



Uppdrag budget 2023 - Inventera vilka modeller för internt köp och sälj som tillämpas i Malmö stad samt utvärdera ändamålsenligheten för sådana styrmodeller

Rapport

Stadskontoret
Ekonomiavdelningen

Upprättad: 2024-03-20

Version: 1

Ansvarig: Anna Westerling



Malmö stad

Innehållsförteckning

Interna köp-säljmodeller inom Malmö stad	3
Budgetuppdraget	3
Syfte och metod.....	3
Teoretisk bakgrund.....	5
Principal-agentteorin.....	5
Ersättningsprinciper och risk	6
Styrning	7
Prissättning.....	8
Självkostnad.....	9
Malmö stads organisation och modell.....	10
Förvaltningarnas och bolagens svar i korthet.....	10
Resultat av inventeringen	13
Prissättning	14
Prispåslag, prisförändringar och index.....	15
Målkonflikt.....	15
Analys och rekommendationer	16
Prissättning.....	17
Förslag på fortsatt analys och utredning av området prissättning	18
Förenkla och effektivisera interna förhandlingar.....	18
Förslag på fortsatt analys och utredning av området förenkling och effektivisering av interna förhandlingar	19
Erfarenhetsutbyte med andra kommuner och organisationer	20

Interna köp-säljmodeller inom Malmö stad

Budgetuppdraget

I budget 2023 beslutades om nedanstående budgetuppdrag:

”Kommunstyrelsen ges i uppdrag att, tillsammans med berörda nämnder och bolag, inventera vilka modeller för internt köp och sälj som tillämpas i Malmö stad samt utvärdera ändamålsenligheten av sådana styrmodeller för staden som helhet.”

Syfte och metod

Syftet med denna rapport är att besvara budgetuppdraget samt att ge förslag på fortsatt gemensamt arbete inom kommunkoncernen.

Stadskontorets ekonomiavdelning inledde arbetet med att genomföra en inventering utifrån en framtagen inventeringsmall. Mallen skickades till samtliga förvaltningar och helägda bolag. Nedanstående avgränsningar gällde och utgör således ramen för vad som avses med interna köp- och säljflöden för detta uppdrag:

- ☞ flöden som tillämpas över förvaltnings- och bolagsgränser och som totalt inom kommunkoncernen (förvaltningar och helägda bolag) omsätter mer än 1 mnkr på årsbasis
- ☞ ej sådana varor och tjänster som är icke-valbara och solidariskt finansierade

Avgränsningen gjordes för att få fokus på större och mer komplexa flöden. De solidariskt finansierade tjänsterna har dessutom nyligen varit föremål för utvecklingsarbete inom ramen för budgetuppdraget ”Samtliga nämnder under ledning av kommunstyrelsen ges uppdrag att samarbeta för att minska onödig administration” i budget 2020.

Samtidigt som inventeringsmallen skickades ut fick förvaltningar och helägda bolag möjligheten att svara på tre allmänna frågor om uppfattningar om köp-säljflöden:

- Vilka övergripande för-, och nackdelar ser ni med nuvarande koncerninterna köp-säljflöden? Svara gärna både utifrån ett

förvaltnings/bolagsperspektiv och utifrån kommunkoncernens perspektiv.

- Finns en tillräcklig transparens för de koncerninterna flödena? Finns tillräckliga dokumenterade styrprinciper som reglerar köp-säljrelationerna? Är det tydligt hur beslut fattas och vilka kriterier som används?
- Finns tillräcklig uppföljning och utvärdering av resultaten av de koncerninterna köp-säljflödena? Vidtas åtgärder vid behov? Görs några mätningar och jämförelser på ett systematiskt sätt?

Denna rapport beskriver genomförd inventering och sammanfattar inkomna synpunkter från nämnder och bolag på en övergripande nivå. Utifrån inventering och inkomna synpunkter har en första utvärdering gjorts av stadskontoret, i syfte att föreslå inriktning framåt. Förslag på vilka områden som ska utredas vidare har tagits fram, samt vilka som bör ansvara för den fortsatta utredningen.

Teoretisk bakgrund

Det har visat sig svårt att hitta forskning direkt kopplad till interna köp-säljflöden för kommuner. En teoretisk ansats kan vara att se på frågan utifrån teorier om styrning och olika ersättningsprinciper. I detta avsnitt presenteras ett antal olika teoretiska resonemang.

