

Från offentligt till privat

En kartläggning av överlåtelser av kommunalt
driven verksamhet

Statskontoret – myndigheten för en effektiv statsförvaltning

Vi är experter på ledning, styrning och organisering samt bidrar till att effektivisera och utveckla statliga verksamheter genom analys och utvärdering. Statskontoret gör utredningar inom alla sektorer på uppdrag av regeringen.



STATSKONTORET

www.statskontoret.se



DATUM
2017-12-08
ERT DATUM
2017-06-22

DIARIENR
2017/152-5
ER BETECKNING
Fi2017/02822/K

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att göra en kartläggning av överlåtelser av kommunalt driven verksamhet

Regeringen gav den 22 juni 2017 Statskontoret i uppdrag att göra en kartläggning av överlåtelser av kommunalt driven verksamhet.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Från offentligt till privat. En kartläggning av överlåtelser av kommunalt driven verksamhet* (2017:24).

Tillförordnad generaldirektör Tony Malmberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Johan Lantto, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Tony Malmberg

Johan Lantto

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdraget och dess bakgrund	9
1.1	Tolkning av uppdraget och dess genomförande	9
1.2	Rapportens disposition	13
2	Överlåtelser i kommunerna	15
2.1	Förekomst av överlåtelser i kommunerna	15
2.2	Överlåtelsernas omfattning och innehåll	17
2.3	Överlåtelsebelopp och värderingar	18
2.4	Avknoppningar vanligaste formen av överlåtelse	20
2.5	Vissa gränsfall till överlåtelser	21
3	Överlåtelser i landstingen	23
3.1	Förekomst av överlåtelser	23
3.2	Överlåtelsernas omfattning och innehåll	24
3.3	Vem som övertagit verksamheten	24
3.4	Överlåtelsebelopp och värderingar	24
3.5	Vissa gränsfall av överlåtelser	26
4	Avslutande iakttagelser och reflexioner	27
4.1	Sammanfattande beskrivning över utvecklingen	27
4.2	Varför har kommunal verksamhet överlåtit och varför överlåts inte mer verksamhet?	27

Bilagor

1	Regeringens uppdrag	31
2	Utformning av enkäter och kartlägningsfrågor	33

Sammanfattning

Statskontoret har kartlagt de överlåtelse som genomförts av kommunalt driven verksamhet i kommuner och landsting under tidsperioden 2007–2016. Kartläggningen har omfattat verksamheter inom skolväsendet, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.

Statskontoret har identifierat 46 överlåtelse i 10 kommuner samt 17 överlåtelse i 2 landsting. Varje överlåtelse gäller en eller flera enheter, exempelvis förskolor eller vårdcentraler. Utöver detta har 4 kommuner och 2 landsting angivit att de överlåtett kommunalt driven verksamhet. Men de har inte kommit in med närmare uppgifter om den verksamhet som har överlåtits och vi har därför inte kunnat kontrollera att uppgifterna stämmer.

En stor andel av överlåtelse i kommunerna har genomförts i Stockholms län och gäller för- och grundskolor eller hemtjänst. 39 av de 46 överlåtelse i kommunerna genomfördes eller beslutades 2007 eller 2008. Då var det vanligt att tidigare anställda tog över verksamheterna, så kallade avknoppningar. De överlåtelse som identifierats i landstingen har genomförts i Stockholm och Uppsala län och gäller främst vårdcentraler. 14 av 17 överlåtelse i landstingen har genomförts 2010 eller tidigare. En del av dessa verksamheter har övertagits av personal som tidigare varit anställd vid landstingen.

Några kommuner har överlåtett byskolor, det vill säga för- och grundskolor i mindre samhällen. Det handlar om verksamheter som kommunerna aviserat att de ska lägga ned, men som i stället överlåtits till föräldrakooperativ, lokala föreningar eller liknande. Några av dessa överlåtelse har skett utan betalning till kommunerna.

De flesta överlåtelse har omfattat lokaler och inventarier och även medfört personalövergångar som reglerats i överlåtelseavtalen. Vanligtvis har även elever, patienter eller brukare följt med vid överlåtelse enligt de listningar som gällde före överlåtelse.

Vid de överlåtelse som genomfördes 2007 och 2008 låg ofta endast inventarier till grund för värderingen av de överlåtta verksamheterna. Överlåtelsebeloppen har i dessa fall oftast inte överstigit en miljon kronor. Vid de överlåtelse som genomförts vid senare tidpunkter har hela verksamheterna värderats i större utsträckning och då även inkluderat immateriella värden. Överlåtelsebeloppen för de senare genomförda överlåtelse är generellt sett högre än för de som genomfördes i början av tidsperioden.

Det finns även indikationer på att verksamheter som tidigare bedrevs i kommunal regi i dag bedrivs i enskild regi utan att det genomförts en formell

överlåtelse av verksamheterna. Detta handlar om situationer där kommuner och landsting lagt ned en kommunalt driven verksamhet och enskilda utförare och huvudmän i ett senare skede tagit över lokaler och inventarier för att bedriva en likartad verksamhet.

1 Uppdraget och dess bakgrund

Regeringen (Finansdepartementet) har uppdragit åt Statskontoret kartlägga de överlåtelser av kommunalt driven verksamhet som genomförts under tidsperioden 2007–2016. Kartläggningen ska omfatta de överlåtelser från kommuner och landsting som genomförts till både enskilda och juridiska personer inom skolväsendet, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. Kartläggningen ska bland annat omfatta tidpunkten för överlåtelserna, dess belopp och vad som ingick i överlåtelserna.¹

Bakgrunden till uppdraget är att kommunalt drivna verksamheter överlåts, inte sällan genom avknoppningar till tidigare anställd personal, och att verksamheten därefter bedrivs i privat regi. Sådana överlåtelser kan vara av olika omfattning och i vissa fall enbart omfatta till exempel lokaler och inventarier. Men enligt regeringen saknas det en samlad bild av omfattningen av dessa överlåtelser och därför behövs det en kartläggning av överlåtelserna.

1.1 Tolkning av uppdraget och dess genomförande

För att kartlägga överlåtelser av kommunal verksamhet har vi i ett första steg tolkat och definierat vad som krävs för att något ska klassificeras som en överlåtelse av kommunalt driven verksamhet. I ett andra steg har vi identifierat de kommuner och landsting som överlåtit kommunalt driven verksamhet och i ett tredje steg har vi kartlagt omfattningen och innehållet i dessa överlåtelser.

1.1.1 Tolkning av vad som är en överlåtelse

Vi har utgått från att en överlåtelse av kommunalt driven verksamhet innebär att en ägande- eller förfoganderätt av en tillgång överförs från en kommun eller ett landsting till en enskild fysisk eller juridisk person. Tillgångar som överlåts kan vara i form av exempelvis lokaler, inventarier och brukare- eller kundkontakter. Även personalen kan räknas som en tillgång även om personalen i formell mening inte kan överlåtas. Men en överlåtelse av verksamhet kan ändå innebära att i överlåtelseavtal reglerade personalövergångar genomförs. Men alla dessa komponenter behöver inte ingå i en överlåtelse. Vissa verksamheter kan exempelvis bedrivas utan särskilda lokaler och inventarier, som hemtjänst och assistansverksamhet.

¹ Regeringens uppdrag till Statskontoret finns i sin helhet i bilaga 1.

En konsekvens av denna tolkning är att entreprenader inte räknas som en överlåtelse om den inte inneburit att en kommunalt ägd tillgång överlåtits. En entreprenad är då kommuner eller landsting uppdrar åt en enskild person att genomföra en verksamhet.

