

Masteruppsats i offentlig förvaltning VT 2013

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Joakim Malmberg

Handledare: Stellan Malmer

Examinator: Osvaldo Salas

**”Självkostnaden är den kostnad man
bestämmer själv”**

En studie om ersättningsskillnader och självkostnadskalkylering inom ramen för kundvalssystemet på hemtjänstmarknaden.

Förkortningar

LOV: Lag om valfrihetssystem

LOU: Lagen om offentlig upphandling

SoL: Socialtjänstlagen

FL: Förvaltningslagen

SKL: Sveriges kommuner och landsting

SCB: Statistiska centralbyrån

Kolada: Kommun- och landstingsdatabasen

ESV: Ekonomistyrningsverket

GR: Göteborgsregionen

KEF: Föreningen Sveriges kommunalekonomer

SOU: Statens offentliga utredningar

KPB: Kostnad per brukare

KKV: Konkurrensverket

NPM: New public management

OH: Overhead

PO: Personalomkostnad

OB: Obekväm arbetstid

OH: Overhead

Sammanfattning

Problembeskrivning: Sen år 2009 har många kommuner infört lagen om valfrihet i hemtjänsten. Kunderna får fritt välja utförare och aktörerna tilldelas resurser utifrån utförda prestationer. Ersättningen till externa utförare skall grunda sig på den kommunala hemtjänstens självkostnad så att ersättningen blir konkurrensneutral. Kartläggningar visar emellertid att det finns omfattande ersättningskillnader kommuner emellan (över 130 kr/timme) och att ersättningsmodellerna är många. Yrkesversamma menar att kommunerna inte öppet redovisar sina självkostnader och att sätten att självkostnadsberäkna skiljer sig åt vilket inte är överraskande eftersom självkostnadskalkylering är subjektiv.

Syfte: Uppsatsen har två primära syften. För det första ämnar den besvara frågan vad som förklarar de stora ersättningskillnaderna kommuner emellan. Vidare syftar den till att beskriva hur kommunerna självkostnadsberäknar hemtjänsten i egenregi och därmed också redovisa vilka kostnadsposter som skiljer sig åt bland de undersökta kommunerna.

Metod: Den här uppsatsen innehåller åtta intervjuer varav fyra är med respondenter på strategisk nivå som resonerar kring vad som förklarar ersättningskillnaderna och vad som är viktigt att tänka på vid självkostnadskalkylering i hemtjänsten. Resterande fyra intervjuer är med ekonomer ute i kommunerna som förklarar hur de gått till väga då de självkostnadsberäknat egenregin och varför ersättningskillnader uppkommer. Vidare består metoden av dokumentstudier då jag studerat kommunala självkostnadskalkyler.

Resultat och slutsatser: Ersättningskillnaderna kan förklaras av olika ersättningsmodeller, kringtidens storlek, olika budgetramar, skiftande tidsschabloner i biståndsbedömningen, hanteringen av indirekta kostnader och skilda kostnadsbilder för egenregin. Kommunerna självkostnadsberäknar oftast genom att börja fördela ut personalkostnaderna och sedan slå ut övriga kostnader på fjolårets totala hemtjänststimmar för egenregin, även om inte alla gör så. Ett kringtidsmått till exempel 25 %, bestäms vilket ofta multipliceras med personalkostnaderna, men det skiljer sig åt. En konflikt mellan kausalitet och hanterbarhet är tydlig vad gäller framförallt mindre kostnader. Många upplever det svårt att beräkna overheadkostnader.

Förord

Det är många som förtjänar ett omnämnande och ett tack.

Först och främst vill jag tacka min handledare Stellan Malmer som med värdefulla synpunkter och konstruktiv kritik bidragit till att uppsatsens kvalitet höjts.

Jag vill även tacka Osvaldo Salas som framförallt under kursen offentlig ekonomi fick mig att bli ännu mer intresserad av kvasimarknadens funktionssätt.

Ett stort tack till vännen och journaliststudenten Joakim Härdner som med stor noggrannhet och känsla för detaljer korrekturläst uppsatsen.

Under åren på Förvaltningshögskolan, och då i synnerhet under masterprogrammet, har kurskamraten Erik Bergman varit ett viktigt stöd. Vi har diskuterat, skrattat och suttit många timmar i skolan. Vi har språkat om alltifrån momssystemet till lagstiftning som reglerar allmännyttiga bostadsbolag.

Sist men absolut inte minst vill jag tacka Matilda Bengtsson. Ditt starka stöd, uppmuntrande kommentarer och inte minst din kunskap om äldreomsorgen har varit ovärderlig. Det är också du som fått stå ut med mitt bitvis höga grubblande om ofullständiga kostnadsfördelningar, otydliga påläggsbaser och jämförelsestörande indelningar.

Tack!

Innehåll

Förkortningar.....	2
Sammanfattning.....	3
Förord.....	4
1. Inledning.....	8
1.1 Om hemtjänst.....	9
2. Problembeskrivning.....	10
3. Syfte.....	16
4. Frågeställningar.....	16
5. Referensram.....	17
5.1 Tidigare forskning.....	17
5.2 Kundvals- och kvasimarknadsteori.....	21
5.3 Att självkostnadsberäkna en verksamhet.....	24
5.4 En schablon är en modell, ett mönster, en slentrian eller en rutin.....	28
5.5 Prestationsfinansiering.....	28
5.6 Kostnad per brukare (KPB) – ett sätt att identifiera kostnader.....	30
5.7 Summering – referensramen i korthet.....	31
6. Att konstruera en analysmodell.....	31
6.1 Rationella förklaringar.....	32
6.2 Icke rationella förklaringar.....	33
7. Uppsatsens metod – övervägningar och argument.....	34
7.1 Några korta ord om valet av hemtjänstmarknaden.....	35
7.2 141 kommuner har infört lagen om valfrihet i hemtjänsten.....	35
7.3 Varför använda dokumentstudier?.....	36
7.4 Något om intervjuer och respondenterna på strategisk nivå.....	37
7.5 Några resonemang kring uppsatsens urval.....	39
7.6 Överväganden och svåra val – beslut om undersökningsobjekt.....	40

7.7 Val av intervjupersoner i kommunerna.....	42
7.8 Några korta förhållningssätt som gäller för samtliga intervjuer	43
7.9 Med fokus på omvårdnad	44
8. Empiri – uppsatsens egen undersökning.....	45
8.1 Varför varierar ersättningsnivåerna kommuner emellan?.....	45
8.2 Olika ersättningsmodeller	46
8.3 Kringtidens påverkan på ersättningsnivån	48
8.4 Generösa tidsschabloner ger fler timmar och vice versa.....	49
8.5 Budgetrestriktionen anger vad som är möjligt – påverkar ersättningsnivån.....	50
8.6 Hanteringen av OH och indirekta kostnader – får det effekter på ersättningsnivån?.....	52
8.7 Konkurrens, effektivitet, kostnader och ersättningen som ett ”marknadspris”	53
8.8 Empiri Alingsås kommun	55
8.9 Empiri Mölndals kommun	57
8.10 Empiri Halmstad kommun	59
8.11 Empiri Kungsbacka kommun	60
8.12 Sammanställning av empirin – hur självkostnadsberäknar kommunerna hemtjänsten?.....	62
8.13 Personalkostnader.....	63
8.14 Kringtid	66
8.15 Momskompensation.....	68
8.16 Övriga kostnader	70
8.17 Kostnadsskillnaderna i sammandrag.....	71
8.18 Differensen mellan kommunen som ersätter högst respektive lägst	72
8.19 Skillnader mellan kostnadslag – högst och lägst	72
8.20 Något om modellerna och val av fördelningsnycklar	72
9. Diskussion och analys – där teori och empiri möts.....	73
9.1 Att självkostnadsberäkna sin verksamhet.....	73

9.2 Ersättningsmodellens betydelse	74
9.3 Budgetrestriktionen sätter en övre gräns för ersättningsnivån.....	75
9.4 Kringtiden – en post som riskerar att bli en felkälla?.....	76
9.5 Konflikten mellan kausalitet och hanterbarhet.....	76
9.6 Att justera ersättningsnivån – vad händer med effektivitet, förutsättningar och konkurrensneutralitet?	77
9.7 Något om tidsschabloner och behovet av totalkostnadskontroll	77
9.8 Ersättningen ska baseras på självkostnaden, men hur ser kostnadsbilderna ut?.....	78
9.9 Indirekta kostnader, fria nyttigheter och konkurrensneutralitet.....	79
9.10 En oreglerad kvasimarknad där alla uppfinner hjulet på nytt.....	79
10. Slutsatser	81
11. Förslag till vidare forskning	84
12. Referenslista	84
Bilaga	90

1. Inledning

Under 1980-talet inleddes reformarbeten i offentlig sektor som innebar att marknadsinfluerade organisationsmodeller fick genomslag. Idéströmningen benämns New Public Management (NPM).¹ NPM har inneburit mycket för offentlig sektor däribland kontraktstyrning, prestationsersättning, förändrat ledarskap, decentralisering och inte minst olika kundvalsmodeller.² Istället för stor tilltro till byråkratin och planering i hierarkiska organisationer introducerades marknadslösningar i välfärdssektorn.³ Motiven till förändringarna var många. Några av dem var effektivitet och produktivitet andra var lägre kostnader, konkurrens, större politiskt inflytande och minskat tjänstemannainflytande samt ökat kundinflytande. Samtidigt som större politiskt inflytande angavs som motiv var också minskat politiskt inflytande ett motiv. Med det sistnämnda åsyftades att politiker inte ska lägga sig i detaljfrågor.⁴

Marta Szebehely (2011) beskriver tre huvudsakliga modeller som tillämpas vid konkurrensutsättning.⁵ Den första benämns entreprenadmodellen och går ut på att det offentliga upphandlar varor och tjänster enligt reglerna i lagen om offentlig upphandling. Anbudsgivarna får tävla med varandra om pris och kvalitet. En annan modell är då kommuner köper enstaka platser av företag eller ideella aktörer, oftast reglerat i ramavtal. Den tredje modellen har lite skiftande namn – kundvalssystem, valfrihetssystem, voucher/peng eller checksystem. Jag kommer genom uppsatsen att använda begreppet kundvalssystem. Det innebär att kommunerna har kravspecifikationer och att alla utförare som lever upp till kraven godkänns som utförare av välfärdstjänster. Kunderna avgör sedan vilken aktör som skall utföra deras välfärdstjänster och utförarna tilldelas ersättning för genomförda prestationer.

¹ Kastberg (2005) s 10

² Kastberg (2005) s 10

³ Petersson (2007) s 26

⁴ Rombach (1997) s 50f

⁵ Hartman (red) (2011) s 220

Under 1990-talet skedde konkurrensutsättningen av äldreomsorg oftast genom entreprenadupphandling.⁶ Sedan dess har emellertid mycket hänt vad gäller konkurrensutsättning vilket lett till införandet av flera kundvalssystem. Den 1 januari 2009 infördes lagen om valfrihetssystem vilket gjorde det enklare för kommunerna att införa kundvalssystem inom äldre- och funktionshinderområdet.⁷ En viktig tanke bakom kundvalssystem är att minska avståndet mellan intentioner och utförande. Kommunala tjänstemäns inflytande minskas och individernas valfrihet stärks. Medborgare ska kunna välja bort en undermålig verksamhet genom att ”rösta med fötterna”.⁸

Den här speciella marknadsformen där välfärdstjänster finansieras gemensamt, men kan utföras av företag benämns offentliga marknader eller kvasimarknader.⁹ Kvasimarknaden som fenomen kommer att belysas i den teoretiska referensramen. En kort och träffsäker förklaring ger dock Connolly och Munro som beskriver kvasimarknaden som:

” (...) a term used to describe a wide range of organisational forms which occupy the spectrum between traditional government bureaucracy and the competitive market”¹⁰

Eftersom den här uppsatsen kommer att beröra kundvalssystemet på hemtjänstmarknaden vill jag kort beskriva hemtjänstens kännetecken.

1.1 Om hemtjänst

Enligt Socialtjänstlagen har den individ som inte själv kan tillgodose sina behov rätt till bistånd. De tre vanligaste formerna av bistånd är plats i särskilt boende, hemtjänst i ordinärt eller särskilt boende samt dagverksamhet.¹¹ Själva hemtjänstbegreppet är inte definierat i lag, men väl i propositioner. Det får dessutom betraktas som allmänt vedertaget att hemtjänst består av service och personlig omvårdnad. Serviceinsatser består av praktiska göromål som

⁶ Hartman (red) (2011) s 221, SOU: 2008:15

⁷ Hartman (red) (2011) s 221

⁸ Hartman (red) (2011) s 20, Rothstein (2010)

⁹ Hartman (red) (2011) s 18, Kastberg (2005) s 13

¹⁰ Connolly och Munro (1999) s 372

¹¹ Socialstyrelsen (2004)

städ, tvätt och inköp medan omvårdnad tar fasta på psykiska, fysiska och sociala behov som till exempel hjälp att äta, hjälp att duscha och sköta personlig hygien samt att bryta social isolering.¹² Det är kommunen, oftast genom socialnämnden eller vård och omsorgsnämnden, som mottar och utreder den enskildes ansökan om hemtjänst. Själva handläggningen regleras av Socialtjänstlagen (SoL) och Förvaltningslagen (FL). Beslut kan överklagas till förvaltningsrätten. Kommunerna kan inte lägga den här uppgiften på annan part – biståndshandläggningen som är myndighetsutövning måste kommunerna själva ansvara för.¹³

Enligt befogenhetslagen från 2009 kan kommunerna även erbjuda serviceinsatser till personer över 67 år utan föregående individuell behovsprövning.¹⁴ Förfarandet går under namnet förenklad biståndsbedömning och är ett enklare sätt att ansöka om serviceinsatser. När kunder sedermera fått positiva svar på sina biståndsansökningar, och kommunen tillämpar lagen om valfrihet, är det upp till kunden att välja bland godkända utförare. Kommunala biståndshandläggare har således fått en alltmer strategisk roll som ”neutrala” informatörer vad beträffar vilka valmöjligheter som kunderna står inför.¹⁵ Björck och Bidö (2011) menar att det är viktigt att biståndshandläggarna berättar om vilka hemtjänstutförare som finns och hur dessa fungerar.¹⁶

Sedan några år tillbaka finns skattereduktion för hushållsnära tjänster, vilket innebär att kunder som valt externa utförare av hemtjänst kan köpa tilläggstjänster och dra av hälften på skatten. Detta förändrar dock ingenting gällande kommunens skyldigheter gentemot medborgarna.¹⁷

2. Problembeskrivning

Den 1 januari 2009 trädde lagen om valfrihet (LOV) i kraft och har sedan dess utgjort grunden för ett kundvalssystem och en kvasimarknad på hemtjänstens område. Somliga

¹² Socialstyrelsen (2012) s 2

¹³ Socialtjänstlag SFS 2001: 453, 2 Kap 5§

¹⁴ Socialstyrelsen (2012) s 3

¹⁵ Kastberg (2002) s 66

¹⁶ Björck och Bidö (2011) s 21

¹⁷ Socialstyrelsen (2012) s 3

kommuner hade emellertid kundvalssystem i hemtjänsten innan lagstiftningen tillkom, men med LOV skedde en drastisk ökningstakt. Med stöd i form av utredningspengar från staten fann många kommuner det tilltalande att implementera LOV.¹⁸ I mars 2012 hade inte mindre än 118 kommuner kundvalssystem inom hemtjänsten och ytterligare 51 hade tagit beslut om införande.¹⁹ De externa utförarnas andel av hemtjänststimarna ökar konstant, från att år 2000 varit 7 % till år 2010 ligga på 19 %.²⁰ Allt fler äldre får idag service- och omvårdnadsinsatser utförda av andra aktörer än kommunerna och fler som arbetar inom hemtjänsten har privata företag som arbetsgivare.²¹

Grunden för kommunernas ersättning till externa utförare av hemtjänst ska vara den beräknade självkostnaden för egenregiverksamheten. I proposition 2008/09:29 *Lag om valfrihetssystem* stadgas att det viktigt att den upphandlade myndigheten prissätter tjänsten rätt. Utgångspunkten bör vara att externa utförare ska få samma ersättning som egenregiverksamheten.²² Tanken är att det ska råda konkurrensneutralitet mellan kommunen och externa utförare. Vid överprissättning kan externa utförare få en ersättning som riskerar att stå i strid med EU:s statsstödsregler och vid underprissättning riskerar kommunen egenregins existens samt verksamhetens kvalitet.²³

I propositionen proklameras:

*”Eftersom valfrihetssystemet inte bygger på priskonkurrens är det viktigt att den upphandlande myndigheten prissätter tjänsten rätt. Utgångspunkten bör vara att de externa leverantörerna ska erhålla samma ersättning som egenregiverksamheten, eftersom konkurrensneutralitet mellan de två då uppstår. Det är med anledning av detta viktigt att räkna ut vad de faktiska kostnaderna är för egenregiverksamheten.”*²⁴

¹⁸ SOU:2008:15 s 264

¹⁹ SKL (2012)

²⁰ Hartman (red) (2011) s 224

²¹ Hartman (red) (2011) s 220ff

²² KKV (2012)

²³ KKV (2013) s 48

²⁴ Proposition 2008/09-29 s 81

För att konkurrensneutralitet ska bli verklighet krävs dock att kommunerna lyckas beräkna sina självkostnader för egenregiverksamheten. Självkostnadsberäkningar är emellertid inte oproblematiske.²⁵ Det finns olika kalkylmodeller för självkostnadsberäkningar, till exempel påläggskalkylering och ABC-kalkylering²⁶ och det är svårt att avgöra vilka kostnader som ingår i självkostnadsbegreppet.²⁷ Kärnfrågan kretsar ofta kring vilken fördelningsnyckel som ska användas för att fördela indirekta kostnader och vilka overheadkostnader som ska beaktas.²⁸ Val av fördelningsnyckel avgör hur de indirekta kostnaderna fördelas och kostnadsförs på kalkylobjektet.²⁹ Det kan också vara svårt att beräkna kapitalkostnader och göra antaganden om verksamhetsvolym³⁰. Stellan Malmer förklarar:

*”Det finns ingen korrekt metod, utan vilken metod som används beror på vad som anses lämpligast i den aktuella kalkylsituationen. Enda kravet är att samtliga kostnader ska fördelas till produkterna. Men olika kalkylmodeller leder till olika självkostnader. (...)”*³¹

Med vetskapen att ersättningen ska baseras på självkostnaden och att självkostnaden kan vara svår att beräkna finns det all anledning att titta närmare på hur ersättningsnivåerna ser ut bland landets kommuner. Det är också här den springande punkten infinner sig. Då SKL gjorde en kartläggning av kommunernas ersättning till externa aktörer visade det sig att skillnaderna i ersättning mellan kommunerna var påtagliga. Efter att SKL år 2012 gjort en kartläggning över ersättningsnivåerna bland kommunerna som infört lagen om valfrihet i hemtjänsten konstaterar utredaren:

*”Det är en stor spridning mellan kommunernas ersättning. Genomsnitt är 352 kronor per timma men varierar mellan 227 och 428 kr. Till viss del förklaras det av att man ersätter på olika sätt, men det förklarar endast en mindre del.”*³²

²⁵ Ljung (1995) s 55ff

²⁶ Malmer (1996) s 34

²⁷ SKL (2009) s 14

²⁸ Malmer (1996) s 34

²⁹ Andersson (2008), Ljung (1995)

³⁰ Ljung (1995) s 70

³¹ Siverbo (red) (2007) s 111

Jag har med utgångspunkt i SKL:s kartläggning gjort en mindre sammanställning över spridningen i ersättning vad gäller service och omvårdnadsinsatser.³³

	Ersättning service	Ersättning omvårdnad
Privat		
Lägsta	227 kr	258 kr
Högsta	390 kr	428 kr
Offentlig		
Lägsta	221 kr	221 kr
Högsta	396 kr	480 kr

SKL anger vidare i kartläggningen att de försökt hitta faktorer som kan förklara skillnaderna i ersättningsnivå, men finner endast samband mellan ersättningsnivå och hur länge kommunerna tillämpat lagen om valfrihet. Ju längre tid kommunen tillämpat kundvalsmodellen desto lägre ersättning. SKL finner inga samband mellan ersättningsnivån och faktorerna:

”(...) kommunernas ekonomi, storlek, tätort och glesbygd. En jämförelse har också gjorts mellan ersättning och kvalitet exempelvis resultat i öppna jämförelser för äldreomsorg samt de nationella brukarundersökningarna för hemtjänst.”

Dessa faktorer kunde emellertid inte förklara ersättningskillnaderna.³⁴

Skillnaderna kommunerna emellan gör mig ytterst nyfiken. Ämnet har dessutom varit medialt uppmärksammat. Nedan följer ett axplock inlägg som gått att läsa i den offentliga debatten.

Näringspolitiska chefen på Vårdföretagarna menar att ersättningen till företag som bedriver hemtjänst är för låg i vissa kommuner.

”En undersköterska kostar 270 kronor i timmen och då är bara tiden på fältet inräknad. Pengarna räcker inte till anständiga löner”³⁵

³² SKL (2012)

³³SKL (2012) Siffror kan ha förändrats sen dess.

³⁴ SKL (2012)

Efter att ha gått igenom SKL:s kartläggning blir det uppenbart att kommunerna räknar och bedömer på olika sätt. Några ersätter för biståndsbeviljad tid, andra för utförd tid hos kunden, en hel del kommuner har olika ersättningar för service- och omvårdnadsinsatser och somliga kommuner har skilda ersättningar beroende på när på dygnet och var i kommunen som insatsen utförs.³⁶ Det grundläggande problemet är dock enligt Vårdföretagarna att:

”(...) kommunerna inte klart och tydligt redovisar hur de räknar. Alla verkar inte vara intresserade av att tala om det.”.

Vidare skriver tre branschföreträdare i Dagens samhälle:

*”Kommunerna redovisar varken beräkningsgrund för ersättning i systemet eller sina egna kostnader”.*³⁷

I en debattartikel i Borås Tidning går Sven-Åke Johansson, styrelseordförande i hemtjänstföretaget Hemtrevnad, till angrepp mot kommunens sätt att ersätta de privata hemtjänstutförarna. Han skriver:

*”Kommunens schablontider och ersättningsmodell underminerar möjligheterna till bra kvalitet i hemtjänsten. Ekonomiskt ska interna och externa utförare få samma ersättning. Även denna konkurrensneutralitet bryter kommunen mot.”.*³⁸

Vidare skriver han längre ned i samma debattartikel att:

”Kommunens kostnad per timma hos vårddagare var 535 kronor enligt årsredovisningen för 2011. Ersättningen till de privata utförarna var mellan 345 och 365 kronor. Konkurrens på

³⁵ Tidningen Arbetet (2012)

³⁶ SKL (2012)

³⁷ Dagens samhälle (2012)

³⁸ Borås Tidning (2012)

*lika villkor ligger långt bort. Schablontider, dåliga biståndsbedömningar och felaktiga kalkylunderlag måste åtgärdas både för de gamlas och för personalens skull.”.*³⁹

Johanssons resonemang får visst akademiskt stöd av Stellan Malmer som skriver att det har ifrågasatts om egenregiutförare tar hänsyn till alla kostnader. Vanligt anses till exempel vara att egenregin får disponera lokaler och utrustning kostnadsfritt.⁴⁰

Managementbolaget Ramböll har på uppdrag av Stockholms stad gjort en översyn över kommunens ersättningsmodell och konstaterar i sin summering:

*”Stockholms stad har en ersättningsmodell som är svår att förstå, kommunicera och som försvårar jämförelser med andra kommuner. Helt oavsett om staden i nuläget finner tillräckliga skäl att justera ersättningsnivåerna menar vi att hela ersättningsmodellen bör ses över.”.*⁴¹

Såväl Konkurrensverket som Statskontoret och SKL konstaterar att det finns påtagliga ersättningskillnader kommuner emellan, men har inte utförligt tittat närmare på frågan vad som förklarar skillnaderna.⁴² Eftersom ersättningen ska baseras på självkostnaden för egenregiverksamheten kan man ställa sig undrande till om kostnadsbilderna verkligen ser så olika ut eller om det finns andra förklarande variabler. Olika självkostnadskalkyleringsmodeller landar i olika resultat varför det är ytterst intressant att studera hur kommunerna byggt upp sina självkostnadskalkyler. Det är iögonfallande att några kommuner betalar över 400 kr/timme till externa utförare medan relativt många kommuners ersättningsnivå ligger runt 300 kr/timme. Ersättningskillnaderna får mig att höja på ögonbrynen. Hur är det möjligt att differenserna är så omfattande?

