



Eventuell bolagisering av kommunens utförarverksamhet inom vård och omsorg

Timrå kommun

KPMG AB

2019-11-18

Antal sidor 15





Timrå kommun

Eventuell bolagisering av kommunens utförarverksamhet inom vård och omsorg
2019-11-18

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Syfte, avgränsning och metod	3
3	Höganäs omsorg AB och AB Solom	4
3.1	Beskrivning av bolagen	4
3.2	Uppdrag till bolagen	5
4	Personalfrågor	6
4.1	Kollektivavtal och övriga villkor	6
4.2	Personalunion eller separat bolagsledning	6
4.3	Personalens uppfattning inför övergången	6
4.4	Personalens uppfattning idag	7
4.5	Sammanfattning	7
5	Verksamhetens kvalitet	8
5.1	Personalkontinuitet	8
5.2	Brukarnas bedömning av kvaliteten	8
5.3	Kvalitetsledningssystem och systematiskt arbetsmiljöarbete	9
5.4	Sammanfattning	9
6	Övriga fördelar och nackdelar	10
6.1	Personlig assistans	10
6.2	Tillstånd från IVO	10
6.3	LSS utjämningsystem	10
6.4	Avtal mellan kommunen och bolaget	11
6.5	Sammanfattning	11
7	Momsfrågor	12
7.1	Inledning	12
7.2	Inköp och hantering av hjälpmedel	12
7.3	Personlig assistans	12
7.4	Administrativa resurser	13
7.5	Särskilda boenden inom äldreomsorg	13
7.6	LSS-boenden	14
7.7	Sammanfattning	14
8	Ekonomiska effekter i Höganäs och Sollentuna	15

1 Sammanfattning

På uppdrag av ekonomienheten har KPMG belyst konsekvenser av att bolagisera vård- och omsorgsverksamheten i Timrå kommun. Höganäs och Sollentuna har genomfört en sådan bolagisering. Erfarenheter från dessa kommuner har därför beaktats i utredningen.

I både Höganäs och Sollentuna genomfördes flytten av personal från kommunen till bolaget som en verksamhetsövergång enligt LAS § 6B. Bolagen har kollektivavtal som i mycket hög utsträckning överensstämmer med det kollektivavtal som gäller för verksamhet som bedrivs i förvaltningsform. Personalen fick ha kvar samma lön, semester och anställningsvillkor i övrigt som innan bolagiseringen.

I bägge kommunerna fanns initialt en tveksamhet hos medarbetarna. Kommunerna satsade därför på informationsåtgärder, och när bolagiseringen ägde rum valde merparten av medarbetarna att följa med över till bolaget. Två år efter bolagiseringen finns fortfarande medarbetare i Höganäs omsorg AB som säger att de arbetar i kommunen. I Solom har försök gjorts de senaste åren att bygga upp en gemensam värdegrund, kultur och identitet inom företaget. Arbetet går framåt, men bolagets ledning konstaterar att det är ett långsiktigt arbete.

I bägge kommunerna tog bolagen genom verksamhetsövergång över den gamla personalen varför personalkontinuiteten inte påverkades. Av den statistik som finns i Kolada går inte att dra slutsatsen att brukarnas uppfattning om verksamhetens kvalitet har förändrats när verksamheten bolagiserades. I Höganäs behölls i praktiken samma ledningssystem och arbetsmiljöarbete, medan Solom anser att dessa områden har förbättrats tack vare bolagiseringen.

Utöver frågor som rör personalövergång och verksamhetens kvalitet har vi identifierat ytterligare några frågor som bör beaktas inför en eventuell bolagisering. Dessa är:

- PAN-anställningar kan inte längre användas eftersom det kollektivavtal bolaget kommer att ha inte innehåller den anställningsformen.
- Tillstånd från IVO krävs för de verksamheter som bolagiseras. Handläggningstiden är 6 månader och de tillstånd det nya bolaget behöver kommer att kosta ca 500 tkr.
- Fullmäktige måste anta bolagsordning och ägardirektiv för ett kommunalt bolag. Vidare bör ett avtal som definierar ersättningsnivåer och kvalitetskrav ingås mellan kommunen och bolaget.

I Höganäs uppgår den särskilda momsersättningen till 19 mnkr. Samtidigt har ökade kostnader tillkommit på ca 6 mnkr. Den ekonomiska vinsten uppgår därmed till ca 13 mnkr per år. Sollentuna skiljer sig från Höganäs såtillvida att syftet med bolagiseringen i hög utsträckning var att effektivisera själva verksamheten. Det har dock inte lyckats.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Timrå kommun vill belysa ett antal frågeställningar inför ett eventuellt beslut om att bolagisera kommunens utförarverksamhet inom vård och omsorg. KPMG har därför fått i uppdrag från ekonomienheten att i en utredning belysa dessa.