Av samma skäl räknas inte fall där kommuner och landsting lägger ned en verksamhet och en privat utförare eller huvudman i ett senare skede tar över lokaler, personal, kunder, brukare och patienter som en överlåtelse. Men dessa situationer kan ändå ha stora likheter med när en verksamhet formellt överläts. Därför har vi försökt kartlägga även dessa fall i kommuner och landsting, se vidare 1.1.2.

För att klassificeras som en överlåtelse av kommunal verksamhet har vi vidare utgått från att syftet med överlåtelsen måste vara att det ska bedrivas samma eller liknande välfärdsverksamhet efter överlåtelsen som före. Det innebär att det inte räcker med att en kommun exempelvis endast säljer skollokaler för att det ska klassificeras som en överlåtelse av kommunalt driven verksamhet.

Enligt uppdraget ska vi kartlägga överlåtelser inom skolväsendet, socialtjänsten samt inom hälso- och sjukvården. För skolväsendet och hälso- och sjukvården har vi tolkat det som verksamheter som regleras av skollagen (2010:800) respektive hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Det medför att vi inte har kartlagt överlåtelser inom tandvården, eftersom den regleras av tandvårdslagen (1985:125). Socialtjänsten innehåller flera delverksamheter som regleras av olika lagar, bland annat socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) och lagen (1993:387) om stöd och vård till vissa funktionshindrade (LSS).²

1.1.2 Identifikation av kommuner och landsting som överlåtit kommunal verksamhet

För att identifiera kommuner och landsting som överlåtit kommunal verksamhet har vi genomfört flera olika åtgärder. I ett första steg har vi kartlagt de kända fall på överlåtelser som vi kunnat identifiera genom webbsökningar, eller som vi fått tips om genom kontakter med tjänstemän vid Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Från finansdepartementet har vi även fått en lista på rättsfall som gäller överlåtelser av kommunal verksamhet. Huvuddelen av de kommuner och landsting som vi har identifierat i undersökningen framkom

² Enligt Socialstyrelsens termbank är socialtjänst i första hand den verksamhet som regleras genom dessa lagar. Utöver det ingår sådan verksamhet som berörs av bestämmelser i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) samt personlig assistans som utförs med assistansersättning och som regleras i 51 kap. socialförsäkringsbalken. Socialtjänst är även handläggning av ärenden som rör adoptioner, faderskap, vårdnad, boende och umgänge enligt föräldrabalken (www.socialstyrelsen.se).

genom dessa källor och kontakter. Det handlar främst om kommuner och landsting i Stockholms län eller i närheten av Stockholms län.

I ett andra steg har vi riktat en enkät till landets alla kommuner och landsting, förutom de vi identifierade i steg 1. Totalt har 187 av 285 kommuner (66 procent) och 15 av 19 landsting (79 procent) besvarat enkäten.³ Men en del av de kommuner som besvarat enkäten har endast lämnat svar för antingen skolväsendet eller socialtjänsten. En analys av vilka kommuner som svarat på enkäten visar att fördelningen är relativt jämt fördelad mellan olika kommuntyper.⁴ Frågorna i enkäten framgår av bilaga 2.

Vi har också haft uppföljande kontakter med de kommuner som i enkäten svarar att de överlåtit kommunal verksamhet. Vid dessa kontakter framkommer det i flera fall att kommunerna eller landstingen har besvarat enkäten felaktigt. Det kan exempelvis handla om att kommuner och landsting som har lagt ut verksamhet på entreprenad eller genomfört så kallade driftsentreprenader har tolkat detta som överlåtelse av kommunal verksamhet. Vi redovisar dessa kommuner och landsting i undersökningen som att de inte har överlåtit kommunal verksamhet.

I ett sista steg har vi tagit kontakt via mejl eller telefon med kommunchefen eller motsvarande i några kommuner som inte har svarat på enkäten. Vi har riktat oss till de kommuner där vi bedömer att det är högst sannolikhet att kommunen har överlåtit verksamhet. Dessa kommuner är de som köper en hög andel av sin verksamhet från privata företag och föreningar. 2016 fanns det 26 kommuner som köpte mer än 20 procent av sin verksamhet från företag och föreningar enligt SKL:s statistik. Alla de kommuner i Stockholms län där vi har identifierat att de har överlåtit verksamhet tillhör denna grupp av kommuner. Av dessa 26 kommuner vände vi oss till de 9 kommuner som inte hade besvarat enkäten. Ingen av de 7 kommuner som vi fick svar från anger att de har överlåtit kommunal verksamhet.

Vi har inte genomfört motsvarande kontroll i landstingen. Det beror på att vi bedömer att vi har fått tillräckligt heltäckande svar från landstingen. 17 av 21 landsting har genom enkätsvar eller genom direkt kontakt besvarat frågorna i undersökningen.

Statskontoret bedömer att undersökningen ger en relativt heltäckande bild av vilka kommuner och landsting som har genomfört överlåtelser av kommunal

³ 4 kommuner besvarade inte enkäten men svarade via mejl att de inte har överlåtit kommunalt driven verksamhet inom antingen skolan eller socialtjänsten eller både och.

⁴ Vi har analyserat svarsfrekvensen i kommunerna utifrån indelningen av olika kommuner från Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys). Kommunerna är där indelade i 6 olika regioner, från "Storstadsregion" till "Landsbygdsregion mycket avlägset belägen". Denna indelning avspeglar både kommunernas invånarantal och geografiska storlek och läge. Svarsfrekvensen i de olika kommungrupperna varierade mellan 61 och 80 procent.

verksamhet under tidsperioden. Men vi kan inte utesluta att det finns ytterligare överlåtelse. Dels har inte alla kommuner och landsting besvarat frågorna, dels uppfattas vissa typer av överlåtelse inte som överlåtelse av enskilda kommuner och landsting. Det kan exempelvis gälla överlåtelse som genomförts utan att kommunen eller landstinget tagit betalt för verksamheten. Skillnaden kan i praktiken vara liten mellan situationer när kommuner och landsting överläter verksamheter utan betalning och när de lägger ned verksamhet och ett företag eller en förening i nära anslutning tar över lokalerna och personalen.

Mot denna bakgrund har vi i den enkät som riktades till alla kommuner och landsting frågat om det förekommit situationer där kommunal verksamhet lagts ned för att senare drivas vidare i privat regi. Syftet var att kartlägga situationer som kan uppfattas ligga i en gråzon i förhållande till de formella överlåtelseerna.

1.1.3 Kartläggning av överlåtelseernas omfattning och innehåll

I uppdraget ingår att för varje överlåtelse kartlägga bland annat tidpunkten för överlåtelse, dess belopp och vad den omfattade. Vi har bitt om dessa uppgifter från de kommuner och landsting som vi har identifierat att de har överlåtelse verksamhet. Då har vi i de flesta fall skickat frågor via mejl men i några fall även ställt dem muntligt via telefon. De kartläggningsfrågor vi ställde framgår av bilaga 2. Några av de kommuner och landsting som angett att de överlåtelse kommunalt driven verksamhet har inte lämnat några närmare uppgifter om dessa överlåtelse. Vilka dessa kommuner och landsting är framgår i kapitel 2 och 3.

Överlåtelse belopp har vi tolkat som den summa som betalas för de tillgångar som är förknippade med den verksamhet som överläts. I detta sammanhang kan nämnas att prissättningen vid överlåtelse har varit föremål för flera rättsfall. I några av dessa mål har domstolar bedömt att de belopp som kommuner och landsting sålt verksamheter för legat under marknadsvärdet och därför inte varit förenliga med kommunallagen. Statskontoret genomförde även 2008 en rättslig analys av prissättningen vid överlåtelse av offentlig verksamhet till kommunal personal. Vi kommer att återkomma till dessa rättsfall och analyser i kapitel 4.

