

Kommunstyrelsen

## Avveckling av Danderyds kommuns hemtjänst i egen regi

### Ärende

Socialnämnden har i beslut föreslagit att kommunstyrelsen ska avveckla hemtjänsten i egen regi från och med den 31 december 2019. Verksamheten har redovisat underskott i flera år. Trots att ett flertal utredningar, genomlysningar och åtgärder vidtagits, har inte verksamheten kunnat drivas med en ekonomi i balans.

Kommunledningskontoret har fördjupat utredningen och tittat på alternativa lösningar. Det framtagna förslaget innebär att Danderyds kommuns hemtjänst i egen regi avvecklas per den 1 april 2020.

### Kommunledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen förslag till kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige beslutar uppdra åt socialnämnden att upphöra med hemtjänst i egen regi per den 1 april 2020, genom att hemtjänsten avvecklas enligt alternativ 1 i tjänsteutlåtande daterat 2019-08-13 (KS 2019/0198).

### Information

Socialnämnden har föreslagit flera åtgärder för att klara den ekonomiska utmaning som kommunen står inför.<sup>1</sup> Avveckling av hemtjänst i egen regi utgör ett av socialnämndens besparingsförslag. Mot bakgrund av detta, har socialnämnden i beslut föreslagit att kommunstyrelsen ska avveckla hemtjänst i egen regi.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Socialnämndens beslut den 9 april 2019, § 60, *Ekonomi i balans 2019*, ärende SN 2019/0089.

<sup>2</sup> Socialnämndens beslut den 9 april 2019, § 60, *Ekonomi i balans 2019*, ärende SN 2019/0089.

## Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade den 1 oktober 2009 att tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) för den kommunala och privata hemtjänsten. LOV innebär att kunderna (de som har hemtjänst) får välja sin utförare (sin leverantör av hemtjänst). Kunden kan välja hemtjänst i kommunal regi eller en privat utförare. LOV medför att den kommunala hemtjänsten ska verka under samma förutsättningar som privata utförare. Konkurrensen mellan utförarna ska höja kvalitén i hemtjänsten.

Av de totalt 542 kunderna (juni 2019) som brukar hemtjänst, har 230 av kunderna valt den kommunala hemtjänsten. Den kommunala drivna hemtjänsten förfogar alltså över 42 procent av marknaden i Danderyds kommun. Verksamheten är organiserad i tre geografiska områden.

Trots besparingsförslag för 2019 med 2,5 mnkr, kommer den kommunalt drivna hemtjänsten inte nå en budget i balans 2019 eller 2020. Under perioden år 2010-2018 har den gått med underskottet om 58,8 mnkr.<sup>3</sup> Detta trots att verksamheten givits samma förutsättningar som de privata utförarna.

Hemtjänsten i egen regi redovisar inte högre kvalitet än de privata utförarna och har haft påvisade brister vad gäller social dokumentation. Det är inte långsiktigt hållbart att verksamheten hemtjänsten går med stora underskott, samtidigt som den inte fullt ut lever upp till de kvalitetskrav som ställs.<sup>4</sup> Hemtjänsten i egen regi har varit föremål för ett flertal utredningar, genomlysningar och organisatoriska förändringar och har trots detta inte lyckats nå en ekonomi i balans.

Socialnämnden har föreslagit att den hemtjänsten i egen regi avvecklas per den 31 december 2019.<sup>5</sup> Målsättningen är att alla kunder ska ha bytt utförare inom sex månader efter att kommunfullmäktige tagit beslut. Det ska även finnas en plan för berörd personals avslut.

## Alternativ för hemtjänstens upphörande

Kommunledningskontoret ställer sig bakom socialnämndens beslut att föreslå att den kommunala hemtjänsten ska avvecklas.<sup>6</sup>

Kommunledningskontoret har funnit att det finns i vart fall två tänkbara alternativ (alternativ 1 och 2) för hur ett upphörande av den kommunala hemtjänsten kan gå till. Förslagen är inte uttömmande och det går också att

<sup>3</sup> Socialkontorets tjänsteutlåtande den 9 april 2019, ärende SN 2019/0089.

<sup>4</sup> Jfr. socialkontorets tjänsteutlåtande den 9 april 2019, ärende SN 2019/0089.

<sup>5</sup> I förslaget om avveckling ingår inte natt- och larmorganisationen i egen regi.

<sup>6</sup> Jfr. socialnämndens beslut den 9 april 2019, § 60, *Ekonomi i balans 2019*, ärende SN 2019/0089.

tänka sig kombinationer av förslagen. Vidare har kommunledningskontoret övervägt men avråder från alternativ 3, 4 och 5.

