



Göteborgs Stad

Stadsledningskontoret

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2016-01-18
Diarienummer 0963/14
Repronummer 23/16

Stadsutveckling

Frank Lund, Louise Lindblad
Telefon 031-368 01 78, 368 01 28
E-post: frank.lund@stadshuset.goteborg.se,
louise.lindblad@stadshuset.goteborg.se

Överföring av verksamheten i Göteborgs Stads Upphandlings AB till nämnden för Intraservice.

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Överföra Göteborgs Stads Upphandlings AB's verksamhet till nämnden för Intraservice 2017-01-01.
2. Uppdrag till nämnden för Intraservice att med stöd av Göteborgs Stads Upphandlings AB ta fram en genomförandeplan för överförande av Göteborgs Stads Upphandlings AB's verksamhet till nämnden för Intraservice.
3. Uppdrag till nämnden för Intraservice att till sommaren 2016 återkomma till kommunstyrelsen och redovisa plan enligt ovan.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade 2015-09-10 § 15 att uppdra åt kommunstyrelsen att ta fram förutsättningar för överföring av verksamheten i Göteborgs Stads Upphandlings AB till nämnd/förvaltningsform. Det har i tidigare ärende konstateras att inga hinder finns för att bedriva stadens upphandlingsverksamhet, med samma uppdrag, i nämndform.

Stadsledningskontoret föreslår att stadens upphandlingsverksamhet flyttas från Upphandlingsbolaget till att bli en del av nämnden för Intraservice. Nämnden för Intraservice är, från en tidigare inriktning med IT-utveckling och systemsupport, under utveckling till en för staden gemensam intern servicenämnd med ett vidgat tjänste- och serviceutbud. I enlighet med nämndens program för utveckling av stadens service- och tjänsteutbud utgör inköp och upphandling en naturlig del av den samlade interna serviceorganisationen.

Upphandlingsbolagets organisation omfattar i dagsläget 55 tillsvidareanställda tjänstemän. Överföringen av upphandlingsverksamheten till nämnd ska hanteras enligt reglerna om verksamhetsövergång. Bedömningen grundar sig bland annat på att verksamhetens uppdrag inte kommer att förändras till följd av övergången samt att

kommunen kommer att erbjuda samtliga medarbetare, som vid tidpunkten för övergången är anställda i bolaget, fortsatt anställning i kommunen.

Göteborgs Stads Upphandlings AB hade i september tecknat 3 728 avtal med 1 433 leverantörer. Dessa avtal kommer att löpa under varierande tid upp till fyra år efter det att överföringen är genomförd och nya avtal tecknas av nämnden för Intraservice.

Samverkan

Information i ärendet har lämnats i CSG 2016-01-14 och därefter samverkats i CSG 2016-02-04.

Ekonomiska konsekvenser

Beslutet att flytta upphandlingsverksamheten till förvaltningsform bedöms inte medföra några förändrade driftkostnader av verksamheten jämfört med bolagsform. På längre sikt borde dock förändringen innebära en lägre overheadkostnader till följd av samordningsvinster i verksamheten.

Administrativa puckelkostnader kommer att uppstå under en period till följd av omorganisationen exempel på det är IT-stödet där Upphandlingsbolaget inte är ansluten till staden IT-plattform. Det kommer under period också finnas administrativa kostnader till följd av att bolaget kommer finnas kvar så länge tecknade ramavtal i bolaget finns kvar vilket medför en administration av bolaget under denna period. Sammantaget bedöms omställningskostnaderna från förvaltning till bolag som låga.

Barn-, jämställdhets-, mångfalds- och miljöperspektivet

Förändrad organisationsform av upphandlingsverksamheten, från bolag till nämnd, påverkar inte ovan nämnda perspektiv.

Omvärldsperspektivet

Regelverket för offentlig upphandling är likadant i hela EU/EES och bygger på EG-direktiv. Myndigheterna ska enligt EU-reglerna vara sakliga och välja leverantör med hänsyn enbart till det som köps. Upphandling/inköpscentral samordnas i offentliga myndigheter i olika former där den vanligaste organisationsformen är nämndformen.

Relationen till marknaden (leverantörerna) är viktig. Marknaden ska mötas av god service och kompetent personal, som underlättar i processen med ramavtalsupphandlingar. Organisationsformen, dvs. hur staden organiserar verksamheten för upphandling, ska inte styra relationerna i upphandlingsprocessen.

Vid tecknade av nya ramavtal kommer leverantörerna att teckna dessa med nämnden för Intraservice i stället för Göteborgs Stads Upphandlings AB. Nämnden för Intraservice kommer bli inköpscentral för upphandlande myndigheter i staden och ingå avtal om upphandlingssamverkan med kommuner, kommunalförbund och andra myndigheter/enheter inom Göteborgsregionen.

- Bilaga 1** Kommunfullmäktiges protokoll 2015-09-10 § 15
- Bilaga 2** Legala frågor kring upphandling och avtal
- Bilaga 3** Praktiska exempel på omorganisation av upphandlande myndigheter
- Bilaga 4** ”Program för utveckling av intern service för staden”

Ärendet

Kommunfullmäktige beslutade vid sammanträde 2015-09-10 § 15 att uppdra åt kommunstyrelsen att ta fram förutsättningar för överföring av verksamheten i Göteborgs Stads Upphandlings AB till nämnd/förvaltningsform.

En arbetsgrupp med representanter från stadsledningskontoret och Göteborgs Stadshus AB har under ledning av en styrgrupp genomfört utredningsuppdraget. Till arbetet har också knutits en facklig referensgrupp med personalföreträdare från Göteborgs Stads Upphandlings AB.

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade vid sammanträde 2014-06-05 att uppdra åt kommunstyrelsen att utreda förutsättningarna för att bedriva verksamheten i Göteborgs Stads Upphandlings AB i nämndform och därvid särskilt beakta konsekvenserna av att bolaget även utgör inköpscentral för upphandlande myndigheter och organisationer utanför staden.

Uppdraget redovisades i kommunfullmäktige 2015-09-10 varvid konstaterades att inga hinder förelåg för att bedriva stadens upphandlingsverksamhet också i nämndform. Samtidigt kunde konstateras att nämndformen inte heller förändrar förutsättningarna för verksamheten att fortsatt utgöra inköpscentral för upphandlande myndigheter och organisationer utanför staden. Nämnd/förvaltning visade sig också vara den vanligaste formen att organisera upphandlingsverksamhet i landets kommuner.

I samband med utredningen gjordes bedömningen att det inte medför några omfattande kostnader att avveckla bolaget samt att val av finansieringsmodell av verksamheten inte är avhängigt huruvida verksamheten bedrivs i nämnd- eller bolagsform. Vidare kunde konstateras att associationsformen inte utövar någon påverkan på verksamhetsinnehållet eller service till kunder/brukare eller leverantörer/marknaden.

På grundval av föreliggande utredningsarbetet beslöt kommunfullmäktige vid sammanträde 2015-09-10 § 15 om fortsatt utredning av ärendet genom att åt kommunstyrelsen uppdra att ta fram förutsättningar för överföring av verksamheten i Göteborgs Stads Upphandlings AB till nämnd/förvaltningsform.

Göteborgs Stads Upphandling AB

Göteborgs Stads Upphandlings AB bildades 1994 genom att dåvarande Inköpskommittén med delegation från kommunstyrelsen bolagiserades. Bolaget är Göteborgs Stads inköpscentral med ett huvudansvar för samordnad upphandling av varor och tjänster. Genom kommunfullmäktiges beslut 2012-10-11 om reviderad Upphandlings- och inköspolicy för Göteborgs Stad erhöll bolaget ett tydligt och utökat uppdrag, väl dokumenterat i såväl bolagsordning som i bolagets ägardirektiv och omfattar upphandling och inköp för stadens samtliga förvaltningar och bolag samt stiftelser där staden har ett majoritetsinflytande.

Bolagsordningen, antagen på bolagsstämma 2012-12-14, anger att bolaget ska ha till föremål för sin verksamhet att bedriva upphandlingsverksamhet åt Göteborgs Stads samtliga förvaltning och bolag samt föreningar och stiftelser i staden där staden är

förvaltare eller utser en majoritet av styrelsen. Ändamålet med bolaget är att erhålla rätt kvalitet till rätt pris, att främja en god konkurrens samt att Göteborgs stads verksamheter kan anskaffa varor och tjänster till lägre kostnad genom samordnad hantering.

Stadens syfte med ägandet är enligt bolagets ägardirektiv att genomföra upphandlingar så att stadens verksamheter erhåller varor och tjänster med rätt kvalitet till rätt pris samt att främja en god konkurrens. Göteborgs Stads verksamheter ska kunna erhålla varor och tjänster med högt ställda sociala, etiska och miljökrav till lägre kostnad genom samordnad upphandling. Bolagets uppdrag är att utgöra stadens inköpscentral med huvudansvar för samordnad upphandling.

