



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-04-27

Diarienummer N043-0200/22

Handläggare

Sofie Brolin

Telefon: 031-365 09 43

E-post:

sofie.brolin@demokratimedborgarservice.goteborg.se

Begäran om medel för upphandling av verksamhetssystem samt digitalisering av överförmyndarverksamheten år 2024–2025

Förslag till beslut

I nämnden för demokrati och medborgarservice

1. Nämnden för demokrati och medborgarservice begär 10,3 miljoner kronor för 2024 och 2,4 miljoner kronor för 2025 av kommunfullmäktige, för upphandling av nytt verksamhetssystem samt digitalisering av Göteborgs Stads överförmyndarverksamhet.

Sammanfattning

Överförmyndaren behöver digitalisera sitt arbete. Detta för att möta ett ökat behov av verksamhetens tjänster, hantera mer komplexa ärenden på ett resurseffektivt sätt och samtidigt ha kvar en god arbetsmiljö. Fler underlag och data behöver bli digitala och handläggningen bör i den mån det är möjligt automatiseras. Detta kräver utveckling av arbetssätt och teknik. Därtill behöver nuvarande verksamhetssystem konkurrensutsättas för att följa lag om offentlig upphandling (LOU). Ett ändamålsenligt verksamhetssystem är en förutsättning för att kunna fortsätta utveckla med hjälp av digitalisering.

Göteborgs Stads överförmyndarverksamhet styrs av två nämnder; överförmyndarnämnden som har ansvar för uppdraget samt nämnden för demokrati och medborgarservice som ansvarar för överförmyndarens förvaltningsorganisation. Detta innebär budgetansvar för verksamhet och personal.

Nämnden för demokrati och medborgarservice har små möjligheter att inom befintlig kommunbidragsram avsätta de medel som krävs för upphandling och införande av nytt verksamhetssystem och fortsatt digitalisering av verksamheten. Utan extra medel blir möjligheterna att få en modern och resurseffektiv verksamhet svåra att uppnå utan att övriga verksamheter inom välfärdsuppdraget i nämnden för demokrati och medborgarservice ansvarsområde påverkas negativt. Nämnden begär därför att nämndens kommunbidrag tillfälligt utökas för åren 2024 till 2025 för att möjliggöra denna utveckling.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Enligt Göteborgs Stads riktlinje för styrning, samordning och finansiering av digital utveckling och förvaltning, som trädde i kraft 1 januari år 2023 (kommunfullmäktige 2021-11-25, § 29) ansvarar respektive nämnd och bolag för sina egna verksamhetsspecifika system. Det betyder att nämnder inom sin kommunbidragsram ska kunna köpa in nytt verksamhetssystem och förvalta och utveckla dessa.

Överförmyndarverksamheten är idag hårt belastad och har med nuvarande resurser svårt att leverera på uppdraget i enlighet med justitieombudsmannens avgörande och gällande lagstiftning. Det är något som lyfts i överförmyndarnämndens och nämnden för demokrati och medborgarservices verksamhetsnomineringar inför 2024. Idag finns därmed inget utrymme för omfördelning av medel inom verksamhetens budget för utveckling med hjälp av digitalisering.

Nämnden för demokrati och medborgarservices verksamheter inom välfärdsuppdraget (exempelvis överförmyndaren och budget- och skuldrådgivningen) finansieras av kommunbidrag. Av nämndens budgethandling för år 2023 framgår att nämnden får ett kommunbidrag på 98 miljoner kronor. Det finansierar framför allt personalkostnader, som står för runt 80 procent av nämndens budgeterade kostnader inom de kommunbidragsfinansierade uppdraget. Nämnden har därför små möjligheter att inom befintlig kommunbidragsram avsätta de medel som krävs för upphandling och införande av nytt verksamhetssystem och fortsatt digitalisering av överförmyndarverksamheten. Utan extra medel blir möjligheterna att få en modern och resurseffektiv verksamhet svåra att uppnå utan att övriga verksamheter inom välfärdsuppdraget i nämnden för demokrati och medborgarservices ansvarsområde påverkas negativt. För annan icke lagstiftad verksamhet inom nämndens ansvarsområde kan ambitionsnivåer behöva ses över och eventuellt avvecklas. Detta kan i sin tur leda försämrade måluppfyllelse och påverkan för nämndens målgrupper. För att möta denna utmaning har nämnden i sin verksamhetsnominering inför 2024, tillsammans med överförmyndarnämnden, valt att lyfta en nominering kring förutsättningar för effektivisering av stadens överförmyndarverksamhet med hjälp av digitalisering.