2.2 Syfte, avgränsning och metod

Syftet har varit att belysa ekonomiska konsekvenser och kvalitativa för- och nackdelar med att bolagisera vård- och omsorgsverksamheten. Följande utredningsfrågor har legat till grund för utredningen:

1. Hur har en bolagisering fungerat i andra kommuner som har genomfört detta?
2. Hur kan en bolagisering genomföras och vad krävs vid t ex verksamhetsflytt och flytt av personal?
3. Vilka erfarenheter finns från de kommuner som har genomfört en bolagisering vad gäller kvalitativa för- och nackdelar?
4. Vilka övriga risker och vilka möjligheter finns?
5. Kan Timrå kommun bolagisera utförandeverksamheten inom vård och omsorg?
6. Kan en bolagisering innebära ökade ekonomiska vinster genom särskild momsersättning?

Vårt uppdrag har avgränsats till fråga 1 – 4. De frågeställningar som berör de ekonomiska konsekvenserna har utretts av ekonomienheten. De delar av utredningen som handlar om erfarenheter från andra kommuner baseras på erfarenheter från bolagiseringen av vård- och omsorgsverksamheten i Sollentuna och Höganäs.

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av underlag som beskriver bolagiseringen i Höganäs och Sollentuna samt årsredovisningar och andra dokument som beskriver själva verksamheten i dessa kommuner.
- Intervjuer med ekonomichef i socialförvaltningen i Höganäs samt Höganäs omsorg AB, kommunchef i Sollentuna samt ekonomichef och Vd i Solom.

3 Höganäs omsorg AB och AB Solom

3.1 Beskrivning av bolagen

Kommunfullmäktige i Höganäs kommun fattade i december 2016 beslut om att bolagisera delar av socialnämndens verksamheter. Syftet med bolagiseringen var främst att skapa bättre ekonomiska förutsättningar för verksamheten, bland annat genom möjlighet till särskild momsersättning.

Bolaget är ett helägt kommunalt bolag som fått namnet Höganäs Omsorg AB. Bolaget bildades 2017 och det har cirka 660 medarbetare. Bolaget verkar inom områdena särskilt boende, hemtjänst, hemsjukvård, korttidsvård, stödboende, dagverksamhet, hem för vård av unga (HVB), LSS-verksamheter såsom boende, daglig verksamhet, personlig assistans, korttidsboende och korttidstillsyn. Myndighetsutövning mot enskilda såsom ansökningar/anmälningar, utredningar och beslut om verksamheternas utveckling är kvar hos kommunens socialnämnd.

I Höganäs leds socialförvaltningen och det kommunala bolaget genom en s k personalunion där VD och förvaltningschef är samma person, och bolagets styrelseordförande och socialnämndens ordförande är samma person. Upplägget kommer att utvärderas nästa år.

AB Solom är ett helägt kommunalt bolag som bildades 2013 av Sollentuna kommun. Det var första gången som en kommun bolagiserade den egna regin inom vård och omsorg. Under 2013 och 2014 övertog bolaget den äldreomsorg och LSS-verksamhet som kommunen tidigare hade utfört i egen regi. Idag har Solom ca 1 100 medarbetare.

Sollentuna kommun eftersträvar en mångfald av utförare av kommunala tjänster. Lagen om valfrihetssystem (LOV) trädde i kraft den 1 januari 2009. I december 2013, dvs det år Solom startades, hade Sollentuna kommun avtal med 69 leverantörer inom de 10 valfrihetssystemen enligt LOV. Exempel på verksamheter där LOV hade införts var hemtjänst och LSS-verksamheterna daglig verksamhet och bostad med särskild service. Året 2014 infördes LOV för äldreboenden.

När AB Solom bildades hade verksamheten i egen regi gått back i flera år. Inom de områden där LOV hade införts erhöll egen regi samma ersättning som de privata. Den räckte dock inte, och år 2012 blev underskottet drygt 10 mnkr.

Sollentuna erhåller särskild momsersättning för de verksamheter som bedrivs av privata utförare. Syftet med att bolagisera var dock inte primärt att erhålla särskild momsersättning för den verksamhet som bedrevs i egen regi. Förhoppningen var istället att egen regi genom en bolagisering skulle uppnå samma effektivitet som de privata utförarna. I fullmäktiges direktiv till bolaget står exempelvis att "AB Solom ska bedriva sin verksamhet med minst den lönsamhet som krävs för att klara investeringar och reinvesteringar". AB Solom har dock inte lyckats med det och har därför hittills visat underskott.

