



PM 2009: RI (Dnr 209-939/2009)

Avknoppningar

Skrivelse av Carin Jämtin (s)

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande
Skrivelsen av Carin Jämtin (s) anses besvarad med vad som anförs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

Carin Jämtin (s) har lämnat in en skrivelse den 29 april 2009 till kommunstyrelsen med rubriken "Skrivelse angående avknoppningar".

Skrivelsen tar sin utgångspunkt i kommunallagens förbud mot att ge understöd till enskilda och i den s.k. likställighetsprincipen. All försäljning av kommunal egendom ska ske till marknadspris och enligt skrivelsen har avknoppningarna i Stockholm skett utan att ordentligt utreda marknadsvärdet och utan att ta in anbud från andra marknadsaktörer. Dock kan, enligt skrivelsen, personalkooperativ vara ett bra sätt att bedriva kommunalt finansierad verksamhet.

Mot bakgrund av ovanstående föreslås i skrivelsen att all avknoppning i Stockholms stad ska stoppas, att kansliet för avknoppning ska läggas ned, att kommunstyrelsen ska tillsätta en granskningskommission som ska kontrollera att samtliga avknoppningar under mandatperioden skett till gällande marknadspriser samt rapportera vilka avknoppningar som synes vara olagliga. Rapporten ska sedan utgöra grund för vidare rättsliga prövningar.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret lyfter fram att man har lagt stor vikt vid att stadens avknoppningar ska ske i enlighet med gällande lagstiftning och anser att de riktlinjer staden har fastställt innebär att värdering i enlighet med marknadspris görs vid de avknoppningar där sådan värdering ska göras. Stadsledningskontoret förtydligar också att den utredning som Statskontoret genomförde under våren 2008, och som skrivelsen refererar till, inte kommit fram till att avknoppningar är olagliga. Kontoret anser att det inte finns anledning att tillsätta en särskild granskningskommission för att sammanställa och kontrollera samtliga genomförda avknoppningar då denna information redan finns att tillgå genom det uppföljningsarbete som respektive berörd förvaltning genomför.

Mina synpunkter

Oppositionsborgarrådet Carin Jämtin (s) föreslår i en skrivelse till kommunstyrelsen att staden bland annat omedelbart skall stoppa all avknoppning kategoriskt samt att man skall lägga ned kansliet för avknoppning omedelbart.

Stockholms stad har utvecklats mycket de sista åren. Ett av de områden som har utvecklats mest är stadens insikt och förståelse för stockholmarnas behov och rätt till valfrihet och den ökade viljan att möta den.

Stockholms stad fokuserar inte på vem som utför arbetet utan lägger störst engagemang och mest resurser på att säkerställa att uppgiften blir utförd, oberoende om det avser att de unga ska få god utbildning, att de äldre får god vård och fint bemötande eller att våra parker är rena, snygga och trygga.

Jag ser gärna en mängd utförare av den av kommunen finansierade verksamheten. Att konsekvent utgå ifrån att den kommunala servicen är bättre för att den just är i kommunal regi är vanskligt. Det riktigt viktiga är att säkerställa att brukarna, det vill säga stockholmarna, är nöjda med de skattefinansierade verksamheterna som ibland ombesörjs av aktörer i avknoppad regi.

Vi ser gärna småskalighet i verksamheterna och vill ge stadens medarbetare goda förutsättningar att utvecklas i sitt arbete. Därför är det viktigt att staden ger stöd och uppmuntran till sina medarbetare genom enheten för kvalitetsutveckling och avknoppning. Genom detta kan vi stärka förutsättningarna för mindre aktörer att bli bättre i upphandlingsförfaranden. God insikt om hur anbuds- och upphandlingsprocesser fungerar i staden skapar också bättre förutsättningar för långsiktiga utförare med bred, god förståelse av vad kommunen eftersöker hos en utförare.

Det är också angeläget att staden handskas väl med skattemedlen och därför måste varje affär med stadens verksamheter och egendom ske såväl transparent som på marknadsmässiga villkor.

