

Servicenämndens intäktmodell

Slutrapport



2021-05-27

Thomas Wästfelt, Anders Ljung och Linn Larsson



Innehållsförteckning

0.	Sammanfattning	4
1.	Inledning	5
1.1.	BAKGRUND TILL UPPDRAGET	5
1.2.	SYFTE OCH MÅL	5
1.3.	FRÅGESTÄLLNINGAR OCH AVGRÄNSNINGAR	6
1.4.	GENOMFÖRANDE	6
2.	Serviceförvaltningen	8
2.1.	BAKGRUND	8
2.2.	ORGANISATION	8
2.3.	SAMVERKANSMODELL	9
2.4.	EKONOMI	9
2.5.	TJÄNSTEUTBUD	10
2.6.	INTÄKTSMODELLERNA I NULÄGE	11
3.	Styrning och organisation av intern service	12
3.1.	SHARED SERVICE – BAKGRUND	12
3.2.	TVÅ GRUNDLÄGGANDE STYRMODELLER – HIERARKI ELLER MARKNAD	12
3.3.	TVÅ SÄTT ATT ORGANISERA – CENTRALISERAT ELLER DECENTRALISERAT	13
3.4.	NÅGRA GRUNDMODELLER – FÖRDELAR OCH NACKDELAR	14
4.	Erfarenheter från andra organisationer	16
4.1.	STATENS SERVICECENTER	16
4.2.	LANTMÄTERIET	18
4.3.	REGION STOCKHOLM	19
4.4.	PRIVATA FÖRETAG	21
5.	Fem knäckfrågor	22
5.1.	PÅ VÄG MOT FASTARE PRISER?	22
5.2.	HUR SKAPA MER TYDLIGHET I PRISSÄTTNINGEN?	23
5.3.	SJÄLVKOSTNAD – PÅ VILKEN NIVÅ?	23
5.4.	HUR STYRA RÄTT BETEENDE – PRISMODELLENS ROLL?	24
5.5.	HUR SÄKERSTÄLLA FOKUS PÅ KOSTNADSEFFEKTIVITET I STADEN?	24
6.	Verksamhetsområde Ekonomi	26
6.1.	TJÄNSTER	26
6.2.	KOSTNADSUTVECKLING	26
6.1.	PRISSTRUKTUR	27
6.2.	KUNDERNAS BEHOV OCH ERFARENHETER	28
6.3.	SAMMANFATTANDE UTMANINGAR	30
6.4.	FÖRSLAG TILL UTVECKLING AV INTÄKTSMODELLEN	31
7.	Verksamhetsområde Lön och Pension	32
7.1.	TJÄNSTER	32
7.2.	KOSTNADSUTVECKLING	32



7.3.	PRISSTRUKTUR	33
7.4.	KUNDERNAS BEHOV OCH ERFARENHETER	34
7.5.	SAMMANFATTANDE UTMANINGAR	35
7.6.	FÖRSLAG TILL UTVECKLING AV INTÄKTSMODELLEN	36
8.	Verksamhetsområde Kontaktcenter	37
8.1.	TJÄNSTER	37
8.2.	KOSTNADSUTVECKLING	37
8.3.	PRISSTRUKTUR	38
8.4.	KUNDERNAS BEHOV OCH ERFARENHETER	39
8.5.	SAMMANFATTANDE UTMANINGAR	40
8.6.	FÖRSLAG TILL UTVECKLING AV INTÄKTSMODELLEN	41
9.	Övriga områden	42
9.1.	UPPHANDLING OCH INKÖP	42
9.2.	LOKALPLANERING	43
9.3.	REKRYTERING	44
10.	Sammanfattande rekommendationer	45
11.	Avslutande ord	47
	Bilaga 1 – Intervjupersoner och workshop-deltagare	48
	INTERVJUPERSONER	48
	WORKSHOPDELTAGARE	49
	Bilaga 2 – Referenslista	50



0. Sammanfattning

Governo har på uppdrag av stadsledningskontoret sett över servicenämndens intäktsmodell. Uppdraget har genomförts genom:

- ✦ Intervjuer med representanter för processägare inom stadsledningskontoret, ledande befattningshavare på serviceförvaltningen samt representanter för kunder till serviceförvaltningen
- ✦ Enkät med fokus på intäktsmodellen till samtliga kunder (ej bolag)
- ✦ Genomgång och diskussion av generiskt resonemang kring etableringen av gemensamma serviceorganisationer
- ✦ Inhämtning av, och diskussion avseende, andra liknande organisationers intäktsmodeller

Rekommendationer i rapporten lämnas inom fem områden;

- 1) **Serviceförvaltningen bör gå i en riktning mot en intäktsmodell baserad på fler och mer omfattande fasta priser.** Detta skapar en ökad förutsägbarhet och budgeteringsförmåga för såväl kund som för serviceförvaltningen, och stärker styrningsmöjligheterna för SLK, ledningen i serviceförvaltningen och för kunderna. Samtidigt minskar administrationen, främst genom en förenklad faktureringsprocess för serviceförvaltningen, men också attesteringsprocesser och andra aktiviteterna hos kunderna.
- 2) **Serviceförvaltningen bör säkerställa en större tydlighet och transparens i prissättningen.** Detta kan förutom att öka andelen fastprisåtaganden uppnås genom att stärka de existerande fora och skapa separata tjänstebeskrivningar skilda från prislistorna. Det bör även kompletteras med serviceåtaganden (SLA) för varje tjänst.
- 3) **Serviceförvaltningen bör sikta mot en enighet kring vilken nivå som självkostnaden för en tjänst ska vara fastställd,** där en rimlig nivå är per process (exempelvis leverantörsreskontra, kundreskontra). Tidredovisning bör övervägas i större utsträckning än idag.
- 4) **"Beteendepriissetningen" som den används idag (per transaktion) bör minimeras** och ersättas av en modell som bygger på kostnadsfördelning, där enheter med "icke önskat beteende" påförs en högre avgift. Detta underlättar dialog kring långsiktiga beteendeförändringar och ökad potential till större kostnadsbesparingar.
- 5) **Ett ökat fokus bör läggas på att följa upp och styra de totala administrativa kostnaderna i staden,** dvs. kostnader inom såväl stadsledningskontoret och serviceförvaltningen som hos kunderna – i linje med fullmäktiges ambitioner. Som intäktsmodellen idag är konstruerad så prioriteras inte detta tillräckligt.

Mer detaljerade rekommendationer per verksamhetsområde lämnas under respektive kapitel i rapporten.



1. Inledning

1.1. Bakgrund till uppdraget

Kommunstyrelsen har i uppdrag att regelbundet följa upp och utvärdera effektiviteten hos Stockholms stads serviceförvaltning (SF). I linje med detta fick kommunstyrelsen ett specifikt uppdrag att utvärdera serviceförvaltningen under 2014. Denna utvärdering redovisades i början av 2015, och visade generellt att verksamheten fungerade på ett relativt bra sätt. Vid jämförelser med likartade servicefunktioner låg man i stort sett väl till. Ett undantag var processeffektiviteten, som man bedömde var något lägre jämfört med andra organisationer. Den brist man särskilt pekade på var att kommunikationen med kunder och andra intressenter inte fungerade optimalt, vilket fick till följd att man upplevde oklarheter kring principer och kostnadsberäkningar.

De viktigaste förslagen i utredningen från 2015 var att etablera en ny samverkansmodell för att förbättra gränssnitten och stärka styrningen. Detta innebar att nya fora för samverkan och uppföljning bildades. Beträffande intäktsmodellerna konstaterade man att de i stora drag var väl utvecklade. Detta gällde exempelvis SF Ekonomi och SF Lön. De undantag man pekade på var SF Kontaktcenter och SF Upphandling, där man såg behov av att utveckla modellerna till mer moderna lösningar. En stor del av förslagen i denna utredning är idag genomförda.¹

Kommunstyrelsen har ett uppdrag i budgeten för 2020 att tillsammans med servicenämnden utreda servicenämndens intäktsmodell. Då man tidigare format organisation och styrmodell på ett sätt som man är relativt nöjd med, är det nu således dags att fokusera på intäktsmodellen. Hur kan den utvecklas för att stärka effektiviteten i hela systemet? Det handlar med andra ord om effektiviteten hos både kunderna och i serviceförvaltningens verksamhet.

Som stöd i utvecklingen av intäktsmodellen har managementkonsultföretaget Governo AB anlåtats genom avrop på stadens ramavtal Managementkonsulter till stadsledningskontoret. Uppdraget har genomförts av konsulterna Thomas Wästhelt, Anders Ljung och Linn Larsson.

1.2. Syfte och mål

Syftet med uppdraget har varit att utreda och föreslå eventuella förändringar till serviceförvaltningens intäktsmodell. Uppdraget ska ses mot bakgrund av det arbete som görs för att förankra en långsiktig strategi för serviceförvaltningen, och som motsvarar stadens behov de kommande åren.

¹ Deloitte, Utvärdering av Servicenämndens processer och effektivitet, 2015



Governo har haft i uppdrag att ta fram förslag på hur intäktsmodellen skulle kunna utformas, för att skapa bättre styrning och ge möjlighet till större kostnadskontroll för staden som helhet. Målet med uppdraget har varit att förbättra styrningen, minska administrationen, öka transparensen samt reducera risken för kostnadsdrivande faktorer.

1.3. Frågeställningar och avgränsningar

Uppdraget har inte inneburit en bredare utredning av serviceförvaltningens verksamhet. En sådan utredning gjordes som framgått ovan för några år sedan. Detta uppdrag har i stället avgränsats till att fokusera på intäktsmodellen. Följande frågeställningar har setts som viktiga att besvara i utredningen:

1. Hur ser nuvarande intäktsmodeller ut och hur väl fungerar de?
2. Vilken påverkan bedöms intäktsmodellerna ha på effektivitetens hos serviceförvaltningen?
3. Hur påverkar intäktsmodellerna beteendet och effektiviteten hos kunderna, dvs. förvaltningar och bolag?
4. Vilka intressanta lösningar har andra jämförbara organisationer valt vad gäller intäktsmodeller?
 - Hur sätter de priser och vilka effekter uppnår de?
 - Vad kan staden tillämpa av detta?
5. Vilka alternativa vägar finns för den framtida utvecklingen av intäktsmodellerna?
 - Vilken väg är att föredra?
6. Vad bör staden göra den närmaste tiden?
 - Hur ser en lämplig ansvarsfördelning ut för genomförandet?

I rapporten framgår det hur vi har besvarat frågorna, och vilken analys som ligger bakom svaren. Vad gäller intäktsmodellerna sker en fördjupad analys av de tre prioriterade verksamhetsområdena, dvs. Ekonomi, Lön och pension samt Kontaktcenter.

1.4. Genomförande

Uppdraget har genomförts under perioden 8 mars till 17 maj 2021. Arbetet har lagts upp i fyra delvis överlappande faser enligt figuren nedan.



Figur 1. Översiktlig bild av uppdragets upplägg



Fas 1: Projektstart och mobilisering

Etableringen av projektet innebar en genomgång och inläsning av bakgrundsmaterial, samt ett första möte med uppdragsgivaren. Vid detta möte identifierades nyckelpersoner inom Stadsledningskontoret (SLK) och serviceförvaltningen för sonderande intervjuer. Totalt genomfördes fem sådana intervjuer. Utifrån dessa formades projektet närmare, och lämpliga avgränsningar gjordes.

Fas 2: Nuläge och probleminventering

Fas två bestod av en omfattande datainsamling för att kartlägga intäktmodellerna för förvaltningens olika verksamhetsområden. Totalt intervjuades nio nyckelpersoner från serviceförvaltningen, och sex kundrepresentanter från förvaltningar och bolag. För att fånga kundperspektivet ytterligare skickades även en enkät ut till ekonomicheferna i stadens samtliga 30 förvaltningar. Kompletta svar erhöles från 18 av dessa, vilket innebär att enkätens svarsfrekvens nådde 60%. Resultatet sammanställdes och analyserades därefter. För att validera resultatet av nulägesanalysen genomfördes en workshop med utvalda representanter från serviceförvaltningen och stadsledningskontoret.

Fas 3: Alternativa intäktsmodeller

För att forma alternativ för stadens fortsatta utveckling av serviceverksamheten studerades i fas tre ett antal relevanta exempel på hur andra organisationer har format motsvarande lösningar. De organisationer som studerades var Statens servicecenter, Lantmäteriet och Region Stockholm. En analys gjordes även av exempel från privat sektor. Genom benchmark-aktiviteter i form av inläsning av skriftligt material, samt intervjuer med nyckelpersoner, identifierades best practice som kan vara intressant för serviceförvaltningen att lära av. Därefter genomfördes en andra workshop med syfte att presentera benchmark-resultatet, och identifiera alternativa vägar för utveckling av serviceförvaltningens intäktmodell.

Fas 4: Rapport och rekommendationer

Med nulägesanalysen, benchmark-aktiviteterna och övrig information som bakgrund genomfördes i uppdragets avslutande fas en fördjupad analys av serviceförvaltningens intäktmodell. Därefter arbetades denna slutrapport fram, med rekommendationer och förslag till nästa steg. Den slutliga avrapporteringen av uppdraget gjordes inför det strategiska rådet den 17 maj 2021.



2. Serviceförvaltningen

2.1. Bakgrund

Serviceämnden inrättades den 1 juli 2007 och är tillsammans med serviceförvaltningen Stockholms stads organisation för gemensam administration och service.

Serviceförvaltningen tillhandahåller administrativa tjänster till stadens förvaltningar och bolag, och har i uppdrag att effektivisera stadens administrativa funktioner.

Serviceverksamheten innefattar administrativa tjänster inom ekonomi, lön och pension, gemensam växel, e-handel, information och service om stadens verksamheter genom Kontaktcenter Stockholm, upphandling, inköp av el, lokalplanering samt rekrytering.

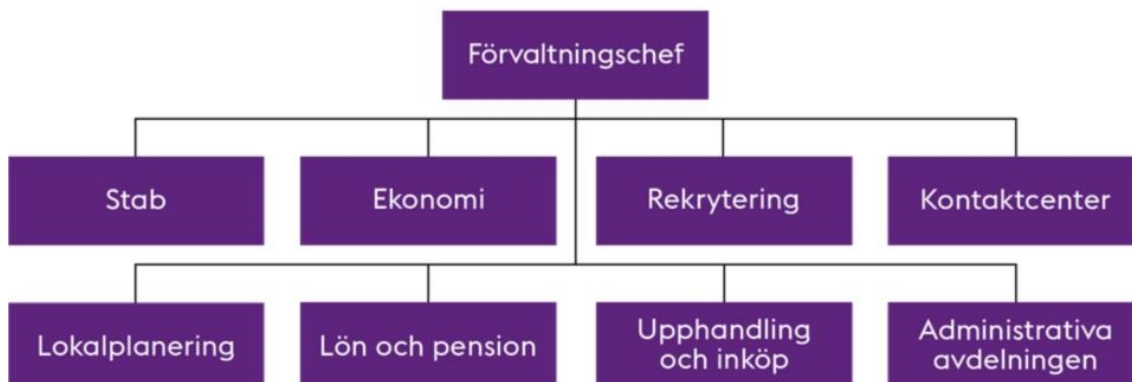
Serviceförvaltningen inrättades med syfte att realisera kommunfullmäktiges inriktningsmål om att stadens verksamheter ska vara kostnadseffektiva, att nämnder och styrelser ska fokusera på sina kärnuppgifter, samt att kostnaderna för administration i staden ska minska.

