

Förteckning över ärenden som anmäls för kännedom vid landstingsstyrelsens sammanträde den 29 januari 2013

- 1 Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 19 december 2012 om möjligheten att få ytterligare betalt för Serafens vårdcentral samt Åklagarmyndighetens beslut den 16 januari 2013 (bilagor)
LS 1204-0615

- 2 Sveriges Kommuners och Landstings beslut den 14 december 2012 om överenskommelse mellan staten och SKL

nr 14 om sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre 2013
LS 1212-1716

nr 15 om stöd till riktade insatser inom området psykisk ohälsa 2013
LS 1212-1717

nr 17 om en kvalitetssäker och effektiv sjukskrivningsprocess för 2013
LS 1212-1719

nr 18 om rehabiliteringsgaranti 2012
LS 1212-1720

nr 19 om fortsatta insatser för att förbättra patienters tillgänglighet till hälso- och sjukvård ("kömiljarden") 2013
LS 1212-1722

nr 20 om förbättrad patientsäkerhet 2013
LS 1212-1726

nr 21 om fortsatta insatser för att främja en mer jämlik hälso- och sjukvård 2013
LS 1212-1727

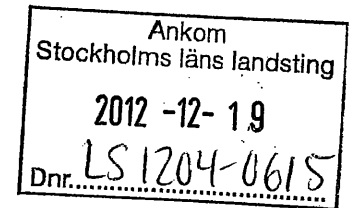
nr 22 om överenskommelse om vissa utvecklingsområden inom hälso- och sjukvården 2013
LS 1212-1728

- 3 Hälso- och sjukvårdsdirektörens svar den 6 december 2012 på Riksföreningens Osteoporotiker och Svenska osteoporossällskapets skrivelse den 18 oktober 2012 om frågor kring Nationella riktlinjerna för rörelseorganens sjukdomar beträffande osteoporos- benskörhet och hur de ska implementeras
LS 1210-1375

- 4 Datainspektionens beslut den 4 oktober 2012 om Beslut efter tillsyn enligt personuppgiftslagen (1998:204) – KBT-behandling via webben
LS 1212-1658

- 5 Patientnämndens beslut den 30 oktober 2012 om bristande sekretess på akutmottagning
LS 1212-1632

- 6 Socialdepartementets remiss den 30 november 2012 om Genomförande av ändringsdirektivet 2012/26/EU om säkerhetsövervakning av läkemedel
Ds 2012:56
LS 1212-1639

Landstingsstyrelsens
ordförande

Rokel I

Möjligheten att få ytterligare betalt för Serafens vårdcentral

Ärendebeskrivning

I ärendet återrapporteras landstingsstyrelsens ordförandes uppdrag att undersöka möjligheterna att få ytterligare betalt för Serafens vårdcentral.

Förvaltningens slutsatser

Sammanfattning

Det kan konstateras att beslut som berör förutsättningarna för avknoppning har prövats i kammarrätten och inte lett till upphävande av något beslut. EU kommissionen har inte heller funnit anledning att rikta kritik mot överlåtelsen. Fullmäktige beslutade under 2009 att inte genomföra överlåtelser genom så kallade avknoppningar. Sedan 2008 har landstinget infört vårdvalssystem där anslutning av vårdgivare sker enligt särskilda regler och lagstiftning. Hantverksdoktorn AB förvärvade år 2007 Serafens vårdcentral från landstinget, efter två objektiva och för marknaden sedvanliga värderingsmetoder, till ett pris i enlighet med gjorda marknadsvärderingar på sätt som landstingsfullmäktige tidigare beslutat. Vidare finns inte något som tyder på att värderingarna som genomfördes av utomstående parter inte var riktiga vid tidpunkten för överlåtelsen. Ett marknadsvärde kan inte bestämmas med exakthet utan bara uppskattas och varierar dessutom över tid. Avtalet med Hantverksdoktorn AB ger inte landstinget någon ensidig rätt att kräva ytterligare betalning eller frånträda avtalet. Landstinget har inte heller någon juridisk grund att kräva ytterligare ersättning från Capio Närsjukvård AB. Inget av bolagen har varit villiga att tillmötesgå landstingets begäran om ytterligare ersättning. Slutsatsen är därför att landstinget överlätit Serafens vårdcentral till ett värde, utifrån två vid tiden för överlåtelsen genomförda värderingar, som får anses avspegla Serafens marknadsmässiga värde vid tidpunkten för överlåtelsen och att det inte finns möjlighet att få ytterligare ersättning.

