

Handläggare: Stefan Schildt
Tfn: 08-50829527

Har kundvalssystemet inom den öppna hemtjänsten varit kostnadsdrivande?

Kommunfullmäktige har i samband med behandlingen av 2003 års budget uppdragit åt kommunstyrelsen att utvärdera kundvalssystemet inom hemtjänsten. Enheten för upphandling och konkurrens har inom ramen för detta uppdrag fått i uppgift att göra en studie av kundvalssystemets kostnadseffekter, i syfte att svara på frågan om kundvalssystemet har varit kostnadsdrivande för hemtjänsten inom Stockholms stad.

Eftersom inget alternativt Stockholm utan kundvalssystem finns att studera är det svårt att säkert uttala sig om de exakta effekterna av själva kundvalssystemet. Det betyder inte att det är omöjligt att dra slutsatser, men sådana slutsatser bygger oundvikligen på vissa antaganden om vad som skulle hänt utan att systemet införts.

Redan innan systemet infördes fanns det delade meningar i frågan om systemets kostnadseffekter. Efter införandet har dessa följts upp av olika studier. Av en studie¹ som gjorts efter införandet framgår att flera av stadsdelarnas beställarrepresentanter ansåg att kundvalsmodellen haft en negativ effekt på stadsdelens ekonomi, främst genom ökade administrativa kostnader för biståndsbedömare. Andra stadsdelar hade en motsatt uppfattning och menade att systemet lett till effektivitetsvinster och att hemtjänsten blivit billigare. Befintliga utredningar ger således en blandad bild av effekterna, och frågan kan tänkas få olika svar beroende på om den ställs på stadsdelsnivå eller på stadsövergripande nivå. Det är också fullt möjligt att systemet haft olika effekter i olika stadsdelar beroende på stadsdelarnas faktiska förutsättningar (t.ex. beträffande kostnadsläge före reformen, geografiskt läge, förekomst av tidigare privata inslag, behov av förstärkning på biståndsbedömarfunktioner etc.).

¹ Charpentier, Kundvalets effekter och funktionssätt (2004) s 31.

Stadsövergripande analys

Hemtjänstens kostnadsutveckling

Kundvalssystemet infördes för hemtjänsten i Stockholms stad år 2002. För att få en bild av kostnadseffekterna av systemet blir det betydelsefullt att göra jämförelser mellan boksluten för år 2001 (som var det sista året utan kundvalssystemet) och 2002 (som var det första året med kundvalssystemet). Om systemet lett till några drastiska kostnadsförändringar borde denna förändring synas vid en sådan jämförelse.

En snabb jämförelse mellan redovisningen för åren 2001 och 2002 visar att bruttokostnaden för hemtjänsten ökade med ca 112 Mkr mellan dessa år.² För att dra slutsatser kring tillgängliga ekonomiska data m.m. måste man dock gå djupare i analysen än att enbart se till kostnadsutvecklingen för hemtjänsten under denna period. En kostnadsökning är inte liktydigt med att kundvalssystemet varit kostnadsdrivande och vice versa. Kostnaderna kan öka av andra, icke systemberoende, skäl.

Förväntad kostnadsutveckling

Antalet individer som beviljas bistånd kan inte fullt ut förutses eller styras av staden. Detsamma gäller den enskildes vård- och omsorgsbehov (vårdtyngden). Då den enskildes rätt till omsorg är lagreglerad kan vare sig en ökning i antalet biståndstagare eller i vårdtyngden härledas till förekomsten av kundvalssystemet. På samma sätt finns andra kostnader, som till exempel personalens löner och prisutveckling i samhället i stort (inflation/deflation) att ta hänsyn till.

Om kundvalssystemet varit kostnadsdrivande så bör alltså en kostnadsförändring som inte går att hänföra till någon av dessa kända faktorer ha spelat in på kostnadsutvecklingen under 2002.

Personalkostnaderna står för närmare 90% av hemtjänstens kostnader.³ Det innebär att kostnadsutvecklingen i stort borde kunna förklaras av (1) volymförändringar och (2) personalkostnadsförändringar. SCB tar för Stockholms stads räkning fram ett arbetskostnadsindex som gäller för vård- och omsorgspersonal inom Stockholms stad (AKI). Detta kan användas för att räkna om den förväntade kostnadsutvecklingen sett från

² Se bilaga 1, bruttokostnader för hemtjänsten 1998-2003.

³ Personalkostnaderna utgör cirka 90% av hemtjänstens kostnader exklusive entreprenader (bilaga 2). Eftersom entreprenörerna utför en upphandlad verksamhet som skall vara mycket lik den staden själv bedriver kan vi anta att entreprenörernas kostnadsstruktur är likartad.

en viss referenspunkt, till exempel 1998-års nivå. En sådan jämförelse av kostnadsutvecklingen visas i diagrammet nedan.⁴

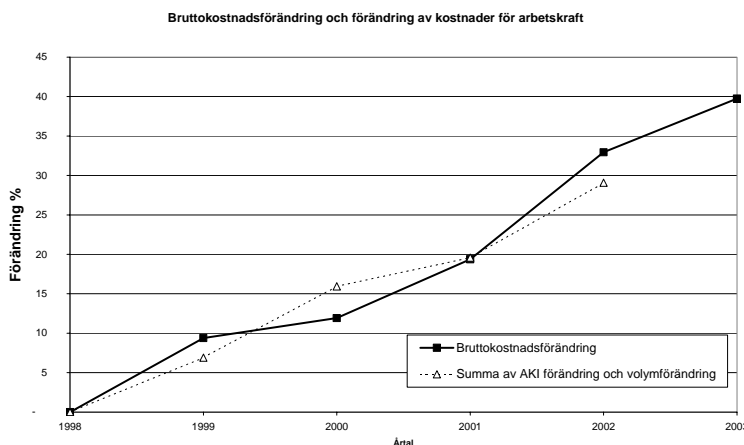


Diagram 1: Kostnadsutveckling jämfört med förändrad volym och AKI.

Diagrammet pekar på att förändringar i hemtjänstens omfattning (antal utförda timmar) och förändringar i arbetskostnadsindex (AKI) i stort förklarar förändringar av hemtjänstens bruttokostnader. Det är svårt att dra mer detaljerade slutsatser för perioden 1998-2000 eftersom uppgifter om antal timmar saknas för 1999 (se not 4). Att den streckade linjen inte är fullt utdragen till 2003 beror på att AKI för 2003 ännu inte finns tillgängligt.