Inom ramen för förvaltningens uppdrag ingår det även att ta vara på digitaliseringens möjligheter och att i allt utvecklingsarbete överväga om, och på vilket sätt, digitalisering kan användas för att utföra uppdragen effektivare och med hög kvalitet till en lägre kostnad.²

2.2. Organisation

Serviceförvaltningen leds av förvaltningschefen, som är ansvarig för verksamheten inför nämnden. Förvaltningen är organiserad i sju avdelningar, varav sex är verksamhetsområden och en är intern administration. Medan verksamhetsområdena tillhandahåller administrativa tjänster till stadens förvaltningar och bolag och stadens medborgare ansvarar avdelningen för intern administration bland annat för förvaltningens budget- och planeringsarbete, ekonomiuppföljning och redovisning, utredningar och övergripande personalfrågor. Utöver dessa sju avdelningar har förvaltningschefen en stab med ansvar för förvaltningsövergripande funktioner. Totalt har förvaltningen i dagsläget ca 340 anställda.

² Stockholms stad, Verksamhetsplan 2020 för serviceämnden, 2019



Figur 2. Organisationsschema för serviceförvaltningen³

2.3. Samverkansmodell

Samverkan mellan serviceförvaltningen, stadsledningskontoret och kundförvaltningarna sker enligt följande modell.

Totalt finns sex verksamhetsråd, ett inom varje verksamhetsområde. Dessa råd träffas ca fyra gånger per år för att lyfta verksamhetsfrågor för beslut, samt för att diskutera eventuella nya uppdrag, finansiering av tjänster, vägval och principer. När det uppstår oklarheter om ansvarsförhållanden eller i gränsdragningsfrågor ska aktuellt verksamhetsråd bereda ett ärende till strategiska rådet för beslut. I det strategiska rådet, som också träffas fyra gånger per år, fattas beslut om den strategiska inriktningen och färdplanen för hur serviceförvaltningen ska realisera dess politiska och strategiska mål.

En gång per år är planen att processägaren och avdelningschefen för respektive verksamhetsområde för resultatdialoger med syfte att följa upp uppdrag, måluppfyllelse och ekonomi.

Utöver dessa mötesformer hålls vid behov även möten med kunderna för att diskutera tjänsternas omfattning och kvalitet samt för att nå samsyn kring mål, avvikelser, volymer och avgifter.⁴

2.4. Ekonomi

Serviceförvaltningen är en resultatenhet och helt och hållet intäktsfinansierad. År 2020 uppgick förvaltningens totala kostnader till 259,2 miljoner kronor vilket är en minskning med 3,4 miljoner jämfört med föregående år. Förvaltningens intäkter nådde under

³ Stockholms stad, Verksamhetsplan 2020 för Servicenämnden, 2019

⁴ Stockholms stad, Servicenämnden - samverkansmodell



samma år 262 miljoner kronor, vilket innebar att verksamhetens ekonomiska resultat 2020 uppgick till 2,8 miljoner kronor.

Verksamhet	Budget			Utfall		
	Kostnader	Intäkter	Netto	Kostnader	Intäkter	Budget- avvikelse
Nämnd och administration	53,8	2,2	-51,6	53,4	3,4	1,6
Lön och pension	44,2	55,4	11,2	42,7	56,3	2,4
Upphandling och inköp	38,8	45,5	6,7	34,8	41,9	0,4
Ekonomi	63,2	80,6	17,4	63,7	79,9	-1,2
Kontaktcenter	42,3	55,4	13,1	41,3	53,4	-1,0
Rekrytering	11,0	13,6	2,6	11,4	14,6	0,7
Lokalplanering	10,7	12,8	2,1	10,4	12,5	0,0
Kapitalkostnader	2,0		-2,0	1,5	0,0	0,5
Totalt innan fond	266,0	265,5	-0,5	259,2	262,0	3,3
Fonden				3,3		-3,3
Totalt efter fond	266,0	265,5	-0,5	262,5	257,1	0,0

Figur 3. Serviceförvaltningens intäkter och kostnader 2020⁵

Som tabellen ovan visar genererade serviceförvaltningens tre största områden Ekonomi, Lön och pension samt Kontaktcenter tillsammans cirka 189 miljoner kronor år 2020. Detta motsvarar ungefär 72 procent av nämndens totala intäkter.

Vad gäller kostnaderna bokförs lokalkostnader och IT-kostnader under område Nämnd och administration. Det innebär att kostnaderna för de övriga verksamhetsområdena i princip enbart består av personalrelaterade kostnader samt vissa kostnader för de egna verksamhetssystemen.

Eventuella överskott ett verksamhetsår får sparas upp till ett visst belopp i en resultatfond. Överfört överskott ska användas i verksamheten till kostnader av engångskaraktär och inte till löpande drift.

Kommande år förväntas förvaltningens intäkter fortsätta minska, främst inom verksamhetsområdena Ekonomi samt Lön och pension. Orsakerna är främst vikande volymer, och att fler tjänster automatiseras.

2.5. Tjänsteutbud

Serviceförvaltningens sex verksamhetsområden erbjuder som tidigare nämnt administrativa tjänster inom ekonomi, lön och pension, information och service om stadens verksamheter genom Kontaktcenter Stockholm, upphandling och inköp,

⁵ Serviceförvaltningen, uppgifter från ekonomiansvarig



rekrytering samt lokalplanering. Förvaltningens tjänsteutbud består av tre olika typer av tjänster:

- *Bastjänster* som är obligatoriska och som förvaltningar och/eller bolag därför, enligt beslut fattat i kommunfullmäktige, ska avropa från serviceförvaltningen. I bastjänsterna ingår också olika typer av tilläggshantering.
- *Tjänster på uppdrag av stadsledningskontoret* som stadsledningskontoret uppdragit åt serviceförvaltningen att utföra för stadens räkning
- *Tilläggstjänster* som förvaltningar och bolag frivilligt har möjlighet att avropa enligt serviceförvaltningens utbud och prislista

Verksamhetsområdena Ekonomi, Kontaktcenter, Lön och pension samt Upphandling och inköp har uppdrag som i huvudsak är obligatoriska för stadens övriga nämnder att ansluta sig till. Övriga två verksamhetsområden, Rekrytering och Lokalplanering, erbjuder i dagsläget stadens bolag och förvaltningar enbart frivilliga tilläggstjänster.⁶

2.6. Intäktsmodellerna i nuläge

Prissättningen av serviceförvaltningens tjänster sker i samråd med stadens ledning och beslutas av servicenämnden efter samråd med strategiska rådet, i samband med att nämndens budget fastställs. Priserna i prislistan baseras på självkostnadsprincipen i enlighet med Stockholms stads regler för ekonomisk förvaltning.

Serviceförvaltningen använder sig av följande prismodell:

- En fast årlig kostnad som gäller vissa bastjänster och baseras på demografi eller föregående årsvolym
- Pris per styck
- Pris per timme
- Pris per tjänst

Fakturering sker månadsvis i enlighet med serviceavtal, gällande prislista eller särskild tecknad överenskommelse vid köp av tilläggstjänst.⁷

⁶ Stockholms stad, Servicenämndens tjänsteutbud och prislista 2021

⁷ Ibid.



3. Styrning och organisation av intern service

I detta avsnitt ger vi en kort överblick av hur företag och organisationer valt att hantera sina administrativa funktioner.

3.1. Shared Service – bakgrund

Det var främst under 1990-talet som vi började tala om Shared Service Centers. Bakgrunden är att många organisationer förändrade sin strategiska inriktning. Tidigare hade decentralisering och divisionalisering varit ledord i verksamheter som ofta var starkt differentierade. Man ville inte ha "alla ägg i samma korg". Orsaken var främst att man genom en bred verksamhet kunde sprida riskerna. Under 90-talet vände detta synsätt, nu handlade det i stället om att koncentrera verksamheten. Man talade om att sätta fokus på "kärnverksamheten", dvs. det man hade särpräglad kompetens inom. Detta har att göra med att konkurrensen ökat vilket ställt allt högre specialiseringskrav. Vad gör man då åt den övriga verksamheten – den som började benämnas "stödverksamheten"? Här handlar det om administrativa rutiner inom exempelvis lön, ekonomi och IT. Synen var att detta kostade mycket i produktionskostnader men även genom att de tog uppmärksamhet från kärnverksamheten.

Även de organisationer som inte var så starkt decentraliserade såg anledning att banta sina huvudkontor genom att separera administrativ basverksamhet från de centrala staberna. För att lösa dylika frågor valde företag och organisationer olika vägar, men målet att spara kostnader och avlasta kärnverksamheten var densamma. Offentlig sektor var inte sena att följa näringslivets trender, där utvecklingen av New Public Management (NPM) är ett exempel. Möjligen kan man notera att den offentliga sektorn i stort låg ett tiotal år efter i utvecklingen jämfört med näringslivet.

Den tekniska utvecklingen har haft stor betydelse i detta sammanhang. När Micro-datorerna kom på 80-talet underlättades exempelvis en decentraliserad hantering. Å andra sidan har de senaste årens utveckling av datakommunikation bidragit till att möjliggöra mer centraliserade lösningar.

I det följande avsnittet kommer vi att beskriva några av de alternativa vägar som organisationer har valt för att styra och organisera sitt administrativa stöd.

3.2. Två grundläggande styrmodeller – hierarki eller marknad

Inom organisationsteorin pekar man på två grundläggande styrmodeller. Den ena handlar om att styra genom hierarkin, den traditionella "linjen". Här är styrning genom budget, beslut om resurser, samt mål- och resultatstyrning viktiga delar. I huvudsak styrs



våra organisationer, såväl offentliga som privata, på detta sätt. För offentlig sektor kan man benämna detta som "budgetstyrning".

Det andra huvudsakliga sättet är att man låter marknaden hantera detta. Med andra ord att det finns en förhoppning om att marknadsmekanismer, genom aktörer på marknaden, sköter efterfrågan och tillgång. I ett sådant sammanhang är exempelvis prissättning en viktig faktor för att lösa frågor kring dimensionering och kvalitet. Ofta använder man begreppet "efterfrågestyrning" för detta.

Många offentliga verksamheter har valt att bygga in dylika marknadsmekanismer i kärnverksamheterna genom viss privatisering av skolor, sjukvård etc. Det har i ett senare skede också blivit naturligt att överväga marknadslösningar även för de administrativa funktionerna. Stockholms stad har exempelvis under många år outsourcat stora delar av IT-verksamheten. Vanligt är också att organisationer stegvis gått mot en marknadsriktning. En väg att göra detta på är att skapa en intern resultatenheter för service som man i nästa steg säljer till en extern part. Vi har uppfattat att en sådan tanke fanns med i bakgrunden år 2007 då serviceförvaltningen bildades. Det finns också exempel på misslyckanden inom detta område, och där man i stället valt att ta tillbaka sådan verksamhet.

Renodlade hierarkiska eller marknadsmässiga styrmodeller innebär normalt sett tydliga sätt att styra verksamheten på. När man blandar modellerna uppstår mer komplicerade situationer, exempelvis i form av en "kvasi-marknad". När en tjänst är ett obligatorium försvinner exempelvis många av fördelarna med en tänkt efterfrågestyrning. Ofta befinner sig en organisation och dess administrativa stödverksamhet någonstans på en skala mellan en helt hierarkiskt budgetstyrd verksamhet, och en mer efterfrågestyrd marknadsmodell. Beträffande serviceförvaltningens olika tjänster finns exempelvis stora skillnader där vissa tjänster, t.ex. bastjänsterna inom ekonomi, är påtagligt budgetstyrda medan andra tjänster, som rekrytering, tycks vara mer eller mindre helt efterfrågestyrda.

3.3. Två sätt att organisera – centraliserat eller decentraliserat

Som nämndes tidigare har det över åren varit olika trender där det ibland varit högsta mode att decentralisera, medan det i andra perioder varit centralisering som präglat tänkandet. Det handlar också om man har samlat resurserna i breda grupperingar eller om man delat upp det i specialiserade enheter. Det finns fördelar med specialisering och uppdelning, inte minst vad gäller kompetens och spets i tjänsteerbjudande. Å andra sidan kan större grupperingar skapa förutsättningar för mer samlade erbjudanden till kund och att kunna producera effektivt i stordrift. Beträffande administrativ service kan man exempelvis se alternativa lösningar, allt från att man har all administrativ service i en samlad enhet till att man har den i specialiserade och kanske mindre integrerade enheter.

Generellt finns det ofta en positiv syn på decentralisering. Ett ledord brukar vara att "beslut ska fattas så nära den det berör som möjligt". Det ligger också nära våra



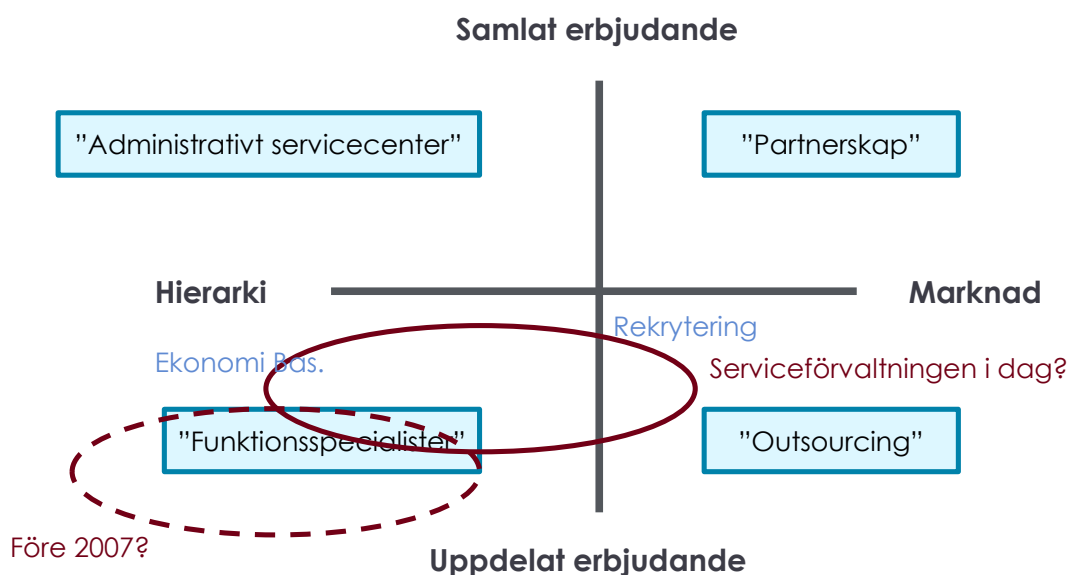
värderingar i den skandinaviska ledningskulturen. Å andra sidan vet vi av ekonomisk teori att det finns stort ekonomiskt värde i att samla verksamheter i större enheter. Man kan då producera mer kostnadseffektivt och då uppnå det man brukar benämna "stordriftsfördelar". Det finns dock nackdelar med detta, dvs. "stordriftsnackdelar".