Förutom exemplen som nämnts ovan finns det fler faktorer som tyder på att kommunerna räknar på olika sätt och använder sig av olika principer när de fastställer ersättningen till de

³⁹ Borås Tidning (2012)

⁴⁰ Malmer (1996) s 13

⁴¹ Ramböll (2011)

⁴² SKL (2012), KKV (2013), Statskontoret (2012)

privata hemtjänstföretagen, vilket i sig inte är märkligt eftersom självkostnadsberäkning är subjektiv. Skillnader i ersättningsnivåer och påfallande olika ersättningsmodeller skapar ett intresse hos mig att titta närmare på kundvalssystemet beträffande hemtjänst.

3. Syfte

Kartläggningar från SKL visar att det finns påtagliga skillnader i ersättningsbelopp till externa hemtjänstutförare.⁴³ Det har jag funnit ytterst intressant och syftet är således att studera vad som förklarar ersättningskillnaderna.

Det har också varit en offentlig debatt i ersättningsfrågan där flera yrkesverksamma hävdar att kommunerna inte öppet redovisar sina självkostnader för hemtjänsten i egenregi. De menar implicit att kommunerna gynnar egna verksamheten genom att inte ta hänsyn till samtliga kostnader. Invektiv som ”fusk” och ”mörkläggnig” har använts för att beskriva ett system där kommunerna premierar den egna verksamheten och inte ersätter de externa utförarna med egenregins verkliga självkostnader.

De här omständigheterna medför att det är intressant att titta närmare på, och studera de kommunala beslutsunderlagen och kalkylerna. Syftet blir således att studera hur kommunerna beräknar självkostnaderna för hemtjänsten i egenregi. Den här frågan är av deskriptiv karaktär det vill säga den skall beskriva hur kommunerna faktiskt går tillväga när de självkostnadskalkylerar. Tanken är också att frågan skall kunna användas instrumentellt för att besvara huvudfrågan om varför ersättningsnivåerna varierar. Genom att jämföra de stora kostnadsposterna går det enklare att utröna vad som förklarar ersättningskillnaderna.

4. Frågeställningar

Det finns onekligen många intressanta frågor att ställa när det kommer till lagen om valfrihet i hemtjänsten. Jag har dock valt att avgränsa mig betänkligt för att kunna besvara två huvudsakliga frågeställningar som utifrån problembeskrivningen är intressanta.

- Varför förekommer skillnader i ersättningsnivå kommunerna emellan?
- Hur beräknar kommunerna som infört lagen om valfrihet sina självkostnader för hemtjänsten i egenregi?

⁴³ SKL (2012)

5. Referensram

Det här avsnittet kommer att lyfta fram en del teoretiska utgångspunkter som senare skall användas för att konstruera en analysmodell vilken gör det enklare att hantera de empiriska frågorna. Referensramen kommer att vara uppdelad i separata delar där respektive teori kommer att belysas. Tanken är dock att delarna skall bilda en gemensam referensram som svarar mot forskningsfrågorna. För att läsarna ska ges en god grund att stå på kommer först för uppsatsen väsentlig tidigare forskning presenteras. Därefter kommer essentiella drag i kvasimarknadsteori belysas för att läsarna ska förstå hur hemtjänstmarknaden de facto fungerar. Därefter kommer delarna som handlar om kommunal kalkylering, ekonomistyrning och prestationsfinansiering att beskrivas.

5.1 Tidigare forskning

I en uppsats från Förvaltningshögskolan har uppsatsförfattarna tittat närmare på olika konkurrensfaktorer inom ramen för lagen om valfrihet.⁴⁴ Många olika faktorer listas, bland annat att det råder en komplex situation eftersom kommunerna inte känner till deras verkliga kostnader då medel flyttas runt i verksamheterna och inte belastar samma kostnadsställe. Efter att de gjort en komparativ studie mellan Mölndals stad och Härryda kommun lyfts slutligen frågan om kommunerna egentligen vet vad en hemtjänststimme kostar.⁴⁵

Uppsatsförfattarna talar även om konkurrensproblemet som har att göra med att kommunerna inte kan gå i konkurs och därmed kan subventioneras vid underskott vilket leder till att egenregins självkostnad blir högre än befarat.⁴⁶

I avhandlingen ”*Omsorg om marknaden*” har Gustaf Kastberg (2002) gjort en fallstudie över kundvalssystemet i Nacka kommun.⁴⁷ Den är intressant att belysa utifrån uppsatsens forskningsfrågor eftersom den tar fasta på marknadsskaparens roll: det vill säga hur kommunerna agerar på effekter som marknaden ger upphov till. Det som torde vara mest intressant är hur kommunerna agerar på de signaler de får om ersättningssystemets konsekvenser. Ett sådant exempel är då Nacka efter några år införde en tudelning i

⁴⁴ Mellconius och Mousa (2011)

⁴⁵ Mellconius och Mousa (2011) s 36

⁴⁶ Mellconius och Mousa (2011) s 23

⁴⁷ Kastberg (2002)

ersättningen mellan service- och omvårdnadsinsatser då de fått signaler om att omvårdnadsinsatserna krävde mer resurser.⁴⁸ Ett annat exempel av liknande karaktär är att kommunen justerat ersättningsnivån då kommunens egenproduktion haft ekonomiska svårigheter vilket tolkades som att ersättningen var för låg. En respondent menade också att ersättningsnivån hänger samman med kommunens allmänna ekonomi.⁴⁹ Likväl som kommunen/marknadsskaparen kan agera efter en omständighet eller effekt kan reaktionen utebli. Kastberg skriver att en viktig slutsats är att effekter på marknaden inte behöver leda till handling eller reaktion. Slutligen konstaterar han:

*”(...) marknadsskaparen måste betraktas som kulturellt styrd både av vad gäller grund för ifrågasättande och princip för inramning”.*⁵⁰

En annan intressant fråga som lyfts är att kundvalssystemets prestationsfinansieringsdel enbart gällde externa utförare under de första fem åren medan kommunens hemtjänst alltjämt anslagsfinansierades. Författaren nämner också att de privata företagen i Nacka enbart behövde ta hand om sina kunder under dagtid på vardagar, vilket innebär ett ännu komplexare ersättningssystem.

I en magisteruppsats från Linköpings universitet behandlas lagen om valfrihet i hemtjänsten.⁵¹ Uppsatsen skrevs år 2007 vilket innebar att endast drygt tio kommuner hade infört kundvalssystem i hemtjänsten. Författarens primära fokus är huruvida kundvalsmodellen fungerar i glesbygdskommuner. Då inga glesbygdskommuner vid den tidpunkten infört kundvalssystem baseras det empiriska underlaget på andra kommuntyper.⁵² Det avsnitt som är av intresse för den här uppsatsen är då ersättningsmodellen och ersättningsnivån beskrivs. Det beskrivs att när kommuner ersätter för utförd tid skapas incitament hos utförarna att effektivisera administration och logistik och maximera tiden hos kunden. Eftersom den

⁴⁸ Kastberg (2002) s 61

⁴⁹ Kastberg (2002), s 62f

⁵⁰ Kastberg (2002) s 114

⁵¹ Nilsson (2007)

⁵² Nilsson (2007)

utförda tiden ständigt ökade i Nacka innebar det att ersättningsnivån kunde ligga konstant under några år.⁵³ I uppsatsen nämns också att somliga kommuner kompenserar de externa utförarna för moms för att uppnå konkurrensneutralitet.

Vidare framgår att ersättningsmodellerna skiljer sig åt. Bland de undersökta kommunerna varierar ersättningen per timme mellan 221 kronor som lägst och 370 kronor som högst. I Nilssons undersökning av sex kommuner framgår att tre av dem valt att inte differentiera ersättningen mellan service- och omvårdnadsinsatser medan tre valt att göra det. Argumentet för tudelning är högre personalkostnader vid omvårdnadsinsatser. Differentiering återfinns även i vissa kommuner beroende på var i kommunen och när på dygnet insatserna utförs. Argumentet har varit att kommunernas kostnader varit högre i vissa ytterområden och därmed har även högre ersättning tilldelats externa aktörer i dessa områden.⁵⁴ En intressant information som framkommer och som är svår att begripa är hur Gotland, som är den av dem undersökta kommunerna med högst andel invånare i glesbygd, och med en stor geografisk yta, inte valt att ha separata ersättningsnivåer för glesbygd.

Det är intressant att Nilsson skriver att tjänstemän i Umeå uppgett att kommunen har en förhållandevis låg ersättning eftersom ersättning ges för biståndsbeviljad tid. Det blir intressant att titta närmare på senare.⁵⁵

Konkurrensverket har på uppdrag av Regeringen följt upp konkurrensförhållandena inom kundvalssystemet. En del av uppdraget handlar om egenregins kostnader som grund för ersättning till de externa utförarna.⁵⁶ Rapporten stadgar att det är viktigt att tjänsterna prissätts rätt. Utredarna har samlat in och tittat på olika självkostnadskalkyler och finner att samtliga av de undersökta kommunernas största kostnad är lön och lönebikostnader.⁵⁷ Eftersom olika självkostnadskalkyleringsmodeller ska presenteras senare är det värdefull kännedom.

⁵³ Nilsson (2007) s 39

⁵⁴ Nilsson (2007) s 40ff

⁵⁵ Nilsson (2007) s 41

⁵⁶ KKV (2013)

⁵⁷ KKV (2013) s 49

Konkurrensverket listar även övriga indirekta kostnader som är vanligt förekommande så som arbetsledning, bilar och lokaler. Självkostnadskalkyler som presenteras ser olika ut och landar i skilda ersättningsnivåer.⁵⁸ Vidare skrivs att ett sätt att följa upp det ekonomiska resultatet på bättre sätt är att införa resultatenheter.

En för uppsatsen intressant information i Konkurrensverkets rapport är att samtliga av de externa utförarna i de tio undersökta kommunerna uppger att det är svårt att få ersättningen att räcka till. Framförallt att få ersättningen att räcka till indirekta kostnader. Något som framkommer är även att det är särskilt bekymmersamt då kommunerna ersätter för utförd tid. Rapporten bekräftar att ersättningsmodellerna är många och varierar stort kommunerna emellan.⁵⁹

Slutligen skriver Konkurrensverket:

”De direkta kostnaderna varierar mellan 238 kronor per timme som lägst, till 500 kronor per timme som högst. De indirekta kostnaderna varierar från 27 till 66 kronor per timme. Den totala kostnaden för egenregins tillhandahållande enligt efterkalkylerna varierar mellan 269 kronor per timme och 526 kronor per timme. Konkurrensverket har i denna rapport inte haft möjlighet att analysera vad dessa kostnadsskillnader kan bero på.”⁶⁰

Regeringen har även givit Statskontoret i uppdrag att titta närmare på lagen om valfrihet. Tyngdpunkten ligger på att undersöka vad lagen haft för effekter på kostnader och effektivitet i kommunernas verksamheter.⁶¹ I likhet med Konkurrensverkets rapport har även den här publikationen en bred spännvid vad gäller olika områden kring kundvalssystemet. Ett kapitel berör dock ersättningssystemen och förtjänar därmed att nämnas. Tidigt nämns vikten av konkurrensneutralitet, men svårigheterna med att uppnå detta diskuteras också eftersom

⁵⁸ KKV (2013) s 51-53

⁵⁹ KKV (2013) s 57

⁶⁰ KKV (2013) s 114

⁶¹ Statskontoret (2012)

kommunerna ofta har ett tyngre ansvar.⁶² Rapporten belyser komplexiteten i ersättningsmodellerna, bland annat nämns att många kommuner har olika ersättningar beroende på om kunden bor i tätort eller i glesbygd. En intressant information är att nästan två tredjedelar av kommunerna ger en högre prestationsersättning till externa aktörer än till egenregin. Motiveringen är att egenregin har fria nyttigheter.⁶³ Vissa kommuner har dock samma ersättning för externa utförare som egenregin.

Kommuner med erfarenhet av konkurrensutsättning ligger nära medelvärdesersättningen medan de som saknar erfarenhet av privat utförd omsorg ofta ligger i ytterkanten. Det är dock inte helt enkelt att tyda eftersom det samtidigt visar sig att en stor grupp kommuner som saknar erfarenhet av konkurrensutsättning också ligger i mittfåran.⁶⁴ Den här uppsatsens forskningsfrågor tenderar att bli alltmer spännande eftersom det utifrån tidigare forskning synes svårt att avgöra huruvida kommuner verkligen beräknat sina självkostnader som grund för ersättning eller om andra icke rationella förklaringar finns. Rapporten visar också att kommunföreträdare hävdar att det varit svårt att hantera de indirekta kostnaderna samt att vissa kommuner allttjämt anslagsfinansierar egenregin.⁶⁵

5.2 Kundvals- och kvasimarknadsteori

”They are markets because they replace monopolistic state providers with competitive independent ones. They are quasi because they differ from conventional markets in a number of key ways.”⁶⁶

Tidigare nämndes tre modeller för konkurrensutsättning. Den här uppsatsen fokuserar helt på kundvalsmodellen. Det finns en rad olika kriterier för att bedöma huruvida en kvasimarknad fungerar väl eller ej. Här kommer dock fokus ligga på kriterier som har med ersättningen att göra. Le Grand och Barlett nämner några kriterier varav punkten *”(...) krävs en*

⁶² Statskontoret (2012) s 59

⁶³ Statskontoret (2012) s 63

⁶⁴ Statskontoret (2012) s 65

⁶⁵ Statskontoret (2012) s 74

⁶⁶ Le Grand och Barlett (1993) s 10

*marknadsstruktur baserad på konkurrens och priser(...)*⁶⁷ är intressant eftersom LOV enligt tidigare nämnda proposition snarare är kvalitetskonkurrens.

Boken *"Quasi-markets and social policy"* av Julian Le Grand och Will Barlett (1993) utgjorde startskottet till en diskussion om den säregna marknadsform som uppstår när det offentliga finansierar välfärdsverksamheter, och privata utförare i konkurrens utför tjänsterna.⁶⁸ Utgångspunkten är reformeringen av Storbritanniens byråkrati i slutet av 1980-talet. I boken talas om den förändring i finansiering som skedde – bort från anslagsfinansiering och mot prestationsfinansiering.⁶⁹ Förskjutningen var dock inte oproblematiserad eftersom kundvalssystemet, ironiskt nog, ledde till mindre marknadsorientering i vissa fall då till exempel lokalkostnader eliminerades från ersättningen.⁷⁰ Liknande har kunnat ses i Sverige inom kundvalssystem då till exempel Linköpings kommun tillhandahåller fria lokaler till samtliga utförare.⁷¹ Konstateras kan dock att en separering mellan köpare/beställare och leverantör gjordes inom många välfärdsområden. Något som kan liknas vid den uppdelning i ersättning mellan service- och omvårdnadsinsatser som ofta finns på hemtjänstmarknaden är att det i Storbritannien rådde en speciell ersättning till barn med särskilda behov i skolan.⁷²

Författarna nämner olika kriterier som krävs för att kvasimarknaden ska fungera väl. Av värde för denna uppsats är bland annat effektivitetsbegreppet:

*"In that sense, providers that give the most value for money are those which provide a given quantity and quality for the lowest cost."*⁷³

Frågor kring marknadsstrukturen diskuteras genom hela boken. Några intressanta förutsättningar är att det skall råda fritt inträde på marknaden liksom fritt utträde. Det

⁶⁷ Hartman (red) (2011) s 19

⁶⁸ Le Grand och Barlett (1993)

⁶⁹ Le Grand och Barlett (1993) s 5

⁷⁰ Le Grand och Barlett (1993) s 5

⁷¹ Statskontoret (2012) s 62

⁷² Le Grand och Barlett (1993) s 7

⁷³ Le Grand och Barlett (1993) s 15

förutsätter att aktörer kan gå i konkurs.⁷⁴ På en marknad sätts priset av utbud och efterfrågan och dessa faktorer sänder ut signaler till aktörerna. En ökning av efterfrågan leder till en ökning på utbudssidan och de aktörer som inte har en effektiv resursallokering riskerar konkurs. På kvasimarknaden fungerar dock prismekanismen på ett annorlunda sätt. Här sätts inte priset av utbud och efterfrågan utan snarare av offentliga tjänstemän via administrativa modeller eller som ett resultat av förhandlingar mellan beställare och utförare. Den offentliga budgetrestriktionen sätter också ett tak på ersättningsnivåerna. Välfärdstjänsterna är ofta kraftigt subventionerade och information om konsumenternas betalningsvilja saknas.⁷⁵ I och med att det återfinns flertalet icke vinstmaximerande aktörer på kvasimarknaden fungerar inte alltid marknadens principer då en ökning av efterfrågan inte behöver leda till en ökning i utbud. Ideella organisationer som bedriver hemtjänst kan till exempel ha ett kapacitetstak.

En förutsättning för att kvasimarknaden skall fungera är att det finns korrekt information om ersättningsvillkor och kvalitetskrav. Det kan dock vara problematiskt eftersom:

*”Costing activities that have never been properly costed before can itself be a costly activity, as almost anyone working on this problem in the public sector can testify.”*⁷⁶

Le Grand och Barlett (1993) konstaterar att det finns olika sätt att ersätta de externa aktörerna på. Ett sätt är att aktörerna ska arbeta för effektivitet och kvantitet/kvalitet inom ramen för en given budget. En annan ersättningsmodell är det som kallas DRG (diagnostic related groups) och handlar om att klassificera insatser i olika kategorier där ersättningsnivån varierar mellan kategorierna. DRG är vanligast inom sjukvården. Ytterligare ett sätt, som jag finner intressant, är det som beskrivs som:

*”An alternative form of price regulation would specify a limit on the average price that the provider can charge, and then review this average at regular intervals.”*⁷⁷

⁷⁴ Le Grand och Barlett (1993) s 19

⁷⁵ Le Grand och Barlett (1993) s 23

⁷⁶ Le Grand och Barlett (1993) s 24

⁷⁷ Le Grand och Barlett (1993) s 193

Problemet med modellen är dock att “(...) *in practice the regulator is unlikely to have sufficient information to make this possible.*”⁷⁸

Författarna menar att DRG-modellen är mest användbar inom sjukvården och sociala omsorgen, men ger upphov till höga transaktionskostnader och beställare och utförare måste ha nära och utvecklade samarbeten. Det är viktigt att modellen är ordentligt genomtänkt så att aktörerna verkligen svarar på signaler. En problematik är till exempel då ersättningen justeras med kostnadsnivån vilket helt eliminerar effektivitetsincitament.⁷⁹

Slutligen menar författarna att hur väl olika kvasimarknader fungerar varierar. Det finns ingen enhetlig kvasimarknad. Noterbart är även att Le Grand och Barlett år 1993 menade att det är för tidigt att uttala sig om de långsiktiga konsekvenserna.⁸⁰ Det menade även Laura Hartman (2011) i ”*Konkurrensens konsekvenser*”.⁸¹

En förutsättning för att kvasimarknaden ska fungera är det finns konkurrensneutrala ersättningsvillkor beträffande kommunen och de externa utförarna. För att detta ska uppnås krävs att ersättningen är grundad på kommunens självkostnad. Frågan är hur den kan beräknas.

5.3 Att självkostnadsberäkna en verksamhet

Tanken med det här avsnittet är inte att nämna och förklara allehanda kalkylmodellens för- respektive nackdelar. Här kommer istället självkostnads-kalkyleringsmodeller som jag finner lämpliga utifrån att vi talar om kommuner och hemtjänstverksamhet att presenteras.

För att kommunerna ska kunna grunda sin ersättning till de externa aktörerna på sina verkliga självkostnader krävs adekvata kalkylunderlag. En självkostnads-kalkyl är ingenting annat än

⁷⁸ Le Grand och Barlett (1993) s 193

⁷⁹ Le Grand och Barlett (1993) s 194

⁸⁰ Le Grand och Barlett (1993) s 218f

⁸¹ Hartman (2011) s 262ff

en beräkning av alla kostnader en produkt/tjänst är förknippade med.⁸² Stellan Malmer beskriver självkostnaden som:

*”Självkostnad i företagsekonomin definieras som summan av alla kostnader för en viss produkt eller annan prestation till dess den är levererad eller betald, det vill säga samtliga kostnader i företaget ska på något sätt påföras produkterna även om det inte finns något klart orsakssamband med produkterna.”*⁸³

För att fullständig kostnadsfördelning ska åstadkommas krävs en lämplig grund för att fördela de indirekta kostnaderna. Det här är ett ständigt återkommande spørsmål. För 20 år sedan inledde John Innes och Falconer Mitchell (1993) sitt numera klassiska verk *”Overhead costs”* med följande mening:

”Overhead costs had long provided a series of challenges and problems for accountants and managers”.⁸⁴

En ständig avvägning är balansgången mellan de båda principerna kausalitet och hanterbarhet. Kausalitet innebär att varje tjänst ska bära sina egna kostnader medan hanterbarhet handlar om att kostnadsidentifieringen inte får bli allt för tidskrävande i kalkylarbetet. Det återfinns flera olika kalkylmodeller och särskilt svårt blir det i tjänsteföretag eftersom dessa är väldigt olika. Gemensamt för många tjänsteföretag är dock att de huvudsakliga kostnaderna är löner, vilket väl stämmer in på hemtjänsten.⁸⁵

Göran Andersson (2008) menar att en kalkyltrappa för arbetsintensiva tjänsteföretag bör ta arbetsinsatsen som startpunkt för att sedan fördela projektkostnader genom pålägg och speciella direkta kostnader som direkt hänförliga till specifikt projekt.⁸⁶ Kostnader för

⁸² Andersson (2008) s 105

⁸³ Siverbo (red) (2007) s 111

⁸⁴ Innes och Mitchell (1993) s 1

⁸⁵ Andersson (2008) s 128

⁸⁶ Andersson (2008) s 129f

administration tas sedan fram genom att lägga ett pålägg på hela projektkostnaden. Kommuner har hög andel lönekostnader varför tidmätning av arbetstiden som det tar att utföra exempelvis en omvårdnadsinsats i hemtjänsten är central.⁸⁷ Det är också viktigt att poängtera att kritik har riktats mot påläggskalkylering, men då främst när de indirekta kostnaderna är stora. I Sverige är påläggskalkyleringen alltså vanligt förekommande varför den är väl värd att belysa.⁸⁸

Självkostnadskalkyleringen i Sverige är starkt präglad av det förslag till ”enhetliga principer för självkostnadsberäkning” som kom redan år 1936 (grunden till påläggskalkylering). Ett alternativ till den kalkylmetoden har spridits och går under namnet aktivitetsbaserad kalkylering (ABC-kalkylering) och erbjuder ett annat sätt att fördela de indirekta kostnaderna. Faktum är att ingen annan ekonomistyrningsteknik vållat ett så stort intresse som ABC-kalkyleringen.⁸⁹ I den här modellen är aktiviteterna det centrala. Aktiviteter förbrukar resurser så som löner och material, och kalkylobjektet konsumerar aktiviteter till exempel inköp av varor eller besök hos en brukare.⁹⁰ Kalkylen är ofta mer precis och arbetskrävande då antalet aktiviteter är många. Dessutom finns en tudelning – aktiviteter direkt riktade mot kalkylobjektet och aktiviteter riktade mot andra aktiviteter.⁹¹ Resursdrivare är de faktorer som fördelas när kostnaderna fördelas till aktiviteter. Aktivitetsdrivare/kostnadsdrivare är nyckeln som berättar hur mycket ett kalkylobjekt ianspråkar av en aktivitet.