Om modellen i sig varit kostnadsdrivande borde förändringar ha uppenbarat sig i bokslutet 2002. Det är därför särskilt betydelsefullt att studera förändringar mellan 2001 och 2002 (det år som kundvalsmodellen infördes).

Diagrammet ovan tyder på att det sker en ökning av kostnaderna 2002 som inte låter sig förklaras enbart av förändrat antal timmar och ökade personalkostnader. Den förväntade förändringen mellan 2001 och 2002 får vi fram genom att ta 2001 års resultat, och justera det för en förändrad volym (fler timmar 2002), samt förändringen av arbetskostnadsindex mellan 2001 och 2002:

Kostnad 2001	985 Mkr
Volymförändring	+ 1,19%
Kostnad efter volymhänsyn	997 Mkr
AKI Förändring	+ 4,31%
Kostnad efter AKI-hänsyn	1 040 Mkr
Faktiskt utfall	1 097 Mkr
Avvikelse mot förväntat utfall	57 Mkr

⁴ Samtliga analyser av volymuppgifter bygger på USK statistik för oktober månad varje år. I de fall uppgifterna avser helår har dessa siffror beräknats som oktober månads uppgift, multiplicerat med 12. För 1999 saknar USK uppgifter, eftersom byte av IT-system för rapporteringen gjorde rapporteringen opålitlig.

Beräkningen pekar på att kostnaderna mellan 2001 och 2002 ökade med 57 Mkr, som inte kan motiveras av den förväntade kostnadsutvecklingen på området.

Däremot finns en förklaring till detta att hämta i 2002 års budget. I samband med kundvalsmodellens införande gjorde man också en särskild satsning på ökad kvalitet inom hemtjänsten. En särskild budgetpost, ”ökade kostnader för kvalitetsbevarande satsning inom hemtjänsten”, fördelades ut till stadsdelarna. Budgetsatsningens värde låg på 60 miljoner kronor och fördelades i samband med pengsystemets införande.⁵ Man gjorde också en generell satsning på kvalitetsbevarande åtgärder inom äldreomsorgen på 262 Mkr. Ingen särskild uppföljning har gjorts av hur stadsdelarna fördelat denna satsning över olika former av äldreomsorg.

Kostnadsökningen på ca 112 miljoner kronor inom hemtjänsten i Stockholms stad bör alltså förstås mot bakgrund av följande faktorer:

Särskild satsning på kvalitetshöjande åtgärder	60 Mkr
Förväntad kostnadsökning till följd av ökat antal timmar	ca 12 Mkr
Förväntade kostnader för arbetskostnadsförändring	ca 43 Mkr
Övriga poster (t ex äldreomsorgssatsningen)	? Mkr
<i>Förväntad kostnadsökning 2001-2002</i>	<i>ca 115 Mkr</i>

Slutsats rörande kundvalets kostnadseffekter

Som sades redan i inledningen är det svårt att dra säkra slutsatser om kostnadseffekterna av kundvalssystemet, eftersom varje analys måste bygga på ett antal antaganden, som till exempel antaganden om arbetskostnadsutvecklingens påverkan på hemtjänstkostnaderna.

Sammantaget finns det dock ingenting i analysen ovan som tyder på att kundvalssystemet skulle ha varit kostnadsdrivande. Den kostnadsökning som skett det år kundvalssystemet infördes (2002) kan förklaras av budgetsatsning, arbetskostnadsförändringar och ett ökat behov av hemtjänst bland stadens invånare. Det är vidare svårt att se några faktorer som skulle ligga till grund för antagandet att hemtjänstkostnaderna skulle ha varit lägre om kundvalssystemet inte införts.

De effekter som tillgängliga data pekar på tycks också rimliga från en teoretisk utgångspunkt. Det faktum att kommunfullmäktige fastställer ”pengens” storlek medför att man också, i teorin, fastställer ett tak för hemtjänstkostnaderna. Avsikten med detta är att låta tjänsteleverantörerna inom de ekonomiska ramar som ”pengen” medger, konkurrera om kunderna (biståndstagarna) genom att erbjuda så hög kvalitet som möjligt.

⁵ Se budget för Stockholms stad, Bilaga 1:10 (sid 278).

Kvalitet blir i detta perspektiv liktydigt med kundupplevd kvalitet. En leverantör som inte håller vad denne lovat i kvalitativt hänseende kommer enligt modellens förespråkare att bytas ut genom ett aktivt val av biståndstagaren (eller dennes närstående). Att kostnadstaket inte fullt ut kan slås fast av fullmäktige beror som tidigare påpekats på att vårdbehovet inte kan styras av staden, utan följer av enskildas behov och befintlig lagstiftning.

Övriga iakttagelser

Pengens nivå

Om man använder USK:s statistik över beviljade timmar inom hemtjänsten kombinerat med uppgifter ur stadens redovisning för att beräkna snittkostnaden för en hemtjänsttimme så blir den resulterande timkostnaden något högre än pengens. (För 2002 är den beräknade timkostnaden 267 kr/h, att jämföra med pengens nivå 246kr/h.). En möjlig förklaring till detta skulle kunna vara att det finns en differens mellan rapporterat beställda timmar och faktiskt utförda timmar inom hemtjänsten.

Att snittkostnaden hamnar högre än pengens nivå kan också förklaras av att vissa av stadens egen-regienheter går med förlust. En snabbt genomförd enkät till stadsdelarna visar att flera stadsdelar arbetar med att åtgärda sådana underskott inom sina resultatenheter. Av 12 svarande stadsdelar uppger 6 att man har enheter inom den egna regin som går med förlust. Dessutom varierar hanteringen av de administrativa kostnaderna för hemtjänsten. De flesta stadsdelar gör ett varierande procentuellt avdrag för den gemensamma administrationen, medan det också förekommer att den egna regin subventioneras med dessa kostnader.

Anpassningen vid pengens införande

Som nämndes inledningsvis kan pengsystemet ha haft olika effekt i olika stadsdelar. Spridningen i genomsnittlig timkostnad var vid systemets införande tämligen stor, och för vissa stadsdelar hamnade pengens under den kostnad man hade före införandet, medan den för andra hamnade på en högre nivå. De olika utgångspunkterna tydliggörs i diagrammet nedan.