Principal-agentteorin

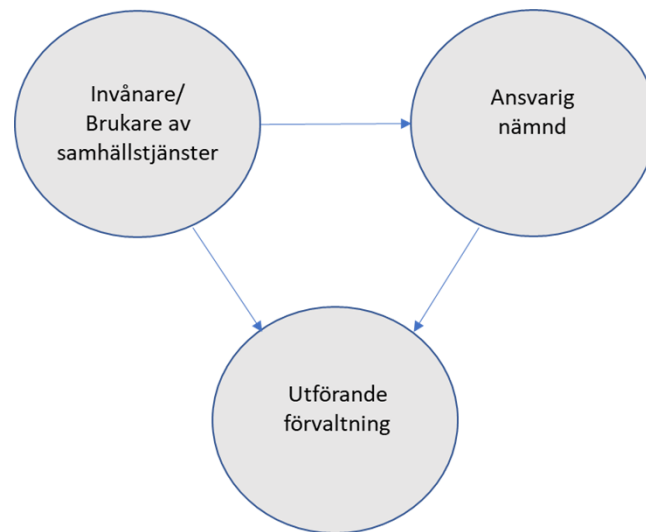
För de interna köp-säljflödena finns en beställare och en utförare. Relationen kan illustreras via principal-agentteorin¹. Principalen är uppdragsgivaren och agenten är uppdragstagaren. Teorin förekommer inom statsvetenskap och ekonomi. Principal-agentteorin har som mål att förklara situationer där någon (agenten) utför något på någon annans (principalens) uppdrag och vilka konsekvenser denna delegering kan leda till. Teorin avser även att förklara hur skapandet av kontrakt kan styra agenten att genomföra sin uppgift enligt principalens vilja.

1. Agentteorin försöker förklara effekten och kostnaden för delegering av arbete.
2. Agentteorin försöker förklara hur en organisation kan utforma kontrakt så att agenten agerar utifrån principalens intressen.
3. Förklarar relationen mellan olika parter inom en organisation.

Enligt agentteorin finns det inom organisationer en inbyggd intressekonflikt mellan principalen som önskar att maximera nyttan/vinsten och agenten som enligt teorin avser att maximera sin egen ersättning och framtida möjligheter.

Agenten kan enligt denna teori antas agera opportunistiskt om de lämnas utan översyn eller uppföljning. Att agenten agerar opportunistiskt skulle i längden kunna drabba principalen då det inte är självklart att agentens beslut för att tillfredsställa sina egna behov är de som kommer att ge bäst resultat för organisationen som helhet.

¹ Principal Agent-teorin växte fram på 70-talet. Den mest citerade källan är Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure av Michael C. Jensen and William Meckling. Teorin har växt till även omfatta informationsasymmetri, osäkerhet och risk.



Principal-agentteorin²

Malmöborna kan ses som principaler gentemot den nämnd som har huvudansvaret för att tillhandahålla kommunal service. Vissa av Malmöborna nyttjar servicen aktivt och kan då ses som principaler även gentemot utföraren av den kommunala servicen. Samtidigt är även ansvarig nämnd principal gentemot utföraren. Principal-agentteorin beskriver hur dessa typer av relationer kan ge upphov till problem när respektive aktör nyttomaximerar för egen del. Det är därför viktigt att uppdragsgivaren står för tydliga prioriteringar, genomför uppföljning och ett tydligt ansvarsutkrävande.

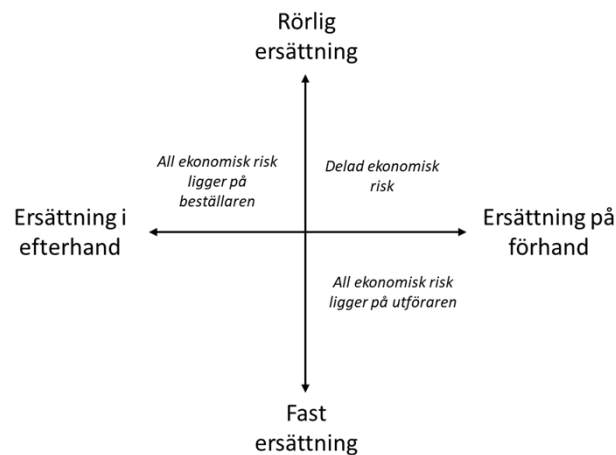
Ersättningsprinciper och risk

Ur teoretisk synvinkel finns för- och nackdelar med olika ersättningsprinciper³. Ersättningsmodellen är enbart en del av den sammantagna styrningen. En rörlig ersättningsprincip innebär ersättning som varierar beroende på faktorer som volym och prestationer. En fast ersättningsprincip innebär en bestämd ersättning oavsett prestationer och resultat. Fördelar med en rörlig ersättningsmodell kan vara att det blir ett fokus på intäktsmaximering, produktion och effektivitet. Vad gäller fast ersättning kan i stället fokus skifta mot kostnadsmedvetenhet, vilket kan ge incitament till innovation och ett ökat professionellt handlingsutrymme för att kunna leverera inom den fasta ramen.

² Skiss anpassad för Malmö stad utifrån illustration i *Erfarenheter av förändrad ersättningsmodell i skånsk sjukhusvård – från prestation till anslag*. Lina Maria Ellegård och Anna Häger Glenngård, Lunds universitet (2018)

³ Vad blir konsekvenserna av att byta från prestationsbaserad till fast ersättning? Anna Häger Glenngård/Anders Anell, Ekonomihögskolan vid Lunds universitet (2022)

Ingen av ersättningsprinciperna har någon tydlig teoretisk koppling till kvalitet. Det är även intressant att relatera ersättningsprincipernas egenskaper till risk och se på dem ur ett riskperspektiv:



Risk utifrån olika ersättningsprinciper⁴

Om ersättningen för en vara eller tjänst ges i efterhand samt är rörlig utifrån de kostnader som uppstår innebär det att all risk ligger på beställaren. Om ersättningen ges på förhand och är en fast ersättning som inte ändras oberoende av hur behov och andra förutsättningar utvecklas innebär det att all risk ligger på utföraren. Svaret på vilken balans som är lämplig borde kunna skilja sig för olika typer av flöden. En för strikt tonvikt åt något håll kan dock teoretiskt sett ge upphov till instabilitet.

