

Datum
2011-05-23Dnr
02-11-2492Ert datum
2011-04-15Ert dnr
S2011/4964

Avdelningen för verksamhetsstöd

Anne Norstedt
016-544 20 23
anne.norstedt@energimyndigheten.seSocialdepartementet:
registrator@social.ministry.se

Yttrande angående betänkande SOU 2011:38, Ett myndighetsgemensamt servicecenter

Sammanfattning

Energimyndigheten stöder i princip förslaget men är tveksamma till tidplanen. Det är en stor förändring att starta en ny myndighet med alla de åtgärder som krävs. Verksamhetsövergång, anpassning av de ingående myndigheters system för att tas över av den nya myndigheten och få fram bra överenskommelser, bl.a., kräver mer tid än ett halvår.

De övergångskostnader som uppstår för nya kundmyndigheter, behöver säkerställas i budget. Risken är annars att incitamenten för att genomföra övergången är för få, och den tidplan som utredningen föreslår, inte kommer att hålla.

Energimyndigheten anser att just e-beställningar ska vara ett område som erbjuds i ett tidigt skede från den nya myndigheten, med anledning av att samtliga myndigheter ska införa det senast till 2014. En stor kostnadsbesparing för staten skulle bli resultatet om det kan ske samordnat.

Energimyndigheten vill uppmärksamma frågan angående kraven på kvaliteten på de underlag som lämnar kundmyndigheten. Det kommer ställas mycket stora krav på att underlaget är helt rätt, för att inte kostnader för felsökning och felrättning ska äta upp de kostnadsminskningar som kalkylerna bygger på. Stor kunskap om verksamheten kombinerat med kunskap om t ex ekonomi- eller löneadministrativa system, gör att många problem idag löses s a s ”på vägen”. När verksamhetskunskapen inte finns hos dem som hanterar underlaget och när hanteringen är ytterst standardiserad, tappar man denna smidiga form av löpande kvalitetssäkring.

Energimyndighetens ställningstagande

Läsanvisning

Myndigheten presenterar nedan sina ställningstaganden dels i en allmän kommentar, dels specifika synpunkter som härrör till respektive kapitel i utredningen. Under den rubriken har sedan ytterligare synpunkter inom samma område lämnats.

Allmänt

Utredningen är ambitiöst genomförd och utredaren har ansträngt sig att fånga många av de framförallt ekonomiska faktorerna som ska ingå i bedömningen att starta ett servicecenter och de effekter det får för de statliga myndigheterna.

En stor fördel med förslaget är förstås de positiva kostnadseffekter det bedöms få för staten som helhet. För myndigheter som inte är mycket stora, är också vinsten att minska sårbarhet på funktioner med en- eller få-personsbemanning. Dock kan den kostnadsmässiga effekten bli negativ på kort sikt för en enskild myndighet, varför vi förutsätter att regeringen tar hänsyn till eventuella övergångskostnader i budgetfördelningen för de myndigheter som ansluter sig. Det kommer annars att vara mycket svårt att hålla den plan för anslutning som utredningen föreslår.

Utredningens erfarenheter är insamlade dels från mycket stora myndigheter (t.ex. Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Polisen, Skatteverket, Lantmäteriet) och från Kammarkollegiet, som ger stöd till små myndigheter med i genomsnitt 70 anställda. Ändå gör utredaren en bedömning att det är just mellanstora myndigheter som kommer "tjäna" mest på att ekonomi- och löneadministration utförs av den nya servicemyndigheten. Vi kan inte se några belägg för just den teorin.

Det finns alltid en viss risk att de resurser för beställningar, kontroll av in- och utleverans och ev felsökning som myndigheten behöver ha, leder till att vinsten inte blir av den art som man hoppas på, tvärtom kan det finnas risk att outsourcingen leder till en totalt högre kostnad, beroende på både kundmyndighetens möjlighet att faktiskt omsätta ev lösgjorda resurser men också servicemyndighetens förmåga att agera affärsmässigt och professionellt.

Energimyndigheten ser det som mycket viktigt med frivillighet för anslutning och – om samtliga myndigheten på sikt blir obligatoriskt anslutna i de fall man inte kan visa att man är mer kostnadseffektiv – behöver regeringen snarast fastställa på hur många års sikt den effekten ska kunna visas.

Specifika synpunkter

3. Tjänsteutbud

Det förslag som läggs av utredaren avseende att tillhandahålla e-beställningar är intressant, men tyvärr inte synkroniserat med de tidigare fattade beslutet att samtliga myndigheter ska inför e-beställningar senast till 2014. Just nu pågår

bland landets myndigheter införandeförberedelser eller nyligen genomförda åtgärder för att införa e-beställningar.

Ett omfattande arbete för att framförallt hantera den komplicerade upphandlingsförfarandet enligt LOU gör att samtliga myndigheter lägger ner mycket resurser för upphandling (i de fall man inte av säkerhetsskäl kan utnyttja de ramavtal som slutits), eller en andra konkurrensutsättning, utvärderingar, avtalsutformningar, implementering och sedan förvaltning av avtal.

