



**TIMRÅ KOMMUN**  
Socialförvaltningen

## **Remissvar, Bolagisering av kommunens utförarverksamhet inom vård och omsorg**

2020-02-28

## Innehåll

|   |    |
|---|----|
| Innehåll.....   | 2  |
| Inledning/bakgrund.....   | 3  |
| Bolagsstrukturen.....   | 4  |
| Insyn, öppenhet och granskning.....   | 4  |
| Styrelsen behöver vara transparent och utbildningsinsatser ses över.....                            | 5  |
| Personunion; ett principiellt styrnings- och demokratidillemma.....                                 | 5  |
| Resurser, styrning och genomförande.....  | 6  |
| Verksamheter som bör bli kvar i förvaltningen.....  | 7  |
| Tillståndsplikt - IVO.....  | 7  |
| KPMGS utredning - Eventuell bolagisering av kommunens utförarverksamheter inom vård och omsorg..... | 8  |
| Möjligheter, risker och utmaningar.....   | 8  |
| Tabell, Möjligheter, risker och utmaningar.....   | 10 |
| Tidplan för genomförande.....   | 11 |

## Inledning/bakgrund

KS 2019-10-15 § 328, Kommunstyrelsen ger kommunledningskontoret i uppdrag att utreda riskerna och möjligheterna med att överföra kommunens utförarverksamhet inom vård- och omsorg till ett helägt kommunalt aktiebolag. Utredningen ska presentera på kommunstyrelsens möte i november 2019. Inhämta uppgifter från verkligt utfall från de kommuner som genomfört bolagisering.

Anledningen var de betydande ekonomiska vinster som kommunerna Höganäs och Sollentuna ska ha gjort, via reglerna om särskild momsersättning. En rimlig bedömning för Timrås del var att det skulle handla om 10-11 mnkr/år.

Kommunstyrelsen informerades i november 2019 om utredningen som genomförts av KPMG, informationen lades med godkännande till handlingarna.

Socialnämnden informerades om utredningen vid sammanträde i december, lade ärendet till handlingarna och beslutade att ta upp ärendet igen i februari med förhoppningen att fråga om hur ledning och styrning av nämnden och förvaltningen påverkas, hur verksamheten ska organiseras, samt om det påverkar LSS-utjämnningen då har tydliggjorts.

KS 2019-12-10 § 413, Kommunstyrelsen godkänner KPMG:s utredning och ger kommunledningskontoret i uppdrag att lämna förslag till beslut rörande en eventuell bolagisering av kommunens utförarverksamhet inom vård och omsorg till Kommunstyrelsen sammanträde i februari 2020.

Ärendet: I KPMG-rapporten "Eventuell bolagisering av kommunens utförarverksamhet inom vård och omsorg" har bolagiseringen av kommunens vård- och omsorgsverksamheten i Höganäs och Sollentuna kommuner beskrivits samt jämförts. Syftet med rapporten har varit att belysa ekonomiska konsekvenser samt kvalitativa för- och nackdelar med en bolagisering av vård- och omsorgsverksamheten.

Jämte det har kommunens ekonomienhet undersökt om Timrå kommun kan bolagisera sin utförande verksamhet inom vård och omsorg samt om en bolagisering innebära ökade ekonomiska vinster genom den sk särskild momsersättningen. Detta senare avrapporterades för kommunstyrelsen den 12/11 2019 (§ 382). Tillsammans utgör ovannämnd rapporter underlag för ett inriktningsbeslut i frågan om bolagisering.

KS 2020-01-14 § 31, Kommunstyrelsen lägger socialnämndens anmälan om att ärendet informerats nämnden med godkännande till handlingarna.

KS 2020-02-04 § 63, Kommunstyrelsen remitterar frågan om bolagisering av utförarverksamheten till socialnämnden. Svaret ska belysa hur socialnämnden ser på en bolagisering av verksamheten utifrån rapportens och förvaltningens beskrivning samt förslag till tidsplan för genomförande. Remissvar ska återrapporteras till kommunstyrelsen i april 2020.