Bolaget ska vara stadens expertorgan och leda utvecklingen inom upphandlingsområdet och ska utöver sitt grunduppdrag ha en stödjande och konsultativ roll i förhållande till sina kunder, stadens förvaltningar och bolag. Bolaget får även, i egenskap av inköpscentral, ingå avtal om upphandlingssamverkan med kommuner, kommunalförbund och andra upphandlande myndigheter/enheter inom Göteborgsregionen.

Bolaget ansvarar för att upphandling genomförs inom beslutade områden och att ramavtal tecknas. Agerandet i marknaden ska präglas av långsiktig affärsmässighet och leda till en marknadssituation som präglas av uthållighet och väl fungerande konkurrens. Vid samordnad upphandling ska stadens samlade kompetens tillvaratas för att skapa så bra avtal som möjligt. Bolaget arbetar systematiskt och aktivt med högt ställda miljökrav samt med sociala hänsyn och etiska krav vid upphandling.

Ny upphandlings- och inköpspolicy, nytt ägardirektiv, förändrad lagstiftning samt allmänt ökad fokus på upphandling har kommit att ställa nya och ökade krav på bolaget. I syfte att möta kraven har bolaget under de senaste åren arbetat med att omorganisera och expandera sin verksamhet, ett arbete som fortfarande pågår.

I samband med etableringen av Göteborgs Stadshus AB och konsolideringen av stadens bolag i en ny bolagskoncern kom Göteborgs Stads Upphandlings AB att ingå i ett kluster av interna bolag, direkt ägda av Stadshus AB. Inom ramen för Stadshus AB:s ägardirektiv och uppdrag har ägardialog med Göteborgs Stads Upphandlings AB genomförts varvid bolaget erhållit en rad strategiska utvecklingsuppdrag att genomföra parallellt med den interna verksamhetsutvecklingen.

Väsentliga utvecklingsfrågor i verksamheten

Inom Upphandlingsbolaget pågår ett ständigt förbättringsarbete inom ramen för flera olika utvecklingsuppdrag. Ett viktigt uppdrag för bolaget är att utveckla arbetet med att säkerställa uppföljningen av ramavtalsleveranserna, ett annat att fortsatt utveckla relationen till marknaden med dels smidiga processer i verksamheten, dels goda lättillgängliga system för stöd. Ett tredje viktigt uppdrag för bolaget är att fortsatt säkerställa upphandlings- och beställarkompetens hos stadens förvaltningar och bolag.

Utöver det interna förändrings- och utvecklingsarbetet med avseende på ny organisation och förstärkt uppdrag arbetar bolaget med utveckling och förbättring som resultat av ägardialogen med Stadshus AB. Nedan redovisas sammanfattningsvis de uppdrag Upphandlingsbolaget erhöll vid dialogen, att arbeta med för att därefter återkomma till styrelsen i Stadshus AB.

- Analys och plan för att förbättra bolagets NKI (NöjdKundIndex)
- Öka stadens upphandlingar genom ramavtal, f n är volymen ca 20 %.
- Redovisa branschjämförelse utifrån ett antal nyckeltal
- Redovisa långsiktig plan för att säkerställa relevant kompetens i bolaget.

Det är av stor vikt att bolaget ges möjlighet att fortsatt arbeta med sin verksamhets- och uppdragsutveckling enligt ovanstående, även under en förändringsprocess avseende associationsform och huvudmannaskap.

Några strategiska frågor för stadens upphandlingsverksamhet

Ny upphandlingsmyndighet

På nationell nivå är upphandling en viktig strategisk fråga. Sedan 1 september 2015 finns en ny upphandlingsmyndighet, till vilken det nationella upphandlingsstödet, som tidigare låg hos Konkurrensverket, lyfts ut och med andra ord hanteras av en egen myndighet. Motivet bakom omorganisationen är att innovativa lösningar inom upphandling ska främjas samt upphandlingens strategiska betydelse för den offentliga verksamheten ska stärkas.

Politisk styrning

Upphandling tillmäts stor strategisk betydelse genom att verksamheten används som ett verktyg för politisk styrning. Politiska målsättningar och inriktningar i budget samt andra politiska beslut ska implementerats i verksamheten och få genomslag i stadens upphandlingar. Vid en organisationsförändring är det viktigt att organisationen ges möjlighet att fortsatt genomföra politiska målsättningar för verksamheten och att upphandlingens strategiska betydelse bevaras.

Varumärke, identitet, marknad och affärsmässighet

En verksamhets varumärke identifieras och tolkas utifrån hur olika intressenter (kunder, leverantörer, konkurrenter, ägare, finansiärer mm) uppfattar verksamheten. Vad står verksamheten för? Vilka värderingar finns? Vad kan åstadkommas för intressenten i fråga?

Det handlar således om sådant som möter köparens funktionella behov och har därför ofta med själva varan eller tjänsten att göra. I staden är det därför viktigt hur verksamheten, både tekniskt och servicemässigt fungerar i relation till såväl leverantörerna som till förvaltningar och bolag.

Medarbetarnas kompetens är en av de viktigaste framgångsfaktorerna i att bygga identitet och varumärket för en organisation. Det är därför av största vikt att verksamheten kontinuerligt arbetar vidare med att bevara och utveckla sitt varumärke, baserat på den kunskap och kompetens som finns i bolaget. Fokus måste ligga på att utveckla och optimera verksamheten utifrån uppdraget.

Relationen till marknaden (leverantörerna) är viktig. Marknaden ska mötas av god service och kompetent personal, som underlättar i processen med ramavtalsupphandlingar. Organisationsformen, dvs. hur staden organiserar verksamheten för upphandling ska inte styra relationerna i upphandlingsprocessen.

Offentliga upphandlingar ska genomföras med god affärsmässighet. Det innebär att all anskaffning ska ske utifrån en god ekonomisk och resursmässig hushållning. Valet av leverantör ska ske på affärsmässig grund och göras hos den leverantör som erbjuder den bästa varan/tjänsten/entreprenaden till det bästa priset.

Regelverket för offentlig upphandling är likadant i hela EU/EES och bygger på EG-direktiv. Myndigheterna ska enligt EU-reglerna vara sakliga och välja leverantör med hänsyn enbart till det som köps.

Legala frågor rörande avtal tecknade av Göteborgs Stads Upphandlings AB

Ramavtal och övriga väsentliga avtal i Göteborgs Stads Upphandlings AB

Göteborgs Stads Upphandlings AB hade per september 2015, 3 728 gällande ramavtal tecknade med olika leverantörer. Antalet leverantörer uppgick vid samma tidpunkt 2015 till totalt 1 433. Antal avtal per leverantör varierar, det finns 697 leverantörer som bara har ett ramavtal, ett stort antal har flera avtal och den leverantör som har flest avtal har 81 gällande ramavtal.

Avtalen är tecknade mellan Göteborgs Stads Upphandlings AB och respektive ramavtalsleverantör. Det är Göteborgs Stads Upphandlings AB som är upphandlande part i samtliga avtal, dvs. avtalsparten på myndighetssidan. Ramavtalen löper normalt på fyra år. Göteborgs Stads Upphandlings AB tillämpar i princip två avtalsmallar, en för tjänster och en för varor. Däremot sker justering av dessa mallar på individuell nivå beroende på avtalsföremålet och den enskilda upphandlingens krav.

Avtalsmallarna ger en god bild över vilka villkor som normalt sett finns med i avtalen men det är högst sannolikt att de modifierats i någon mån. Vidare har avtalsmallarna förändrats under tid, varför mallar som tidigare använts ser annorlunda ut än dagens gällande mallar. I nedanstående analys har stadsledningskontoret utgått från avtalsmallarna samt gjort ett stort antal stickprover i gällande avtal som finns förtecknade i Winst¹.

Enligt uppgift från Göteborgs Stads Upphandlings AB innehåller inga av de avtal som idag tecknats av Göteborgs Stads Upphandlings AB någon klausul gällande överföring eller ändring såvitt gäller Göteborgs Stads Upphandlings AB. Sådana klausuler finns endast gällande byte på leverantörssidan.

Göteborgs Stads Upphandlings AB tecknar löpande nya ramavtal, varför det vid tidpunkten för överföring av verksamheten till nämnd kommer att finnas en betydande mängd gällande ramavtal, vilkas återstående löptid kommer att variera från någon månad till närmare fyra år.

Utöver ramavtalen har Göteborgs Stads Upphandlings AB tecknat ett antal avtal gällande den egna verksamheten, såsom hyreskontrakt för den lokal som bolaget har sina kontor i, städning, avtal om teknik och IT mm. Däribland ska särskilt nämnas avtalet gällande databasen för Winst. Dessa avtal faller utanför frågan om överföring av avtal enligt LOU, däremot måste möjligheten att överföra dessa beaktas ur ett civilrättsligt perspektiv.