Även här finns det en skala med allt ifrån en stor starkt centraliserad administrativ verksamhet, till en mer uppdelad specialiserad service. Ett klassiskt exempel är controllerrollen – ska den finnas lokalt nära verksamheten eller är det bättre att ha den i en centraliserad koncernfunktion? Ofta löser man detta dilemma genom en kombination, dvs. att kontrollern sitter lokalt men organisatoriskt tillhör koncernekonomi. En alternativ modell är tvärt om, dvs. att det i den centrala koncernfunktionen finns utpekade controllers med ansvar för stöd till olika lokala verksamheter.

Stockholms stads administrativa verksamheter har traditionellt i huvudsak varit lokala, dvs. decentraliserat ute i förvaltningarna. I och med bildandet av serviceförvaltningen 2007 tog man dock ett påtagligt steg mot att centralisera dessa tjänster.

3.4. Några grundmodeller – fördelar och nackdelar

Med de två dimensionerna styrning (hierarkiskt – marknad) och organisation (samlad - uppdelat) som diskuterats ovan får vi fyra principiellt olika lösningar för en gemensam service enligt diagrammet nedan.



Figur 4. Fyra grundmodeller för gemensam service

"Funktionsspecialister" präglas av ett uppdelat erbjudande med en klassisk budgetstyrning. En fördel med denna modell är specialisering inom kompetensområdet. En annan är att man är nära verksamheten med god kunskap om



de behov som finns. Det är en modell som skapar stabilitet och trygghet för alla parter. Nackdelar med modellen är i stället att kundperspektivet kan försvagas och att effektiviteten begränsas.

"Administrativt servicecenter" innebär att man samlar stora delar av den administrativa verksamheten, t.ex. både ekonomi, lön och IT i ett samlat erbjudande. Fördelar med denna lösning är möjligheterna till kostnadsbesparingar och stordrift, medan nackdelen kan vara en risk att man kommer alltför långt ifrån kunden.

"Partnerskap" innebär att man har ett stort och samlat erbjudande, kanske tillsammans med andra kollegor i branschen. Exempelvis har länsstyrelserna i Sverige kommit överens om att ha gemensamma administrativa funktioner. Även vissa kommuner har gemensamma funktioner för att spara kostnader. Fördelar är goda möjligheter till effektivisering av processer och utveckling av nya tjänster. Nackdelar är svårigheter att styra verksamheten genom ett splittrat ägarskap.

"Outsourcing" innebär ytterst att man upphandlar de administrativa tjänsterna på en specialiserad marknad där man räknar med att marknadsmekanismer skapar effektivitet. Fördelar med denna modell är en hög grad av specialisering och fokus på kostnader. Nackdelar är risken för suboptimering från leverantörens sida.

Serviceförvaltningens verksamhet ligger i dag primärt inom "Funktionsspecialister". Spridningen är dock stor då vissa av tjänsterna, exempelvis de obligatoriska bastjänsterna inom verksamhetsområde Ekonomi, ligger långt till vänster och därmed är helt budgetstyrda medan andra tjänster, exempelvis hos verksamhetsområde Rekrytering, ligger påtagligt långt till höger och därmed är helt efterfrågestyrda och konkurrensutsatta. Bildandet av serviceförvaltningen år 2007 innebar en påtaglig förflyttning uppåt, dvs. mot en centralisering och en mer marknadsmässig lösning.

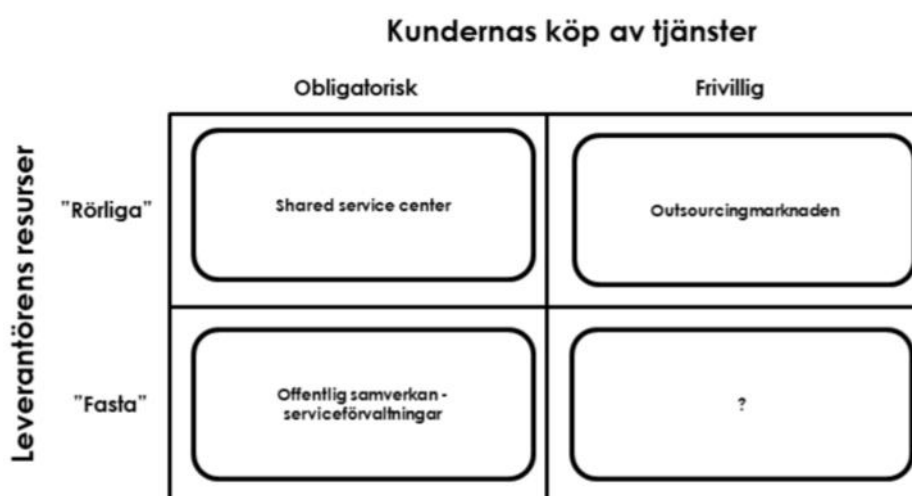
I nästa avsnitt kommer vi att presentera fyra exempel på hur andra organisationer har valt att utforma sina gemensamma administrativa funktioner. Vi ser i dessa organisationer en rätt stor spridning. Lantmäteriet har en lösning av karaktären "Funktionsspecialister", medan Region Stockholm å andra sidan nyligen byggt upp ett stort "Administrativt servicecenter" som serverar hela regionen med allt från ekonomitjänster, lön och IT. Statens servicecenter är formellt ett samarbete inom den statliga sektorn av karaktären "Partnerskap", medan de aktörer vi beskriver inom den privata sektorn är specialiserade företag av karaktären "Outsourcing"

I följande avsnitt går vi närmare igenom hur dessa fyra organisationer har format sina modeller, och vilka erfarenheter de har dragit av dessa.



4. Erfarenheter från andra organisationer

Över åren har såväl offentliga organisationer som privata företag övervägt olika organisatoriska upplägg av det administrativa stödet. Avgörande för de olika valen har ofta stått att finna i de olika frihetsgraderna hos kund och leverantör. Lite förenklad kan nedanstående figur illustrera några typfall.



Figur 5. Fyra typfall av upplägg för administrativt stöd

I avsnitten nedan beskrivs vilka lösningar några organisationer med liknande utmaningar som staden har valt; Statens servicecenter, Lantmäteriet, Region Stockholm samt den privata marknaden. Vårt förslag är att i någon form knyta kontakter med dessa, eller liknande organisationer, och se dem som inspiration för fortsatt arbete. Vi vill också poängtera att avsnitten nedan har ett fokus på intäktmodellerna och inte på effektivitetsjämförelser.

4.1. Statens servicecenter

Statens servicecenter bildades under 2010 som en effekt av att man ville åstadkomma en effektivare leverans av ett antal gemensamma tjänster till de statliga myndigheterna. Från starten av verksamheten var inga tjänster obligatoriska, men sedan ett par år tillbaka är löneadministration en obligatorisk tjänst för samtliga myndigheter. Ytterligare tjänster kan komma att bli obligatorium i framtiden.

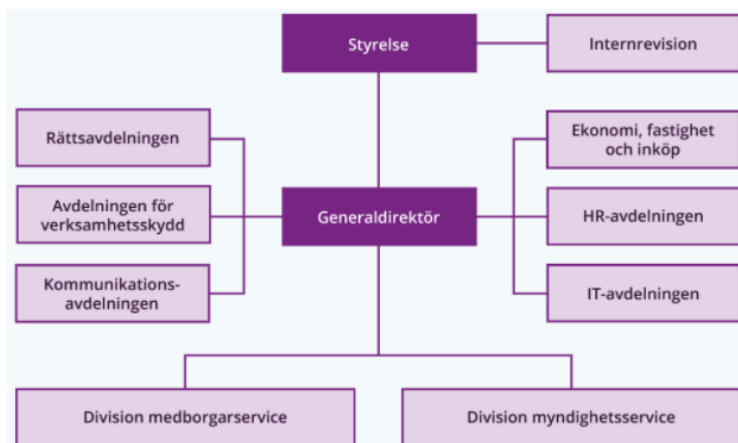
Statens servicecenter bedriver sin verksamhet i två divisioner; myndighetsservice och medborgarservice.



Division **myndighetsservice** levererar administrativa tjänster och konsultstöd till statliga myndigheter inom ekonomi, lön och e-handel (leverantörsfakturor). Division myndighetsservice är indelad i avdelningar utifrån tjänsteområden.

Division **medborgarservice** är en nyare del av verksamheten och ansvarar för verksamheten på lokala servicekontor som finns över hela landet.

Verksamheten på servicekontoren överläts för ett antal år sedan. På servicekontoren får privatpersoner och företag hjälp i frågor som rör Arbetsförmedlingens, Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets tjänster. Servicekontoren är indelade i sex geografiska regioner.

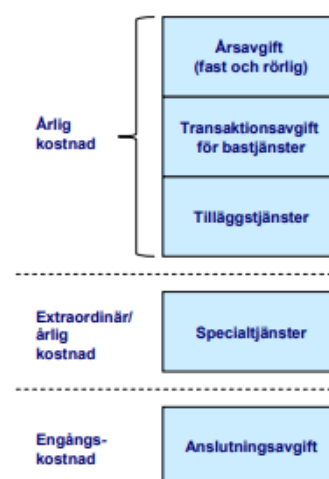


Figur 6. Organisationsschema för statens servicecenter

Statens servicecenter erbjuder tjänster efter en grundmodell som är transparent, enkel och lättförståelig. Grundavgiften som är fast är tänkt att täcka kostnader som inte är direkt hänförliga till "produktionen", vilken främst utgörs av personalrelaterade kostnader. Priset för denna produktion är i huvudsak baserat på styck- eller timpriser. Tjänsterna erbjuds via en tydlig och enkel tjänstekatalog med tillhörande beskrivning av serviceåtagande (SLA). Detta åtagande är dock inte juridiskt eller formellt bindande eftersom en myndighet inte har möjlighet att ställa ut ett sådant åtagande. Prismodellen är baserad på full självkostnad där de indirekta gemensamma kostnaderna som tidigare nämnts täcks av den fasta grundavgiften. För att ha kontroll på kostnadsnivån, och därmed prisnivån gentemot kund, tidsredovisar all personal.

Modellen har i princip inte genomgått någon avgörande förändring över åren. Styckpriserna för "produktionen" har ansetts skapa incitament för kostnadsbesparing hos kundmyndigheterna. Med en allt snabbare automatiseringstakt där allt fler manuella moment ersätts av digitaliserade lösningar sker en förflyttning till alltmer fasta priser, eftersom kostnaderna blir fastare i sin karaktär. Myndigheten har en ambition att minska andelen rörliga kostnadsposter till förmån för en fastare modell baserad på en fördelning av kostnader. För att säkerställa effektivisering utmed hela processen avser man även att genomföra ett kundgemensamt "business case" vid anslutning av en ny kund.

Se diagrammet nedan för en beskrivning av de olika komponenterna.



Figur 7. Statens servicecenters prismodell



Tjänst	Fast kostnad	Pris per styck	Pris per timme
Grundavgift – lön	X		
Grundavgift – redovisning	X	X	
Grundavgift – e-handel	X		
"Produktion" – lön		X	
"Produktion" – redovisning			X
"Produktion" – e-handel		X	

Figur 8. Prisstruktur statens servicecenter

4.2. Lantmäteriet

Lantmäteriet ansvarar för fastighetsindelningen i Sverige och försörjer samhället med information om geografi och fastigheter. Lantmäteriet är en myndighet under Finansdepartementet med 2 200 medarbetare. År 2020 hade myndigheten en omsättning på 1,95 miljarder kronor.

Verksamheten bedrivs i de tre divisionerna Fastighetsbildning, Fastighetsinskrivning och Geodata enligt organisationsskissen till höger.

Division Fastighetsbildning har ansvar för fastighetsindelningen, och fattar därför beslut om nya fastigheter och om ändring av existerande gränser. **Division Fastighetsinskrivning** ansvarar för beslut och registrering av

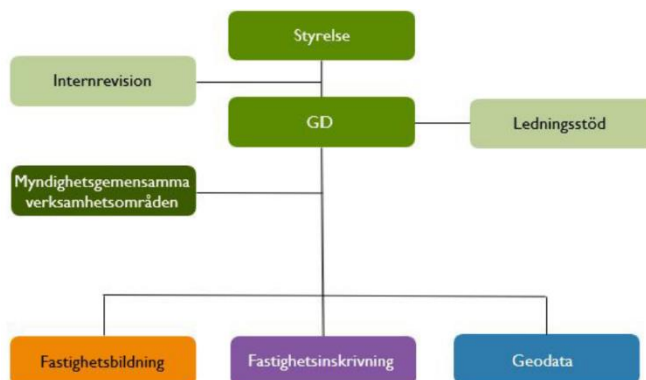
inskrivningsärenden till

fastighetsregistret, förberedelser inför

fastighetstaxering och ärenden till samfällighetsföreningsregistret. **Division Geodata** å sin sida bygger upp och tillhandahåller geografisk information och fastighetsinformation.

För att ge administrativt stöd till kärnverksamheten har man fem myndighetsgemensamma verksamhetsområden:

- Ekonomi
- HR
- Utveckling och IT
- Kommunikation
- Tre I (inköp, informationsstyrning, internationellt)



Figur 9. Organisationsschema för Lantmäteriet



Här har man i princip samlat all administrativ serviceverksamhet. Totalt rör det sig om 172,9 miljoner kronor i administrativa kostnader som fördelas ut till organisationen i övrigt. Det rör sig således om en klassisk beställar-/utförarverksamhet som i princip funnits i samma form sedan början av 2000-talet. År 2008 outsourcades lönerna till Skatteverket, vilka numera hanteras av Statens servicecenter.

Modellen bygger på ett genomarbetat strategiskt ramverk bestående av servicenivå-överenskommelsen (SLA), prislista (1 sida), tjänstekatalog, allmänna leveransvillkor samt ett policydokument som beskriver Lantmäteriets beställar-leverantörsmodell. Styrmodellen bygger på budgetstyrning där serviceenheterna gör kalkyler och tar fram förslag till budgetar. Dessa diskuteras med överordnad nivå som slutligen fattar beslut om den budgeterade kostnaden. Denna fördelas enligt en av de två nycklarna, dvs. omsättning eller antal anställda. Tjänsterna finansieras helt via koncernavgiften.