Uppdraget

Under 2012 såldes Hantverksdoktorn AB, som drev Serafen vårdcentral på Kungsholmen till Capio Närsjukvård AB. Hantverksdoktorn AB förvärvade 2007 vårdcentralen från landstinget som en s.k. avknoppning.

Mot bakgrund av att det framkommit uppgifter om att Hantverksdoktorn AB överlätits till Capio Närsjukvård AB för en köpesumma som väsentligt översteg köpeskillingen som Hantverksdoktorn AB betalade vid förvärvet av Serafen, har landstingsdirektören fått i uppdrag av landstingsstyrelsens ordförande att undersöka möjligheterna att få ytterligare betalt för Serafen.¹

Beslut rörande avknoppning och beslutsordning

Det är landstingets ansvar att se till att medborgare i alla delar av länet har tillgång till god vård och omsorg på lika villkor. Patientens inflytande och makt över vården är viktigt. Patienten ska ha rätt att välja läkare, vårdenhet samt ges inflytande över val av tidpunkt för behandlingen. Tillgängligheten och en ökad mångfald av vårdgivare bidrar till detta. För att åstadkomma detta fattade landstingsfullmäktige den 12 juni 2007 beslut för att skapa ökad mångfald av driftsformer inom hälso- och sjukvården genom auktorisering och kundval inom primärvården². I syfte att stärka patientens valmöjligheter, förbättra sjukvården och samtidigt ge personalen i sjukvården ett ökat inflytande beslutades också om en strategi för personal som vill överta landstingsdriven verksamhet och driva den i egen regi s.k. avknoppning. I beslutsunderlaget angavs särskilt att överlåtelsen ska följa gällande lagar och avtal angående verksamhetsövergång och att tillgångarna ska överlåtas till marknadsvärde.

I mars och juni 2008 fattade landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen ytterligare beslut om förutsättningarna för avknoppning.³ Enligt besluten kunde avknoppningar ske inom de områden av primärvården där landstinget infört auktorisationsförfarande (s.k. vårdval). Hanteringsordningen krävde oberoende marknadsmässiga värderingar av rörelsen och inventarierna som las till grund för bestämmandet av köpeskillingen. Landstinget och företaget som skulle ta över verksamheten hade att ingå ett avtal om verksamhetsöverlåtelse. Den avknoppade verksamheten arbetade därefter enligt de villkor som gäller för vårdvalet.

¹ Landstingsstyrelsens beslut den 22 maj 2012, Anmälan av skrivelse om uppdrag att undersöka möjligheten att få ytterligare betalt för Serafens vårdcentral, LS 1204-0615.

² Landstingsfullmäktiges beslut den 12 juni 2007, LS 0703-0289.

³ Landstingsfullmäktiges beslut den 11 mars 2008, LS 0712-1381 och landstingsstyrelsens beslut av den 3 juni 2008, LS 0804-0396

Statskontoret publicerade den 29 april 2008 en rapport om prissättning vid överlåtelse av kommunal verksamhet⁴. Slutsatsen i utredningen är att vid försäljning ska kommunen agera som vilken annan aktör som helst på en marknad och söka uppnå högsta pris. Att överlåta verksamheter genom avknoppning kom därmed att ifrågasättas. I avsaknad av auktoritativa uttalanden och med hänvisning till ett oklart rättsläge beslutade landstingsfullmäktige den 18 juni 2009⁵ att inte genomföra överlåtelser i form av avknoppning enligt tidigare hanteringsordning.

Överlåtelsen av Serafens vårdcentral

Den 15 januari 2007 inkom till landstinget en intresseanmälan från Hantverksdoktorn AB, ett bolag bildat av husläkarna vid Serafen, för att ta över verksamheten vid vårdcentralen såsom en avknoppning⁶. Den 20 december 2007 undertecknade landstinget och Hantverksdoktorn AB överlåtelseavtalet som innebar att verksamheten vid Serafen övergick till bolaget för en köpeskilling uppgående till 694 500 kr.⁷ Överlåtelsen omfattade Serafens verksamhet och till denna verksamhet tillhörande tillgångar, skulder, avtal, rättigheter och skyldigheter.

Värdering av Serafen

Landstingsfullmäktiges principiella beslut avseende avknoppningar krävde att överlåtelse av tillgångar skedde till marknadsvärde. Det innebar att två marknadsmässiga värderingar gjordes dels av hela rörelsen inkluderande immateriella värden såsom goodwill samt dels en marknadsmässig värdering av utrustning, inventarier och varulager.