### ***Alternativ 1***

Det första tänkbara alternativet innebär en ren avveckling av hemtjänsten. Kunderna får välja en ny utförare av de befintliga utförare som redan finns inom LOV. Kommunen har möjlighet att samordna kundernas omval med andra åtgärder som behöver vidtas. Alla utförare får samma möjlighet att bli valda av kunderna.

Förslaget leder till viss osäkerhet för de anställda. Kommunen ska verka för att personalen ska få anställning hos annan utförare inom hemtjänsten.

Kostnaden för detta alternativ, om hemtjänsten avvecklas inom sex månader efter beslut, beräknas till maximalt ca 8 mnkr. Avvecklingskostnaden avser både personalkostnader för avslut och övriga kostnader. Avvecklingskostnaderna kan bli lägre beroende på dels när personalen får anställning hos annan arbetsgivare, dels när kunderna väljer annan utförare inom LOV.

Trots avvecklingskostnaderna, förespråkar kommunledningskontoret detta alternativ som det mest ändamålsenliga. Avvecklingsförfarandet framstår som förhållandevis klart och utrett. Alternativ 1 är mer förutsägbart än alternativ 2.

### ***Alternativ 2***

Det andra tänkbara alternativet är att hemtjänsten säljs i sin helhet, eller i delar, till en eller flera privata utförare. Efter att en utförare köpt verksamheten, får kunden välja mellan att fortsätta med den nya utföraren eller välja någon annan utförare inom LOV.

En dom från Regeringsrätten om försäljningen av Vantörs hemtjänst har visat att det är fundamentalt att hemtjänsten värderas *marknadsmässigt*.<sup>7</sup> Alternativ 2 kan medföra svårigheter att sätta ett marknadsmässigt pris på hemtjänsten. Mot bakgrund av detta måste en värdering av hemtjänsten, av i vart fall två oberoende värderare, göras. Därefter föreslås att verksamheten säljs genom ett publikt och objektiva auktionsförfarande där högstbjudande

---

<sup>7</sup> I domen hade Stockholms kommun sålt Vantörs hemtjänst, genom s.k. avknoppning. Vantörs hemtjänst hade värderats och sålts endast utifrån värdet på inventarierna (utan att beakta att 300 kunder följde med till köparen, utan att ca 40 anställda erbjöds anställning hos köparen och utan att ta hänsyn till *goodwill*).<sup>7</sup> Regeringsrätten fann att försäljningen utgjorde ett otillåtet stöd till enskild näringsidkare (till köparen), jfr. 2 kap. 8 § kommunallagen, och att beslutet stred mot lagen. Verksamheten var värd mycket mer än bara värdet på inventarierna. Regeringsrätten upphävde kommunens beslut.

utförare vinner. Ingen utförare får gynnas på ett otillbörligt sätt. Kommunen behöver anlita en oberoende part, förslagsvis en advokatbyrå, som håller i det öppna auktionsförfarandet. Förfarandet behöver utredas vidare av juridisk expertis.

Förslaget leder till större trygghet för kunder och personal än en avveckling av hemtjänsten.

Avvecklingskostnader för personalen kan uppkomma för de som inte vill övergå till köparen. Om 30 procent av personalen inte vill övergå till köparen och platsbrist uppstår, skulle kostnaden för kommunen uppskattas bli 4 mnkr. Om istället 50 procent av personalen inte vill övergå till köparen och platsbrist uppstår, skulle kostnaden för kommunen uppskattas bli 5 mnkr. Beräkningarna är osäkra, och beror på hur många medarbetare som inte vill övergå till köparen.

De tre geografiska områdena kan säljas till en utförare, eller så kan områdena delas upp och säljas till olika utförare. Det går också att tänka sig att något område avvecklas (enligt alternativ 1) och att de övriga områdena säljs till annan utförare.

Förfarandet att sälja hemtjänsten till en privat utförare är efter adekvat marknadsmässig värdering oprövat och därför oförutsebart.

Kommunledningskontoret känner inte till att någon annan kommun har sålt hemtjänsten till en extern utförare på detta sätt. Det finns ett nämnt fall i Statskontorets rapport där Uddevalla kommun sålt sju förskolor till ett externt bolag år 2008. Eftersom praxis ändrats efter det, till exempel genom domen om försäljningen av Vantörs hemtjänst från år 2010, är det tveksamt om försäljningen av förskolor kan ge någon vägledning.<sup>8</sup> Expertis på området saknas inom kommunen.

