

Landstingsstyrelsens förslag till beslut

Hantering av avknoppningar

Föredragande landstingsråd: Chris Heister

Ärendet

Landstingsdirektören har inkommit med förslag till hantering av avknoppningar inom områden utan respektive med auktorisering.

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslår landstingsfullmäktige besluta

att avknoppningar inom områden utan auktorisering får ske

Landstingsstyrelsen har, under förutsättning av landstingsfullmäktiges beslut, för egen del beslutat *att* delegera till allmänna utskottet att besluta om avknoppningar inom områden utan auktorisering i varje enskilt fall

Landstingsstyrelsen har för egen del beslutat *att* avknoppningar inom områden med auktorisering får ske, *att* i övrigt godkänna förslag till hanteringsordning av avknoppningar enligt landstingsdirektörens utlåtande med komplettering av denna skrivelse, *att* uppdra till landstingsdirektören att utforma en värderingsmodell för avknoppad verksamhet.

Landstingsstyrelsen anser det väsentligt att de värden, bland annat ekonomiska, som finns i verksamheterna vid avknoppning hanteras ansvarsfullt. Alla verksamheter som är föremål för avknoppning ska värderas utifrån de förutsättningar som gäller för varje verksamhet. De svårigheter som kan anses föreligga kan hanteras genom en korrekt värderingsmodell. En oberoende marknadsmässig värdering ska ligga till

Bilaga

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande

2007-12-11

LS 0712-1381

grund för arbetet. Landstingsstyrelsen uppdrar till landstingsdirektören att utforma en värderingsmodell för avknoppad verksamhet.

Landstingsstyrelsen vill framhålla att för avknoppning *med* auktorisering bereder Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning (HSN:f) ärendet till Hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN), som fattar beslut om auktorisering

Behandling i landstingsstyrelsen

Landstingsrådsberedningen behandlade ärendet den 12 december 2008.

Landstingsstyrelsen behandlade ärendet den 19 december 2008.

Vid behandlingen i landstingsstyrelsen yrkades bifall dels till landstingsrådsberedningens förslag, dels till s-ledamöternas förslag om i första hand återremiss, dels till v-ledamotens förslag om i första hand återremiss, dels till mp-ledamotens förslag.

Landstingsstyrelsens beslut utan omröstning avslå förslagen om återremiss.

S- och v-ledamöterna reserverade sig mot detta beslut.

Därefter beslutade landstingsstyrelsen bifalla landstingsrådsberedningens förslag samt avslå de återstående yrkandena.

S-ledamöterna reserverade sig:

”Socialdemokraterna föreslår landstingsstyrelsen i första hand besluta *att* återremittera ärendet för beredning i allmänna utskottet, i andra hand dels föreslå landstingsfullmäktige besluta, *att* avknoppningar inom områden utan auktorisering endast får ske om en kvalificerad majoritet av den anställda personalen står som ägare till det företag/ekonomiska förening som önskar avknoppa, *att* avknoppningar inom områden med auktorisering endast får ske i de fall en kvalificerad majoritet av den anställda personalen står som ägare till det företag/ekonomiska förening som önskar avknoppa samt att verksamheten bedrivs i icke-vinstdrivande syfte, *att* avknoppning av verksamhet ej får ske vid akutsjukhusen, *att* avknoppning skall underställas beslut av landstingsstyrelsen samt att avknoppning av verksamhet med särskilt stor ekonomisk omslutning skall underställas beslut av landstingsfullmäktige, dels för egen del besluta *att* uppdra till landstingsdirektören att ta fram en ett reviderat förslag till en värderingsmodell för avknoppad verksamhet samt återkomma till landstingsstyrelsen för beslut samt därvid beakta, *att* summan av värderingen inte i något fall ska kunna bli lika med

LS 0712-1381

endast värdet av de materiella tillgångarna, utan alltid överstiga detta genom ett därutöver fastställt värde för själva rörelsen (varumärke m.m.).