Överlåtelse omfattning har vi tolkat som det som ingått i överlåtelse i form av exempelvis lokaler, inventarier, kund- eller brukarkontakter och personalövergångar. Vi har alltså inte kartlagt verksamheternas storlek i form av antal anställda, elever eller patienter som berörs av överlåtelse.

När den som har tagit över en verksamhet har betalat för det har det vanligtvis genomförts någon form av värdering av verksamheten. Vi har därför kartlagt vilka tillgångar som legat till grund för värderingen av verksamheten. Hur värderingen av den verksamhet som överlåtelse genomförts påverkar priset för

verksamheten. Värderingen är därför intressant att undersöka utifrån de rättsfall och analyser av prissättningen som nämndes ovan. I vissa fall har kommunerna och landstingen inte kunnat ta fram uppgifter om betalningen för överlåtelseerna. Men i dessa fall ger uppgifter om hur värderingen genomförts en indikation på nivån på de belopp som betalats för de överlåtna verksamheterna.

I uppdraget används även begreppet ”avknoppning”. En avknoppning är vanligen en överlåtelse till den kommunala personalen. Vi räknar avknoppningar som en delmängd av överlåtelseerna. I vår undersökning har vi kartlagt om de verksamheter som överlåtits övertagits av företag eller organisationer som har koppling till den tidigare kommunala personalen.

1.1.4 Uppdragets genomförande

Uppdraget har utförts av en arbetsgrupp bestående av Clas Heinegård och Johan Lantto (projektledare). Arbetet har följts av en intern referensgrupp inom Statskontoret. Den enkät som har riktats till kommuner och landsting (se nedan) har enligt förordning (1982:668) varit föremål för samråd med SKL. Ett utkast av rapporten har även faktagranskats av tjänstemän vid SKL.

1.2 Rapportens disposition

Rapporten är i det följande indelad i tre delar. I kapitel 2 redovisas överlåtelser i kommunerna och i kapitel 3 överlåtelser inom landstingen. Kapitel 4 innehåller en övergripande beskrivning av vad som framkommit i undersökningen och några avslutande reflexioner.

2 Överlåtelse i kommunerna

2.1 Förekomst av överlåtelse i kommunerna

Statskontoret har identifierat 10 kommuner som har överlåtit kommunal verksamhet inom antingen skolväsendet eller socialtjänsten. Därutöver har ytterligare 4 kommuner i enkätsvar angivit att de har överlåtit verksamhet.⁵ Men dessa kommuner har inte inkommit med svar om vilken verksamhet som överlåtit eller om omfattningen på överlåtelse. Det kan vara så att kommunerna felaktigt uppgett att de har överlåtit verksamhet.⁶

2.1.1 Kommuner i Stockholms län står för flertalet överlåtelse

Tabell 2.1 visar de 46 identifierade överlåtelse som genomförts inom skolväsendet respektive socialtjänsten i kommunerna. Varje överlåtelse kan inkludera en eller flera enheter. Sammanlagt är det fråga om drygt 60 enheter som överlåtit.

⁵ Det handlar om Vellinge, Höganäs, Stenungssund och Tierp

⁶ Det har visat sig att en del av de kommuner som i enkäten angett att de överlåtit kommunal verksamhet vid ett närmare påseende inte hade gjort det (se även kapitel 1). Det kan exempelvis handla om att kommunerna tolkat driftentreprenader som en form av överlåtelse av verksamhet.

Tabell 2.1 Överlåtelse av kommunal verksamhet i kommuner under 2007–2016

Kommun	Verksamhet	År	
Stockholm	6 förskolor (Enskede-Årsta-Vantör)	2008	
	Förskola (Bromma)	2008	
	Förskolor (Ålvsjö)	2008	
	Förskola (Bromma)	2008	
	4 förskolor (Ålvsjö)	2008	
	Förskola (Rinkeby-Kista)	2008	
	Förskola (Bromma)	2008	
	Förskola (Hägersten-Liljeholmen)	2008	
	Förskola (Hägersten-Liljeholmen)	2007	
	Förskola (Östermalm)	2007	
	Äldreomsorg/funktionshinder – avlösning, ledsagning (Hässelby-Vällingby)	2008	
	Äldreomsorg (Hemtjänst, Vantör)	2008	
	Äldreomsorg (Hemtjänst, Farsta)	2008	
	Äldreomsorg (Hemtjänst, Norrmalm)	2008	
	Äldreomsorg (Hemtjänst, Södermalm)	2008	
	Äldreomsorg (Hemtjänst, Södermalm)	2010	
	Äldreomsorg (Hemtjänst, Skarpnäck)	2012	
	Täby	Äldreomsorg (Särskilt boende)	2007
		Gymnasieskola (Tibble)	2008
Tyresö	Förskola	2007	
Sollentuna	Omsorg om personer med funktionsnedsättning	2008	
	Förskola, skolbarnomsorg och förskola (Stallet)	2008	
Upplands-Väsby	Skola och skolbarnomsorg (Norrviken)	2008	
	2 förskolor (Bollen och Råbäcken)	2007	
	7 förskolor (Folkparken, Gläntan, Halsbandet, Regnbågen, Smedby Hage, Solkatten och Visselpipan)	2007	
	3 förskolor (Karusellen, Skogstorp och Skutan) 3 grundskolor (Fresta, Odenslunda och Vik)	2008	
Danderyd	Grundskola (Söderviksskolan)	2008	
	Grundskola (Ösby)	2007	
Uddevalla	Förskola (Lancasters)	2008	
	Förskola (Helenedals)	2008	
	Förskola (Kurveröds)	2008	
	Förskola (Killingens)	2008	
	Förskola (Fasseröds)	2008	
	Förskola (Dalgrenska)	2008	
	Förskola (Klippans)	2008	
	Förskola (Strumpans)	2008	
	Förskola (Misteröds)	2008	
	Förskola (Källdals)	2008	
	Förskola (Sunningevägens)	2008	
Oskarshamn	För- och grundskola (Misterhult)	ca 2012	
Luleå	Grundskola	2007	
	Förskola	2007	
Bollnäs	För- och grundskola (Växsjö)	2011	
	För- och grundskola (Söräng)	2013	
	För- och grundskola (Segersta)	2014	
	För- och grundskola (Västansjö)	2014	

Kartläggningen visar att kommuner i Stockholms län står för de flesta överlåtelse som genomförts under tidsperioden. Stockholms kommun redovisar 17 överlåtelse, Upplands Väsby 4, Täby, Sollentuna och Tyresö 2 överlåtelse vardera och Danderyd 1 överlåtelse. Utanför Stockholms län redovisar Uddevalla 11, Oskarshamn 1, Luleå 2 och Bollnäs 4 överlåtelse under tidsperioden, se tabell 2.1.

De flesta överlåtelse som ingår i kartläggningen genomfördes 2007 eller 2008. Av de 46 överlåtelse som identifierats och som ingår i kartläggningen har 7 stycken genomförts efter 2008. Ingen identifierad överlåtelse har genomförts efter 2014.