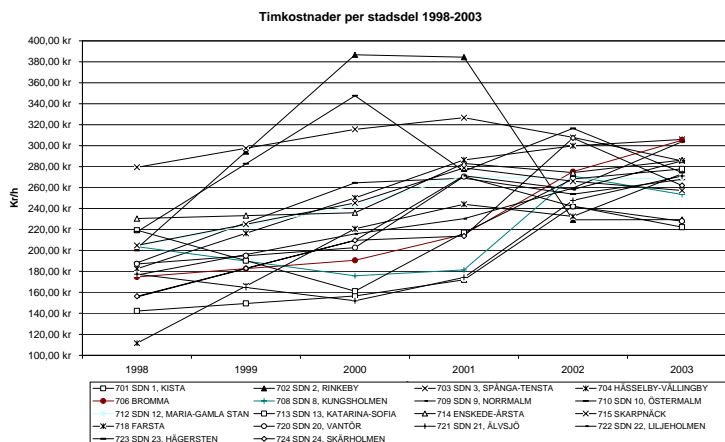


Diagram 2: Kostnadsutveckling jämfört med förändrad volym och AKI⁶

Av diagrammet framgår den tydligaste effekten av kundvalssystemet. Spridningen stadsdelarna emellan har minskat avsevärt efter kundvalssystemets införande. 2001 skiljde det ca 210 kr/h mellan den stadsdel som hade den högsta snittkostnaden för hemtjänsten och den stadsdel som hade den lägsta snittkostnaden. År 2002 var motsvarande differens endast ca 87 Kr/h.⁷

En viss del av denna ”normalisering” förklaras av att rapporteringen i samband med kundvalssystemets införande skärpts. Samtidigt kan man konstatera att stadsdelar som tidigare hade en låg kostnad per hemtjänststimme fått ett utrymme att öka denna kostnad, medan stadsdelar som haft en mycket hög kostnad tvingats anpassa sig till pengens lägre nivå.

Ur ekonomistyrningssynpunkt tycks kundvalet därmed ha varit mycket effektivt.

Var finns förändringarna?

Som synes har vissa stadsdelar fått justera sina kostnader nedåt till pengens nivå, medan andra justerat sina kostnader uppåt.

En skiljelinje tycks gå mellan de stadsdelar som haft ett stort genomslag av konkurrensutsättningen före kundvalssystemets införande, och de stadsdelar som inte haft något genomslag av konkurrensutsättningen.

⁶ Diagrammet återfinns också i bilaga 4a.

⁷ I bilaga 4b visas den totala spridningen för 1998-2003.

8 stadsdelar har inte rapporterat några vårdtagare inom enskild regi vid kundvalssystemets införande år 2001. 6 stadsdelar har rapporterat minst 25% av vårdtagarna fick sin hemtjänst utförd av enskilda utförare 2001.⁸

Utvecklingen av antal utförda timmar respektive bruttokostnader för de stadsdelar som inte tillämpat konkurrensutsättning visas i diagrammet nedan.

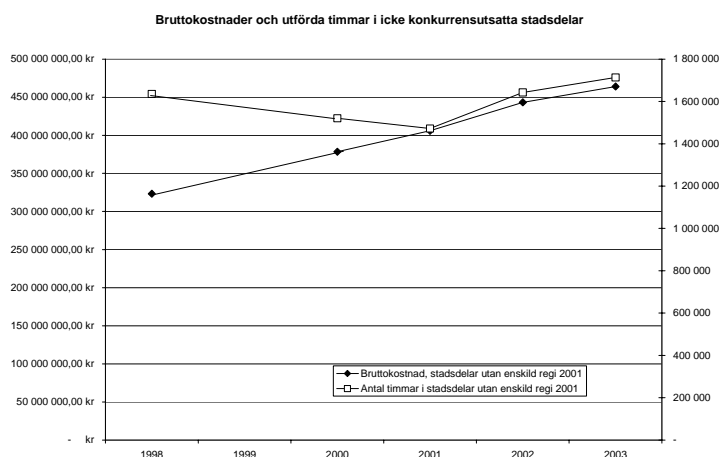


Diagram 3: Bruttokostnad och utförda timmar i stadsdelar som saknat enskild regi enligt årsredovisningen 2001⁹

Inom de icke konkurrensutsatta stadsdelarna har man haft en minskning av antalet producerade timmar under ett antal år (1998-2001). Denna minskning tycks dock inte ha påverkat kostnaden för utförandet av tjänsterna, utan kostnadsutvecklingen har varit konstant under hela perioden. Den skjuter dock heller inte i höjden när antalet producerade timmar ökar igen efter 2001, utan nu hanteras den ökade volymen inom den befintliga ramen.

I de konkurrensutsatta stadsdelarna ser utvecklingen annorlunda ut.

⁸ Enligt årsredovisningens uppgifter saknade Rinkeby, Spånga-Tensta, Hässelby-Vällingby, Östermalm, Eskede-Årsta, Skarpnäck, Vantör och Skärholmen helt inslag av enskilda utförare, medan minst 25% av brukarna i Kista, Kungsholmen, Katarina-Sofia, Farsta, Älvsjö och Hägersten fick sin hemtjänst utförd i enskild regi.

⁹ Diagrammet återfinns även i bilaga 5.

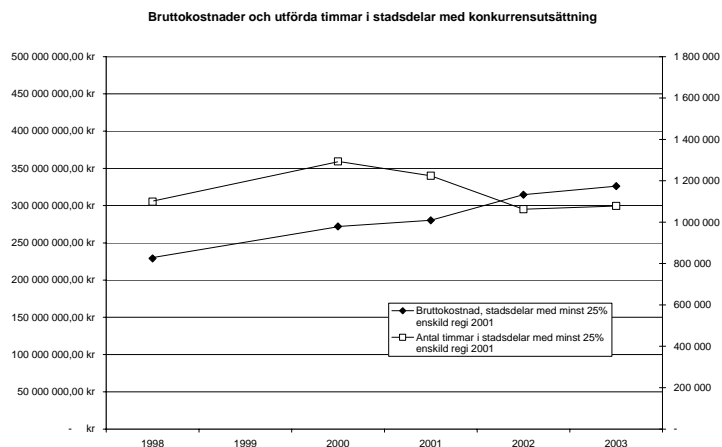


Diagram 4: Bruttokostnad och utförda timmar i stadsdelar som haft minst 25% enskild regi enligt årsredovisningen 2001¹⁰

Den ökade kostnad som uppstår i dessa stadsdelar mellan 1998 och 2000 motsvaras av en ökad mängd producerade timmar. Kostnadsutvecklingen bromsas också upp när antalet producerade timmar minskar mellan 2000 och 2001, även om organisationen inte tycks hinna anpassa sig fullt ut (antalet timmar minskar snabbare, medan kostnadsutvecklingen fortsätter öka, om än i lägre takt).

