



Rapport om volymreserven

Innehållsförteckning

Bakgrund	2
Principen om volymkompensation genom volymreserven	2
Efterfrågan på sociala tjänster	3
Utbudet av social tjänster	3
Fördelar med en volymmodell	4
Standardkostnad	5
Utjämningsbidraget	5
Standardkostnad som peng	6
Standardkostnader inom Värmdös socialtjänst	7
Kommentar till tabellerna.....	8
Slutsats.....	9

Bakgrund

I samband med 2013 års verksamhetsplan erhöll kommunstyrelsen uppdraget att se över möjligheterna för socialnämnden att erhålla kompensation ur den så kallade volymreserven. Uppdraget är i dagsläget delegerat till socialchefen. I verksamhetsplanen formuleras uppdraget enligt nedan:

KS uppdras att utarbeta/utveckla struktur för nyttjande av volymreserv för socialnämnden, att eventuellt läggas under KS 2014, för att kompensera volymförändringar av lagstadgad verksamhet som t.ex. försörjningsstöd, omhändertagande och placering av barn/vuxna. Återrapporteras till KS.

Principen om volymkompensation genom volymreserven

Sedan ca 4 år tillbaka tillämpar Värmdö kommun principen att löpande garantera volymeffekterna för vissa verksamheter, s.k. volymkompensation. Det innebär att kommunen garanterar ekonomisk ersättning för den efterfrågeökning som uppstår med anledning av att befolkningen, volymen, ökar under pågående budgetår. Kommunen tillmötesgår efterfrågeökningen genom att tillhandahålla en större volym av vissa tjänster, och som ersättning för detta tillförs utförarledet ytterligare budgetmedel ur den s.k. volymreserven. I ekonomiska termer kan detta uttryckas som att utbudet följer efterfrågan.

Principen om volymkompensation ingår i en modell där utgångspunkten är att också de ursprungliga budgetramarna kan beräknas med befolkningens mängden, eller snarare demografin, som grund. I modellen har man alltså antagit att vi kan uppskatta den totala efterfrågan på tjänster enbart genom att ha en tydlig bild av befolkningens struktur och storlek. Volymreserven är således endast en liten, men nödvändig, del av denna modell som täcker upp för de avvikelser som uppstår då den tänkta befolkningsvolymen avviker från den verkliga.

Befolkningsvolymen ger oss alltså kunskap om mängden tjänster som skall produceras, d.v.s. utbudet, men inte till vilken kostnad. För detta finns ett kompletterande pengsystem, ett slags genomsnittlig ersättning för varje individ och tjänst. Kostnadsrestriktionen, den totala budgeten, för en utförare i denna modell kan nu uttryckas enligt nedan.

BUDGET = ERSÄTTNING PER INDIVID(PENG) * PLANERAD VOLYM (UTBUDET)

För att komplettera budgeten kan vi också formulera sambandet för budgetrevideringen.

BUDGETREVIDERING = ERSÄTTNING PER INDIVID (PENG)* (VERKLIG VOLYM – PLANERAD VOLYM)

Utbudet bestäms i ekvationen av befolkningsmängd och demografi, uppgifter som tillhandahålls från t.ex. SCB, och för att påverka budgetens storlek kvarstår endast att styra *pengens* storlek, en uppgift som tillfaller kommunfullmäktige.

Det här sambandet ser vi t.ex. inom skolans område. En ny innevånare i skolåldern medför att efterfrågan på skolans tjänster ökar med en enhet. Kommunen ökar nu utbudet av skolplatser med en enhet genom att öka beställningen till skolan, och för detta tilldelas skolan ersättning, s.k. skolpeng. Skolpengen är lika för alla skolor och är tänkt att täcka den genomsnittliga kostnaden som uppstår med anledning av den nya eleven. Detta är den ekonomiska restriktion som skolan har att förhålla sig till. Om skolan överskrider den totala skolpengen utgår ingen kompensation för detta. Om kostnaden underskrider pengbeloppet stannar detta som ett överskott inom skolan. Detta leder till en central slutsats.

Volymkompensationen grundas på antalet producerade volymenheter inte på kostnaden för att utföra dessa.