En förordnad besiktningsman från Stockholms Handelskammare genomförde en besiktning av utrustning och inventarier av Serafen i november 2006. Värderingen genomfördes och var färdigställd i december 2006. Besiktningsmannen angav i värderingsintyget den 18 december 2007 att marknadsvärdet bedömdes till 470 000 kr plus minus 15 %⁸. Med marknadsvärde angavs att det är vad det kostar i den allmänna handeln att

⁴ Statskontorets rapport – Prissättning vid överlåtelse av offentlig verksamhet till kommunal personal (s.k. avknoppning) – kommunalrättsliga och EG/EU-rättsliga aspekter (2008/59-5)

⁵ Landstingsfullmäktiges beslut den 18 juni 2009 -Återremitterat ärende om överlåtelse av vårdcentral- med utgångspunkt från ansökan om avknoppning, LS 0905-0461.

⁶ Intresseanmälan avseende avknoppning Serafen, LS 0706-0686.

⁷ Överlåtelseavtalet mellan Stockholms läns landsting, Stockholms läns sjukvårdsområde och Hantverksdoktorn AB.

⁸ Värdering Husläkarmottagningen Serafen 1, av Stockholms Handelskammare förordnad besiktningsman, Järfälla den 18 december 2006.

köpa likvärdig lös egendom av samma slag och samma skick som den besiktigade. Till värderingsintyget fogades en inventarieförteckning och fotografier på utrustning.

Öhrlings PriceWaterhouseCoopers (PWC) genomförde en indikativ avkastningsvärdering av Serafen i december 2007 för att ge en uppskattning av det marknadsmässiga värdet på rörelsen. Rörelsens avkastning är en funktion av framtida resultat/kassaflöden som med bedömt avkastningskrav diskonteras till ett nuvärde. Avkastningsvärdet är i sin tur beroende av framtida tillväxttakt och resultatutveckling, avkastningskrav och risk, investeringsbehov, tidshorisont samt finansiell ställning och rörelsekapitalbehov. I värderingsintyget analyseras dessa förutsättningar särskilt vad gäller just verksamheten vid Serafen. Till grund för analysen lämnades information från landstinget bl.a. om resultaträkning för 2007, budget för 2007, prognos för tillkommande och tidigare ej fördelade kostnader 2008 samt kalkyl över Vårdval Stockholmsreformens effekt på intäkterna 2008.

Baserat på analysen beräknades värdet på rörelsen ligga i intervallet mellan 273 000 kr och 500 000 kr.⁹ Särskilt angavs att en avgörande faktor för utfallet av värdeberäkningen är att det finns ett finansieringsbehov om ca 2,9 miljoner kr under det första prognosåret kopplat till det ofinansierade rörelsekapitalbeloppet. Det beräknade indikativa avkastningsvärdet på rörelsen ansågs vara i nivå med inventariernas marknadsvärde.

Capio AB:s förvärv av Serafens vårdcentral

I enlighet med de villkor som gäller för vårdvalet och det avtal som Hantverksdoktorns AB har med landstinget meddelade Hantverksdoktor AB i december 2011 att en överlåtelse planerades att genomföras av samtliga aktier i bolaget till Capio Närsjukvård AB. En sedvanlig bedömning gjordes av anmälan varefter den godkändes i januari 2012. Prissumman på aktieöverlåtelsen är normalt en affärshemlighet mellan köpare och säljare och inte en angelägenhet eller en nödvändig information för landstinget för att bedöma om den nya ägare efterlever villkoren för att bedriva vård enligt vårdavtalet. Följaktligen har landstinget därför ingen rätt till information om villkoren i överlåtelseavtalet vad avser priset för överlåtelsen.

⁹ Indikativ avkastningsvärdering av rörelsen i Serafen, Öhrlings PriceWaterhouseCoopers, den 18 december 2007.

Överväganden

Uppdraget från landstingsstyrelsens ordförande var att undersöka möjligheterna att i efterhand få ytterligare betalt för Serafens vårdcentral mot bakgrund av uppgifter om att den vidaresålt efter avknoppningen till ett väsentligt högre belopp.

De juridiska möjligheterna att kräva mer betalt för vårdcentralen har utretts. Uppgifter har hämtats ur Hantverksdoktorn ABs årsredovisningar och landstingets utbetalade ersättning till bolaget. Därutöver har möten ägt rum med företrädare för Hantverksdoktorn AB samt Capio Närsjukvård AB. Nedan redovisas slutsatserna av detta.