Vissa menar dock att ABC-kalkylering på intet sätt är något nytt – utan snarare en förfining av den traditionella påläggskalkylen.⁹² Forskaren Henrik Nehler (2005) menar emellertid att den slutsatsen är väl enkelspårig och att väsentliga skillnader finns mellan kalkylmodellerna.⁹³ Själva aktivitetsbegreppet utgör en skillnad då Nehler menar att den utgör en bättre fördelningsnyckel/mellansteg än kostnadsstället. ABC-kalkylering fokuserar mer på processer

⁸⁷ Brorström Et al (2005) s 234f

⁸⁸ Andersson (2008), s 135

⁸⁹ Nehler (2005) sid 1

⁹⁰ Alnestig och Segerstedt (2008) s 55, Innes och Mitchell (1993) 82ff

⁹¹ Alnestig och Segerstedt (2008) s 57

⁹² Armstrong (2002) s 99-120

⁹³ Nehler (2005) s 11

än hierarki och ansvarsstruktur vilket sammantaget ger en skarpare informationskvalitet, menar Nehler.⁹⁴

Det är dock inte alldeles självklart att indirekta kostnader alltid beaktas. Stellan Malmer (1996) skriver att i frågan om kommunal städverksamhet framkom att lokalkostnader och administration sågs som fria nyttigheter.⁹⁵

Birger Ljung (1995) visar i boken *”Ekonomiska kalkyler – en introduktion”* genom två exempel hur självkostnadskalkyler kan landa i olika resultat.⁹⁶ Vidare nämns två problem vid självkostnadskalkylering som båda tar fasta på hanteringen av indirekta kostnader. Det ena handlar om att fördelningen av samkostnader så gott som alltid blir godtycklig. Speciellt då samkostnaderna är stora kan fördelningsnyckeln få påtagliga konsekvenser. Det andra problemet kretsar kring förkalkyler och handlar om volymen. Beroende på om samkostnaderna fördelas på en stor eller liten volym uppstår påtagliga skillnader. I boken *Förvaltningsekonomi* (2005) konstaterar författarna att självkostnaden per enhet minskar vid större volymer:

”Självkostnaden blir alltså olika för olika volymer”⁹⁷.

I förkalkyler används olika modeller för antaganden om verksamhetens volym. De två vanligaste torde vara antingen den volym som bedöms vara mest trolig eller den volym som bedöms som ”normal”.⁹⁸ I båda fallen riskerar kommunen att så kallad över- eller underabsorption uppstår vilket innebär en skillnad mellan uppskattad och verklig volym. Det i sin tur får konsekvenser eftersom varje arbetad timme inte belastas korrekt.

⁹⁴ Nehler (2005) s 11

⁹⁵ Malmer (1996) s 76

⁹⁶ Ljung (1995) s 56f

⁹⁷ Brorström et al (2005) s 228

⁹⁸ Ljung (1995) s 70

Ekonomistyrningsverket menar att det är viktigt att inte hantera normalvolymen slentrianmässigt utan att den måste ses över med jämna mellanrum.⁹⁹ Detta är intressant att titta närmare på – hur kommunerna gör bedömningar kring verksamhetsvolymerna i hemtjänsten och hur de i så fall påverkar ersättningsnivåerna.

5.4 En schablon är en modell, ett mönster, en slentrian eller en rutin

Efter biståndsbeslut får brukare ett antal biståndsbeviljade hemtjänsttimmar som de har rätt till. De här biståndsbesluten ska vara individuella, men i bedömningen har ofta biståndshandläggarna tidsschabloner till hjälp. Biståndsbeslut går att överklaga, men tidsschablonerna som kommunen använder sig av kan inte bli föremål för rättslig prövning.¹⁰⁰ För att läsaren skall förstå vad det handlar om kan en tidsschablon förklaras som en uppskattning av hur lång tid en insats tar att utföra som sedan används för att bestämma hur många timmar en brukare har rätt till. I Stockholm är till exempel tidsschablonen att städning av en lägenhet med två rum och kök tar 75 minuter, inköp av mat tar 45 minuter och toalettbesök tar 15 minuter.

Fördelen med schabloner anses vara att de minimerar orättvisor i den bemärkelsen att lika insatser kommer att bedömas lika. En annan fördel är att tidsschabloner skapar en effektivare handläggning och fördelar som rättssäkerhet samt förutsägbarhet brukar också nämnas.

Nackdelar är dock att schabloner inte är flexibla och att de också kan uppfattas som orättvisa om de inte är förankrade, något som Eriksson och Kelly (2004) beskriver.¹⁰¹ Precis som antyds i rubriken är en schablon en modell vilket i sig innebär att den inte är en perfekt avspiegling av verkligheten. Tidsschablonerna som ger genomsnittstider per insats kommer med andra ord avspegla olika fall på mer eller mindre rättvisande. Tidsschablonerna i biståndsbedömningen kommer att resoneras kring senare i uppsatsen.

5.5 Prestationsfinansiering

Det har redan slagits fast att externa aktörer i kundvalssystem finansieras med offentliga medel och tilldelas medel utifrån sitt kundunderlag. Utförarna får med andra ord ersättning i

⁹⁹ ESV (2011:11)

¹⁰⁰ Eriksson och Kelly (2004) s 10

¹⁰¹ Eriksson och Kelly (2004)

relation till antalet utförda prestationer. Det här systemet benämns prestationsfinansiering.¹⁰² Prestationsfinansiering är tänkt att skapa större drivkrafter än traditionell anslagsfinansiering eftersom anslagsfinansiering medför svårigheter att utöka sin verksamhet vid en given budgetnivå. Prestationsfinansiering däremot innebär ökade intäkter vid ökat antal utförda prestationer.

Empirin gör gällande att prestationsersättning kan vara ett sätt att minska köer, men modellen kan ge högre total kostnad.¹⁰³ Det ligger nämligen inbyggt i finansieringen att incitament saknas att minska kostnaderna. Det bör dock poängteras att Hallin och Siverbos empiri avser hälso- och sjukvården och prestationsfinansiering skiljer mellan olika verksamheter.

Det finns dock modeller som kombinerar prestationsersättning med total kostnads kontroll genom att införa tak.¹⁰⁴ På hemtjänstmarknaden utgörs taket av tiden som står i biståndsbeslutet. Externa utförare kan ej fakturera för mer tid än biståndshandläggarna beslutat om.

Det förefaller inte vara ovanligt att prestationsfinansiering problematiseras.¹⁰⁵ Misstankar om fusk och mygel har intresserat flertalet forskare. Så kallad ”creaming skimming” som innebär att företagen gör selektiva val av kunder framhålls ofta som en problematisk omständighet.¹⁰⁶ Det kan också konsternas att prestationsfinansiering slår olika väl ut för olika verksamheter.¹⁰⁷ Avsikten är dock inte att belysa prestationsersättning utifrån hemtjänsten specifikt utan snarare beskriva finansieringsmodellen. Vidare nämns problematiska omständigheter som suboptimering, det vill säga att varje enhet jobbar för sig själva och inte det övergripande målet.¹⁰⁸ Prestationsfinansiering förutsätter prestationsmätning så utförda aktiviteter mäts korrekt och att ersättning sedan betalas ut. Det finns en hel del kritik mot

¹⁰² Hallin och Siverbo (2003) s 127

¹⁰³ Hallin och Siverbo (2003) s 133

¹⁰⁴ Siverbo och Falkman (2001)

¹⁰⁵ Hallin och Siverbo (2003) s 139f

¹⁰⁶ Connolly och Munro (1999) s 94f, Le Grand och Barlett (1993) s 31ff

¹⁰⁷ Lindkvist och Cederholm (1994)

¹⁰⁸ Van Thiel och Leeuw (2002) s 269

prestationsmätning¹⁰⁹, till exempel att enbart det som går att mäta mäts, att den är distanserad från de anställdas vardagliga situation, och att det ger knapphändig information om omvärlden. Ett prestationsmått består ofta av en siffra som är resultatet av en uträkning mellan två andra tal. Den är tänkt att ge värdefull information. Det finns dock ingen standard för prestationsmått eftersom de skall anpassas efter lokala förhållanden.¹¹⁰ Prestationsmätning ger möjligen vissa fördelar, men riskerar att bli ytterst tidskrävande.

5.6 Kostnad per brukare (KPB) – ett sätt att identifiera kostnader

Kostnad per brukare är en metod som hänger samman med prestationsmätning och prestationsfinansiering. KPB är egentligen ingenting annat än en metod för att kostnadsberäkna olika insatser inom framförallt vård och omsorg. Tanken är att koppla dessa insatser till kunden. Metoden är tänkt att ge vassare information vad gäller prestationer och kostnader i vården och omsorgen. Resultatet ska utgöra bättre underlag för styrning och uppföljning av verksamheten.

I och med att olika kundvalssystem införts finns ett ökat behov av kostnadsidentifiering. SKL listar flera olika fördelar med att använda sig av KPB varav följande styrkor är intressanta: förbättrat underlag för beslutsfattare, förbättrat underlag för resursfördelning, förbättrad uppföljning över vård till vissa grupper och vad det kostar, bättre struktur på data i de olika systemen samt tydligare nyckeltal vilket underlättar jämförelser.¹¹¹ Genom KPB kan kommunerna få fram vad en hemtjänststimme faktiskt kostar vilket dels är av godo när ersättningsbeslut skall fattas, men också för att kommunen skall kunna göra en produktivitetjämförelse. SKL menar vidare att KPB kan förklara skillnader i såväl brukarmix, kostnadsnivå och arbetssätt. Det här är viktigt då kommuner kan skilja sig åt i väsentliga avseende som till exempel beviljad eller utförd tid, rätt till heltid, andel kringtid och vårdtunga brukare och så vidare.¹¹² Det måste dock tilläggas att arbetet med kostnad per brukare kan vara tidskrävande.

¹⁰⁹ Andersson (2008) s 328

¹¹⁰ Andersson (2008) s 329

¹¹¹ SKL (2007) s 8

¹¹² SKL (2007) s 13

5.7 Summering – referensramen i korthet

För att tydligt åskådliggöra referensramens beståndsdelar på ett enkelt och tillgängligt sätt kommer nedan en kort summering att presenteras. Först listas tidigare forskning där det framkommer att kommunerna inte känner till sina verkliga kostnader. Stämmer det?

Vidare förklaras att det tar tid innan marknadsskaparen reagerar på signaler och förändrar ersättningssystemet, hur gestaltar det sig? I en uppsats spekuleras det i att då kommunen ersätter för beviljad tid kan ersättningen vara lägre. Finns det fog för den slutsatsen?

Vidare presenteras rapporter från såväl Konkurrensverket och Statskontoret där de talar om problematiken med hanteringen av indirekta kostnader. Det blir således intressant att titta på ute i kommunerna.

Tidigt i referensramen berörs Le Grand och Barletts beskrivning av kvasimarknaden. Där poängterar de att kommunens ersättning begränsas av den offentliga budgetrestriktionen, att det är svårt för offentliga tjänstemän att beräkna kostnader samt att tillräcklig information ofta saknas i beslutsunderlagen. Det blir således intressant att titta på hur kommunerna ser på den problematiken.

Ett långt avsnitt i referensramen tar fasta på självkostnads kalkylering. Det handlar om de olika modellerna påläggskalkylering och aktivitetsbaserad kalkylering. Det handlar om specifika kalkylmodeller för olika sorters organisationer. Det handlar om problematiken att välja fördelningsnyckel för de indirekta kostnaderna. Vidare nämns att fördelningen av samkostnader alltid blir godtycklig och att det förs ett resonemang kring för- och nackdelar med schabloner. Det nämns också att det visat sig att kommunerna ibland åtnjuter fria nyttigheter. Volymrelaterade frågor i kalkylsammanshang problematiseras. Allt detta kommer undersökas i kommunerna.

6. Att konstruera en analysmodell

Efter den abstrakta referensramen är det hög tid att återigen komma tillbaka till det konkreta problemet. Syftet med den här uppsatsen är att reda ut varför det finns ersättningskillnader kommuner emellan samt att studera hur kommunerna självkostnadsberäknar hemtjänsten.

Med utgångspunkt i teorin har tänkbara förklaringar och problematiska omständigheter diskuterats. För att kunna besvara forskningsfrågorna och därmed uppnå syftet kommer jag använda mig av en analysmodell. Den är uppdelad i två delar där rationella respektive icke-

rationella förklaringar kommer att listas. Märk väl att analysmodellen är konstruerad utifrån teorin. När empirin är insamlad kan analysmodellens förklaringar diskuteras i analysen.

6.1 Rationella förklaringar

Analysmodellen består av den räknesturra som Sveriges kommuner och landsting tagit fram för att underlätta självkostnadsberäkning av hemtjänstverksamhet.¹¹³

Huvudsakligen består den av fyra stora kostnadsslag: *personalkostnader*, *övriga kostnader*, *administrativa kostnader* och *kringt看*. Dessa fyra begrepp ska jag använda mig av för att:

1: Studera varför ersättningen skiljer sig åt kommuner emellan, 2: Granska hur kommunerna självkostnadsberäknar hemtjänsten. Eftersom jag observerat i tidigare forskning hur kommunerna hanterar momskompensation till de externa utförarna på olika sätt finns även moms med i analysmodellen. Utförda/beviljade timmar finns med för att möjligheten ska ges att diskutera volymrelaterade frågor. Nedan presenteras vad som ingår i de olika kostnaderna.

Personalkostnader

Summa kr/timme

Genomsnittlig månadslön:

Genomsnitt arbetade timmar:

OB-tillägg % andel av grundlön:

Semester och sjukersättning % andel av grundlön:

PO tillägg % andel av grundlön:

Summa:

Övriga kostnader

Kommunens totala hyreskostnader:

Hemtjänstens andel av fastighetskostnaden (t ex % i kvadratmeter):

Totala materialkostnader hemtjänst:

Övriga kostnader hemtjänst:

Summa:

Administrativa kostnader

Summa kr/timme

Andel av äldreomsorgens administrativa arbete knutet till

¹¹³ Skl.se

hemtjänst:

Äldreomsorgens kostnad verksamhetsledning per år:

Hemtjänstens andel av kommunens administrativa kostnader (antal årsarbeten i hemtjänsten/all kommunal verksamhet som använder samma system):

Ekonomiförvaltning:

Personalförvaltning:

IT och data:

Summa:

Kringtid

Genomsnittlig andel kringtid per hemtjänststimme:

Summa:

Utförda timmar/beviljade timmar

Utförda/beviljade timmar hemtjänst per år:

Summa:

Moms

Momskompensation till externa utförare i %

Momskompensation per timme:

Det är ovannämnda poster som ska presenteras, jämföras och analyseras för att kunna besvara forskningsfrågorna.

6.2 Icke rationella förklaringar

Det finns ingenting som nödvändigtvis säger att kommunerna i varje fall noggrant kostnadsberäknat egenregiverksamheten och därefter fastställt ersättningen till externa aktörer. Det finns omständigheter som till och med talar för att kommunerna tar hänsyn till andra faktorer än enbart självkostnaden. Därför krävs andra förklaringar än enbart metoder för självkostnads kalkylering. Här kommer icke rationella förklaringar till varför ersättningsnivåerna varierar och hur kommunerna självkostnadsberäknar att presenteras.

Tänkbara förklaringar med utgångspunkt i referensramen:

- Kommuner sneglar på andra kommuner då de sätter ersättningsnivån.
- Kostnaderna får inte dra iväg – ersättningsnivån begränsas av budgetrestriktionen.
- Kommunerna saknar nödvändiga underlag för att kunna kostnadsberäkna verksamheten.
- Vid ersättning enligt beviljad tid görs ofta mindre noggranna kostnadsberäkningar och ersättningen är ofta lägre.
- Ersättningen per timme förklaras av de tidsschabloner som finns i biståndsbedömningen. Förändringar i schabloner leder till justeringar i ersättningsnivån för att åstadkomma totalkostnadskontroll.
- Efter att kommunerna en gång självkostnadsberäknat verksamheten görs uppräknings av ersättningsnivåerna flera år i rad – det vill säga kommunerna förlitar sig starkt på den kalkyl som en gång gjorts.

7. Uppsatsens metod – övervägningar och argument

”Metod och material är redskap, medel för att lösa en uppgift, inte mål i sig.”¹¹⁴

”Metod- eller teoridiktatur fungerar som en hämsko för vetenskaplig utveckling.”¹¹⁵

Den här uppsatsen präglas av många val liksom många avgränsningar. Det hade varit oerhört intressant att titta på samtliga kundvalssystem i samtliga kommuner, men det är omöjligt inom ramen för den här masteruppsatsen. Därför blir det här kapitlet än viktigare. Här kommer jag diskutera och inte minst argumentera för de överväganden, val och bitvis svåra beslut som jag tagit innan metodbesluten slutligen fattades. Tillvägagångssättet är oerhört viktigt att diskutera, inte för att positionera sig och sälla sig till en specifik vetenskaplig ansats utan snarare för att sakligt berätta för läsaren om hur tankegångarna gått. Inte ens Glaser och Strauss som myntade ”grounded theory” var överens kring metoden. Det om något sätter fingret på att det inte finns någon allena rådande metod för forskning.¹¹⁶ Vidare kommer

¹¹⁴ Ekengren och Hinnfors (2006) s 72

¹¹⁵ Ekengren och Hinnfors (2006) s 75

¹¹⁶ Guvå och Hylander (2003) s 78

uppsatsens metod att anamma det som Bjereld et al skriver – att ”motsättningen mellan kvantitativa och kvalitativa metoder är lika meningslös som föråldrad”.¹¹⁷

Många är de som poängterat att det finns en rädsla för att diskutera svårigheter och svagheter. Min ambition är att följa Ekengrens och Hinnfors råd:

”Sopa inga problem under mattan (...).”¹¹⁸

7.1 Några korta ord om valet av hemtjänstmarknaden

Kundvalssystem återfinns på flera områden. Hemtjänsten är dock det område inom lagen om valfrihet där kundvalssystemet är mest utbrett. Många kunder har valt extern hemtjänst och antalet utförda hemtjänststimmar bland externa utförare ökar.¹¹⁹ Bortsett från förfrågningsunderlag är hemtjänstmarknaden, och då i synnerhet ersättningsnivån, förhållandevis oreglerad. Ersättningsnivån i en kommun kan inte överklagas till domstol, på samma sätt som på skolområdet.¹²⁰ Det finns inga bestämmelser kring ersättningsmodell, enbart en vägledningsskrift från SKL. Indirekta kostnader hanteras olika, vilket ligger i sakens natur då lagen inte anger några bestämmelser kring schabloner. Det är de huvudsakliga argumenten till varför just kundvalssystemet på hemtjänstmarknaden behandlas i den här masteruppsatsen.

7.2 141 kommuner har infört lagen om valfrihet i hemtjänsten

Den senaste siffran jag kunnat finna är från slutet av år 2012. Då hade 141 kommuner valt att införa lagen om valfrihetssystem i hemtjänsten.¹²¹ Nu är det ytterligare några fler. Vad innebär det för uppsatsens metod? Det innebär rimligen att alla enheter inte kan undersökas. Alla enheter hade förvisso kunnat undersökas om metoden bestämts till en multipel regressionsanalys. Så är dock inte fallet. Istället kommer dokumentstudier och intervjuer att användas som primär metod. Det innebär vidare att den empiriska undersökningen begränsas till ett fåtal enheter. Tanken är därför att undersöka objekt som i ersättningsnivå avviker från

¹¹⁷ Bjereld et al (2009) s 118

¹¹⁸ Ekengren och Hinnfors (2006) s 19

¹¹⁹ Hartman (2011)

¹²⁰ Dagens samhälle (2013)

¹²¹ SKL (2012)

varandra. Genom att studera kommuner med höga respektive låga ersättningsnivåer samt kommuner som ligger nära medelvärdet torde uppsatsens huvudfråga om varför ersättningen varierar mellan kommuner kunnas besvaras. För att undersöka varför ersättningsnivåerna skiljer sig åt använder jag uppsatsens andra fråga om hur kommunerna beräknar sina självkostnader för hemtjänsten i egenregi. De båda uppsatsfrågorna är således logiskt konsistenta. Eller som David de Vaus uttrycker det:

*”Good description provokes the why questions of explanatory research”.*¹²²

7.3 Varför använda dokumentstudier?

Dokumentstudier är något komplicerat. Det återfinns olika sorters dokument och dessa ska värderas och granskas på olika sätt.¹²³ Så varför används då dokumentstudier? En styrka i metoden är bland annat att materialet inte påverkas av forskarens egna värderingar. Scott (1990) menar att dokument bör bedömas utifrån fyra olika punkter. Dessa fyra handlar om autenticitet, trovärdighet, representativitet och meningsfullhet.¹²⁴ De dokument jag använt mig av är de kommunala dokument där självkostnadsberäkningar kring hemtjänsten i egenregi återfinns. Det är dokument som får sorteras in under kategorin offentliga dokument. De är offentliga i den meningen att de handhas av myndigheter som lyder under offentlighetsprincipen. Det har dock visat sig vara aningen krångligt att få tag i dem eftersom det ofta endast är en person som har kännedom om dokumentet. Kommunerna har emellertid inte varit ovilliga att lämna ut självkostnadsberäkningarna vilket varit en farhåga för mig.

Dokumenterna om självkostnadsberäkningarna är viktiga för uppsatsen eftersom de kan svara på frågan om hur kommunerna självkostnadsberäknar hemtjänsten i egenregi. De är också viktiga för att kunna undersöka huruvida kommunerna använder sig av olika fördelningsnycklar och vilka effekter det får på ersättningsnivån.

¹²² De Vaus (2009) s 2

¹²³ Bryman (2011) s 488ff

¹²⁴ Scott (1990)

Då jag hittat några kalkyler i Konkurrensverkets rapport och sedermera tittat närmare på dem har jag dragit slutsatsen att dokumentstudier inte räcker som enda tillvägagångssätt.¹²⁵ Lite krasst kan man nästan säga att de döljer mer än de säger. Med det menar jag att det är omöjligt att förstå varför kommunerna använt sig av ett visst pålägg och vilken beräkning som ligger till grund för en viss summa. Som exempel kan nämnas att det är tämligen svårt att veta varför kommunen använt sig av påläggsbasen 7 % för att beräkna kostnaderna för administration och ledning eller varför en kommun använder sig av ett PO-pålägg på 41,70 %.¹²⁶ För att förstå hur kommunerna praktiskt gått till väga då de självkostnadsberäknat egenregiverksamheten blir intervjuer med ansvariga ekonomer ett måste.

7.4 Något om intervjuer och respondenterna på strategisk nivå

Intervjuer kan användas både som huvudmetod för att samla in kunskap, men också som ett sätt att komplettera insamlat forskningsmaterial.¹²⁷ I den här uppsatsen tjänar intervjuerna båda ovannämnda syften. För att studera varför ersättningsnivåerna skiljer sig åt kommuner emellan har intervjuer genomförts. Här är den genomgående tanken att intervjua respondenter med ett helikopterperspektiv på ersättningsnivåerna inom hemtjänsten. Det innebär att ambitionen varit att intervjua personer som inte arbetar i en specifik kommun utan som genom sitt arbete har goda kunskaper om flertalet kommuner. Efter att jag gjort en genomgång över vilka personer som vore intressanta att intervjua har beslut fattats. Kartläggningen gick till på det sättet att jag besökt olika organisationers hemsidor samt följt den offentliga sakpolitiska debatten vilket gjort att jag funnit personer som ofta uttalar sig ersättningsskillnaderna. Efter att ha kontaktat personerna och samtalat med dem är det min fasta övertygelse att dessa fyra personer har utvecklade tankar och resonemang kring varför ersättningsnivåerna varierar. Under samtalen jag fört med dessa personer har de visat på en stor kunskapsmassa och varit väldigt engagerade. Följande personer kommer således att intervjuas.

- Respondent A, näringspolitisk chef Vårdföretagarna.
- Respondent B, tjänsteman, Föreningen Sveriges kommunalekonomer (KEF)
- Respondent C, konsult på managementföretag.

¹²⁵ KKV (2013)

¹²⁶ KKV (2013) s 51f

¹²⁷ Dalen (2007) s 10

- Respondent D, näringspolitisk expert Almega.

Respondent A har förekommit flertalet gånger i den offentliga debatten och har många tydliga ståndpunkter om ersättningsnivåerna. Respondenten har kontakt med många företag som utför hemtjänst och har en tydlig bild av ersättningsskillnaderna. Vidare är intervjuobjektet väldigt drivande i att kommunerna öppet bör redovisa sina beräkningar.

Respondent B är tjänsteman på föreningen Sveriges kommunalekonomer och har lång erfarenhet av att arbeta med ekonomistyrning och redovisning. Respondentens erfarenhet sträcker sig från konsultbranschen till jobb som kommunalekonom. Intervjuobjektets långa erfarenhet vad beträffar kommunal ekonomi gör personen till en för forskningsfrågorna intressant respondent.