Den andra delen av styrningen sker i dialogen med kunderna där de utarbetade SLA:erna är en viktig del både för överenskommelser och för uppföljning. Beställare och leverantörer gör överenskommelser årsvis.

Viktigt att notera är att det inte finns någon valfrihet för de interna kunderna att utöva tjänsten i egen regi eller köpa externt.

Process	Tjänsteområde	Tjänst	Fördelningsgrund	Kostnad
Ge stöd inom Ledning och styrning	Ledningsstöd	Controlling	Omsättning	17 400
Ge Ekonomi- och verksamhetsstöd	Allmänt EA-stöd	Redovisning	Omsättning	6 100
		Kundfakturerering	Omsättning	4 300
		Leverantörsfakturahantering	Omsättning	5 400
	Upphandling o Inköp	Genomföra upphandling/inköp	Omsättning	10 000
	Lokal o Kontorsservice	Lokal och kontorsservice i kvarteret Vasen	Anställd i kv Vasen	48 700
	Dokumentstyrning	Dokumentstyrningsstöd	Omsättning	4 300
Ge PA-stöd	Ledningsstöd personal	Kvalificerat PA-stöd	Anställd	14 300
		Lågsiktig rekrytering	Anställd	3 900
	Allmänt PA-stöd	Personaladministration	Anställd	5 700
Ge Kommunikationstöd	Möta Kund Förvalta kommunikationsstöd Information	Kundcenter	Omsättning	25 500
		Förvalta www.lantmateriet.se och intranätet	Omsättning	6 300
		Ge intern och extern kommunikationsstöd	Omsättning	7 800
Ge IT-stöd	Utvecklingsstöd		Omsättning	8 600
			Summa	172 900

Figur 10. Lantmäteriets prismodell

Myndighetens erfarenheter av modellen är att den är enkel och relativt välfungerande. Den utmaning man möter är att det lätt blir komplexa budgetar som är svåra att kommunicera, vilket leder till mycket diskussion och en del frustration.

4.3. Region Stockholm

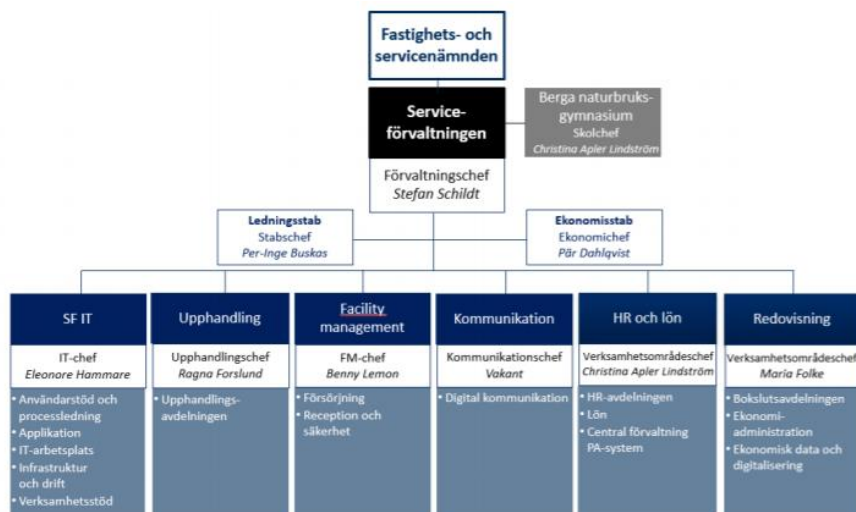
I Region Stockholm är det fastighets- och servicenämnden som, genom serviceförvaltningen, har i uppdrag att förse regionens nämnder och bolag med koncerngemensamma servicetjänster mot ersättning.

Etableringen av serviceförvaltningen inleddes 2019, och är fortfarande under utveckling. En del serviceproduktion sker fortfarande lokalt. Det återstår därför konsolideringsarbete innan förvaltningen fullt ut är den organisation den förväntas vara. Enligt regionfullmäktiges budget förväntas flytt av verksamheter pågå under åren 2021 – 2023. Under 2021 ligger särskilt fokus på övertagandet av verksamheten från



Stockholm läns sjukvårdsområde. Förvaltningens budgeterade omsättning för verksamhetsåret 2021 uppgår till 1,84 miljarder kronor.

Serviceförvaltningen består av ca 700 medarbetare och är organiserad i sju verksamhetsområden och två stabsfunktioner. Förvaltningen levererar tjänster till ett stort antal kunder inom IT-service, inköps- och upphandlingsstöd, Facility Management, löne-, personal- och redovisningsadministration samt tjänster inom digital kommunikation.



Figur 11. Organisationsschema för Region Stockholm

Serviceförvaltningens intäktsmodell är en beställar-utförarmodell som trots sin detaljrikedom och omfattning är ganska enkel och lätt att förstå. Prislistan innehåller ett begränsat antal tjänster per verksamhetsområde. Där vanligaste förekommande prisparametrarna är per år och per timme.

Verksamheten finansieras genom att nämnder och bolag betalar för de tjänster som förvaltningen erbjuder, och som de har valt att ansluta sig till. En bärande princip är att priset på en tjänst huvudsakligen ska sättas så att kunderna har möjlighet att påverka sin kostnad genom att variera användningen av tjänsten. Det ska även finnas incitament som styr mot effektiva priser.

Därtill strävar serviceförvaltningen efter att olika tjänster inte ska subventionera varandra, utan att värdet av varje tjänst ska ställas i relation till dess kostnad. Inför 2021 uppnås detta endast inom vissa utav verksamhetens områden, det gäller framför allt IT och i viss mån HR. Enligt en annan av intäktsmodellens principer får priserna för befintliga tjänster heller inte höjas med mer än 1,5 procent jämfört med föregående år.

Ett av serviceförvaltningens mål för 2021 är att nå en förbättrad uppföljning genom att införa tidredovisning för all den personal som idag inte tidsredovisar. Andra utvecklingsområden är bland annat:

- Att arbeta fram en gemensam kundfokuserad kultur med ett tydligt serviceideal och en ökad närhet till beställande förvaltningar och bolag
- En tydligare beskrivning av tjänster och prismodeller
- Ett systematiskt arbete med ständiga förbättringar som möjliggör bättre tjänster till ett lägre pris
- Ökad digitalisering och innovation för att minska kostnaderna



Under 2021 genomför regionens serviceförvaltning dessutom ett antal benchmark-aktiviteter för att besluta om vilken verksamhet som bäst genomförs i egen regi, och vilken verksamhet som eventuellt ska upphandlas i konkurrens.

4.4. Privata företag

Många privata företag har genom åren valt att fokusera på det som är deras kärnverksamhet. För att säkerställa kostnadssänkningar och effektivisering har man funnit andra sätt att erhålla flera typer av administrativa tjänster. De vanligaste är redovisning, lön och inte minst IT.

Av den anledningen har en tydlig och avgränsad marknad för administrativa tjänster etablerats. Denna outsourcingmarknad är under stark utveckling med nya paketeringar och etablering av nya nisch-tjänster. Antalet aktörer ökar över tid och marknaden blir alltmer konkurrensutsatt. Det är svårt att definiera en gemensam modell för denna marknad, men den har ändå ett antal tydliga kännetecken. Marknaden är påtagligt konkurrensutsatt och mycket kommersiell. Konkurrensen om kunderna är stark. Ett antal stora aktörer, i flera fall kopplade till de stora revisionsbyråerna, har etablerats.

Dessutom finns ett antal mindre nischade bolag, ibland sprunget ur IT-branschen. Tjänsterna som erbjuds är integrerade på så sätt att system och process oftast prissätts ihop. Leverantörerna har antingen egna systemlösningar, alternativt erbjuder kunderna tredjepartsprodukter.

Prismodellen bygger i sin helhet på marknadsbaserade priser i stark konkurrens, men det kan ibland vara svårt att göra korrekta jämförelser eftersom omfattningen hos olika leverantörer varierar. Se diagrammet till höger för en beskrivning av de olika komponenterna.

Eftersom utvecklingstakten är hög efterfrågar kunderna i allt större utsträckning partnerskap, där man baserat på fasta priser kommer överens om att dela framtida effektiviseringsvinster genom gemensamma effektiviseringsincitament. Tidredovisning för alla anställda är standard.

Avtalen som tecknas mellan leverantör och kund är omfattande och innebär ibland tidsödande förhandlingar. Det finns också, vilket inte är ovanligt avseende denna typ av tjänst, rätt eller fel ett visst "kollektivt missnöje" med leveranserna.

Automatisering, digitalisering och AI står högt upp på såväl leverantörernas som kundernas agendor.

Tjänst	Fast kostnad	Pris per styck	Pris per timme
Leverantörsfakturor	X	X	X
Kundfakturor	X	X	X
Löpande bokföring (inkl momshantering)	X		
Månadsbokslut	X		
Lön	X	X	
Utlägg		X	
Support			X

Figur 11. Prisstruktur privata företag



5. Fem knäckfrågor

Under intervjuarbetet och i de olika workshoparna utkristalliserades fem områden som förtjänade ett särskilt fokus. I detta kapitel för vi ett resonemang kring dessa. Vi återkommer även längre fram i rapporten med våra rekommendationer kopplat till samma fem knäckfrågor.

5.1. På väg mot fastare priser?

Vid ett flertal möten och intervjuer under projektets gång adresserades frågan kring graden av fasta priser i intäktsmodellen, med andra ord frågan om fler tjänster i förvaltningen skulle kunna prissättas enligt en fastprismodell. Det handlar särskilt om de obligatoriska bastjänsterna. I diskussionerna noterades det att detta blivit allt vanligare hos organisationer i omvärlden. Även serviceförvaltningen har tagit steg i den riktningen under de senaste åren.

I nuläget skiljer staden på kostnader för systemen som hanteras och administreras av SLK, och utförandet av arbetet i processerna som görs av serviceförvaltningen. Detta är på många sätt rationellt. I takt med att mycket av förändringsarbetet handlar om automatisering och digitalisering, finns dock tydliga fördelar med en tätare organisatorisk integrering av de olika kostnadsområdena. Med ett allt större inslag av digitala komponenter kan en övergång till mer fasta priser uppfattas som rimlig.

En förflyttning mot en större andel fasta priser skulle också skapa ett säkrare budgetunderlag för både kunder och leverantör. Samtidigt bör man fundera på om incitamenten för kunderna att effektivisera sin egen administration blir lägre om man påförs en större andel fasta avgifter. Dock kan ju, utöver obligatoriska tjänster i botten, tilläggstjänster i högre grad differentieras.

En differentierad modell driver dessutom de administrativa kostnaderna. Sammantaget menade man vid diskussionerna på workshopen att nuvarande prismodell, med sin komplexa utformning, skapar "onödigt" mycket arbete vid exempelvis fakturering. Orsaken är att statistikunderlag måste tas fram för att kunna fakturera. Med en större andel fasta priser skulle man kunna förenkla denna process. Således bör man betänka följande, som en deltagare under workshopen uttryckte: "Valfrihet har också en kostnad för staden". En tydligare fastprismodell skulle sammanfattningsvis medföra en minskad administration och ökad förutsägbarhet.

Det är framför allt inom verksamhetsområde Ekonomi och Kontaktcenter som man upplever dagens prismodell som komplex, med ett behov av en större andel fasta priser.



5.2. Hur skapa mer tydlighet i prissättningen?

En andra nyckelfråga är hur man kan skapa en modell som är enkel och begriplig både för kunderna, serviceförvaltningen, SLK och andra involverade. Om förståelsen är begränsad riskerar även acceptansen av, och nöjdheten med tjänsten, att bli låg.

Intäktsmodellen har under åren vuxit till sig i såväl komplexitet som detaljnivå. Detta har fått till konsekvens att mycket tid och energi går åt till att förklara de ingående komponenterna i olika fora och diskussioner. I huvudsak består dagens intäktsmodell av ett sammanhållet dokument som innehåller priser, processbeskrivningar, tjänstebeskrivningar, samt i vissa fall även serviceåtaganden. Detta skapar en otydlighet, en "rörighet" och en låg grad av förståelse. I många andra organisationer finns separata beskrivningar av tjänsterna, processerna, priserna och serviceåtaganden vilket upplevs ge en större grad av tydlighet i dialogerna.

Inledningsvis fanns det ett stort fokus på att via kronor och ören visa för förvaltningar och bolag att serviceförvaltningen successivt sänkte sina priser. Det var viktigt att motivera serviceförvaltningens existens med hjälp av denna redovisning.

Kanske är det så att modellen nu är så pass detaljerad pga. en avsaknad av bra uppföljningsmått för effektivitet, produktivitet m.m.? Är det möjligt att förenkla modellen och i stället ha en mer utvecklad uppföljning av serviceförvaltningens resultat både avseende mått på effektivitet, produktivitet, kvalitet och nöjdhet?

5.3. Självkostnad – på vilken nivå?

Det övergripande målet för serviceförvaltningen är att verksamhetens intäkter ska vara lika stora som dess kostnader. Med andra ord ska serviceförvaltningen i sin helhet gå +/- noll enligt förvaltningens uppdrag från kommunfullmäktige. Detta finns också formulerat i budgeten för 2021:

"Kommunallagens bestämmelser om självkostnad bör vara styrande vid all prissättning. Enligt kommunallagen får priset för en vara eller en tjänst avse kostnaderna för enbart denna klart urskiljbara tjänst. Ett lägre pris på en tjänst får inte kompenseras med ett för högt pris på en annan tjänst."⁸

Frågan är alltså vad som egentligen menas med "tjänst". Ska detta definieras som en grupp av paketerade tjänster som t.ex. erbjuds inom verksamhetsområde Ekonomi, eller är det avgränsade deltjänster som inlästa fakturor eller påminnelser som avses? Som vi ser det kan självkostnaden beskrivas och beräknas på några olika sätt i linje med nedanstående figur:

⁸ Stockholms stad, Budget 2021 – 2023. Kommunstyrelsens förslag, 2020



Serviceförvaltningen menar att självkostnadsprincipen inte bör gälla för långt ner på detaljnivå, utan att det snarare gäller att lyfta blicken. Processnivån, som exempelvis kundreskontra eller leverantörsreskontra inom verksamhetsområde Ekonomi, kan anses vara en lämplig nivå. Här torde det vara viktigt att stadens olika aktörer skapar en samstämmig uppfattning, så att framtida diskussioner kan undvikas.

Ett av argumenten för att skapa konsensus om detta är att effektiviseringar, t.ex. genom automation i en del av en process, gynnas av prissättningen inom samma process. Detta är inte fullt ut fallet idag då processerna riskerar att subventionera varandra.