¹ Winst är Göteborgs Stads system för inköp och fakturahantering

Personalfrågor – verksamhetsövergång mm

Stadsledningskontorets bedömning är att överföringen av upphandlingsverksamheten till nämnd ska hanteras enligt reglerna om verksamhetsövergång i lagen om anställningsskydd och medbestämmandelagen. Bedömningen grundar sig på att verksamhetens uppdrag inte kommer att förändras till följd av övergången, att kommunen kommer att erbjuda samtliga medarbetare som är anställda vid bolaget vid tidpunkten för övergången fortsatt anställning i kommunen, att verksamhetens kunder är desamma före som efter övergången, att kommunen sannolikt kommer att ta över kontrakt för lokaler, inventarier etc. Därtill kommer verksamheten pågå utan avbrott vid övergången.

Eftersom bolaget kommer att kvarstå är det endast den del som överförs till kommunen som omfattas av verksamhetsövergången. Verksamhetsövergång från bolag till nämnd/förvaltning innebär att kommunen, i egenskap av arbetsgivare, tar över ansvaret för de medarbetare som är anställda på bolaget vid tidpunkten för övergången.

Medarbetarna på bolaget har rätt att gå över till förvaltning med oförändrade anställningsvillkor. Eftersom bolaget på grund av ingångna avtal kommer att finnas kvar, under längst fyra år, finns en rätt för medarbetarna att tacka nej till att följa med vid övergången till kommunen. Då bolaget inte kommer att bedriva någon operativ verksamhet kommer de medarbetare som väljer att stanna kvar i bolaget att bli övertaliga. I kraft av det avtal om arbetsgivar-servicesamverkan som finns mellan bolaget och kommunen kommer de medarbetare som tackat nej till att följa med till nämnden för Intraservice att som övertalig få ett nytt erbjudande om fortsatt anställning i kommunen. Om de väljer att tacka nej till erbjudet arbete kommer de att sägas upp på grund av arbetsbrist.

Göteborgs Stad och Göteborgs Stads Upphandlings AB tillämpar idag olika kollektivavtal. Huvudregeln är att i de fall ett bolag och kommunen tillämpar olika kollektivavtal gäller bolagets kollektivavtal i 12 månader från övergången. Det regleras i 28 § MBL. Av praktiska skäl brukar detta hanteras i en så kallad inrangeringsförhandling, vilket innebär att man genom ett nytt kollektivavtal mellan parterna enas om att tillämpa kommunens kollektivavtal från tidpunkten för övergången. Kommunen är genom lokala kollektivavtal med de fackliga organisationerna i Göteborg överens om att tillämpa HÖK (HuvudÖverensKommelse), där bland annat Allmänna bestämmelser är bilaga. I kollektivavtalet regleras bland annat semester, övertid, ledighet, bisyssla m.m. Upphandlingsbolagets organisation omfattar i dagsläget 55 tillsvidareanställda tjänstemän. Bolaget är medlem i arbetsgivarorganisationen KFS och tillämpar Konsult och serviceavtalet. Av de anställda omfattas 51 personer av ett kollektivavtalsreglerat pensionsavtal medan 4 personer har ett individuellt pensionsavtal. Avtalen är premiebaserade vilket bland annat innebär att det inte finns någon pensionsskuld i bolaget.

Upphandlingsbolaget är en kunskapsorganisation där ”värdet” i bolaget finns i personalens kompetens samt i de ramavtal som bolaget har med leverantörerna. I samtal med företrädare för bolaget har det vid flera tillfällen påtalats att det finns en risk att medarbetare på bolaget kommer att säga upp sig till följd av verksamhetsövergången. Vidare har påtalats att det är svårt att rekrytera personer med kompetens inom upphandling. Det är därför en prioriterad uppgift i uppdraget till de två organisationerna att, vid överföringen av upphandlingsverksamheten till nämnden för Intraservice, arbeta

med att skapa trygghet och tydliggöra konsekvenser av förändringar i villkor mm för personalen.

Stadsledningskontorets förslag

Upphandlingsverksamheten som en del av nämnden för Intraservice

Upphandling är en del av stadens styrning och profilering. Hur och vad stadens förvaltningar och bolag upphandlar blir en del av stadens varumärke och identitet. Verksamheten är därför av stor strategisk betydelse i styrning och profilering av staden.

Det är av vikt att fokus kan läggas på att utveckla och optimera verksamheten utifrån uppdraget, inte på organisationsformen för verksamheten.

Samordning av interna tjänster och service i en intern organisation är vanligt inom såväl privat som offentlig sektor. Det är ett sätt att möta krav på ökad service samtidigt som resurseffektiviteten ska öka.

I Göteborg är det nämnden för Intraservice som, från en tidigare inriktning med IT-utveckling och systemsupport, är under utveckling till en för staden gemensam intern servicenämnd med ett väsentligt vidgat tjänste- och serviceutbud, i syfte att stödja verksamheterna. Ett större arbete pågår inom organisationen baserat på ”Program för utveckling av intern service för staden”, vilket planeras behandlas i kommunstyrelsen i inledningen av 2016. Programmet är framtaget efter beslut i kommunfullmäktige om ny inriktning för nämnden för Intraservice. Programmet redovisas i bilaga 4.

I enlighet med programmets inriktning avseende utveckling av stadens service- och tjänsteutbud utgör inköp en naturlig del av den samlade interna serviceorganisationen. Inköp och upphandling inom samma organisation ger större samordning i kravställande samt möjlighet till att effektivisera faktura- och inköpsflöden. Stadens interna process avseende ”beställning till betalning” kommer att kunna samordnas och även inom stöd- och supportfunktioner finns samordningsvinster. Upphandlingsverksamheten bedöms bli en naturlig del av nämndens verksamhet varför stadsledningskontoret förordar att Upphandlingsbolagets verksamhet flyttas till nämnden för Intraservice.

Stadsledningskontorets bedömning är att tillgänglighet och service till nämnder och bolag ska kunna ges på samma nivå som tidigare. Det är viktigt att professionen respekteras och bevaras inom respektive område i den nya organisationen. Stadsledningskontoret menar att möjligheten till att attrahera personal inte ska påverkas av organisationsformen.

Styrning och strategiska frågor

Som framgått av ovanstående tillmäts upphandling stor strategisk betydelse och är ett verktyg för politisk styrning. Som eget bolag har upphandlingsverksamheten i dag en styrelse med fokus på endast upphandlingsfrågor medan förslaget att inrymma verksamheten i nämnden för Intraservice medför att verksamheten blir en av flera verksamheter i en stor förvaltning med fokus på en rad olika typer av intern service. Stadsledningskontoret vill därför påminna om behovet av att hitta former för politisk styrning och uppföljning av upphandlingsverksamheten inom ramen för den nya hemvisten, som en del av nämnden för Intraservice.

I syfte att få en gemensam bild kring övergripande och principiella frågor rörande stadens inköp och upphandlingar har ett strategiforum för upphandlings- och inköpsfrågor, under ledning av VD i Upphandlingsbolaget, etablerats. En sådan arena skapar möjlighet till dels samarbete och samsyn när det gäller inköp och försörjning av tjänster, dels strategisk styrning och utveckling av inköp och upphandling inom olika kategoriområden.

Inom ramen för strategiforum kommer en övergripande inköps- och upphandlingsplan att tas fram. Planen tar sin utgångspunkt i politiska beslut, mål och budget och ska ange vision, mål och strategi utifrån ett långsiktigt helhetsperspektiv om upp till 5 år. Utifrån det arbetet kommer en organisation på strategisk, taktisk och operativ nivå för kategoristyrning av inköp och upphandling inom stadens samtliga verksamheter att arbetas fram.

På tjänstemannasidan leder VD i Upphandlingsbolaget sedan 2014 också upphandlingsrådet, där representanter för näringslivet, företagare, brukare av kommunala tjänster, social ekonomi och universitetsvärlden utgör samarbetsparter till Upphandlingsbolaget och övriga inköpsenheter i Göteborgs Stad.

Syftet är att främja utvecklingen av en fungerande offentlig upphandling och stärka banden mellan staden, näringslivet och andra aktörer.

Stadsledningskontoret gör bedömningen att arbetet med strategiforum och upphandlingsrådet är viktiga forum för fortsatt utveckling av upphandlingsfrågor i staden.

Avtalen - slutsatser och värdering av alternativen

Överföring av ramavtalen från bolag till nämnd

Alternativen för de avtal som finns i bolaget är att de antingen förs över till nämnden eller ligger kvar i bolaget. Göteborgs Stads Upphandlings AB är ett aktiebolag med ett eget organisationsnummer och det är således en fristående juridisk person från nämnden för Intraservice. Verksamhetsövergången till nämndform innebär med andra ord att Göteborgs Stads Upphandlings AB förs över till en ny juridisk person. Om nämnden ska inträda som part i avtalen, innebär det enligt stadsledningskontorets uppfattning att det är fråga om ett s.k. partsbyte. Nästa fråga blir därför om det är möjligt för nämnden för Intraservice att inträda som part i Göteborgs Stads Upphandlings AB:s ställe i de ramavtal som gäller vid överföringstidpunkten.