Respondent C sysslar med kostnadsberäkningar i sitt dagliga arbete som går ut på att hjälpa kommuner med att introducera metoden kostnad per brukare. Respondenten hjälper kommuner med att ta fram ett underlag inför beslut om ersättningsmodell och ersättningsnivå. Eftersom många kommuner köper det här företags tjänster är respondent C oerhört intressant att intervjua. Respondentens erfarenheter om varför ersättningsskillnader kommunerna emellan påträffas är en viktig del av empirin.

Respondent D är expert på LOU och LOV och arbetar dagligen med kundvalsfrågor. Respondenten är väldigt kunnig på frågor som rör offentliga marknader och är tidigare regionchef vid Svenskt Näringslivs Stockholmskontor. Personen deltar i upphandlingsutredningen och har arbetat med LOV under några år.

Som tidigare poängterats har dessa fyra personer främst använts för att resonera kring frågan om varför det finns stora ersättningsskillnader kommuner emellan. Likväl har jag diskuterat kalkyleringsfrågor även med dessa respondenter eftersom de observerat vanliga fallgropar och konsekventa problem. När det kommer till frågan om hur kommunerna beräknar sina självkostnader har fyra kommuner använts för att titta närmare på deras självkostnadskalkyler.

Det finns huvudsakligen två sorters intervjuer. Dels de som genomförs för att intervjuaren skall få bättre ordning på yttre fakta, och dels de som kretsar kring respondentens subjektiva

värderingar.¹²⁸ Det är inte ovanligt att kombinera dessa båda varianter vilket är precis vad jag tänkt göra. Oavsett om det respondenterna på strategisk nivå eller personer ute i kommunerna är det min tanke att dels lyssna in sakupplysningar som jag inte kände till, och dels att själv, som intervjuare, vara aktiv i mitt frågeställande. Att samla in kunskap är ett syfte, men genom att försöka blottlägga respondenternas subjektiva värderingar hoppas jag kunna besvara frågan om varför ersättningsnivåerna varierar. Eftersom respondenterna är valda med stor omsorg och skall komplettera varandra är de subjektiva värderingarna hos dessa än viktigare.

7.5 Några resonemang kring uppsatsens urval

Eftersom en av forskningsfrågorna går ut på att undersöka hur kommunerna beräknar sina självkostnader för hemtjänsten är det naturligt att välja ut ett antal kommuner att titta närmare på. Som tidigare fastslagits kan inte alla kommuner undersökas. Här vill jag därför argumentera för urvalet av kommuner som gjorts i den här uppsatsen. Då jag tidigare skrev att ambitionen varit att följa Ekengren och Hinnfors råd ”sopa inga problem under mattan”, sticker jag inte under stolen med att urvalsprocessen inte varit helt enkel.

Vad gäller urvalstekniker brukar slumpmässiga och strategiska oftast användas. Vissa hävdar att slumpmässiga urval är en nödvändighet för att kunna generalisera forskningsresultaten. Teorell och Svensson (2007) menar emellertid att det finns goda skäl till att använda strategiska urval vilket gjorts i den här uppsatsen.¹²⁹ Vid strategiska urval ställer forskaren själv upp kriterier som undersökningsobjekten skall svara mot vilket gjorts i den här uppsatsen. Teorell och Svensson skriver:

*”Vid en fallstudie med ett litet antal enheter är konsten just att noggrant tänka igenom vilka som ska väljas ut. Det vore rent förödande för våra möjligheter att dra slutsatser om vi skulle välja ut analysenheterna rent slumpmässigt med en sådan uppläggning”.*¹³⁰

Det är viktigt att forskaren funderar på alternativen till de olika undersökningsobjekten – eller helt ger upp generaliserbarhetstanken.¹³¹ Eftersom ambitionen varit att kunna generalisera

¹²⁸ Teorell och Svensson (2007) s 89f

¹²⁹ Teorell och Svensson (2007) s 83f

¹³⁰ Teorell och Svensson (2007) s 84

¹³¹ Teorell och Svensson (2007) s 85

resultaten lades stor möda kring val av undersökningsobjekt. Urvalet kan bäst beskrivas som en form av kvoturval där vissa kriterier finns listade och där forskaren sedan själv väljer enheter så att kriterierna/kvoterna är uppfyllda. Alan Bryman (2011) beskriver att ett målstyrt urval är vanligt bland kvalitativa forskare och att urvalet går ut på att välja enheter med direkt hänvisning till forskningsfrågorna.¹³² Urvalet av undersökningsobjekt eller respondenter ska göras med så stor spridning som möjligt utifrån de kriterier som används vilket då blir ändamålsenligt, men inte slumpmässigt. Det positiva är dock att objekten skiljer sig åt vad gäller egenskaper.¹³³

Med utgångspunkt i vad som ovan beskrivits har nedanstående kriterier använts:

- Kommuner med skilda ersättningsnivåer
- Kommuner med skilda ersättningsmodeller
- Kommuner med olika invånarantal
- Kommuner som på grund av speciella omständigheter är särskilt intressanta.

7.6 Överväganden och svåra val – beslut om undersökningsobjekt

Det första beslutet som fattades var att undersöka Mölndals kommun. Kommunen har jobbat med konkurrensutsättning under en längre tid och utbetalar högst ersättning av alla kommuner till externa utförare av hemtjänst. Kommunen utbetalar 430 kr/timme till de företag som levererar både service- och omvårdnadsinsatser. Kommunen ersätter för utförd tid som registreras elektroniskt.

Nästa urvalsbeslut jag fattade var att titta närmare på Alingsås kommun. I likhet med Mölndals kommun har Alingsås också lång erfarenhet av konkurrensutsättning. Dessutom utbetalar kommunen en förhållandevis låg ersättning till de externa utförarna av hemtjänst. De utbetalar 319 kr/timme till de externa parter som levererar både service- och omvårdnadsinsatser. Förutom storleksskillnaden mellan kommunerna återfinns en väsentlig skillnad. I Mölndal ersätts de externa aktörerna för utförd tid – i Alingsås ersätts de för biståndsbeviljad tid. Eftersom det är intressant att tittare närmare på ersättningsmodellens

¹³² Bryman (2011) s 350

¹³³ Bryman (2011) s 434

betydelse för ersättningsnivån fann jag det viktigt att ha med kommuner med olika ersättningsmodeller.

Det står dock klart att ersättningsmodellen inte förklarar alla ersättningskillnader eftersom det även finns en stor spridning bland de med liknande ersättningsmodell. Kungsbacka kommun som också arbetat länge med konkurrensutsättning och ersätter för beviljad tid utbetalar ett belopp som ligger på 345 kr/timme. Det är med andra ord en intressant kommun att ha med i urvalet.

Ytterligare en kommun som är intressant att titta närmare på är Halmstad. Under första kvartalet av 2013 låg ersättningsnivån på 328 kr/timme, men efter samtal med ansvarig ekonom i hemvårdsförvaltningen har jag fått kännedom om att beloppet höjs den 1/4-13 till 389 kr/timme. När den höjningen går igenom medför det att Halmstad kommer ligga ungefär mittemellan Mölndal och Kungsbacka vad beträffar ersättningsnivån. Dessutom är det intressant att jämföra Halmstad kommuns kalkyl då de fick fram siffran 328 kr/timme jämfört med den nya som ligger till grund för siffran 387 kr/timme. I samband med att kommunen justerade ersättningsnivån gick de även över till att ersätta för beviljad tid istället för att som tidigare ersätta för utförd tid. Det är således väldigt intressant att ha med Halmstad som har erfarenhet av två olika ersättningsmodeller.

Urvalet består således av fyra kommuner varav tre ersätter för beviljad tid och en för utförd tid. Som läsaren kan konstatera är samtliga av de valda kommunerna geografiskt placerade i Västsverige. Detta berodde till stor del på att ville kunna genomföra intervjuerna på plats. Jag har svårt att se att det skulle innebära några problem för undersökningens reliabilitet då de fyra kommunerna borde anses kunna representera även kommuner i andra delar av riket.

Eftersom jag lovat att inte sopa några problem under mattan ska några sakupplysningar lämnas. Tanken från början var att ha med fler kommuner som ersatte för utförd tid. Jag trodde först såväl Kungsbacka som Halmstad ersatte för utförd tid eftersom det var vad som stod i SKL:s kartläggning av LOV-kommunerna för 2012, men efter samtal med tjänstemän i kommunerna fick jag uppgiften att de ersätter för beviljad tid. I Kungsbackas fall har SKL helt enkelt angivit fel medan det i Halmstads fall har att göra med att kommunen bytt ersättningsmodell under år 2013. Som läsaren kan se nedan så återfinns det dock en stor spridning i ersättningsnivå bland undersökningsobjekten och olika ersättningsmodeller finns

alltjämt representerade. I fallet Halmstad är det dessutom av godo att de har erfarenhet av två olika ersättningsmodeller.

Från början hade jag tänkt undersöka ytterligare några kommuner. Främst var jag intresserad av någon kommun i Stockholmområdet som ligger lågt ersättningsmässigt och ersätter för utförd tid. Det har jag emellertid inte hunnit inom ramen för den här uppsatsen. Eftersom min ambition varit att studera självkostnadskalkylerna noggrant och vara påläst inför intervjuerna valde jag istället att undersöka ovannämnda kommuner grundligt. För att ”kompensera” för att jag inte har med någon kommun i Stockholmsområdet har jag diskuterat de kommunerna ganska mycket med respondenterna på övergripande nivå som visat sig ha mycket att berätta i ämnet. Det går dock inte att sticka under stolen med att ekonomer i Stockholmskommunerna inte finns representerade.

Kommun	Folkmängd	Ersättning	Ersättningsmodell	Kostnad/brukare
Alingsås	38 355	319 kr	Beviljad tid	144 579 kr
Mölndal	61 659	430 kr	Utförd tid	250 130 kr
Halmstad	93 231	387 kr	Beviljad tid	128 642 kr
Kungsbacka	76 786	345 kr	Beviljad tid	149 355 kr

(Siffrorna hämtade från SCB, kommunernas hemsidor och Kolada. Siffrorna för kostnad per brukare är från 2011)

Med ovannämnda undersökningsobjekts egenskaper lyckas undersökningen ringa in en stor del av kommunerna som tillämpar LOV i hemtjänsten. Vad beträffar ersättningsnivån betalar Mölndal bäst bland LOV-kommunerna och Alingsås finns bland de som betalar lägst. Det finns några som betalar lägre, men andra omständigheter medförde att dessa var mindre lämpade att ha med i urvalet. Både ersättningsmodellerna utförd tid och beviljad tid finns med i urvalet. Som tidigare poängterats har stor möda lagts i urvalsprocessen – allt för att kunna generalisera slutsatserna och undvika att väsentliga variabler åsidosatts.

7.7 Val av intervjupersoner i kommunerna

När det stod klart vilka kommuner som skulle ingå i uppsatsens undersökning kontaktades tjänstemän i dessa. Ambitionen var att få veta vem som varit ansvarig för att göra

självkostnadsberäkningarna för hemtjänsten. När det här var gjort tog jag kontakt med ansvariga och korta samtal fördes. Det var viktigt att få klart att de var villiga att ställa upp på intervjuer. Efter den här processen stod det klart att följande individer accepterat att intervjuas:

- Alingsås: Respondent E: Ekonom i Vård och omsorgsförvaltningen.
- Mölndal: Respondent F: Ekonom, Vård och Äldreomsorgsförvaltningen.
- Halmstad: Respondent G: Ekonom, Hemvårdsförvaltningen
- Kungsbacka: Respondent H: Ekonom, Ekonomi och service

Poängteras bör att jag valt att kalla alla respondenter i kommunerna för ”ekonom” trots att det inte är deras exakta titel. Detta för att så långt som möjligt försvara deras anonymitet.

7.8 Några korta förhållningssätt som gäller för samtliga intervjuer

Samtliga intervjuer är semistrukturerade vilket innebär att intervjuaren har en lista/intervjuguide med centrala teman som ska beröras under intervjuerna. Respondenterna har emellertid stor frihet att svara och resonera utanför den specifika frågan. Frågorna behöver inte komma i någon särskild ordning, alla frågor behöver inte ställas och frågor som inte finns med i intervjuguiden kan ställas om intressanta omständigheter framkommer vid intervjutillfället. Tanken är dock att frågorna på ett ungefärligt plan ska följa det PM jag upprättat.¹³⁴ Eftersom jag ville kunna jämföra de olika fallen krävdes en struktur vid intervjuerna. Då forskningsfrågorna dessutom har tydligt fokus, och inte handlar om att studera LOV i allmänhet, har jag försökt att någorlunda hålla mig till den upprättade intervjuguiden.¹³⁵

Det är svårt att hitta specifika regler som gäller för framtagandet av en intervjuguide. Lofland och Lofland (1995) menar att forskaren bör ställa sig frågan vad som är så ”(...) förbryllande eller oklart”.¹³⁶ Det är precis vad jag gjort. Jag har använt en intervjuguide med ganska precisa frågor, men med möjligheten att ställa på följdfrågor som inte är förutbestämda.

¹³⁴ Bryman (2011) s 415

¹³⁵ Bryman (2011) s 416

¹³⁶ Lofland och Lofland (1995) s 78

Vidare har jag följt de allmänna råd som Alan Bryman (2011) listar för framtagandet av en intervjuguide.¹³⁷

Då vissa av intervjupersonerna varit svåra att träffa för en personlig intervju på deras arbetsplats har jag även genomfört telefonintervjuer. Det handlar om de fyra respondenterna på strategisk nivå. Tidsramen, avstånden och kostnadsfrågan medförde att telefonintervjuer varit att föredra. Beträffande intervjuerna med ekonomer i kommunerna har dessa genomförts på respektive arbetsplats. Alan Bryman (2011) skriver att det finns belägg för att:

*”Skillnaderna är ringa mellan de responser man får per telefon och vid en direkt intervju”.*¹³⁸

Det medför att jag inte ser några bekymmer med att vissa intervjuer gjorts via telefon. Alternativet hade nämligen varit att hålla färre intervjuer vilket minskat det empiriska underlaget och sammantaget gett färre perspektiv på forskningsfrågorna.

7.9 Med fokus på omvårdnad

Tidigt i uppsatsen förklarades att hemtjänst består av service- och omvårdnadsinsatser. Vid en genomgång av SKL:s kartläggning finner jag att många kommuner har skilda ersättningsnivåer för olika insatser. Andra kommuner har samma ersättning för service och omvårdnad. Huvudsakliga fokuset kommer att ligga på omvårdnadsinsatser och om inget annat skrivs explicit utgår jag från timersättningen som gäller för omvårdnadsinsatser. För det första är omvårdnadsinsatserna viktigast för kunden och därför är området ofta reglerat. Kommunerna ställer olika sorters krav till exempel att personalen ska vara utbildade undersköterskor. Lejonparten av insatserna är omvårdnadsinsatser (ungefär 80 %) och innebär högre lönenivåer vilket är intressant att titta på i de olika kalkylerna. Flera kommuner har dessutom en ersättning som gäller för företag som utför både omsvårdnads- och serviceinsatser, och en separat ersättning för externa utförare som enbart utför service. Således är det också enklast ur ett praktiskt perspektiv att lägga fokus på omvårdnadsinsatserna.

¹³⁷ Bryman (2011) s 419ff

¹³⁸ Bryman (2011) s 432

Beträffande lagen om skattereduktion för hushållsnära tjänster finns möjlighet för privatpersoner att köpa servicetjänster förhållandevis billigt varför företag som enbart utför service inom ramen för lagen om valfrihet torde vara tämligen begränsat.

8. Empiri – uppsatsens egen undersökning

Det är viktigt att uppsatsens resultat redovisas på ett systematiskt och lättillgängligt sätt. Jag har därför valt att dela upp empiridelen i två huvudsakliga avsnitt. Första avsnittet ämnar presentera svar på frågan varför ersättningsnivåerna varierar. Efter åtta intervjuer har jag sammanställt och listat tänkbara förklaringar som kommer att presenteras och kommenteras. Ett alternativ hade varit att redovisa varje intervju separat för att göra det tydligare vem det är som sagt vad. Det skulle dock innebära att empiriavsnittet skulle bli väldigt långt (ännu längre) och svåröverskådligt. Det viktiga för uppsatsen är inte vem som sagt vad utan snarare att utifrån respondenternas samlade förklaringar kunna besvara forskningsfrågorna. Genom att ha intervjuat respondenter med olika erfarenheter och infallsvinklar har flera perspektiv tagits i beaktande.

Det andra empiriavsnittet består av de självkostnadskalkyler som de fyra undersökta kommunerna upprättat. Där kommer de olika kostnadsslagen att presenteras och kommenteras för att skillnader i såväl kostnader som sättet att kalkylera ska kunna utrönas.

8.1 Varför varierar ersättningsnivåerna kommuner emellan?

Efter att ha gjort åtta intervjuer varav fyra varit relativt långa är det hög tid att summera ihop svaren på frågeställningarna. Här kommer svar som getts på första frågeställningen om ersättningsskillnaderna att presenteras .

För att underlätta för läsaren presenterar jag respondenterna tydligt:

Respondent A	Näringspolitisk chef Vårdföretagarna
Respondent B	Tjänsteman på KEF
Respondent C	Konsult managementföretag
Respondent D	Expert på LOV på Almega
Respondent E	Ekonom Alingsås
Respondent F	Ekonom Mölndal
Respondent G	Ekonom Halmstad
Respondent H	Ekonom Kungsbacka

8.2 Olika ersättningsmodeller

Som tidigare förklarats finns flera olika ersättningsmodeller bland kommunerna som infört LOV i hemtjänsten. Vissa ersätter för beviljad tid, andra för rapporterad utförd tid och somliga för elektroniskt uppmätt utförd tid. Vissa har separata ersättningar för service och omvårdnadsinsatser och en del har olika taxor beroende på när på dygnet och var i kommunen insatserna utförs. Ersättningsmodellerna förklarar ersättningskillnaderna, enligt många respondenter.

Respondent A menar att *"Det kan vara så att beviljad tid inte kräver en lika hög ersättning."*. Respondent B säger att *"Kringtid är den stora posten, men någon del förklaras också av ersättningsmodellen, eftersom det är två olika tidsbegrepp."*. Därefter kommenterar respondenten att *"Vid utförd tid måste det ges en högre ersättning även för kringtid. Det lilla jag sett är skillnad i förflyttningstid."*

Huruvida det finns en skillnad mellan rapporterad utförd tid och elektroniskt uppmätt tid svarar respondent B *"Det borde inte vara någon skillnad, men det är klart att det är svårt att manipulera ett elektroniskt system."*

Respondent C är inne på att det inte krävs lika noggranna kalkyler då kommunen ersätter för beviljad tid och att ersättningen kan vara lägre. Samtidigt säger respondenten att vid ersättning för utförd tid *"Måste man veta hur mycket man är hos brukarna. Man måste mäta detta hos egenregin."*

Vad gäller ersättningsmodellerna menar respondent D att man måste titta på vad som ersätts för *"Är det för beviljad tid, utförd tid eller för elektroniskt utförd tid"*. Han menar att det kan uppstå stora effekter vid byten av modell:

"(...) Vid ett tillfälle gick ett företag omkull för att de tappade 20 % av sina intäkter. Då måste kommunen höja upp ersättningen per timme".

Han talar om elektronisk utförd tid och poängterar att *"Det finns ingen luft i ett sådant system"*. Med det avser han att utförarna endast ersätts för den elektroniskt uppmätta tiden hemma hos kunden.

Respondent E pekar tydligt ut ersättningsmodellens betydelse för ersättningsnivån.

”Till största delen beror det på om det är beviljad eller utförd tid. För om du har beviljad tid fokuserar du på insatsen och inte på tiden, och försöker hitta effektivitetsvinster.”

Han ger ett konkret exempel genom att förklara hur modellen beviljad tid fungerar i sin kommun:

”Här naggar man ju i kanten på tiden, men målet är ju att brukaren skall få insatsen den har rätt till (...) ersättningen kan hållas nere eftersom man inte utför all tid som är biståndsbeslutad.”

Han förklarar att *”Om du inte utför insatsen överhuvudtaget får du ju ingen ersättning, men tar den lite kortare tid utgår full ersättning (...) av administrativa skäl inga avvikelser under en timme.”*

Respondent F var också tydlig med ersättningsmodellens påverkan på ersättningsnivån:

”(...) det som borde ersättas allra högst är om man har utförd tid och om man har elektronisk uppmätt tid. Den utförda tiden kommer vara allra lägst och då behöver ersättningen vara högst för att man ska klara sig på det (...).”

Jag sade att många kommuner som ersätter för utförd tid har mycket lägre ersättning än dem, och svaret kom genom en motfråga *”Har de elektroniskt uppmätt tid då?”* Respondenten menar därmed att det finns en skillnad som har att göra med om den utförda tiden registreras elektroniskt eller om den endast rapporteras in. *”Kommer du tre minuter över och går tre minuter i rapporterar du in en timme (...).”* Det blir en skillnad mot om man registrerar tiden elektroniskt hemma hos kunden är vad respondenten de facto menar.

På frågan om de olika sätten att ersätta på kan förklara ersättningsskillnaderna svarade respondent G:

”Ja, det är ju mer luft. Men kan det inte vara så, nu vet inte jag det, den beviljade tiden i de kommunerna kanske är mer tilltagen, så som vi hade innan, så kan det ju också vara.”

När respondent H fick frågan om varför det påträffas ersättningsskillnader ställde hon motfrågan *”Har de samma system då?”* vilket kan tolkas som ett svar i sig.

Genom ovanstående citat har läsaren kunnat se att många respondenter också nämnt kringtidens betydelse för ersättningsnivån vilket nu ska presenteras.

8.3 Kringtidens påverkan på ersättningsnivån

Kringtiden är den tid personalen inte är hos kunden. Vad som ingår i kringtiden är olika i kommunerna och det har framgått under intervjuerna att många tror att nivån på kringtiden kan förklara ersättningsskillnaderna.

Respondent B säger att kringtid är den stora posten som förklarar ersättningsskillnaderna och att det vid utförd tid måste ges en högre kringtidsersättning. ”(...) *det lilla jag sett är skillnad i förflyttningstid.*”.

Respondent C resonerar mycket om kringtid och problematiserar begreppet ”*Vissa har med journalskrivande och restid i vårdtagartiden, andra i kringtiden.*”. Respondenten menar att nivån på kringtiden och vad som ingår i densamma kan förklara ersättningsskillnader. Personen menar vidare att beräkningen av kringtiden är den vanligaste fallgropen som kommunerna går i.

När jag intervjuade respondent E och frågade om deras låga kringtid på 18 % svarade respondenten:

”*I verkligheten ligger vi högre (...) Vi lever kvar i det gamla systemet där det finns en viss kringtid i biståndsbeslutet. När en samordnare för ett kommunalt hemtjänstlag lägger ut tid för arbetslaget så ryms kringtiden i den befintliga biståndsbeslutet, och ibland funkar det och ibland funkar det inte.*”.

Jag ställde frågan direkt om respondenten menade att kringtiden i kalkylen inte är tänkt att avspegla de förhållanden då hemtjänstpersonalen åker mellan kunder utan snarare täcka dokumentation och utbildningsdagar och så vidare. Svaret kom:

”*Vi har inte uttryckt det så, men så är det ju indirekt (...) Vi vet att vi har en högre kringtid än de 18 procenten. Vi vet också om att vi spelar med den biståndsbeviljade tiden.*”.

Respondent F var väldigt tydlig i sitt svar om vad som förklarar ersättningsskillnaderna:

”Om du tittar på två kommuner som ersätter på exakt samma sätt är jag helt säker på att skillnaden enbart beror på den indirekta vårdtagartiden det vill säga kringtiden. Det är jag nästan säker på.”

När jag talar med en respondent beträffande kringtiden menar respondenten att det är en svårhanterlig post och att kommunerna satt olika siffror. Jag frågar om respondenten tror att den hanteras olika och svaret blir kort och gott ja. Vidare säger intervjuobjektet att:

”Det är en post som är svår att kontrollera också. Jag vet inte om man spelar med den medvetet eller om man tror att 25 % det låter väl rimligt.”

Som läsaren kunnat observera har tidsschablonerna i biståndsbedömningen redan nämnts av någon. Det är således hög tid att presentera den som förklaring till ersättningskillnaderna.

8.4 Generösa tidsschabloner ger fler timmar och vice versa

Vissa respondenter pekar på tidsschablonerna i biståndsbedömningen som förklarande variabel till ersättningskillnaderna. De menar att generösa tidsschabloner leder till många timmar vilket blir mycket att fördela kostnader på. Respondenterna menar även att all biståndsbeviljad tid inte behöver utföras (förutsätter att kommunen ersätter för beviljad tid). Nedan följer ett axplock av kommentarer.