Styrning

Det finns en mängd olika uppfattningar om vad som är en bra styrning och uppfattningarna har varierat över tid. Idén om en marknadsefterliknad förvaltning fick ett tydligt genomslag vid slutet av 1980-talet. Det fanns ett utbrett missnöje mot den offentliga byråkratin för att vara odemokratisk, ineffektiv och oöverskådligt regelstyrd. Förslaget var att införa marknadsorienterade reformer för att öka effektiviteten och minska de offentliga utgifterna. New Public Management (NPM) är en bred flora av olika

⁴ Skiss anpassad för Malmö stad utifrån illustration i *Vad blir konsekvenserna av att byta från prestationsbaserad till fast ersättning?* Anna Häger Glenngård/ Anders Anell, Ekonomihögskolan vid Lunds universitet (2022)

styrmodeller. Den del av NPM som under 90-talet inarbetades i Sverige handlade om målstyrning, införande av resultatenheter, beställar- och utförarmodeller och andra marknadsefterliknande interna styrsystem⁵.

Detta kan kontrasteras mot tillitsbaserad styrning som allt mer kommit i fokus på senare år. Den statliga tillitsdelegationen var aktiv mellan 2016–2020. Deras uppgift var att sprida kunskap om hur statliga myndigheter kan utveckla en mer tillitsbaserad styrning i sina egna verksamheter, och hur erfarenheter av både idé- och verksamhetsutveckling ska kunna spridas även efter att delegationen har avslutat sitt arbete. Tillitsbaserad styrning är en styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och medborgarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer och säkerställa att medarbetaren kan, vill och vågar hjälpa medborgaren.

Definitionen betonar att tillit inte enbart är en fråga om mjuka värden, som organisationskultur och ledarskap, utan lika mycket en fråga hur man styr, utvärderar och organiserar verksamheten. Alla i organisationen, oavsett organisationsnivå, har ett ansvar för att aktivt verka för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv och bygga tillitsfulla relationer⁶.

Prissättning

Prissättning kan ske på olika sätt. Prissättningsstrategier delas in i olika grupper; konkurrensbaserad, värdebaserad och kostnadsbaserad prissättning⁷.

Konkurrensbaserad prissättning innebär att organisationen utgår från observerade eller förväntade prisnivåer hos konkurrenter när de väljer sin prissättningsstrategi. I Malmö Stads fall skulle det kunna innebära att en tjänst som utförs i egen regi prissätts som upphandlad tjänst.

Värdebaserad prissättning innebär att organisationen baserar priset på vilket värde kunden upplever att varan eller tjänsten har.

Kostnadsbaserad prissättning innebär att organisationen räknar in alla kostnader för framtagandet av produkten eller tjänsten vid prissättningen. Detta kan kallas självkostnad.

⁵ Debatt pågår!, KOMMUNERNA OCH FÖRVALTNINGSPOLITIKEN UNDER NÄSTAN 40 ÅR, Stig Montin; SKR 2017

⁶ Tillitsbaserad styrning. SKR (2023) [Tillitsbaserad styrning | SKR](#)

⁷ Kotler, Philip, *Principles of Marketing*

Självkostnad

Malmö stad som organisation har tagit steg mot att tillämpa självkostnad i allt större utsträckning vad gäller köp-sälj mellan nämnder, exempelvis genom införandet av ny ersättningsprincip för internhyra i samband med budget 2024. Koncerninterna hyror utgör cirka hälften av serviceförvaltningens intäkter och cirka 30 % av stadens intäkter från interna köp mellan förvaltningar/bolag. Med anledning av detta ges i detta avsnitt en djupare bild av just denna prissättningsmetod.

Utgångspunkten för en självkostnadskalkyl är att varje kalkylobjekt ska bära sin del av resursförbrukningen. Självkostnaden består av direkta och indirekta kostnader. En direkt kostnad är oftast en rörlig kostnad som är direkt förknippad med produktionen av tjänsten eller varan medan en indirekt kostnad ofta är en fast kostnad för till exempel lokaler. Andelen indirekt kostnad i förhållande till den totala kostnaden minskar med ökad volym.

Kostnader direkt kopplade till verksamheten som är lätta att identifiera kan det räknas exakt på. För övriga kostnader kan det vara lämpligt att tillämpa väsentlighetsprincipen. För indirekta kostnader som har väsentlig betydelse för slutresultatet finns det anledning att lägga ner energi på att identifiera och att hitta ändamålsenliga fördelningsnycklar för. För indirekta kostnader som är av mer marginell betydelse kan det teoretiskt sett vara lämpligt att göra en mer schablonmässig fördelning.