## **Bolagsstrukturen**

Det är av mycket stor vikt att man noga tänker igenom bolagsstrukturen, för att säkerställa att den är tydlig och genomskådlig. Inte minst i ljuset av att det i studier visat sig att fullmäktigeledamöter som inte också sitter i bolagsstyrelsen till stor del har upplevt brister på det området.

Något att ha med sig vid en eventuell bolagisering eftersom fullmäktige bär det yttersta ansvaret för styrningen av de kommunala bolagen. Om det nu är så kan man också ställa sig frågan: om strukturen upplevs som förhållandevis ogenomtränglig för individer i vars uppdrag det kan sägas ingå att ha inblickar i den, hur ter den sig då för allmänheten?

Detta sakförhållande antyder att kommunen återkommande bör ha en grundläggande översyn över hur optimal bolagsstrukturen egentligen är. Så innan man bildar ett kommunalt bolag av vård och omsorgsverksamheten ska man ha rätt ut frågan om hur kan vår bolagsstruktur göras transparent och begriplig för fullmäktigeledamöter och medborgare.

## **Insyn, öppenhet och granskning**

En förutsättning för ansvarsutkrävande är att det finns en fungerande granskning av verksamhet som styrs och bedrivs i offentlig regi, bland annat för att medborgarna ska kunna få information huruvida de medel som hanteras av det offentliga används på ett korrekt och effektivt sätt. Den upplevda bristen på transparens i bolagsstrukturen, som diskuterades under förra punkten, för oss därför naturligt över till teman som tangerar insyn och ansvarsutkrävande. En förutsättning för insyn i offentligt ägda verksamheter är att det är någorlunda lätt att granska bolagen. Det är av stort demokratiskt intresse att allmänheten kan få information och bilda sig en uppfattning om hur den kommunala bolagsverksamheten bedrivs.

I en studie då man gjort en enkätundersökning bland fullmäktigeledamöter som inte sitter i bolagsstyrelsen svarade nära hälften att de inte visste om det var lätt eller svårt att få ut information om de kommunala bolagen.

Värt att notera är även att en majoritet av de folkvalda och styrelseledamöterna svarade att de trodde att insyn och granskning blir svårare då verksamhet bedrivs i bolagsform. Temat om insyn och öppenhet återkom för övrigt i ett par av intervjuerna med partiföreträdare.

## Styrelsen behöver vara transparent och utbildningsinsatser ses över

Frågor som rör hur styrelser till kommunala bolag utses, samt hur kommunala bolagsstyrelser arbetar, har hamnat högt på den politiska dagordningen i Sverige. En grundläggande teoretisk förväntning här är att hög kvalitet på styrelsearbetet, också minimerar riskerna för allehanda misstag, missgrepp och oegentligheter i bolagen.

Statsvetare som intervjuat fullmäktigeledamöter utan styrelseuppdrag menar att bara drygt hälften ansåg att processen är genomskinlig och en tredjedel att de befintliga processerna inte säkrar att lämpliga styrelseledamöter tas fram. Medan endast 15 procent menar att det rådande sättet till stor del säkerställer att lämpliga kandidater utses till bolagsstyrelser. Centralt placerade partiföreträdare vädrade ett missnöje med hur genomskinliga processen med att ta fram styrelsekandidater är.

Givet att den problembeskrivningen stämmer, att styrelsernas arbete kan stärkas, väcks frågan: hur? Partierna behöver säkerställa att deras interna nomineringsprocesser leder fram till lämpliga kandidater. Ett annat sätt är att erbjuda styrelseledamöter olika typer av utbildningar.

Relevanta frågeställningar kopplat till det är: Hur ofta ska utbildningar ges? Vad ska de innehålla? Vem ska ansvara för att de ges och vem ska hålla i dem? Ska de vara obligatoriska för alla styrelseledamöter?