I enlighet med instruktionerna till allmänna utskottet ska ärenden som rör avknoppningar, utmaningar och ersättningsystemen beredas av allmänna utskottet innan beslut fattas av landstingsstyrelsen och fullmäktige. Majoriteten väljer att frångå den instruktionen och överlämnar istället förslag till beslut direkt till landstingsstyrelsen och fullmäktige. Bredningsprocessen blir därmed inte fullständig.

Den borgerliga privatiseringspolitiken marknadsförs i termer av att 'personalen' i (bestämd form singularis) ges möjlighet att ta över. Men den innebär i praktiken att en liten del av personalen ges möjlighet att ta över genom att starta, ett så gott som alltid, vinstdrivande företag. Inte sällan är det ett litet fåtal som står som ägare och anställer resten av personalen. De som inte vill eller får följa med till den nya privata vårdgivaren ges istället pensioner eller avgångsvederlag av landstinget. Det är ett ganska upprörande sätt att behandla såväl personal som skattemedel.

Den borgerliga politikens starka fokus på vinstdrivande företag med få ägare är olycklig. Den betyder att ingen hänsyn tas till önskemålen hos personalens flertal och att alternativ som kooperativ och ideella vårdmodeller av icke-vinstgivande slag sätts på undantag.

Landstingsfullmäktige bör slå fast en ordning för områden utan auktorisering som tydligt klargör att avknoppning endast får ske om en kvalificerad majoritet av personalen står bakom som ägare. Viktigt i sammanhanget är att alltid noga värdera både fördelar och nackdelar med en avknoppning jämfört med fortsatt landstingsdrift.

För områden med auktorisering är i princip avknoppning mindre befogat. Om önskan finns hos enskilda att driva privat vårdverksamhet kan ju ansökan om auktorisering inlämnas. Emellertid bör en viss möjlighet finnas för personal att avknoppa om avsikten är att driva verksamheten utan vinstsyfte. Behovet av denna möjlighet är påkallat eftersom den borgerliga politiken i praktiken är snävt inriktad på att vården ska utföras av vinstdrivande företag. Genom att särskilt förebehålla denna avknoppningsmöjlighet till icke vinstgivande alternativ stimuleras en i verklig mening större mångfald av vårdgivare.

Verksamheten vid akutsjukhusen bör i stor utsträckning hållas samman och avknoppning av verksamhet vid dessa är därför mindre lämpligt. Graden av komplexitet i vårdtjänsternas innehåll kräver ett stort mått av planering och samordning, vilket talar för att akutsjukhusen normalt bör drivas som sammanhållna enheter.

Det framlagda förslaget till värderingsprinciper vid avknoppning behöver omarbetas. Inte i något fall förefaller det lämpligt att det sammantagna värdet ska kunna summeras till endast värdet av de materiella tillgångarna. Det bör tydligt framgå att det alltid finns ett värde för själva rörelsen (varumärke m.m.) utöver det samlade värdet av de materiella tillgångarna.

Ärenden om avknoppning bör anses vara av sådan vikt att varje enskilt fall bör beslutas av landstingsstyrelsen, efter beredning i dess allmänna utskott. I fall av avknoppningar av verksamhet med särskild stor ekonomisk omslutning bör beslut i landstingsfullmäktige fordras.”