Figur 12. Olika nivåer att beräkna självkostnad på

5.4. Hur styra rätt beteende – prismodellens roll?

En fjärde fråga avser i vilken utsträckning prismodellen fungerar effektivt för att styra beteenden. Vid workshoparna och i intervjuerna framgick det att det både finns bra och dåliga erfarenheter av detta.

Det föreföll finnas god samstämmighet kring att "beteendeprijsättning", dvs. en högre transaktionsavgift vid "oönskade beteenden" (exempelvis påminnelser) inte ger den effekt och styrning som önskas. Kunderna ser exempelvis inte detta som en kännbar kostnadsökning utan förefaller i stället vara beredda att ta kostnaden. Förvaltningen upplever även att kunderna inte alltid har en fullständig bild av det totala beloppet man betalar för det "oönskade beteendet". Det kan även här finnas en negativ effekt i och med en ökande administration hos såväl kund som hos serviceförvaltningen. Dessa kan förta eventuella positiva effekter i form av förbättrat beteende.

Alternativet är att i stället arbeta mer intensivt med information och dialog med fokus på effekterna på totalnivå. Exempelvis skulle serviceförvaltningen kunna informera ekonomichefen hos en kund att ett specifikt merarbete i en process kostar dennes förvaltning 1,5 mkr på årsbasis, och därmed komma i verklig dialog kring förändring av hanteringen hos kunden. En sådan helhetsdialog skulle kunna leda till mer positiva effekter.

Som resultatenheter är det således nödvändigt att lägga samma fokus på styrning av intäktssidan som på styrning av kostnadssidan, även när det gäller effekterna av felaktigt kontra rätt beteende.

5.5. Hur säkerställa fokus på kostnadseffektivitet i staden?

I linje med utvecklingen inom stora delar av näringslivet och den offentliga sektorn är huvudsyftet med bildandet av serviceförvaltningar, shared-servicecenters och en extern outsourcing-marknad att skapa effektivitet, produktivitet och inte minst sänkta



kostnader för den administrativa servicen. Som vi uppfattat var detta också syftet med bildandet av serviceförvaltningen. Man har i detta avseende kommit en bra bit på väg, och bara genom att samla de administrativa resurserna på ett och samma ställe har betydande skalfördelar realiserats. Detta kunde vi också notera i den genomförda enkäten där förvaltningarna i sina enkätsvar menade att serviceförvaltningen avlastar dem med viktiga administrativa uppgifter, och därmed bidrar till deras effektivitet och fokus på kärnverksamheten.

Kostnadseffektivitet och produktivitet skapas inte endast i den utförande enheten. Med stadens upplägg uppstår de administrativa kostnaderna hos flera olika enheter - SLK, serviceförvaltningen, och inte minst hos kunderna. För att kunna klara en "verklig" styrning av kostnaderna måste alla dessa delar analyseras och följas upp. Idag finns det, som i alla organisationer, en risk att genomförda effektiviseringar hos en del i organisationen äts upp av ökade kostnader och administration hos andra delar. Gemensamma ansatser behöver därför ofta initieras och genomföras. Vi kan se tendenser till att man även i mer löst sammanhållna kund-/leverantörsförhållanden inför olika partnerskapsmodeller, där man med hög grad av transparens delar på effektivitetsvinster. Kanske kan återkommande business-case per kund behöva genomföras vid olika typer av investeringar?

Det är också centralt att ta fram och aktivt arbeta med kompletterande nyckeltal för hela staden avseende effektivitet, produktivitet och kvalitet. Ett större program skulle kunna vara att planera för ett digitaliseringslyft, dvs. att ta nästa steg i digitaliseringen av de administrativa processerna i staden.



6. Verksamhetsområde Ekonomi

Verksamhetsområde Ekonomi är serviceförvaltningens största avdelning, och hade under år 2020 intäkter på ca. 79 miljoner kronor. Av förvaltningens totala intäkter motsvarar detta 31%. Avdelningen har totalt 105 anställda, och är uppdelad i fyra enheter. De fyra enheterna är kundreskontra, leverantörsreskontra, hyresadministration/avgiftshantering samt systemförvaltning/redovisning.

6.1. Tjänster

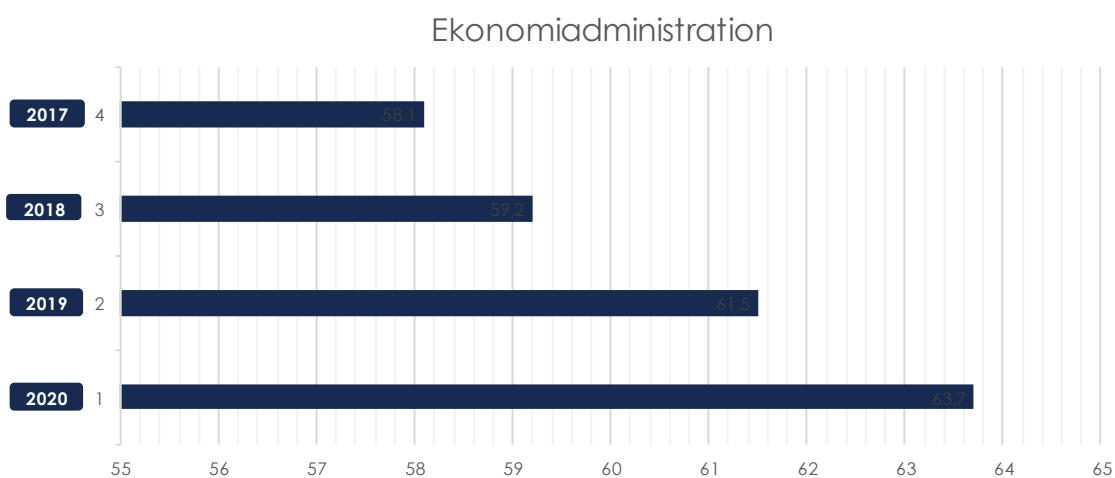
Avdelningen erbjuder obligatoriska bastjänster i form av kundreskontra, leverantörsreskontra, kassa och bank, systemförvaltning, hyresadministration samt avgiftsadministration. Därtill erbjuds tilläggstjänsten så som löpande redovisning som är frivillig.

Verksamhetens största volymer finns inom kund- och leverantörsreskontra. Med dessa tjänster erbjuder verksamhetsområde Ekonomi bland annat stöd i hanteringen av bokföring och fakturering. Tjänsten kassa och bank stöttar i bokföringen av in- och utbetalningar och tjänsten systemförvaltning hanterar frågor kring stadens ekonomisystem Agresso. Hyresadministration stöttar i att administrera andrahandsuthyrning till brukare, medan tjänsten avgiftsadministration hanterar avgifter kopplat till förskola och fritidsverksamhet. Avdelningen hanterar dagligen mellan 500–700 mejl med frågor och underlag samt ca. 2000 telefonsamtal per månad.

Den frivilliga tilläggstjänsten löpande redovisning stöttar bland annat i hanteringen av redovisning och rapportering, inklusive bokslut.

6.2. Kostnadsutveckling

Kostnadsutvecklingen för serviceförvaltningens ekonomiadministration har som framgår av bilden nedan ökat under de senaste fyra åren. År 2020 uppgick avdelningens kostnader till 63,7 miljoner kronor. Det motsvarar 25% av förvaltningens totala kostnader samma år.



Figur 13. Kostnadsutveckling för verksamhetsområde Ekonomi 2016 – 2020⁹

Avdelningen har arbetat med kostnadssidan för att nå en så slimmad organisation som möjligt, och för att vara proaktiv inför volymminskningar. Exempelvis har man minskat budgeterat antal årsarbetare från 112,54 (2019) via 106,06 (2020) till årets budgeterade 95,34 (2021).

6.1. Prisstruktur

I diagrammet nedan illustreras prisstrukturen för verksamhetsområde Ekonomi. Diagrammet visar att de tre obligatoriska bastjänsterna leverantörsreskontra, kundreskontra och hyresadministration prissätts styck- eller timvis och står för huvuddelen av verksamhetens intäkter. Dessa tjänster genererar 50,4 miljoner kronor per år vilket motsvarar 63,3% av verksamhetens totala intäkter. Av dessa tre tjänster står tjänsten leverantörsreskontra för den största intäktskällan på 23,4 miljoner.

⁹ Serviceförvaltningen, uppgifter från ekonomiansvarig



Tjänst	Obligatoriskt (nycklat)	Obligatoriskt (st/tim)	Tilläggstjänster
Leverantörsresekontra		23,4	2,1
Kundreskontra		21,3	0,2
Kassa och Bank	9,5		
Löpande redovisning			4,5
Systemförvaltning	4,9		0,2
Hysesadministration		5,7	0,3
Avgiftsadministration	6,9		0,3
Totalt	21,3	50,4	7,6
Procentuellt	26,8 %	63,6 %	9,5 %

Figur 14. Struktur för verksamhetsområde Ekonomi år 2020¹⁰

Utöver dessa tre tjänster har bastjänsterna kassa och bank, systemförvaltning och avgiftsadministration fasta kostnader som nycklas ut. Dessa genererar totalt 21,3 av verksamhetens 79,3 miljoner kronor i intäkter.

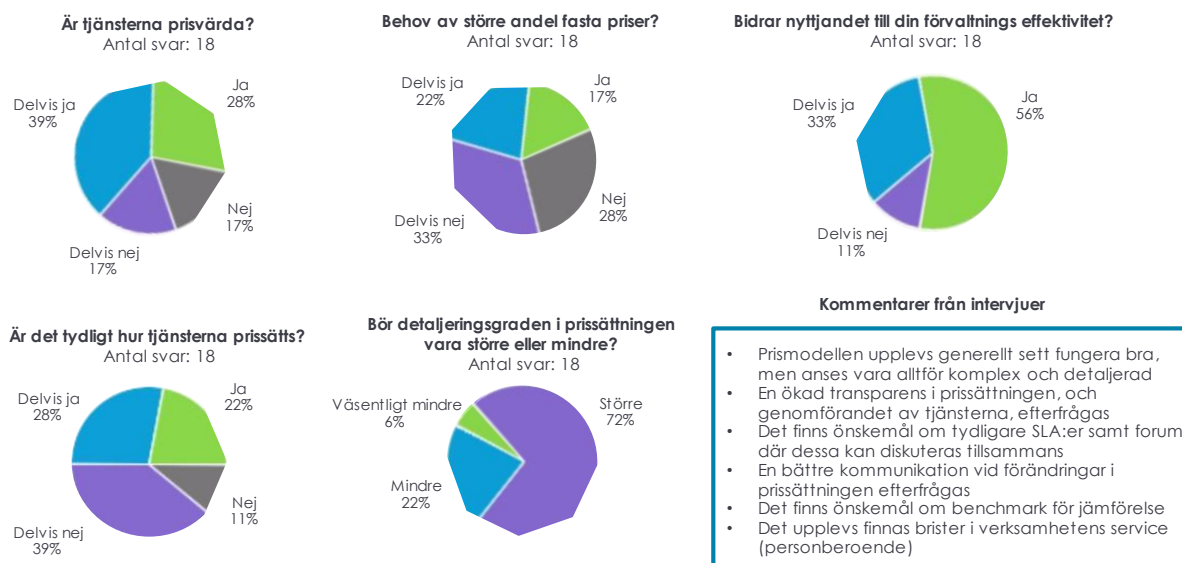
Tilläggstjänsterna, exempelvis stöd i löpande redovisning och hyresadministration, prissätts styck- eller timvis och står för den mindre andelen av verksamhetens intäkter på 7,6 miljoner kronor per år. Dessa har dock ökat de två senaste åren då de under 2018 genererade ca 5 miljoner kronor.

Intressant att konstatera är att prismodellen för bolagen förefaller enklare och mer attraktiv än motsvarande modell för förvaltningarna. För bolagen bygger modellen på att man format paket av tjänster som man erbjuder i en trappa baserat på olika volymer. Detta kan vara något att dra erfarenhet av för de framtida erbjudandena till förvaltningarna.

6.2. Kundernas behov och erfarenheter

Kundernas syn på serviceförvaltningens verksamhetsområden kartlades genom en enkät och de intervjuer som genomfördes med kundrepresentanter. I figuren nedan har enkät- och intervju svaren sammanfattats för verksamhetsområde Ekonomi.

¹⁰ Serviceförvaltningen, uppgifter från ekonomiansvarig



Figur 15. Sammanställning av kundernas syn på verksamhetsområde Ekonomi

Över lag tycks kunderna vara nöjda med verksamhetsområde Ekonomi. 67% svarar ja eller delvis ja på frågan om de anser att verksamhetens tjänster är prisvärda. Ett annat positivt resultat är att 89% tycker att nyttjandet av tjänsterna bidrar till den egna förvaltningens effektivitet.

På frågan om det finns ett behov av en större andel fasta priser svarar 61% nej eller delvis nej vilket innebär att majoriteten av de svarande är nöjda med den nuvarande situationen. En förhållandevis stor andel på 39% ser dock ett behov av en större andel fasta priser.

Huruvida det är tydligt hur verksamhetens tjänster prissätts är svårt att tolka då hälften av de svarande anser att det är tydligt, medan resterande menar att det tvärtom inte är tydligt hur tjänsterna prissätts. Därtill anser en stor majoritet på 72% att detaljeringsgraden i prissättningen bör vara större.

I intervjuerna med kundrepresentanterna är uppfattningen även där att verksamhetens prismodell generellt sett verkar fungera bra. Den anses dock vara alltför komplex och detaljerad, och en ökad transparens i prissättningen efterfrågas. Vid förändringar i prissättningen efterfrågar kunderna dessutom en bättre kommunikation från förvaltningens sida. Därtill framkommer det önskemål om införandet av tydligare SLA:er samt forum där dessa kan diskuteras.

Det bör även nämnas att enstaka kunder upplever svagheter i verksamhetens servicegrad. Man är dock noga med att påpeka att detta till stor del är personberoende, dvs. beror på vem inom verksamheten man pratar med.



6.3. Sammanfattande utmaningar

En grundläggande utmaning enligt den bild vi fått är att dagens intäktsmodell inte förefaller stärka stadens förmåga att sänka den totala kostnaden. Egentligen har inte förvaltningarna några större möjligheter att påverka volymerna, vilket ju är en av de viktigaste avsikterna med en modell med volymbaserade priser. Detta gäller även de "styrande" priserna, dvs. den extra debitering som sker för tilläggshantering med manuella moment som exempelvis makulering av faktura och kronofogdehantering. Även serviceförvaltningen bedömer att det i huvudsak är andra åtgärder, som dialog och kommunikation, som bidrar till ett ändrat beteende i förvaltningarna.

Prissättningen uppfattas som svåröverskådlig av såväl kunder som internt i serviceförvaltningen. Tilläggshantering ingår i obligatoriska tjänster och är inte valbart utan tillkommer för de förvaltningar som har hanteringen. Tilläggstjänster är dock helt frivilliga, där principen är självkostnad.

