

Samuel Larsson

Kommunstyrelsen

Svar på motion från Siv Sahlström (C) m fl om att ompröva beslutet att avveckla Danderyds hemtjänst och i stället lägga hemtjänsten i ett kommunalt bolag, vilket gör att Danderyds hemtjänst får större möjlighet att arbeta på samma villkor som privata hemtjänstföretag

Ärende

Vid kommunfullmäktiges sammanträde den 18 och den 21 november 2019 (§ 167) väckte Siv Sahlström (C) med flera en motion om att ompröva det beslut som kommunfullmäktige fattade den 14 oktober 2019 (§ 136) om att avveckla kommunens hemtjänst i egen regi senast den 1 maj 2020. I motionen föreslås fullmäktige besluta:

1. att stoppa avvecklingen av Danderyds hemtjänst och ompröva sitt beslut att avveckla Danderyds hemtjänst
2. att lägga Danderyds hemtjänst i ett kommunalt bolag så att Danderyds hemtjänst får större möjlighet att arbeta på samma villkor som de privata hemtjänstföretagen.

Till grund för förslaget anför motionären att ett bolag som bedriver hemtjänst ska ha lägre administrativa kostnader jämfört med hemtjänst i kommunal egen regi. Av kommunledningskontorets utredning framgår att det i skilda sammanhang brukar framhållas att verksamhetsstyrningen i bolag gynnas av en ökad möjlighet till snabbhet och flexibilitet i beslutsgångarna, klarare ändamål för verksamheten samt tydligare roller. Vad gäller de administrativa kostnaderna gör kommunledningskontoret bedömningen att det dock inte går att visa att de skulle minska i någon betydande omfattning till följd av en bolagisering.

Därutöver anför motionären att det föreligger en risk i och med att låta hemtjänsten helt utföras av privata utförare eftersom de kan komma att lägga ner verksamheterna och sluta sig samman i syfte att kräva en kraftigt höjd hemtjänstpeng. Av socialnämndens remissvar framgår att tillgången på hemtjänstutförare är god och att ersättningsnivån är jämförbar med närliggande kommuner.

Samuel Larsson

Kommunledningskontorets sammantagna bedömning blir därmed att det saknas anledning att ompröva fullmäktiges beslut på de av motionären anförda grunderna.

Kommunledningskontorets förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar att motionen ska anses vara besvarad.

Kommunledningskontorets utredning

Utgångspunkter för besvarandet av motionen

Den 14 oktober 2019 (§ 136) beslutade kommunfullmäktige att den hemtjänst som bedrevs i egen regi skulle vara avvecklad senast den 1 maj 2020. Bakgrunden var att verksamheten hade redovisat underskott i flera år. Trots ett flertal utredningar, genomlysningar och vidtagna åtgärder hade verksamheten inte kunnat drivas med en ekonomi i balans.

I ärendet framfördes det som ”alternativ 4” att bedriva hemtjänsten i ett kommunalt bolag.¹ Genom kommunfullmäktiges beslut av den 14 oktober 2019 (§ 136) bedömdes det alternativet slutligen inte utgöra en möjlig väg för att uppfylla kravet på en ekonomi i balans.

Hemtjänsten avvecklades i enlighet med tidplanen. Eftersom uppdraget redan är verkställt kan föreliggande utredning inte ta ställning till den delen av förslaget som handlar om att ”stoppa avvecklingen” av hemtjänsten. Utgångspunkten ska i det följande istället vara huruvida det finns anledning att ompröva beslutet att inte bedriva hemtjänst i ett kommunalt bolag.

Sammanlutning bland utförarna för att kräva kraftigt höjd hemtjänstpeng

Enligt motionären föreligger det en risk i och med att låta hemtjänsten helt utföras av privata utförare då de kan lägga ner verksamheterna eller komma att sluta sig samman för att kräva en kraftigt höjd hemtjänstpeng

Till att börja med kan det konstateras att frågan redan är utredd om vad som slutligen händer om utförarna lägger ner verksamheterna. Genom fullmäktiges beslut av den 23 september 2019 (§ 108) minoritetsåterremitterades förslaget till avveckling bland annat med uppdraget att göra en konsekvens- och riskanalys. Av den följande utredningen framgår kommunen ”kan besluta om erbjudande om övertagande av samtlig personal till hemtjänst i egen regi och fortsätta bedriva verksamheten i egen regi om så krävs. Vid vanligt avslut eller uppsägning av avtal sker omval till ny utförare”.²

Vad gäller risken för att det skulle uppstå brist på leverantörer som inte kan leverera till befintlig ersättningsnivå uttalade socialnämnden i remissvaret

¹ Kommunledningskontorets tjänsteutlåtande, daterat den 13 augusti 2019, s 3.