V-ledamoten reserverade sig:

”**Vänsterpartiet** föreslår landstingsstyrelsen besluta *att* återremittera förslaget för beredning i allmänna utskottet, i andra hand föreslå landstingsstyrelsen dels föreslå landstingsfullmäktige besluta, *att* inga avknoppningar ska ske av landstingets verksamheter, *att* om avknoppningar görs skall de underställas beslut av landstingsstyrelsen samt att avknoppning med särskilt stor ekonomisk omslutning skall underställas beslut av landstingsfullmäktige, dels för egen del besluta *att* om avknoppningar görs uppdra till landstingsdirektören att ta fram ett reviderat förslag till en värderingsmodell för avknoppad verksamhet samt återkomma till allmänna utskottet med förslaget för vidare beredning, *att* summan av värderingen inte i något fall ska kunna bli lika med endast värdet av de materiella tillgångarna, utan alltid överstiga detta genom ett därutöver fastställt värde för själva rörelsen (varumärket m.m.), *att* uppdra till landstingsdirektören att genomföra en juridisk utredning som belyser de juridiska konsekvenserna av det sätt som avknoppningar hanteras

I enlighet med instruktionerna till allmänna utskottet ska ärenden som rör avknoppningar, utmaningar och ersättningssystemen beredas av allmänna utskottet innan beslut fattas av landstingsstyrelsen och fullmäktige. Majoriteten väljer att frånga den instruktionen och överlämnar istället förslag till beslut direkt till landstingsstyrelsen och fullmäktige. Bredningsprocessen blir därmed inte fullständig.

Vi motsätter oss avknoppningar. Majoritetens budskap till landstingets personal är att enda sättet att utveckla verksamheten är avveckling och att lämna landstinget. Uppfattningen att privat verksamhet alltid är bättre än offentlig grundar alliansen i lösryckta påståenden som saknar grund i analyser och fakta.

LS 0712-1381

Vi är väl medvetna om att det krävs kraftfulla insatser från landstinget som arbetsgivare för att utveckla den egna verksamheten. Det finns absolut de av personalen som känner frustration och maktlöshet inför långa beslutsvägar och svårigheter att få gehör för nya idéer. Vi drar dock inte slutsatsen att lösningen är att uppmana personalen och avveckla sig själva och lämna landstinget. Därför har vi i budgeten för 2008 föreslagit att ett framtidskansli ska inrättas i landstinget vars främsta uppgift är att stödja den egna verksamheten och utveckling av nya idéer från den egna personalen.

Det mesta tyder på att omfattande privatiseringar kommer bli verklighet under alliansens styre och där avknoppningar kommer att utgöra ett av medlen för att sälja ut landstingets verksamheter.

I det läget är det viktigt att förslaget till värderingsprinciper vid avknoppning omarbetas. Inte i något fall av förefaller det lämpligt att det sammantagna värdet ska kunna summeras till endast värdet av de materiella tillgångarna. Det bör alltid framgå att det alltid finns ett värde för själva rörelsen (varumärke m.m. utöver det samlade värdet av de materiella tillgångarna.

Ärenden om avknoppning bör anses vara av sådan vikt att varje enskilt bör beslutas av landstingsstyrelsen, efter beredning i dess allmänna utskott. I fall av avknoppningar med särskild stor ekonomisk omslutning bör beslut i landstingsfullmäktige erfordras.

Sveriges kommuner och landsting har valt att tillsätta en utredning som tittar på juridiken och avknoppningar. Utredningen tillsattes efter avslöjandena om Tibblegymnasiet i Täby. Vi tycker det skulle vara bra om Stockholms läns landsting tog initiativ till en egen utredning som belyser de juridiska konsekvenserna, särskilt med tanke på att privatiseringspolitiken är särskilt omfattande i Stockholms läns landsting.”

Mp-ledamoten reserverade sig:

”**Miljöpartiet de gröna** föreslår landstingsstyrelsen dels föreslå landstingsfullmäktige besluta *att* avknoppningar kan övervägas inom områden utan auktorisering om minst 75 % av den anställda personalen ansöker om detta samt att den avknoppade verksamheten planeras att drivas i icke vinstdrivande syfte, *att* avknoppningar inom området med auktorisering av team enligt miljöpartiets Hälsoval Stockholm kan övervägas i de fall minst 75 % av personalen är eniga om detta, *att* personalgrupperna enligt ovan ges rätt att ansöka om utbildningsstöd för att utreda förutsättningarna för att bedriva verksamheten i egen regi, *att* avknoppning av verksamhet i normalfallet ej får ske vid akutsjukhusen, undantag kan medges för avgränsbara verksamheter efter särskilt

