



Policy för avknoppning av verksamhet

Sammanfattning

På uppdrag av förvaltningschefen har en policy för avknoppning av Barn- och utbildningsförvaltningens verksamheter tagits fram. Frågan har inte varit aktuell tidigare varför kompetens och riktlinjer inte etablerats inom förvaltningen. På senare tid har dock visst intresse visats för avknoppning ute i vår egen verksamhet varför det bedömts angeläget att snarast ta fram en policy för området.

Ärendets beredning

Barn- och utbildningsnämndens ekonomienhet har handlagt ärendet. På grund av mycket kort handläggningstid har inga synpunkter kunnat inhämtas från berörda verksamheter.

Ärendebeskrivning

I Nynäshamns kommun bedrivs merparten av skolverksamheterna och alla biblioteken, fritidsgårdarna och idrottshallarna i kommunal regi. Det finns för närvarande i kommunen endast en friskola och fem enskilda förskolor. Olika friskolekoncerner har dock på senare tid visat intresse för etablering i kommunen. Någon avknoppning av kommunal verksamhet inom nämndens område i Nynäshamn har såvitt känt inte förekommit tidigare. Frågan om avknoppning av verksamheter har vunnit insteg på det kommunala området i riket som helhet under senare år. Det kan finnas många olika skäl för avknoppning, t.ex. att öka valfriheten, mångfalden och konkurrensen inom ett välfärdsområde eller att stimulera entreprenörskap och produktutveckling¹. Inom näringslivet har avknoppning varit ett känt fenomen sedan länge². Ett visst intresse har på senare tid kunnat skönjas för frågan i vår egen verksamhet i kommunen. Mot denna bakgrund har förvaltningschefen initierat framtagandet av en policy för avknoppning av verksamhet.

Frågan om avknoppning har nyligen utretts rättsligt av Sveriges kommuner och landsting (SKL) och slutsatsen är att avknoppning av skolor är tillåten. Ett absolut grundkrav³ är att kommunen är beredd att medverka till ett huvudmannabyte. Frågan om det krävs upphandling eller inte vid avknoppning har diskuterats. När det är fråga om att lägga ut uppdrag till andra huvudmän gäller upphandlingslagens

¹ Prissättning vid överlåtelse av offentlig verksamhet till kommunal personal, Statskontoret 2008-04-29, dnr 2008/59-5, s. 7 samt Avknoppning inom vård och omsorg – upphandlingsrättsliga aspekter, Konkurrensverket, PM 2008-09-04, s. 1.

² Statskontoret dnr 2008/59-5, s. 7.

³ Avknoppningar – Vissa frågeställningar, Skolinspektionen, PM 2008-12-03, s. 1.

krav på upphandling. När det gäller skolområdet har SKL kommit fram till att avknoppning *utan upphandling* är möjlig eftersom kommunen inte ska vara huvudman för verksamheten⁴, det är ju som ovan nämnt ett huvudmannabyte det är frågan om. Kommunen ska i detta fall inte köpa någonting utan det är här fråga om lagenlig bidragsgivning till tillståndspliktig verksamhet⁵. Uppmärksammas bör att Skolinspektionen nyligen beslutat att stoppa alla avknoppningar inom skolan. Alla ansökningar som inkommit under 2008 har avslagits⁶. Motiven för avslag är att tillräcklig öppenhet inte iakttagits i anbudsförfarandet vid försäljning av egendom eller att egendom sålts under marknadspris⁷. Frågan är därför i hög grad omgärdad med frågetecken och fortsatt föremål för rättslig prövning.

Med *avknoppning* menas de situationer då en eller flera anställda eller före detta anställda startar ett företag genom vilket de skall driva samma verksamhet som de tidigare utfört som anställda och med samma personal. Skillnaden är att de nu bedriver verksamheten som självständiga företagare på (a) uppdrag av kommunen med ersättning för det utförda arbetet *eller* som (b) enskild verksamhet med bidrag från kommunen⁸. Kommunen erbjuder anställda i verksamheten att ta över driften och normalt också förvärva befintliga tillgångar⁹. Begreppet avknoppning saknar definition och rättslig betydelse¹⁰, men man kan enkelt säga att avknoppning är en form av privatisering av kommunal verksamhet¹¹.

När det är fråga om *uppdrag* är kommunen fortfarande huvudman för verksamheten gentemot dem som utnyttjar företagets tjänster. Kommunen köper helt enkelt en tjänst av en privat utförare. Detta innebär att en upphandling alltid ska genomföras. När det är fråga om *bidrag* till enskild verksamhet, t.ex. förskola eller skola, är det företaget som är huvudman för verksamheten. Kommunen köper alltså ingenting och upphandling blir därför aldrig aktuellt. Från avknoppning undantas myndighetsutövning och andra verksamheter som enligt lag inte kan konkurrensutsättas samt vissa strategiska ledningsfunktioner där Barn- och utbildningsnämnden bedömer det vara ett helhetsintresse för kommunen eller nämnden att dessa är kvar i egen regi.