För att kunna kommunicera ett självkostnadspris till en köpande förvaltning på förhand måste antaganden göras om vad den faktiska kostnaden är framöver. En viktig utgångspunkt för alla inblandade parter är att kalkylen dokumenteras tydligt och att gjorda överväganden redovisas öppet. Det underlättar för alla parter med en tydlig och öppen redovisning. Underlag för att kalkylera på verksamhetens historiska kostnader är i första hand internredovisningen. Om internredovisningen har en utvecklad kostnadsfördelning underlättar det kalkylsituationen.

En fördjupad läsning om självkostnadskalkylering finns i *Självkostnadskalkylering vid konkurrensutsättning och införande av valfrihetsystem, SKL 2009*.

För de köp- och säljflöden som sker mellan stadens nämnder är självkostnad en möjlig princip för prissättning. Självkostnad kan dock inte användas för alla flöden inom koncernen. Eftersom Malmö stads bolag styrs efter marknadsmässiga principer kan inte kommunen gynna dessa bolag genom att

sälja varor och tjänster till självkostnadsprincip. Detta för att inte snedvrیدا konkurrensen mot andra bolag.

Malmö stads organisation och modell

Av Malmö stads budget 2024 framgår att i Malmö fördelar kommunfullmäktige ansvaret för genomförandet av det kommunala uppdraget till nämnderna genom reglementen och till bolagen främst genom bolagsordningar och ägardirektiv. Kommunens uppdrag regleras i stor utsträckning via lagstiftning och nationella riktlinjer. Malmö stad har en styrmodell med ett långtgående decentraliserat ansvar. Utöver reglementen och ägardirektiv styr kommunfullmäktige utifrån den långsiktiga visionen, kommunfullmäktigemål, särskilda uppdrag och ekonomiska ramar.

Huvuddelen av de interna köp-säljflöden som finns ligger inom servicenämndens ansvarsområde. Servicenämnden har sedan bildandet på mitten av 90-talet varit en verksamhet som bedrivits utifrån en beställar- och utförarmodell, vilket innefattar en ekonomisk modell som bygger på köp- och sälj. Det innebär att de övriga förvaltningarna och bolagen i staden ersätter servicenämnden för tjänsterna som utförs.

Servicenämnden – och dess omvärld – har dock förändrats sedan mitten av nittio-talet. Under 2016 beslutade kommunfullmäktige om ett helt omarbetat reglemente för servicenämnden. Dessutom har flera större utvecklingsarbeten bedrivits på serviceförvaltningen som går i delvis motsatt riktning från den ursprungliga. I budget 2022 fick exempelvis servicenämnden kommunbidrag för att ta ett helhetsansvar för den kommungemensamma IT-organisationen. Från och med budget 2024 tillämpas en ny internhyresmodell i staden, vilket gör att servicenämnden går från att ha ett resultatkrav till att netto få ett positivt kommunbidrag i likhet med andra nämnder.

Förvaltningarnas och bolagens svar i korthet

Förvaltningarna och bolagen ser många styrkor med dagens interna köp-säljflöden, men betonar samtidigt vikten av grundförutsättningar som tydliga överenskommelser, tydliga fakturor och att tydligt beslutsmandat finns på plats. För flöden där köpande förvaltning är med och påverkar omfattning av tjänsten kan köp-sälj vara ett effektivt verktyg för att hantera flödet utan att behöva flytta kommunbidrag. Beställaren kan, om flödet fungerar väl, fokusera

på kärnverksamheten samtidigt som utföraren, om den är utförare för staden som helhet, kan utveckla sina rutiner och uppnå stordriftsfördelar. Tillämpning av interna köp-säljflöden leder till att beställarkompetens kommer i fokus och kan ge incitament till effektivisering, kostnadsmedvetenhet och att genomföra en god uppföljning.

Utifrån förvaltningarnas svar går det dock att utläsa att köp-säljflödena kan ge upphov till administrativt tunga system där administrativa rutiner och uppföljning genomförs i många delar av stadens organisation. Det finns också en risk att det uppstår målkonflikter mellan beställare, utförare och stadens mål som helhet. Vem avgör kvantitet, kvalitet och pris? Dessa frågeställningar riskerar att ge upphov till tidskrävande interna förhandlingar med fokus på ekonomi i stället för maximal medborgarnytta.

Uppfattningarna från förvaltningarna och bolagen gör gällande att man ser det som problematiskt att olika typer av ersättnings- och kompensationsmodeller idag tillämpas i Malmö stad. Det efterfrågas en ökad enhetlighet avseende styr- och ersättningsprinciper.

Självkostnad tillämpas idag inte i samtliga interna köp-säljflöden. Detta kan få konsekvenser så som att överskott uppstår hos en förvaltning eller att en otydlighet uppstår i hur det överskottet disponeras.

Serviceförvaltningen har de senaste åren försökt att förbättra, förtydliga och styra den interna tjänsteproduktionen, vilket framgår av förvaltningens rapport ”Konsekvenser av köp- och säljmodellen i Malmö stad” beslutad av servicedirektören 2018. Det interna förändringsarbetet bidrog till att chefer och medarbetare uppmärksammat och ifrågasatt de styreffekter som köp- och säljmodellen får för kvaliteten och effektiviteten i verksamheten – och i förlängningen för stadens ekonomi. Detta ifrågasättande kan ses som ett tecken i tiden, med en allmän samhällsdebatt som präglas av kritik mot New Public Management och efterfrågan på nya styrformer i offentlig sektor.