Respondent C förklarar att tidsschablonerna ser väldigt olika ut bland kommunerna. Vidare menar respondenten att kommunerna skiljer sig åt när det gäller hur noggranna de är med att se över schablonerna.

”Vissa kommuner är jätteduktiga på att se över tidsschablonerna medan andra inte alls är lika duktiga. De har gigantiska schablontider och utför inte ens hälften av tiden. Det finns massa tid som ligger och skvalpar.”

Respondenten är inne på att tidsschablonerna kan förklara ersättningsnivån – särskilt vid beviljad tid.

Respondent D är inte säker på att tidsschablonerna förklarar ersättningsnivåerna, men är inne på att det kan vara så *”(...) men att det är upp till kommunerna att göra sina egna jämförelser. Bara man är medvetna om det.”*. Jag tolkar respondenten som att personen inte

tycker att staten borde gå in och styra tidsschablonerna, men att kommunerna måste vara medvetna om dess effekter.

Respondent E menar att SKL borde ge vägledningsskrifter som förklarar vilken ersättningsnivå som är möjlig utifrån olika tidsschabloner:

”Det bästa hade vart om SKL hade gjort ett stort arbete där de hade vägt in alla delarna och gett lathundar. Utifrån de här schablonerna i tid är de här ersättningsmodellerna möjliga och så kunde vi valt utifrån alternativ (...) Lite olika standardlösningar.”

Respondenten pekar även på frågan om kommunen ska från beviljad till utförd tid. Då måste man *”inventera tiden och reducera tiden.”*. Detta eftersom antalet utförda timmar kommer att öka.

Respondent G är den som tydligast lyfter fram tidsschablonerna som förklarande variabel. Respondenten har själv varit med och gjort om kommunens ersättningsmodell och menar att ersättningsnivån kunde höjas kraftigt per timme då tidsschablonerna blev mindre generösa. Höjningen från 328 kr/timme till 387 kr/timme var de facto ingen höjning enligt respondenten, trots 59 kr högre i timersättning och trots att kommunen gick från att ersätta för utförd till att ersätta för beviljad tid.

”Men timmarna är ju rätt rejält nedskruvade. Schablonerna är mer nedskruvade än vad ersättningen är uppräknad.”

Det låter onekligen som de kommunala tjänstemännen varit mer intresserad av totalkostnadskontroll än verklig självkostnadsberäkning.

Respondenten kommer ofta tillbaka till schablonernas betydelse när vi talar om ersättningskillnaderna:

”(...) jag vet inte, men har de kommunerna som ligger lägre i ersättning de schabloner som vi hade förr så förstår jag dem. Skulle vi haft kvar samma schabloner och höjt ersättningen så som vi gjorde - ja, då hade det blivit dyrt.”

8.5 Budgetrestriktionen anger vad som är möjligt – påverkar ersättningsnivån

Många respondenter har under intervjuerna förklarat att ersättningen begränsas av budgeten. Att det helt enkelt inte går att höja ersättningsnivån för att budgeten inte tillåter det. Skiftande

ekonomiska förutsättningar kan därför förklara skillnader i ersättningsnivå. Låt mig redovisa ett axplock av de uttalanden som gjorts i ämnet.

Respondent A spekulerar i varför ersättningsnivåerna varierar. *”Det är fler faktorer som samverkar (...) vissa kommuner har dåligt med pengar och prioriterar inte hemtjänst”* vidare menar han att *”(...) en hel del hoppas att reformen skall pressa kostnaderna”* medan andra kommuner *”gått in i kundvalssystemet på seriösa grunder.”*

En respondent menar att det ekonomiska läget har betydelse för ersättningsnivån:

”Jag kan förstå att kommunernas ekonomi påverkar ju ersättningen per timme. Vi pratade först om 40 % i kringtid, men det var svårt att gå runt ekonomiskt för kommunen. Så vi satte 35 %. Det får man klara sig på (...).”

En annan respondent är helt öppen med att kommunen i deras förra självkostnadskalkyl mestadels tittade på vad budgeten klarade av – istället för att beräkna den faktiska självkostnaden:

”När det gäller tidigare års ersättningsnivåer togs de fram genom att befintlig budget för hemtjänsten dividerades med antalet beviljade timmar. På så sätt räknade man mer fram vilken ersättningsnivå budgeten klarade av (i förhållande till befintligt antal beviljade timmar) än vad en timme i själva verket kostar.”

Senare under intervjun kom respondenten återigen in på det ekonomiska läget som förklarande variabel:

”Men ambitionen borde spela roll. Är det en kommun där det är jättetight för äldreomsorgen så kan det påverka. Men visst jag har ju inte den kollen, så det är ju lite spekulationer.”

Jag frågade ekonomen hur denne skulle satt nivån på kringtiden om han inte behövde ta hänsyn till budgeten:

”Om man inte haft några ramar, om man haft obegränsat med pengar, då hade man ju velat ha allt precis enligt en självkostnad, vad det verkligen kostar (...).”

Det verkar med andra ord som att ekonomerna ofta får ta hänsyn till budgeten när de kalkylerar – kanske snarare än att se på den faktiska självkostnaden.

En av ekonomerna pekar också på budgetrestriktionen som avgörande faktor:

”Jo, för det är ju det som är den springande punkten – vad vi har råd att betala ut, jag menar nu blir det nedskärningar, det kommer bli tufft för kommunen i några år, så att komma med en gigantisk höjning av hemtjänstpengen skulle väl inte vara det mest populära heller.”

Respondenten pekar på ett konkret fall där som har med budgetrestriktionen att göra *”Vi gjorde en snabb beräkning om vi höjde kringtiden till 40 % och då fick vi nog en hemtjänstpeng på 370 kr.”* (kommunens nuvarande ersättning är 340 kr). Budgetrestriktionen verkar sätta spår på ersättningsnivån.

En annan variabel är hur kommunerna hanterar overheadkostnader. Påverkar det ersättningsnivåerna?

8.6 Hanteringen av OH och indirekta kostnader – får det effekter på ersättningsnivån?

Många respondenter har gett uttryck för att det är svårt att hantera indirekta kostnader. Just indirekta kostnader och fördelningen av dessa kommer belysas detaljrikt när jag besvarar den andra frågan om hur kommunerna självkostnadskalkylerar. Vissa respondenter menar emellertid att OH och indirekta kostnader får effekter på ersättningsnivån. Således kommer jag lyfta den här frågan även i det här avsnittet.

Vad gäller OH-kostnaderna ställer respondent C den retoriska frågan. *”Hur mycket ska man ersätta med för till exempel ledning, styrning och vissa administrativa system?”* och menar att det här får effekter på ersättningsnivån.

Respondent A menar att vissa kommuner glömmer bort att ta hänsyn till fria lokaler och gemensamma servicefunktioner.

Lokaler är en kostnad respondent B lyfter fram och säger:

”Där tar man inte alltid ut ett självkostnadspris, vissa kommuner har bolagiserat den verksamheten och tar marknadspris, andra tar självkostnaden.”

När jag frågade ena ekonomen vilka principer som ska ligga till grund för ersättningen till externa utförare svarade han:

”Självkostnaden rakt av egentligen, där ingår dock en del bedömningar kring fördelade kostnader och där vet vi att vi låg snålt till från början (...) men den har ju justerats efter hand.”.

När jag talade med en kommunekonom om fria nyttigheter och indirekta kostnader sade respondenten:

”Alla har nog inte räknat med det. ”Vi har med det i vår kalkyl, 6 procent pålägg. För de egna 3 procent. Mellanskillnaden är de fria nyttigheterna. Det är skillnaden, sen hur veteskapligt det är vet jag inte. Vi har försökt att räkna på det.”.

En annan kommun har inte tagit hänsyn till overheadkostnader på samma sätt:

”Nej, det gör man ju inte. Det är det vi pratade om innan, overhead rent allmänt, personalare, ekonomer, nämnd, även lokaler där de sitter skulle också kunna vara en del i kalkylen.”.

En annan ekonom förklarar att det är svårt att få med exakt allt i självkostnadskalkylen.

”Men när man sitter med kalkylen kanske man missar något och inte räknar med allt, allt, allt och det är väl det de externa vill få fram, och det får vi bli bättre på.”.

Vidare säger respondenten *”Nej, men man kanske glömmer kostnad för kommunledning i sin overhead, man kanske tänker äldreomsorgen och deras förvaltningsledning.”.*

Det finns ytterligare många uttalanden som visar på hur indirekta kostnader hanteras på skilda sätt vilket får effekter på ersättningsnivån, men det återges i nästa avsnitt.

8.7 Konkurrens, effektivitet, kostnader och ersättningen som ett ”marknadspris”

En respondent nämner att *”Kommunerna har olika kostnadsbilder”* vilket påverkar ersättningsnivån och att vissa kommuner *”hoppas att reformen ska pressa kostnader”*. Vidare säger respondenten att vissa kommuner inte inser att de ligger ersättningsmässigt för lågt eftersom de har en tillströmning av utförare. Respondenten menar dock att tillströmningen ofta består av: *”Mindre seriösa företag som saknar kollektivavtal”* eller av *”entusiaster som brinner för hemtjänst, men inte är några företagare, så de går omkull efter ett tag.”.*

Kommunerna i Stockholmsregionen har låg ersättning trots att de ersätter för utförd tid vilket respondent B förklarar:

”Konkurrensen fungerar bättre i Stockholm, där kan de pressa priserna. Andra kommuner skruvar upp ersättningen för att överhuvudtaget få externa utförare. Det handlar om utbud och efterfrågan.”

Här kan konstateras att flera Stockholmskommuner ligger på en väldigt låg kostnad för hemtjänsten i Socialstyrelsens öppna jämförelser för 2011.¹³⁹

Senare sade respondenten *”Det finns kommuner som vill stimulera ett ökat utbud. Det finns ingen övre gräns i LOV-ersättningen. Det kan vara en politisk ambition.”* På så sätt uppstår ersättningskillnader.

Respondent C menar att skillnader uppstår eftersom *”Det beror också på hur väl organiserad man är, är man väldigt effektiva kan ersättningen bli lägre.”*

Respondent D menar att ersättningskillnaderna kommer minska med tiden och att *”mognadsgraden”* är avgörande *”Har man haft ett valfrihetssystem under lång tid har man hunnit slipa det.”*

i motsats till:

”Om man inför det och lägger ersättningen högt för att försvara egenregion. Det kanske var första gången man ställde sig frågan vad en hemtjänststimme faktiskt kostar.”

Men efter ett tag kommer kommunerna anpassa sig och bli effektivare.

Kommunerna ser ofta ersättningen som ett *”marknadspris”* i den bemärkelsen att de tittar på hur externa aktörer reagerar på ersättningsnivån och därefter drar slutsatser. En respondent sade:

”Viktigaste är att totalsumman går att överleva på, både för externa och interna utförare, det är det som är det viktiga, inte att vi sitter och petar i en teoretisk modell.”

Respondenten utvecklar resonemanget genom att ge ett konkret exempel från kommunen.

¹³⁹ Socialstyrelsen (2011) s 136

”Man skulle till exempel kunna ha 25 % kringtid, men får vi företag som vill utföra hemtjänst här då? Jag vet inte (...) En av utförarna har redan gått i konkurs. För att de säger att de inte klarar sig på ersättningen.”

En annan respondent menar att ersättningen skall vara balanserad mot hur det ser ut i övriga Sverige.

En annan kommunrespondent säger följande *”Och man kan säga såhär: hade de tyckt att ersättningen var på tok för låg hade de inte velat vara med.”*

En respondent resonerar också i termer av marknadspris då respondenten tar deras låga andel externa utförare som intäkt för att de har för låg ersättningsnivå.

”(...) i och med att vi bara har 10 procent i externa företag så säger ju det någonting om vår ersättning – det är för svårt att etablera sig här helt enkelt på den ersättning som finns. Sen vet man ju aldrig om de vill göra mycket vinst eller om de vill jobba för brukaren.”

Det finns med andra ord all anledning att befara att kommunerna tar hänsyn till andra aspekter än enbart självkostnaden.

Övriga förklaringar som lyfts är ”geografi” vilket jag tolkar in under begreppet kringtid, ”olika vårdtyngd” vilket jag tolkar som olika kostnadsbilder och ”olika förutsättningar” vilket är ett något diffust svar som går under flera kategorier.

8.8 Empiri Alingsås kommun

Alingsås kommun ligger i Västra Götaland längs E20 och gränsar till Lerum, Bollebygd, Ale, Essunga, Vårgårda, Trollhättan. Kommunen har 38 355 invånare, en areal på 551,17 kvadratkilometer och en befolkningstäthet på 81,26 invånare/kvadratkilometer. Kostnaden per brukare för hemtjänsten var år 2011 144 579 kr.

Kommunen tillämpar ett valfrihetssystem inom hemtjänsten sedan 1 januari 2006. Sedan 1 april 2010 tillämpar kommunen LOV.¹⁴⁰ Det innebär att kommunen redan hade arbetat flera år med kundvalssystemet då LOV infördes. I kommunen kan utförare antingen bli godkända för att utföra endast serviceinsatser eller både service- och omvårdnadsinsatser. För de parter

¹⁴⁰ Alingsas.se

som utför både service- och omvårdnadsinsatser gäller samma ersättningsnivå oberoende av insatsens karaktär.

Den största externa utföraren i kommunen är Hemtrevnad vilka kommunen för kontinuerliga samtal med. Även Attendo har en hel del kunder. De externa utförarna utförde år 2012 ungefär 20 % av hemtjänsttimmarna.

Vad beträffar ersättningsnivån har en blygsam höjning skett inför 2013. Ersättningen som gäller i kommunen är 311 kr/timme i centrumområdena och 328 kr/timme i ytterområdena. De externa utförarna kompenseras dessutom för moms vilket är en ersättning på 8 kronor i timmen. De externa utförarna får alltså 319 kr/timme i tätort och 336 kr i glesbygd. Viktigt att poängtera är att ersättningen utgår för beviljad tid. Poängteras bör även att i de fall kommunen och de externa utförarna inte har samma uppdrag finansieras detta i en särskild budget för den kommunala hemtjänsten.

Efter mailkontakt med ansvarig ekonom fick jag tag i flera olika dokument främst gällande den ekonomiska uppföljningen för hemtjänsten. Därefter fick jag något som liknar en självkostnadskalkyl. Ekonomen skrev *"När vi budgeterar och kommunicerar ersättningen med budgetansvariga chefer i hemtjänsten utgår vi från nedanstående."*

Personalkostnader

Månadslön inkl. löneökningar 2013: 135 kr

OB-ersättning: 19,50 kr

Semesterlönetillägg: 2,50 kr per (inklusive så kallat balkongtillägg)

Vikarier för semester/sjukfrånvaro: 18 kr (motsvarar 34 dagars vikarefinansiering per person "28 semester, 5 sjukfrånvarodagar och 1 dag övrigt t.ex. planeringsdag").

Arbetsgivaravgifter: 65 kr

Total lönekostnad per timma 240 kr

Övriga kostnader

Kringtid: 42,50 kr (18 procent)

Bilar: 7 kr (tätort) (24 kr gäller för glesbygd)

Fördelade kostnader lokaler, städ, OH: 6,50 kr

Fördelade kostnader chefer, administration: 15 kr

Total kostnad per timma: 71 kr

Total ersättning kommunala utförare tätort: 311 kr

Total ersättning kommunala utförare glesbygd: 328 kr

Momskompensation till externa utförare: 8 kr (2,5 %)

Total ersättning externa utförare tätort: 319 kr

Total ersättning externa utförare glesbygd: 336 kr

8.9 Empiri Mölndals kommun

Mölndals kommun ligger i Västra Götlands län och gränsar till kommunerna Göteborg, Härryda, Mark och Kungsbacka. Kommunen har 61 659 invånare, en areal på 152,28 kvadratkilometer och en befolkningstäthet på 422,79 invånare per kvadratkilometer. Kostnaden per brukare för hemtjänsten var år 2011 250 130 kr.

Mölndals kommun tillämpar LOV sedan 2010, men kommunen har erfarenhet av upphandling och kundval inom hemtjänsten sedan tidigare. Då handlade det om boservice där privata aktörer utförde serviceinsatser inom hemtjänsten. I kommunen kan i dagsläget utförare bli godkända för att utföra serviceinsatser eller service- och omvårdnadsinsatser. För de som utför båda delarna gäller samma ersättning oavsett insatsens karaktär. Utförarna kan välja om de vill verka i hela kommunen eller avgränsa sig till norra eller södra delarna. De kan även ange ett kapacitetstak.¹⁴¹

Den största externa utföraren är Stadsmissionen som har 140 kunder. Sammantaget har de privata utförarna 31 % av kunderna medan kommunen alltså har 69 %.

På kommunens hemsida framgår att för momsbefriade utförare som utför service och omvårdnad gäller ersättningen 420 kronor i timmen och att egenregin tilldelas 400 kronor i timmen som en konsekvens av fria nyttigheter samt att egenregin ej tilldelas någon momskompensation.¹⁴² Efter att jag samtalat med ekonomen i Mölndal fick jag kännedom om att ersättningen uppräknats i april 2013. Den nya ersättningen till externa aktörer är nu 430 kr.

¹⁴¹ Molndal.se

¹⁴² Molndal.se

Efter mail- och telefonkontakt med ansvarig ekonom i Mölndals kommun har jag kommit över en självkostnadsberäkning. Den presenteras nedan:

Poster:	kronor/timme
Direkt vårdtagartid (månadslön 22 000)	136,65
Indirekt vårdtagartid, Kringtid: (35 %):	73,58
Summa:	210,22
Semestervikarier	23,33
Sjukvikarier	4,20
Summa:	27,56
Delsumma 1:	237,79
Semesterdagstillägg (1,40 %)	3,33
OB-tillägg på avlönade timmar (11 %)	26,16
PO-tillägg (39,48 %)	105,52
Summa:	135
Delsumma 2:	372,79
Lokalkostnader (1,40 %)	5,22
Arbetskläder	-
Utbildning	-
It-telefon	-
Bilar (3 %)	11,18
Övriga kostnader (2,80 %)	10,44
Delsumma 3:	399,63
OH-ledning, administration (pålägg 6 %, 3 % för egenregin)	22,37, 11,19 för egenregin
Delsumma 4	422
Momskompensation (externa) (2 %)	8,44
Summa kronor:	430,44
Summa egenregin:	410,81

8. 10 Empiri Halmstad kommun

Halmstad kommun ligger i Hallands län och gränsar till Falkenberg, Hylte och Laholm. Kommunen har 93 231 invånare, en areal på 1 030,86 kvadratkilometer och en befolkningstäthet på 91.93 invånare per kvadratkilometer. Kostnaden per brukare för hemtjänsten var år 2011 128 642 kr.

Kommunen införde LOV under 2009. Först infördes valfrihetssystemet inom serviceinsatser och ett halvår senare även omvårdnadsinsatser. Målet var att öka inflytandet och delaktigheten från kunderna. Kundvalet gäller service- och omvårdnadsinsatser.¹⁴³

Halmstad kommun är indelad i elva olika geografiska områden där utförarna kan välja ett eller flera områden där de vill verka. Det innebär att en extern utförare inte behöver vara verksam i kommunens samtliga delar. De externa utförarna får ange kapacitetstak.¹⁴⁴

Enligt kommunens hemsida finns det åtta godkända externa utförare för service och omsorgsinsatser däribland Attendo och två företag som valt att enbart rikta in sig på serviceinsatser.¹⁴⁵ Av det totala antalet timmar utför de externa aktörerna 12-13 %, medan den kommunala hemtjänsten alltså är den dominerande aktören.

Efter att cheferna i egenregiverksamheten tyckt att det gamla ersättningssystemet med ersättning efter utförd tid var pedagogiskt svårt valde kommunen att inför 2013 se över ersättningsmodellen. Kommunen valde nu istället att ersätta efter beviljad tid och i samband med detta gjordes hela ersättningsmodellen om.

Efter mailkontakt med ansvarig ekonom i förvaltningen har jag fått mig tilldelad följande självkostnadskalkyl:

Lönekostnad (inkl. PO, OB, semester- och sjuklön): 263 kr

Övriga driftskostnader: 10 kr

Lokaler: 7 kr

Chefer: 17 kr

Summa: 297 kr

¹⁴³ Halmstad.se

¹⁴⁴ Halmstad.se

¹⁴⁵ Halmstad.se

Kringtid (dokumentation, planering, grupp- och teamträffar m.m.)
samt restid, tätort 22,5 % : 67 kr

Kringtid (dokumentation, planering, grupp- och teamträffar m.m.)
samt restid, landsbygd 32,5 % : 97 kr

Ersättning tätort: 364 kr (service 316 kr)

Ersättning landsbygd: 394 kr (service 344 kr)

Ersättning tätort med 6 % momskompensation: 387 kr (service 336 kr)

Ersättning landsbygd med 6 % momskompensation: 419 kr (service 366 kr)

8.11 Empiri Kungsbacka kommun

Kungsbacka kommun är den nordligaste kommunen i Hallands län och gränsar till kommunerna Göteborg, Mölndal, Mark och Varberg. Kommunen har 76 786 invånare, en areal på 641,78 kvadratkilometer och en befolkningstäthet på 126,57 invånare/kvadratkilometer. Kostnaden per brukare för hemtjänsten var år 2011 149 355 kr.

I början av år 2008 fattade kommunfullmäktige i Kungsbacka beslut om att införa kundval i hemtjänsten. Kundvalet började sedan gälla i mars 2009. Kommunen har separata ersättningsnivåer för service- och omvårdnadsinsatser.¹⁴⁶ När kundvalet infördes gällde ersättningsnivån 305 kr/timme i tätorten och 315 kr/timme för övriga områden. Serviceinsatser ersattes då med 275 kr/timme i tätorten och 285 kr/timme i övriga områden. Ersättningsmodellen har inte förändrats sedan dess, men ersättningsnivån har räknats upp utifrån löneavtal och ett vägt index, konsumentprisindex (KPI) och omsorgsprisindex (OPI).

Det finns en hel del externa parter som är godkända hemtjänstutförare i Kungsbacka. Enligt kommunens hemsida finns det utöver den kommunala hemtjänsten nio godkända utförare.¹⁴⁷ Kundvalet gäller mellan klockan 07.00-22.00. På natten är det den kommunala hemtjänsten som står för samtliga omvårdnadsinsatser.

Vad beträffar ersättningsnivån fattade nämnden beslut om nya nivåer den 23 augusti 2012. Beslutet innebar att ersättningen skulle gälla retroaktivt från första april 2012. De nya

¹⁴⁶ Kungsbacka.se

¹⁴⁷ Kungsbacka.se

nivåerna som fastställdes för omvårdnad var 340 kr/timme i tätorten och 355 kr/timme i landsbygden. För serviceinsatser gäller nivåerna 308 kr/timme i tätorten och 323 kr i landsbygden.¹⁴⁸ För icke kommunala utförare utgår en momskompensation på 5 kr/timme. I Alingsås och Mölndal beskrev jag att företag som utför både service- och omvårdnadsinsatser erhåller samma ersättning oavsett insatsens karaktär – så är det inte i Kungsbacka. Där utgår just serviceersättningen för de serviceinsatser som företagen utför.

Efter mailkontakt med ansvarig ekonom i kommunen har jag fått ta del av följande självkostnadsberäkning:

Månadslön undersköterska	126,1515
Månadslön vårdbiträde	112,5939
Fördelning mellan usk och vb (75/25)	
Grundtimpeng enligt ovan procentuella fördelning	122,76
Semesterdagstillägg (1,60 %)	1,96
Sjuklön (1,75 %)	2,15
Semestervikarier (7,69 %, 20 dagar i snitt)	9,76
OB (12 %)	15,22
PO (41,52 %)	63,05
Delsumma 1 Personalkostnader	214,91
Utbildning (1000 kr/anställd)	0,52
Kringtid +PO (25 %)	52,27
Delsumma 2 inkl kringtid	267,70
Enhetschefer	10,66
Administratörer	2,74
Kkl 4	2,82
Kkl 6	22,79
Kkl 7-8	1,65
Summa:	40,67
Antag 86 % (reducering satta larm)	34,97
Verksamhetschef	1,52

¹⁴⁸ Protokoll nämnden för Äldreomsorg 2013-08-23

Delsumma 3 kringtid och övriga kostnader	304,20
Nämnd	0,56
Förvaltningschef	0,58
Kansli	0,75
IT/Säkerhet	0,37
Lokaler	-
Kvalitet	0,37
Ekonomi/HR	2,99
<i>Fördelning hemtjänst 20 %</i>	
Summa timpeng hemtjänst	309,81
Momskompensation	5 kr
Uppräkningar	ca 30 kr
Nuvarande ersättning	345 kr

(Märk väl att uppräkningarna på ca 30 kr inte är kostnadsfördelade. Detta kommer jag att göra sedan. För att se varje enskild post hänvisar jag till bilagan)

8. 12 Sammanställning av empirin – hur självkostnadsberäknar kommunerna hemtjänsten?