Timrå kommun

Eventuell bolagisering av kommunens utförarverksamhet inom vård och omsorg
2019-11-18

Figur 1 sammanfattande jämförelse mellan Höganäs omsorg AB och AB Solom

	Höganäs omsorg AB	AB Solom
Ägare	2017	2013
Ägare	Helägt kommunalt bolag	Helägt kommunalt bolag
Medarbetare	660 medarbetare	Ca 1100 medarbetare
Verksamhet som bolaget bedriver	Äldreomsorg, LSS, övrig funktionshinder verksamhet, HVB och stödboende	Äldreomsorg, LSS, övrig funktionshinder verksamhet, HVB och stödboende
Verksamhet som är kvar i kommunen	Merparten av IFO och all myndighetsutövning	Merparten av IFO och all myndighetsutövning
Kommunens styrmodell	Traditionell med viss konkurrensutsättning	Långtgående konkurrensutsättning och LOV
Kommunens syfte med bolagisering	Särskild momsersättning	Effektivare verksamhet i egen regi
Personell samverkan	Personalunion	Stor självständighet, egen personal

3.2 Uppdrag till bolagen

Ett kommunalt vård- och omsorgsbolag kan få uppdrag från den egna kommunen på följande sätt:

- Bolaget blir godkända utförare i kommunens LOV-system.
- Bolaget vinner en upphandling enligt LOU och driver därefter en verksamhet på entreprenad.
- Bolaget har ett direktavtal med kommunen. I dessa fall sker ingen upphandling, utan kommunen tecknar ett avtal direkt med bolaget om att utföra en viss verksamhet utan att tillfråga någon annan utförare.

AB Solom får merparten av sin verksamhet genom LOV och LOU. Höganäs omsorg AB får merparten av verksamheten genom direktavtal. För att kommunen ska ha rätt att ingå ett direktavtal krävs att de så kallade Teckal-kriterierna¹ följs:

- Kommunen utövar kontroll över bolaget som motsvarar den kontroll som myndigheten utövar över sin egen förvaltning (kontrollkriteriet).
- Bolaget bedriver huvuddelen av sin verksamhet på uppdrag av kommunen. Upp till 20 procent kan säljas till andra aktörer (verksamhetskriteriet).

¹ <https://frageportalen.upphandlingsmyndigheten.se/org/upphandlingsmyndigheten/d/direktupphandling-inom-ett-landstingregion/>

4 Personalfrågor

4.1 Kollektivavtal och övriga villkor

I både Höganäs och Sollentuna genomfördes flytten av personal från kommunen till bolaget som en verksamhetsövergång enligt LAS § 6B.

Höganäs omsorg AB och Solom AB har kollektivavtal med Sobona (tidigare Pacta). Sobona är kommunala bolagens arbetsgivarorganisation. Bolaget tecknar kollektivavtal som i mycket hög utsträckning överensstämmer med det kollektivavtal som gäller för vård- och omsorgsverksamhet som bedrivs i traditionell kommunal förvaltningsform. Personalen i både Höganäs och Sollentuna fick därför vid övergången ha kvar samma lön, semester och anställningsvillkor i övrigt som innan bolagiseringen. Kommunen har kvar pensionsskulden som arbetades in innan verksamhetsövergången.

4.2 Personalunion eller separat bolagsledning

För ledningen har Höganäs haft en så kallad personalunion där VD och förvaltningschef är samma person och styrelseordförande och socialnämndens ordförande är samma person. Bolaget och förvaltningen har också samma ekonomichef. Övrig ekonomipersonal (controllers och ekonomer) arbetar dock antingen i bolaget eller i förvaltningen. Solom delar inga tjänster med kommunen.

4.3 Personalens uppfattning inför övergången

I Höganäs fanns en viss tveksamhet bland medarbetarna när planerna på bolagisering först presenterades. Kommunen hade som mål att "bolagisera utan drama". Därför hölls ett stort antal informationsmöten och det fanns också möjlighet att ställa frågor via mail till speciella brevlådor. Vidare genomfördes en stor riskanalys tillsammans med facken som initialt innehöll drygt 100 identifierade risker. Åtgärdsförslag togs fram för att avhjälpa riskerna.

I Höganäs var det drygt 600 medarbetare som skulle flyttas från kommunen till bolaget. Av dessa valde alla, utom en person som skulle gå i pension, att följa med till det nya bolaget. Själva bytet av arbetsgivare ägde rum vid tre tillfällen. Dagen innan medarbetarna skulle byta arbetsgivare hölls ett sista informationsmöte. Antalet närvarande på de mötena varierade mellan 0 och 3 medarbetare. Det tolkas av verksamhetens ledning som att det informationsarbete som hade ägt rum tidigare hade varit framgångsrikt.

I Sollentuna fanns också tveksamhet bland berörda medarbetare när planerna på bolagisering presenterades. Sollentuna kommun tog därför fram informationsmaterial, bl a en film. När verksamhetsövergången väl genomfördes så valde det stora flertalet medarbetare att följa med. Några exakta siffror har dock inte gått att få fram eftersom de personer som ledde förändringsarbetet inte längre arbetar i kommunen.