I verksamhetsnomineringarna har nämnderna beskrivit att de ska återkomma med en hemställan till kommunfullmäktige om medel för upphandling och fortsatt digitalisering med mer exakta siffror. Den nomineringen var på 6 miljoner kronor och inkluderade då enbart projektkostnader och effekthemtagning. I detta ärende har även de kringkostnader som uppstår vid ett införande av nytt system tagits med.

I det fall utvecklingsinsatserna skulle resultera i lägre kostnader än de som beräknats ska medlen återsändas till kommunfullmäktige.

Bedömning ur ekologisk dimension

Verksamhetsutveckling med hjälp av digitalisering inom överförmyndaren kan bidra till positiva miljökonsekvenser i form av minskat behov av skrivare, papper, kuvert och transport. Detta genom att verksamhetsutvecklingen med hjälp av digitalisering ska leda till ökad digital hantering av information än idag, exempelvis genom ökad användning av e-tjänst och handläggning av de ärenden som kommer in via e-tjänsterna års- och sluträkning samt redogörelse.

Bedömning ur social dimension

En effektivisering av överförmyndarens verksamhet är nödvändig för att klara de krav som verksamheten har att följa, samtidigt som antal ärenden till verksamheten ökar. Genom effektivisering av ärendehandläggningen ges större möjligheter att upptäcka oegentligheter till exempel vid granskningen av års och sluträkningar från ställföreträdare. Effektiviseringen bidrar även till att bättre möta uppdraget om att ge utsatta människor som är i behov, stöd och hjälp från en ställföreträdare på ett rätts- och kvalitetssäkert sätt. Stöd från en ställföreträdare är ofta en avgörande faktor för om de så kallade huvudmännen ska få möjlighet att vara delaktiga i samhället och få sina rättigheter tillgodosedda.

Av Göteborgs Stads policy för digitalisering och IT framgår att stadens digitala service ska erbjuda tjänster som utgår från användarnas behov och livshändelser. Vidare uttrycks i policyn att användarna ska involveras i förändringsarbetet. Genom att tekniken används smart kan invånare få en mer tillgänglig välfärd av högre kvalitet. Vid digitaliseringen av överförmyndarverksamheten behöver de krav som finns på tillgänglighet beaktas.

Den ökade digitaliseringen av samhället gör att de som aldrig eller sällan använder internet riskerar att hamna i ett digitalt utanförskap. För att nå de som inte har tillgång till BankID och digitala verktyg eller saknar kunskap, kommer verksamheten behöva fortsatt erbjuda möjlighet till att lämna in fysiska års- och sluträkningar. Målsättningen är att utveckling av e-tjänst ska ske med fokus på tillgänglighet för användarna, i detta fall ställföreträdare.

Samråd

I detta ärende har samråd ägt rum den 1 mars och 8 maj år 2023 mellan nämnden för demokrati och medborgarservice och överförmyndarnämnden kring behov av insatser inom Göteborgs Stads överförmyndarverksamhet. Vid dessa samråd har överförmyndarnämnden tydliggjort vad som krävs för att uppfylla nämndens uppdrag.

Samverkan

Partssamverkan har skett i förvaltningens samverkansgrupp (FSG) den 17 maj 2023.

Bilagor

1. Verksamhetsnominering 2024 överförmyndarnämnden
2. Verksamhetsnominering 2024 nämnden för demokrati och medborgarservice

Ärendet

Nämnden för demokrati och medborgarservice begär 10,3 miljoner kronor för 2024 och 2,4 miljoner kronor för 2025 av kommunfullmäktige, för upphandling av nytt verksamhetssystem samt digitalisering av Göteborgs Stads överförmyndarverksamhet.