2.1.2 Vanligast att överlåta för- och grundskoleverksamhet samt hemtjänst

För- och grundskoleverksamhet är de till antalet vanligaste verksamheterna som överlåtits i kommunerna. 37 överlåtelse av 57 enheter gäller för- eller grundskola. Även kommunala hemtjänstverksamheter har överlåtits i viss utsträckning. Tabell 2.2 visar fördelningen mellan olika verksamhetsområden. Observera att en överlåtelse kan bestå av en eller flera enheter, exempelvis flera förskolor.

Alla överlåtelse som genomförts i Oskarshamn, Luleå och Bollnäs gäller för- och grundskolor som ligger i mindre samhällen, så kallade byskolor. Enligt uppgift har dessa överlåtelse föregåtts av att kommunerna planerat att lägga ned skolorna. Men i stället för att läggas ned har föräldrakooperativ eller lokala föreningar tagit över verksamheterna.

Tabell 2.2 Antal överlåtelse inom verksamhetsområden i kommunerna

Verksamhet	Antal överlåtelse
För- och grundskoleverksamhet	37
Gymnasieskola	1
Hemtjänst	6
Övriga delar av socialtjänsten	4

2.2 Överlåtelseernas omfattning och innehåll

Statskontoret har kartlagt överlåtelseernas omfattning och innehåll när det gäller i vilken mån lokaler och inventarier ingått i överlåtelseerna, personalövergångar reglerats och elever eller brukare följt med vid överlåtelsen. Observera att detta inte gäller vilka tillgångar som låg till grund för värderingen av verksamheten. Detta återkommer vi till i avsnitt 2.3.

2.2.1 Lokaler och inventarier har vanligtvis ingått i överlåtelseerna

Överlåtelseerna har oftast inkluderat inventarier och lokaler. När det gäller lokaler handlar det vanligtvis om att de som tar över den kommunala verksamheten fått ta över hyreskontraktet för lokalerna. Stockholms kommun an-

ger exempelvis att överlåtelser av förskolor normalt har inneburit att hyreskontrakt överlåtit, åtminstone i de fall där kommunen varit hyresvärd. För de hemtjänstverksamheter som Stockholms kommun har överlåtit kan kommunen inte säkert säga om lokalerna har ingått i överlåtelserna. En orsak till denna osäkerhet är att lokalerna inte är lika viktiga för hemtjänstverksamheten, eftersom den i huvudsak bedrivs i brukarnas hem. I några fall har ägandet av lokaler överlåtit, bland annat i samband med Bollnäs kommuns överlåtelser av för- och grundskolor.

2.2.2 Ordnade personalövergångar har i regel genomförts

Vid i stort sett alla de överlåtelser som identifierats i kartläggningen har reglerade personalövergångar genomförts. Det vanligaste är då att personalen har erbjudits anställning hos den nya utföraren eller huvudmannen och fått tjänstledigt från kommunen. Personalen har ofta kunnat välja att fortsätta vara kommunalt anställd. Ett undantag från detta är de överlåtelser av grundskolor som Bollnäs kommun genomfört. Enligt uppgift från kommunen fick en del av den tidigare kommunala personalen anställning vid de nybildade friskolorna, men utan att några ordnade personalövergångar genomfördes.

2.2.3 Elever och brukare följer med – men kundval gäller ofta

I de kommuner som genomfört överlåtelser har elever och brukare följt med vid överlåtelserna, så långt vi kunnat fastställa. Det innebär vanligtvis att de listningar som gällt före överlåtelserna gäller även efter överlåtelserna. Men flera kommuner som tillämpar kundval anger att listningen bara gäller så länge som eleven eller brukaren inte aktivt väljer en annan utförare.

2.3 Överlåtelsebelopp och värderingar

Tabell 2.3 redovisar överlåtelsebeloppen och de tillgångar som legat till grund för värderingen för de överlåtelser som kartläggningen har identifierat.

Vid de flesta överlåtelser har endast inventarierna legat till grund för värderingen av verksamheten och de belopp som betalats till kommunerna. Beloppet har då bara i ett fall har överstigit en miljon kronor.

Under 2008 verkar ett skifte ha inträffat i hur värderingar av verksamheter genomfördes i flera kommuner i Stockholms län. Enligt uppgift från Stockholms kommun ändrade kommunen sin policy när det gäller värderingar i samband med överlåtelser hösten 2008. Från att endast ha värderat inventarier inkluderades fortsättningsvis även immateriella tillgångar kopplade till verksamheten. I de kommuner som genomfört överlåtelser har det genomförts 5 överlåtelser där immateriella värden legat till grund för värderingarna. Det handlar om Täby kommuns överlåtelse av Tibble gymnasium, Sollentuna kommuns överlåtelser av Stallet och Norrvikens skolor och Stockholms kommuns överlåtelse av Hemtjänst söders specialteam och hemtjänstverksamhet i Skarpnäck. Överlåtelsebeloppen är i dessa fall genomgående betydligt högre

än i de fall där endast inventarier legat till grund för värderingarna. Beloppen ligger mellan 2,3 och 15,9 miljoner kronor.⁷

Överlåtelseerna av byskolorna i Bollnäs, Oskarshamn och Luleå avviker från detta mönster. Vid överlåtelseerna i Bollnäs kommun ersattes kommunerna för skolbyggnaderna och inventarierna. Men beloppen i tabell 2.3 gäller bara lokalerna. Vid överlåtelseerna i Luleå och Oskarshamn fick kommunerna inget betalt, enligt uppgift.

Tabell 2.3 Överlåtelsebelopp och tillgångslag som legat till grund för värderingar

Kommun	Verksamhet och år	Belopp (t.kr.)	Tillgångslag i värdering
Stockholm	6 förskolor (Enskede-Årsta-Vantör) 2008	635	inventarier
	Förskola (Bromma) 2008	iu	inventarier
	Förskolor (Älvsjö) 2008	287	inventarier
	Förskola (Bromma) 2008	iu	inventarier
	4 förskolor (Älvsjö) 2008	805	inventarier
	Förskola (Rinkeby-Kista) 2008	175	inventarier
	Förskola (Bromma) 2008	iu	inventarier
	Förskola (Hägersten-Liljeholmen) 2008	126	inventarier
	Förskola (Hägersten-Liljeholmen) 2007	60	inventarier
	Förskola (Östermalm) 2007	43	inventarier
	Äldreomsorg/funktionshinder – avlösning, ledsagning (Hässelby-Vällingby) 2008	iu	inventarier
	Äldreomsorg (Hemtjänst, Vantör) 2008	iu	inventarier
	Äldreomsorg (Hemtjänst, Farsta) 2008	142	inventarier
	Äldreomsorg (Hemtjänst, Norrmalm) 2008	250	inventarier
	Äldreomsorg (Hemtjänst, Södermalm) 2008	iu	inventarier
	Äldreomsorg (Hemtjänst, Södermalm) 2010	2500	inventarier och immateriella tillgångar
	Äldreomsorg (Hemtjänst, Skarpnäck) 2012	iu	inventarier och immateriella tillgångar
Täby	Äldreomsorg (Särskilt boende) 2007	369	inventarier
	Gymnasieskola (Tibble) 2008	15 900	inventarier och immateriella tillgångar
Tyresö	Förskola 2007	74	inventarier
	Omsorg om personer med funktionsnedsättning 2008	0	-
Sollentuna	Förskola, skolbarnomsorg och förskola (Stallet) 2008	2 300	inventarier och immateriella tillgångar
	Skola och skolbarnomsorg (Norrviden) 2008	5 500	inventarier och immateriella tillgångar

⁷ Uppgift om överlåtelsebelopp avseende Stockholms kommuns överlåtelse av hemtjänstverksamhet i Skarpnäcks stadsdel 2012 saknas.