Först kan konstateras att ingen av de fyra undersökta kommunerna använt sig av SKL:s räknesnurra rakt av. Anledningen är bland annat att kommunerna införde systemet innan räknesnuran kom och att kommunerna i GR samarbetar en del kring beräkningsfrågorna. Tanken är dock att använda grunden i räknesnuran för att åskådliggöra skillnader mellan de fyra kommunerna.

Alla kommuner har räknat på sitt eget sätt och valt att döpa kostnadsposter till skilda saker. En del kommuner har lagt samman många mindre kostnadsposter medan andra valt att redovisa dem separat. En kommun har kostnaden för kringtid i personalkostnaden medan de andra har den separat. Det är svårt att avgöra vad som är ”administrativa kostnader” och vad som är ”övriga kostnader” bland annat eftersom Kungsbacka bara skriver ut vissa kontoklasser och inte specificerar vad som ingår i kostnadsposterna. Halmstad har en post som går under namnet ”övriga driftskostnader” vilket gör det svårt att veta om även administrativa kostnader ingår. Tre av kommunerna skriver ut kostnaderna för lokaler

specifikt medan den fjärde inte gör det. Två av kommunerna skriver ut bilkostnader explicit med de två andra inte gör det. Räknesnuran går därmed inte går att använda rakt av.

I vissa kalkyler anges enbart timsiffran och inte totalbeloppet eller procentpålägget. Vissa kommunföreträdare kan helt enkelt inte besvara specifika frågor som rör deras självkostnadsberäkning. Det är således svårt att jämföra post för post. Det väsentliga blir istället att jämföra de stora kostnadsslagen och åskådliggöra de skillnader som finns. Ett litet tillägg måste göras. Kungsbackas kalkyl är från 2008 och sedan dess har totalbeloppet uppräknats från ca 310 kr/timme till 340 kr/timme. Dessa 30 kr är emellertid inte kostnadsfördelade. Jag har därför tagit differensen på 30,19 kr dividerat med 309,81 kr för att sedan kunna multiplicera de olika kostnadsposterna med 1,097 för att få siffrorna jämförbara. Till exempel om kalkylen säger att siffran för lön är 122,76 tar jag det multiplicerat med 1,097 och får fram 134,67.

8.13 Personalkostnader

Här presenterar jag personalkostnaderna för de fyra undersökta kommunerna. Här ingår huvudsakligen grundlönen, kostnader för semester- och sjukvikarier, semesterdagstillägg, kostnader för OB och PO.

	Alingsås	Mölndal	Halmstad	Kungsbacka
Personalkostnader	240 kr	372,79 kr	263 kr	235,75 kr

Här kan vi konstatera att Mölndal har klart högst personalkostnader. Illustrationen är dock lite missvisande. Det är inte rimligt att personalbilderna skiljer sig mer än 130 kr/timme. En betydande del av differensen härrör sig till att Mölndal har kringtiden (73,58 kr) inräknad i personalkostnaderna vilket de andra undersökta kommunerna inte har. Då kringtiden elimineras från personalkostnaderna får vi följande resultat:

	Alingsås	Mölndal	Halmstad	Kungsbacka
Personalkostnader	240 kr	299,21 kr	263 kr	235,75 kr

Vi kan konstatera att Mölndal alltså har högst personalkostnader. Efter justeringarna ser siffrorna dock mer verklighetsskildrande ut även om skillnaden är stora. Det finns dock fler omständigheter som är värda att lyfta. Eftersom kringtiden är en del av personalkostnaderna i

Mölndals kalkyl medför det att en rad andra kostnader höjs då pålägg multipliceras med en högre summa. Men i själva verket beror det på kringtidens del av dessa kostnader.

Efter att jag korrigerat Mölndals personalkostnader genom att eliminera kringtiden (73,58 kr) och kringtidens del av semester och sjukvikarier (9,65 kr) för att få siffrorna rättvisande ser personalkostnaderna ut såhär:

	Alingsås	Mölndal	Halmstad	Kungsbacka
Personalkostnader	240	289,57	263	235,75

Vi är inte dock klara med personalkostnaderna ännu. För att få siffrorna rättvisande måste vi även fördela ut övriga lönekostnader. Efter att jag justerat siffrorna med kringtiden (73,58 kr), kostnaden för semester- och sjukvikarier (9,65 kr) och övriga lönekostnader (47,25 kr) får vi följande personalkostnader:

	Alingsås	Mölndal	Halmstad	Kungsbacka
Personalkostnader	240	242,32	263	235,75

Helt plötsligt har inte Mölndal högst personalkostnader längre. Det kommer dock avspeglade sig på deras kostnad för kringtid.

Ett intressant uttalande är det som återgavs i problembeskrivningen av den näringspolitiska chefen på Vårdföretagarna.

”En undersköterska kostar 270 kronor i timmen och då är bara tiden på fältet inräknad. Pengarna räcker inte till anständiga löner.”

Värt att poängtera är de olika kostnaderna och pålägg för PO eftersom de utgör en väsentlig post. Märk väl att dessa ligger under personalkostnaderna.

	Alingsås	Mölndal	Halmstad	Kungsbacka
PO-pålägg	65 (37,01 %)	68,59 (39,48%)	74 (39,13 %)	69,17 (41,52 %)

Kostnaderna för PO är något knepiga. Eftersom Mölndal som enda kommun i urvalet valt att ha med kringtiden (indirekt vårdtagartid) i personalkostnaderna blir också deras PO högre

eftersom pålägget multipliceras med en större summa (i kalkylen står det att PO-kostnaden är 105,52 kr). Det har jag dock justerat för och därför är siffran mer rättvisande.

Samtliga undersökta kommuner räknar ut kostnaden för PO genom att ta PO-pålägget multiplicerat med samtliga personalkostnader (där alltså kringtiden ingår i Mölndals kalkyl). Själva pålägget spelar viss roll – om Alingsås som har lägst pålägg hade använt Kungsbacka som har högst ger det en skillnad på nästan 8 kr. Det som ger störst effekt på PO-kostnaden torde dock vara siffran som PO-pålägget multipliceras med, alltså lön och lönekostnader.

Nämnvärt är att Alingsås är den enda kommunen som tagit hänsyn till att det är lägre arbetsgivaravgifter för personal under 26 och över 65. De andra kommunerna har inte tänkt på detta och tillämpar därför för högt PO-pålägg. Även Alingsås tillämpar något högt PO enligt deras ekonom eftersom gruppen med lägre arbetsgivaravgifter är större än skillnaden mellan hemtjänstens kalkylerade PO-pålägg (37,01 %) och det kommungemensamma PO-pålägget (39,01 %).

Intressant är citatet från respondent B:

”Det är en vanlig fallgrop att man använder ett standardiserat PO-pålägg och därmed missar att hemtjänsten ofta har lägre arbetsgivaravgifter och pensionskostnader.”

Respondenten illustrerar vilka stora effekter felaktiga pålägg kan föra med sig:

”I en kommun var det för en månad en skillnad på en miljon gällande den verkliga och den redovisade kostnaden för sociala avgifter.”

Vidare poängterar respondenten något han finner är av yttersta vikt:

”Man måste utgå från sin egen verksamhet, inte riksnittet, kommunsnittet eller grannkommunen.”

Kommunrespondenterna är väldigt osäkra på varför de inte tagit hänsyn till de lägre arbetsgivaravgifterna. ”Jag är inte helt säker på hur hänsyn tagits (...)” säger den ena. Nästa ekonom svarar ”Det är sant. Som jag sa tror jag vi har en rätt stor andel som är över 40, men du har helt klart en poäng i det hela”. Den tredje ekonomen förklarar ”(...) Det får vi ta med oss i den nya kalkylen. Man kan ju dela upp det i två poster där en del går med lägre PO.”

8. 14 Kringtid

En viktig post som flera respondenter pekat ut som orsaken till att ersättningsnivån varierar är kringtiden. Här ska därför kringtiden i form av ersättningen per timme och beräkningarna presenteras.

	Alingsås	Mölndal	Halmstad	Kungsbacka
Kringtid	42,5 (18 %)	130,48 (35 %)	67/97 (22,5/32,5 %)	57,34 (25 %)

Det är mycket här som kräver en förklaring. Låt mig ta det i tur och ordning. Alingsås har beräknat kringtiden genom att ta måttet 18 % multiplicerat med lönekostnaden på 240 kr. Det ger 43,2 kr, men ekonomen menar att det är en avrundning och att kringtidsmåttet egentligen är 17,7 % vilket då ger 42,5 vilket är siffran som står i kalkylen. Detta är aningen märkligt eftersom måttet borde vara fastslagit.

Mölndal kallar kringtiden för indirekt vårdtagartid och den ligger bland personalkostnaderna. Måttet är bestämt till 35 %. För att beräkna fram kringtiden tas kostnaden för direkt vårdtagartid 136,65 kr dividerat med 0,65 (direkt vårdtagartid i procent) vilket ger 210,22 kr (total grundlön). Den siffran multipliceras med 0,35 (kringtiden i procent) vilket ger en kringstidsersättning på 73,58 kr. Här har jag emellertid gjort lite manuella justeringar. Vad jag gjort är att fördela ut kostnaderna för semester- och sjukvikarier samt övriga lönekostnader på direkt respektive indirekt vårdtagartid. Eftersom de andra kommunerna inte har kringtiden i personalkostnaderna multiplicerar de kringtidsmåttet med samtliga personalkostnader. Det innebär till exempel att ”kringtidens OB” och ”kringtidens PO” ligger under kringtiden. Detta gör det inte i Mölndal varför mina justeringar var nödvändiga. Siffran ovan består således av kalkylens kringtidssiffra (73,58 kr), kringtidens del av semester och sjukvikarier (9,65 kr) och kringtidens del av övriga lönekostnader (47,25 kr).

Halmstad har olika kringtidsmått för tätort och landsbygd. Jag kommer att koncentrera mig på tätortsmåttet 22,5 %. Kringstidsersättningen ligger på 67 kr/timme och är framräknad genom att kringtidsmåttet multiplicerats med samtliga kostnader det vill säga $0,225 \cdot 297$ vilket ger 66,8, avrundat till 67 kr. Det är enbart Halmstad av de undersökta kommunerna som multiplicerar kringtidssiffran med samtliga kostnader. Det medför att ersättningen blir hög.

Kungsbacka har fastställt kringtiden till 25 %. Vidare är den beräknad genom att grundtimpengen adderas med semestervikariekostnaden och kostnaden för OB (inte PO, sjuklön och semestertillägg). Summan multipliceras med 0,25. Därefter multipliceras den summan med PO-pålägget för att även beakta kostnaden för PO. Ersättningen per timme blir 57,34 kr. Det märkliga är att PO-kostnaden inte är med i siffran de räknar fram kringtidsersättningen på utan att kommunen istället gör ett extra steg och multiplicerar kringtiden med PO-pålägget.

Kungsbacka har, i likhet med Halmstad separata ersättningar för tätort och glesbygd, men det framkommer emellertid inte i kalkylen att skillnaden beror på kringtid.

Beträffande kringtid står det klart att alla kommuner gör på sitt egna sätt. Alingsås har en del kringtid i biståndsbeslutet och utöver det 18 % i kalkylen. Dessa fördelas ut på hela lönekostnaden. Mölndal har ingen kringtid i biståndsbeslutet, men väl 35 % i kalkylen. Det fördelas enbart ut på personalens grundlön. Halmstad ersätter i och för sig för beviljad tid och viss kringtid finns således i biståndsbeslutet även om tidsschablonerna är åtskrivade vilket gör att tiden i biståndsbeslutet är tänkt att precis täcka insatsen. De 22,5 % kringtid som finns i kalkylen fördelas på hela summan och ger därför hög ersättning per timme.

En omständighet som försvårar jämförelser är att Halmstad har skilda kringtidnivåer för tätort och glesbygd. Måhända tänker någon att jag skulle kunna addera de båda och dividera med två, men det vore samtidigt felaktigt eftersom det är betydligt fler hemtjänststimmar i tätorten. Om kommunen valt enbart ett kringtidsmått hade det med största sannolikhet legat något över kringtidsnivån i tätorten.

Kungsbacka har också viss kringtid i biståndsbeslutet även om deras schabloner också är snäva. I kalkylen är kringtidsmåttet 25 % och den fördelas på grundtimpengen, semestervikarier och OB för att därefter multipliceras med PO-pålägget.

Som framgått ovan beräknar alla fyra undersökta kommuner kringtiden på skilda sätt vilket är en intressant iakttagelse. Då jag redan redovisat en del uttalanden gällande kringtid ska jag försöka att inte upprepa mig alltför mycket. Låt mig ändå redovisa ett axplock av vad som sagts:

”Vissa tar bara siffran 25 % i kringtid och hänvisar till SKL:s räknescenariot.”

”Vissa har med journalskrivande och restid i vårdtagartiden, andra i kringtiden.”

”I verkligheten ligger vi högre (...) Vi lever kvar i det gamla systemet där det finns en viss kringtid i biståndsbeslutet. (...)”

”Om du tittar på två kommuner som ersätter på exakt samma sätt är jag helt säker på att skillnaden enbart beror på den indirekta vårdtagartiden det vill säga kringtiden. Det är jag nästan säker på.”

8. 15 Momskompensation

En annan intressant kostnadspost är momskompensationen. Även om den ersättningsmässigt inte innebär någon gigantisk post är de principiella tankesätten intressanta. Så här ser det ut i de undersökta kommunerna.

	Alingsås	Mölndal	Halmstad	Kungsbacka
Momskompensation	8 (2,5 %)	8,44 (2 %)	23 (6 %)	5 (ingen specifik %)

GR har publicerat en skrift om självkostnadskalkylering i hemtjänsten kallat ”Projekt hemtjänststimmen”. Momssystemet förklaras enligt följande:

”Momsfrågan kan hanteras på flera olika sätt. Det finns kommuner som konsekvent betalar ut sex procent av kostnaderna, dvs. den summa man får tillbaka genom Ludvikasystemet. Andra betalar ut en kompensation som motsvarar anordnarnas faktiska kostnader. Beräkningen på sex procent är beräknad på all offentlig verksamhet men hemtjänst är betydligt mer personalintensiv än vissa andra offentliga verksamheter och andelen momspliktiga varor därmed lägre.”¹⁴⁹.

Respondent B är inne på en liknande linje:

”Det går lätt att räkna ut egenregins reella moms. Den verkliga siffran ligger säkert på 2-.3 procent. De 6 procenten är inte relevanta här.”

Och respondent D menar att man måste hitta ett momssystem som är mer likabehandlande än dagens.

¹⁴⁹ Jansson och Johansson (2009)

Alingsås har valt att använda sig av procentsiffran som GR räknat fram det vill säga 2,5 %. Ekonomen förklarade:

”(...) Bedömningen är ju att en hemtjänst verksamhet har 90 % som icke är momsatt och 10 % som faktiskt är moms.”.

Mölndal tog del av GR:s tankar, men lade sig på 2 % i kompensation efter egna uppskattningar. Respondenten medger dock att kommunen skulle kunna ge en kompensation på 6 %:

”Det kan man ju göra, det får man ju tillbaka, men betyder ju egentligen att man får en överkompensation som extern utförare.”.

Halmstad har valt att kompensera utförarna med samma ersättning som kommunen själva erhåller, det vill säga 6 %, och inte efter vad man uppskattar är utförarnas faktiska momssatta kostnader. *”Det är ett kommungemensamt beslut.”* förklarar ekonomen samtidigt som han poängterar:

”(...) det är absolut intressant att ta upp det. Är det en kommungemensam policy måste vi ju vända oss till stadskansliet. Och använda oss av de argumenten du berättade om. Det är ju mestadels personalkostnader.”.

Kungsbacka anger endast att de kompenserar med 5 kr/timme och har inte fastslagit någon viss procentsats (när det fastslogs låg ersättningen på 310 kr vilket innebar en momskompensation på 1,6 %). Respondenten vet emellertid inte hur kommunen resonerade:

”Det vet jag inte. Hur man resonerade när man gjort det. Men det är någonting man också får titta på sen (...) Det är också det som är faran med sådana här kalkyler – att man inte skriver ut hur man har tänkt och hur man räknat utan att man bara skickar med sådana här papper.”.

Beräkningstekniskt är det inga svårigheter – Mölndal, Alingsås och Halmstad har satt en procentsiffra som de multiplicerar med samtliga kostnader. Kungsbacka ersätter med 5 kr/timme.

8. 16 Övriga kostnader

Då det med utgångspunkt i de fyra olika kalkylerna är svårt att särskilja administrativa kostnader från vad SKL kallar övriga kostnader presenterar jag de kostnader som återstår när personalkostnader, kringtid och momscompensationen är eliminerade. Jag vill poängtera att jag in i det sista försökt att få till en rimlig uppdelning, men insåg att gissningar och bedömningar kanske inte skulle ge en rättvis bild. Följande uttalande från en av respondenterna aktualiseras:

”Det här ämnet är svår genomträngligt, rörigt och komplicerat, det måste till enhetliga system så det blir enklare för kommuner och företag.”

Således presenteras administrativa och övriga kostnader sammantaget:

	Alingsås	Mölndal	Halmstad	Kungsbacka
Övriga kostnader	28,5/45,5	49,21	34	46,77

I Alingsås erhåller utförarna på landsbygden en högre ersättning för bilar. För tätorten gäller siffran 7 kr/timme och för landsbygden är motsvarande siffra 24 kr. Lokaler, städ och OH ersätts med 6,5 kr/timme (2,40 kr lokaler, 0,50 kr städ, 1,80 kr förvaltningsledning och 1,80 kr overhead) samt chefer och administration med 15 kr/timme.

I Mölndal ersätts lokaler med 5,22 kr, bilar med 11,18, övriga kostnader med 10,44, och ett pålägg för OH, ledning och administration på 6 % ger 22,37 kr.

I Halmstad ersätts lokaler med 7 kr, övriga driftskostnader med 10 kr och chefer med 17 kr

I Kungsbacka ersätts externa utförare för övriga kostnader med 40,05 kr (här ingår enhetschefer, administratörer, verksamhetschef, samt en rad övriga kostnader som bilar, bensin, apoteksmaterial, telefoner, kläder, räntor, avskrivningar, porton och intern service) Utbildning ersätts med 0,57 kr och fördelade kostnader med 6,15 kr (där ingår nämnd, förvaltningschef, kansli, IT/säkerhet, kvalitet, ekonomi/HR).

Vad beträffar övriga kostnader finns flera intressanta uttalanden och resonemang. Låt mig redovisa ett axplock:

Respondent C ställer sig frågan ”Hur mycket ska man ersätta för till exempel ledning, styrning och vissa administrativa system?”.

Under en intervju då vi talade om mindre kostnader sade en ekonom:

”Skulle revisorer gå in och granska detta skulle de hitta tolv saker som vi inte tagit med och kanske några saker som vi har tagit med som vi inte borde tagit med. Det är lite ge och ta.”.

En ekonom förklarar att overheadkostnaderna är en uppskattning ”Som är någorlunda riktigt gjord men vi har prioriterat att djupdyka i andra kostnader.”.

En annan ekonom resonerade om bilkostnaderna:

”(...) till exempel kostnaderna för bilar då tittade vi på den beviljade tiden då. Timmarna var ju mycket mer då, mycket högre. Detta har ju påverkat kalkylen, det är kanske lite låga nu.”.

En ekonom förklarar beräkningen av posten övriga kostnader som:

”Vi har tittat på vilka kostnader de hade under 2012 och sen tittat på timmarna.”.

Ett annat intressant uttalande från en ekonom som sätter fingret på essensen i det många sagt är:

”Man silar mygg och sväljer kameler – fast tvärtom.”.

Slutligen säger en ekonom:

”Just nu är vi inne på OH – den nöten vi ska knäcka först. Sen får vi ju se hur vi ska fördela ut det (...)”

8. 17 Kostnadsskillnaderna i sammandrag

Med utgångspunkt i analysmodellen redovisas de fyra kommunernas olika kostnadsbilder.

	Alingsås	Mölndal	Halmstad	Kungsbacka
Personalkostnader	240	242,32	263	235,75
PO-pålägg	65 (37,01 %)	68,59 (39,48%)	74 (39,13 %)	69,17 (41,52 %)
Kringtid	42,5 (18 %)	130,47 (35 %)	67/97 (22,5/32,5 %)	57,34 (25 %)
Övriga kostnader	28,5/45,5	49,21	34	46,77
Momskompensation	8	8,44	23	5
Summa	319	430	387	345

8. 18 Differensen mellan kommunen som ersätter högst respektive lägst

	Alingsås	Mölndal	Differens
Personalkostnader	240	242,32	2,32
PO-pålägg	65	68,59	3,59
Kringtid	42,5	130,47	87,97
Övriga kostnader	28,5	49,21	20,71
Momskompensation	8	8,44	0,44
Summa	319	430,44	111,44

8.19 Skillnader mellan kostnadslag – högst och lägst

	Läst	Högst	Differens
Personalkostnader	235,75 (Kungsbacka)	263 (Halmstad)	27,25
PO-pålägg	65 (Alingsås)	74 (Halmstad)	9
Kringtid	42,5 (Alingsås)	130,47 (Mölndal)	87,97
Övriga kostnader	28,5 (Alingsås)	49,21 (Mölndal)	20,71
Momskompensation	5 (Kungsbacka)	23 (Halmstad)	18

8. 20 Något om modellerna och val av fördelningsnycklar

I den här undersökningen har fyra kommuner studerats och det har kunnat konstateras att kommunerna valt att bygga sina egna självkostnadskalkyleringsmodeller. Halmstad och Alingsås har valt att ha tämligen enkla och lättkommunicerade modeller medan Kungsbacka och Mölndal valt fler specifika kostnadsposter och en mer finfördelad kalkylmodell. Kommunerna har haft olika ingångar när de börjat arbetet med att ta fram en självkostnadskalkyl.

Samtliga fyra kalkyler tar dock sin utgångspunkt i personalkostnaderna. Mölndal lägger även in kringtiden i personalkostnaderna.

Det skiljer sig åt hur kommunerna fördelar övriga och indirekta kostnader. Tre av de fyra undersökta kommunerna har valt att ta totalkostnaden för till exempel lokaler eller bilar och dividerat det med de kommunala hemtjänsttimmarna föregående år. På så sätt får de fram vad den aktuella kostnaden per timme var föregående år. Problematiken kan bestå i om kostnaden

förändras eller framförallt om det sker en förändring i hur många timmar den kommunala hemtjänsten utför i förhållande till externa utförare. Beräkningarna är väldigt volymberoende.

En av kommunerna har istället valt att beräkna/uppskatta förhållandet mellan olika övriga kostnader och personalkostnader. Kommunen anger till exempel att förhållandet mellan bilkostnaden och lönen är 3 %. Det innebär att varje gång lönen förändras kommer också ersättningen för bilkostnader att förändras.

En vanlig problematik att brottas med är vad årliga förändringar av ersättningsnivån ska baseras på. I Alingås görs det med hjälp av månadslönen och att varje kostnadspost undersöks. I Mölndal görs det genom att månadslönen förändras och därefter görs automatiska justeringar av de andra posterna eftersom de grundas på personalkostnaderna. I Halmstad har inga uppräknings skett efter att den nya modellen införts. I Kungsbacka görs justeringar efter ett vägt index mellan KPI och OPI.

9. Diskussion och analys – där teori och empiri möts

Efter att teoretiska infallsvinklar lyfts fram i referensramen och resultatet av åtta intervjuer presenterats i empiridelen är det tid att diskutera och analysera uppsatsens båda forskningsfrågor. I det här avsnittet ska de empiriska resultaten tolkas och diskuteras utifrån de teoretiska ansatserna och analysverktygen. Varför varierar ersättningsnivån kommuner emellan och hur självkostnadsberäknar kommunerna hemtjänsten?