Det som främst aktualiseras vid avknoppning utan upphandling är *försäljning* av kommunal egendom, såväl materiell som immateriell, samt *verksamhetsövergång* för personalen. I lagen om anställningsskydd (LAS) 6 b § regleras arbetstagarens rättigheter vid verksamhetsövergångar. Frågan uppkommer då om vilket pris som är det rätta. Den praktiska huvudproblematiken ligger i detta fall alltså i *värderingsfrågan*¹². Även frågan om prissättning vid överlåtelse av offentlig verksamhet till kommunal personal har nyligen utretts¹³ av Statskontoret. Den slutsats Statskontoret drar är att prissättning alltid ska ske till *marknadsvärdet*. Kommunen får alltså inte rikta ett erbjudande till de anställda. Kommunen är skyldig att

⁴ "Avknoppning" av skolor – juridiska aspekter, SKL 2008-01-28, bilaga 1, s.13.

⁵ "Avknoppning" av skolor – juridiska aspekter, SKL 2008-01-28, bilaga 1, s. 13.

⁶ www.sr.se/Stockholm/nyheter/artikel.asp?artikel=2669256

⁷ www.skolinspektionen.se/Nyheter/Nyheter/Viktigt-att-sakra-driften-pa-lang-sikt/

⁸ "Avknoppning" av skolor – juridiska aspekter, SKL 2008-01-28, bilaga 1, s. 1.

⁹ Avknoppningar – Vissa frågeställningar, Skolinspektionen, PM 2008-12-03, s. 1.

¹⁰ Statskontoret 2008/59-5, s. 3.

¹¹ Statskontoret 2008/59-5, s. 7.

¹² Statskontoret 2008/59-5, s. 3.

¹³ Statskontoret dnr 2008/59-5, s. 7.

agera så att högsta pris uppnås på den egendom som ska säljas. För att säkra att detta uppnås är det bästa sättet att låta en *oberoende värdering* ske av egendomen samt att därefter ta in *anbud* från olika intressenter.

I policyn ingår att Barn- och utbildningsnämnden ska främja möjligheterna till avknoppning inom den egna verksamheten. Detta ska ske i samråd med berörda brukare eller kunder så långt det är möjligt. Frågan om avknoppning av verksamhet kan lämpligen ingå som en del i budgetprocessen. Nämnden kan exempelvis i verksamhetsplanen redovisa vilka verksamheter som får avknoppas och vilka utbildnings- och informationsinsatser riktade mot den egna personalen som ska genomföras under året. Denna redovisning kan i sin tur grundas på en långsiktig *konkurrensutsättningsplan* för nämndens olika verksamheter för att bl.a. underlätta för externa intressenter att ta del av informationen.

Förvaltningens ståndpunkt

Om avknoppning av verksamheter skall främjas är det rimligt och lämpligt med en policy på området. En policy strukturerar arbetet och säkrar upp förfarandet. Alternativet är att informera om avknoppning vid behov och att bereda sådana ärenden i varje enskilt fall utan ett sammanhållet synsätt.

Arbetet med att implementera policyn är både strategiskt och operativt. Den strategiska delen av arbetet kan grundas på en konkurrensutsättningsplan och sker företrädesvis i budgetprocessen och verksamhetsplaneringen. De konkreta och nära förestående avknoppningsplanerna redovisas då i budgeten och verksamhetsplanen. Den operativa delen innebär att ta fram stöd för det konkreta arbetet med att handlägga inkomna avknoppningsärenden. Exempel på konkret stöd är en tydlig ansvarsfördelning, framtagande av rutiner, checklistor och åtgärdslistor, informationsmaterial, etablering av kontaktpersoner på andra förvaltningar samt rekommendation för texter i tjänsteutlåtanden etc. Det finns även många frågor om avknoppning av både enklare och svårare art som väcks när en policy etableras och som kräver ytterligare utredning. Det finns alltså anledning till fortsatt och fördjupat arbete med frågan. Ett sådant arbete inleds lämpligen så fort som möjligt efter att den nu pågående omorganisationen med centralisering av vissa stödfunktioner är genomförd.

Avknoppning av verksamheter kan vara komplicerade och resurskrävande och beröra olika aktörer. Inte minst berörs olika delar av kommunens egen organisation. Frågan om avknoppning är även nära knuten till upphandlingsreglerna. Sveriges kommuner och landsting (SKL) har nyligen utrett frågan¹⁴ och de rekommenderar en modell för avknoppning där *kommunfullmäktige* beslutar om policy. Huvudsyftet med detta är att säkra upp det rättsliga förfarandet samt att tillse att inte någon enskild individ eller grupp gynnas, t.ex. personalen i en skola. Detta aktualiserar frågan om inte en avknoppningspolicy bör antas för Nynäshamns kommun och knyts till arbetet med näringslivsfrågor och upphandlingar. Det ligger dock utanför nämndens befogenhet att besluta om detta, men bör på lämpligt sätt anhängiggöras i behörigt forum. I avvaktan på ett ställningstagande i frågan bör förvaltningens avknoppningspolicy förankras hos de delar av kommunen som är berörda, främst kommunstyrelseförvaltningen.

¹⁴ "Avknoppning" av skolor – juridiska aspekter, SKL 2008-01-28.

Ekonomiska konsekvenser

Avknoppningar ska stimulera konkurrens och mångfald inom nämndens verksamhetsområde och därigenom främja kostnadseffektivitet och valfrihet.

Bilaga

Bilaga 1 Policy för avknoppning av Barn- och utbildningsförvaltningens verksamhet

Förslag till beslut

Barn- och utbildningsförvaltningen föreslår barn- och utbildningsnämnden besluta.

1. Besluta att anta policyn för avknoppning av verksamhet.

Birgitta Dahlin
Barn- och utbildningschef

Michael Rosendahl
Handläggare