Upplands- Väsby	2 förskolor (Bollen och Råbäcken) (2007)	iu	iu
	7 förskolor (Folkparken, Gläntan, Halsbandet, Regnbågen, Smedby Hage, Solkatten och Visselpipan) 2007	690	inventarier
	3 förskolor (Karusellen, Skogstorp och Skutan) 3 grundskolor (Fresta, Odenslunda och Vik)	2136	inventarier
	Grundskola (Söderviksskolan)	720	inventarier
Danderyd	Grundskola (Ösby) 2007	iu	inventarier
Uddevalla	Förskola (Lancasters)	260	inventarier
	Förskola (Helenedals)	324	inventarier
	Förskola (Kurveröds)	281	inventarier
	Förskola (Killingens)	248	inventarier
	Förskola (Fasseröds)	333	inventarier
	Förskola (Dalgrenska)	234	inventarier
	Förskola (Klippans)	285	inventarier
	Förskola (Strumpans)	474	inventarier
	Förskola (Misteröds)	133	inventarier
	Förskola (Källdals)	263	inventarier
	Förskola (Sunningevägens)	328	inventarier
Oskarshamn	Förskola, ca 2012	0	-
Luleå	Grundskola 2007	0	-
	Förskola 2007	0	-
Bollnäs	Grundskola (Växsjö) 2011	400*	Lokaler och inventarier
	Grundskola (Söräng) 2013	1 201*	Lokaler och inventarier
	Grundskola (Segersta) 2014	700*	Lokaler och inventarier
	Grundskola (Västansjö) 2014	750*	Lokaler och inventarier

iu = ingen uppgift *avser lokaler

Det saknas uppgifter om överlåtelsebelopp vid några överlåtelser, se tabell 2.3. I de flesta av de fall där det saknas uppgifter om överlåtelsebelopp framgår att endast inventarierna legat till grund för värderingen. Då är överlåtelsebeloppen genomgående relativt låga och därför kan vi anta att beloppen är relativt låga trots att beloppen i just dessa fall är okända.

Observera att i några fall gäller beloppen i tabell 2.3 de värderingar som gjordes i samband med överlåtelserna, alltså inte de faktiskt utbetalade beloppen.

I de flesta fall har kommunerna anlitat externa personer för att värdera verksamheterna. Bara i ett fall har kommunen genomfört värderingen själv, Täby kommuns överlåtelse av ett särskilt boende.

2.4 Avknoppningar vanligaste formen av överlåtelse

Vid de flesta identifierade överlåtelser är det personal som tidigare var anställd vid kommunen som har övertagit verksamheten. Det har alltså varit frågan om så kallade avknoppningar. Ett undantag är en överlåtelse av 7

förskolor i Uddevalla kommun där verksamheterna övertogs av ett företag som inte hade kopplingar till kommunens personal. Ett annat undantag är de överlåtelser av för- och grundskolor som genomförts i Oskarshamn, Luleå och Bollnäs. Där har verksamheterna överlåtit till föräldrakooperativ eller till lokala föreningar.

2.5 Vissa gränsfall till överlåtelser

Situationer där kommuner lägger ned en verksamhet som senare drivs vidare i privat regi kan ha stora likheter med när en verksamhet överlåts (se även kapitel 1). Därför kan det vara svårt att skilja dessa situationer från överlåtelser. I enkäten ställde vi därför frågan om det i kommunerna inträffat att kommunal verksamhet lagts ned och att privata utförare eller huvudmän kort därefter kommit att bedriva en likartad verksamhet i samma lokaler, med samma inventarier eller med samma personal utan att det skett någon formell överlåtelse av verksamheten.

Tolv kommuner anger att denna typ av händelser inträffat inom skolan och fem anger att det inträffat inom socialtjänsten. Ett antal kommuner svarade även ”vet ej” på frågan, se tabell 2.4.

Tabell 2.4 Antal kommuner som anger att kommunal verksamhet lagts ned och att privata utförare eller huvudmän i nära anslutning i tid därefter kommit att bedriva likartad verksamhet i samma lokaler, med samma inventarier eller med samma personal utan att det skett någon överlåtelse

Svar	Skolväsendet	Socialtjänsten
Ja	12	5
Nej	129	134
Vet ej	17	21

Vi bedömer att det är troligt att det förekommit händelser som ligger i en gråzon i förhållande till formella överlåtelser, mot bakgrund av kommunernas svar. Gränsdragningen kan också vara otydlig mellan denna typ av händelser och överlåtelser som genomförs utan någon betalning.

3 Överlåtelse i landstingen

3.1 Förekomst av överlåtelse

Landstingen i Stockholm och Uppsala län har genomfört överlåtelse av främst hälso- och sjukvårdsverksamhet under den aktuella perioden. I Stockholms läns landsting har även gymnasieverksamhet överlåtits. Landstingen i Västra Götalands och Jämtlands län har också angett att de har genomfört överlåtelse under den aktuella perioden, men utan att närmare ange vilka överlåtelse det gäller.

Tabell 3.1 Överlåtelse av landstingsdriven verksamhet under 2007–2016

Landsting	Organisatorisk enhet/verksamhet	År
Stockholm	Huvudsta vårdcentral	2008
	Järna vårdcentral	2009
	Nykvarn vårdcentral	2009
	Saltsjöbadens vårdcentral	2016
	Serafen vårdcentral och BVC	2008
	St: Erik husläkarmottagning och BVC	2008
	Stuvsta vårdcentral	2009
	Upplands Väsby vårdcentral	2009
	Vallentunadoktors vårdcentral	2008
	Vaxholms vårdcentral	2008
	Viksjö vårdcentral	2009
	Säbyholms naturbruksgymnasium	2009
	Industri tekniska gymnasiet	2012
Uppsala	Bålsta vårdcentral	2010
	Nyby vårdcentral	2010
	Öregrund vårdcentral	2010
	Enköping, Liljeforstorg och Sävja vårdcentraler	2012

Stockholms läns landsting har genomfört 13 överlåtelse av ungefär lika många organisatoriska enheter eller verksamheter. Landstinget i Uppsala län har genomfört 4 överlåtelse som motsvarar 6 organisatoriska enheter, se tabell 3.1.

De överlåtelse som har genomförts av landstingen i Uppsala län och Stockholms län gäller främst vårdcentraler. Ett par av överlåtelse omfattade även barnvårdscentraler: Serafen och St: Erik. Stockholms läns landsting redovisar även att de genomfört överlåtelse av ett antal folktandvårdskliniker.⁸ Vi har inte tagit med folktandvården i kartläggningen, eftersom den inte räknas som en del av hälso- och sjukvården, se avsnitt 1.1.3.

14 av de 17 identifierade överlåtelse genomfördes under åren 2008–2010. Därefter har det skett 2 överlåtelse 2012 och 1 överlåtelse 2016.

⁸ Alby, Bollstanäs, Hallstavik, Jordbo, Järna, Kallhäll, Nykvarn, Rimbo, Salem och Tuletorget (Sundbyberg).

3.2 Överlåtelseernas omfattning och innehåll

Stockholms läns landstings överlåtelse har i samtliga fall omfattat inventarier. Vissa av överlåtelseerna har även inneburit att de som tagit över verksamheten fått ta över hyreskontraktet för lokalerna. Överlåtelseerna har även inneburit att reglerade personalövergångar genomförts. Enligt uppgift från Stockholms läns landsting följde brukare även med i landstingets samtliga överlåtelse.