Juridiska bedömningar

I den första delen som gäller de juridiska möjligheterna att få mer betalt för vårdcentralen övervägs huruvida överlåtelsen av Serafen utgör ett individuellt inriktat stöd i strid mot kommunallagen samt om överlåtelsen utgör ett olagligt statsstöd enligt EU-rätten. Därutöver behandlas möjligheterna för landstinget att säga upp överlåtelseavtalet eller kräva ytterligare ersättning enligt kontraktsrättsliga principer. Avslutningsvis berörs frågan om landstinget kan begära ersättning enligt skadeståndsrättsliga principer.

Kommunallagen och EU-rätten

I rättspraxis har det visat sig att domstolarna har möjligheten att upphäva ett beslut som innefattar en verksamhetsövergång av en kommunal eller landstingsägd verksamhet.

Domstolen har haft att ta ställning till om ett bolag köper en verksamhet som understiger marknadsvärdet innebär det att bolaget tagit emot ett individuellt riktat stöd. Ett sådant beslut strider nämligen mot 2 kap. 8 § kommunallagen (1991:900). Som exempel kan nämnas att Regeringsrätten underkände ett beslut av Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd i Stockholm att avknoppa Vantörs hemtjänst på grund av att det köpande bolaget hade ansetts förvärva en verksamhet till ett pris understigande marknadsvärdet. Beslutet innebar att bolaget hade tagit emot ett individuellt riktat stöd varför beslutet upphävdes¹⁰. I detta fall hade endast en värdering av inventarierna legat till grund för köpeskillingen.

Beslutet som låg till grund för undertecknandet av överlåtelseavtalet till Hantverksdoktorn AB överklagades till Kammarrätten i Stockholm.

¹⁰ RÅ 2010 ref. 100

Kammarrätten, som hade att ta ställning till beslutet om överlåtelseavtalet, fann att beslutet inte var av sådan karaktär att det går att laglighetspröva enligt kommunallagen.¹¹ Det gjordes ingen prövning av beslutet enligt 2 kap. 8 § kommunallagen dvs. om det innebar ett olagligt stöd till enskild som påstods.

EU-kommissionen har också tagit ställning till en anmälan om olagligt stöd. Anmälarna gjorde gällande att avknoppningar inom Stockholms läns landsting innebar ett olagligt statsstöd. Landstingsstyrelsen beslutade med anledning av detta att avge ett yttrande som redovisade de fattade besluten och villkoren för ett antal överlåtelser¹². Kommissionen beslutade dock den 4 april 2012 att det inte fanns tillräckliga skäl att närmare granska dessa avknoppningar, däribland försäljningen av Serafen.

Kontraktsrättsliga principer

Överlåtelseavtalet utgör ett civilrättsligt bindande avtal mellan landstinget och Hantverksdoktorn AB och parterna har redan fullgjort sina skyldigheter enligt överlåtelseavtalet. Det finns ingen rättslig grund för att ensidigt frånträda avtalet eller kräva återgång efter fullgörandet av avtalet. Överlåtelseavtalet innehåller inte heller några villkor som möjliggör eller påtvingar en omförhandling av köpeskillingen.

Om en avtalspart inser att motparten handlar under felaktiga förutsättningar (misstag) finns det en möjlighet att ogiltigförklara avtalet. Det finns dock inget som tyder på att det har förelegat något misstag vid avtalets ingående utifrån en avtalsrättslig bedömning.

Möjlighet saknas att åberopa ändrade förhållanden som grund för att ogiltigförklara avtalet. Enligt allmän avtalsrätt är huvudregeln att vardera avtalsparten själv bär risken för att den framtida händelseutvecklingen blir oförmånlig. Principen att avtal ska hållas - pacta sunt servanda - gäller.

Serafen har sålts vidare till Capio Närsjukvård AB sedan avknoppningen. För att få ytterligare betalning för Serafen krävs att Capio Närsjukvård AB eller Hantverksdoktorn AB samtycker till detta. Efter att landstinget kontaktat företrädare för Capio AB och Hantverksdoktorn ABs tidigare ägare står det klart att bolagen inte är villiga att betala en tilläggsköpeskillning i efterhand.

¹¹ Dom i mål nr 7982-08 den 12 mars 2010.

¹² Landstingsstyrelsen beslut den 22 september 2009, LS 0906-0548.