Efterfrågan på sociala tjänster

Att socialtjänsten idag inte är en del av denna modell har sin förklaring. Det finns helt enkelt inte något enkelt samband mellan demografi och efterfrågan på sociala tjänster. Givetvis finns ett samband i den meningen att en ökande befolkningsmängd förr eller senare leder till ökad efterfrågan, men sambandet är svårare att förstå och gäller inte för enskilda individer utan har i ännu högre grad karaktären av genomsnittsvärden.

Låt oss använda försörjningsstödet som exempel. Det är fullt möjligt att befolkningen faktiskt kan minska samtidigt som efterfrågan på ekonomiskt bistånd ökar. Omvärldsfaktorer som till exempel upp- och nedgång i konjunkturen är sannolikt viktigare förklaringsfaktorer än befolkningsmängden, något som gäller för merparten av socialtjänstens verksamheter. Vi kan alltså inte förutse efterfrågan med hjälp av enbart befolkningsprognoser inom socialtjänsten. Istället får vi ett samband enligt nedan där X får representera alla okända faktorer som påverkar efterfrågan.

FÖRÄNDRINGAR I EFTERFRÅGAD VOLYM = FÖRÄNDRINGAR I BEFOLKNINGSVOLYM * X

Utbudet av social tjänster

En annan faktor som bör tas med i själva problemställningen är att socialtjänstens insatser föregås av utredning och biståndsbeslut i varje enskilt fall. Denna myndighets-handläggning betyder att tjänstemän inom socialtjänsten i relativt hög grad avgör hur stor den producerade volymen av sociala tjänster kommer att bli, inte befolkningsvolymen. Givetvis styr flera lagar verksamheten men varje insats är trots allt föremål för bedömning av myndighet. Det är alltså inte enbart efterfrågan som är svår att härleda, utan även utbudet. Givetvis måste vi se utbudet som en funktion av efterfrågan, utan efterfrågan inget utbud, men det tillkommer en faktor, Y, som får

representera alla okända faktorer som styr den producerade volymen (utbudet) av sociala tjänster.

FÖRÄNDRINGAR I PRODUCERAD VOLYM = FÖRÄNDRINGAR I BEFOLKNINGSVOLYM * Y

Fördelar med en volymmodell

Det finns idag inte något bra exempel på budgetmodell som tar hänsyn till alla de faktorer som avgör hur stor efterfrågan på sociala tjänster kommer att bli. Av detta följer att inte heller utbudet av tjänster kan förutses, något som ju är centralt i budgetekvationen för den volymbaserade modellen.

BUDGET = ERSÄTTNING PER INDIVID(PENG) * PLANERAD VOLYM (UTBUDET)

Avsaknaden av ett samband skulle alltså tala för att vi avstår från att koppla budgetens storlek till befolkningsvolymen. Att vi idag ser ytterst få, om ens några, socialtjänster som klarar att hålla budgetrestriktionen talar för att vi ändå bör pröva möjligheten att hitta en ny modell. Den faktor som kvarstår i ekvationen är då *ersättningen per individ* eller peng.

I volymmodellen är både ersättningen, *pengen*, och befolkningsvolymen, *utbudet*, kända vilket gör det hela enkelt. I de fall antagandet om *utbudet* visar sig inkorrekt återstår revidering via volymreserven. På det här sättet har vi goda förutsättningar för en enkel och logisk *förklaringsmodell*, både för budgetens storlek, men även för resultatanalysen. Kommunen, via kommunfullmäktige, signalerar tydligt vad man anser vara ett bra resultat, via pengens storlek, och verksamheten har lätt att förstå på vilket sätt budgeten tillkommit.

Hur vet man då, inom socialtjänsten, att man har gjort ett bra ekonomiskt resultat? Det sätt som står till buds är givetvis att jämföra utfallet mot budget. Svårigheten är dock att förstå vad som avgör budgetens storlek. Några samband med den demografiska utvecklingen känner vi till, likaså inflationsjusteringar och eventuella politiska satsningar. Men den totala budgeten förblir ändå svår att förstå. Vi ser inte det totala sambandet utan bara de justeringar som görs år från år, uppräknings av anslaget. Att socialtjänsten är anslagsfinansierad behöver i sig inte betyda att budgetens delar är otydliga och svårtolkade.