Kommunledningskontoret har funnit att alternativ 2 är ett intressant alternativ då avvecklingskostnaderna i viss mån kan begränsas i förhållande till alternativ 1. Däremot är alternativ 2 förenat med sådan osäkerhet kring processen att det är svårt att kunna dra några säkra slutsatser (ekonomiska som juridiska) av förfarandet. Konsekvenser som inte kunnat förutses (ekonomiska som juridiska) kan uppstå. Mot bakgrund av detta rekommenderar kommunledningskontoret alternativ 1, framför alternativ 2.

---

<sup>8</sup> Jfr. Statskontorets rapport, *Från offentligt till privat - En kartläggning av överlåtelse inom kommunalt driven verksamhet*, 2017:24, s. 12 samt RÅ 2010 ref. 100.

Kommunledningskontoret har vidare övervägt, men avråder från följande förslag.

### ***Alternativ 3***

En del eller hela hemtjänsten lyfts ur LOV:en och privata utförare upphandlas istället för den del som lyfts ur LOV:en.

Kommunledningskontoret har funnit att en blandmodell (t.ex. att 40 procent av kunderna får välja utförare fritt inom LOV och 60 procent av kunderna blir tilldelad en upphandlad utförare) är alltför svår att förklara för kunderna. Kommunen har vidare haft en lång tradition av LOV med grundtanken att det ska stå kunden fritt att välja utförare. Kommunledningskontoret avråder därför från detta alternativ.

### ***Alternativ 4***

Den kommunala hemtjänsten fortsätter att drivas av kommunen, antingen i sin nuvarande form eller genom att hemtjänsten bolagiseras, trots att hemtjänsten går med förlust.

Kommunledningskontoret har funnit att förslaget inte är långsiktigt förenligt med kravet på en ekonomi i balans. Kommunledningskontoret avråder därför från detta alternativ.

### ***Alternativ 5***

Ett alternativ inom alternativ 2 (försäljning av hemtjänsten) kan vara att bolagisera den kommunala hemtjänsten innan den säljs. Syftet med detta är bland annat att underlätta värderingen av hemtjänsten, eftersom det då blir aktierna i bolaget som säljs.

Kommunledningskontoret har funnit att förslaget att bolagisera verksamheten innan den säljs, inte är ändamålsenligt och alltför tidskrävande då styrelse och revisor för bolaget måste väljas. Vidare krävs aktiekapital för att starta ett bolag. Årsredovisning med mera kommer ändå att saknas inför försäljningen. Kommunledningskontoret avråder därför från detta alternativ.

### Jämförelse

Täby kommun och Österåkers kommun har avvecklat sin hemtjänst i egen regi. Tillvägagångssättet har i bägge fallen varit i huvudsak enligt alternativ 1.

### Täby

Beslut om avveckling togs i november 2012 och var genomförd den sista juni 2012. Avvecklingsprocessen, berörde 240 kunder och 80 medarbetare inom hemtjänsten. I samband med turordningsförhandlingarna involverades även personal på vård- och omsorgsboende. Kostnaderna för att genomföra avvecklingen uppgick till cirka 9,8 miljoner kronor.

### Österåker

Beslut om avveckling togs 30 augusti 2016 och var genomförd jan 2017, totalt tid från planering till projektets slut - 10 mån. Processen berörde 178 kunder med hemtjänstinsatser och 525 kunder med enbart larm (larmet flyttades över till privata utförare). Totalt berördes 53 tillsvidareanställda medarbetare av avvecklingen. Kostnad för avvecklingen uppgick till 5,2 miljoner kronor.

### Avslutningsvis

Kommunledningskontoret ställer sig bakom socialnämndens förslag att Danderyds kommun ska avveckla hemtjänsten i egen regi. Kommunledningskontoret förordar en ren avveckling av hemtjänsten enligt alternativ 1.

I ärendets handläggning har kommundirektör, ekonomichef, administrativ direktör, kommunjurist, upphandlingschef och hr-chef deltagit. Samråd har skett med socialdirektören.

Åsa Heribertson  
Kommundirektör

Björn Wallgren  
Ekonomichef



Handlingar i ärendet

1. Tjänsteutlåtande, Avveckling av Danderyds kommuns hemtjänst i egen regi
2. Socialnämndens beslut, SN 2019-04-09 § 60, Ekonomi i balans
3. Socialkontorets tjänsteutlåtande den 9 april 2019, ärende SN 2019/0089.

Expedieras  
Socialnämnden