Stadsledningskontorets bedömning är att det är oklart om en överföring av ramavtalen från Göteborgs Stads Upphandlings AB till nämnd är förenlig med upphandlingslagstiftningen. En legal bakgrund redovisas i bilaga 2. En överföring av avtalen förutsätter – oavsett vad som gäller enligt upphandlingsrättsliga bestämmelser – under alla omständigheter att samtycke söks och erhålls från samtliga leverantörer. Detta innebär en relativt stor administrativ insats. För det fall att samtliga nu gällande ramavtal ligger kvar i Göteborgs Stads Upphandlings AB krävs inget samtycke från någon leverantör.

Mot bakgrund av resonemanget ovan förordar stadsledningskontoret att samtliga ramavtal som har tecknats av Göteborgs Stads Upphandlings AB ligger kvar i detta bolag tills dess att de har löpts ut. Nya avtal tecknas av nämnden för Intraservice så

snart verksamhetsövergången är klar. Med detta alternativ minskas riskerna för juridiska osäkerheter och skapar förutsättningar för att bygga upp den nya nämndens verksamhet på ett ordnat och mer förutsägbart sätt.

Gällande övriga avtal som faller utanför upphandlingslagstiftningen, får dessa bedömas individuellt. Dessa kan i allt större mån direkt hanteras genom att, i den mån det blir aktuellt, avtalen tas över av nämnden. I den mån det inte är möjligt eller lämpligt att föra över ett avtal bedömer stadsledningskontoret att detta får hanteras på samma sätt som ramavtalen, dvs. att det ligger kvar i bolaget tills dess att avtalet löpt ut.

För att korta ner tiden då bolaget behöver finnas kvar, med anledning av att ramavtalen ska löpa ut, har Upphandlingsbolaget initierat en utveckling av mallen som används för ramavtal med en ”partbytsklausul” på beställarsidan. Klausulen innebär att alla påbörjade upphandlingar som är tecknade enligt den nya mallen kommer att kunna byta huvudman på beställarens sida i enlighet med KF:s kommande beslut. Mallen beräknas bli tillämplig under januari månad.

Ekonomi/finansiella frågor

Bolaget har enligt bokslut i augusti 2015 materiella anläggningstillgångar som uppgår till 1 069 tkr och omsättningstillgångar som uppgår till 32 574 tkr. Större delen av omsättningstillgångarna avser kundfordringar och upplupna provisionsintäkter, då bolaget erhåller intäkter från utnyttjande av ramavtal i efterskott. Bolagets skulder utgörs till stor del av leverantörsskulder, inga långfristiga skulder finns i bolaget.

Den ekonomiska överföringen av bolagets tillgångar och skulder till nämnden för Intraservice görs lämpligast i årsbokslut. Tillgångar och skulder ska överföras till marknadsvärde, vilket i detta fall bedöms sammanfalla med bokfört värde. Detta innebär sannolikt att ingen realisationsvinst i Upphandlingsbolaget uppstår i samband med transaktionen. Eget kapital per augusti 2015 uppgår till ca 20 mnkr, vilket kommer att finnas kvar i bolaget efter att överföringen av tillgångar och skulder genomförts. Då samtliga ramavtal löpt ut, efter ca fyra år, kommer bolaget att fusioneras med Göteborgs Stadshus AB.

Tecknade ramavtal i Upphandlingsbolaget kommer således finnas kvar i bolaget som längst fyra år. Det betyder att provisionsintäkter kommer till bolaget under avtalstiden och ska hanteras. Under denna period kommer det dessutom att krävas att bolaget uppfyller de krav staden ställer vad beträffar styrelse, VD, revision, redovisning, rapportering, skatter, moms och årsredovisning. Kostnaden för detta uppskattas till maximalt 500 tkr årligen.

Förslag till genomförande och tidplan

Stadsledningskontoret föreslår att upphandlingsverksamheten i Göteborgs Stads Upphandlings AB överförs till nämnden för Intraservice 2017-01-01.

Stadsledningskontoret föreslår också att nämnden för Intraservice får i uppdrag att, med stöd av Upphandlingsbolaget, arbeta med att ta fram en plan för genomförande med utgångspunkt i att befintlig verksamhet (exklusive ramavtal) förs över till Intraservice. Överföringen ska i sig inte innebära någon förändring av upphandlingsverksamhetens uppdrag eller Intraservice ansvar för organisation och mottagning. Genomförandeplanen

ska redovisas för kommunstyrelsen under sommaren 2016 och omfatta en beskrivning av processen för överföring. Beslut om tidpunkt för överföring bedöms tillsammans med genomförandeplanen bidra till tydlighet för alla berörda, vilket är av högsta vikt i förändringsprocessen.

Stadsledningskontoret avser att återkomma till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige med förslag till nytt reglemente för nämnden för Intraservice.

Stadsledningskontoret

Frank Lund,
Planeringsledare

Louise Lindblad
Planeringsledare

Jessica Granath
Avdelningschef



Utdrag ur protokoll

Sammanträdesdatum 2015-09-10

§ 15 Dnr 0963/14

Uppdrag att utreda förutsättningarna för att bedriva verksamheten i Göteborgs Stads Upphandlings AB i nämndform

Handling

2015 nr 120.

Beslut

Enligt kommunstyrelsens förslag:

1. Kommunstyrelsen får i uppdrag att ta fram förutsättningar för överföring av verksamheten i Göteborgs Stads Upphandlings AB till nämnd/förvaltningsform.
2. Kommunfullmäktiges uppdrag från 2014-06-05 att utreda förutsättningarna för att bedriva verksamheten i Göteborgs Stads Upphandlings AB i nämndform förklaras fullgjort.

Expedieras

Kommunstyrelsen
Göteborgs Stads Upphandlings AB

Vid protokollet

Christina Hofmann
2015-09-23

Ordförande

Åse-Lill Törnqvist

Justerare

Ingela Ferneborg

Justerare

Staffan Lindström

Upphandlingslagstiftningen

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar hur offentliga upphandlingar samt styr vilka verksamheter som är skyldiga att tillämpa regler om offentlig upphandling för sina inköp. Reglerna för offentlig upphandling bygger på EU-direktiv och är till stor del likadana inom hela EU. Grundprinciperna bygger på objektivitet och öppenhet. Upphandling är ett viktigt instrument på svensk och europeisk marknad och det uppskattas att det i dag upphandlas varor och tjänster i vårt land till en summa av cirka 600-700 miljarder.

Ett nytt upphandlingsdirektiv (2014/24/EU), ska implementeras i svensk rätt och kommer att medföra en ny lag om offentlig upphandling någon gång under 2017. Direktivet lägger särskild vikt vid att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter. I svenskt hänseende har en särskild utredning (delbetänkandet Upphandling och villkor enligt Kollektivavtal (SOU 2015:78)) föreslagit att det ska bli obligatoriskt för upphandlande myndigheter att ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor avseende lön, semester och arbetstid men endast under förutsättning att det är behövligt med hänsyn till den bransch som upphandling avser och omständigheter som kan medföra risk för oskäliga arbetsvillkor.

I det nya upphandlingsdirektivet görs vissa förändringar – samtliga i utvidgande riktning – för en inköpscentral och dess verksamhet. Sammantaget kan en inköpscentral, enligt det nya direktivet, agera såväl som grossist (vilket inte tidigare funnits i svensk rätt) och som mellanman. I det senare fallet får inköpscentralen då dels teckna kontrakt som ombud, dels tillhandahålla s.k. stödverksamhet för inköp. En annan nyhet i det nya upphandlingsdirektivet är att inköpscentraler kan agera nationellt gränsöverskridande, dvs. myndigheter i andra länder kan använda en inköpscentral i en annan medlemsstat. Detta har varit tillåtet tidigare men de stora juridiska och praktiska svårigheterna har i princip hindrat upphandlare att utnyttja dessa möjligheter. Syftet med förändringarna är att göra upphandlingsprocessen mer flexibel.

Ytterligare en viktig nyhet är att direktiven klargör den praxis som har utvecklats rörande partsbyte i upphandlade kontrakt. Den leverantör som ursprungligen tilldelats kontrakt kan bytas ut mot en ny leverantör utan att bytet anses utgöra en ”väsentlig förändring” (vilket inte är tillåtet med mindre än att en ny upphandling genomförs) i tre alternativa fall. Det första fallet är om bytet görs till följd av en ändringsklausul eller option. Det andra fallet är byte till följd av företagsomstruktureringar, t.ex. fusioner, förvärv eller insolvens. Det tredje fallet är om den upphandlande myndigheten/enheten träder in i huvudentreprenörens ställe i förhållande till huvudentreprenörens underleverantörer.