Det är möjligt att de osäkerhetsfaktorer om utbud och efterfrågan på sociala tjänster, som tidigare beskrivits, har skapat en osäkerhet också bland politiker och andra beslutsfattare, vilket resulterat i en otydlig budget. Osäkerhet är i det långa loppet inte en framkomlig väg till förbättring och det finns alltså anledning att skapa klarhet i budgetens beståndsdelar. Det handlar också om att skapa en oberoende förklaringsmodell som kan fungera som en tydlig utgångspunkt för en ekonomisk diskussion. För detta krävs en budgetmodell som, likt dagens volymmodell, justeras med anledning av att befolkningens storlek och struktur ändras, inte med anledning av att kostnaderna är för

höga eller låga.

Volymkompensationen grundas på antalet producerade volymenheter inte på kostnaden för att utföra dessa.

Standardkostnad

Låt oss ännu en gång återgå till budgetekvationen för volymmodellen.

$$\text{BUDGET} = \text{ERSÄTTNING PER INDIVID(PENG)} * \text{PLANERAD VOLYM (UTBUDET)}$$

Antaganden om den planerade volymen i denna modell är, som tidigare nämnts, en uppgift som kan inhämtas från t.ex. SCB, medan pengens storlek ägs av kommunfullmäktige som varje år reviderar beloppen. Att använda volymmodellen inom socialtjänsten kräver ett annat antagande, nämligen att ersättningen per individ istället får styra utbudet. Det kräver givetvis ett antagande om hur stor denna ersättning ska vara. Prognoser för befolknings-utvecklingen är en av många uppgifter som SCB levererar statistik kring. Ett annat område är den s.k. standardkostnaden som är en teoretiskt beräknad kostnad för varje kommun med huvudsakligt syfte att används för kostnadsutjämnningen mellan kommunerna. Standardkostnaden definieras som, den kostnad som kommunen skulle ha om man bedrev verksamheten på en genomsnittlig avgifts-, ambitions- och effektivitetsnivå och med hänsyn till de egna strukturella faktorerna enligt kostnadsutjämnningen. Strukturella faktorer är faktorer som kommunerna själva inte kan påverka, till exempel åldersstruktur, invånarnas sociala bakgrund, geografisk struktur med mera. Standardkostnadens syfte är alltså att återge ett slags rimlig kostnadsnivå, något som får tydliga konsekvenser för den kommunala ekonomin.

Utjämningsbidraget

Standardkostnader per invånare beräknas för tio olika kommunala verksamheter och summeras tillsammans till den s.k. strukturkostnaden per invånare. Denna strukturkostnad genererar nu en avgift om den är lägre, och ett bidrag om den är högre, än rikets genomsnitt. Standard- och strukturkostnaden uppdateras varje år och baseras på de verkliga kostnader som kommunerna haft under året och som rapporteras in till SCB i samband med det s.k. *räkenskapsammandraget*.

Värmdö kommun erhåller 2013 närmare 65 miljoner i kostnadsutjämnningen. Förklaringen är att strukturkostnaden överstiger rikets genomsnitt med 1647 kr per innevärdare.

Tabell 1 Kostnadsutjämning Värmdö kommun 2013 (Källa: SCB)

Delmodell	Standardkostnad, kr/inv.		Tillägg/ avdrag
	Värmdö	Genomsnitt	Kr/inv.
1. Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet	8 953	6 643	2 310
2. Förskoleklass och grundskola	12 453	9 034	3 419
3. Gymnasieskola	4 481	4 019	462
4. Individ- och familjeomsorg	2 655	3 596	-941
5. Barn och ungdomar med utländsk bakgrund	0	88	-88
6. Äldreomsorg	4 856	9 287	-4 431
7. Befolkningsförändringar	120	136	-16
8. Bebyggelsestruktur	171	192	-21
9. Löner	541	0	541
10. Kollektivtrafik	1 285	873	412
Strukturkostnad	35 515	33 868	
Utjämningsbidrag, kronor per invånare	1 647		
Utjämningsbidrag, kronor totalt	64 842 390		

Standardkostnad som peng

Standardkostnaderna har alltså en central betydelse för kommunernas ekonomi. De utgör grunden för omfattande transaktioner inom den kommunala kostnadsutjämningsen. För detta ändamål använder SCB en modell som svarar på hur stor kostnaden statistiskt sett bör vara, för en viss verksamhet i en viss kommun.