I rapporten sammanfattas de viktigaste erfarenheterna som serviceförvaltningen samlat upp kring följderna av köp- och säljmodellen. De är:

- Ekonomifrågor hamnar i centrum – på gott och ont.
- Beställaren kan påverka kostnadsnivån – men inte alltid.
- Köp- och säljmodellen kan leda till dubbelarbete och administrationskostnader.

- Köp- och säljmodellen ger inte incitament för samarbete.

Som svar på frågorna som ställdes inom ramen för budgetuppdraget föreslår serviceförvaltningen att Malmö stad avskaffar beställar-utförarmodellen med tillhörande köp- och säljmodell som den används idag. Serviceförvaltningen ser att det finns behov av att utreda vilken styr- och ekonomimodell som är mest effektiv för stadens interna tjänster. Serviceförvaltningen anser vidare att det är viktigt att ta ett helhetsgrepp om styrningen och inte bara titta på ekonomimodell då beställar-utförarmodellen består av fler beståndsdelar. Förvaltningen menar att Malmö stad bör arbeta med partnerskap som förhållningssätt och utveckla det arbete serviceförvaltningen påbörjat.

Serviceförvaltningen föreslår att Malmö stad undersöker:

- att ge serviceförvaltningen ett helhetsansvar för de interna tjänsterna, vilket innebär att förvaltningen antingen utför tjänsten i egen regi eller genom avrop av extern leverantör.
- att oavsett styrmodell, så bör Malmö stad införa tydliga styrprinciper.
- att oavsett styrmodell så bör Malmö stad upprätta övergripande styrprinciper som reglerar ansvar och uppdrag mellan förvaltningarna samt att använda nyckeltal/kvalitetsfaktorer för mätning av effektivitet och uppföljning av olika tjänster.

Fastighets- och gatukontoret uttrycker liknande tankar som serviceförvaltningen. Fastighets- och gatukontoret menar att styrningen av verksamheten blir bättre om Malmö stad avskaffar interna köp- och säljflöden. Enligt förvaltningen skulle det leda till ökad transparens avseende budget, resultat och kostnader. Erfarenhetsåterföringen blir också enligt fastighets- och gatukontoret tydligare och rakare om verksamheten tillhör samma nämnd.

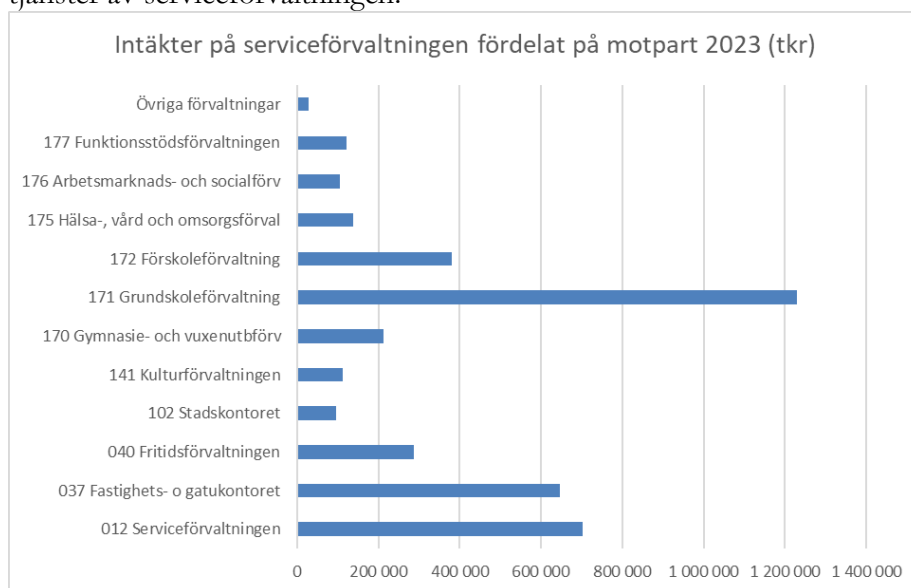
Vad gäller köp-säljflöden mellan förvaltningarna och stadens helägda bolag har inga större synpunkter framkommit, med ett undantag. Undantaget gäller Parkeringsövervakning i Malmö AB som ersätts utifrån avtal, krona för krona utifrån sina kostnader. Bolagets verksamhet och ersättning indexuppräknas inte, utan ersättning sker utifrån budget och faktiskt utfall. Strukturen ger upphov till tidskrävande förhandlingar mellan parterna.

Resultat av inventeringen

Förvaltningarnas inkomna inventeringar har dokumenterats och sammanställts. Några allmänna reflektioner redovisas nedan. Den förvaltning som har det mest omfattande flödet av att köpa och sälja tjänster är serviceförvaltningen. Serviceförvaltningen har fem huvudsakliga verksamheter:

1. Kommunteknik som ansvarar för bland annat drift, underhåll och skötsel av gator, parker och fastigheter.
2. Stadsfastigheter som ansvarar för byggnation och förvaltning av Malmö stads fastigheter för skola, barn-, äldre- och socialomsorg, kultur och fritid.
3. Kommuntjänsters uppdrag är att tillhandahålla tjänster till Malmö stads förvaltningar, så som kontaktcenter, intern service, HR-service, serviceresor, städservice och redovisningsenheten.
4. Skolrestauranger lagar och serverar skolmat till alla kommunala grundskolor och gymnasieskolor. Skolrestauranger lagar också mat till en del av stadens förskolor.
5. IT och digitalisering har i uppdrag att leda och samordna IT och digitalisering. Detta område är inte en del av köp och sälj utan avdelningen har ett kommunbidrag för att lösa uppgiften.