Sedan juni 2008 har staden justerat anvisningarna för avknoppning??. Innebörden av detta är bl.a. att skolorna undantas från möjligheten att avknoppa, vilket inte heller skett under mandatperioden. Vidare innebär förändringen att i de fall en avknoppning görs ska verksamhetens hela värde värderas, alltså inte enbart värdet av inventarier. I övrigt sker all avknoppning i Stockholms stad genom att personal lägger anbud i upphandling på exakt samma villkor som andra företag.

Dock finns det idag ett behov av att regering och riksdag i lag tydliggör regelverket för avknoppningar.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Skrivelsen av Carin Jämtin (s) anses besvarad med vad som anförs i promemorian.

Stockholm den 19 augusti 2009

STEN NORDIN

Bilaga

Skrivelse av Carin Jämtin (s) om avknoppningar

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Roger Mogert* (s) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen beslut att

1. Avslå föredragande borgarrådets förslag till beslut.
2. Besluta om att låta genomföra en extern granskning av gjorda avknoppningar i enlighet med skrivelsen.
3. Uppdra åt stadsledningskontoret att genomföra en redovisning av hur ”marknadsvärdet” beräknas vid avknoppningar enligt nedan.
4. Därutöver anför följande.

Kammarrätten har i en dom slagit fast att Stockholms stad bröt mot lagen när verksamheten vid hemtjänsten i Hagsätra och Rågsved såldes till priset för inventarierna, trots att både kunder och personal följde med på köpet. Under innevarande mandatperiod har ett tjugotal avknoppningar genomförts i Stockholms stad, de flesta innan juni 2008, då staden justerade anvisningarna för avknoppningarna. Detta torde innebära att majoriteten av de avknoppningar som ägt rum var olagliga.

Vid avknoppningen av Vantörs hemtjänst, som Kammarrätten nu slagit fast var olaglig, såldes inventarierna till ett pris av 69 500 kronor. Detta kan ställas mot att resultatet för det nya aktiebolagets första verksamhetsår blev 2,9 miljoner kronor. Skillnaden är hisnande. Med tanke på att ytterligare ett tjugotal verksamheter knoppats av under mandatperioden, rör det sig med största sannolikhet om att Stockholms skattebetalare gått miste om miljontals kronor på grund av den olagliga avknoppningspolitik den moderatstyrda majoriteten har fört.

Mot bakgrund av detta är det mycket anmärkningsvärt att finansborgarrådet helt avvisar tillsättandet av en extern och oberoende granskningskommission som ska granska de avknoppningar som skett. Det kan ge intrycket att finansborgarrådet vill dölja att staden brutit mot lagen och att stockholmarnas gemensamma egendomar har sålts ut till kraftiga underpriser. Detta är mycket ansvarslost och djupt oroväckande.

Till sist bör modellen för hur ”marknadsvärdet” beräknas inom den offentligt finansierade verksamhet som det handlar om redovisas. Mot bakgrund av de svårbedömda faktorer som ofta spelar in, exempelvis naturliga upptagningsområden, bristen på anpassade och tillgängliga lokaler inom stora områden, så torde detta vara en utmaning. De erfarenheter som staden hittills gjort när den borgerliga majoriteten beräknar ”marknadsvärden”, exempelvis bostadsrättsomvandlingen, förskräcker.

Reservation anfördes av borgarrådet *Yvonne Ruwaida* (mp) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. en verksamhet kan endast knoppas av om priset för avknoppningen sätts enligt normala marknadsprinciper, dvs. utifrån en professionell oberoende värdering av verksamhetens och inventariernas värde.
2. en verksamhet kan endast knoppas av om initiativet till avknoppningen stöds av en majoritet av personalen. Brukare och andra berörda ska informeras och vara delaktiga i processen.
3. om fastigheten där verksamheten bedrivs ägs av kommunen ska den vara kvar i kommunens ägo och istället hyras ut till verksamheten.

4. kommunen ska ha återköpsrätt om den avknoppade verksamheten ska säljas vidare.
5. därutöver anföra följande:

Miljöpartiet de Gröna är i princip positiva till fristående alternativ till offentlig verksamhet.

För oss har huvudfrågan alltid varit att verksamheten skall vara av god kvalitet för brukaren, inte så mycket vem som driver verksamheten. Därför har vi t.ex. alltid varit en försvarare och utvecklare av t.ex. friskolereformen.