Parallellt med att kommunen beslutar om pengens storlek beräknar SCB alltså kommunens standardkostnader. Socialtjänsten skulle kunna använda sig av standardkostnaden som en motsvarighet till volymmodellens peng förutsatt att det var en uttalad önskan från politiken att socialtjänsten skall vara ett slags genomsnittligt kostsam verksamhet.

Båda standardkostnaden och peng utgör ju ett slags kostnadsrestriktion, men en viktig skillnad kvarstår dock; peng signalerar en kommunalpolitisk viljeinriktning medan standardkostnaden förblir en statistisk produkt baserad på verkliga kostnader och ett antal antaganden. För att hitta en övergång till politiken är det givetvis möjligt att låta standardkostnaden vara en utgångspunkt vid beräkningen av en kommunal peng för socialtjänsten. Beloppet kan sedan justeras genom att vara föremål för politiska satsningar eller neddragningar. Så länge ersättnings-nivån är fast kan modellen ändå fungera. Budgeten kan då beräknas och revideras utifrån befolkningens mängd och modellen skulle uttryckas enligt nedan.

BUDGET = STANDARDKOSTNAD (PENG) * PLANERAD BEFOLKNINGSVOLYM
Standardkostnader inom Värmdös socialtjänst

För att få en uppfattning om rimligheten i en ny budgetmodell baserad på standardkostnad tar vi hjälp från SCB. Tabellerna nedan ger en sammanställd bild av hur stor skillnaden varit mellan verklig kostnad och standardkostnad för *Individ- och familjeomsorgen* samt för verksamhet inom *LSS* för åren 2009–2011. Vi har ännu inga kompletta underlag för 2012.

Individ och familjeomsorgen – IFO

	2009	2010	2011
Befolkningsmängd beräknat per den 1/11	37 644	38 195	38 795

Nettokostnad IFO kr/inv.	2 690	2 886	2 679
Standardkostnad IFO/inv.	2 310	2 308	2 509
Strukturårsjusterad standardkostnad IFO/inv.	2 481	2 612	2 629
Avvikelse mot standardkostnad %	+16,45 %	+25 %	+6,8 %
Avvikelse mot strukturårsjusterad standardkostnad %	+8,4 %	+10,5 %	+1,9 %

Total nettokostnad	101 262	110 231	103 932
Avvikelse mot total standardkostnad (Tkr)	+14 305	+22 077	+6 595
Avvikelse mot total strukturårsjusterad standardkostnad (Tkr)	+7 868	+10 465	+1 940

Begreppet "strukturårsjusterad standardkostnad" i tabellen är det värde som ger den mest korrekta jämförelsen. Här har man gjort justeringar av det som en gång var standardkostnaden, för t.ex. 2011, med det verkliga utfallet av kostnader för detta år. En eftersläpning i systemet alltså. Vi har varje år en uppgift om standardkostnaden men den innehåller delvis prognoser om bland annat kostnadsutvecklingen. Denna uppskattning får så småningom sitt faktiska utfall och standardkostnaden revideras då och benämns strukturårsjusterad standardkostnad. Vi ser av tabellen ovan att denna revidering får tydliga konsekvenser för avvikelsernas storlek. I en modell där en budget skall byggas kring standardkostnaden måste hänsyn tas till denna avgörande skillnad.

För individ och familjeomsorgen visar tabellen att avvikelserna varierat kraftigt över tiden, och att nettokostnaden för 2011 överskrider den justerade standardkostnaden med endast 1,9 % eller knappt 2 miljoner kronor. Avvikelsena är betydligt större för åren 2009-2010. Ser vi däremot till avvikelserna mot den ojusterade standardkostnaden ser vi mycket stora avvikelser, men att även dessa blir lägre 2011.