Bakgrund

Överförmyndarens uppdrag är att utreda behov av god man, förvaltare och förmyndare, förordna och entlediga ställföreträdare samt utöva tillsyn över dessa. Uppdraget regleras i huvudsak av Föräldrabalken. Överförmyndaren i Göteborgs Stad styrs av två nämnder; överförmyndarnämnden – som har ansvar för uppdraget och nämnden för demokrati och medborgarservice – som ansvarar för överförmyndarnämndens förvaltningsorganisation, vilket innebär budgetansvar för verksamhet och personal.

Verksamhetens fokus är att se till att de människor som har behov av stöd får så bra, kompetent och rättssäker hjälp och stöd som möjligt i de gode män och förvaltare som stöttar och företräder dem. Dels genom att överförmyndarverksamheten rekryterar och sedan utbildar kompetenta ställföreträdare, dels genom att se till att de därefter utövar sina uppdrag på ett bra och rättssäkert sätt.

En central uppgift för överförmyndarverksamheten är myndighetsutövning genom kvalificerad handläggning. Handläggningen utförs idag med stöd av verksamhetssystemet Lex som köptes in av överförmyndarnämnden år 2004, alltså innan sammanslagningen av de båda förvaltningsorganisationerna den 1 januari 2017.

Behov av utveckling

Överförmyndarens verksamhet behöver vidareutvecklas för att möta ett ökat behov av insatser samt hantera mer komplexa ärenden på ett resurseffektivt sätt. Bland annat behöver verksamheten utveckla sin service till ställföreträdare, till exempel befintlig e-tjänst för att lämna in års- och sluträkning. Detta kräver i sin tur utveckling av arbetssätt och teknik.

Trenden med ett ökat antal nya ansökningar om god man och förvaltarskap håller i sig, vilket över tid bland annat resulterat i en stor ökning av ärenden, exempelvis årsräkningsärenden. Förvaltningen ser också att komplexiteten i ärendena har ökat konstant de senaste åren. Ökningen gör att överförmyndarverksamheten har utmaningar att leverera på uppdraget i enlighet med justitieombudsmannens avgörande och gällande lagstiftning. Exempelvis är granskningen av år 2021 års årsräkningar (som lämnades in februari 2022) i maj månad 2023 inte avslutad. Den långa handläggningstiden har uppmärksammats av Länsstyrelsen i Västra Götaland i deras senaste inspektion av verksamheten. Där påpekar länsstyrelsen bland annat att Göteborgs Stad inte klarar att följa justitieombudsmannens avgörande i ett ärende där en handläggningstid på sju månader vid granskning av årsräkningar ansågs vara för lång.

Vid en jämförelse med de åtta största kommunerna i Sverige blir påverkan av ärendeökningen tydlig. Enligt statistik från Länsstyrelserna från 2022 hade Göteborg 234 förordnanden per handläggare att hantera medan genomsnittet för de åtta övriga största kommunerna i Sverige var 139 förordnanden per handläggare.

Den höga ärendebelastningen och komplexiteten i ärendena påverkar verksamheten både när det gäller effektivitet och kvalitet liksom att det bidrar till en sämre arbetsmiljö. Trots att överförmyndarverksamheten har kompenserats, exempelvis år 2019 (nämnden för konsument och medborgarservice sammanträde 2018-12-11 § 115, diarienummer N043-0094/18) ser verksamheten en fortsatt ökning av komplexa ärenden, vilket leder till längre handläggningstider och en försämrad arbetsmiljö.

Överförmyndaren har därför behov av följande utvecklingsinsatser:

- Upphandling och införande av nytt verksamhetssystem (inklusive arkivhantering och kompetensutveckling/förändringsledning) – effektivt IT-stöd för handläggning
- Digitalisering av handläggning och utveckling av digitala tjänster

Upphandling och införande av nytt verksamhetssystem

Överförmyndarens nuvarande verksamhetssystem behöver konkurrensutsättas för att följa lagen om offentlig upphandling. Nuvarande system är verksamhetsspecifikt, vilket innebär att förvaltningen har avtal med leverantören direkt. Avtalet har inte någon tidsbegränsning, något som strider mot gällande upphandlingslagstiftning. Därför är det av största vikt att en upphandling av nytt verksamhetssystem genomförs.