I diagrammet nedan syns att grundskoleförvaltningen under 2022 köpte mest tjänster av serviceförvaltningen.



Värt att notera är att även serviceförvaltningen köper tjänster inom förvaltningen. Detta sker även inom andra förvaltningar.

Det största interna ekonomiska flödet avser internhyror. Från och med 2024 är den interna hyran från stadsfastigheter budgeterad självkostnad och således inte längre ett internt köp- och säljflöde baserat på marknadsmässiga förutsättningar.

Prissättning

En fråga i samband med inventeringen var om självkostnad tillämpas på det interna köp-säljflödet. Merparten svarar ja eller delvis.

De förvaltningar som svarat att de inte fullt ut tillämpar självkostnadsprissättning är fritidsförvaltningen, fastighets- och gatukontoret, serviceförvaltningen samt kommunstyrelsen.

Fritidsförvaltningen har hyror för fritidsanläggningar mot grundskoleförvaltningen och gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen som debiteras enligt indexreglerade avtal samt grönyteskötsel som debiteras serviceförvaltningen enligt ett indexerat avtal. De totala avtalsvärdena uppgår till cirka 50 mnkr på årsbasis.

Fastighets- och gatukontoret har interna markupplåtelser och arrenden till förvaltningar och bolag i koncernen som uppgår till cirka 100 mnkr per år. Den största posten faktureras serviceförvaltningen på cirka 40 mnkr. Merparten av dessa interna markupplåtelser utgör en del av internhyran som för övrigt baseras på självkostnad. Fastighets- och gatukontoret har även hyresavtal med andra förvaltningar som inte baseras på självkostnad likt serviceförvaltningens internhyresmodell.

Ett annat område där självkostnad inte fullt ut tillämpas är inom serviceförvaltningens verksamhetsområde kommunteknik, exempelvis avseende försäljning av drift och underhåll av allmän platsmark till fastighets- och gatukontoret. Det finns en fast ersättning för drift som fastställs utifrån prissättning av objekttyper, mängder och kvalitetsnivå. Pris på underhåll fastställs utifrån momenttyp, typmängd och timpriser. Priserna index- och mängdjusteras årligen. Specifika tjänster och material (blomsterprogram, granar med mera) ersätts separat. Det överenskomna indexet är ett annat index än den generella kostnadsuppräknningen för pris och lön som görs i kommunen.

Ett område som skiljer sig från övriga flöden i sin struktur är stadskontorets upphandlingsenhetens försäljning av upphandlingstjänster. Upphandlingsenheten

erhåller kompensation för att agera biträde genom att en avtalsadministrativ avgift årligen debiteras den leverantör staden tecknat avtal med och som är ett resultat av genomförd upphandling. Avgiften är reglerad i respektive avtal som en procentuell andel av den intäkt leverantören får genom försäljning kopplat till avtalet. Ersättningen ska spegla den kostnad upphandlingsenheten har för att agera biträde och i någon mån motsvara vad det skulle kosta att anlita externt biträde. Leverantörerna kompenserar sig för avgiften genom att ta ut högre priser.

Flera interna köp-säljflöden baseras på självkostnad som är schablonmässigt beräknad. För flera flöden görs även en avstämning i slutet på året för att se om en avvikelse uppkommit och då justeras det debiterade beloppet. Ett internt flöde med ett liknande upplägg är avtalet mellan Parkeringsövervakning Malmö AB och fastighets- och gatukontoret.

Prispåslag, prisförändringar och index

Även om det interna priset är satt utifrån självkostnad finns det avtal som har indexering av priset. Lokalvårdstjänsterna som säljs av serviceförvaltningen, till ett värde av cirka 170 mnkr på årsbasis, utgår från ett timpris baserat på självkostnad. Detta räknas sedan upp årligen med Malmö Stads index, pris och lön för tekniska förvaltningar.

Det förekommer att förvaltningar fakturerar för administrativa kostnader. Administrativ kostnad betalas till serviceförvaltningen via portionspris för skolmåltider och via avtal för andra tjänster. Hälsa, vård och omsorgsförvaltningen har ett påslag för administration på sina måltidspriser till funktionsstödsförvaltningen och arbetsmarknads- och socialförvaltningen.

Målkonflikt

Ett problem som kan uppstå mellan köpande och säljande parter är målkonflikter. Parterna kan utifrån sina förutsättningar ha olika uppfattningar om exempelvis kvalitetsaspekter kontra priset för en vara eller en tjänst. Det kan också finnas utmaningar om självkostnadspriset stiger mer än den pris- och lönekompensationen som förvaltningarna får i samband med budget. Av detta uppstår frågan vad det finns för regler för intern prissättning samt vem som ska ha tolkningsföreträde i samband med en målkonflikt.