Vid införandet av kundvalssystemet förändras dock detta förhållande. Antalet timmar minskar kraftigt, men kostnaderna ökar hastigt. Trenden blir tydligare om vi ser till snittkostnaderna för de utförda hemtjänsttimmarerna.

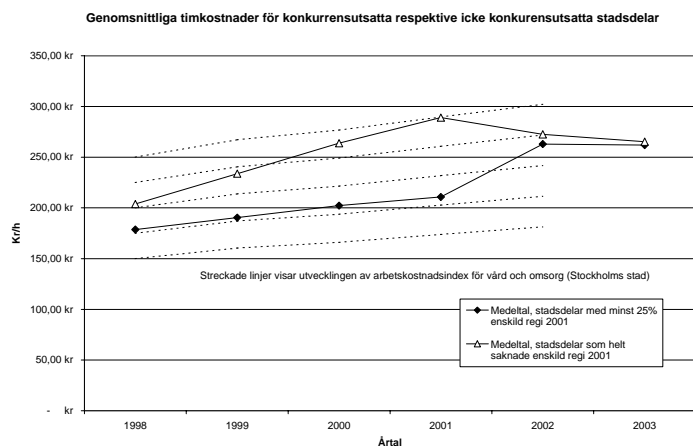


Diagram 5: Genomsnittliga timkostnader för konkurrensutsatta respektive icke konkurrensutsatta stadsdelar¹¹

¹⁰ Diagrammet återfinns även i bilaga 6.

¹¹ Diagrammet återfinns också i bilaga 7.

Diagrammet visar snittkostnaden per hemtjänststimme baserat på USK:s statistik över beviljade hemtjänsttimmar, fördelat på den bokförda kostnaden för hemtjänsten inom respektive stadsdel. De streckade linjerna visar arbetskostnadsindex utveckling under perioden.

Fram till 2001 har hemtjänstkostnaderna inom icke konkurrensutsatta stadsdelar ökat i en högre takt än personalkostnadsindex motiverar. I de stadsdelar som konkurrensutsättningen har haft större genomslag tycks kostnadsutvecklingen i stort sett ha följt arbetskostnadsindex. Detta är förklarligt, eftersom arbetskostnadsindex är styrande för prisjusteringar (indexklausuler) under avtalstiden. Även om inte andelen enskild regi alltid är hög, tyder forskning inom området på att även den egna regin anpassar sin kostnadsnivå vid konkurrensutsättning.¹²

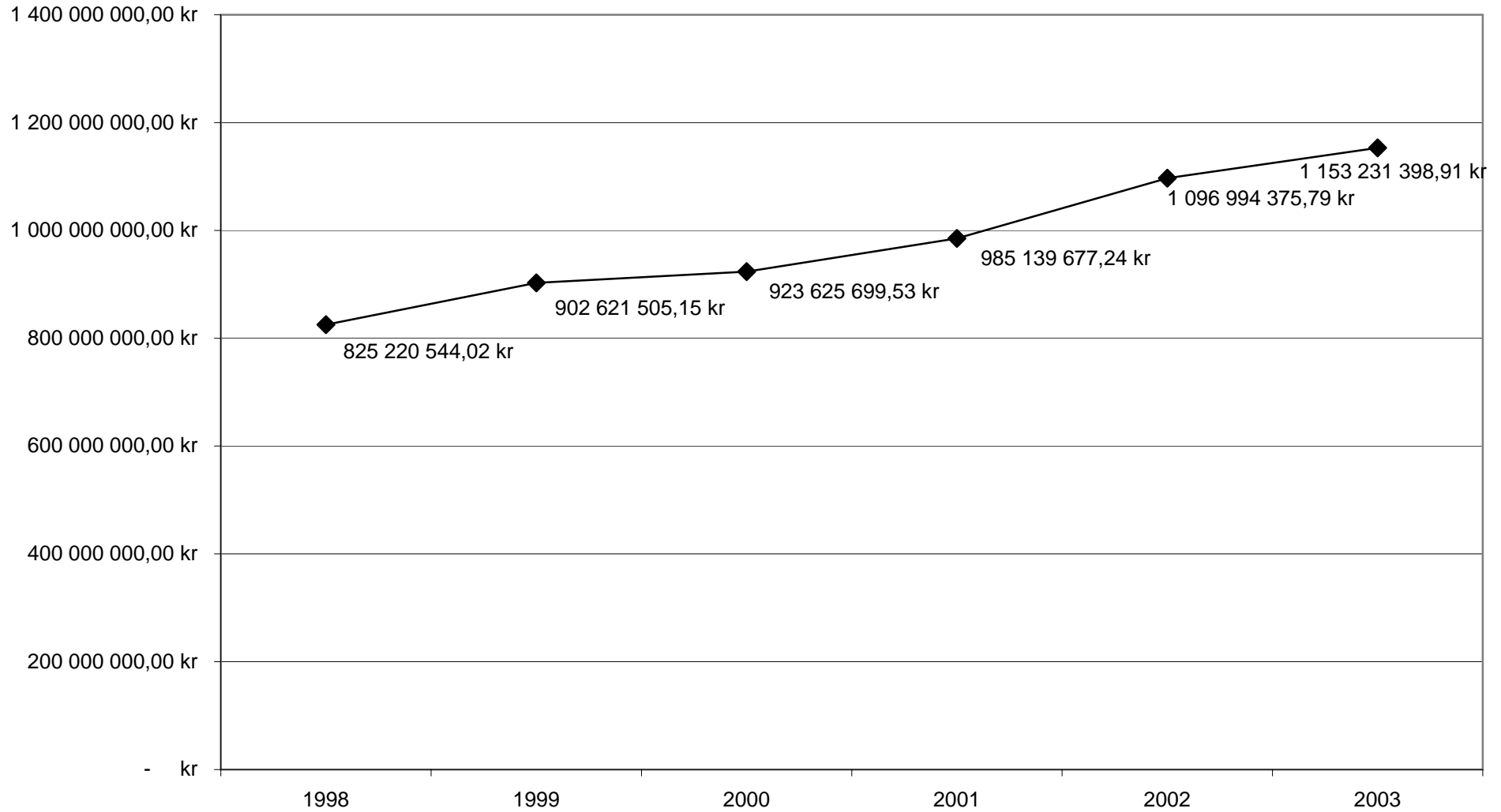
När kundvalssystemet införs förändras dock utgångspunkten för prissättning i samtliga stadsdelar. För de stadsdelar som uteslutande haft egen regi medför detta en justering som medför en minskning av snittkostnaden per utförd hemtjänststimme. I de stadsdelar som tillämpat konkurrensutsättning och utgår från en lägre snittkostnadsnivå har däremot en justering av kostnaderna gjorts uppåt.