Enligt Göteborgs Stads riktlinje för styrning, samordning och finansiering av digital utveckling och förvaltning ska nämnder använda Göteborgs Stads gemensamma basjänster och kan använda tilläggs- eller specialisttjänster. Ingen av Göteborgs Stads nuvarande basjänster är anpassade eller utvecklade för överförmyndarverksamhet, varför förvaltningen även fortsatt behöver ha ett verksamhetsspecifikt system.

IT-stödet är centralt för det dagliga arbete som utförs av överförmyndaren. Det är därför viktigt att ett IT-stöd upphandlas som underlättar handläggningen och kan bidra till förbättrad arbetsmiljö. Detta bör medföra effektivare handläggning och därmed kan kortare handläggningstid uppnås. IT-stödet behövs också för att möjliggöra för vidareutveckling med hjälp av digitalisering. Detta utifrån att IT-stödet ska möjliggöra en ökad digital hantering som då ger digital information. Den digitala informationen kan sedan bearbetas och användas av exempelvis en robot vid en automatisering.

Vid ett införande av ett nytt verksamhetssystem behöver ett antal insatser genomföras. Det handlar exempelvis om att flytta över information från gammalt till nytt system. Inför en sådan flytt av information, behöver verksamheten även hantera gallring och arkivering av befintlig information.

Införandet kan även innebära utveckling och förändring av nuvarande arbetssätt beroende på vilket verksamhetssystem som upphandlas. Detta kräver ett aktivt förändringsarbete och kan också innebära behov av kompetensutveckling. Detta utifrån att dagens arbetssätt är anpassat efter nuvarande verksamhetssystem.

Digitalisering av handläggning och utveckling av digitala tjänster

Överförmyndarens verksamhet behöver vidareutvecklas för att möta ett ökat behov av stöd av ställföreträdare samt hantera mer komplexa ärenden på ett resurseffektivt sätt. Ett sätt att möta behov av vidareutveckling är verksamhetsutveckling med hjälp av digitalisering.

Detta följer i Göteborgs Stads policy för digitalisering och IT. Under år 2023 har samtliga nämnder och styrelser i staden fått i uppdrag att ta fram konkreta åtgärder för att minska administrationen. Med hjälp av ny teknik kan administration förenklas, vilket kan ge möjlighet att frigöra tid som kan användas till mer kvalitativt arbete. Detta kräver att arbetssätt och processer är kartlagda, optimerade och digitala. Verksamheten har kartlagt processen för årsräkning, vilken är en av de större volymprocesserna (för år 2022: 3 705 stycken årsräkningsärenden jämte 766 stycken sluträkningsärenden).

E-tjänsten för att lämna in års- och sluträkning har under år 2022 hanterat omkring tjugo procent av alla årsräkningar. Den låga siffran kan förklaras av behov av vidareutveckling av funktioner i e-tjänsten. Det digitala underlaget för årsräkningar kommer in i ett format som inte möjliggör tidsbesparing eller avlastning i ärendegranskningen. Snarare medför e-tjänsten i dagsläget en ökad arbetsbelastning för handläggarna samt att tid läggs på support till de ställföreträdare som använder tjänsten. Det beror på att nuvarande e-tjänst inte fullt ut är integrerad i nuvarande verksamhetssystem, vilket gör att samtliga underlag som kommer in kräver en manuell hantering.

Effektmål

Utvecklingsinsatser ska leda till följande effekter:

- Ökad rättssäkerhet i handläggningen, exempelvis med hjälp av automatisering.
- Minskad andel av medarbetarnas tid som läggs på administration, dels genom ändamålsenligt IT-stöd, dels genom automatisering, dels genom systemförvaltning.
- Kortare tid för handläggning av ärenden, exempelvis från inlämnad års- eller sluträkning till granskning med följande beslut om arvode.
- Ökad möjlighet till självservice, enkelt att lämna års- och sluträkning digitalt.

De nyttor som förvaltningen identifierat handlar om minskade kostnader för porto och papper om allt fler underlag hanteras digitalt. Det finns också möjligheter för nyttor utifrån omfördelning av tid. Det handlar framför allt om administrationen kring hantering av fysiska handlingar och dess registrering. Genom ökad digital hantering och omvandling av analog information till data kan också effektivisering ske i handläggningen, vilket i sin tur bör leda till kortare handläggningstider.

Effekthemtagningen kommer följas upp med hjälp av nyttorealiseringsplan.