Analys och rekommendationer

Begreppet köp-sälj kan upplevas som laddat och som en rest av New Public Management. Att köpa och sälja tjänster internt kan dock vara ett sätt att effektivt dela på kostnader och uppnå effektivitet och stordriftsfördelar. Malmö är en stor kommun och bör kunna nyttja sin storlek för att kunna rekrytera specialistkompetenser inom olika områden. För att vara en attraktiv arbetsgivare och för att kunna bibehålla spetskompetens kan det vara viktigt att samla medarbetare med liknade arbetsuppgifter. Det är en fördel att dela kompetensen mellan olika förvaltningar i stället för att alla förvaltningar ska rekrytera specialister. Detta kan göras dels genom att ge ett kommunbidrag, så som finansieringen av IT och Digitalisering, eller genom att tjänsten köps av en annan förvaltning. Det är möjligt att begreppet köp-sälj kan ersättas med ett annat begrepp som inte är negativt laddat, men detta är mer ett förändrat ordval än förändrad styrning.

Utifrån inventeringen, förvaltningarnas svar och den teoretiska bakgrunden är det möjligt att se vissa mönster i uppfattningarna om intern köp-sälj.

Förvaltningarna betonar vikten av:

- Tydliga, transparenta och enhetliga spelregler vid prissättning
- Vikten av minskad administration
- Att förebygga tidskrävande interna förhandlingssituationer och/eller målkonflikter

I inventeringen har det även framkommit förslag om att avveckla köp-säljmodellen. Avveckling av köp-sälj som styrform får konsekvenser för stadens styrmodell i stort. I en situation med ökat fokus på anslagsfinansiering, hur ska nivån på kvantitet och kvalitet sättas och hur ska detta relaterats till stadens mål?

Köp-säljflöden kan till viss del ses som självreglerande, vilket också framkommit i inventeringen. Det är upp till köpare och säljare att reglera kvalitetsnivå och kvantitet. Även om detta sällan är konfliktfritt behövs det sannolikt mindre central styrning. Om köp-säljflöden skulle tas bort kan det då behöva kompletteras med mer central uppföljning och styrning. Ett alternativ till det skulle vara ökat på fokus på tillit gentemot en professionell organisation som löser en uppgift på bästa sätt utifrån ett begränsat anslag. Utifrån ett teoretiskt resonemang kan anslagsfinansiering ge incitament till ökad innovation eftersom fokus hamnar på att klara sitt uppdrag inom en given

ekonomisk ram. Anslagsfinansiering kan ses som en mer tillitsbaserad styrprincip. Ett större mått av anslagsfinansiering till en utförande nämnd för att utföra vissa definierade tjänster inom kommunen leder dock sannolikt till att de övriga nämndernas ekonomiska handlingsutrymme minskar, eftersom de inte har samma möjlighet att själva bestämma kvalitet och kvantitet. Det blir anslaget storlek och inte förvaltningarnas behov som styr tjänstens omfattning och innehåll. Men å andra sidan minskar mängden administration eftersom alla förvaltningar inte måste vara kunniga beställare på alla områden.

Sannolikt passar olika styrformer olika bra i olika sammanhang. Det är av vikt att skapa medvetenhet kring var den finansiella risken ligger i ett internt köp-säljflöde. Alltför hög risk för någon part kan leda till oönskat beteende för att minimera risken till exempel överprissättning eller underutnyttjande av tjänster. Ett intressant alternativ kan vara att centralt styra prissättningen eller andra viktiga principer för en köp-sälj-relation, men att bibehålla själva köp-sälj-upplägget i likhet med den nyligen införda internhyresmodellen.

Det finns anledningar till att behålla intern köp-sälj som styrmodell. För att dessa flöden ska fungera på bästa sätt för staden som helhet föreslås dock fortsatt analys och utredning inom huvudsakligen två områden: **prissättning** och att **förenkla och effektivisera interna förhandlingar**. Därutöver föreslås **erfarenhetsutbyte med andra organisationer**.

Prissättning

Malmö stad som organisation har tagit steg mot att tillämpa självkostnad i allt större utsträckning vad gäller köp-sälj mellan nämnder, exempelvis genom införandet av ny ersättningsprincip för internhyra i samband med budget 2024. Ett av argumenten bakom detta var att skapa en ökad jämförbarhet mellan kommunens interna kostnad och extern kostnad. Det kan också uppstå överskott och underskott på grund av interna köp-säljflöden som inte är transparenta då det är otydligt hur de disponeras.

Priser utvecklas årligen. Om ett köp-säljförhållande baserat på självkostnad inleds ett år kommer kostnaden för att utföra tjänsten att öka till året efter. Om inte självkostnaden revideras årligen utan indexeras kan uppräkningsantalet antingen göras med kommunens årliga uppräkningsantalet av kommunbidrag eller något annat index. Om ett annat index används, som har en högre utveckling än kommunens genomsnittliga uppräkningsantalet kommer ekonomiska resurser att flyttas från en nämnd till en annan. Om utgångspunkten endast är självkostnad kan eventuella krav på effektiviseringar endast belasta köpande nämnd och inte

utförande nämnd som oavsett kostnadsutveckling blir ersatt för sin självkostnad. För att nämnderna ska få stabila planeringsförutsättningar skulle en målsättning kunna vara att den årliga ökningen av kostnaderna inom de interna flödena, förutsatt oförändrad kvalitet och kvantitet, inte överstiger den uppräknade nämnderna erhåller som kompensation för pris- och löneökningar för budgetåret.