Om byte av part anses vara en väsentlig förändring som inte har stöd i lag innebär det att det ändrade avtalet betraktas som ett nytt avtal, vilket i sin tur inte har upphandlats i enlighet med LOU och därmed klassas som en s.k. otillåten direktupphandling. En förändring i ett avtal kan angripas såväl av en leverantör (genom överprövning av avtals giltighet) eller av tillsynsmyndigheten (genom ansökan om upphandlingsskadeavgift). Upphandlingsskadeavgiften uppgår till lägst 10.000 kr och kan gå upp till 10 miljoner kr.

Gällande rätt för partsbyte på myndighetssidan

I dagsläget gäller som huvudregel att ramavtal och kontrakt som grundar sig på ramavtal endast får slutas mellan en upphandlande myndighet och en leverantör som är part i ramavtalet. Det är otillåtet att göra väsentliga förändringar i upphandlade avtal.

Som tidigare har beskrivits utgör enligt EU-domstolen ett byte av leverantör i princip en ändring av ett väsentligt villkor i ett kontrakt, vilket medför krav på en ny upphandling om inte något av tre villkor är uppfyllda. Ett tillåtet byte förutsätter att bytet föreskrevs i det ursprungliga kontraktet, eller bytet sker till följd av en intern omorganisation, eller om den upphandlande myndigheten träder in i leverantörens ställe. EU-domstolen har i ett uppmärksammat fall (C-454/06 Presstext) funnit att en överlåtelse av ett upphandlingskontrakt från ett moderbolag till dess helägda dotterbolag utgjorde en sådan intern omorganisation som inte medför upphandlingsplikt.

I de nya upphandlingsdirektiven klargörs, som nämnts, rättsläget ytterligare kring partsbyte på leverantörssidan. Direktivet säger dock ingenting om partsbyte på myndighetssidan. Tvärtom framhåller experter inom upphandlingsområdet att detta är en aspekt som behöver regleras på något sätt.

När det gäller partsbyte på myndighetssidan finns några få uttalanden, däribland av Konkurrensverket. Konkurrensverket har tagit ställning till frågan om det är tillåtet för en upphandlande myndighet att ta över eller ansluta sig till samt tilldela kontrakt enligt ett ramavtal som myndigheten inte ursprungligen varit part i. Det var i detta fall fråga om två olika kommuner, varav en skola hade upphandlat ett ramavtal genom en öppen upphandling. Två år senare överlät skolan ramavtalet till en annan kommun. Enligt Konkurrensverket var övertagandet inte förenligt med LOU, trots att det i förfrågningsunderlaget till ramavtalsupphandlingen uttryckligen lämnats öppet vilka upphandlande myndigheter som kan ansluta sig till och tilldela kontrakt enligt ramavtalet. Vidare har Konkurrensverket i ett yttrande under 2009 hänvisat till EU-domstolens mål (C-454/06 Presstext) angående partsbyte på leverantörssidan och specifikt uttalat att '(...) det får anses oklart i vilken mån rättsfallet även är tillämpligt vid partsbyte på upphandlarsidan.'

I den lagrådsremiss som lämnades den 4 juni 2015 angående ett nytt regelverk för upphandling, anges bl.a. följande. 'Ett ramavtal är ett "slutet system" både på myndighets- och leverantörssidan. Det är alltså inte möjligt för vare sig upphandlande myndigheter eller leverantörer att ansluta sig i efterhand till ett ingånget ramavtal. Detta är motiverat av hänsyn till transparensen och till ramavtalets typiskt konkurrensbegränsande effekt. När det gäller upphandlande myndigheter bör en myndighets rena namnbyte inte innebära något hinder för myndigheten att fortsätta använda ramavtal som den är ansluten till. Detsamma bör kunna gälla om flera myndigheter, som är anslutna till ett ramavtal, slås ihop till en ny myndighet.' Det sistnämnda tar dock sikte på de myndigheter som redan är anslutna till avtalet och har rätt att använda sig av avtalet (de avropsberättigade).

I avsaknad av klar och tydlig reglering rörande partsbyte på myndighetssidan har stadsledningskontoret sökt praktiska exempel på hur upphandlande myndigheter har hanterat omorganisationer. Det har dock varit mycket svårt att få fram tillförlitlig och

relevant information av hur gällande ramavtal har hanterats i sådana omorganisationer. Några exempel på större omorganisationer redovisas i bilaga 3.

Risker ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv vid partsbyte

Frågan om partsbyte i ramavtal på upphandlarsidan och dess förenlighet med LOU kan sammanfattas som oklar. En överföring av verksamheten i Göteborgs Stads Upphandlings AB till en nämnd kan enligt stadsledningskontorets mening inte betecknas som ett rent namnbyte. Det är enligt stadsledningskontorets mening inte heller möjligt att hävda att överföringen av bolaget skulle vara en sådan sammanslagning av flera myndigheter som är anslutna till ett ramavtal, som avses i lagrådsremissen. Ramavtalen saknar dessutom bestämmelser som ger bolaget rätt att överlåta avtalen.

Med utgångspunkt i avsaknaden av reglering, samt de uttalanden som gjort i lagrådsremissen från den 4 juni 2015, är det svårt att värdera risken för att överföringen angrips och anmäls till tillsynsmyndigheten. Det är därför inte möjligt att idag säga att en överföring av ramavtalen till en nämnd är riskfri utifrån upphandlingslagstiftningen.

Civilrättsliga frågeställningar

Utöver upphandlingsrättslig lagstiftning måste även ”vanlig” avtalsrätt beaktas.

Principerna vid partsbyte i ett avtal är att den som är gäldenär – d.v.s. har att utge betalning – inte får överlåta sina skyldigheter utan samtycke från motparten.

Ramavtalens karaktär är av sådan art att leverantören har rätt att fakturera beställaren samt själva ska inbetala provision på levererade belopp. Göteborgs Stads Upphandlings AB är inte nödvändigtvis i praktiken beställare i samtliga avtal som tecknas, men har sådan rätt och såväl leverantören som Göteborgs Stads Upphandlings AB får anses vara både gäldenärer och borgenärer i dessa avtal.

Ramavtalen innehåller inte någon rätt för Göteborgs Stads Upphandlings AB att fritt överlåta avtalen. För vart och ett av ramavtalen måste avtalsparterna med andra ord samtycka till en överföring från Göteborgs Stads Upphandlings AB till en nämnd. Det finns inte anledning att anta att Göteborgs Stads Upphandlings AB:s motparter skulle ha något att erinra mot en sådan överlåtelse eftersom avtalen kommer att gälla på samma villkor som förut. Det är snarast fråga om en administrativ hantering.

I det fallet att en överflyttning av avtalen skulle genomföras utan fullt samtycke, vore detta avtalsbrott och utgör därmed grund för förtida uppsägning. Ett ’worst case scenario’ vore också att leverantören hävdar skadestånd för ekonomisk skada som skulle uppkomma i och med avtalsbrottet. Troligen blir det svårt för en leverantör att påvisa någon reell skada, så länge avtalen fortsätter att gälla på samma sätt. Betalning för utförda tjänster görs av respektive avropande part och är således inte direkt knutet till Göteborgs Stads Upphandlings AB. Stadsledningskontoret bedömer därför risken för detta som låg, men det går inte att helt utesluta.

Vad gäller övriga avtal har dessa inte samma karaktär som ramavtalen, men samma princip gäller, dvs. att samtycke krävs för att kunna överföra dessa till en nämnd. I den mån det redan finns en klausul inskriven i avtalet som ger Göteborgs Stads

Upphandlings AB rätt att överlåta avtalet, kan motparten inte hindra en överföring.
Däremot krävs någon form av underrättelse om att en överlåtelse har skett.

Praktiska exempel på omorganisation av upphandlande myndigheter

Hallandstrafiken

Ett antal kommuner, däribland Landstinget Halland, ägde gemensamt Hallandstrafiken AB och ansvarade gemensamt för upphandling av kollektivtrafiken. Genom omorganisationen överlät ägarkommunerna sina aktier i Hallandstrafiken till Region Halland. Då det upphandlande bolaget kvarstod i sin juridiska form påverkades inte ramavtalen av denna omorganisation.

Rikstrafiken - Vägverket

Rikstrafiken lades ned under 2010 och verksamheten togs över av Trafikverket. Det ska dock noteras att båda dessa enheter var statliga myndigheter. Statliga myndigheter anses utgöra samma juridiska enhet (till skillnad från kommunala enheter) och är därför inte helt jämförbart vid kommunala omorganisationer. Sedvanliga avtalsrättsliga principer måste fortfarande iakttas men det kan ifrågasättas på vilket sätt upphandlingsreglerna rörande partsbyte är tillämpliga i detta avseende.