När det gäller avknoppningar från kommunal verksamhet är frågan emellertid betydligt mera komplicerad. Vi har arbetat för att skapa en större valfrihet och mångfald för brukarna, men avknoppningar handlar oftast inte om detta utan om att man av ideologiska skäl politiskt vill markera att den offentliga huvudmannen, kommunen, inte är bra på att bedriva t.ex. skola eller äldreboende. Detta är ingen politik vi vill ställa upp på. För oss är det istället mycket viktigt att kommunen tar sin roll som huvudman på största allvar och driver på vidareutvecklingen av den kommunala verksamheten.

Vi instämmer i skrivelsens kritik mot ideologiskt motiverade avknoppningar där verksamheter säljs långt under marknadspris. Statskontoret har riktat allvarlig kritik mot majoritetens sätt att beräkna värdet av den kommunala verksamheten. Staden ska inte ge bort verksamheter till underpris, utan självklart ska även immateriella värden räknas in i priset.

Avknoppning av kommunal verksamhet ska endast ske där initiativet har ett genuint underifrånperspektiv, dvs där personalen vill ta ett gemensamt ansvar för att vidareutveckla verksamheten. En sådan avknoppning är en utveckling av brukarperspektivet och innebär då också ett lyft för den berörda verksamheten. Brukare och andra berörda ska vara informerade och delaktiga i processen. Miljöpartiet inte driver en aktiv avknopningspolitik, utan avknoppning ska endast ske om det kommer underifrån.

Vi är positiva till varierade driftsformer men riktlinjerna för avknoppningar ska vara tydliga. Följande riktlinjer föreslår vi ska gälla för all avknoppning:

- En verksamhet kan endast knoppas av om initiativet till avknoppningen stöds av en majoritet av personalen. Brukare och andra berörda ska informeras och vara delaktiga i processen.
- En verksamhet kan endast knoppas av om priset för avknoppningen sätts enligt normala marknadsprinciper, dvs. utifrån en professionell oberoende värdering av verksamhetens och inventariernas värde.
- Om fastigheten där verksamheten bedrivs ägs av kommunen ska den vara kvar i kommunens ägo och istället hyras ut till verksamheten.
- Kommunen ska ha återköpsrätt om den avknoppade verksamheten ska säljas vidare.

ÄRENDET

Carin Jämtin (s) har lämnat in en skrivelse den 29 april 2009 till kommunstyrelsen med rubriken "Skrivelse angående avknoppningar".

Skrivelsen tar sin utgångspunkt i kommunallagens förbud mot att ge understöd till enskilda och i den s.k. likställighetsprincipen. All försäljning av kommunal egendom ska ske till marknadspris och enligt skrivelsen har avknoppningarna i Stockholm skett utan att ordentligt utreda marknadsvärdet och utan att ta in anbud från andra marknadsaktörer. Dock kan, enligt skrivelsen, personalkooperativ vara ett bra sätt att bedriva kommunalt finansierad verksamhet.

Mot bakgrund av ovanstående föreslås i skrivelsen att all avknoppning i Stockholms stad ska stoppas, att kansliet för avknoppning ska läggas ned, att kommunstyrelsen ska tillsätta en granskningskommission som ska kontrollera att samtliga avknoppningar under mandatperioden skett till gällande marknadspriser samt rapportera vilka avknoppningar som synes vara olagliga. Rapporten ska sedan utgöra grund för vidare rättsliga prövningar.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 28 maj 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Sedan januari 2009 finns inte något kansli för avknoppning. Enheten heter numera enheten för kvalitetsutveckling och avknoppning och har tre medarbetare. Endast en del av enhetens arbete utgörs av avknopningsfrågor, vilket huvudsakligen handlar om att på olika sätt stödja de medarbetare i staden som vill lägga anbud på den verksamhet de arbetar i. Detta stöd är ofta av avgörande betydelse för att stadens medarbetare ska få tillräcklig kompetens för att kunna delta i anbudsupphandling.