² Kommunledningskontorets tjänsteutlåtande, daterat den 3 oktober 2019, s 6.

Samuel Larsson

av den 11 mars 2020 (§ 26) att tillgången på hemtjänstutförare är god och att ersättningsnivån är jämförbar med närliggande kommuner.

Kommunledningskontoret bedömer att den angivna risken därmed inte bör utgöra grund för att ompröva fullmäktiges beslut.

Allmänna verksamhetsstyrningsmässiga skäl för bolagisering

De grundläggande skälen för att ur ett verksamhetsstyrningsmässigt perspektiv bolagisera kommunal verksamhet, istället för att bedriva den i egen regi, har berörts av Daniel Stattin.³

Som utgångspunkt gäller antagandet att verksamheten och beslutsfattandet i det kommunala bolaget bli enklare och mer ändamålsstyrt. Uppdraget blir tydligare och mer dedikerat eftersom kommunala bolag i grunden regleras av aktiebolagslagens regler, vars syfte är att skapa ett effektivt organisationssystem för näringslivsverksamhet, medan verksamheten i egen regi lyder under kommunallagen som har ett bredare spektrum av styrande principer och regler.

I ett aktiebolag blir formella regler ett mindre hinder. Detta till skillnad från beslutsfattande i kommunens organ där reglerna är mer strikta då de bildar garant för den demokratiska grunden för hela verksamheten. Därmed kan aktiebolaget således sägas ha större frihet och bättre förutsättningar till snabbare beslutsvägar.

Enligt Stattin kan det även uppstå effektivitetsfördelar i och med att organisationsmönstret i ett aktiebolag blir tydligare då rollerna är mer definierade för aktieägare, bolagsstyrelse, verkställande företagsledning och revisorer än vad de skulle vara för kommunstyrelse, nämnder och förvaltningsledningar.

Stattin menar dock att verksamhet bedriven i kommunala bolag inte per automatik blir mer effektiv än i egen regi. Däremot blir det *lättare* att uppnå högre effektivitet till följd av snabbare beslutsvägar, flexiblare regler, tydligare roller och ett enklare och rakare syfte med verksamheten.

Det ska i detta sammanhang dock konstateras att det inte framgår hur de administrativa kostnaderna i ett kommunalt bolag ska kunna minskas. Ett bolag torde i stort sett ha samma behov av exempelvis faktura- och lönehantering, övergripande funktioner inom HR- och ekonomi, företagshälsovård, upphandling, juridik, telefonväxel, datanät, revisionstjänster och marknadsföring som verksamhet bedriven i egen regi.

³ Föreliggande avsnitt refereras till Stattin, Daniel, Kommunal aktiebolagsrätt, Norstedts juridik AB, uppl 2, s 18–23.

Samuel Larsson

Kommunledningskontoret bedömer att det av de framförda skälen inte går att avgöra om, och i så fall i vilken omfattning, en bolagisering skulle leda till minskade administrativa kostnader.

Exempel från andra kommuner

Två kommuner som under de senaste åren har bolagiserat hemtjänst är Höganäs⁴ och Bjuvs⁵ kommuner. I första hand framhåller båda kommunerna de verksamhetsstyrningsmässiga skäl som brukar framföras till förmån för bolagisering av kommunal verksamhet. Argumenten liknar i väsentliga drag de skäl som angetts av Stattin.

Båda kommunerna stödjer sig till stor del på två arbeten: ett examensarbete för civilekonomexamen vid Luleå tekniska universitet⁶ och en masteruppsats för offentlig verksamhet vid Göteborgs universitet.⁷ Metoden avseende båda arbetena bygger på genomförda intervjuer med personer som arbetar inom avfallsverksamhet, dels i kommunal egen regi, och dels i kommunala bolag.