Beräknade kostnader

Enligt förvaltningens beräkningar kommer den uppskattade kostnaden för utvecklingsinsatserna totalt bli cirka 12,2 miljoner kronor. Kostnadsberäkningen bygger på uppgifter och erfarenheter från liknande upphandlingsprojekt i andra kommuner och kostnadsuppskattningar för köp av tjänster via Intraservice.

Idag finns inget utrymme för omfördelning av medel inom verksamhetens budget för utveckling med hjälp av digitalisering. För att få minsta möjliga påverkan för dem vi är till för krävs att resurser tillförs verksamheten under utvecklingstiden.

Kostnadsuppskattningen inkluderar därför kostnader för vikarier i löpande verksamhet.

Utvecklingsinsats	År 2024 (tusentals kronor)	År 2025 (tusentals kronor)
Upphandling och införande av nytt verksamhetssystem	7 810	-
Arkivhantering	750	-
Kompetensutveckling/förändringsarbete	1 750	1 000
Digitalisering av handläggning och utveckling av digitala tjänster	0	1 400
Totalt kostnad	10 310	2 400

Kostnaderna för år 2024 avser:

- arkivhantering, kompetensutveckling och förändringsarbete.
- vikarier så att handläggare kan delta i upphandling och införande av nytt verksamhetssystem om 3 miljon kronor.
- upphandling (projektledare, upphandlingsstöd via förvaltningen för inköp och upphandling samt IT-kompetens), uppstartskostnader (exempelvis överflyttning av data), utveckling av eventuellt nytt system (applikationer och integrationer) om cirka 4,3 miljoner kronor.

Kostnaderna för år 2025 avser:

- vikarier så att handläggare kan delta exempelvis i utveckling av automatiserade arbetssätt.
- Förändringsarbete.
- Utveckling av robotiserad process automation och införande och för teknisk plattform och uppstartskostnad.

För år 2026 har förvaltningen i nuläget uppskattat en effekthemtagning för utvecklingsarbetet till ungefär 500 000 kronor. Effekthemtagningen förutsätter att det går att leverera enligt effektmålen och att verksamheten från och med 2024 även tillförs medel för att klara grunduppdraget.

Förvaltningens bedömning

Göteborgs Stads överförmyndarverksamhet behöver vidareutvecklas för att möta ett ökat behov av stöd i form av ställföreträdare samt hantera mer komplexa ärenden på ett resurseffektivt sätt. Stöd från en ställföreträdare är ofta en avgörande faktor för om de så kallade huvudmännen ska få möjlighet att vara delaktiga i samhället och få sina rättigheter tillgodosedda. Därför är det viktigt att verksamheten kortar idag långa handläggningstider och utvecklar sin service till ställföreträdare, såsom befintlig e-tjänst

för att lämna in års- och sluträkning. Något som i sin tur kräver utveckling av arbetssätt och teknik.

Nämnden för demokrati och medborgarservice verksamheter inom välfärdsuppdraget (exempelvis överförmyndaren och budget- och skuldrådgivningen) finansieras av kommunbidrag. Av nämndens budgethandling för år 2023 framgår att nämnden får ett kommunbidrag på 98 miljoner kronor. Det finansierar framför allt personalkostnader, som står för runt 80 procent av nämndens budgeterade kostnader inom de kommunbidragsfinansierade uppdragen. Nämnden har därför små möjligheter att inom befintlig kommunbidragsram avsätta de medel som krävs för upphandling och införande av nytt verksamhetssystem samt fortsatt digitalisering av verksamheten. Utan extra medel blir möjligheterna att få en modern och resurseffektiv verksamhet svåra att uppnå utan att övriga verksamheter inom välfärdsuppdraget i nämnden för demokrati och medborgarservice ansvarsområde påverkas negativt. För annan icke lagstiftad verksamhet inom nämndens ansvarsområde kan ambitionsnivåer behöva ses över och eventuellt avvecklas. Detta kan i sin tur leda till försämrade måluppfyllelse och påverkan för nämndens målgrupper.

Förvaltningen för demokrati och medborgarservice bedömer det därför som angeläget att extra medel tillförs.

Eva Englund

Maria Holmgren

Förvaltningsdirektör

Avdelningschef rådgivning och överförmyndarverksamhet