Skadeståndsrättsliga principer

Skadeståndsansättning på kontraktsrättslig grund förutsätter att överlåtelseavtalet innehåller uttryckliga ansvarsgrundande bestämmelser som berör den aktuella situationen. Överlåtelseavtalet saknar sådana bestämmelser. Eftersom det enligt 2 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) rör sig om en ekonomisk skada, ren förmögenhetsskada, är huvudregeln att en part måste ha gjort sig skyldig till en brottslig gärning för att skadestånd ska utgå. Grund för att erhålla skadestånd för ren förmögenhetsskada föreligger inte.

Verksamheten vid Serafens vårdcentral

Hantverksdoktorn ABs ersättning från landstinget har sedan övertagandet ökat men inte på ett anmärkningsvärt sätt. Inte heller redovisade resultat i de till Bolagsverket inlämnade årsredovisningar innehåller några uppgifter som leder till att verksamheten genererat för aktieägarna anmärkningsvärda överskott.

Hantverksdoktorn AB och Capiro AB

Vid kontakt med företrädare för säljarna av Hantverksdoktorn AB samt företrädare för styrelsen i Capiro Närsjukvård AB har det framkommit att företrädarna inte funnit något skäl att betala landstinget ytterligare än vad som erlagts vid respektive förvärv eller på annat sätt kompensera landstinget med anledning av de förvärv som gjorts. Hantverksdoktorn AB hänvisar till de värderingar som gjorts i samband med överlåtelsen. Capiro Närsjukvård AB informerar om att bolaget inför förvärvet nogsamt kontrollerat bolagets verksamhet och inte funnit något anmärkningsvärt och därvid betalat ett marknadsmässigt vederlag.

Slutsats

Beslut som berör förutsättningarna för avknoppning har prövats i kammarrätten och inte lett till upphävande av något beslut. EU-kommissionen har inte funnit anledning att genomföra en fördjupad granskning för att ifrågasätta överlåtelsen enligt EU-rättsliga principer. Några särskilt anmärkningsvärda förhållanden har inte framkommit vad gäller Hantverksdoktorn ABs verksamhet enligt avtalet med landstinget. Hantverksdoktorn AB har förvärvat Serafens vårdcentral från landstinget, efter två nogsamma objektiva och för marknaden sedvanliga värderingsmetoder, till ett pris i enlighet med gjorda marknadsvärderingar på sätt som landstingsfullmäktige beslutat. Vidare finns inte något som tyder på att värderingarna som genomfördes inte var riktiga vid tidpunkten för överlåtelsen. Ett marknadsvärde kan inte bestämmas med exakthet utan bara uppskattas. Avtalet med Hantverksdoktorn AB ger inte landstinget

ensidigt någon rätt att kräva ytterligare betalning eller frånträda avtalet. Landstinget har inte heller någon juridisk grund att kräva ytterligare ersättning från Capio Närsjukvård AB. Inget av bolagen har heller varit villiga att tillmötesgå landstingets begäran om ytterligare ersättning.


Följden av det ovan anförda innebär att landstinget överlätit Serafens vårdcentral grundat på två vid tiden för överlåtelsen uppskattade värderingar som får antas avspegla Serafens marknadsmässiga värde och att det inte finns möjlighet att få ytterligare ersättning.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

I den mån redovisningen av uppdraget innebär ekonomiska konsekvenser har det angivits ovan.

Miljökonsekvenser av beslutet

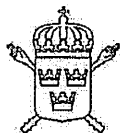
I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.



Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör



Anne Rundquist
Chefsjurist



ÅKLAGARMYNDIGHETEN
Riksenheten mot korruption
Chefsåklagare Alf Johansson

BESLUT
2013-01-16

Sida 1(1)
Handling 24
Ärende AM-11871-12
Handläggare 810-2

Ange dessa uppgifter vid kontakt med myndigheten

BROTT Trolöshet mot huvudman, grovt brott 2007-12-20
Id: 0104-K19-12|1, Ext ärendenr: 0104-K19-12

BESLUT Förundersökningen läggs ned
Skäl Det finns inte längre anledning att fullfölja förundersökningen.
23 kapitlet 4 § andra stycket rättegångsbalken

Motivering Se särskilt upprättad bilaga till beslutet.

Alf Johansson



Bilaga till beslut om nedläggande av förundersökningen

Inledning

Enligt uppgifter i anmälan och i media under vintern/våren 2012 uppgavs verksamheten i Stockholms Läns Landstings (SLL) vårdcentral Serafen i december 2007 ha överlåtits till ett pris om 694.500 kr oaktat beräkningar vid tiden för överlåtelsen utvisat att verksamheten skulle generera vinst med ca 2,5 mkr redan det första verksamhetsåret. Det uppgavs även att verksamheten efter fyra år vidareförsåls för 20 mkr.