Arbetena ger uttryck för intervjupersonernas erfarenheter och uppfattningar. Slutsatsen är inte entydig även om vissa synpunkter framförs generellt såsom att beslutsvägarna blir kortare i bolag och att uppdraget i verksamheterna blir tydligare. Det kan konstateras att utredningarna inte ger någon ledning i frågan om administrativa besparingar blir en följd av bolagisering.

Särskilt relevant i sammanhanget är en av slutsatserna av Höganäs utredning, nämligen att: ”effektiviteten inte ytterst beror på vilken organisationsform som verksamheten bedrivs i utan att det beror huvudsakligen på ledningen inom verksamheten samt vilka individer som arbetar där.”

Ingen av kommunerna framhåller därför att en potentiell minskning av administrativa kostnader utgör ett argument för bolagisering. Det tyngst vägande ekonomiska skälet för bolagisering uppges istället vara att kommunerna, genom att anlita en extern aktör, får möjlighet att tillämpa reglerna om så kallad ”särskild momsersättning” i enlighet med 5 § lagen

⁴ ”Bolagisering av kommunal verksamhet inom socialnämndens verksamhetsområde”, Höganäs kommun, 2016-05-11.

⁵ ”Utredning om bolagisering av kommunal verksamhet inom vård- och omsorgsnämndens verksamhetsområde, Bjuvs kommun, 2019-08-20

⁶ Lisa Lindstedt Sara Lundgren, ”Bolagisering av kommunal verksamhet, Centrala faktorer samt positiva och negativa aspekter ur ett situationssynsätt”, Civilekonomexamen, Luleå tekniska universitet

⁷ Lina Lif Larsson, ”Varför driver kommuner bolag?” En jämförande fallstudie kring bolagisering av kommunal verksamhet, Masteruppsats i offentlig förvaltning, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Samuel Larsson

(2005:807) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, regioner, kommunalförbund och samordningsförbund.

Kommunledningskontoret bedömer att det utifrån exemplen från andra kommuners bolagisering av hemtjänst inte framkommit att en bolagisering skulle leda till minskade administrativa kostnader i betydande omfattning.

Kommunledningskontorets yttrande

Till grund för förslaget att ompröva fullmäktiges beslut anför motionären att ett bolag som bedriver hemtjänst ska ha lägre administrativa kostnader jämfört med hemtjänst i kommunal egen regi. Av kommunledningskontorets utredning framgår att det i skilda sammanhang brukar framföras att verksamhetsstyrningen i bolag gynnas av en ökad möjlighet till snabbhet och flexibilitet i beslutsgångarna, klarare ändamål för verksamheten samt tydligare roller. Vad gäller de administrativa kostnaderna gör kommunledningskontoret bedömningen att det dock inte går att visa att de skulle minska i någon betydande omfattning till följd av en bolagisering.

Därutöver anför motionären att det ska föreligga en risk i och med att låta hemtjänsten helt utföras av privata utförare eftersom de kan komma att lägga ner verksamheterna och sluta sig samman i syfte att kräva en kraftigt höjd hemtjänstpeng. Av socialnämndens remissvar framgår att tillgången på hemtjänstutförare är god och att ersättningsnivån är jämförbar med närliggande kommuner.

Kommunledningskontorets sammantagna bedömning blir därmed att det saknas anledning att ompröva fullmäktiges beslut på de av motionären anförda grunderna.

Ekonomiska konsekvenser

Ärendet utgör ett utredningsuppdrag och får inga ekonomiska konsekvenser.

Johan Lindberg
Tf kommundirektör

Johan Nordenmark
Tf administrativ direktör

Handlingar i ärendet

1. Tjänsteutlåtande, Svar på motion från Siv Sahlström (C) m fl om att ompröva beslutet att avveckla Danderyds hemtjänst och i stället lägga hemtjänsten i ett kommunalt bolag, vilket gör att Danderyds hemtjänst får större möjlighet att arbeta på samma villkor som privata hemtjänstföretag
2. Motionen



Samuel Larsson

3. Kommunledningskontorets tjänsteutlåtanden daterade den 13 augusti och den 3 oktober 2019
4. Höganäs och Bjuvs utredningar inför bolagisering

Expedieras
Socialnämnden