LS 0712-1381

övervägande och med tecknande av avtal om samverkan med sjukhuset, *att* beslut om avknoppning fattas av landstingsstyrelsen efter beredning i allmänna utskottet i varje enskilt fall efter att en konsekvensanalys tagits fram, *att* landstingsstyrelsen får i uppdrag att efter beredning i strategiska utskottet göra en samlad bedömning av helheten två gånger per år, dels för egen del besluta *att* uppdra till landstingsdirektören att ta fram en ett reviderat förslag till en värderingsmodell för avknoppad verksamhet samt återkomma till landstingsstyrelsen för beslut

Det är viktigt att vara öppen för inslag av privata entreprenörer i sjukvården men detta ska huvudsakligen gälla icke-vinstdrivande och idéburna organisationer, stiftelser, kooperativ eller företag där man i avtal reglerar hur överskott ska återinvesteras i verksamheten eller återgå till beställaren. Entreprenörskap och egenregi kan ha mycket att tillföra när det gäller effektiva arbetsprocesser och även bidra till mångfald och utveckling av vårdmetoder och specialanpassade 'vårdkulturer'.

Landstingsfullmäktige bör slå fast en ordning för avknoppning som tydligt klargör att avknoppning endast får ske om en kvalificerad majoritet, minst 75 % av personalen står bakom ansökan. Viktigt i sammanhanget är att alltid noga värdera både fördelar och nackdelar med en avknoppning jämfört med fortsatt landstingsdrift.

För områden med auktorisering av team enligt Hälsoval Stockholm är avknoppning mindre befogat. Om önskan finns hos enskilda att driva privat vårdverksamhet inom detta område finns ju möjligheten att ansöka om auktorisering. Om personalen ändå vill ansöka om avknoppning ska detta vara möjligt om minst 75 % i personalgruppen är ense om detta.

Det hör till samhällsansvaret att behålla akutsjukhusen i landstingets ägo och eventuella entreprenadlösningar/avknoppningar inom sjukhusen bör prövas noga i varje enskilt fall och vara i begränsad omfattning t.ex. viss laboratorieverksamhet, viss specialiserad rehabilitering eller annan avgränsad verksamhet som är särskilt lämpad att drivas i privat regi. I sådana fall ska samverkan med sjukhuset noga regleras i avtal.

Det framlagda förslaget till värderingsprinciper vid avknoppning behöver omarbetas. Inte i något fall förefaller det lämpligt att det sammantagna värdet ska kunna summeras till endast värdet av de materiella tillgångarna utan hänsyn till taget till 'varumärket'.

Avknoppning kan innebära att juridiska problem uppstår i relation till Lagen om Offentlig Upphandling. Därför ska regeringen uppvaktas så att LOU kan anpassas till vårdsektorns behov."

Ärendet och dess beredning

Landstingsfullmäktige har den 12 juni 2007 fattat beslut om ”Ökad mångfald av driftsformer inom hälso- och sjukvård och tandvård samt auktorisering och kundval inom primärvården”. I detta ärende framläggs förslag till hantering av avknoppningar inom områden utan respektive med auktorisering.

Landstingsdirektören har i tjänsteutlåtande den 11 december 2007 (bilaga) föreslagit landstingsstyrelsen *dels* föreslå landstingsfullmäktige besluta *att* avknoppningar inom områden utan auktorisering får ske

dels – under förutsättning av landstingsfullmäktiges beslut - för egen del besluta *att* delegera till allmänna utskottet att besluta om avknoppningar inom områden utan auktorisering i varje enskilt fall

dels för egen del besluta *att* avknoppningar inom områden med auktorisering får ske, *att* i övrigt godkänna förslag till hanteringsordning av avknoppningar enligt landstingsdirektörens utlåtande.