4.4 Personalens uppfattning idag

I Höganäs är uppfattningen att de som arbetar i själva verksamheterna inte har märkt så mycket av förändringen trots att det har gått två år sedan bolagiseringen. Bolaget har inte gjort några försök att effektivisera eller att bygga en ny "intern företagskultur". Medarbetarna har en annan logga på arbetskläderna och lönen kommer från bolaget, men många medarbetare säger fortfarande att de arbetar i Höganäs kommun.

Idag är den genomsnittliga anställningstiden i Solom ca fem år. Det visar att många av de medarbetare som följde med för sex år sedan fortfarande arbetar kvar i bolaget. Under de första tre, fyra åren försökte inte AB Solom göra något för att bygga en egen "företagskultur". Många anställda uppfattade sig som att de fortfarande var anställda av Sollentuna kommun. Sedan några år har Solom påbörjat ett arbete och genomfört olika aktiviteter för att bygga en gemensam kultur inom företaget. Tre värdeord togs fram för ca ett år sedan – Glädje, Engagemang och Respekt. På Soloms hemsida presenteras också företagets värdegrund:

- Alla människor är unika med lika värde.
- Alla människor har rätt till integritet, självbestämmande och självständighet.
- Alla har rätt att uppleva meningsfullhet.

Soloms ledning anser att arbetet med att bygga en gemensam kultur går framåt. Samtidigt konstaterar den att det är ett långsiktigt arbete som tar lång tid, och som måste få ta lång tid. Det finns fortfarande medarbetare som är mer lojala med sina verksamheter än med AB Solom.

4.5 Sammanfattning

I både Höganäs och Sollentuna genomfördes flytten av personal från kommunen till bolaget som en verksamhetsövergång enligt LAS § 6B. Bolagen har kollektivavtal som i mycket hög utsträckning överensstämmer med det kollektivavtal som gäller verksamhet som bedrivs i förvaltningsform. Personalen fick ha kvar samma lön, semester och anställningsvillkor i övrigt som innan bolagiseringen.

I bägge kommunerna fanns initialt en tveksamhet hos medarbetarna. Kommunerna satsade därför på informationsåtgärder, och när bolagiseringen ägde rum följde merparten av medarbetarna med. Två år efter bolagiseringen finns fortfarande medarbetare i Höganäs omsorg AB som säger att de arbetar i kommunen. I Solom har försök gjorts de senaste åren att bygga upp en gemensam värdegrund, kultur och identitet inom företaget. Arbetet går framåt, men bolagets ledning konstaterar att det är ett långsiktigt arbete.

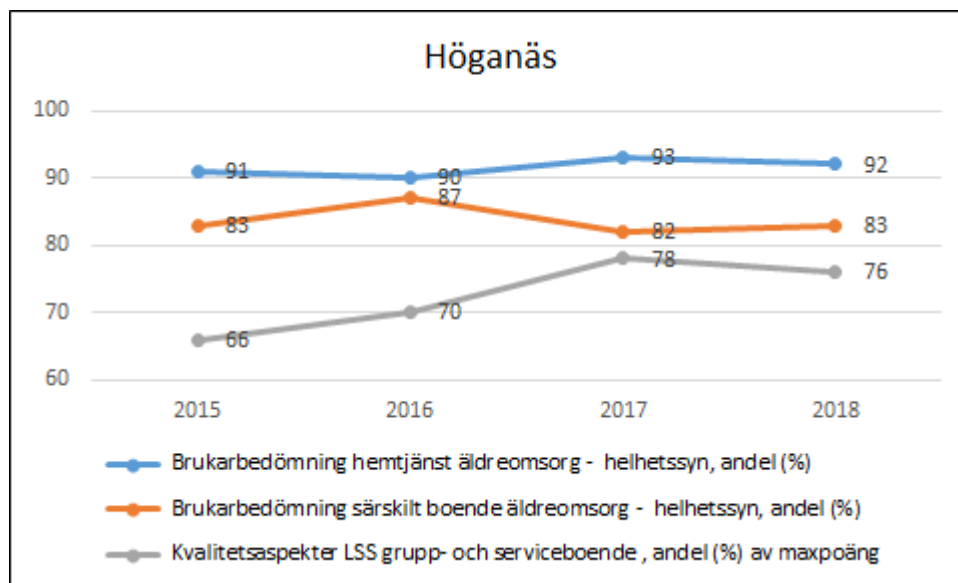
5 Verksamhetens kvalitet

5.1 Personalkontinuitet

I både Höganäs och Sollentuna tog bolagen genom verksamhetsövergång över den gamla personalen. Det var därmed samma personal som utförde arbetet inom verksamheterna. På denna punkt blev det alltså ingen förändring för brukarna.