En slutsats kan därmed vara att kundvalssystemet haft en kostnadsdrivande effekt när det införts i stadsdelar som tidigare styrt sina kostnader med hjälp av konkurrensutsättning. Även detta är en förväntad effekt, eftersom konkurrensutsättningen syftar till att pressa verksamhetens kostnader genom upphandling, medan kundvalssystemet syftar till att maximera den kvalitet som levereras till en på förhand fastställd kostnad.

¹² Se till exempel IKE rapport 1996:58: "Effekter av konkurrensutbudet" (Almkvist 1996). Även Utredarhuset i Uppsala AB, rapport 1/2002, sid 37, samt IKE rapport 1996:59 sid 10.

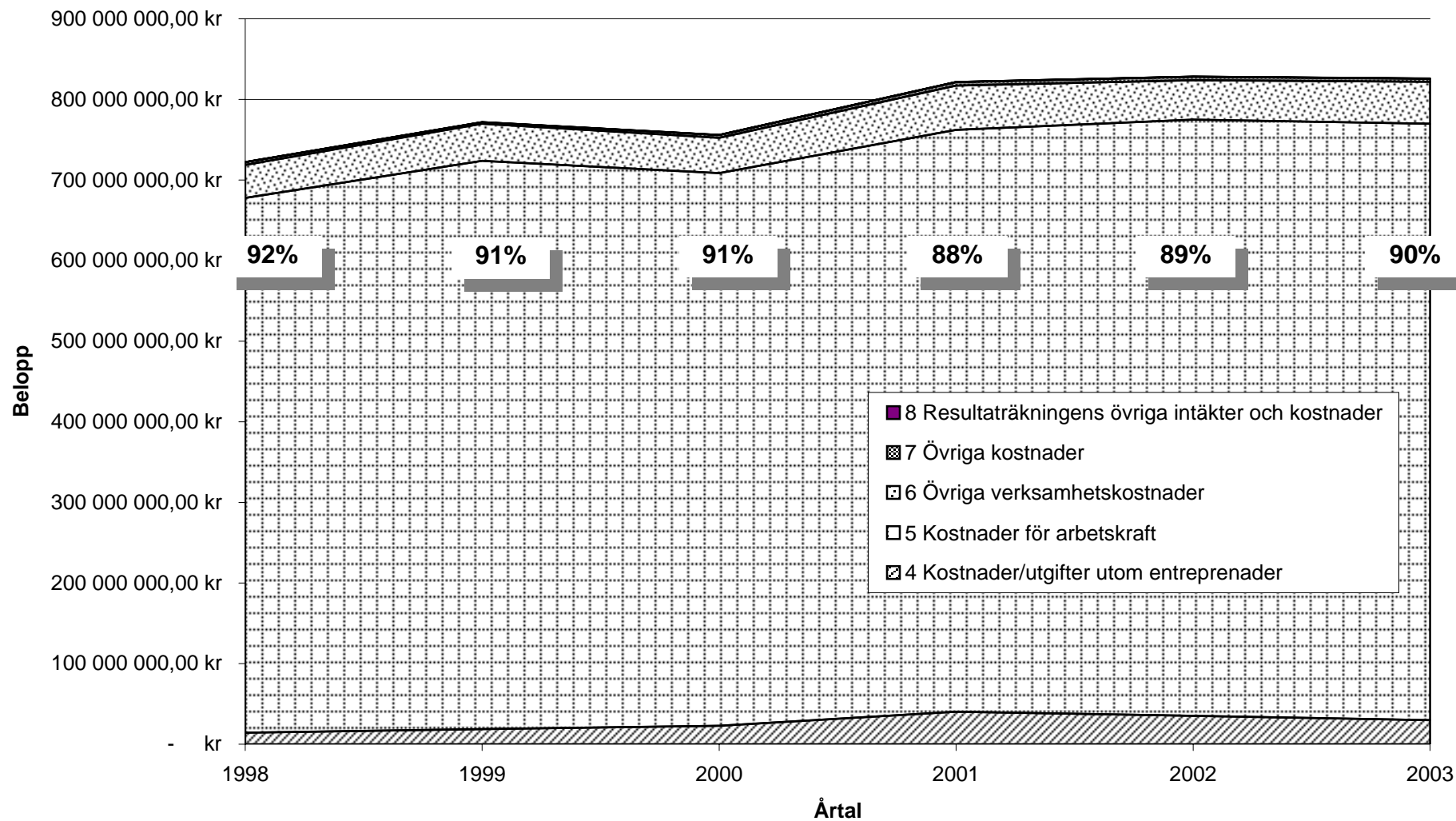
Bruttokostnaden för hemtjänsten i Stockholms stad