För serviceförvaltningen är ett viktigt mål att ha en budget i balans och kontroll på kostnaderna. Detta får till följd att intäktsmodellen tar sin utgångspunkt i förvaltningens resurser och kostnader. Här kan man teoretiskt tänka sig att fokus blir på att säkra intäkterna snarare än att sänka kostnaderna. Det förefaller dock inte vara någon större utmaning i dag då avdelningen har genomfört tydliga besparings- och effektiviseringsinsatser.

Därtill behöver obalanser i prissättningen rättas till. Serviceförvaltningens bedömning är att priserna på leverantörs- respektive kundreskontra och hyresadministration inte fullt ut svarar mot kravet på självkostnad. I dagsläget är leverantörsreskontra överprissatt och kundreskontra och hyresadministration underprissatt. Bakgrunden till detta är att man historiskt haft denna obalans, vilken har varit svår att ändra.

Utvecklingsarbete hindras delvis genom en komplicerad ansvarsfördelning där systemförvaltningen och ansvaret för stadens ekonomiprocesser ligger på SLK medan förvaltningen ansvarar för sina processer. Stundom finns, som vi uppfattat det, tendenser till interna "stuprör". Det finns även begränsade resurser i budget för utvecklingsinsatser.

Varken serviceförvaltningen eller SLK har i dag ett bra underlag för extern benchmarking, dvs. möjlighet att se över vad motsvarande tjänster kostar i andra likartade organisationer. Detta skulle kunna vara till nytta vid diskussioner kring effektivisering och prissättning.

Kunderna är som framgått ovan generellt mycket nöjda med förvaltningens tjänster inom detta område. Samverkan med kunderna behöver dock utvecklas för att skapa större förståelse och dynamik i prissättningen.

Beträffande utveckling av stadens ekonomiprocesser föreslår vi att man initierar ett gemensamt utvecklingsarbete där förvaltningen, processägare och kunderna ingår. Här kommer naturligt nästa steg i digitaliseringen av processerna vara en väsentlig del.



6.4. Förslag till utveckling av intäktsmodellen

Det viktigaste förslaget till förändring av intäktsmodellen för ekonomitjänsterna är att ändra prissättningen av de nuvarande bastjänsterna kundreskontra, leverantörsreskontra och hyresadministration till fasta kostnader som nycklas ut till förvaltningarna. Här kan man även välja nycklar som är något enklare än dagens praxis inom staden. Det går att överväga om man rent av kan gå så långt som i fallet med Lantmäteriet, där fördelningen enbart sker efter omsättning.

Den andra förändringen vi föreslår är att rensa upp i floran av tjänster inom tilläggshantering och tilläggstjänster. Troligen kostar det i dagsläget mer att administrera detta än nyttan det skapar. Dessa tjänster skulle i stället kunna ingå i de större baspaketen. Syftet med "beteendepriissetning" är att säkerställa att förvaltningarna utnyttjar system och processer på det mest effektiva sättet, och enligt de standardiserade processer som tagits fram. Vi föreslår att en fördjupning i de olika tilläggshanterings- och tilläggstjänsterna genomförs. Detta skulle exempelvis kunna resultera i att en del av de nuvarande tilläggstjänsterna blir obligatoriska och att tilläggshantering hanteras via nyckling.

Om man eliminerar denna typ av prissättningsmekanism kan det ändå finnas goda skäl till att skapa medvetenhet om vad avvikelser från standard verkligen kostar. Vi tror därför att man i en framtida användning av fördelningsnycklar bör väga in kundens avvikelse från standard i fördelningen. Den dialog som därmed kan skapas avseende hur mycket avvikelser totalt kostar för kunden blir mer givande än i dagsläget. Denna typ av justering av fördelningsnycklar förekommer redan i dagsläget och upplevs fungera bra.

I samband med dessa större principiella förändringar bör man närmare analysera och löpande följa de verkliga kostnaderna för tjänsterna. Detta blir extra viktigt om man vill använda ett fast pris och fördelningsnycklar. Med en förbättrad kontroll kan man hamna rätt vad gäller prisnivåerna, men också hantera de ovan nämnda obalanserna mellan exempelvis kund- och leverantörsreskontra. En utökad och breddad tidredovisning skulle enligt Governos erfarenheter kunna möjliggöra detta.



7. Verksamhetsområde Lön och Pension

Löne- och pensionsadministrationen är med intäkter på strax över 50 miljoner kronor 2020 serviceförvaltningens näst största tjänsteområde. Avdelningen har 65 medarbetare där merparten av dessa är lönehandläggare. Därutöver finns fyra pensionshandläggare, tre enhetschefer, två verksamhetsutvecklare och en controller. Avdelningen är organiserad i tre enheter med ca 20 medarbetare vardera.

7.1. Tjänster

De tjänster avdelningen erbjuder är en obligatorisk bastjänst i form av löne- och personaladministration. Denna tjänst innebär administration av lönegrundande uppgifter, arbetsgivarintyg, intyg om anställning och inkomst, rekvisering av ersättning av särskilt högriskskydd från Försäkringskassan samt administration av ålders- och efterlevandepension och avtalsförsäkringar. Dessutom beräknas anställningstid för hedersbelöning till anställda. I bastjänsten ingår en omfattande informationsverksamhet, dvs. att lämna allmän info till stadens nämnder och medarbetare. Totalt rör det sig om upp emot 10 000 samtal per månad.

Till bastjänsterna tillkommer viss tilläggshantering, exempelvis manuell hantering av underlag som inkommit efter tidsplanens datum, akuta löneutbetalningar, rättning av redan registrerade uppgifter etc.

Man har även vissa valfria tilläggstjänster. Här kan det handla om systemadministration, dvs. underhåll av roll- och organisationsregister samt utbildning i smart lönehantering och liknande tjänster.

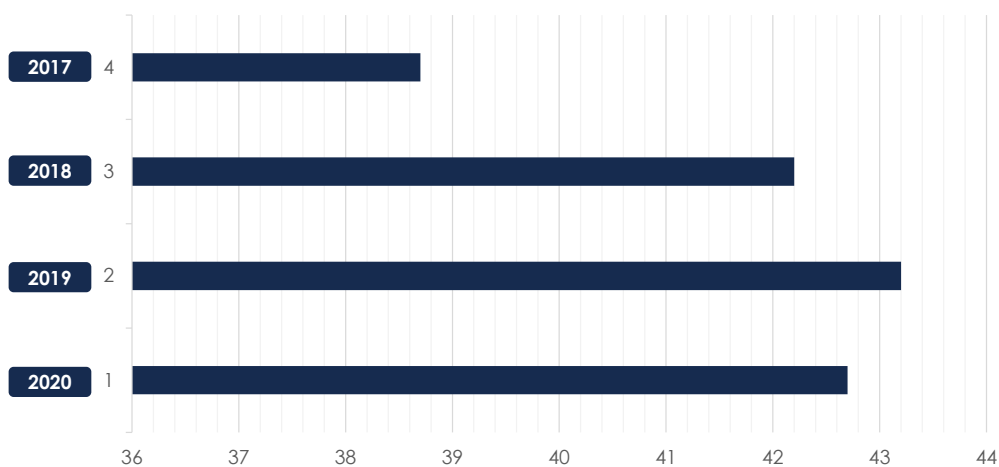
7.2. Kostnadsutveckling

Avdelningen hade 2020 kostnader på 42,7 miljoner kronor. Detta innebar en minskning såväl i relation till budgeten för året, som jämfört med föregående år.

Om man ser på kostnadsutvecklingen över de senaste fyra åren, dvs. 2017 – 2020 har kostnaderna som framgår av bilden nedan ökat något mer än inflationen dessa år.



Lön och pension



Figur 16. Kostnadsutveckling för verksamhetsområde Lön och pension 2016 – 2020¹¹

Intäkterna ökade med 1,1 miljon kronor och hamnade på 56,3 jämfört med 55,2 miljoner kronor under 2019.

7.3. Prisstruktur

Prisstrukturen framgår av tabellen nedan. Vi kan där se att de obligatoriska bastjänsterna prissätts styckevis, dvs. med en viss summa per anställd och månad. Under föregående år, och i år, ligger det beloppet på 53,50. När förvaltningen startade år 2007 låg motsvarande pris på 70 kr per anställd och månad. Man har således haft en viss minskning av priset över åren.

¹¹ Serviceförvaltningen, uppgifter från ekonomiansvarig



Tjänst	Fördelat/nycklat	Obligatoriskt (st/tim)	Tilläggstjänster
Bastjänst		34,7	
Tillkommande hantering		16,6	
Tilläggstjänster			1,3
Totalt	0	51,4	1,3
Procentuellt	0,00 %	97,47 %	2,53 %

Figur 17. Prisstruktur för verksamhetsområde Lön och pension år 2020¹²

Bastjänsterna genererar således intäkter på 34,7 miljoner kronor per år. Den tillkommande hanteringen å sin sida står för en ansenlig summa, med andra ord 16,6 miljoner kronor. Huvuddelen av detta kan karakteriseras som "onödig" manuell hantering som skapas då kunderna inte haft möjlighet att lösa frågorna via de digitala ordinarie lösningarna. Dessutom ingår hantering av hedersbelöningar på 3,6 miljoner kronor. Denna tilläggshantering prissätts antingen med ett fast pris per ärende, eller i vissa fall med ett pris för den tid det tar att lösa frågan.

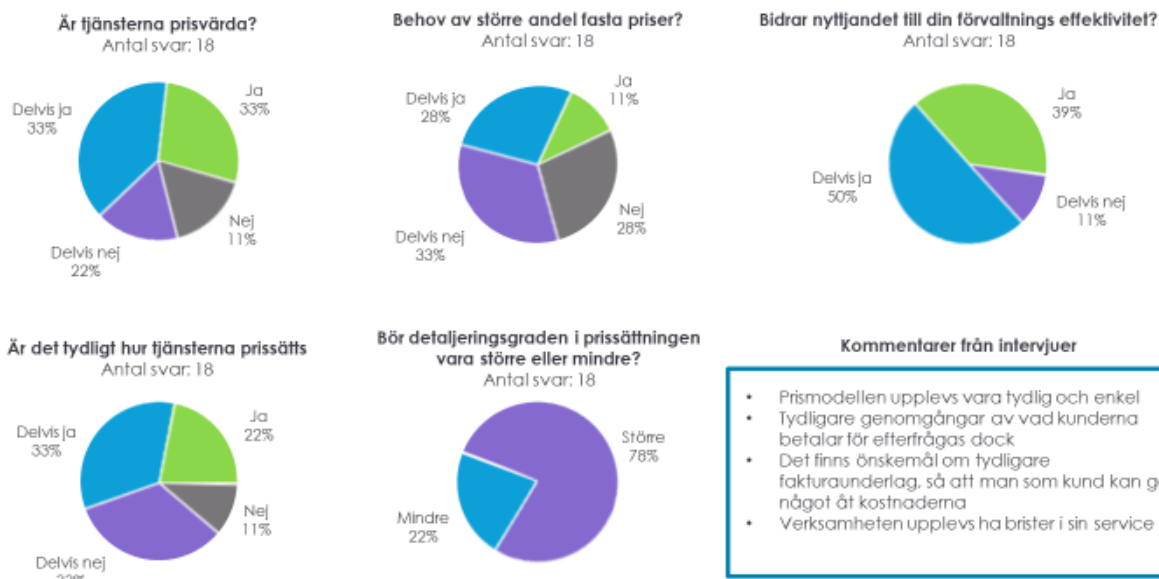
Tilläggstjänsterna omfattar en blygsam del av verksamheten på 1,3 miljoner kronor, dvs. 2,5 % av de totala intäkterna. Här sker prissättningen antingen genom ett pris per timme, alternativt per deltagare och utbildningstillfälle.

7.4. Kundernas behov och erfarenheter

Kartläggningen av kundernas syn på verksamheterna Lön och pension kartlades, precis som för verksamhetsområde Ekonomi, genom en enkät och ett mindre antal intervjuer. Då såväl intervjuer som enkät primärt vände sig till ekonomichefer eller motsvarande, kan deras bild av verksamhetsområde Lön och pension vara begränsad. Vi har dock uppfattat att flera av dessa ekonomichefer har samtalat med sina specialiserade kollegor på förvaltningen för att få en tydligare bild av förvaltningens erfarenheter.

Vi har i figuren nedan sammanfattat enkät- och intervju svar.

¹² Serviceförvaltningen, uppgifter från ekonomiansvarig



Figur 18. Sammanställning av kundernas syn på verksamhetsområde Lön och pension

Av enkätsvaren framgår att huvuddelen dvs. 67% svarar ja eller delvis ja på frågan om de anser att verksamhetens tjänster är prisvärda. En mindre del (33%) har en mer negativ bild. Vad gäller frågan om man vill ha en större andel fasta priser var 38% positiva medan majoriteten verkar vara nöjda med nuvarande situation.

En glädjande siffra är att 89%, tycker att serviceförvaltningen inom detta område bidrar till den egna förvaltningens effektivitet. Vad gäller tydligheten i prissättningen är bilden blandad. Strax över hälften (55%) tycker att den är tydlig medan övriga inte delar den uppfattningen.

I intervjuerna framkom att man upplever prissättningen som tydlig och enkel. Man önskar dock mer information kring vad man egentligen betalar för, t.ex. genom tydligare fakturaunderlag så att de som kunder kan agera på den information som finns där. Det ska också noteras att några av kunderna ibland upplever att servicekänslan hos förvaltningens medarbetare inom detta område inte alltid är den bästa. Det förefaller här finnas individuella variationer i hur medarbetarna agerar.

7.5. Sammanfattande utmaningar

Grundpriset på 53,50 upplevs lågt i jämförelse med andra verksamheter. Dock tillkommer systemförvaltning som debiteras förvaltningarna från SLK i särskild ordning. Det är här inte helt enkelt att göra jämförelser då man räknar på olika sätt.

Det finns en omfattande manuell hantering (pinning) av tillkommande hantering och tilläggstjänster som tar en hel del tid. Frågan är om kostnaden för detta balanseras av de förväntade nyttorna.



Utvecklingen av processer och arbetsätt hindras genom komplicerad ansvarsfördelning då ansvaret för systemförvaltningen ligger på SLK, liksom det övergripande ansvaret för processerna inom detta område. Det finns inte heller något större utrymme i avdelningens budget för att kunna genomföra utvecklingsarbete.

Vi upplever därtill att den verksamhetsmässiga dialogen behöver förbättras, exempelvis i verksamhetsrådet och andra samverkansfora.

Det skulle vara av värde att i ännu större utsträckning ta tillvara stordriftsfördelar genom att låta verksamheten växa, exempelvis genom att bredda kundbasen mot bolagen. Detta försvåras dock av att man i dagläget endast har kunskap och erfarenhet av ett begränsat antal kollektivavtalsområden.