5.2 Brukarnas bedömning av kvaliteten

För att bedöma hur verksamheternas kvalitet har utvecklats efter bolagiseringen har vi studerat statistik i Kolada. För hemtjänst och särskilt boende har vi valt nyckeltal som visar andel personer som i enkäter har uppgett att de är mycket eller ganska nöjda med verksamheten. Inom LSS finns inte motsvarande nyckeltal. Vi har därför använt ett nyckeltal som baseras på ett antal delnyckeltal som mäter olika kvalitetsaspekter i ett LSS-boende (maxpoängen är 100 procent).

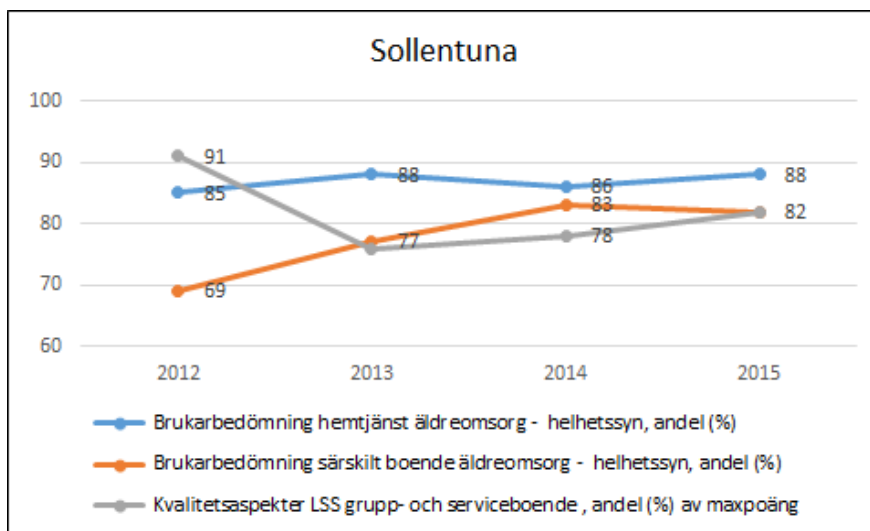


Höganäs omsorg AB övertog startade år 2017. Om vi enbart studerar förändringen mellan 2016 och 2017 så ökar andelen nöjda brukare inom hemtjänst (från 90 till 93 procent), medan den sjunker särskilt boende för äldre (från 87 till 82 procent). För LSS-boendena är det en ökning från 70 till 78 procent. Om vi istället studerar alla fyra åren 2015 – 2018 så förändras knappt andelen nöjda brukare hemtjänst och särskilt boende. Inom LSS-bostäderna sker en viss förbättring. Mindre statistiska förändringar bör tolkas med försiktighet. Det finns dock inget i statistiken som pekar på att verksamheten generellt sett har försämrats på grund av bolagiseringen.

Diagrammet på nästa sida visar förändringen i Sollentuna. Solom övertog verksamhet både 2013 och 2014. Diagrammet visar därför åren 2012 – 2015.

Timrå kommun

Eventuell bolagisering av kommunens utförarverksamhet inom vård och omsorg
2019-11-18



I diagrammet ligger hemtjänsten i stort sett stilla när det gäller andel nöjda brukare. I särskilt boende för äldre sker en förbättring. År 2012 var andelen nöjda brukare 69 procent och 2015 ligger andelen på 82 procent. I LSS-boende sker en minskning från 91 procent till 82 procent under samma period. Liksom i Höganäs är det svårt att dra några entydiga slutsatser av statistiken. Det finns dock inget som pekar på att verksamheten har försämrats på grund av bolagiseringen.

Soloms anser att verksamheternas kvalitet har höjts tack vare bolagiseringen. De anser att de senaste årens arbete med värderingar och värdegrund ändå har gjort att brukarnas behov och önskemål har kommit mer i fokus.

5.3 Kvalitetsledningssystem och systematiskt arbetsmiljöarbete

Höganäs omsorg AB övertagit merparten av kommunens rutiner och policys. Oftast har en egen policy antagits med identiskt innehåll som kommunens dokument. Bolagiseringen har därmed inte förändrat ledningssystemet eller arbetsmiljöarbetet.

Ledningen för Solom anser att bolagiseringen medförde att det blev ”ordning och reda” inom områden där verksamheten tidigare inte riktigt hade uppfattat att det fanns brister. Det gäller t ex systematiska arbetsmiljöarbetet och förekomsten av ett fungerande ledningssystem. Självklart fanns ett ledningssystem redan innan bolagiseringen, men det vardagliga arbetet styrdes i praktiken inte av systemets rutiner och processer.

5.4 Sammanfattning

I bägge kommunerna tog bolagen genom verksamhetsövergång enligt LAS över den gamla personalen varför personalkontinuiteten inte påverkades. Av den statistik som finns i Kolada går inte att dra slutsatsen att brukarnas uppfattning om verksamhetens kvalitet har förändrats när verksamheten bolagiserades. I Höganäs behölls i praktiken samma ledningssystem och arbetsmiljöarbete, medan Solom anser att dessa områden har förbättrats tack vare bolagiseringen.