SL (Stockholms lokaltrafik)

Samtliga operativa delar av verksamheten fördes över från bolag (AB SL) till förvaltning, d.v.s. administration och ärendehantering, handläggning mm. Däremot beslöt man att låta samtliga avtal och tillstånd ligga kvar i AB SL då det bedömdes vara allt för stora risker att flytta vissa leasing- och finansieringsavtal. Det fick också till följd att samtliga ramavtal ligger kvar i AB SL.

Det är inte osannolikt att andra kommuninterna myndighetsomorganisationer har gjorts där ramavtal faktiskt har förts över mellan olika juridiska enheter. Som framgår ovan har Konkursverket inte, såvitt stadsledningskontoret kunnat få fram, prövat några sådana fall, varför några konkurrensskadeavgifter inte heller har dömts ut på denna grund. Ur ett rent praktiskt perspektiv borde det upphandlingsrättsligt vara ”lättare” att byta beställare än leverantör då det vid ett byte av beställare inte uppkommer frågor om den nya parten uppfyller ursprungligen ställda krav. Det borde finnas goda skäl för varför ett partsbyte på myndighetssidan kan komma att accepteras under samma förutsättningar som på leverantörssidan. Det saknas dock stöd för detta såväl i lagstiftningen som i praxis och vi har inte sett några jämförbara exempel i praktiken.



Göteborgs Stad

Program

Utfärdat 2015-02-02
Diarienummer 0144/14

Intraservice

Birgitta Sundén/Julia Olander
Telefon 031-367 82 97/031 – 367 84 03
e-post: birgitta.sunden@intraservice.goteborg.se
e-post: julia.olander@intraservice.goteborg.se

Program för utveckling av intern service för staden

Versionshantering

Datum	Version	Beskrivning	Ändrat av
2014-11-10	0.1		BS
2014-11-11	0.2		BS/JO
2014-11-27	0.3		BS/JO
2014-11-30	0.4		BS/JO
2014-12-02	0.5	Första utkast för synpunkter	BS/JO
2015-01-08	0.6	Med justeringar efter styrgruppens och referensgruppens synpunkter.	BS
2015-01-15	0.7	Förslag till program för beslut i styrgrupp	BS/JO
2015-01-26	0.8	Förslag till program för beslut i styrgrupp	BS
2015-01-27	0.9	Slutjusteringar	BS
2015-02-02	1.0	Fasställd version	BS

Inledning	3
Utgångspunkter för utveckling av intern service	3
Övergripande målbild för programmet	5
Konkretiserad målbild.....	5
Bärande principer för programmet och dess genomförande.....	6
Utvecklingsområden	7
Genomförande av programmet	8
Ord och begrepp.....	10
Källor och inspiration	11

Inledning

Gemensam intern serviceorganisation för staden

Kommunfullmäktige har fattat beslut om ny inriktning för nämnden för intraservice. Nämndens nya uppdrag är att vara en för staden gemensam intern serviceorganisation med ett utvecklat service- och tjänsteutbud som tydligt fokuserar på nytta och behovsdriven verksamhetsutveckling. Den interna serviceorganisationens uppgift är att på olika sätt stödja stadens verksamheter och dess chefer och medarbetare.

Utvecklingen av en gemensam intern serviceorganisation är en strategisk förändring som drivs av nämnden för intraservice i nära samverkan och dialog med övriga nämnder och styrelser i staden.

Program för utveckling av intern service

Syftet med programmet är att ange den övergripande målsättningen och visa färdriktning för utveckling av den interna servicen under perioden 2015 – 2018. Det skapar möjligheter för ledning, samordning och uppföljning av utvecklingen av intern service för staden.

Programmet avser såväl stadsdelsförvaltningar som fackförvaltningar och bolag. Genom att agera tillsammans som en stad vinner vi fördelar i många avseenden.

Utveckling av intern service – en del i ett större helhetsgrepp

Program för utveckling av intern service är en del i en större strategisk satsning på Göteborgs stads väg mot e-samhället för att säkra välfärden och servicen för nuvarande och kommande generationer. Program för medborgarservice och program för Göteborgs Stads väg mot e-samhället anger målsättningen med att förenkla för medborgaren i kontakten med staden och att göra den digitala servicen så enkel, öppen, effektiv, att den är det naturliga förstahandsvalet för boende, besökare och företagare. Med program för utveckling av intern service sätter vi även den interna kvaliteten och effektiviteten i fokus.

Medarbetare och chefer behöver tillgång till väl fungerande service och interna tjänster för att själva kunna ge god service och utföra sitt uppdrag i kärnverksamheten och för dem de ytterst är till för. Det interna och det externa perspektivet är alltså en väl sammanhängande process och det krävs båda delarna för att vi skall kunna hålla en hög kvalitet samtidigt som vi bedriver en effektiv verksamhet.

Utgångspunkter för utveckling av intern service

Intern service – olika organiserad

Intern service utförs på många håll i staden. Var den utförs och hur den är organiserad finns ingen samlad bild av. Interjuver med medarbetare och chefer i staden visar att den lokala organisationen påverkar upplevelsen av stöd i stor utsträckning och att det är stor skillnad mellan stadsdelsförvaltningar, fackförvaltningar och bolag i upplevelsen av service. Många identifierar intern service med sin lokala serviceorganisation som har hand om områden som fastighetsservice, städ, reception men också ekonomi- och personaladministration, inköp, verksamhetsutveckling, IT och miljöarbete osv.

Utifrån ett hela staden perspektiv är det flera verksamheter, utöver intraservice som har ett internt serviceuppdrag. Lokalförvaltningen, upphandlingsbolaget, kommunleasing,

gatubolaget med stadens bud och leasing av bilar utför alla uppdrag åt andra förvaltningar och bolag. Intraservice förknippas av många fortfarande främst med IT.

Intern service – tillräckligt stöd saknas

Sedan många år tillbaka har förändringar i arbetslivet medfört att administrativa resurser har rationaliserats bort medan de administrativa arbetsuppgifterna har funnits kvar¹. Istället har självservice inneburit att arbetsuppgifterna lagts ut på chefer och medarbetare i verksamheten med tanken att dessa skulle utföras utan att detta kändes som en extra belastning. Stora brister i olika IT-stöds användbarhet tillsammans med oförståelse för att specialister, medarbetare och chefer behöver olika stöd, har fått som konsekvens att medarbetare och chefer i många fall lägger mer tid på krånglig och tidskrävande administration än tidigare. Arbetsuppgifter har också lagts på chefer och medarbetare som de saknar utbildning och kompetens för, t.ex. inköp och upphandling, och som tar mycket tid i anspråk. Det är tid som oftast måste tas från verksamhetens huvuduppdrag.

Intervjuer genomförda bland stadens medarbetare och chefer tillsammans med bland annat undersökningen Chefios, som gjorts för att studera chefers arbetssituation visar att så mycket som uppemot en femtedel av arbetstiden går till icke meningsfullt arbete/icke värdeskapande arbete. Ofta är det hanteringen av IT-systemen som utgör det största problemet. Arbetsmiljöverkets rapport om rektorers arbetssituation inom stadsdelssektorn pekar också på IT-stöden som både svårhanterade och många till antalet, och som medför stor frustration och stresspåslag.

Utmaningar

Krav på ökad service från boende, besökare och företag tillsammans med minskade resurser eftersom färre ska försörja fler samt stora rekryteringsbehov är några av de utmaningar som offentlig verksamhet står inför. För att klara dessa måste effektiviteten inom offentlig sektor öka utan att vi tappar i kvalitet. EU och Sverige, genom bland annat e-delegationen och SKL lyfter fram e-förvaltningen och e-samhället som strategi för morgondagens välfärd.

För att utveckla välfärden och klara framtidens utmaningar måste innovationstakten öka, enligt regeringens rapport SOU 2013:40. Offentlig sektor måste tänka nytt och snabbare använda digitaliseringens möjligheter för att inte halka efter den utveckling som sker i samhället i övrigt. Samstämmig forskning visar på att arbetslivet kommer att förändras radikalt. Teknikutveckling har alltid inneburit förändringar och ofta utmaningar i arbetslivet och genom digitaliseringen öppnas också helt nya möjligheter.

Behov av en gemensam intern serviceorganisation för staden

Kommunfullmäktiges beslut om en gemensam intern serviceorganisation för staden grundar sig på ett antal behov.

Göteborg stad bedriver en omfattande verksamhet med stor bredd och stort djup genom alla sina olika förvaltningar, bolag och stiftelser. Detta ställer krav på att agera på ett samlat och enhetligt sätt gentemot chefer och medarbetare. Gemensamma förhållningssätt och gemensamma interna processer och tjänster bidrar till att vi lyckas med detta.