Efter viss kompletterande informationsinhämtning inledde jag i maj 2012 förundersökning avseende grov trolöshet mot huvudman. Misstanken bestod i att någon med förtroendeställning att handha eller övervaka ekonomiska angelägenheter för SLL vid överlåtelse av Serafens Vårdcentral den 20 december 2007 missbrukat sin förtroendeställning varigenom landstinget skadats till följd av att överlåtelsen skett till underpris. Pga storleken på den misstänkta skadan bedömdes gärningen varit grov.

Omständigheter

2007-06-12 beslutade landstingsfullmäktige i SLL att öka mångfalden av driftsformer inom bl a primärvården genom ett program rubricerat "Ökad mångfald av driftsformer inom hälso- och sjukvård och tandvård samt auktorisering och kundval inom primärvården". Programmet innebar bl a, så vitt nu är av intresse, att personalen skulle kunna överta driften av vårdverksamhet som tidigare bedrivits av landstinget; sk avknoppning.

I ett tjänsteutlåtande 2007-03-08 från förvaltningen hade dessförinnan beskrivits hur sådan avknoppning lämpligen skulle gå till. Där i angavs bla att tillgångar skulle överlåtas till marknadsvärde.

Vårdcentralerna tillhörde organisatoriskt Stockholms Läns Sjukvårdsområde (SLSO). Ett utvecklingskansli inrättades med uppgift att administrera arbetet med avknoppningar. Utvecklingskansliet synes ha varit organiserat direkt under landstingsstyrelsen.

Efter beredning beslutade landstingsstyrelsen i december 2007 om en hanteringsordning för avknoppningar. Enligt hanteringsordningen skulle en marknadsmässig värdering göras av utrustning, inventarier samt varulager i verksamheter som skulle komma att avknoppas. Dessutom skulle en marknadsmässig värdering göras av rörelsen utifrån alternativet att drova verksamheten i egen regi varvid resultatbedömning utifrån kassaflödet pekades ut som en särskilt viktig värdemätare. Utvecklingskansliet erhöll ansvaret för att värderingarna kom till stånd samt att en konsekvensanalys genomfördes. Om rörelsens värde skulle visa sig vara i nivå med de materiella tillgångarna skulle det inte anses föreligga något värde därutöver. Det uppdrogs åt den avlämnade verksamheten (dvs SLSO) att svara för upprättandet av avtal.

I beredningsunderlaget, som togs fram av företrädare för utvecklingskansliet, inför landstingsstyrelsen beslut fanns tillgängligt synpunkter på värderingsfrågorna från både landstingsstyrelsens juridiska enhet som från advokatfirman Ramberg. Sammanfattningsvis ansåg juridiska enheten att de principer som gäller för värdering och överlåtelse på en konkurrensutsatt marknad även gäller för landstingsägd verksamhet varför en marknadsmässig värdering skulle läggas till grund för värderingen av överlåtna tillgångar, att även immateriella värden skulle beaktas samt att överlåtelse till underpris torde strida mot kommunallagens förbud mot stöd till enskild näringsidkare. Advokatfirman Ramberg, som ombetts yttra sig över juridiska enhetens PM, instämde i stort och pekade också på riskerna med att inte låta avknoppningar ske i enlighet med marknadsvärdet.

På begäran av företrädare för utvecklingskansliet inkom även revisionsfirman PwC med synpunkter på juridiska enhetens PM. PwC inriktade sig helt på rena värderingsfrågor. Med marknadsvärde i det av juridiska enheten beskrivna hänseendet avsågs, enligt PwC, "...det förväntade pris till vilket en överlåtelse av en verksamhet skulle ske på en öppen och oreglerad marknad mellan en rationell köpare, när ingen tvångssituation föreligger och båda parter har tillgång till likvärdig och relevant information". PwC pekade också på två huvudmetoder för att genomföra denna typ av värdering vilka bägge två som grund har en verksamhets förväntade framtida kassaflöde, finansiella ställning samt risksituation. Värdet av en verksamhet som övertas kan därvid, enligt PwC, vara högre i köparens miljö än i säljarens miljö till följd av att köparen kan ha större möjligheter till synergier, kostnadseffektiviseringar osv. Eftersom avknoppningar sker i en politisk miljö där det, enligt PwC, kan verka besvärande om en köpare upplevs göra en oproportionerligt god affär så kan affären villkoras på olika sätt. PwC pekar därvidlag bl a på möjligheterna till någon form av option vid vidareförsäljning.