6 Övriga fördelar och nackdelar

6.1 Personlig assistans

Inom personlig assistans finns i nuvarande kollektivavtal en särskild anställningsform som kallas PAN-anställning. För att PAN-anställning ska kunna tillämpas måste anställningen ske på anmodan av den person som erhåller insatsen. Ett exempel är anhörigvårdare. Vid anställning som personlig assistent på PAN gäller anställningen för begränsad tid för visst arbete. Anställningen upphör med en ömsesidig uppsägningstid av en månad, då uppdraget upphör.

När ett kommunalt bolag bedriver personlig assistans kan inte längre PAN-anställning användas eftersom Sobonas kollektivavtal inte innehåller den anställningsformen. De assistenter som idag är anställda med PAN-anställningar måste då anställas på ett "vanligt" avtal. Det är något dyrare eftersom antalet arbetstimmar per vecka är något högre vid PAN-anställning.

6.2 Tillstånd från IVO

Verksamhet enligt LSS och SoL behöver ha tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) om den bedrivs i bolagsform. Kravet på tillstånd omfattar i princip all vård- och omsorgsverksamhet. IVO tar ut en avgift på 30 000 kronor för varje ansökan. Det nya bolaget kommer att behöva 10-15 tillstånd vilket ger en engångskostnad på ca 500 tkr. Om ändringar behöver göras i ett senare skede så är kostnaden 21 tkr per ändring. Avgifterna är inte momsbelagda.

IVO har för närvarande en genomsnittlig handläggningstid för nyansökningar på 8,2 månader. Med handläggningstid menas tiden från det att ansökan kommer in till IVO till dess att vi har skickat ett beslut. På sin hemsida skriver IVO att de har som ambition att den genomsnittliga handläggningstiden ska återgå till ca 6 månader under resterande del av 2019.

6.3 LSS utjämningsystem

Utgjämningsystemet inom LSS är utformat så att kommuner med låga kostnader och få insatser betalar till kommuner med höga kostnader och många insatser. Vid beräkning av kostnader i egen regi får kommunen räkna med 100 procent av personalkostnaden och noll procent av hyrorna. I köpt verksamhet får kommunen räkna med 85 procent av fakturerat belopp. För att kunna redovisa så hög kostnad som möjligt i utjämnings-systemet vid en bolagisering är det därför ekonomiskt fördelaktigt att bolaget fakturerar både verksamheten och hyran. Då kan kommunen nå upp till ungefär samma belopp som innan verksamheten överfördes till ett bolag.

Bolaget kan dock inte, till skillnad från kommunen, dra av inkommande moms. För LSS-boendena måste därför en beräkning göras från fall till fall om det blir mest ekonomiskt fördelaktigt att kommunen eller bolaget hyr fastigheten. I beräkningen bör hänsyn tas till både momsaspekter och LSS-utjämningsystemet. Om LSS-boendet

Timrå kommun

Eventuell bolagisering av kommunens utförarverksamhet inom vård och omsorg
2019-11-18

ägs av kommunen finns dock ingen ingående moms att dra av varför det är entydigt positivt att bolaget betalar hyran.

Den verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen (hela äldreomsorgen delar av verksamheten för personer med funktionsnedsättning, bl a socialpsykiatri) påverkas inte av LSS-utjämningsssystemet. De omfattas alltså inte av denna problematik.

6.4 Avtal mellan kommunen och bolaget

Fullmäktige måste anta bolagsordning och ägardirektiv för ett kommunalt bolag. Dessa dokument kan dock inte reglera alla frågor. Ett avtal bör därför ingås mellan kommunen och bolaget som bl a innehåller ersättningsnivåer och kvalitetskrav.

I Sollentuna upphandlas nästan all verksamhet enligt LOV eller LOU. När Solom har vunnit en upphandling är det därmed kommunens förfrågningsunderlag och Soloms anbud som ligger till grund för de avtal som ingås.

I Höganäs får bolaget sina uppdrag genom direktavtal utan upphandling. Det finns ett huvudavtal och så kallade underavtal för de större verksamheterna. Erfarenheterna från både Sollentuna och Höganäs är att det är viktigt reglera bl a följande punkter i ett direktavtal för att slippa framtida diskussioner:

- En gränsdragningslista bör tas fram för att tydliggöra om det är förvaltningen eller bolaget som ska betala olika fakturor. Grundprincipen i Höganäs är att om kostnaden hänger samman med brukaren så ska förvaltningen betala. Om kostnaden istället hänger samman med personalen så är det bolaget som betalar.
- Kommunen har det yttersta ansvaret för att insatser som beviljats enligt LSS och SoL blir verkställda. Om det inte finns några privata utförare som är villiga att verkställa ett ärende så måste kommunen göra det. Vad som gäller i sådana fall bör slås fast i förväg.