De avtalen kommer med största sannolikhet slutas på flera års sikt, vilket kommer minska möjligheterna att inom överskådlig tid kunna välja servicecentrets tjänster. Det är av största vikt att myndigheterna snarast får besked om huruvida e-beställningar kommer att kunna erbjudas under 2012-2013 och därmed synkroniseras med det beslut som regeringen fattat avseende myndigheternas införande av e-beställningar.

Valfrihet

Energimyndigheten vill betona vikten av att kunna ha stor valfrihet mellan de bastjänster som erbjuds. Särskilt intressant är de uppgifter som utförs förhållandevis sällan på en myndighet av vår storlek och karaktär, t ex pensions- och försäkringshantering, URA-hantering, m m. Det ska finnas ett brett utbud som myndigheterna själva kan komponera för att passa den egna verksamhetens behov.

5. Gränssnitt och ansvarsfrågor

5.2.1 Handlingars offentlighet

Energimyndigheten ser en stor risk med på det förslag som innebär att servicecentret som förvarar uppgifter/handlingar ---”om möjligt ska inhämta synpunkter från den berörda kundmyndigheten. Servicecentret ansvarar emellertid ensamt fullt ut för sitt slutliga ställningstagande, det vill säga om handlingen ska lämnas ut eller inte.” (s 66).

För det material som ursprungligen uppkommit inom och ägs av kundmyndigheten bör också ansvaret ligga kvar på denna. Det är t.ex. av största vikt att en anställd med skyddad identitet kan känna sig trygg med att uppgifter inte röjs. Energimyndighetens synpunkt är därför att frågan om utlämnande ska ligga kvar på kundmyndigheten och får regleras i förordning.

5.2.4 Arkivering

Det är också väsentligt att uppmärksamma vikten av att uppfylla Tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamt utlämnande av allmän handling. Här finns en risk att handlingar som förvaras hos servicemyndigheten och som begärs utlämnade hos kundmyndigheten, kräver hantering i flera led, vilket kan leda till ökad administration, förlängd handläggning och minskad effektivitet. Detsamma kan också gälla vid rapportuttag, när kundmyndigheten önskar ta del av specifik uppgift som inte finns tillgänglig direkt digitalt. En hög servicegrad

och snabb hantering är nödvändigt. För att tydliggöra ansvaret så bör materialet ägas av kundmyndigheten och i så fall regleras i överenskommelse om och i så fall hur materialet arkiveras hos servicecentret. Utlämnandeansvaret ligger då helt och fullt på kundmyndigheten och det riskerar inte att falla mellan stolarna ansvarsmässigt.

6 Kundmyndigheter

6.4 Anslutningstakt

Tidplanen för genomförande är för kort. Halva år 2011 har snart passerat och det är många åtgärder som ska vara på plats för att organisationen ska kunna börja fungera till den 1 januari 2012. Särskilt avseende anskaffning av IT-stöd i det fall det ska ske i en regelrätt upphandling, kommer tiden inte att räcka till. Detta blir en till volymen en mycket stor upphandling, som med största sannolikhet kommer att överprövas med den tidsutdräkt det brukar resultera i.

Det är också stor skillnad att leverera tjänster inom en organisation som internkonsult med gemensam ledning, kultur, kontaktvägar, styrsystem etc. och att verka som extern konsult på en "marknad" av så många olika stora, medelstora och små myndigheter, med olika krav och behov. Ett sådant förändringsarbete kommer att ta tid för de berörda anställda vid de två centra som idag finns inom två olika myndigheter.

Krav på kundmyndighet och servicemyndighet

Utredaren har koncentrerat sig på de krav som ska ställas på kundmyndigheten i samband med att överenskommelse och anslutning sker. Energimyndigheten vill framhålla vikten av att det tydliggörs i uppdraget vikten av kundorientering visavi standardisering. Det bör också tas fram tydliga s.k. SLA:er (eller SNÖ – servicenivåöverenskommelser - som vi föredrar att kalla det) för att det ska finnas en tydlighet i vilka förväntningar som faller på vardera parten.

Vi motsätter oss att servicemyndigheten ska avgöra om en myndighet ska kunna köpa motsvarande tjänst externt. Det är ytterst generaldirektören som enligt myndighetsförordningen ska avgöra hur verksamheten ska bedrivas och hur medlen ska användas i förhållande till uppdraget.

10. Lönsamhetskalkyl

Vi är tveksamma till den av utredaren bedömda snabba effekthemtagningen. Det är mer regel än undantag att vid dylika stora organisatoriska förändringar, så åtgår mer tid än ursprungligen planerats för anpassningar, omställningar, upphandlingar m.m.