Överlåtelseerna i Uppsala läns landsting har haft olika karaktär. Vid tre av överlåtelseerna (Bålsta, Nyby och Öregrunds vårdcentraler) omfattade överlåtelseerna lokaler (hyreskontrakt), inventarier och reglerade personalövergångar. Vid dessa överlåtelse följde brukare med enligt den patientlistning som gällde vid tidpunkten för överlåtelse. Det innebär att patienterna aktivt måste lista om sig för att bli listade vid en annan vårdcentral efter överlåtelse.

Vid en av överlåtelseerna (Enköping, Liljeforstorg och Sävja vårdcentraler) drevs verksamheten redan av en enskild utförare (Carema) genom ett entreprenadavtal med landstinget. Eftersom personalen redan var anställd av företaget och företaget redan ägde inventarierna och hyrde lokalerna av en privat hyresvärd var det inte aktuellt att överlåta dessa tillgångar. Överlåtelse innebär i stället att entreprenadavtalet avslutades och företaget blev en självständig vårdgivare enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Den tillgång som överfördes var då den patientlistning som gällde vid tidpunkten för överlåtelse.

3.3 Vem som övertagit verksamheten

I Stockholms läns landsting var det tidigare landstingspersonal som övertog fem av de aktuella vårdcentralerna. I dessa fall handlar det alltså om så kallade avknoppningar. Sex av landstingets vårdcentraler har överlåtits till företag som inte ägs av tidigare landstingspersonal. I Uppsala läns landsting har en av vårdcentralerna övertagits av en tidigare landstingsanställd (genom Praktikertjänst). Övriga vårdcentraler har, vad vi kunnat fastställa, inte övertagits av företag med koppling till tidigare anställd personal.

3.4 Överlåtelsebelopp och värderingar

Samtliga överlåtelse av landstingsdriven verksamhet har genomförts mot ekonomisk ersättning. Vidare har överlåtelseerna i samtliga fall värderats av en extern konsult. Ersättningar och värderingar framgår av tabell 3.2.

Tabell 3.2 Ersättning och värdering som gäller överlåtelser av landstingsdriven verksamhet under 2007–2016

Landsting	Organisatorisk enhet, år	Ersättning (t.kr.)	Värdering
Stockholm	Huvudsta vårdcentral, 2008	495	Lokaler och inventarier
	Serafen vårdcentral och BVC, 2008	695 + 154 ⁹	Lokaler och inventarier
	St: Erik husläkarmottagning och BVC, 2008	1 376 + 416 ¹⁰	Lokaler och inventarier
	Vallentunadoktors vårdcentral, 2008	285	Lokaler och inventarier
	Vaxholms vårdcentral, 2008	833 + 191 ¹¹	Lokaler och inventarier
	Järna vårdcentral, 2009	3 900	Lokaler, inventarier och immateriella tillgångar
	Nykvarn vårdcentral, 2009	3 900	Lokaler, inventarier och immateriella tillgångar
	Upplands Väsby vårdcentral, 2009	4 000	Lokaler, inventarier och immateriella tillgångar
	Viksjö vårdcentral, 2009	4 000	Lokaler, inventarier och immateriella tillgångar
	Stuvsta vårdcentral, 2009	10 200	Lokaler, inventarier och immateriella tillgångar
	Saltsjöbadens vårdcentral, 2016	1 500	Lokaler, inventarier och immateriella tillgångar
	Säbyholms naturbruksgymnasium (2009)	3 370	Lokaler, inventarier och immateriella tillgångar
	Industritekniska gymnasiet (2012)	1 800	Lokaler, inventarier och immateriella tillgångar
Uppsala	Bålsta vårdcentral, 2010	20 107	Marknadsvärdering av Inventarier och rörelse
	Nyby vårdcentral, 2010	4 000	Marknadsvärdering av Inventarier och rörelse
	Öregrund vårdcentral, 2010	800	Marknadsvärdering av Inventarier och rörelse
	Enköping, Liljeforstorg och Sävja, 2012 vårdcentraler	9 300	Marknadsvärdering*

*Särskilda förutsättningar, endast patientlistning överläts.

De värderingar som låg till grund för Stockholms läns landstings fem överlåtelser av vårdcentraler under 2008 omfattade tillgångarna lokaler och inventarier. Vid de överlåtelser som landstinget genomförde mellan 2009 och 2016 värderades både lokaler, inventarier och immateriella tillgångar samtidigt som det genomfördes ett anbudsförfarande. Det kan noteras att överlåtelsebeloppen var betydligt lägre vid de överlåtelser som genomfördes under 2008 jämfört med de som genomfördes under efterföljande år.

⁹ Köpeskilling + restvärde av komfortkyla.

¹⁰ Köpeskilling + restvärde av investering.

¹¹ Köpeskilling + restvärde av investering.

När det gäller överlåtelseerna i Uppsala läns landsting så skilde sig sättet som vårdcentralerna värderades mellan de olika överlåtelseerna. Skälet var att förutsättningarna för överlåtelseerna varierade (se även avsnitt 3.2).

Vid överlåtelseerna av vårdcentralerna i Bålsta, Nyby och Öregrund 2010 genomförde landstinget dels en marknadsvärdering av inventarier och rörelse, dels ett anbudsförfarande där de som var intresserade av att ta över verksamheterna fick lämna anbud. Vid överlåtelseerna av vårdcentralerna i Enköping, Liljeforstorg och Sävja 2012 utförde landstinget en marknadsvärdering, men inget anbudsförfarande. Det beror på att Uppsala läns landsting bedömde att det bara fanns en möjlig köpare till verksamheten, vilket i sin tur berodde på att företaget som övertog verksamheten redan drev den med egen personal och ägde inventarierna.¹²

3.5 Vissa gränsfall av överlåtelser

I enkäten ställde vi frågan om det i kommunerna eller landstingen inträffat att kommunal verksamhet lagts ned och att privata utförare eller huvudmän i kort därefter kommit att bedriva likartad verksamhet i samma lokaler, med samma inventarier eller med samma personal utan att det skett någon överlåtelse (det vill säga utan att någon tillgång överförts mot betalning).

Ett landsting svarar ja på frågan och 9 landsting har svarat nej. Övriga landsting har svarat ”vet ej” eller inte svarat på frågan. Vi har inte närmare kartlagt vad det är för typ av verksamhet som svaren gäller, men svaren indikerar att det kan ha inträffat händelser som liknar överlåtelser eller ligger i en gråzon i förhållande till formella överlåtelser i landstingen.

Vi har också identifierat en annan typ av gränsfall. Det gäller en upphandling i Gävleborgs län där landstinget överförde driftansvaret för viss sjukvårdsverksamhet på Bollnäs sjukhus till det privata företaget Aleris AB. Upphandlingen av driftsentreprenaden innebar att det privata företaget fick driftansvaret för en viss period mot en viss ersättning. Upphandlingen inkluderade att vissa inventarier såldes till det driftsansvariga företaget (med återköpsrätt) och även krav på att personal vid det landstingsägda sjukhuset skulle övergå till företagets verksamhet.

¹² Se Förvaltningsrätten i Uppsala DOM mål 6683-12, 2013-06-04

4 Avslutande iakttagelser och reflexioner

4.1 Sammanfattande beskrivning över utvecklingen

De flesta överlåtelser av kommunal verksamhet som genomförts under den undersökta tidsperioden har genomförts före 2010. De gäller främst för- och grundskolor, hemtjänst och vårdcentraler. Det vanligaste är att tidigare anställd personal har tagit över verksamheterna, så kallad avknoppning. Det gäller i synnerhet de överlåtelser som genomfördes 2007 och 2008 i kommunerna. En stor andel av överlåtelserna har genomförts i kommuner och landsting i Stockholms län.