Förslag på fortsatt analys och utredning av området prissättning

Ett möjligt tillvägagångssätt för att skapa tydligare, mer transparenta och enhetliga spelregler för intern prissättning är att ta fram riktlinjer. Förslaget är att:

- Kommunstyrelsen återkommer med förslag till riktlinjer för intern prissättning. Ansvarig: Kommunstyrelsen.

Förslaget är också att utreda förutsättningarna att fullt ut tillämpa självkostnadsprissättning på nedanstående områden:

- Interna markhyror. Ansvariga: Kommunstyrelsen (utifrån ansvaret att hantera kvarvarande frågeställningar i internhyresmodellen), servicenämnden och tekniska nämnden.
- Försäljning av upphandlingstjänster. Ansvarig: Kommunstyrelsen.
- Fritidsnämndens hyror för fritidsanläggningar mot grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden som debiteras enligt indexreglerade avtal samt grönyteskötsel som debiteras servicenämnden också enligt ett indexerat avtal. Ansvarig: Kommunstyrelsen (utifrån ansvaret att hantera kvarvarande frågeställningar i internhyresmodellen) och fritidsnämnden.
- Tekniska nämndens hyresavtal gentemot övriga nämnder. Ansvarig: Kommunstyrelsen (utifrån ansvaret att hantera kvarvarande frågeställningar i internhyresmodellen) och tekniska nämnden.
- Servicenämndens verksamhetsområde kommunteknik. Ansvarig: Servicenämnden.

Förenkla och effektivisera interna förhandlingar

Malmöborna är ytterst uppdragsgivaren som bör vara i fokus och stadens styrning ska sträva efter att maximera nytta för dem. Därför bör verksamheten

organiseras på ett så effektivt sätt som möjligt. I flöden där flera förvaltningar har möjlighet att dela på tjänster gör stordriftsfördelarna att nyttan av att köpa och sälja tjänster internt överstiger nyttan av att alla förvaltningar organiserar dessa själv. För köp-säljflöden där beställare och utförare inte utgörs av samma nämnd finns det dock anledning att närmare studera om det finns målkonflikter och andra ej värdeskapande effekter.

Det finns köp- och säljflöden där det huvudsakligen finns en beställare och en utförare. I dessa fall kan fördelen för kommunkoncernen med att ha en gemensam utförare som exempelvis bygger upp en specialistkompetens bli svagare. Det bör utredas vidare om sådan specialistkompetens med fördel i stället kan finnas hos en ansvarig nämnd eller bolag med helhetsansvar. Detta för att minska risken för tidskrävande förhandlingssituationer, målkonflikter och onödiga transaktionskostnader som inte ger någon nytta för Malmöbon. Om både ansvaret och utförandet samlas i samma nämnd kan det finnas en risk för att det kan uppstå förhandlingssituationer och målkonflikter inom förvaltningen i stället, varför behov av att utveckla styrning och styrprinciper ändå föreligger. I en sådan situation kan dock eventuella tidskrävande förhandlingar medlas och lösas inom nämnden/bolaget som då har fullt mandat att prioritera. Detta i motsats till att två olika nämnder eller bolag ska enas, det vill säga risken för målkonflikt finns kvar men torde reduceras väsentligt.

Förslag på fortsatt analys och utredning av området förenkling och effektivisering av interna förhandlingar

För områden med huvudsakligen en, eller några få, beställare och en utförare bör det utredas om nuvarande modell är den mest lämpliga eller om beställare och utförare bör ligga under en och samma nämnd/bolag med helhetsansvar.

Områdena som listas nedan väljs ut som prioriterade då de varit föremål för diskussion inom inventeringen samt inom budget – och uppföljningsprocessen de senaste åren. Efter utvärdering kan fler områden bli aktuella.

- Skolmåltider. Ansvariga: Servicenämnden, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden.
- Skolskjuts. Ansvariga: Servicenämnden, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden.
- Drift- och underhåll av allmän platsmark. Ansvariga: Servicenämnden och tekniska nämnden.

- Ersättningsmodellen inom kommunkoncernen avseende parkeringsövervakning. Ansvariga: Kommunstyrelsen, Parkeringsövervakning i Malmö AB och tekniska nämnden.
- Färdtjänst. Ansvariga: Tekniska nämnden och servicenämnden.

Erfarenhetsutbyte med andra kommuner och organisationer

Stadskontoret har haft en första kontakt med Lunds kommun om erfarenhetsutbyte. Arbetet med erfarenhetsutbyte föreslås fortsätta under ledning av stadskontoret ihop med berörda förvaltningar.

Serviceförvaltningens redan genomförda erfarenhetsutbyte föreslås fortsätta och utvecklas vidare tillsammans med stadskontoret.