Ekonomiska kalkyler

Erfarenheter från andra offentliga verksamheter visar att lönsamheten uppstår först när underlagen till en mycket hög andel är rätt när det når servicefunktionen/servicecentret. 90 % eller mer krävdes t ex för Sörmlands läns landsting när hanteringen av leverantörsfakturor centraliserades. När fel uppstår tar felsökningen längre tid när flera funktioner och led ska vara inblandade. Den

tysta kunskap som i allmänhet finns inom en organisation, är svår att mäta, men visar sig först i sådana situationer där felkällor ska eftersökas. Då finns inte de naturliga spärrar och orimlighetsbedömningar som en medarbetare som är kunnig inom såväl ekonomiadministration som kärnverksamhet, gör som en naturlig del i kvalitetssäkringen av materialet och därmed förhindrar problem längre fram i processen.

Kompetensen kring systemen och hur fel uppstår kommer också successivt att minska på kundmyndigheten, varför den förmågan till felsökning som idag finns därför att man vet hur systemet är uppsatt, på sikt kommer försvinna. Det i sin tur leder till mer resursåtgång för felsökning och rättning, vilket innebär att den effekthemtagning som bedömts i utredningen, inte kan nå samma tänkta nivåer.

11. Kundservice och kommunikation

I utredningen framgår att kundtjänst och produktion ska vara separerade. Det är förståeligt att man önskar ha en fokusering på den ena eller den andra delen för att uppnå hög produktion. På sikt kan det dock uppstå svårigheter att bibehålla en tillräckligt bra kompetens hos dem som enbart bemannar en kundtjänst, utan att själv arbeta operativt med frågorna. Likaså finns det risk att en fråga kan tangeras kundmyndighetens ansvarsområde inom ekonomistyrning, personalpolitik m. m. Det kommer därför ställas mycket stora krav på kompetens och professionalitet hos dem som bemannar en kundtjänst.

En kundtjänst behöver också ha två ingångar, en för enklare frågor som kommer från de anställda och en "VIP-ingång" för dem som har direkta ansvaret på kundmyndigheten, där en djupare kompetens kommer krävas, såväl sakmässigt som tekniskt.

11.3.2 Enhetlig samverkansmodell

Det är nödvändigt att ha ett fortlöpande gemensamt utvecklingsarbete där myndigheter av olika storlek och karaktär får möjlighet att gemensamt föra fram sina synpunkter, och inte bara de största myndigheterna. Energimyndigheten efterlyser i beskrivningen av de olika fora som framgår i avsnittet, hur just utvecklingsarbete ska bedrivas.

Verksamheternas olika förutsättningar ska tillsammans med kostnadseffektivitet och regelefterlevnad vara vägledande (se ESV:s beskrivning av stödverksamhetens tre hörnstenar).

13 IT-modell

Energimyndigheten har många verksamhetssystem integrerade med ekonomisystemet Agresso. Vid outsourcing av ekonomiadministrationen så som den är beskriven, kan krävas omfattande anpassningar för att en överflyttning ska kunna ske till extern leverantör, en kostnad som måste vägas in i samband med den totala kostnadsbedömningen.

Utbudet av tjänster bör delas så att myndigheten ska kunna köpa drifttjänster utan kundtjänst om man föredrar det.

På sikt bör utbudet kompletteras med de flesta standardsystem som myndigheterna behöver för sin administration.

Utredningen har inte tillräckligt ingående beskrivit på vilket sätt informationssäkerheten ska tas om hand och säkerställs hos dels mottagande servicemyndighet och dels avlämnande kundmyndighet.

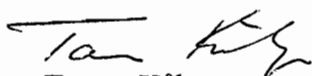
Generellt så finns behov hos myndigheterna att få gemensamma riktlinjer och rekommendationer avseende informationssäkerhet. Det ligger dock utanför denna utrednings uppdrag.

Energimyndigheten anser att ett led i att öka informationssäkerheten i staten vore att skapa en statlig molntjänst (fysiskt skild från andra moln, helst drivet av statlig myndighet) där man kan säkra miljön och de kopplingar/kanaler som behövs för integrationer med myndigheternas egna system/driftsystem. Den bristande säkerheten är en av de viktigaste faktorerna som hindrar myndigheter att välja molntjänster.

Övriga synpunkter: Energieffektivitet

Energimyndigheten vill slutligen föreslå att den nya servicemyndigheten får tydliga krav att verka effektivt även ur ekologisk och energieffektiv synvinkel. Myndigheten bör vara föregångare med energieffektiv teknik, resfria möten och snarast ta fram en plan för en fullständig digital hantering av dokument och information. Beträffande just resfria möten, så har e-delegationen tillsammans med ett antal andra myndigheter i uppdrag under ledning av Trafikverket, arbeta för att förbättra förutsättningarna för resfria möten inom och mellan myndigheter.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Tomas Kåberger. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningscheferna Anneli Eriksson, Zofia Lublin, Andres Muld, Birgitta Palmberger och Mattias Eriksson, verksamhetsjuristen Fredrik Selander samt avdelningschefen Anne Norstedt, den sistnämnda föredragande.


Tomas Kåberger
Anne Norstedt