I dag har verksamhetsområdet ett delvis ålderdomligt systemstöd vilket begränsar effektiviteten. Här pågår dock en uppgradering till ett nytt ärendehanteringssystem. Ett stort antal telefonsamtal (ca 10 000/månad) indikerar också att digitalisering behöver stärkas i staden som helhet.

7.6. Förslag till utveckling av intäktmodellen

Vår bild är att det egentligen inte finns några större behov av att modifiera intäktmodellen på detta område. I stora drag förefaller den fungera väl. Några mindre förändringar kan det dock vara lämpligt att överväga.

Grundpriset på 53,50 kr per medarbetare och månad förefaller i och för sig ligga på en lämplig nivå. Man kan dock fråga sig vilken skillnad det skulle medföra om man för detta område i stället ser det som en fast kostnad som nycklas ut i förhållande till antal medarbetare. Detta skulle kunna skapa viss ökad stabilitet och säkerhet i förvaltningen, samtidigt som kunderna inte skulle märka någon större skillnad.

I samband med en sådan förändring skulle man också kunna överväga att inkludera fler av den så kallade tilläggshantering i grundpriset. Vi är tveksamma till om den "styrande" effekten av dessa priser är särskilt stark. Kanske kan man uppnå detta genom en bättre kommunikation och dialog med kunderna. Sannolikt skulle även den administrativa hanteringen, och därmed kostnaden, minska.

Med en modernare långsiktig systemlösning möjliggörs även en starkare automatisering av en stor del av tjänsteutbudet.



8. Verksamhetsområde Kontaktcenter

Kontaktcentret (KC) är den tredje största avdelningen i serviceförvaltningen och hade under 2020 intäkter på ca. 50 miljoner kronor. Avdelningen har 82 medarbetare varav majoriteten arbetar inom själva KC. Därutöver finns 8 – 10 webbredaktörer som säljer tjänster på konsulttjänstbasis.

Organisationen består av fyra enheter - en enhet för Äldre direkt, en enhet för skola, förskola, vårdnadshavaresupport och e-tjänster, en enhet för funktionshinderfrågor, kulturskola m.m. samt en teknisk enhet med ansvar för exploateringsfrågor, parkering- och trafik, serveringstillstånd osv.

8.1. Tjänster

Verksamhetsområde Kontaktcenter tillhandahåller ett antal obligatoriska bastjänster, bland annat Äldre direkt, Funktionshinder samt Kontaktcentertjänst för förskola/skola. En annan obligatorisk bastjänst är e-tjänstsupport där vägledning till stadens e-tjänster samt support gällande handhavande av e-tjänsten ingår. Varje e-tjänsteärende debiteras respektive e-tjänstägare. Stockholm Direkt är också en obligatorisk bastjänst som besvarar samtal från invånare som inte hittar rätt kontaktuppgifter till aktuell verksamhet inom staden. Även samtal som växel inte kan koppla fram direkt till respektive förvaltning hanteras. Motsvarande hantering sker för e-postmeddelanden från invånare som inte hittar rätt information eller kontaktuppgifter. Avdelningen hanterar ca. 450 000 ärenden per år.

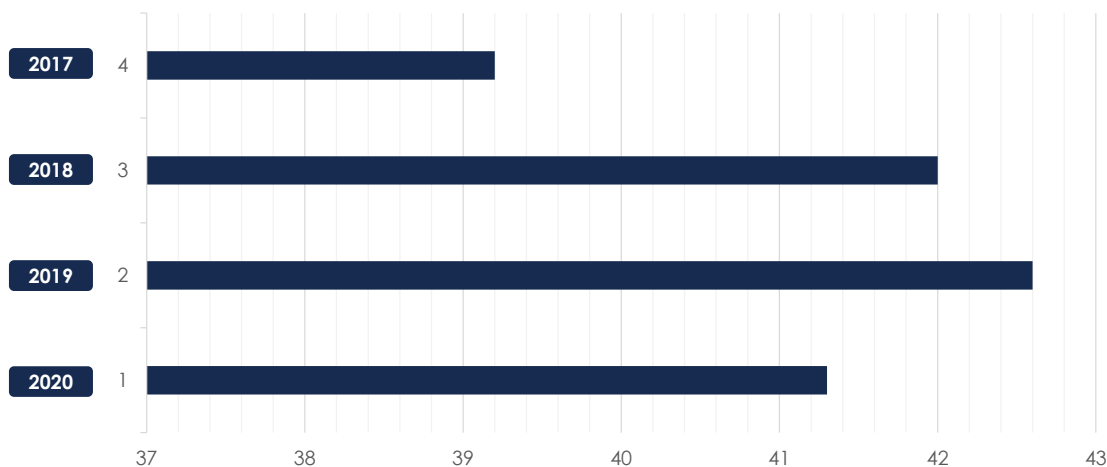
Avdelningen har ett stort antal tilläggstjänster som offereras förvaltningarna i särskild ordning. Tjänsterna innebär att lämna information och vägledning via telefon och e-post. Det kan även ingå att svara på fakturafrågor och, i förekommande fall, guidning i e-tjänst till medborgare och företag. Detta handlar exempelvis om tjänsterna boendeparkering och parkering för rörelsehindrade. Webbredaktörstjänster är en annan typ av tilläggstjänst som t.ex. omfattar utbildning i samarbetsytor, konstruktion av samarbetsytor, uppdatering samt underhåll av webbsidor på stadens intranät och hemsida.

8.2. Kostnadsutveckling

Avdelningen hade 2020 kostnader på 41,3 miljoner kronor. Detta innebar en minskning i såväl relation till budgeten för året som jämfört med föregående år.



Kontaktcenter



Figur 19. Kostnadsutveckling för verksamhetsområde Kontaktcenter 2016 - 2020¹³

Minskningen 2020 kan förklaras av att volymerna minskade i samband med pandemin. Intäkterna minskade exempelvis med 1,6 miljoner kronor jämfört med 2019. Avdelningen har därför reducerat personalstyrkan något under året.

8.3. Prisstruktur

Verksamhetsområde Kontaktcenter har en relativt komplicerad prisstruktur. Orsaken är till stor del att man har ett stort antal tjänster av olika karaktär.

De stora obligatoriska bastjänsterna som exempelvis Äldre direkt har dels ett fast pris som nycklas ut, dels ett rörligt pris per ärende som exempelvis handlar om att informera eller ta emot klagomål. Det rörliga priset per ärende är ett "standardpris" på 68,50 kronor. Motsvarande gäller även för funktionshinder och förskola/skola. Vår uppfattning är att det finns en stor variation i hur mycket tid olika ärenden tar att hantera.

Stockholm Direkt är å andra sidan en obligatorisk bastjänst med en fast kostnad som nycklas ut. E-tjänstsupporten är i motsats helt transaktionsstyrd med en kostnad på 100 kr/st. vilken debiteras respektive e-tjänstägare.

¹³ Serviceförvaltningen, uppgifter från ekonomiansvarig



Tjänst	Fördelat/nycklat	Obligatoriskt (st/tim)	Tilläggs tjänster
Äldre direkt	8,4	6,5	
Funktionshinder	2,7	1,3	
Förskola/skola	6,2	3,2	4,3
E-tjänstsupport		0,8	
Stockholm Direkt	1,8		
Godman, överförmyndare			3,0
Webb och kommunikation			3,3
Support vårdnadshavare skolplattformen			2,0
Parkering Rörelsehindrade			2,0
Boendeparkering			4,5
Övrigt			2,3
Totalt	19,0	11,8	21,4
Procentuellt	36,47 %	22,59 %	40,94 %

Figur 20. Prisstruktur för verksamhetsområde Kontaktcenter år 2020¹⁴

Tilläggs tjänsterna som exempelvis boendeparkering hanteras enligt särskilda överenskommelser, och normalt sett med en kostnad per ärende.

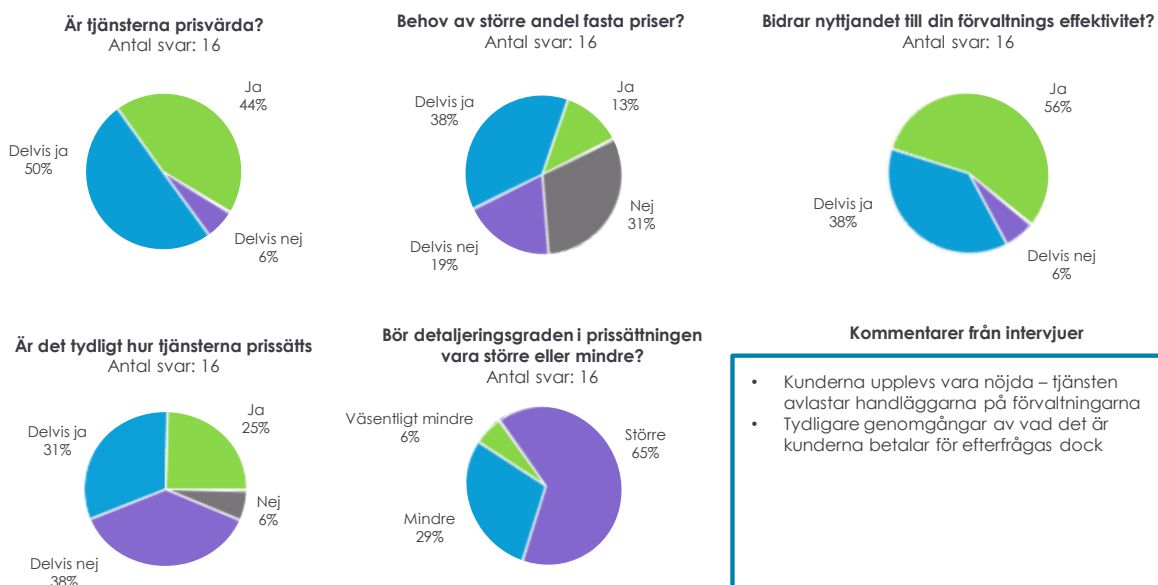
Intressant för övrigt är att tilläggs tjänsterna står för 40,9 % av avdelningens intäkter, vilket är betydligt mer än de andra jämförda avdelningarna i förvaltningen.

8.4. Kundernas behov och erfarenheter

Kartläggningen av kundernas syn på verksamheten inom kontaktcenter gjordes med en enkät till alla förvaltningar samt med intervjuer med ett mindre antal personer. Såväl enkäten som intervjuer riktade sig till ekonomicheferna inom respektive förvaltning.

Av enkät- och intervju svaren framgår att kunderna, dvs. förvaltningarna, är nöjda med de tjänster som kontaktcenter erbjuder. I enkäten har exempelvis 94 % svarat ja eller delvis ja på frågan om man anser att avdelningens tjänster är prisvärda.

¹⁴ Serviceförvaltningen, uppgifter från ekonomiansvarig



Figur 21. Sammanställning av kundernas syn på verksamhetsområde Kontaktcenter

Vad gäller frågan om fasta priser är uppfattningen delad. 50% har svarat ja eller delvis ja på frågan om andelen fasta priser bör öka medan en lika stor andel svarat att de inte ser något sådant behov.

Uppenbarligen sätter man stort värde på att få förvaltningens avlastning i dessa typer av frågor. Inte mindre än 94% har svarat ja eller delvis ja på frågan om detta bidrar till den egna förvaltningens effektivitet. Hur man uppfattar tydligheten i prissättningen varierar dock mer, där 44 % av de svarande önskar mer tydlighet medan övriga verkar vara nöjda. En majoritet (65%) önskar större detaljeringsgrad i prissättningen.

Vid intervjuerna framkom det att kunderna förefaller vara relativt nöjda med förvaltningens arbete på detta område. Inte minst ser man stort värde i att man får avlastning i dessa typer av frågor och därmed kan koncentrera sig på sina kärnfrågor.

Några pekade dock på att man gärna skulle vilja ha tydligare genomgångar av vad man betalar för och hur kostnaderna för den egna förvaltningen uppstår.

8.5. Sammanfattande utmaningar

Avdelningen har ett brett tjänsteutbud vilket också medför en differentierad prissättningsmodell som är svår för såväl kunden som förvaltningen att överblicka.

Prisnivåerna har årligen justerats med hänsyn till kostnadsutveckling och hur efterfrågan och tjänsteutbud har växt. Även om prisnivåerna vid en översiktlig jämförelse kan tyckas rimliga behöver avdelningen säkerställa att man hamnat rätt genom mer genomarbetade kostnads kalkyler. Det kan vara så att vissa tjänster subventioneras



andra. Att säkerställa en rättvis kostnadsbild för de olika tjänsterna känns därför angeläget.

Avdelningen upplever i dagsläget att stadsdelarna inte tar till sig den återkoppling som förvaltningen ger. Detta torde försvåra det viktiga effektiviseringsarbetet för hela staden, och inte minst för stadsdelarna.

Detta är också en indikation på att det finns behov av att utveckla samverkan i relation till kunderna/stadsdelarna med syfte att avlasta dessa och ytterligare reducera stadens kostnader.

Avdelningen har moderniserats under de senaste åren men det torde finnas behov av att införa vassa digitala verktyg. Här finns mycket att inspireras av om man studerar likartade organisationer.

8.6. Förslag till utveckling av intäktsmodellen

Frågan är om man i ännu högre grad skulle kunna övergå till fasta priser som nycklas ut och i större utsträckning görs obligatoriska. Ett exempel är Äldre direkt där enbart 7 av 13 stadsdelsförvaltningar använder tjänsten idag. En sådan förändring har exempelvis skett inom tjänsten förskola/skola där det fasta priset höjts och numera inkluderar generella ärenden som tidigare fakturerats per styck. Detta har som vi uppfattat det mottagits positivt av kunderna. I detta sammanhang kan man också överväga möjligheterna att lägga ihop tjänsterna i lite större paket.

Här kanske man också kan se om det skulle gå att använda mer gemensamma och generella nycklar, inte minst för verksamhet som avser stadsdelarna.

För att säkerställa att man hamnar rätt vad gäller prisnivåerna vore det av värde att göra närmare kalkyler vad gäller kostnaderna för de viktigaste tjänsterna.

Vi föreslår också att man skapar förutsättningar för ett rejält digitaliseringslyft inkl. business case för att säkerställa långsiktig prissänkning och kostnadsreduktion. För detta kan det krävas särskild finansiering.

Ytterligare ett område som behöver utvecklas är samverkan med kunderna. Ytterst är det ett partnerskap som måste etableras, där förvaltningen verkligen når ut i stadsdelar och fackförvaltningar.



9. Övriga områden

Fokus i denna utredning har, som tidigare framgått, legat på de tre områdena Ekonomi, Lön och pension samt Kontaktcenter. Vid intervjuer och annan datainsamling har dock även övriga områden behandlats på ett övergripande sätt. I detta avsnitt redogör vi kort för några intryck och reflektioner avseende dessa.