Ett antal kommuner har även överlåtit för- och grundskolor i mindre samhällen, så kallade byskolor. Det har då handlat om verksamheter som kommunerna aviserat att de ska lägga ned, men som i stället överlåtit till föräldra kooperativ eller lokala föreningar.

Vid de flesta av överlåtelserna 2007 och 2008 i kommunerna låg endast inventarierna till grund för värderingen av de överlåtna verksamheterna. De enskilda överlåtelsebeloppen översteg endast i ett fall 1 miljon kronor. Vid de överlåtelser som genomförts vid senare tidpunkter i kommunerna har värderingarna i större utsträckning tagit hänsyn till hela verksamheterna och inkluderat immateriella värden. De överlåtelser som genomförts efter 2008 har oftast inneburit högre överlåtelsebelopp än de som genomfördes tidigare. En liknande utveckling har inträffat i landstingen.

Det finns även indikationer på att verksamheter som tidigare bedrevs i kommunal regi i dag bedrivs i enskild regi utan att det genomförts en formell överlåtelse av verksamheterna. Det handlar om situationer där kommuner och landsting lägger ned en kommunalt driven verksamhet och enskilda utförare eller huvudmän i ett senare skede tar över verksamheterna.

4.2 Varför har kommunal verksamhet överlåtit och varför överlåts inte mer verksamhet?

Statskontoret har inte närmare kartlagt varför kommuner och landsting har överlåtit kommunal verksamhet. Men för flera kommuner och landsting har strävan efter ökad konkurrens och en ökad mångfald av utförare varit viktiga skäl till att de har valt att överlåta kommunal verksamhet. Fullmäktige i Täby kommun beslutade i april 2008 exempelvis om en policy för avknoppning inom förskola och skola. Av beslutet framgår att syftet med avknoppningarna

är att öka mångfalden av utförare och Täbybornas valmöjligheter.¹³ I Uddevalla kommun följde överlåtelseerna av ett beslut i kommunfullmäktige 2008 om att konkurrenspröva förskoleverksamheten.¹⁴ Vissa överlåtelser har även syftat till att undvika att den kommunala verksamheten läggs ned.

Att överlåtelserna i så stor utsträckning är koncentrerade till Stockholms län har antagligen flera olika förklaringar. Förutom politiska och ideologiska förklaringar kan det ha att göra med att det vuxit fram en gemensam marknad för välfärdstjänster inom regionen. Detta kan ha medfört att det är mer attraktivt att överta kommunalt driven verksamhet i Stockholm än på andra håll i landet.

En förklaring till att ett mindre antal överlåtelser genomförts efter 2008 kan vara att värderingsprinciperna ändrades och att överlåtelsebeloppen blev högre. Detta gjorde det mindre ekonomiskt fördelaktigt att ta över verksamheter. Stockholms kommun ändrade till exempel sin policy för hur värderingar skulle utföras 2008.

Enligt de samtal som Statskontoret fört med tjänstemän vid SKL och med tjänstemän i kommuner som genomfört överlåtelser orsakades förändringen av sättet att värdera verksamheter bland annat av utslaget i ett antal rättsfall och av Statskontorets rättsliga analys av prissättning i samband med överlåtelser 2008. I Statskontorets rapport (2008:10) drogs slutsatsen att vid försäljning av kommunal egendom ska kommunen eller landstinget agera som vilken annan aktör som helst på en marknad och försöka uppnå högsta pris. Det innebär att kommuner och landsting inte kan ge anställda någon särställning när en verksamhet ska överlåtas, utan måste följa de vanliga upphandlingsbestämmelserna.

I detta sammanhang kan nämnas en dom från 2010 där Regeringsrätten bedömde att Stockholms kommuns avknoppning av Vantörs hemtjänst inte följde kommunallagens bestämmelser och beslutade att upphäva avknoppningen. Bakgrunden var att Stockholms kommun avvecklat den kommunala hemtjänstverksamheten i Vantör och samtidigt gett Vantörs hemtjänst AB möjlighet att överta motsvarande verksamhet. Regeringsrätten ansåg att hemtjänstbolaget genom beslutet fick tillgång till en etablerad verksamhet med personal och kundkrets som motsvarar en överlåtelse av verksamheten. Vidare hade bolaget endast betalat ersättning till kommunen för inventarierna som hörde till verksamheten. Regeringsrätten bedömde att det totala värdet av verksamheten klart översteg värdet på inventarierna. I och med detta hade bolaget förvärvat verksamheten till ett pris som understeg marknadsvärdet.

¹³ Täby kommun, Kommunfullmäktige, protokoll, § 60 Täby kommuns policy för avknoppning inom förskola/skola 2008-04-28

¹⁴ Uddevalla kommun, Kommunfullmäktige protokoll §176 2008-05-14

Kommunens beslut stred mot kommunallagen eftersom bolaget fått ett individuellt stöd som inte är tillåtet, utan att det fanns synnerliga skäl.

En annan förklaring till att antalet överlåtelser har minskat kan vara att det finns andra sätt för kommuner att konkurrensutsätta verksamheten eller öka mångfalden utförare. Ett sätt är att införa valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Lagen infördes 2009 och reglerar vad som gäller för de kommuner och landsting som vill konkurrensutsätta kommunala och landstingskommunala verksamheter genom att överlåta valet av utförare av stöd, vård- och omsorgstjänster till brukaren eller patienten. I kommuner som strävat efter att konkurrensutsätta verksamheten kan LOV uppfattats som ett alternativ till att överlåta kommunal verksamhet.

Statskontoret noterar också att andelen kommunalt finansierad verksamhet som drivs av en annan utförare eller huvudman än kommuner eller landsting ökat kontinuerligt under hela den undersökta tidsperioden. Enligt SKL:s statistik har andelen verksamhet som kommunerna köper av privata företag ökat från drygt 7 procent 2006 till cirka 13 procent 2015. Landstingens motsvarande andel var cirka 6 procent 2006 och cirka 15 procent 2015.¹⁵

De kommuner och landsting som köper en hög andel av sin verksamhet ligger i stor utsträckning i Stockholms län. 18 av de 26 kommuner som köper högst andel av sin verksamhet från företag och föreningar ligger i detta län (se avsnitt 1.1.2). Överlåtelseerna i flera av dessa kommuner torde ha bidragit till att kommunerna köper en hög andel av sin verksamhet. Men det finns sannolikt även andra förklaringar. Statskontoret noterar att det bland de kommuner och landsting som köper en hög andel av sin verksamhet finns sådana som inte överlåtit kommunal verksamhet, exempelvis Solna kommun, Nacka kommun och Skåne läns landsting.

¹⁵ Sveriges kommuner och landsting, 2016, Köp av verksamhet 2015.

Bilaga 1

Regeringens uppdrag



Regeringsbeslut

III 13

2017-06-22
Fi2017/02822/K

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag att göra en kartläggning av överlåtelser av kommunalt driven verksamhet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att göra en kartläggning av i vilken utsträckning som kommunalt driven verksamhet överlåtits och därefter bedrivits i privat regi. Kartläggningen ska omfatta överlåtelser som kommuner och landsting gjort 2007–2016.

Bakgrund

Det förekommer att en kommunalt driven verksamhet överläts, inte sällan till tidigare anställd personal (s.k. avknoppningar), och därefter bedrivs i privat regi. Sådana överlåtelser kan vara av olika omfattning och i vissa fall enbart omfatta t.ex. lokaler och inventarier. Det finns inget förbud för kommuner och landsting att överläta en verksamhet, lokaler och inventarier till enskilda eller juridiska personer.