Bilaga

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande

Förvaltningens synpunkter

Definition

En avknoppning innebär att landstingsdriven verksamhet övergår i personalens regi för att drivas vidare med samma slags verksamhet. Initiativet kommer från personalen.

Auktorisation reglerar förhållandet mellan utförare och finansiär/beställare och innebär godkännande av utförare utifrån fastställda krav. Auktorisering inom hälso- och sjukvården sker genom ett särskilt förfarande inom Stockholms läns landsting. Hälso- och sjukvårdsnämnden, genom sjukvårdsutskotten, prövar och beslutar om ansökan om auktorisering. Beviljas auktorisering ska vårdgivaren teckna ett avtal med landstinget. Auktoriseringsförfarandet gäller oaktat driftsform av verksamhet.

Vårdvalsmodeller innebär att invånarna/patienterna ges möjlighet att fritt välja en av landstinget auktoriserad vårdgivare. Vårdgivaren får ersättning för vårdtjänsten enligt regler som landstinget fastställt. Vårdgivaren garanteras inte några volymer.

Legal aspekter

Lagregler om överlåtelse av tillgångar återfinns bl a i kommunallagen, konkurrenslagen och i EG-rätten. I dessa regleras t ex att överlåtelse av tillgångar inte får ske till underpris.

I detta ärende beskrivs värderingsprinciper som föreslås tillämpas. Dessa regler innebär att överlåtelser inte kommer att ske till underpris.

Värderingsprinciper

Det går att tillämpa olika principer för värdering av verksamheter vid en avyttring. Gemensamt är att en marknadsmässig värdering av de tillgångar som överlåts ska ske.

Förvaltningens förslag är att värdering i samband med avknoppning ska göras enligt följande principer, oaktat om avknoppning sker inom område med eller utan auktorisation.

Dels ska en marknadsmässig värdering av utrustning, inventarier och eventuellt varulager ske, dels ska en marknadsmässig värdering av rörelsen ske. Värdering av rörelsen innebär att värden som t ex goodwill, varumärke, underliggande avtal, kundstock beaktas. I områden med auktorisering och fri

etablering är dessa värden inte behäftade med något tydligt värde då systemet innebär att vårdgivare kan starta upp ny verksamhet under förutsättning att auktorisering erhållits. Mot den bakgrunden föreslås att det framtida beräknade resultatet om verksamheten skulle fortsätta drivas i egen regi används som grund för värdering av rörelsen.

Tillvägagångssättet innebär att två marknadsmässiga värden framtas. Ett värde avseende utrustning, inventarier och eventuellt varulager samt ett värde avseende själva rörelsen.

Utifrån detta görs en analys där samtliga konsekvenser och risker beaktas.

Avgörande för en verksamhets marknadsvärde är de risker och möjligheter som är förknippade med verksamheten och dess förutsättningar. Utöver företagandets generella risker och möjligheter, finns specifika förutsättningar för verksamheter vilka kan komma att avknoppas inom Stockholms läns landsting. T ex:

Fri etablering med auktorisation

Ett relativt stort antal potentiella vårdgivare har formell kompetens för auktorisation och detta i kombination med att områdena inte är investeringsintensiva medför att hindren för nyetableringar är relativt låga.

Stark koppling mellan nyckelpersoner i verksamheten och kunder

Patienterna listar sig hos läkaren eller mottagningen. Slutar läkaren sin anställning ska patienterna informeras om detta. Risken för att patienter då lämnar mottagningen kan bedömas vara hög och ökar om läkaren ifråga väljer att fortsätta bedriva verksamhet hos annan och därmed konkurrerande mottagning.

Full ersättning för listade patienter

För patienter som inte är listade får mottagningen endast besöksersättning. Dvs här finns en risk att ersättningen blir förhållandevis låg om patienterna inte är listade, dels finns en osäkerhet om antalet listade patienter samt dessas rörlighet.