## Personunion; ett principiellt styrnings- och demokratidillemma

Personunion betyder att förvaltningschef också är VD i bolaget och ordförande i nämnden också är styrelseordförande i bolaget samt att det finns en koncentration av uppdrag till ett mindre antal politiker, bland annat att ledamöter i kommunstyrelsen också sitter som styrelseledamöter i kommunens bolag. En del av dem som har skrivit om detta har framhållit fördelarna med ett sådant system där ledande och erfarna politiker också tar plats i de kommunala bolagsstyrelserna. Styrningen antas bli mer praktisk och effektiv. Dessa personer är nämligen redan insatta i kommunens organisation och i de aktuella frågorna, vilket gör att det blir lättare att hålla samman den interna styrningen då kommunikationen mellan centrala beslutsfattare sker löpande och kontinuerligt.

Den argumentationen är begriplig samtidigt väcker ordningen grundläggande och principiella frågor. Framst handlar det om en ”dubbla stolar”-problematik med risk för att extern insyn, granskning och kontroll kan försvåras.

På papperet är det inte givet att rollerna är förenliga. Kommunfullmäktige har ett ägarförhållande till bolagen. Det gör att en fullmäktigeledamot framför allt bör se på bolagen utifrån ett ägarperspektiv. Men för de personer som också sitter i de kommunala bolagen säger Aktiebolagslagen att de också ska agera utifrån bolagets perspektiv, alltid vara lojal mot bolaget och se till bolagets bästa.

Det innebär alltså att ett antal styrelseledamöter sitter i den kanske inte rakt igenom bekväma situationen att de å ena sidan som fullmäktigeledamöter, har en ägarroll och därmed ansvar för bolagsstyrningen. Samtidigt som de å den andra som styrelseledamöter ska verkställa samma bolagsstyrning och har långtgående lojalitetskrav mot bolaget.

Vad händer i situationer om lojaliteterna krockar med varandra?

Enbart att risken för detta finns, och att det åtminstone i teorin är så att de ”dubbla stolarna” kan utgöra problem för bolagsstyrning och ansvarsutkrävande, bör leda till en fördjupad diskussion om för- och nackdelarna med personunioner.

### **Resurser, styrning och genomförande**

En bolagisering innebär att det behövs både en politiskt nämnd och en styrelse för bolaget. I bolaget ska finnas en VD och förvaltningen ska ledas av en förvaltningschef. Vissa administrativa funktioner kommer också behövas i både förvaltningen och bolaget. Detta behöver inte nödvändigtvis innebära en utökning av dessa resurser. Men det kan bli så och det gör det svårt att beräkna hur stor effektiviseringsvinsterna blir, särskilt initialt.

Det är viktigt i sammanhanget att de ekonomiska vinsterna som kommunen beräknats göra genom den utökade särskilda momsersättningen i delar tillfaller socialnämndens verksamhetsområde för att verksamheten ska kunna göra nödvändiga satsningar för att bibehålla och utveckla kvaliteten.

Den operativa och administrativa styrningen av bolag sker vanligtvis av kommunstyrelsen i återkommande ägardialoger. Socialnämnden anser att det är viktigt att nämndens presidium deltar i dessa dialoger, alternativt självständigt representerar ägaren. För att den dagliga verksamheten ska fungera väl och friktionsfritt behöver det även finnas ett tjänstemannaforum som träffas med regelbundenhet. Detta forum bör bestå av förvaltningens och bolagets respektive ledningsgrupper, eller delar av dessa.

En viktig faktor för att bolagiseringen av förvaltningens verksamheter ska bli framgångsrik är själva processen vid genomförandet. Det är viktigt att noga belysa olika aspekter av en bolagisering och att fortsätta att mer i detalj utreda hur olika delar av verksamheten på bästa sätt ska överföras i bolagsform.

Socialnämnden vill också betona att det under genomförandefasen kommer att behöva frigöras och tillföras extra resurser även till förvaltningen.