BILAGA I



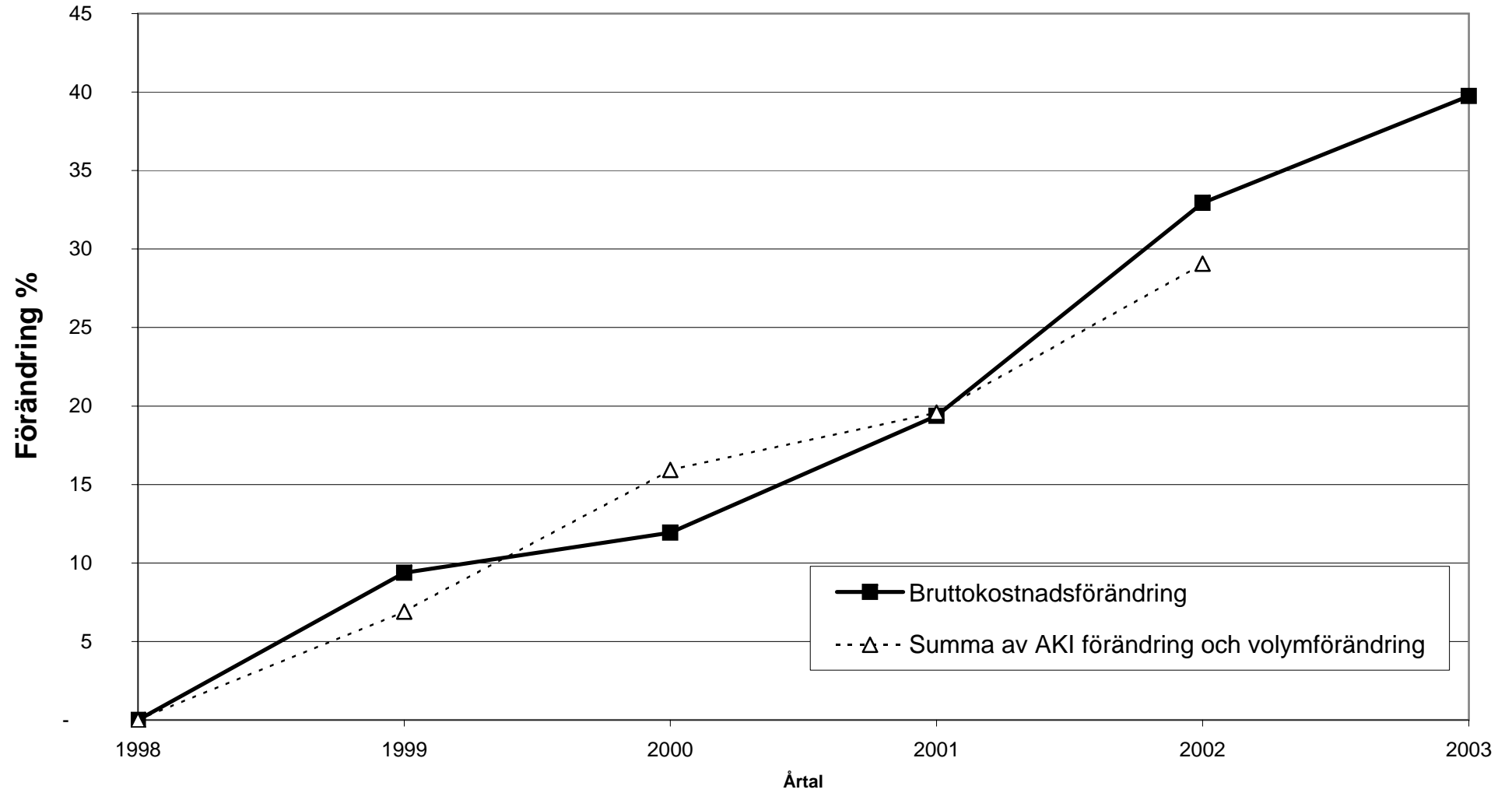
Hemtjänstkostnader

Lönekostnadernas del av kostnadsmassan exklusive entreprenader



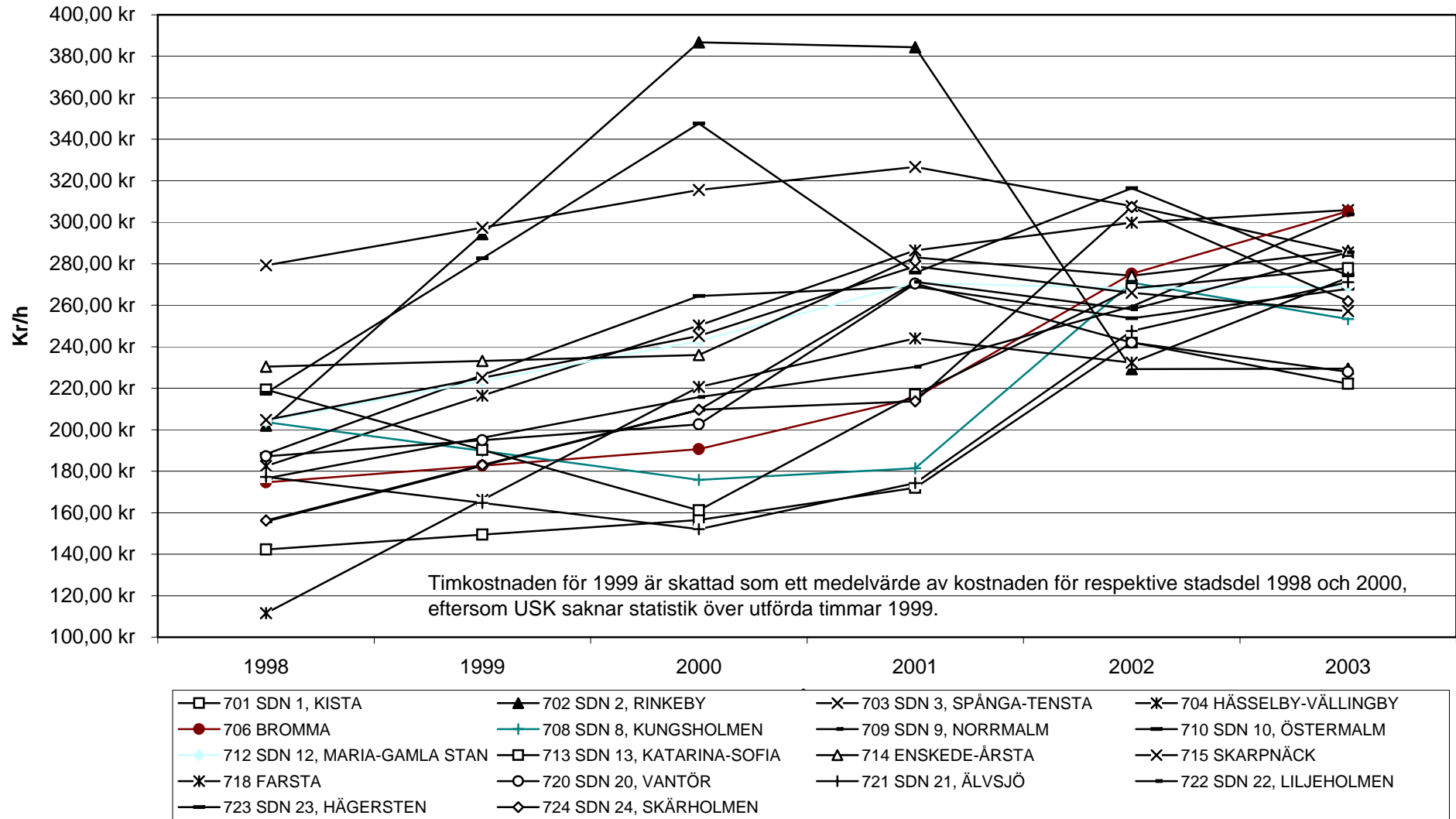
Bruttokostnadsförändring och förändring av kostnader för arbetskraft