Framtida utveckling

Framtida intäkter i form av volym och pris är oförutsägbara. Regelbokens villkor kan årligen komma att ändras. Osäkerhet om antal besök och vårdinnehåll som bl a påverkas av listningssystemet finns också.

Avtalsförhållande med landstinget

Framtida förutsättningar och flexibiliteten i avtalen är svårbedömda. Skall-kraven för åtagandena kan komma att förändras över tid.

LS 0712-1381

Verksamhetsövergång genom avknoppning

I de fall en verksamhet inte har optimal struktur, t ex vad beträffar lokal, personal kan det vid en verksamhetsövergång innebära en nackdel i jämförelse med en nystartad verksamhet.

Politiska beslut

De avknoppade verksamheterna är beroende av politiska beslut. Inom landstinget har den politiska majoriteten skiftat över tid. Detta innebär att förutsättningarna kan komma att ändras över tid på grund av politiska beslut.

Ovan nämnda faktorer innebär i värderingssammanhang en stor osäkerhet vilket i sin tur påverkar bedömningen av värdet på verksamheten negativt.

Branschen i sig karaktäriseras av tjänster som har en hög och uthållig efterfrågan. Däremot är värdet för ägarna till en enskild verksamhet svårt att bedöma p g a ovan beskrivna osäkerhetsfaktorer.

Det värde som konsekvensanalysen visar på är inte förhandlingsbart för parterna. Om rörelsens värde ligger i nivå med de materiella tillgångar som ingår i verksamheten anses inte något värde utöver detta föreligga.

Föreslagen marknadsvärderingsansats innebär att verksamhetsöverlåtelser sker enligt gällande lagstiftning.

De marknadsmässiga värderingarna görs av oberoende värderingsmän.

Hanteringsordning för avknoppning inom områden utan auktorisering

Intresseanmälan avseende avknoppning inom område utan auktorisering handläggs av utvecklingskansliet.

Intresseanmälan avseende avknoppning skickas till utvecklingskansliet som dels ger information till all berörd personal, dels erbjuder och arrangerar utbildningar samt tillhandahåller konsulter inför en eventuell avknoppning.

Avser ansökan om avknoppning verksamhet inom hälso- och sjukvård eller tandvård sker samråd med HSN-f och berörd sjukvårdsorganisation. Avser ansökan avknoppning av annan verksamhet som drivs av Stockholms läns landsting sker samråd med berörd verksamhet.

Bedömning av eventuella verksamhetsrelaterade konsekvenser med anledning av avknoppningsönskemål ska ske från berörd verksamhets styrelse eller motsvarande.

LS 0712-1381

Allmänna utskottet beslutar huruvida avknoppning ska tillstyrkas eller avstyrkas i varje enskilt fall.

Hanteringsordning för avknoppning inom områden *med* auktorisering

Landstingsstyrelsen har beslutat att avknoppningar inom områden med auktorisering får ske. Intresseanmälan avseende avknoppning inom område med auktorisering handläggs av utvecklingskansliet. Utvecklingskansliet ger information till all berörd personal, erbjuder och arrangerar utbildningar samt tillhandahåller konsulter inför en avknoppning.

För verksamheter vilka bedrivs inom kundvalssystem ankommer det på den avknoppande verksamheten att ansöka om *auktorisation* hos hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning (HSN-f), vilken bereder ärendet till berörd sjukvårdsstyrelse, vars utskott fattar beslut om auktorisering,

Den avlämnande verksamheten ska upprätta ett avtal om verksamhetsöverlåtelse med det nystartade företaget som ska ta över verksamheten. Avtalet ska reglera försäljning av inventarier, personalfrågor, journalhantering etc.

Den avknoppade verksamheten arbetar därefter enligt de villkor som gäller för verksamheten enligt auktoriseringsbeslutet.