Arbetet med ett nytt resursfördelningssystem, att ta fram rätt pris på de olika insatserna som ska utföras av bolaget, att formulera bra förslag till avtal, är komplicerat och kräver stora arbetsinsatser.

Socialnämnden lägger stor vikt vid att genomförandet kontinuerligt kommuniceras till alla berörda på ett öppet och transparent sätt. För detta är en tydlig plan en nödvändig ingrediens. Det är också viktigt att göra en särskild plats för kommunikationen och att personer med kompetens inom kommunikationsområdet knyts tätt till arbetsgruppen för genomförande. Här bör också de fackliga organisationerna bjudas in att medverka.

Socialnämnden har en ledningsgrupp med erfarna och kompetenta chefer. De måste ges möjlighet att medverka i genomförandet genom att representeras i arbetsgruppen för genomförande. Genomförandet bör generellt sett ske med kontinuerlig involvering och medinflytande för chefer, fackliga företrädare och medarbetare i de verksamheterna som berörs av förändringen.

### Verksamheter som bör bli kvar i förvaltningen

Myndighetsutövning mot enskilda kan inte hanteras i bolagsform. All verksamhet som innehåller ansökning/anmälningar, utredningar och beslut kan bara utföras i förvaltningsdrift. Biståndsbedömning enligt Socialtjänstlagen och LSS-lagen liksom prövningar av rätt till bostadsanpassningsbidrag är ren myndighetsutövning och ska stanna i förvaltningens regi.

### Tillståndsplikt - IVO

Bolaget behöver ansöka till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) om tillstånd för att bedriva verksamheten, något som inte behövs i förvaltningsform enligt SoL och LSS. Handläggningstiden av tillståndsansökningar är idag cirka nio månader. Nedanstående tabell visar vilka verksamheter enligt Socialtjänstlagen (SoL) och Lag om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS) som är tillståndspliktiga.

| SoL   | LSS   |
|---|---|
| Biståndsbedömt trygghetsboende                                    | Avlösarservice i hemmet                       |
| Bostad med särskild service för personer med funktionsnedsättning | Biträde av kontaktperson                      |
| Hem för viss annan heldygnsvård "Korttidsboende"                  | Bostad med särskild service för barn och unga |
| Hemtjänst   | Bostad med särskild service för vuxna         |
| Särskild boendeform för äldre                                     | Daglig verksamhet                             |
|   | Korttidstillsyn för skolungdom över 12 år     |
|   | Korttidsvistelse utanför det egna hemmet      |
|   | Ledsagarservice                               |
|   | Personlig assistans                           |

## KPMGS utredning – Eventuell bolagisering av kommunens utförarverksamheter inom vård och omsorg

Urvalet av exempelkommuner är få och ger visserligen svar på det som utredningen avsåg att svara på. Men i ett större sammanhang är det ett mycket litet underlag att dra några egentliga slutsatser av. Den enkla förklaringen till det begränsade urvalet kommer sig av det helt enkelt inte finns fler kommuner som genomfört en bolagisering av kommunens verksamhet inom vård och omsorgsområdet, medan det däremot är väldigt vanligt exempelvis inom vatten och avlopp och avfallshantering.

Utredningen anger att Höganäs motiv till bolagiseringen var ekonomiska medan det i Sollentuna i stor utsträckning också motiverades av en vilja att effektivisera själva verksamheten. För Höganäs har bolagiseringen inneburit en ekonomisk vinst för verksamheten medan Sollentuna fortsatte att gå back ekonomiskt trots förändringen. När det kommer det till kvaliteten visar utredningen i bägge fallen inget annat än att verksamheten i vart fall inte märkbart har försämrats. Ovanstående rimmar väl med statsvetenskaplig forskning på området som säger att inget talar för att kommunal verksamhet vare sig försämras eller förbättras utifrån en bolagisering, det har mer med andra organisatoriska faktorer att göra.