9.1 Att självkostnadsberäkna sin verksamhet

Som tidigare nämndes har det inte gått att följa SKL:s räknesnurra rakt av för att jämföra kostnadsposter i de olika kommunerna. Detta för att de undersökta kommunerna inte använder sig av den och för att de lagt samman kostnadsposter på ett sätt som i princip omöjliggör jämförelser. I slutet av empiridelen gjorde jag således de indelningar och förenklingar som var möjliga utifrån kommunernas kalkyler för att kunna jämföra kostnader. Där har läsaren kunnat se vari ersättningsskillnaderna består och även se hur kommunerna självkostnadsberäknar sina verksamheter på skilda sätt. Om man går igenom de stora kostnadsslagen kan man konstatera att det är skillnader på 27,25 kr/timme i personalkostnader, 87,97 kr/timme i kringtid, 18 kr/timme i momscompensation och 20,71 kr/timme i övriga kostnader mellan högsta och lägsta kostnad. Ett svar på frågan om varför

ersättningsnivåerna varierar är att det finns skillnader i personalkostnader, kringtid, momskompensation och övriga kostnader.

9.2 Ersättningsmodellens betydelse

Det finns flera olika sätt att ersätta aktörerna på. I tidigare forskning som listades i referensramen framgick att en kommun nämnt att de kunde ha en lägre ersättningsnivå för att de ersatte externa aktörer för beviljad tid. Det är någonting som jag undersökt ute i kommunerna och jag tycker mig kunna se ett mönster. Respondenter har uttryckt det i skiftande ordalag, men många landar alltjämt i en liknande slutsats. Frågan är dock inte helt enkel då ingen kommun är den andra lik. Det går inte att säga att en kommun som ersätter för beviljad tid alltid kommer ligga lägre ersättningsmässigt än en som ersätter för utförd tid. Tidigare har poängterats att många Stockholmskommuner ersätter för utförd tid och ligger lågt ersättningsmässigt. Där menar vissa att den hårda konkurrensen och tillströmningen av företag bidrar till att ersättningen kan hållas låg – ersättning för utförd tid till trots.

Bara i den här uppsatsens urval kan konstateras att Halmstad som ersätter för beviljad tid ligger jämförelsevis högt ersättningsmässigt. Som en respondent uttryckte det gäller det att titta på varje kommun specifikt. Orsaken till ersättningskillnaderna låter sig inte förklaras av en enda faktor utan snarare flera omständigheter. En respondent menade att det som borde ersättas högst är om man har utförd tid som är elektroniskt uppmätt. Men även där finns undantag. Borås ersätter till exempel för elektroniskt uppmätt utförd tid, men ligger ändå lägre i ersättning än flera andra kommuner.

Mönstret är dock tydligt. Generellt sett ligger ersättningen lägre för de kommuner som ersätter för beviljad tid. Det går att konstatera vid en första anblick i SKL:s kartläggning över ersättningsnivåerna och det förefaller även vara rimligt utifrån den enkla premisen att utföraren får betalt för tiden som står på biståndsbeslutet och inte enkom den tid utföraren är hemma hos kunden. Som en respondent menade ”borde” elektroniskt uppmätt tid ersättas högst eftersom den utförda tiden kommer vara som lägst då. Man skulle kunna uttrycka det som så att om den enda skillnaden mellan två kommuner är huruvida de ersätter för beviljad eller utförd tid (allt annat lika) så kommer ersättningen vara lägre i den kommun som ersätter för beviljad tid. I dessa sammanhang finns dock inget att betrakta som allt annat lika. Alltför många parametrar skiljer sig åt – jämförelser är svåra.

Nästa svårighet beträffande ersättningsmodellen kretsar kring huruvida en ersättning gäller för hela kommunen och samtliga insatser eller om ersättningen är differentierad beroende på var i kommunen den utförs eller beroende på om insatsens betraktas som personlig omvårdnad eller service. Hur man än vänder och vrider på det blir det ytterst svårt att jämföra kommuner när modellerna skiljer sig åt. Såväl Alingsås, Kungsbacka som Halmstad ger högre ersättning för landsbygd medan Mölndal har kommunen som ett geografiskt område. Alingsås och Mölndal utbetalar omvårdnadsersättningen till godkända utförare oavsett insatsens karaktär. Halmstad och Kungsbacka har en ersättning för omvårdnad och en för service. Om alla undersökta kommuner haft en ersättning för hela kommunen skulle Alingsås, Kungsbackas och Halmstads nuvarande tätortersättning höjas något.

9.3 Budgetrestriktionen sätter en övre gräns för ersättningsnivån

Som framgick i referensramen skiljer sig en kvasimarknad från en konventionell marknad i några väsentliga avseenden. Såväl Le Grand och Barlett (1993) som Laura Hartman (2011) har beskrivit hur den offentliga budgetrestriktionen sätter en övre gräns på ersättningsnivån. På kvasimarknaden sätts inte ersättningen av utbud och efterfrågan (inte primärt i alla fall) utan snarare av budgetrestriktionen och politiska/administrativa överväganden. Denna väsentliga skillnad i marknadsmekanismernas funktionssätt var påtaglig under intervjuerna. Att budgetrestriktionen sätter en gräns för ersättningsnivån innebär ett svar på uppsatsens båda forskningsfrågor. För det första innebär det, som några respondenter påpekat, att ersättningskillnaderna delvis kan förklaras av det ekonomiska läget för hemtjänsten, skiftande förutsättningar och vilken ambition kommunen har med hemtjänsten. För det andra hjälper det mig att besvara frågan om hur kommunerna självkostnadsberäknar hemtjänsten. Som kommunekonomer i empirin berättat har de i beräkningar fått ta hänsyn till vad de har råd med. Som en ekonom uttryckte saken *”Jo, för det är ju det som är den springande punkten – vad vi har råd att betala ut, jag menar nu blir det nedskärningar, det kommer bli tufft för kommunen i några år (...)*”. Ekonomerna har med andra ord sannerligen ingen lätt uppgift – att ta fram en självkostnads kalkyl när politiker och ledningsgrupp mycket väl kan anse att självkostnaden är för hög och måste sänkas. Dessa resonemang har tydligast framförts då nivån på kringtiden diskuterats.

9.4 Kringtiden – en post som riskerar att bli en felkälla?

Kringtiden kan också hjälpa oss att besvara uppsatsens båda forskningsfrågor. Som vi tidigare kunde konstatera innebär kostnadsposten att skillnader uppstår i ersättning kommuner emellan. Påtagliga skillnader dessutom. Kommunekonomen är också öppna med att kringtiden är en svår post att hantera. Några av ekonomerna medger att de ”experimenterat” med kringtiden för att se vad olika nivåer innebär i ersättning. En kommun berättar att de hade tänkt ha 40 % i kringtid, men fick sänka den till 35 % eftersom 40 % blev för dyrt. En annan berättade hur hon blev närmast chockad då hon såg vad som hände med ersättningen när de testade 40 % istället för 25 % kringtid. Både kommunekonomen och respondenterna på övergripande nivå pekar på kringtiden både som en post som frambringa ersättningskillnader mellan kommuner samt som en post som är en stor felkälla. Observera att jag ingalunda menar att kringtiden borde vara densamma i alla LOV-kommuner. Det vore ju orimligt eftersom den skall avspejla verkliga förhållanden som förutom effektivitet också beror på skiftande förutsättningar. Frågan är emellertid om kringtiden i de undersökta självkostnadskalkylerna verkligen avspeglar verkliga förhållanden så som diskrepansen mellan utförd tid och totalt arbetad tid eller om det blivit en anpassbar post för att landa i den ersättningsnivå ledningen finner rimlig och önskvärd.

9.5 Konflikten mellan kausalitet och hanterbarhet

I referensramen redogjordes för två viktiga redovisningsprinciper. Principen om kausalitet stadgar att varje objekt ska bära sina egna kostnader medan principen om hanterbarhet går ut på att arbetet inte ska bli för tidskrävande. Det har under intervjuerna framkommit att den här konflikten i allra högsta grad är reell. Vad jag åsyftar är att kommunekonomen påpekat att de inte lagt ned mycket tid på småkostnader som inte påverkar ersättningsnivån i högre utsträckning. Att inte ha nedbrutna lokalkostnader förefaller vara vanligt. På det området är en av ekonomerna väldigt öppen med att man prioriterat att djupdyka i andra kostnader som får större effekt. Det kanske inte ens är önskvärdt att förvaltningsekonomen lägger alltför stor del av sin arbetstid att identifiera varenda kvadratmeter och vartenda öre beträffande en förvaltningsgemensam lokal. Ett ärligt försök till en uppskattning är måhända fullgott. I vissa avseenden kan dock principen om hanterbarhet fått för stort genomslag. När en kommun inte sett över sin kalkyl på 3-4 år utan enbart gjort indexuppräknings finns det skäl att ställa sig frågan om inte kausaliteten i kalkylen kan ifrågasättas.

Det är emellertid inte helt enkelt. Som Gustaf Kastberg (2002) skrev är det inte ovanligt att marknadsskaparens reaktion på en företeelse uteblir. Som Le Grand och Barlett (1993) påpekade saknar ofta kommuner nödvändiga underlag för att kunna kostnadsberäkna verksamheten. Detta har verifierats under mina intervjuer med kommunekonomer. Mest påtagligt är det då hemtjänstens del av kommun- och förvaltningsgemensamma lokaler ska beräknas. Att kostnadsberäkna en verksamhet som tidigare aldrig kostnadsberäknats kan i sig vara en kostsam process vilket väl stämmer in på de undersökta kommunerna.

9.6 Att justera ersättningsnivån – vad händer med effektivitet, förutsättningar och konkurrensneutralitet?

Det kan tyckas förefalla tämligen märkligt – att samtidigt som en hel del kommuner inför LOV för att pressa kostnader så uppräknas ofta ersättningen med kostnadsnivån vilket kan sända ut konstiga signaler om att effektiviseringar inte är angelägna. Just effektiviseringar och sparbetning kan vara svårhanterliga inom ramen för kundvals-system. Eftersom konkurrensneutralitet är viktigt ska samma förutsättningar gälla för alla aktörer. Om nämnden lägger sparbetning på den kommunala hemtjänsten bör samma sparbetning läggas på externa utförare. Samtidigt vittnar framförallt respondenterna på övergripande nivå om att sådana hastiga förändringar inte är bra för aktörerna som ofta eftersträvar kontinuitet och stabila villkor. En annan problematik som flera respondenter lyfter är vad som händer när den kommunala hemtjänsten inte klarar budget. Ledningen kan bestämma sig för att den kommunala hemtjänsten måste bli effektivare och därmed ha en något lägre ersättning än den egentliga självkostnaden. Två kommunrespondenter har gett uttryck för den ståndpunkten. Problemet är om egenregin inte klarar effektiviseringar och gör ett negativt resultat. Kommunerna har inte antagit några riktlinjer eller dylikt för vad som skall hända i en sådan situation. Vissa kommunalekonomer menar att den kommunala hemtjänstens resultat över tid skall vara i balans – annars måste en compensation ske. Det torde dock kunna förefalla problematiskt för externa utförare som tidigare än så är i behov av ersättning som täcker deras kostnader.

9.7 Något om tidsschabloner och behovet av totalkostnadskontroll

Kommunens biståndshandläggare använder sig av tidsschabloner i sin bedömning av hur många timmar en kund skall ha rätt till. Där stadgas det exempelvis hur lång tid det tar att göra inköp, städa en lägenhet, duscha en brukare och hjälpa en kund med toalettbesök. De här

schablonerna fungerar som ett hjälpmedel för biståndshandläggare att bedöma hur många timmar hemtjänst en kund ska få. Tidsschablonerna ser olika ut i kommunerna och kommunerna är olika noggranna med att se över dem. Tanken är inte (eller borde inte vara) att tidsschablonerna skall påverka ersättningsnivåerna. En timme är ju en timme och skall ersättas med den självkostnad som kommunen beräknat. Förändringar i schabloner kan dock leda till förändringar i ersättningsnivå. Detta eftersom det påverkar det totala antalet hemtjänsttimmar.

Kommunrespondenterna är inne på, speciellt i Halmstad, att tidsschablonerna spelar roll för vilken ersättning man hamnar på. I den här uppsatsen har inte någon grundlig genomgång av tidsschablonerna gjorts, men jag har diskuterat dess påverkan med samtliga respondenter. Vid beviljad tid kan generösa tidsschabloner leda till att stora delar av den biståndsbeviljade tiden inte utförs. Vid ett skifte till utförd tid gäller det således att se över schablonerna om kommunen vill ha totalkostnadskontroll. Just totalkostnadskontroll är viktigt för många kommuner, inte minst i Halmstad där arbetet med ny ersättningsmodell skedde parallellt med en översyn av tidsschablonerna. Det gäller att förstå tidsschablonernas påverkan på ersättningsnivån. När en kommun bestämmer sig för att införa lagen om valfrihet gäller det således att ta ett samlat grepp kring flera frågor vilket är tveksamt om alla kommuner gjort.

9.8 Ersättningen ska baseras på självkostnaden, men hur ser kostnadsbilderna ut?

Möjligen har den observante läsaren gjort samma iakttagelse som jag. Alla kommunföreträdare poängterar att det är självkostanden som skall ligga till grund för ersättningen till externa aktörer, men betydligt färre svarar skilda kostnadsnivåer som svar på frågan varför ersättningsnivåerna varierar. Någon nämner det förvisso, men betydligt färre än man kunnat vänta sig med tanke på att samtliga tycks vara rörande överens om att självkostnaden är grundläggande för ersättningsnivån. Det kan tyda på två saker. Antingen är svaret så självklart att det inte nämns eller så förklarar inte olika kostnadsbilder ersättningsskillnaderna.

Tidigare redovisade jag kostnad per brukare i de fyra undersökta kommunerna. Där stod det tydligt klart att Mölndal har högst kostnad och ligger på 250 130 kr/brukare. Mölndal är även kommunen som ger högst ersättning till externa utförare. Alingsås som ger lägst ersättning bland de undersökta kommunerna har en kostnad på 144 579 kr/brukare. Halmstad som utbetalar näst högst ersättning har en kostnad på 128 642 kr/brukare vilket innebär att skilda

kostnadsbilder inte verkar förklara alla ersättningsskillnader. Kungsbackas kostnad ligger på 149 355 kr/brukare vilket är nära Alingsås nivå – 26 kr i ersättningsskillnad till trots. Som poängterades tidigare ligger många Stockholmskommuner både ersättnings- och kostnadsmässigt lågt. Det verkar således finnas ett visst samband mellan kostnadsnivå och ersättningsnivå, men väl många undantag. Märk väl att jämförelser här är svåra eftersom kommunerna har olika ersättningsmodeller.

9.9 Indirekta kostnader, fria nyttigheter och konkurrensneutralitet

Att beräkna overheadkostnader är ett återkommande problem i kalkyleringssammanhang. Mitchell och Innes (1993) satte fingret på att den här frågan varit aktuell under många decennier. Statskontoret förklarade att många kommuner tycker det är svårt att beräkna indirekta kostnader. Detta är något som verifierats under intervjuerna med respondenterna på kommunnivå. Att hitta en fördelningsnyckel vad gäller förvaltnings- och kommungemensam overhead är inte enkelt. Någon nyckel måste dock användas för att beräkna hemtjänstens fria nyttigheter om en konkurrensneutral ersättning ska beräknas. I Mölndals kommun gäller en högre ersättning för externa utförare eftersom egenregin har tillgång till fria nyttigheter. Där används pålägget 6 % för overhead för de externa och 3 % för de interna. I de andra kommunerna gäller samma ersättning för egenregin som för externa utförare (med undantag för momskompensationen). I vissa fall är det oklart hur kommunerna kompenserat för fria nyttigheter. Det gäller dock att försöka att se helheten och inte dra för stora växlar av ovannämnda faktum. Kommunerna har inte sällan ett tyngre uppdrag och är ytterst ansvarig för alla kunder i hela kommunen. En kommun kan inte ha ett kapacitetstak och bara välja vissa områden i kommunen. För transparensens skull vore det dock önskvärt om kommunerna på ett tydligare sätt redovisade sina tankegångar i de här frågorna. För att undvika misstänksamhet borde kommunerna öppet redovisa sina självkostnadskalkyler och berätta hur de tänkt. Det har framkommit under intervjuerna att ekonomerna inte tror att kommunerna medvetet fuskar och mörklägger kring sina kostnader, men väl att det är svårt att veta exakta kostnader och att det är lätt att glömma bort exempelvis viss kommungemensam overhead.

9.10 En oreglerad kvasimarknad där alla uppfinner hjulet på nytt

Kundvals-systemet på hemtjänstmarknaden utgör en kvasimarknad eftersom den skiljer sig från en vanlig marknad i några grundläggande avseenden, men är ändå en sorts marknad eftersom den har ersatt en monopolstruktur där det offentliga varit ensam aktör. Nu är det

konkurrens om kunderna som gäller. Det återfinns rikligt med regleringar vad gäller verksamhetskrav för att få bedriva hemtjänst i kommunerna, men vad gäller ersättningsmodeller, självkostnadskalkylering och ersättningsnivå är den här kvasimarknaden förhållandevis oreglerad. Kommunerna får, för att citera en respondent, bygga sitt eget hemmasnickrade system. Och det är också vad kommunerna gjort. Kommunerna bestämmer själva om det skall ersätta för beviljad tid eller för utförd tid, vilka tidsschabloner de skall använda sig av i biståndshandläggningen, hur de skall bygga upp sina kalkylmodeller och hur det skall beräkna samtliga sina självkostnader. Måhända är det för att valfrihet inom hemtjänsten är något tämligen nytt för de allra flesta kommuner.

På kvasimarknaden på grundskolan finns fler regler och riktlinjer. Där beskrivs att resursfördelningen till den egna verksamheten sker enligt budget och att ersättningen till de fristående skolorna således ska beräknas på budgetår. Vidare stadgas det också att om ytterligare ersättning till skolan sker under året ska motsvarande medel också utdelas till fristående skolor. Det är bestämt att ersättningen ska bestå av ett grundbelopp där det är specificerat vilka kostnader som ska ingå (undervisning, läromedel, elevvård, måltider, lokalkostnader, administration och moms). Dessutom ska ett tilläggsbelopp för barn med särskilda behov ersättas för. Det är också intressant att det tydligt står att administration ersätts med en schablon på 3 % och moms med en schablon på 6 %. Det står också att lokalkostnader ska ersättas med kommunens genomsnittskostnader eller i undantagsfall den fristående skolans faktiska kostnad.¹⁵⁰ Eftersom kundvalet på hemtjänstmarknaden är likt kundvalet vad gäller grundskolan är det intressant att se att omfattningen av regleringarna är så olika.

Jämförelsen syftar inte till att säga att staten borde lagstifta om samma schabloner på hemtjänstens område utan snarare åskådliggöra vad den här sortens regleringar får för konsekvenser. På grundskolans område finns större förutsägbarhet och det skapas tydligare spelregler för aktörer som är verksamma i många kommuner. Det finns också en större tydlighet i vad som skall ingå i kalkylen och för vissa poster som lokaler, administration och moms finns tydliga instruktioner och bestämmelser. Dessa enhetliga principer borde rimligen leda till förenklingar för såväl kommunerna som för externa utförare. Fördelen med

¹⁵⁰ Proposition 2009/09-171

schabloner är ofta tidsbesparing och rättssäkerhet, men en betydande nackdel är att systemet knappast är flexibelt. Friskolornas riksförbund skriver till exempel:

*”Friskolornas riksförbund anser att ersättning för administration ska baseras på den kommunala verksamhetens verkliga administrationskostnader och inte på en schablon.”*¹⁵¹

Det verkar vara tämligen svårt att hitta ett system som samtliga är nöjda med. Vad gäller hemtjänstmarknaden efterfrågas mer enhetliga principer och kalkyleringshjälp från SKL, men på friskolemarknaden menar de externa aktörerna att administrationsschablonen får snedvridningseffekter. Om schablonen hade tagits bort finns det dock all anledning att befara att administrationskostnaderna för skolan hanterats som kommunerna idag hanterar administrationskostnaderna på hemtjänstmarknaden det vill säga väldigt olika och mer eller mindre rättvisande.

Idealt vore givetvis om kommunerna kunde komma helt bort från schabloner och förenklingar och helt få kalkylmodeller som lyckas beräkna den kommunala självkostnaden, men det vore tämligen naivt att hoppas på det. Istället verkar det som att kommunerna behöver hjälp i sitt arbete att självkostnads kalkylera. Ett sätt skulle kunna vara att staten sätter upp tydligare bestämmelser och spelregler kring ersättningsmodell och ersättningsnivå. Idag sitter nämligen samtliga LOV-kommuner på hemmaplan och uppfinnar hjulet på nytt varenda gång.

I tider när vinster i välfärden diskuteras dagligen och kundvals systemens vara eller icke vara står högt upp på den politiska dagordningen är det konstigt att nästan ingen diskuterar praktiska frågor som får effekter på kvasimarknaderna idag. Kanske har viktiga frågor på kvasimarknaden försumrats i den stora ideologiska frågan om privat utförda välfärdstjänster.

10. Slutsatser

Vi kan konstatera att det finns många olika skäl till varför ersättningsnivåerna varierar. Att olika ersättningsmodeller förekommer och får effekter på vilken ersättning kommunerna bestämmer sig för är respondenterna överens om. Det tycks alltså finnas en förklaring till ersättningskillnaderna som har att göra med om kommunen betalar för timmarna som står i biståndsbeslutet eller om kommunen betalar för utförda tiden hemma hos kunden. Vissa respondenter har även gett uttryck för att det finns en skillnad som kretsar kring huruvida

¹⁵¹ Friskolorna riksförbund (2013)

kommunerna ersätter för rapporterad utförd tid eller elektroniskt uppmätt utförd tid. Även om det finns anledning att tro att det är så har jag svårt att verifiera det utifrån uppsatsens empiriska underlag.

Det finns även ersättningskillnader på omvårdnadsersättningen beroende på om kommunen är ett geografiskt område eller uppdelat på flera områden. Skillnader i omvårdnadsersättningen finns också om omvårdnadsinsatserna ersätts separat eller om service och omvårdnad ersätts med samma belopp. Om insatserna ersätts med samma belopp ”drar servicebeloppet” ned omvårdnadsbeloppet och ett snitt tas fram. Om det ersätts separat blir det insatsernas verkliga självkostnad i högre utsträckning. Ersättningsmodellen kan även påverka vissa personalkostnader som till exempel kostnaden för vikarier. Med en ersättning för beviljad tid är det enklare att ”nollvicka” medan det är svårt vid utförd tid eftersom ersättning endast ges för utförda tiden hos kunden. De olika modellerna försvårar rättvisa jämförelser.

En annan förklaring tycks vara om kommunen har erfarenhet och lyckats slipa kundvalssystemet, samt har en tillströmning av externa utförare. En tillströmning av företag kan leda till att ersättningen kan hållas låg. Att se hur utförare reagerar på nuvarande ersättningsnivå tycks vanligt förekommande. Det tros också vara anledningen till att Stockholmskommunerna har en låg ersättning trots att de ersätter för utförd tid. Olika kostnadsbilder har även nämnts som en förklaring vilket emellertid inte verkar förklara alla ersättningskillnader. De skilda kostnadsnivåerna förklarar dock varför vissa kommuner ligger ersättningsmässigt högt respektive lågt. Annat vore konstigt eftersom ersättningen ska grundas på självkostnaden för egenregiverksamheten.

En viktig kostnadspost som får effekter på ersättningsnivån är nivån på kringtiden. I den här uppsatsen har jag kunnat konstatera att Mölndals kringtidsersättning är mer än tre gånger så hög som Alingsås. Det får effekter på ersättningsnivån. Kringtiden tycks för övrigt vara den kostnadspost förknippad med störst osäkerhet. Det är ofta kringtidsersättningen som ”hålls nere” när budgetrestriktionen sätter en övre gräns på ersättningsnivån. Just budgetrestriktionen är en förklaring som några respondenter resonerat kring – att kommuner med en snäv budget för äldreomsorgen har lägre ersättning. Det är inte helt utrett om så är fallet – men att budgetrestriktionen sätter en övre gräns på vilken ersättningsnivå som är möjlig står klart.