6.5 Sammanfattning

Utöver frågor som rör personalövergång och verksamhetens kvalitet har vi identifierat ytterligare några frågor som bör beaktas inför en eventuell bolagisering. Dessa är:

- PAN-anställningar kan inte längre användas eftersom Sobonas kollektivavtal inte innehåller den anställningsformen.
- Tillstånd från IVO krävs för de verksamheter som bolagiseras. Handläggningstiden är 6 månader och de tillstånd det nya bolaget behöver kommer att kosta ca 500 tkr.
- Utjämningsssystemet inom LSS är utformat så att kommuner med låga kostnader och få insatser betalar till kommuner med höga kostnader och många insatser. En bolagisering kan minska de kostnader som får räknas med i utjämningsssystemet.
- Fullmäktige måste anta bolagsordning och ägardirektiv för ett kommunalt bolag. Vidare bör ett avtal som definierar ersättningsnivåer och kvalitetskrav ingås mellan kommunen och bolaget.

7 Momsfrågor

7.1 Inledning

Den 22 oktober hölls ett möte mellan KPMG och ekonomienheten. Vid mötet diskuterades frågor rörande moms och särskild momsersättning. Frågorna behöver besvaras för att en beräkning ska kunna göras av de ekonomiska effekterna av en bolagisering. Följande frågor kunde inte lösas vid mötet:

- Hur hanteras mat och hjälpmedel i andra kommuner? Bör det vara bolaget eller kommunen som köper in mat och hjälpmedel?
- Får kommunen återsöka särskild momsersättning för personlig assistans som bolaget bedriver?
- Bör det vara kommunen eller bolaget som hyr lokaler?
- Vilka egna administrativa resurser har bolagen i Sollentuna och Höganäs?

7.2 Inköp och hantering av hjälpmedel

Den legitimerade personal som förskriver hjälpmedel i både Sollentuna och Höganäs är anställd i bolaget. Inköp av hjälpmedel ansvarar kommunen för. Bolaget fakturerar kommunen för alla kostnader som är knutna till den förskrivande personalen, och kommunerna återsöker 6 procent.

För att hitta den bästa lösningen när det gäller mat till personer inom vård och omsorg så tog Höganäs hjälp av en momsexpert. Lösningen blev att kommunen (socialförvaltningen) köper in mat av en annan kommunal enhet. Socialförvaltningen fakturerar också brukarna. Bolaget kör ut och serverar maten till hemtjänstens kunder. Bolaget fakturerar kommunen för alla kostnader som är knutna till det arbetet, och kommunen återsöker 6 procent.

7.3 Personlig assistans

Personer som har beviljats assistans från försäkringskassan kan välja kommunen eller en privat assistansanordnare som utförare. Också inom detta område tog Höganäs hjälp av en momsexpert för att reda ut vad som gäller. Slutsatsen blev att kommunen (socialnämnden) är huvudman när den enskilde inte väljer en privat utförare. Det är därmed kommunen som betalar de 20 första timmarna och som fakturerar försäkringskassan.

Bolaget utför all personlig assistans där den enskilde har valt kommunen som utförare (både den som kommunen och försäkringskassan har beviljat). Bolaget fakturerar kommunen för alla kostnader som är knutna till det arbetet, och kommunerna återsöker 6 procent.

Solom utför all personlig assistans där den enskilde väljer kommunen som utförare, dvs både den som beslutas av kommunen och den som beslutas av försäkrings-

Timrå kommun

Eventuell bolagisering av kommunens utförarverksamhet inom vård och omsorg
2019-11-18

kassan. Solom fakturerar sedan kommunen vilken återsöker 6 procent. Till skillnad från Höganäs så är det dock bolaget som fakturerar Försäkringskassan.

7.4 Administrativa resurser

Solom köper några få tjänster av kommunen. Det gäller t ex lönehantering, och Solom använder också kommunens upphandlingsenhet och de ramavtal som tas fram där. I övrigt har Solom egen administrativ personal.

När Höganäs planerade bolagiseringen var tanken att bolaget skulle samordna så mycket administration som möjligt för att minimera uppkomsten av administrativa kostnader. Områden där samordning planerades var faktura- och lönehantering, övergripande funktioner inom HR- och ekonomi, företagshälsovård, upphandling, juridik, arbetsnätet, telefonväxel och datanät, IT-plattform och administrativa system, revisionstjänster, marknadsföring, försäkringar och säkerhetsarbete med flera.

Under de två år som bolaget har funnits har en viss förskjutning ägt rum såtillvida att bolaget är mer självständigt. Bolaget har anställt egen personal inom två ekonomer och en person inom HR. Fördelen med att anställa egen personal är att bolaget kan fakturera kommunen för alla kostnader som är knutna till dessa medarbetare, och kommun kan återsöka 6 procent.