I konsekvens med den beslutade hanteringsordningen beslutade styrelsen för SLSO i december 2007 i sin tur att till sjukvårdsdirektören delegera ansvaret för upprättande av avtal samt verkställighet.

Ansökan om avknoppning av vårdcentralen Serafen hade inkommit redan i slutet av 2006 men handläggningen av ärendet synes inte ha tagit egentlig fart förrän efter landstingets "policybeslut" 2007-06-12.

I slutet av 2007 erhöll PWC i uppdrag från utvecklingskansliet att utföra en sk "indikativ avkastningsvärdering" av verksamheten i Serafens vårdcentral. I en värdering daterad 2007-12-18 bedömer PWC värdet ligga i intervallet 273-500 tkr vilket man samtidigt anger är i nivå med det av SLL fastställda marknadsvärdet på inventarierna. Uppdraget var enligt PWC begränsat på sätt att

- De beräknat värdet baserat på prognoser om framtida kassaflöden som i allt väsentligt hade erhållits från SLL. En fullständig värdering skulle även ha innehållit en djupare analys av marknad, verksamhet, finansiell historik samt prognos.
- En fullständig värdering skulle även ha innehållit en analys av prissättningen av bolag med liknande verksamhet som Serafen
- De inte utfört någon granskning eller revision av det material och de uppgifter de erhöll från SLL.

Det underlag som PWC använde sig av fick de från SLSO via utvecklingskansliet. Utvecklingskansliet erhöll i sin tur i stor utsträckning underlaget, tex den överslagsberäkning avseende prognosticerat överskott för första verksamhetsåret (som omnämndes i anmälan), från SLSO. Om och i så fall i vilken utsträckning som underlaget från SLSO bearbetats ytterligare innan det överlämnats till PWC har inte gått att fastställa. PWC har emellertid, i enlighet med vald beräkningsmodell, gjort djupare analyser och använt sig av fler faktorer än vad tex den överslagsberäkning som gjordes vid SLSO innehöll.

Överlåtelsesavtal innehållande en köpeskillning om 694.500 kr tecknades 2012-12-20 av företrädare för SLSO. Enligt vad som framkommit i utredningen motsvarade köpeskillningen, med viss marginal, i stort sett marknadsvärderade inventarier och lager av olika slag.

Det framgår av utredningen att det i den politiska diskussionen inför beslut i ärendet framfördes kritik bestående i att överlåtelsen inte ansågs motsvara marknadsvärdet.

Straffrättslig reglering

Trolöshet mot huvudman kräver, såvitt nu är av intresse, för sin tillämpning att en person som pga sin förtroendeställning fått till uppgift att för någon annan sköta ekonomiska angelägenheter eller övervaka skötseln av sådana missbrukar förtroendeställningen och därigenom orsakar huvudmannen skada. Med skada avses ekonomisk skada varvid det är tillräckligt med beaktansvärd fara för

slutlig förlust. Det är inte tillräckligt att någon varit slarvig eller på något annat sätt oaktsam eller ens grovt oaktsam i utförandet av uppdraget. För straffbarhet krävs istället uppsåt i förhållande till samtliga ansvarsgrundade villkor (rekvisit).

Grunderna för kommunernas ekonomiska förvaltning återfinns i 8 kap kommunallagen. I 8 kap 1 § föreskrivs att kommuner skall ha en god ekonomisk hushållning. Det är fråga om en allmänt hållen målsättningsregel som inte ger någon egentlig ledning för vare sig en straffrättslig eller förvaltningsrättslig bedömning. Förvaltningsrättsligt kan emellertid "...inte uteslutas att en förvaltningsdomstol skulle kunna upphäva beslut som extremt avviker från vad som får betraktas som ett godtagbart ekonomisk handlande tex ifråga om fullmäktiges föreskrifter om risktagande med kommunal medelsplacering" (s. 478 *Kommunallagen Med kommentarer och praxis femte uppl 2011 SKL KommentusMedia*). Det torde förhålla sig på motsvarande sätt vid en straffrättslig skadebedömning. Ju mer konkretiserat ett beslut är desto större är möjligheten att kunna bedöma beslutets ekonomiska konsekvenser och därmed också dess eventuella skadebringande effekter – både förvaltningsrättsligt som straffrättsligt.

I 2 kap 8 § kommunallagen finns ett förbud mot otillbörligt gynnande av enskild näringsidkare. Om ett beslut är antastligt på den grunden ökar risken för att det samtidigt innebär en ekonomisk skada för kommunen.