## Möjligheter, risker och utmaningar

Möjligheten med ett kommunalt bolag är att pengar tillfaller kommunen i form av särskild momsersättning, pengarna skulle kunna användas till förbättringar av verksamheten. Inom ett bolag kan det bli så att man tänker mer kostnadseffektivt och utifrån det förhåller sig till de tillgångar man har på ett annat sätt än om verksamheten drivs i förvaltningsform.

I en del statsvetenskapliga skrivningar har förtroendevalda i kommuner med stor erfarenhet av kommunala bolag intervjuats och då uttryckt att man undvikit att bolagisera just vård och omsorgsverksamheten utifrån att man ansett det direkt olämpligt. Det är däremot inte alldeles tydligt varför de tycker så. Men en tanke kan vara att det är olämpligt utifrån att verksamheten vänder sig till kommunmedborgare i behov av stöd och hjälp och att det kan få mycket negativa konsekvenser för den enskilde om bolaget av ekonomiska skäl effektiviserar på bekostnad av kvaliteten gentemot brukaren eller ännu värre går i konkurs.

Det sistnämnda innebär att ansvaret för utförandet av insatser gentemot brukaren per omgående faller på förvaltningen.

Konstruktionen kommunalt bolag och förvaltning innebär en skiljelinje mellan beställare och utförare. Man kan dra paralleller till New public management som var trendigt och fick genomslag i kommuner under 90 och 00-talet, inte minst inom socialtjänst. Ett arbetssätt som med tiden visade sig skapa distans mellan



beställare och utförare, ett vi och dom tänk och i vissa fall revirstrider utifrån verksamheternas olika intressen och uppdrag.

Utifrån det har man, vis av erfarenhet till exempel i vår grannkommun Sundsvall, avvecklat det arbetssättet då det visade sig inte fungera tillfredsställande. Det visar på risker som uppstod, trots att man fortfarande verkade inom samma förvaltning. Under resans gång tappade man också kompetens, då medarbetare som inte kände att de längre kunde stå för det uppdrag de var satta att utföra, valde att sluta.

Befintliga samarbeten kan försvåras, uppdelning av nuvarande organisation i två organisationer. Kontakt mellan beställare och utförare kan försvåras och risken är att brukare drabbas. Uppdelningen av kompetensområden försvagar socialtjänsten som helhet. Medarbetare kan ha kompetenser som båda organisationerna behöver och den samlade kompetensen går förlorad vid en uppdelning.

Den långsiktiga strategiska planeringen försvåras. Bolaget har andra prioriteringar än förvaltningen. Ledningsgruppen blir uppdelad i förvaltning och bolag, samarbetet blir inte lika nära som när de finns i en förvaltning. Verksamheten effektiviseras för mycket, arbetsbelastningen blir för hög, risk för ohälsa.

Ett osunt vi-och-dom tänk om man allt för ensidigt ser till sin egen verksamhet och tappar koncerntanken och kommunnyttan. Viljan att hjälpas åt påverkas negativt. Förvaltningen får inte det man förväntar sig av bolaget om de blir striktare i utförandet av beställningar och inte gör något därutöver.

Skapar oro för anställningstrygghet bland medarbetare till exempel uppsägningar i bolaget vid negativt resultat. Att vinstintresset tar överhanden och delaktighet och medbestämmande minskar.

Bolagskunskaper saknas hos medarbetare och att det är svårt att på förhand avgöra vilken kompetens vi behöver för uppdraget, kan vara vårt för medarbetare att ställa om från anslag till intäktsfinansiering. En ovana att kostnadsberäkna olika delar av sin verksamhet kan medföra ökade kostnader.

Tillstånd från IVO, vi får inte erforderliga tillstånd av IVO för att bedriva vård- och omsorgsboende i befintliga lokaler, lokalerna måste anpassas och kostnader uppstår. Tillstånd om daglig verksamhet bestämmer hur många brukare verksamheten får ta emot, begränsar antal brukare och de kan inte ta emot så många som har behov av insatsen och det går ut över brukarna.