Staden behöver *arbeta mer resurseffektivt* – resurserna är inte obegränsade och skattemedel bör i första hand användas i den direkta verksamheten. Administration och andra interna processer är nödvändigt men behöver och kan effektiviseras. Medarbetare

¹ Se bl.a. Administrationssamhället av Anders Forssell & Anders Ivarsson Westerberg

och chefer behöver ett modernt och effektivt stöd och med hjälp av bland annat digitalisering kan arbetet i såväl kärnprocesser som stödprocesser underlättas.

Staden behöver också *vara en attraktiv arbetsgivare* för att kunna rekrytera och behålla medarbetare. Ett viktigt perspektiv för såväl medarbetare i staden som för dem som är på väg ut i arbetslivet är att arbetet känns meningsfullt². Genom effektivt och modernt stöd skapar vi förutsättningar för stadens medarbetare att kunna ägna sin arbetstid åt det värdeskapande arbetet – arbetet där de möter medborgarnas och brukarnas behov.

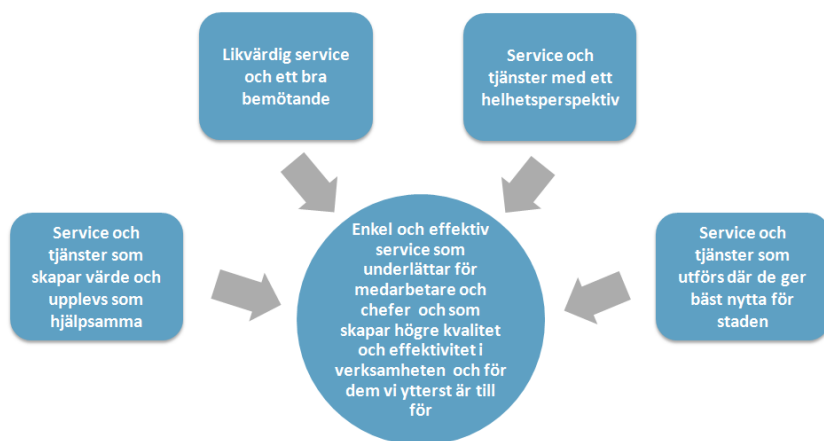
För att möta dessa behov behöver staden ett väl *utvecklat gemensamt internt service- och tjänsteutbud*. Nulägesanalysen visar att det inom många områden saknas interna gemensamma tjänster och att det inom andra områden finns stor potential att vidareutveckla den befintliga servicen och tjänsterna för att bättre tillgodose de behov som finns ute i verksamheterna.

Övergripande målbild för programmet

Den övergripande målbilden för programmet är att utveckla en enkel och effektiv intern service som underlättar vardagen för chefer och medarbetare. På så sätt bidrar utvecklingen till högre kvalitet och effektivitet i kärnverksamheten och därmed för dem vi ytterst är till för.

Oavsett hur tjänsten ser ut, var den utförs eller vem som efterfrågar den, så behöver servicen kring tjänsten vara tydlig och jag som medarbetare/chef alltid veta hur jag ska göra eller vart jag kan vända mig för att få hjälp.

Konkretiserad målbild



Den övergripande målbilden är konkretiserad i fyra förtydliganden enligt följande:

Service och tjänster som skapar värde och upplevs som hjälpsamma. Den service och de tjänster som stadens medarbetare och chefer har tillgång till utgår från de faktiska behov som finns i verksamheten, de har hög användbarhet, dvs. de är enkla att förstå och enkla att använda och upplevs därför som hjälpsamma. Fokus i service och tjänster ligger i den nytta användaren får av tjänsten. Ett bra exempel är när jag som chef kan sköta min administration kring enkla personalfrågor på min smartphone och sedan lägga den sparade tiden på att istället vara den närvarande ledaren som jag vill vara.

² Framkommer bland annat i Ungdomsbarometern och stadens medarbetarenkäter

Likvärdig service och ett bra bemötande. Likvärdig service utgår från att olika personer eller olika verksamheter kan ha olika förutsättningar och olika behov. Så har en enhetschef i t.ex. hemtjänsten med schemalagda medarbetare och många vikarier behov ett helt annat personaladministrativt stöd än en enhetschef med en liten fast personalgrupp. På motsvarande sätt behöver personer med annan språkbakgrund eller med annan funktionalitet som t.ex. läs- och skrivsvårigheter service och tjänster som är utformade för sina behov. Likvärdig service innebär också jämställd service där medarbetare i staden oavsett könsidentitet eller könsuttryck ska erbjudas likvärdig service.

Service och tjänster med ett helhetsperspektiv. Service och tjänster utgår från medarbetarens eller chefens perspektiv och den specifika situation som hen befinner sig i. Ofta är det många aktiviteter och insatser som ska utföras med hjälp av olika aktörer. Vi behöver därför zooma ut och se hela ”systemet” för att förstå hur hela behovet ser ut och inte bara ta en sak i taget.

Ett exempel är en chef alternativt en administratör som ska ta hand om en nyanställning med allt som måste göras: registrera i lönesystemet, beställa dator, programvaror, behörigheter, telefon, ordna nycklar eller inpasseringskort, sekretessförbindelse, lägga in telefonnummer i telefonkatalog, säkerställa introduktionsutbildning mm. Med service och tjänster som utgår från ett helhetsperspektiv hjälper den interna serviceorganisationen till att automatisera och/eller koordinera dessa aktiviteter och underlättar på så sätt arbetet för chefer och medarbetare.

Service och tjänster som utförs där de görs mest nytta för staden. Service och tjänster tillhandahålls på många olika sätt och av olika aktörer/utförare såväl lokala som centrala. Den första frågan vi ställer när vi ska utveckla eller förbättra en tjänst är på vilket sätt den bidrar till det värdeskapande arbetet – ska vi fortsätta att utföra processen eller kan vi sluta göra det eftersom den inte bidrar till något värdeskapande? Vi behöver sedan undersöka om vi kan automatisera processen eller på annat sätt förenkla den. Med digitaliseringens hjälp kan vi utveckla tjänster som är enkla för användaren att utföra själv - enklare att utföra själv än att be någon annan utföra den. Till sist behöver vi också värdera var och hur det är mest optimalt för staden att tjänsten utförs: gemensamt, lokalt eller både och men med hänsyn till lokala förutsättningar och behov. Så kan t.ex. en mindre verksamhet vara betjänt av ett utförande när det gäller fastighetsservice i gemensam regi medan en stor verksamhet hanterar det bättre med lokala resurser. I andra fall kan ett samlat utförande för hela staden vara det som skapar mest nytta.

Bärande principer för programmet och dess genomförande

Genom att etablera programmets bärande principer skapar vi goda förutsättningar för att utveckla och tillhandahålla service och interna tjänster som upplevs enkla och hjälpsamma. Det handlar om ett perspektivskifte – att vi antar ett utifrån och in perspektiv, att vi ser till helheten och använder gemensamma arbetssätt och metoder för att utveckla den interna service i staden som skapar värde och upplevs som hjälpsam för medarbetare och chefer.

Aktivt arbeta med nyttorealiserings. Redan vid starten av ett nytt projekt måste arbetet med nyttorealiserings börja. Det innebär att vi måste ta reda på vad det är som skapar nytta och se till att de lösningar vi tar fram också ger den efterfrågade nyttan. Den modell vi använder för nyttorealiserings ska vara gemensam för hela staden.

Behovsdriven utveckling innebär att utveckla rätt saker, dvs. som motsvarar verksamhetens behov eller löser ett problem. Det handlar också om att göra saker rätt, dvs. som är enkla att använda. Det här kräver att vi använder ett gemensamt strukturerat

och metodiskt arbetssätt vid behovsanalys och förenklar processer och arbetssätt så långt möjligt.

Hitta former för dialog och närhet till dem vars behov vi ska tillgodose. Intern service måste utvecklas i nära samverkan med användarna för att så långt möjligt säkra att tjänsterna bidrar till att skapa önskad nytta. Användarna måste få möjlighet att vara aktiva medskapare i tjänsteutvecklingen och inte passiva mottagare.

Samordna för att skapa helhetssyn. För att utveckla sammanhållna tjänster som utgår från chefers och medarbetares situation och de behov som ska tillgodoses måste vi sätta oss in i frågan utifrån deras perspektiv och inte bara betrakta varje del för sig utan ”zooma ut” för att förstå hela sammanhanget. Det innebär att vi måste skapa ett fungerande samarbete mellan de olika ansvarsområden som tillsammans ”äger” lösningen till uppkomna behov.

Använda digitaliseringens möjligheter. Digitaliseringens möjligheter ska utnyttjas även när det gäller att utveckla den interna servicen till chefer och medarbetare i staden. Det har kommunfullmäktige beslutat om i program för e-samhället. Det gäller såväl nya serviceområden som redan befintliga.