Såväl kommunal som privat verksamhet skall utföras under lagarna. Straffrättsligt ansvar i kommunal verksamhet kan därför i princip göras gällande på motsvarande sätt som vid förvaltning för annans räkning inom tex näringslivet. Trolöshetsansvaret omfattar således även personer med förtroendeställning inom offentlig verksamhet. Det har därvidlag ingen betydelse om förtroendeställningen grundas på anställning, val eller på annat sätt. Det krävs emellertid någon form av självständig ställning innebärande mandat att kunna agera på huvudmannens vägnar (*se närmare Madeleine Leijonhufvud "Trolöshet mot huvudman" Nordstedts Juridik s.40 ff*). Förtroendevalda som fattat konkreta beslut om avknoppningar och tjänstemän som deltagit i beredning eller verkställighet av sådana beslut kan därför inta en förtroendeställning som omfattas av bestämmelsen om trolöshet mot huvudman.

Den egentlige huvudmannen för offentlig verksamhet är inte en fullmäktigeförsamling, nämnd, myndighetsledning eller liknande offentligt beslutsorgan. Skyddsobjektet är "det allmänna" innebärande att inte ens de högsta beslutande kommunala beslutsorganen har rätt "...att tillfoga det allmänna ekonomisk skada" (*Leijonhufvud "Trolöshet mot huvudman", Nordstedts Juridik s.105*). Det innebär i sin tur att det inte finns någon egentlig huvudman som med ansvarsbefriande verkan kan lämna tillåtelse till en

straffbar skadegörande handling riktad mot allmän egendom (*jfr även Cars "Mutbrott och korruptiv marknadsföring", tredje uppl Nordstedts Juridisk s. 88*).

Skada behöver inte föreligga om en till synes förlustbringande affär görs i syfte att skapa ett förhållande som på sikt är gynnsamt för företaget, tex underprissättning för att ta sig in på en marknad. På samma sätt kan det vara möjligt för kommuner att straffrättsligt, men kanske inte alltid förvaltningsrättsligt pga 2 kap 8 § KL, vid avknoppningar kortsiktigt ta vissa "förluster" i syfte att på längre sikt tex öka kostnadseffektiviteten, höja kvalitén på verksamheten eller för att skapa andra för kommuninnevånarna gynnsamma effekter. Om sådana eftersträvansvärda effekter kan uppnås utan en underprissättning så kan det emellertid vara straffrättsligt antastligt att ta en sådan förlust om den kunnat undvikas.

Oavsett hur det förhåller sig i den frågan så krävs det uppsåt till att den vidtagna åtgärden är till skada. Utgångspunkten för denna bedömning är vad som var känt vid tidpunkten för beslutet eller verkställigheten.

Bedömning

En person i förtroendeställning som uppsåtligen tex undervärderar verksamhet som skall överlätas, trots behov underlåter att förena en överlåtelse med villkor om framtida optioner vid vidareöverlåtelse, eller, till undvikande av korrekt värdering, underlåter införa konkurrerande anbud kan ådraga sig ansvar för trolöshet mot huvudman om skada kan bevisas och i så fall också kan visas omfattad av förtroendemannens uppsåt.

Utifrån de begränsningar samt det underlag och utgångspunkter som PWCs beräkningar vilar på så finns det ingen anledning tro annat än att deras analys vid tidpunkten för dess upprättande är korrekt. Det är möjligt att en än mer djupgående analys eller en annan beräkningsmodell hade givit ett annat utfall. Värdering är emellertid en bedömningsfråga som inrymmer ett antal frågeställningar av prognosticerande slag avseende tex kostnader och intäkter samt förekommande risker av annat, som i nu aktuellt fall bla politiskt, slag. Någon annan ingående värdering av verksamheten än PWCs förelåg, såvitt känt, inte vid tidpunkten för överlåtelsen.

Med anledning av vad jag ovan anført sammantaget med de inom landstinget i detta ärende oklara ansvarsförhållandena och splittrade beredningsarbete samt vad som var känt om de ekonomiska förutsättningarna i december 2007 anser jag mig inte kunna visa uppsåt hos någon med förtroendeställning. Ytterligare utredning, med avseende på tex skaderekvisitet, kan inte förväntas leda till någon annan bedömning varför jag lägger ner förundersökningen avseende grov trolöshet mot huvudman.

Riksenheten mot korruption

Beslut

Sida 6 (6)

Handling 26

Ärende AM-11871-12

Handläggare 810-2

Chefsåklagare Alf Johansson

2013-01-16

Det föreligger inte anledning att i övrigt misstänka brott.

Alf Johansson