BILAGA 3



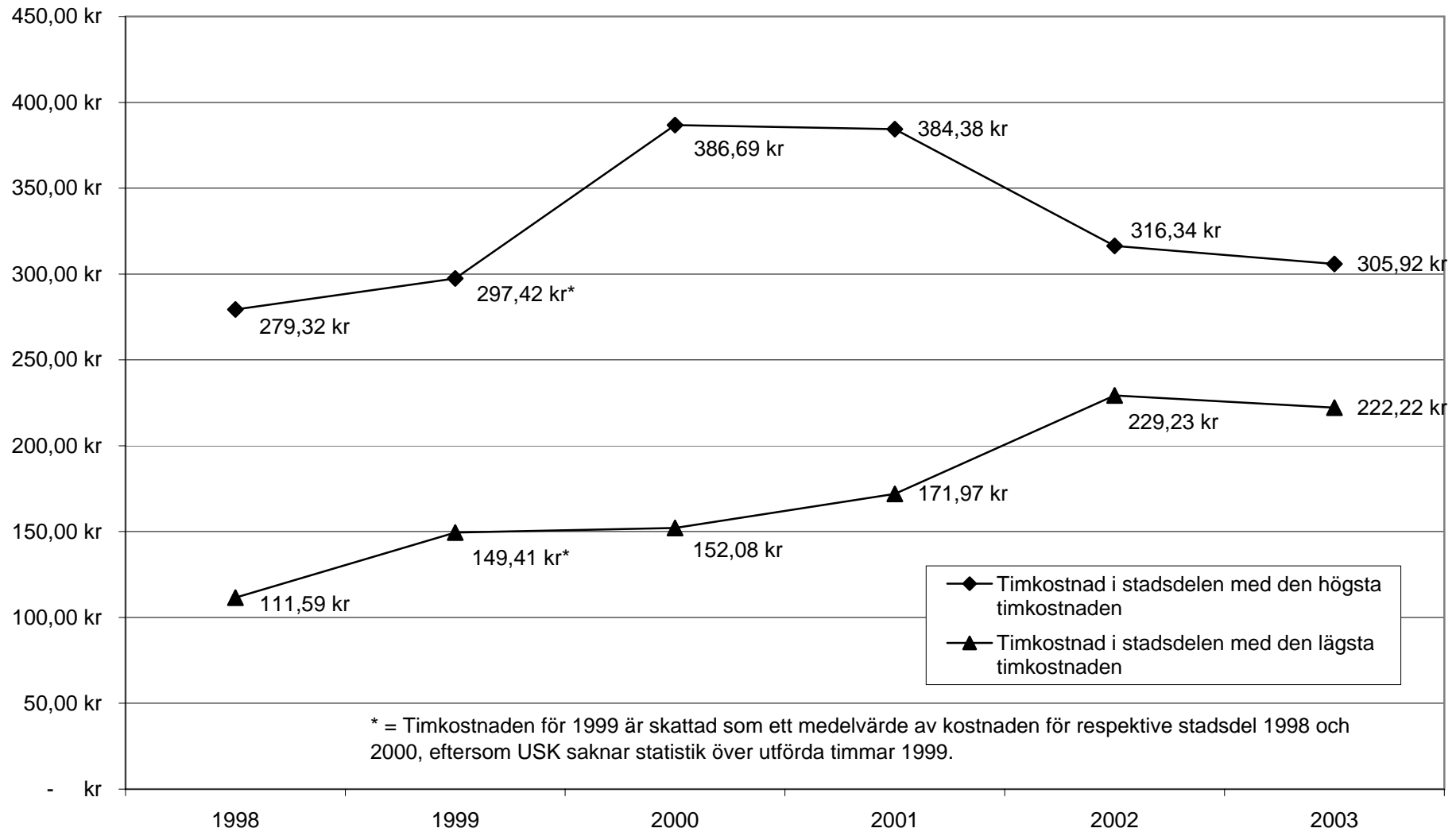
Timkostnader per stadsdel 1998-2003

BILAGA 4A



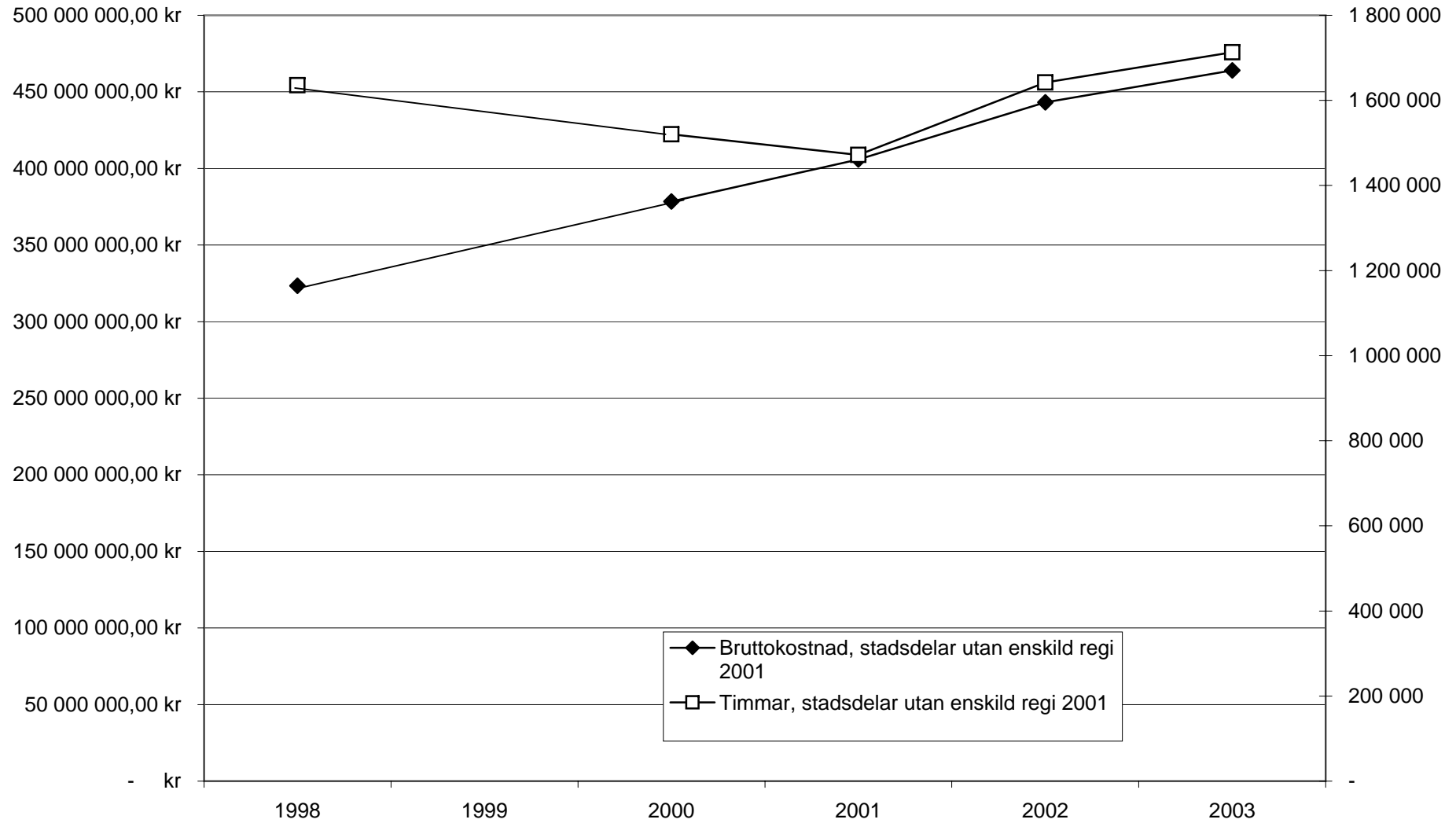
Spridning av stadsdelarnas snitt-timkostnader för hemtjänsten 1998-2003

BILAGA 4B



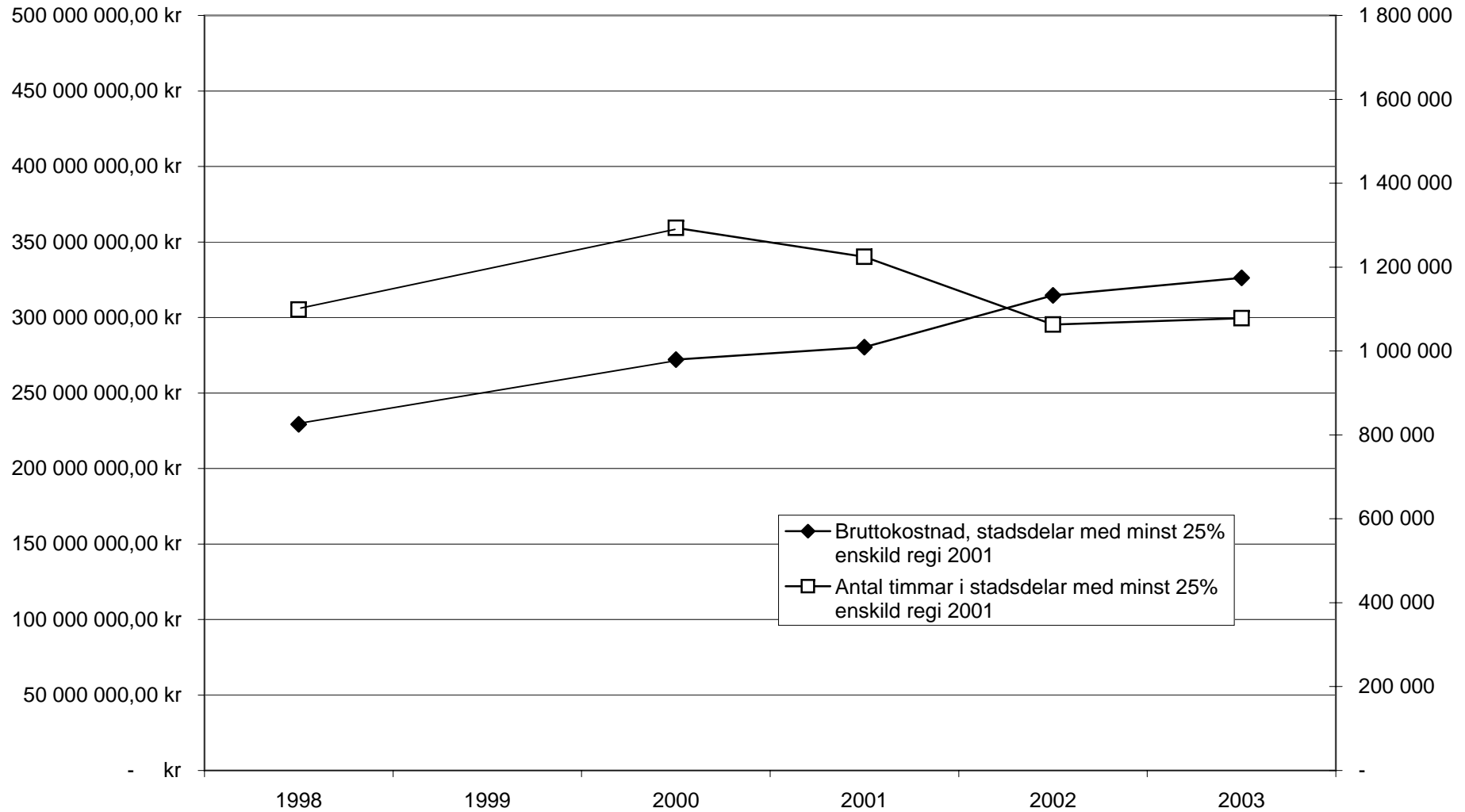
Bruttokostnader och utförda timmar i icke konkurrensutsatta stadsdelar

BILAGA 5



Bruttokostnader och utförda timmar i stadsdelar med konkurrensutsättning

BILAGA 6



Genomsnittliga timkostnader för konkurrensutsatta respektive icke konkurrensutsatta stadsdelar

BILAGA 7