Samverka för att lära av varandra och av andra. Det finns en enorm kunskap och kompetens bland stadens nästan 50 000 medarbetare. Det är nödvändigt att hitta nya former för att kunna ta del av den innovationskraft och den kompetens som finns bland anställda i staden. Vi måste också utveckla vår förmåga att lära av andra. Genom att ta del av forskning och andras erfarenheter slipper vi uppfinna hjulet på nytt.

Arbeta proaktivt genom ständigt förbättringsarbete. För att sätta medarbetares och chefers behov i fokus måste vi vara proaktiva. Genom att kontinuerligt följa upp och analysera servicen och de interna tjänsterna kan vi undvika mycket av det vi kallar onödigt eller bortkastat arbete.

Åstadkomma snabba resultat utan att tappa fokus på målbilden. Det finns stora förväntningar på förbättringar av den interna servicen i staden. Det är därför viktigt att vi kan nå snabba resultat för att fylla de behov som finns dock utan att ta blicken från målbilden. Men att göra det enkelt för användaren kan ofta innebära att komplexiteten ökar när det gäller att utforma tjänsten. Ska vi nå målbilden är det inte säkert att det är den snabbaste vägen som ger den största nyttan på lång sikt.

Utvecklingsområden

Programmet för utveckling av intern service genomförs med hjälp av olika aktiviteter inom två olika utvecklingsområden.

Det ena området handlar om *utveckling av nya arbetssätt och möjliggörare*. För att säkerställa att service och tjänster kommer att kunna leva upp till den beskrivna målbilden behöver staden gemensamma metoder och arbetssätt när vi utvecklar den interna servicen och tjänsterna. Utöver nya arbetssätt behövs tekniska hjälpmedel, kultur och ledarskap utvecklas som möjliggörare för att nå målbilden.

Det andra området avser *utveckling av internt service- och tjänsteutbud*.

A. Utveckling av nya arbetssätt och möjliggörare

Intraservice nya uppdrag innebär att nämnden går från att ha varit en organisation med ansvar för drift och förvaltning av kommungemensamma IT-stöd och administrativa tjänster till en intern serviceorganisation för staden. De nya riktlinjerna för de kommungemensamma interna tjänsterna innebär att uppdraget för nämnden för intraservice nu även omfattar utveckling av nya interna tjänster, inte bara drift och

förvaltning av befintliga tjänster. Riktlinjerna innebär också att tjänsterna fullt ut ska stödja verksamheternas processer, inte bara levereras som rent IT-stöd.

Utvecklingen av service och interna tjänster ska ske i samverkan mellan förvaltningar och bolag och med hög delaktighet från berörda verksamheter. För att bedriva ett framgångsrikt utvecklingsarbete behöver vi kunna förstå och använda gemensamma metoder och arbetssätt. E-delegationen har tagit fram ett antal vägledningar som kommer att utgöra en viktig grund.

Med stöd till ett aktivt och levande internt nätverkande får vi bättre förutsättningar för det nödvändiga kunskapsutbytet.

Förväntat resultat och nytta för staden efter genomfört program:

- Arbetssätt som stödjer hur vi tillsammans i staden utvecklar innovativa och värdeskapande service och interna tjänster
- Lättillgänglig service och interna tjänster som finns där medarbetare och chefer behöver den: digitalt, via telefonmötet eller det personliga mötet
- Stöd som stimulerar idé- och kunskapsutbyte i en lärande organisation. Detta handlar om tekniska hjälpmedel men också om kultur och ledarskap

B. Utveckling av service- och tjänsteutbud

I dagsläget är de kommundemensamma tjänsterna i stor utsträckning IT-tjänster av olika slag eller tjänster kopplade till olika IT-stöd såsom utbildning eller support. Med den nya inriktningen vidgas uppdraget till att omfatta mjuka eller mer verksamhetsnära tjänster som t.ex stöd vid upphandling och inköp.

Det innebär både vidareutveckling av befintliga tjänster och utveckling av helt nya. Det innebär också att gemensamma processer behöver utvecklas för att enkelt få tillgång till service- och tjänsteutbudet.

Förväntat resultat och nytta för staden efter genomfört program:

Utförande av service och interna tjänster som motsvarar verksamhetens behov och utförs där de ger mest nytta för staden – lokalt eller centralt . I ett första steg handlar detta om att ha förädlad och förbättrat befintlig service och interna tjänster.

Sammanhållna (paketerade)tjänster med utgångspunkt i en specifik situation, t.ex. anställning av medarbetare, avveckling när anställning upphör, etablering av ny verksamhet.

Samordning av kompetensutvecklingsinsatser och lärande inklusive ledarutveckling. Stöd för verksamheternas behov avseende identifiering, rekrytering och utveckling av ledare samt samordning av utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser för medarbetare och chefer inom områden som är gemensamma inom staden.

Genomförande av programmet

Programmet genomförs utifrån en handlingsplan som revideras årligen.

Handlingsplanen pekar ut konkreta mål och aktiviteter för att nå uppsatta mål.

Handlingsplanen tas fram med bred delaktighet från stadens förvaltningar och bolag.

Handlingsplanen är indelad i de två utvecklingsområdena. De bärande principerna kommer att vara vägledande under hela programmets genomförande. Det innebär bland annat att prioriteringarna utgår från var behoven är som störst och där föreslagna aktiviteter ger största nytta för staden. Det innebär också att försöks- och pilotverksamhet uppmuntras för att stödja stadens innovationsarbete.

Nämnden för Intraservice ansvarar för genomförandet av programmet. Hög delaktighet från berörda verksamheter i staden är en förutsättning för ett framgångsrikt genomförande.

Uppföljning av handlingsplan och resultat avseende den interna servicen sker årligen.

Ord och begrepp

Digitalisering	Begreppet digitalisering används i två bemärkelser. Dels för att beskriva omvandling av information till digital form, dels för att beskriva ökad användning av IT i bred bemärkelse i samhället.
Intern service	Med begreppet ”intern service” avses i detta program interna tjänster som utförs på uppdrag antingen av någon annan förvaltning/bolag eller av någon enhet/funktion inom den egna verksamheten.
Interna tjänster	Med begreppet ”intern tjänst” avses en tjänst som utförs av en förvaltning på uppdrag av någon av stadens övriga förvaltningar eller bolag ³ .
Service	Service avser hur en tjänst erbjuds den som är i behov av tjänsten, dvs. tillgänglighet och bemötande.
Tjänst	Med begreppet ”tjänst” avses en aktivitet eller en funktion som tillför värde för en mottagare eller utförs på dennes uppdrag ⁴ . Tjänst avser vad som erbjuds.
Tjänsteinnovation	En tjänsteinnovation avser utveckling av nya värdeskapande processer/aktiviteter eller funktioner.
Värdeskapande	Värdeskapande avser de aktiviteter eller processer som bidrar till att värde skapas och därmed ytterst bidrar till att verksamheten når uppsatta mål. Ur SOU 2013: <i>Syftet med offentlig verksamhet är att den ska skapa olika typer av värden. Enligt regeringsformen ska offentlig verksamhet trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. Offentlig verksamhet ska samtidigt främja en hållbar utveckling, verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden och för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället.</i> Begreppet värdeskapande har tidigare framför allt förknippats med ekonomiskt värdeskapande men har de senaste tjugo åren allt mer kommit att användas bredare inom offentlig verksamhet.

³ Definition enligt Riktlinjer för styrning av kommungemensamma tjänster

⁴ - ” -

Källor och inspiration

Tjänsteinnovation, Per Christensson, Anders Gustafsson, Lars Witell

Tjänstelogik för offentlig förvaltning, Johan Quist & Martin Fransson

Scenarioplanering – Länken mellan framtid och strategi, Mats Lindgren & Hans Bandhold

Effektstyrning av IT; nyttan uppstår i användningen, Inger Ottersten & Mijo Balic

Jävla skitsystem!, Jonas Söderström

Att tänka nytt för att göra nytta – Innovationsrådets rapport, SOU 2013:40

Strategi för eSamhället, Sveriges Kommuner och Landsting

Vägledning i nyttorealisering, Version 2.0, E-delegationen

Vägledning för behovsdriven utveckling, Version 1.0, E-delegationen

Vägledning: Metod för utveckling i samverkan, Version 1.0, E-delegationen

Vartannat jobb automatiseras inom 20 år – utmaningar för Sverige, Stiftelsen för strategisk forskning

Offentliga Rummet 2014 – en konferens om verksamhetsutveckling,
www.offentligarummet.se

eFörvaltningsdagarna 2014 – verksamhetsutveckling inom offentlig förvaltning,
www.eforvaltningsdagarna.se

Utveckling av öppna e-tjänster i Järfälla – Trygghetstelefon:

Nuläge www.youtube.com/watch?v=o_9R1E1GbOA

Börläge www.youtube.com/watch?v=o_9R1E1GbOA

Samarbete med Karlstads universitet, Centrum för tjänsteforskning, Per Christensson & Johan Quist