Tidsschabloner i biståndsbedömningen kan sätta effekter på ersättningsnivån har ett fall tydligt visat. Men att säga att ersättningsskillnader generellt beror på olika tidsschabloner låter sig inte göras, men det är en väsentlig variabel.

Hanteringen av indirekta kostnader medför ersättningsskillnader. I vilken utsträckning kommunerna tar hänsyn till overheadkostnader får effekter på ersättningsnivån. Indirekta kostnaderna är även intressanta eftersom det har att göra med frågan om hur kommunerna självkostnadskalkylerar. Olika fördelningsnycklar används – några fördelar ut totalkostnaden på föregående års timmar medan andra sätter de olika kostnaderna i relation till personalkostnaderna. Vissa kommuner klumpar ihop allehanda småkostnader under en kostnadspost som blir stor och relativt otydlig. Andra är noggrannare och specificerar noggrant kostnadsposterna. Kommunerna har haft lite olika utgångspunkter i kalkylarbetet – vissa har velat ha en enkel modell medan andra önskat en mer finfördelad. En tydlig slutsats är att kommunerna inte prioriterat att noggrant beräkna mindre kostnadsposter.

En viktig slutsats är att det inte går att titta två kommuner enskilt och dra slutsatsen att det är förmånligare villkor i den ena kommunen. Det här är ett komplext ämne och ersättningsskillnaderna låter sig inte förklaras med en enda faktor. För att två kommuner ska kunna jämföras krävs att ett större grepp tas där faktorer som nämnts ovan lyfts in. Ingen LOV-kommun är den andra lik.

Uppsatsens har genom sin långa empiridel lyckats kartlägga flera tänkbara förklaringar till varför ersättningsnivåerna varierar. Ersättningsmodellen (beviljad eller utförd tid) och nivån på kringtiden har nämnts av så gott som samtliga respondenter och andra faktorer har lyfts av flera.

Genom att ha studerat fyra olika självkostnadskalkyler har jag även besvarat frågan om hur kommunerna självkostnadskalkylerar. Jag har i empiridelen åskådliggjort hur poster hanteras olika och vilka fördelningsnycklar som kommunerna använder sig av. Jag har lyckats visa att kommunerna inte alltid tar viktiga faktorer i beaktande som till exempel den lägre arbetsgivaravgiften för stora grupper inom hemtjänsten, och utförarnas momssatta kostnader. Genom att ha resonerat om overheadkostnader har uppsatsens lyckats föra fram kostnader som kommunerna kanske glömt att ta med – men kanske också kostnader som kommunen tagit med som inte borde varit med.

11. Förslag till vidare forskning

Det här är onekligen ett område som det behövs forskas vidare på. Det skulle vara intressant att göra en studie om ersättningsskillnaderna där författaren använde sig av multipel regressionsanalys för att titta på många olika förklarande variabler.

Om man lyckas erhålla data där kommunernas kostnader för hemtjänst är uppdelade i kostnaden för hemtjänsten i egenregi och kostnaden för av externa parter utförd hemtjänst, hade det varit intressant att se huruvida det återfinns ett positivt samband mellan variablerna: kostnaden för hemtjänsten i egenregi (x) och ersättningsnivån till externa utförare (y). Jag har endast funnit en siffra för kostnadsnivån vilket inte säger någonting om kostnadsfördelningen mellan egenregin och externa utförare.

Vidare vore det intressant att titta närmare på konkurrensneutralitet i kundvalssystem. Många påpekar vikten av en konkurrensneutral ersättning, men det har skrivits ytterst lite om hur det ser ut på de olika kvasimarknaderna. Hur kompenserar kommunerna för fria nyttigheter? Hur resonerar kommunföreträdare kring begreppet konkurrensneutralitet då de fastställer ersättningsnivån? Hur hanterar man politiska satsningar och sparbetning löpande under verksamhetsåret? Görs det på olika sätt och i så fall varför? Finns det skillnader mellan de olika kvasimarknaderna beträffande konkurrensneutralitet?

Det finns även mycket kvar att studera och forska vidare på vad anbelangar den här uppsatsens forskningsfrågor. Ett större kommunurval där uppsatsförfattaren tog ett samlat grepp kring ersättningsmodell, tidschabloner och skilda kostnadsbilder hade kunnat skapa större säkerhet i resultaten.

12. Referenslista

Tryck

Andersson, Göran (2008) *Kalkyler som beslutsunderlag – Kalkylering och ekonomisk styrning*. Studentlitteratur, Lund

Alnestig, Peter, Segerstedt, Anders (2008), *Produktkalkyler*. Liber, Malmö

Armstrong, Peter (2002), *The cost of activity based management*. Department of management, university of Keele

- Bjereld, Ulf, Demker, Maria, Hinnfors, Jonas (2009), *Varför vetenskap?* Lund. Studentlitteratur.
- Brorström, Björn, Haglund, Anders, Solli, Rolf (Medverkan av Stellan Malmer och Pär Falkman) (2005), *Förvaltningsekonomi*, Studentlitteratur, Lund
- Bryman, Alan (2011), *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö. Liber.
- Björck, Claes, Bidö, Anna (2011) *En guide för äldre och anhöriga - så väljer du rätt äldreomsorg*. Stockholm. Gothia förlag.
- Connolly, Sara, Munro, Alistair (1999) *Economics of the public sector*, Prentice hall Europe.
- Dalen, Monica (2007), *Intervju som metod*. Malmö. Gleerups.
- De Vaus, David (2009) *Research design in social research*. London. SAGE Publications Ltd.
- Ekengren, Anne-Marie, Hinnfors, Jonas (2006) *Uppsatshandboken – Hur du lyckas med din uppsats*. Lund. Studentlitteratur.
- Eriksson, Anita, Kelly, Stina (2004) *Enhetschefers syn på samarbetet med biståndsbedömare i äldreomsorgen*.
- Ekonomistyrningsverket (2011:11) *Sätt rätt pris! En handledning i prissättning och kalkylering för statliga myndigheter*. Stockholm.
- Fored, Jeanette (2010) *Nyheter inom skatteområdet – LOV och MOMS*. Stockholm. Sveriges kommuner och landsting.
- Guvå, Gunilla, Hylander, Ingrid (2003) *Grundad teori – ett teorigenererande forskningsperspektiv*. Stockholm. Liber.
- Hartman, Laura (red) (2011), *Konkurrensens konsekvenser – vad händer med svensk välfärd?* Stockholm, SNS-förlag
- Innes, John, Mitchell, Falconer (1993) *Overhead cost*. Academic press, London
- Jansson, Lars-Göran, Johansson, Johanna (2009) *Projekt hemtjänststimmen – en modell för beräkning av ersättning till externa leverantörer i ett valfrihetssystem*. Göteborgs Regionen (GR)
- Kastberg, Gustaf (2002), *Omsorg om marknaden – en studie om hur reglerna på en offentlig marknad skapas och förändras*. Göteborg, Förvaltningshögskolan.
- Kasberg, Gustaf (2005), *Kundvalsmodeller – en studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*. Göteborg. Förvaltningshögskolan.

- Konkurrensverkets rapportserie (2013:1), *Kommunernas valfrihetsystem – med fokus på hemtjänst*. Stockholm
- Le Grand, Julian, Barlett, Will (1993) *Quasi-markets and social policy*. Hampshire. Macmillian Press.
- Ljung, Birger (1995), *Ekonomiska kalkyler – en introduktion*. Malmö. Liber-Hermods,
- Lindkvist, Lars, Cederholm, Lena (1994), *Prestationsbudgetering inom sjukvården – styrförutsättningar och kontraktsmöjligheter*. Linköpings universitet.
- Malmer, Stellan (1995), *Kommunal prissättning mot bakgrund av självkostnadsprincipen – en problemanalys*. Göteborg, Förvaltningshögskolan.
- Mousa, Nejat, Ilona Melconius (2012), *Konkurrens inom hemtjänsten – har konkurrens blivit till?* Göteborg, Förvaltningshögskolan.
- Nehler, Henrik (2005) *Activity-Based Costing – avbildning, integration & nytta*. Linköpings universitet, Linköping
- Nilsson, Josefine (2007) *Fungerar valfrihetsmodellen i glesbygdskommuner? – förutsättningar inom hemtjänsten*. Linköpings universitet.
- Petersson, Olof (2007) *Den offentliga makten*. Stockholm. SNS förlag.
- Proposition 2008/09:29 *Lag om valfrihetsystem*. Stockholm.
- Proposition 2008/09-171 *Offentliga bidrag på lika villkor*. Stockholm.
- Rombach, Björn (1997), *Den marknadslika kommunen – en effektstudie*. Santérus förlag.
- Rothstein Bo (2010), *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm. SNS-förlag.
- Scott, John (1990), *A matter of record - Documentary Sources in Social Research*. Polity Press.
- Siverbo, Sven, Hallin, Bo (2003) *Styrning och organisering inom hälso- och sjukvård*, Lund, Studentlitteratur.
- Siverbo, Sven (red) (2007) *Demokratisk och effektiv styrning – En antologi om forskning i offentlig förvaltning*. Lund. Studentlitteratur.
- Socialstyrelsen, Meddelandeblad Nr 16/2012 (2012). *Hemtjänst, hushållstjänster och servicetjänster utan behovsprövning*. Stockholm.

Socialstyrelsen, Artikelnummer 2004-123-39 (2004), *Att välja hemtjänst*. Stockholm.

Socialstyrelsen (2012) *Öppna jämförelser – Vård och omsorg om äldre 2012*. Stockholm.

SOU: 2008:15, *Lov att välja – lag om valfrihetssystem*. Stockholm. Socialdepartementet.

Statskontorets rapportserie (2012:15), *Lagen om valfrihetssystem – hur påverkar det kostnader och effektivitet i kommunerna?* Stockholm.

Sveriges kommuner och landsting (2009), *Självkostnadskalkylering vid konkurrensutsättning och införande av valfrihetssystem*. Stockholm.

Sveriges kommuner och landsting (2009) *Val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivå – Hemtjänst och särskilt boende*. Stockholm.

Sveriges kommuner och landsting (2007), *Kostnad per brukare (KPB) inom kommunal vård och omsorg – syfte och beräkningsprinciper*. Stockholm.

Teorell, Jan, Svensson, Torsten (2007) *Att fråga och att svara*. Malmö. Liber.

Van Thiel, Sandra, Leeuw L, Frans (2002), *The performance paradox in the public sector*. Rotherdam university.

Elektroniska källor

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/samhallsorganisation/valfrihet/valfrihetuppdrag/ersattningssystem-hemtjanst (Här finns även kartläggningen över ersättningsnivåer i ett exceldokument) avläst 2013-02-20

<http://arbetet.se/2012/06/20/kommuner-fuskar-med-priset/> avläst 2013-02-20

[http://www.bt.se/debatt/boras-morkar-om-hemtjansten\(3566263\).gm](http://www.bt.se/debatt/boras-morkar-om-hemtjansten(3566263).gm) avläst 2013-02-20

<http://insyn.stockholm.se/skarpnack/document/2012-03-15/Dagordning/15/%C2%A7%2015%20bilaga%201.pdf> (Rambölls slutrapport) avläst 2013-02-20

www.kolada.se avläst den 13/3-13

<http://www.dagenssamhalle.se/debatt/kommunens-kostnader-br-foer-hemtjanst-moerkas-4171> avläst den 17/3

<http://www.alingsas.se/omsorg-hjalp/aldre/bli-utforare-av-hemtjanst> avläst den 22/3-13

[http://www.alingsas.se/sites/default/files/bilaga_4 - ersattning fakturering 2013.pdf](http://www.alingsas.se/sites/default/files/bilaga_4_-_ersattning_fakturering_2013.pdf) avläst den 22/3-13

http://www.molndal.se/download/18.1bb2fe1f136a3b29fae80002823/1335534596222/voo_aktuell_ersattning_hemtjansten.pdf avläst 10/4-13 avläst den 13/3-13

<http://www.molndal.se/foretagare/utforareavkommunalatjanster/vardochomsorg/hemtjanst/utforahemtjanst.4.16eccd66132d06f521880003652.html> avläst den 13/3 avläst den 13/3-13

http://www.molndal.se/download/18.77e302b213df634ba74ffc/1366368817090/20130321_protokoll_vof.pdf avläst den 22/5-13

http://www.kungsbacka.se/sitetemplates/KBInformationPage_19571.aspx avläst den 10/5-13

https://www.kungsbacka.se/upload/V%C3%A5rd&Omsorg/Aldreomsorg/Dokument/Protokol1%20n%C3%A4mnd%202012/%C3%84O_Prot%20N%C3%A4%20120823.pdf avläst den 18/5-13

https://www.kungsbacka.se/sitetemplates/KBInformationPage_18503.aspx avläst den 18/5-13 avläst den 24/4-13

https://www.kungsbacka.se/sitetemplates/KBInformationPage_16563.aspx avläst den 24/4-13 avläst den 24/4-13

<http://www.halmstad.se/omsorgstod/aldreomsorg/hemtjanst.553.html> avläst den 20/4-13

<http://www.halmstad.se/omsorgstod/aldreomsorg/hemtjanst/valfrihetihemtjansten.562.html> avläst den 20/4-13

<http://www.halmstad.se/omsorgstod/aldreomsorg/valfrihetssystemforleverantorer.3556.html> avläst den 20/4-13

http://www.friskola.se/Press_opinion_Rapporter_och_resultat_Problematiken_med_schablonsiserad_ersattning_for_administration_till_fristaende_skolor_DXNI-2189089.aspx avläst den 19/5-13

Lagstiftning

Socialtjänstlag (2001:453)

Lagen om vissa kommunala befogenheter (2009:47)

Lagen om förfarandet om skattereduktion för hushållsnära tjänster (2009:194)

Lagen om valfrihetssystem (2008:962)

Bilaga

Kungsbacka

Beräkning av timersättning hemtjänst 2008

Årsbudget hemtjänst 2008	Verksamhet 510	Reserv VCH	Korr juli Hemtjänst	Korr juli Åbo	Kvarstår av reserv	Reservens värde (230 kr/tim)
Timmar	328 308	30 000	158	-18 594	11 564	2 659 720

Personalkostnader Hemtjänst						
Månadslön usk	(snittlön för tillsvidare och tidsbegr anst)			20 815,00	126,1515	138,388212
Månadslön vb	(snittlön för tillsvidare och tidsbegr anst)			18 578,00	112,5939	123,5155515
Fördelning mellan usk och vårdbiträde (75/25)				20 255,75		
Grundtimpeng enl ovan procentuella fördelning					122,76	134,670047
Semesterdagstillägg	1,60%			1,96		2,154720752
Sjuklön	1,75%			2,15		2,356725822
Semestervikarier	7,69%	20 semesterdagar i snitt		9,76		10,70626873
OB	12,00%			15,22	-	16,70177923
				29,10		31,91949453
					151,86	166,5895415
PO	41,52%				63,05	69,16797763
Delsumma 1 Personalkostnader					214,91	235,7575191

Kringtid						
Utbildning	1 000 kr/anställd				0,52	0,57016632
					215,43	236,3276855
Kringtid + PO	25,00%	på grundtimpeng och vikarier			52,27	57,34322999
Delsumma 2 inkl kringtid					267,70	293,6709154

Övriga kostnader (Budget 2008 för verksamhet 510)						
Enhetschefer			3 500 000,00		10,66	11,69481097
Administratörer	(30% assistenter på varje enhet)		900 000,00		2,74	3,007237107
kkl 4 / tim			927 000,00		2,82	3,09745422

kkl 6 / tim	(exkl labmtrl)	7 481 000,00	22,79	24,99682311
kkl 7 och 8 / tim		543 032,00	<u>1,65</u> 40,67	1,814473312 44,61079871
Antag 86% (reducering för sätta larm + natt)			34,97	38,36528689
Verksamhetschef		500 000,00	1,52	1,670687281
Delsumma 3 inkl kringtid och övriga kostnader			304,20	333,7068896

Fördelade kostnader (Central ledning och administration)				
Nämnd		921 000,00	0,56	0,615481194
Förvaltningschef		950 000,00	0,58	0,634861167
Kansli		1 230 000,00	0,75	0,821978142
IT/Säkerhet		600 000,00	0,37	0,400964948
Lokaler				
Kvalitet		600 000,00	0,37	0,400964948
Ekonomi/HR		4 910 000,00	2,99	3,281229821
<i>Fördelning hemtjänst, 20%</i>		9 211 000,00	5,61	5,61 6,15548022
Summa Timpeng hemtjänst			309,81	339,8623698

Nuvarande ersättningsnivå ligger på 340 kr. Som läsaren ser är höjningen på drygt 30 kr inte kostnadsfördelad. Jag har därför tagit $(340-309,81)/309,81=0,097$

Därefter har varje enskild siffra multiplicerats med 1,097 för att få siffrorna jämförbara. Det är dessa siffror som syns i högerkanten.

Ersättningen ligger alltså på 340 kr/timme och därutöver kompenseras externa utförare för moms på 5 kr/timme. Ersättningen är alltså 345 kr /timme.

Alingsås

Månadslön inkl. löneökningar 2013: 135: - per timma

OB-ersättning: 19,5: - per timma

Semesterlönetillägg: 2,5: - per timma (inklusive så kallat balkongtillägg)

Vikarier för semester/sjukfrånvaro: 18: - per timma (motsvarar 34 dagars vikarefinansiering per person "28 semester, 5 sjukfrånvarodagar och 1 dag övrigt t.ex. planeringsdag").

Arbetsgivaravgifter: 65: - per timma

Total lönekostnad per timma 240: - per timma

Därtill kommer kringtid: 42,5: - per timma (18 procent)

Bilar: 7: - per timma (tätort)

Fördelade kostnader lokaler, städ, OH: 6,5: - per timma

Fördelade kostnader chefer, administration: 15: - per timma

Halmstad

Timtaxan består av :

1. Lönekostnad (inkl. PO, OB, semester- och sjuklön)	263 kr
2. Övriga driftskostnader	10 kr
3. Lokaler	7 kr
4. Chefer	17 kr
Summa	297 kr

Kringtid (dokumentation, planering, grupp- och teamträffar m.m.)
samt restid, tätort 22,5 % 67 kr

Kringtid (dokumentation, planering, grupp- och teamträffar m.m.)
samt restid, landsbygd 32,5 % 97 kr

Total ersättning per timme:

Ersättning inkl. 6 % moms-kompensation

Tätort	364 kr	(service 316 kr)	Tätort	387 kr	(service 336 kr)
Landsbygd	394 kr	(service 344 kr)	Landsbygd	419 kr	(service 366 kr)

Lönekostnaden grundar sig på en månadslön på 23 750 kr.

Lönekostnadens andel på 263 kr består i sin tur av:

129 kr grundlön

15 kr timlön

19 kr OB-ersättning

23 kr semesterlön

3 kr sjuklön

74 kr PO

Möln dal

Ersättningsmodell Hemtjänst			kronor/timme
Timmar som ordinarie personalen arbetat för att vårdtagaren skulle få sina insatser			
	Månadslön	Arbetar tim/mån	
Direkt vårdtagartid	22000	161	136,65
Indirekt vårdtagartid	kringt看:	35,00%	73,58
Summa timmar ordinarie personal avlönats			210,22
Timmar som vikarier måste arbetat för att vårdtagaren skulle få sina insatser			
Andel av tiden som måste täckas av semestervikarier	Semesterdagar i snitt	29	23,36
Andel av tiden som måste täckas av sjukvikarier		2,00%	4,20
Summa timmar vikarier avlönats			27,56
Summa arbetad + icke arbetad tid			237,79
Övriga lönekostnader:			
Semesterdagstillägg		1,40%	3,33
Pålägg för OB-tillägg på avlönade timmar		11,00%	26,16
PO (inkl arbetsgivaravgifter)		39,48%	105,52
Summa övriga lönekostnader			135,00
Delsumma 1 Personaltid			372,79
* Sjuklöner ej med i budget			
Övriga kostnader för att ha en personalgrupp			
Lokalkostnader		1,40%	5,22
Arbetskläder		0,00%	-
Utbildning/personalomkostnader		0,00%	-
IT/telefon		0,00%	-
Bilar		3,00%	11,18
Övriga kostnader		2,80%	10,44
Delsumma 3 Personaltid och övriga kostnader hemtjänsten:			399,63
OH Ledning och administration			
Pålägg		6,00%	22,37
Delsumma 4 inkl OH ledning och administration:			422,00
Momskompensation		2,00%	8,44
Summa kronor			430,44

Mina beräkningar

Det jag gjorde i resultatdelen var att eliminera kringtiden från personalkostnaderna för att jag skulle kunna jämföra de olika kostnaderna för kringtid.

Jag började givetvis med att ta bort kringtiden på 73,58 kr från personalkostnaderna. Därefter fördelade jag även ut de andra lönekostnaderna på direkt respektive indirekt vårdtagartid.

Jag började med posten ”andel av tiden som måste täckas av semestervikarier” och eftersom jag hade tillgång till kalkylen i excel kunde jag se alla formler som använts.

Istället för att ta $210,22 * 29 / 261 = 23,36$

tog jag $136,65 * 29 / 261 = 15,183$

för att sedan ta $73,58 * 29 / 261 = 8,175$ vilket då är kringtiden del av kostnaden

(Kontroll: $15,183 + 8,175 = 23,36$)

Sedan justerade jag posten ”andel av tiden som måste täckas av sjukvikarier”

Istället för att ta $210,22 * 0,02 = 4,20$

tog jag $136,65 * 0,02 = 2,733$

för att sedan ta $73,58 * 0,02 = 1,472$ vilket då är kringtidens del av kostnaden

(Kontroll: $2,733 + 1,472 = 4,20$)

Nu måste vi emellertid stanna upp och summera kostnaderna för att vi ska kunna gå vidare och fördela övriga lönekostnader.

Kostnader kopplade till direkt vårdtagartid: $136,65 + 15,183 + 2,733 = 154,566$

Kostnader kopplade till kringtid: $73,58 + 8,175 + 1,472 = 83,227$

(Kontroll: $154,57 + 83,23 = 237,79$)

Därefter justerade jag posten ”semesterdagstillägg”

Istället för att ta $237,79 * 0,0140 = 3,33$

Tog jag: $154,556 * 0,0140 = 2,164$

för att sedan ta $83,227 * 0,0140 = 1,165$ vilket då är kringtidens del av kostnaden

(Kontroll: $2,164 + 1,165 = 3,33$)

Därefter justerade jag posten ”Pålägg för OB-tillägg på avlönade timmar”

Istället för att ta $237,79 * 0,11 = 26,16$

Tog jag $154,54 * 0,11 = 17,002$

För att sedan ta $83,227 * 0,11 = 9,155$

(Kontroll: $17,002 + 9,155 = 26,16$)

Därefter justerade jag posten för PO (inkl arbetsgivaravgifter)

Nu måste vi återigen summera litegrann eftersom vi skall fördela ut ”PO (inkl arbetsgivaravgifter) vilken baserar sig på samtliga andra personalkostnader.

Därför tittar vi på kalkylen och summerar ihop $237,79 + 3,33 + 26,16 = 267,28$

$267,28 * 0,3948 = 105,52$ vilket är hela PO-kostnaden

Sen tog jag dessa siffror för att fördela ut kostnaden på direkt- respektive indirekt vårdatgartid.

Först tog jag: $136,65 + 15,183 + 2,733 + 2,164 + 17,002 = 173,732$

$173,732 * 0,3948 = 68,59$

För att sedan ta: $73,58 + 8,175 + 1,472 + 1,165 + 9,155 = 93,547$

$93,547 * 0,3948 = 36,93$ vilket blir kringtidens del av kostnaden

(Kontroll: $68,59 + 36,93 = 105,52$)

Jag summerar mina justeringar genom följande bild som jag tagit fram i excel

	Direkt vårdgaragartid	Kringtid	Kalkyl	Kontroll
Timmar	136,65	73,58	210,22	210,23
Semestervikarier	15,18333	8,175555556	23,36	23,35889
Sjukvikarier	2,733	1,4716	4,2	4,2046
Summa	154,5663	83,22715556	237,79	237,7935
Semestertillägg	2,163929	1,165180178	3,33	3,329109
OB	17,0023	9,154987111	26,16	26,15728
PO	68,58961	36,93248306	105,52	105,5221
Totalt	242,3222	130,4798059	372,79	372,802