Variationen i nettokostnaden per invånare är tydlig och 2011 är kostnaden per invånare faktiskt lägre än 2009. Variationer av det här slaget kan ofta förklaras av verksamhetens

art där enskilda individer kan vara mycket kostsamma. Dessa individer finns alldeles oavsett vilken budgetmodell vi väljer och bör inte användas som ett

motargument. Däremot förklarar det varför socialtjänsten inte kan vara en regelrätt resultatenheter som balanserar över- och underskott mellan åren.

LSS – lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

	2009	2010	2011
Befolkningsmängd beräknat per den 1/11	37 644	38 195	38 795
Nettokostnad för LSS/inv.	2 807	2 721	3 049
Standardkostnad LSS/inv.	2 812	2 797	2 902
Strukturårsjusterad standardkostnad LSS/inv.	2 846	2 890	3 145
Avvikelse mot standardkostnad %	-0,2 %	-2,7 %	+5 %
Avvikelse med strukturårsjusterad standardkostnad %	-1,4 %	-5,9 %	-3,1 %
Total nettokostnad	105 667	103 929	118 286
Avvikelse mot total standardkostnad (Tkr)	-188	-2 903	+5 703
Avvikelse mot total strukturårsjusterad standardkostnad (Tkr)	-1 468	- 6 455	- 3 724

För LSS ser det mer stabilt ut. Nettokostnaderna ligger under den strukturårsjusterade standardkostnaden för hela tidsserien och landar 2011 på -3,1 % vilket även ser ut att motsvara ett ungefärligt genomsnitt för mätperioden. Däremot visar en jämförelse mot den ojusterade standardkostnaden att avvikelsen faktiskt vänder 2011 och att den då överstiger standardkostnad med 5 %. Det är uppenbart att valet av standardkostnad får konsekvenser.

Kommentar till tabellerna

År 2011 hade socialtjänsten en nettokostnad på ca 263 miljoner kronor. I tabellerna kan vi se att vi täcker in ca 222 miljoner eller ca 85 % av dessa genom att se till verksamheterna IFO och LSS. Summan av avvikelserna för dessa båda verksamhetsgrenar (ca 1,8 MSEK) visar att verksamheten totalt bedrivits på en kostnadsnivå som understiger den strukturårsjusterade standardkostnaden, men att skillnaden är marginell.

Det saknas uppgifter om standardkostnader för socialpsykiatri och insatser enligt SOL inom funktionshinder och modellen kräver alltså vissa kompletteringar för att bli fullständig. Att bygga en modell av det här slaget kräver, förutom dessa kompletterande uppgifter, också kvalitetssäkring förslagsvis från SCB alternativt Rådet för kommunala analyser.

Slutsats

Man kan till att börja med konstatera att det inte finns något exempel på socialtjänst som valt att använda en strikt volymbaserad budgetmodell. Däremot är det svårt att finna en bättre utgångspunkt än standardkostnaden för en sådan modell.

En budgetmodell av detta slag skulle dessutom harmoniera med systemet om kostnadsutjämning som har en tydlig inverkan på kommunens ekonomi. Här utgår SCB från vad som är en rimlig kostnad för respektive verksamhet. För socialtjänsten gäller att den rimliga kostnaden stämmer relativt väl med den faktiska nettokostnaden år 2011, sämre för år 2009 och 2010.

Det finns dock ett antal frågor som bör klargöras innan man kan tala om en ny budgetmodell enligt detta upplägg. Det handlar framför allt om hur de områden som idag inte har standardkostnader skall beräknas, men även om hur vi ska förhålla oss till skillnaden mellan den ojusterade och den justerade standardkostnaden. Vi behöver också fördjupa förståelsen för de faktorer som vägs in vid beräkningen av standardkostnaden innan vi helt kan bedöma utfallet. Sammantaget bör dessa faktorer inte avskräcka från ett vidare arbete. Detta är frågor som kan besvaras.

Att socialnämndens budget kan knytas till en volymreserv torde alltså vara fullt möjligt via standardkostnaderna, men det är ingenting som låter sig göras i en hast. Att till att börja med klargöra och komplettera modellen är därför att föredra. Att frågan lever vidare är av stor vikt för socialtjänsten som behöver en tydligare förklaringsmodell för budgetens tillkomst.