Verksamheten kan få svårt att anpassa sig efter volymsvängningar, volymerna i hemtjänsten kan variera mycket.

## Tabell, Möjligheter, risker och utmaningar

| <b>Möjligheter</b>  |
|---|
| Särskild momsersättning, pengar in till kommunen  |
| Mer kostnadsmedveten kultur inom bolaget  |
| Större handlingsfrihet för bolaget  |
| Fatta egna beslut för bolagets räkning  |
| Bolaget ansvarar inte för både verksamheten och tillsynen   |
| <b>Risker/utmaningar</b>  |
| Ändrad lagstiftning om särskild momsersättning, ersättning uteblir  |
| Långsiktigt kan kostnadsmedvetenhet i bolaget innebära brister i arbetsmiljö och ökade kostnader för förvaltningen  |
| Försvårande av demokrati och insyn  |
| Ej tillräcklig kompetens i bolagsstyrelsen  |
| Personunion, dubbla-stolar-problematik  |
| Bolagets intresse går före det allmännas, aktiebolagslagen krockar med kommunallagen  |
| Intressekonflikter nämnd - bolag ex. Bolaget tar inte "svåra" ärenden, risk för ökade kostnader om förvaltningen måste lösa insatserna via annan utförare |
| Affärsmässigheten går för långt och koncerntänket förloras  |
| Ledning och styrning försvåras  |
| Försämrad samverkan mellan myndighetsutövning och utförarverksamhet   |
| Upplevd oro och rädsla för förändring, förlust av medarbetare/kompetens   |
| Förvaltningen är redan i en pågående process med effektiviseringar och förändring, risk för förändringströtthet och förlust av kompetens                  |
| Lång tid innan tillstånd från IVO, kan också innebära extra kostnader om ex. lokaler behöver anpassas för att få erforderliga tillstånd                   |
| Om bolaget går i konkurs faller ansvaret omgående på förvaltningen när det kommer till att tillgodose behovet av vårdinsatser                             |
| Overheadkostnader blir större för den delen av verksamheten som blir kvar i förvaltningsform  |
| Bolaget säljs vidare  |

## Tidplan för genomförande

Det är en stor utmaning att presentera en heltäckande plan för en så pass omfattande förändring på kort tid och i ett så tidigt skede. Förvaltningen har efterfrågat underlag avseende tidplan och eller processbeskrivning om detta från Bjuv som står i startgroparna för en bolagisering. Men de hade ännu ingen tidsplan eller beskrivning av hur processen ska gå till. Om man beslutar sig för att genomföra en bolagisering i kommunen kommer bolagsstyrelsen också att behöva säga sitt om olika delar av genomförandet. Det behöver upprättas en organisation för genomförandet om man beslutar sig för ett sådant, organisationen bör uppdras att göra en mer detaljerad plan för genomförandet.

| När        | Vad   |
|------------|---|
| 2020-03-17 | Socialnämnden beslutar om hur man ser på en bolagisering av verksamheten och om en tidsplan för genomförande. Samt återrapporterar till Kommunstyrelsens sammanträde i april. |
| 2020-04-07 | Kommunstyrelsen beslutar i ärendet  |
|            | Kommunfullmäktige beslutar i ärendet  |
|            | Bilda aktiebolag (AB)   |
|            | Godkännande av Bolagsordning  |
|            | Godkännande av Ägardirektiv   |
|            | Utse bolagsstyrelse   |
|            | Överföra aktiekapitalet i AB, genom ianspråktagande av kommunens likviditet   |
|            | Ansluta aktiebolaget till arbetsgivarorganisation (kollektivavtal)  |
|            | Upprätta en organisation för genomförande   |
|            | Förhandla med fackliga organisationer   |
|            | Upprätta underlag till och ansöka om tillstånd hos IVO, handläggningstiden för IVO är upp till nio månader  |
| 2021-02-01 | Påbörja överföring av verksamhet till AB  |