7.5 Särskilda boenden inom äldreomsorg

I Sollentuna hyr kommunen alla särskilda boenden inom äldreomsorg (utom de som är upphandlade enligt LOV). Kommunen sluter inga direktavtal med Solom. Istället handlas driften i de särskilda boenden som kommunen hyr upp genom entreprenad-upphandlingar enligt LOU. Både Solom och privata aktörer kan lägga anbud. Kommunen återsöker 18% momsersättning på de momsfria hyrorna för dessa boenden oavsett om Solom eller en privat aktör vunnit upphandlingen. Solom fakturerar för den verksamhet som bedrivs och på dessa kostnader återsöker kommunen 6 procent.

I Höganäs föreslogs i den utredning som låg till grund för beslutet om bolagisering "att bolagets verksamhetslokaler även fortsättningsvis ska förhyras via kommunen. Bolaget ska således inte äga eller förvalta fastigheter." Idag, två år senare, har Höganäs agerat lite annorlunda i de fall kommunen själv äger lokaler. I dessa fall hyr bolaget boendena momsfritt och sedan faktureras kommunen för hela verksamheten inklusive hyreskostnaden. Detta är gynnsamt för kommunen eftersom kommunen kan återsöka den särskilda momsersättningen för hela bolagets fakturering.

I de fall där kommunen inte äger fastigheten så är det ur momshänseende bättre att kommunen fortsätter att hyra fastigheten. För dessa boenden har Höganäs samma lösning som Sollentuna (även om själva verksamheten inte upphandlas).

7.6 LSS-boenden

Sollentuna har infört LOV för alla LSS-boenden², och utförarna ska enligt förfrågningsunderlaget tillhandahålla både lokal och verksamhet. Alla platser som Solom säljer till kommunen är därför enligt LOV. Kommunen återsöker 6 % på dessa fakturor.

Höganäs har inte LOV inom LSS-boenden. Alla LSS-bostäder som kommunen äger har dock överförs till bolaget eftersom det är förmånligt pga av utjämningsystemet.

Bolaget kan inte, till skillnad från kommunen, dra av inkommande moms. När kommunen inte äger boendet så görs därför en beräkning från fall till fall om det är mest ekonomiskt fördelaktigt att kommunen eller bolaget hyr boendet.

7.7 Sammanfattning

Efter ett möte mellan KPMG och ekonomienheten fick KPMG i uppdrag att belysa ett antal frågor rörande moms och särskild momsersättning.

- Det är fördelaktigt att kommunen/nämnden köper in mat och hjälpmedel. Den personal som förskriver hjälpmedel och kör ut mat är anställd i bolaget.
- Kommunen/nämnden bör vara huvudman när den enskilde inte väljer en privat utförare. Det är därmed kommunen som betalar de 20 första timmarna och som fakturerar försäkringskassan. Bolaget kan utföra assistansen oavsett om den beviljas av kommunen eller försäkringskassan.
- I de fall där kommunen inte äger äldreboenden så är det ur momshänseende bättre att kommunen fortsätter att hyra fastigheten. Bolaget svarar för driften.
- Nämnden får bättre utdelning i LSS-utjämningsystemet om bolaget hyr LSS-bostäderna. Bolaget får dock inte dra av inkommande moms för inhyrda lokaler. För LSS-boenden måste därför en beräkning göras från fall till fall om det är mest ekonomiskt fördelaktigt att kommunen/nämnden eller bolaget hyr boendet.

² Inom bostad med särskild service för vuxna, dvs den verksamhet som omfattas av LSS § 9:9.



Timrå kommun

Eventuell bolagisering av kommunens utförarverksamhet inom vård och omsorg
2019-11-18

8 Ekonomiska effekter i Höganäs och Sollentuna

I Höganäs uppgår den särskilda momsersättningen till 19 mnkr. Samtidigt har ökade kostnader tillkommit på ca 6 mnkr. Kostnaderna består av ingående moms 3 mnkr som inte får dras av (köp av material och tjänster från kommunen), avgift till Sobona (0,6-0,7) och vissa administrativa kostnader, t ex en mer ekonomipersonal, vissa IT-licenser osv (1 mnkr). Den ekonomiska vinsten uppgår därmed till ca 13 mnkr (19 – 6 mnkr).

Sollentuna skiljer sig från Höganäs såtillvida att syftet med bolagiseringen år 2013 i hög utsträckning var att effektivisera själva verksamheten. Det har dock inte lyckats. Verksamheten gick back år 2012 och efter några år med positiva resultat gick back den åter back år 2017 och 2018. Kommunen erhåller dock den särskilda momsersättningen oavsett om bolaget uppvisar ett positivt eller negativt resultat.