Det saknas en samlad bild av i vilken omfattning som överlåtelser av detta slag förekommer. Det finns därför behov av en kartläggning av detta.

Närmare om uppdraget

Kartläggningen ska omfatta sådana överlåtelser från kommuner och landsting till såväl enskilda som juridiska personer som gjorts 2007–2016 inom skolväsendet, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.

Kartläggningen ska bl.a. omfatta tidpunkten för överlåtelserna, dess belopp och vad den omfattade.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax:
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgränd 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Statskontoret ska ta ställning till om kartläggningen ska omfatta samtliga kommuner och landsting eller om ett urval bör göras. Statskontoret ska under arbetets gång hålla Regeringskansliet (Finansdepartementet) informerat.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2017.

På regeringens vägnar



Magdalena Andersson


Kjell Ellström

Kopia till

Finansdepartementet/BA och SFÖ
Näringsdepartementet/KSR

2 (2)

Bilaga 2

Utformning av enkäter och kartläggningsfrågor

Nedan redovisas hur den enkät som skickades till kommuner respektive landsting utformats och de kartläggningsfrågor som ställdes till de kommuner och landsting som vi i kartläggningen identifierade ha genomfört överlåtelser av kommunalt driven verksamhet.

Enkät till kommuner

1. Har det under perioden 2007–2016 i kommunen/landstinget förekommit överlåtelser (avknoppningar) av kommunalt driven verksamhet inom nedanstående verksamhetsområden?

Skolväsendet Ja Nej

Socialtjänsten Ja Nej

(Överlåtelse av kommunalt driven verksamhet brukar i vardagligt tal benämnas som avknoppningar. I denna enkät avses fall då kommunalt driven verksamhet överläts till en enskild juridisk eller fysisk person i syfte att bedriva likartad verksamhet. För att tala om överlåtelse måste vidare någon form av tillgång överföras från kommunen mot betalning till kommunen. De tillgångar som överläts kan exempelvis vara i form av lokaler, inventarier, kund-, brukar-, patientkontakter eller personalövergångar. Enskild juridisk eller fysisk person inkluderar privata företag, föreningar, stiftelser, tidigare anställd personal som bildat enskild firma eller bolag.)

2. Har fullmäktige eller styrelse fattat beslut om målsättningar, inriktning eller motsvarande att i framtiden överlåta verksamhet (avknoppningar) som i dag drivs i kommunal regi?

Skolväsendet Ja Nej

Socialtjänsten Ja Nej

3. Har det under tidsperioden 2007–2016 förekommit att kommunal verksamhet lagts ned och att privata utförare/huvudmän i nära anslutning i tid därefter kommit att bedriva likartad verksamhet i samma lokaler, med samma inventarier eller med samma personal utan att det skett någon överlåtelse (dvs. utan att någon tillgång överförts mot betalning)?

Skolväsendet Ja Nej Vet ej

Socialtjänsten Ja Nej Vet ej

4. Andra kommentarer eller synpunkter ni vill skicka till oss?
5. Ange kontaktperson och kontaktuppgifter (e-postadress och telefonnummer).

Enkät till landsting

1. Har det under perioden 2007–2016 i landstingets hälso- och sjukvårdsverksamhet förekommit överlåtelser (avknoppningar) av kommunalt driven verksamhet?

Ja Nej

(Överlåtelse av kommunalt driven verksamhet brukar i vardagligt tal benämnas som avknoppningar. I denna enkät avses fall då kommunalt driven verksamhet överläts till en enskild juridisk eller fysisk person i syfte att bedriva likartad verksamhet. För att tala om överlåtelse måste vidare någon form av tillgång överföras från landstinget mot betalning till landstinget. De tillgångar som överläts kan exempelvis vara i form av lokaler, inventarier, kund-, brukar-, patientkontakter eller personalövergångar. Enskild juridisk eller fysisk person inkluderar privata företag, föreningar, stiftelser, tidigare anställd personal som bildat enskild firma eller bolag.)

2. Har fullmäktige eller styrelse fattat beslut om målsättningar, inriktning eller motsvarande att i framtiden överlåta verksamhet inom hälso- och sjukvård som i dag drivs i kommunal regi (avknoppningar)?

Ja Nej

3. Har det under tidsperioden 2007–2016 förekommit att hälso- och sjukvårdsverksamhet som drivits i landstingets regi lagts ned och att privata utförare/huvudmän i nära anslutning i tid därefter kommit att bedriva likartad verksamhet i samma lokaler, med samma inventarier eller med samma personal utan att det skett någon överlåtelse (dvs. utan att någon tillgång överförts mot betalning)?

Ja Nej Vet ej

4. Andra kommentarer eller synpunkter ni vill skicka till oss?
5. Ange kontaktperson och kontaktuppgifter (e-postadress och telefonnummer).

Kartlägningsfrågor

Nedan redovisas de kartlägningsfrågor som ställdes till de kommuner och landsting där vi identifierat att det genomförts överlåtelser av kommunalt driven verksamhet. Till de kommuner och landsting som identifierats genom enkäten (se avsnitt 1.1.2) ställdes dock inte fråga 2–6 eftersom motsvarande frågor redan ställts i enkäten.

1. Ange alla överlåtelser av kommunalt driven verksamhet inom skolväsendet, socialtjänsten eller hälso- och sjukvården. För varje överlåtelse ange:
 - a. Verksamhetsområde (skolväsende, socialtjänst, hälso- och sjukvård)
 - b. Delområde (exempelvis förskola, gymnasieskola, vårdcentral, hemtjänst m.m.)
 - c. Vilket år överlåtelsen genomfördes (2007–2016)
 - d. Betalningssumma
 - e. Om lokaler eller inventarier ingick i överlåtelsen
 - f. Om personalövergångar, i avtal eller på annat sätt, reglerades mellan kommun/landsting respektive den privata utföraren/huvudmannen.
 - g. Om elever, patienter eller brukare följde med vid verksamhetsövergången.
 - h. Om den som övertog den kommunala verksamheten var:
 - i. Tidigare kommunal personal
 - ii. Annan
 - i. Hur värderingen av verksamheten gjordes
 - i. Genom extern värdering av extern konsult
 - ii. Genom värdering av kommunen/landstinget
 - iii. Genom anbudsförfarande
 - j. Vilka tillgångsslag som ingick i värderingen
 - i. Lokaler
 - ii. Inventarier
 - iii. Immateriella tillgångar
2. Har det under tidsperioden 2007–2016 förekommit att kommunal verksamhet lagts ned och att privata utförare/huvudmän i nära anslutning övertagit lokaler, inventarier eller personal för att bedriva liknande välfärdsverksamhet (dvs. utan att det skett en överlåtelse av verksamhet)?
 Ja Nej

3. Om ja på fråga 2, ange för respektive fall
 - a. Verksamhetsområde (skolväsende, socialtjänst, hälso- och sjukvård)
 - b. Delområde (exempelvis förskola, gymnasieskola, vårdcentral, hemtjänst m.m.)
 - c. vilket år (2007–2016) det inträffat.

4. Har fullmäktige eller styrelse fattat beslut om målsättningar att överlåta kommunalt driven verksamhet i framtiden?
 Ja Nej

5. Om ja på fråga 4, inom vilka verksamhetsområden planeras sådana överlåtelser?
 Skolväsendet Socialtjänsten Hälso- och sjukvården

6. Andra kommentarer eller synpunkter?