9.1. Upphandling och inköp

Upphandling har tre huvudsakliga tjänsteområden. Det första är en obligatorisk bastjänst för förvaltningarna där serviceförvaltningen genomför centrala upphandlingar och ansvarar för avtalsförvaltningen för områden som beslutats av kommunfullmäktige. Tjänsten utförs på uppdrag av stadsledningskontoret och ersätts enligt särskild överenskommelse mellan parterna. Sammantaget finns ett 40-tal upphandlingsområden med runt 420 avtal som förvaltningen ansvarar för. Den totala volymen för dessa avtal är 2,3 miljarder kronor per år.

Det andra området är upphandlingstjänster, vilka är tilläggstjänster för förvaltningarna. De består av att genomföra upphandlingar samt ge stöd och råd vid förvaltningarnas egna upphandlingar.

Ett tredje tjänsteområde är e-handel med ansvar för att ansluta de centrala och gemensamt upphandlade avtalen till stadens inköpssystem, inklusive inköpssupport och vägledning till stadens beställare.

Totalt har avdelningen för Upphandling och inköp 52 medarbetare. De är organiserade på tre enheter varav den största enheten är Upphandling som har 20 medarbetare. Den andra enheten arbetar med e-handel och inköp och har 16 medarbetare. Den tredje enheten, avtalsenheten, har 15 medarbetare och är mångfacetterad där den huvudsakliga kompetensen ligger inom avtalsförvaltning.

Ekonomiskt sett har avdelningen en intäktsbudget för 2021 på 47 miljoner kronor. Vad gäller prissättningen är modellen relativt enkel. För bastjänsten får man i år en fast ersättning på 23 miljoner kronor. Detta är en ren kostnadsersättning och inget som serviceförvaltningen nycklar ut på förvaltningarna. För e-tjänsterna finns också en fast ersättning på 9 miljoner kronor. Denna nycklas dock ut på förvaltningarna enligt IT-prislistan.

Upphandlingstjänsterna prissätts med 860 kronor per timme. Intäktsmässigt genererar detta ungefär 20 % av avdelningens intäkter. Man har även en tjänst där man bistår förvaltningarna med att lägga in avtal i en avtalsdatabas. Här är priset 450 kronor per timme. Denna tjänst har marginell betydelse för intäkterna i avdelningen.

Avdelningen har också en tjänst som ansluter lokala avtal till inköpssystemet och genomför olika utbildningar inom e-handel och inköp. Anslutningstjänsterna ersätts med 530 kr per timme och utbildning kostar 1000 kr per deltagare.



Såväl förvaltningen som kunderna uppger vid intervjuerna att man finner prissättningen och intäktsmodellen enkel, klar och tydlig. Det förefaller således ingen anledning att förändra dagens modell på detta område.

Den enda större utmaningar som förvaltningen upplever är att mängden, och karaktären på upphandlingarna, varierar mellan åren. Vissa år är det stora omfattande centralupphandlingar vilka tar tid och innebär att annat måste prioriteras ned. Här kan en lösning vara att vidareutveckla förhandlingarna mellan SLK och förvaltningen för att hamna på rätt nivå vad gäller resurser och förväntningar.

Ett mindre dilemma är att avdelningen vad gäller upphandlingstjänsterna är konkurrensutsatt av externa leverantörer. Här måste avdelningen leva med krav på pris enligt självkostnad och krav på marknadsanpassade priser. Det senare för att man ska undvika "prisdumpning". Vår bedömning är att förvaltningen i dagsläget balanserar dessa krav på ett tillfredsställande sätt. Måhända finns anledning att lyfta denna fråga i framtiden.

9.2. Lokalplanering

Verksamhetsområde Lokalplanering är stadens interna beställarstöd i lokalfrågor enligt stadens fastighets- och lokalpolicy. Man tillhandahåller också en rad tilläggstjänster som förvaltningarna kan avropa. På uppdrag av stadsledningskontoret förvaltar Lokalplanering stadens lokaladministrativa system, LOIS, samt ansvarar för stadens hyresförhandlingsfunktion.

Stockholms stad är en stor hyresgäst, med hyreskostnader för 4,6 miljarder årligen. Av tradition har Stockholm valt ett decentraliserat arbete med lokaler. Varje förvaltning ansvarar för sina lokaler, tecknar kontrakt osv. Det gör att det blir en ganska sårbar organisation och struktur, eftersom man t.ex. inte har kompetensen för stora arbetstoppar eller för specialiserade akustiker. Här kommer därför serviceförvaltningen in som stöd i rollen som projektledare eller i andra specialistroller. Förvaltningen har på detta område inga obligatoriska tjänster utan allt är i princip konkurrensutsatt.

Avdelningen har 13 medarbetare med en förhållandevis hög kompetensnivå. Ekonomisk sett ligger årets intäktsbudget för avdelningen på 11,8 miljoner kronor.

För det mindre ansvarsområdet med förvaltning av stadens lokaladministrativa system får förvaltningen en fast ersättning. Huvuddelen av intäkterna genereras dock av en debitering för tilläggstjänsterna. I år är priset på dessa upphandlingstjänster 900 kronor per timme. Man erbjuder även viss utbildning som debiteras med ett fast pris per deltagare.

Såväl förvaltningen som kunderna menade vid intervjuerna att man var nöjda med den nuvarande enkla och tydliga intäktsmodellen. Det tycks således inte finnas anledning att ändra något i denna i dagsläget.



Det enda egentliga dilemman som avdelningen lever i är att hitta rätt nivå på de fasta resurserna, dvs. antalet medarbetare, när efterfrågan kan variera påtagligt mellan olika år. Detta är dock något som är naturligt i denna typ av verksamhet.

9.3. Rekrytering

Serviceförvaltningen bistår inom detta område stadens förvaltningar och bolag med rekryteringsstöd vad gäller i princip alla yrkeskategorier, förutom VD och förvaltningschefer. Det handlar alltså om allt från vaktmästare och undersköterskor till trafikplanerare, bygglovshandläggare, asfaltsupphandläggare, enhetschefer, biträdande rektorer osv. Merparten av intäkterna kommer från förvaltningarna, men även de flesta av stadens bolag har använt förvaltningens tjänster.

Tjänsterna är inte obligatoriska utan valfria och konkurrensutsatta. Huvuddelen av tjänsterna innebär rekrytering av medarbetare eller chefer. Man har också ett antal andra rekryteringsrelaterade kringtjänster som referenstagning och utbildning.

Avdelningen har 15 medarbetare inklusive avdelningschefen. Generellt har dessa en hög grad av specialistkunskap och erfarenhet. En särskild styrka skapas när detta kombineras med en djup kunskap om staden. Avdelningen räknar med att genomföra ca 600 uppdrag under innevarande år. De budgeterade intäkterna för 2021 är 14 miljoner kronor.

Intäktsmodellen bygger på självkostnadsprincipen, dvs. att priset för tjänsten ska motsvara vad man lägger ner i tid. Man mäter alltså tiden som läggs ned i de olika uppdragen. Prissättningen sker i huvudsak enligt fasta "paketpriser" som i branschen i övrigt. Det finns exempelvis ett stort paket med stöd i hela rekryteringsprocessen för 24 000 kronor per rekrytering. En chefsrekrytering innebär en större insats och kostar därför 34 000 kronor. Utbildningsinsatser prissätt normalt per deltagare och tillfälle.

Vad gäller utmaningar är den viktigaste att avdelningen upplever att man ligger betydligt lägre än marknadspriset. Detta har man åstadkommit genom att avdelningen lyckats optimera sin beläggning utifrån efterfrågan. Även inom detta område har förvaltningen ett dilemma att balansera kravet på självkostnad med kraven på marknadsanpassade priser. Frågan är dock i vilken utsträckning detta är ett reellt problem.

Vi kan för övrigt konstatera att kunderna i våra intervjuer var mycket nöjda med serviceförvaltningens tjänster inom rekryteringsområdet. De satte stort värde på såväl professionalism som tillgänglighet. Vad gäller prissättningen hade de inga anmärkningar utan föreföll nöjda med såväl priset som kommunikationen kring detta.

De finns således som vi ser det ingen anledning att ändra något i förvaltningens intäktsmodell på detta område. Snarast är frågan i vilken utsträckning andra delar av förvaltningen kan inspireras av rekryteringsens intäktsmodell, dvs. marknadsanpassade paketpriser.



10. Sammanfattande rekommendationer

Förutom de rekommendationer som lämnats under respektive verksamhetsområde följer här våra generella rekommendationer kopplat till de ovan identifierade knäckfrågorna.

Vi rekommenderar att serviceförvaltningen i samverkan med stadsledningskontoret tar tydligare steg mot **en intäktsmodell baserad på fler och mer omfattande fasta priser**. En intäktsmodell med fasta priser ger många fördelar:

- Ökad förutsägbarhet och budgeteringsförmåga för såväl kund som för serviceförvaltningen
- Stärker styrningsmöjligheterna för SLK, ledningen i serviceförvaltningen och för kunderna.
- Minskar administrationen, främst genom en förenklad faktureringsprocess för serviceförvaltningen, men också attesteringsprocesser och andra aktiviteter hos kunderna.

Vi rekommenderar också att serviceförvaltningen **säkerställer en större tydlighet och transparens i prissättningen**. Detta kan förutom att öka andelen fastprisåtaganden uppnås genom att:

- Stärka de existerande fora som finns genom att exempelvis tydligare involvera kunderna i de löpande dialogerna.
- Skapa separata tjänstebeskrivningar skilda från prislistorna. Komplettera med serviceåtaganden (SLA) för varje tjänst. Med en ökad andel fastprisåtaganden blir SLA centrala att följa upp mot.

Vi rekommenderar också att man skapar en **enighet kring vilken nivå som självkostnaden för en tjänst ska vara fastställd**:

- En rimlig nivå är per process (exempelvis leverantörsreskontra, kundreskontra).
- För att skapa ännu starkare kostnadsfokus bör tidredovisning övervägas i större utsträckning än idag.
- Med en självkostnad per process blir det tydligare och enklare vid investeringsbedömningar eftersom investeringar i digital utveckling ofta är kopplat till tjänstenivån.

Vi rekommenderar också att **"beteendepriissetningen" som den används idag (per transaktion) minimeras** eftersom den sannolikt inte ger den effekt och styrning som önskas.

- Förslaget är en modell som bygger på kostnadsfördelning där enheter med "icke önskat beteende" påförs en högre avgift.



På så sätt samlas effekterna ihop till ett totalbelopp som är lättare att ha som utgångspunkt vid diskussioner. Sannolikt kan den diskussionen kunna föras hos kund på en nivå med starkare beslutsmandat.

Vi rekommenderar också att ett stärkt fokus läggs på att **följa upp och styra de totala administrativa kostnaderna i staden**, dvs kostnader inom såväl SLK, serviceförvaltningen som hos kunderna – i linje med fullmäktiges ambitioner. Som intäktsmodellen idag är konstruerad så prioriteras inte detta fokus tillräckligt.

- Detta underlättas om man i de fora som skapats i serviceförvaltningens styrmodell aktivt arbetar med nya nyckeltal (effektivitet, produktivitet, kvalitet och nöjdhet)
- Återkommande "Business Case"-liknande gränsövergripande analyser skulle ytterligare stärka ett sådant arbete.

Det kan även vara värt att notera att de administrativa kostnaderna för en kund består av en mycket liten del av kundens totala kostnads massa – ofta mindre än 1 %. Detta faktum riskerar att kunden prioriterar potentiella kostnadsbesparingar inom mer dominerande kostnadsområden. Fokus på kostnadsminskningar inom administrationen riskerar därmed att nedprioriteras. Ett mer breddat synsätt skulle kunna stärka stadens fokus på de administrativa kostnaderna.



11. Avslutande ord

Avslutningsvis vill vi gärna poängtera att det inte finns någon modell som bara har för- eller nackdelar. Alla beslut i prisfrågorna måste tas balanserat, där man ibland får mildra eventuella negativa effekter genom att komplettera med andra åtgärder. Modellerna måste dessutom vara situationsanpassade och baserade på strategiska intentioner.

Man bör också reflektera över att kostnaderna för de administrativa tjänsterna är en mycket liten andel av den totala kostnadsmassan, vilket möjligtvis leder till ett lägre fokus från kunderna.

Det genomgående positiva gensvaret från kunderna visar att serviceförvaltningen i stort har en välfungerande och uppskattad verksamhet. Vi upplevde det genomgående positiva gensvaret som spännande och glädjande.



Bilaga 1 – Intervjupersoner och workshop-deltagare

Intervjupersoner

Stadsledningskontoret

Malin Hols	Controller
Anita Lidberg	Personaldirektör
Andreas Nordström	IT-direktör
Mattias Westerlund	Biträdande ekonomidirektör
Christian Forsberg	Enhetschef
Sandra Grönqvist	Samordnare
Kerstin Darin	Enhetschef

Serviceförvaltningen

Charlotte Goliath	Förvaltningschef
Annika Press	Administrativ chef
Ann-Marie Svärd	Controller
Hicham Souadi	Ekonomiansvarig
Mariann Hellström	Avdelningschef
Liselothé Engelgren	Avdelningschef
Liselotte Skoglund	Avdelningschef
Karin Toll Lane	Avdelningschef
Thomas Lundberg	Avdelningschef
Madeleine Nordström	Avdelningschef

Kundrepresentanter

Roger Mellroth	Ekonomichef
Marcus Grönqvist	Ekonomichef



Peter Kvarnhem	Ekonomidirektör
Barbro Edlund	Ekonomichef
Lena Holm	Ekonomichef
Sara Hallström	Ekonomichef

Workshopdeltagare

Stadsledningskontoret

Malin Hols	Controller
Jonas Lauri	Biträdande avdelningschef
Mattias Westerlund	Biträdande ekonomidirektör
Christian Forsberg	Enhetschef
Kerstin Darin	Enhetschef

Serviceförvaltningen

Charlotte Goliath	Förvaltningschef
Marianne Hellström	Avdelningschef
Liselotte Skoglund	Avdelningschef
Madeleine Skoglund	Avdelningschef



Bilaga 2 – Referenslista

Deloitte, Utvärdering av Servicenämndens processer och effektivitet, 2015-03-23

Serviceförvaltningen, uppgifter från ekonomiansvarig

Stockholms stad, Budget 2021 – 2023. Kommunstyrelsens förslag, 2020-11-25,

Stockholms stad, Servicenämnden - Samverkansmodell

Stockholms stad, Servicenämndens tjänsteutbud och prislista 2021 - Bolag inom
Stockholms stad, 2020-11-18

Stockholms stad, Servicenämndens tjänsteutbud och prislista 2021 - Förvaltningar, 2020-
12-18

Stockholms stad, Verksamhetsplan 2020 för Servicenämnden, 2019-12-06