delas solidariskt enligt särskild överenskommelse mellan servicemottagarna.

2.1 Myndighetsstyrd servicemyndighet

Regeringen kan utse eller inrätta en servicemyndighet som driver ett eller flera servicecenter. Den ges en roll som motsvarar Arbetsgivarverkets. Regeringen avstår således från den direkta styrningen. Styrelse och verkställande ledning utses istället av de myndigheter som utnyttjar servicen från centret. Formerna för styrningen samt varje myndighets inflytande och ekonomiska ansvar läggs fast av regeringen eller överenskoms mellan myndigheterna.

Överenskommelser om servicenivå och priser träffas med varje enskild myndighet. Grundprinciper för service, kvalitet och pris läggs fast av ledningen liksom planer för strategi utveckling av centrets verksamhet.

2.2 Myndighetsstyrt aktiebolag

Regeringen medger att ett antal myndigheter tillskjuter kapital och förvaltar aktier i ett aktiebolag med syfte att förse dessa med viss administrativ service. I övrigt blir lösningen lik föregående (2.1) inom de ramar som aktiebolagslagen ger.

Kommentarer

De principmodeller som har redovisats ovan kan nyanseras och justeras på olika sätt.

En avgörande skillnad mellan modellerna är möjligheterna att skapa konkurrens. En viktig förutsättning för att den ska bli reell är att den servicemottagare som inte är nöjd med kvalitet eller pris inom rimlig tid kan övergå till en annan leverantör och detta till direkta kostnader och med andra uppoffringar (transaktionskostnader) som är sådana att bytet framstår som lönsamt.

För detta krävs flera lämpliga och villiga leverantörer och tjänster som lätt kan flyttas mellan dessa. När det gäller läget avseende volymtjänster inom det personal- och ekonomiadministrativa området är det mycket tveksamt om leverantörskriteriet uppfylls – vare inom eller utanför staten. När det gäller efterfrågan är sannolikt inte tjänster och processer i dagsläget tillräckligt standardiserade för att kunna skapa så stora homogena volymer att flera leverantörer är beredda att reellt konkurrera. Betydande risk finns därför för att hamna i en faktiskt monopolliknande situation om konkurrens görs till en förstahandsambition i ett första utvecklingssteg.

Inte som ersättning för men som en viss kompensation för konkurrensutsättning kan tryck på servicekvalitet och kostnader skapas genom aktiva och breda jämförelser med andra inom och utanför statsförvaltningen med hjälp av nyckeltal och kvalitativ benchmarking.

På motsvarande sätt kan frånvaron av ett ägar- och förvaltaransvar och inflytande till viss del kompenseras. Inflytande kan skapas genom att servicemottagarna får utse några medlemmar i en särskild styrelse för centret till vilken den operative chefen rapporterar. Denna styrelse kan få ett avgörande inflytande över valet av chef för centret. En svagare form är att inrätta någon form av användarråd som kopplas till centret. Servicemottagarnas långsiktiga ekonomiska ansvar kan öka genom att det läggs fast i avtal eller överenskommelser som fördelar ansvar för till exempel ekonomiskt resultat.

En väl fungerande och aktiv beställare är avgörande för framgång i samtliga lösningar. En inaktiv beställare kan i en outsourcingmodell leda till att ansvaret för att verksamheten utvecklas minskar – den förutsätts ju skötas av leverantören. I en gemensam (shared) lösning kan risken istället vara att styrelse och ledning för servicecentret blir alltför försvarande för verksamheten och efter hand uppträder allt mindre som företrädare för servicemottagarna. Resultatet kan då bli samma typ av förändringsobenägenhet som kan uppkomma i mer traditionella lösningar av stödverksamhet där inte sällan kärnverksamheten har en svag ställning som beställare.