Stadsledningskontoret vill förtydliga att den utredning som Statskontoret genomförde under våren 2008, och som skrivelsen refererar till, inte kommit fram till att avknoppningar är olagliga. Däremot kan det vara olagligt att inte ta ut ett marknadspris för egendom som överläts i samband med en avknoppning. För att få fram ett marknadspris kan en offentlig myndighet välja att ta in olika anbud, men det går också att välja att enbart göra en värdering av egendomen/verksamheten. Sedan juni 2008 har staden justerat anvisningarna för avknoppning i enlighet med resultatet av Statskontorets utredning. Justeringen innebär bl. a. att inte bara inventarier utan det totala värdet av verksamheten ska värderas av utomstående, professionella bedömare i de fall där avknoppningen inte föregås av anbudsupphandling i enlighet med LOU, och att transparens ska råda i avknopningsprocessen. (Detta gäller i praktiken enbart för förskola – i stort sett all annan verksamhet anbudsupphandlas). Justeringen innebär också att grund-, gymnasie- och särskola undantas från möjligheten till avknoppning. Inga skolor har knoppat av under mandatperioden.

I övrigt sker all avknoppning i Stockholms stad genom att personal lägger anbud i upphandling på exakt samma villkor som andra företag. I de fallen kommer värderingsproblematiken överhuvudtaget inte att aktualiseras - det är heller inte fråga om att det skulle kunna vara olagligt. För att medarbetarna ska ha en chans att tävla mot de ofta stora företag som lägger

anbud i stadens upphandlingar så erbjuder staden via enheten för kvalitetsutveckling och avknoppning sina anställda visst stöd och kompetensutveckling (se vidare nedan).

När det gäller frågan om vilken associationsform som bör väljas vid en avknoppning informerar kontoret på ett neutralt sätt om de olika företagsformer och övriga associationsformer som finns. Det är sedan fritt för medarbetarna att välja vilken form de önskar. Det vanligaste har hittills varit att personalen då väljer att bilda aktiebolag, men ett par exempel på personalkooperativ (ekonomisk förening) förekommer också. Vissa medarbetare önskar starta personalägda aktiebolag, där alla anställda är delägare i bolaget. Enligt kontorets mening saknar företagsformen i juridisk mening betydelse för frågan om värderingsproblematik, avknoppningens laglighet och liknande.

Det stöd som erbjuds av enheten för kvalitetsutveckling och avknoppning kan kortfattat beskrivas enligt följande. Ofta inleds en avknoppningsprocess med att medarbetare besöker enheten för kvalitetsutveckling och avknoppning för att få veta mer om vad det innebär att knoppa av och hur processen går till. Stödet ges huvudsakligen i form av utbildningar där medarbetarna får lära sig bl. a. hur en upphandlingsprocess går till, vilka olika företagsformer som finns och vad respektive form innebär, vad det innebär att bli arbetsgivare osv. Likställighetsprincipen är inte tillämplig när det gäller detta stöd, utan det faller inom ramen för den kompetensutveckling en arbetsgivare har möjlighet att erbjuda sina medarbetare.

Enheten åtar sig också att komma ut till verksamheterna och besvara frågor från medarbetare och brukare. Enhetens roll är att informera om avknoppning på ett objektivt och neutralt sätt och att sedan ge stöd och kompetensutveckling. Enheten är också ett stöd för förvaltningarna när det gäller regelverk m m.

Som ett stöd i avknoppningsprocessen har enheten också tagit fram en checklista för nämnder och förvaltningar och ett interaktivt utbildningsverktyg på intranätet.

Varje nämnd har också utsett en kontaktperson för avknoppning vars uppgift är att vara dels ett stöd på den egna förvaltningen för de medarbetare som knoppar av, men också en viktig länk för information och erfarenhetsutbyte mellan förvaltningen och stadsledningskontoret. Enheten för kvalitetsutveckling och avknoppning har en kontinuerlig dialog och regelbundna nätverksträffar med förvaltningarnas kontaktpersoner.

Enheten stämmer också kontinuerligt av genomförda avknoppningar med förvaltningarna. Hur avknoppningarna gått till framgår av ärenden på respektive förvaltning. Kontoret anser att det inte finns anledning att tillsätta en särskild granskningskommission för att sammanställa och kontrollera samtliga genomförda avknoppningar då denna information redan finns att tillgå.

Stadsledningskontoret föreslår att skrivelsen angående avknoppningar anses besvarad med vad som sagts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.