

UTREDNING OM BOLAGISERING AV KOMMUNAL VERKSAMHET INOM VÅRD- OCH OMSORGSNÄMNDENS VERKSAMHETSOMRÅDE

BAKGRUND

Vård och omsorgsförvaltningen har fått i uppdrag av Vård och omsorgsnämnden att med Höganäs kommun som modell, ta fram förslag på att bolagisera nämndens verksamheter i enlighet med vad Höganäs kommun har gjort samt att ta tillvara på de erfarenheter som är gjorda.

Parallellt fick kommundirektören i uppdrag att ta fram förslag på effektiviseringar och kostnadsbesparingar inom Bjuvs kommuns verksamheter. Som ett led i detta uppdrag föreslås att pröva möjligheten att bolagisera delar av Vård- och omsorgsförvaltningens verksamheter.

Denna utredning är således framtagen av vård och omsorgsförvaltningen tillsammans med kommunstyrelsens förvaltning.

De ekonomiska förutsättningarna för de kommande åren visar att verksamheterna inom äldreomsorgen står inför nya utmaningar. Det handlar både om ökade volymer inom hemtjänst, äldrevård, LSS-verksamhet men också ökad vårdtyngd. Utifrån det perspektivet måste Bjuvs kommun undersöka alternativ att effektivisera den kommunala organisationen med bibehållen kvalitet.

Bjuvs kommun har en övergripande ambition att ha nöjda brukare och en effektiv verksamhet. Utredningar från bland annat Ensolution visar att Bjuv har nöjda brukare men också effektiva kostnader för verksamheten. Utmaningen ligger framåt i de demografiska förändringarna med ökning av antalet äldre samt kompetensbristen. Det är av stor vikt att kontinuerligt ser över och utveckla verksamheterna till förändrade förutsättningar samt arbeta med kompetensförsörjningen.

Förvaltningen har tidigare år haft ekonomi i balans men för 2018 redovisar man ett underskott på ca 3 mnkr jämfört med budget och för 2019 visar prognosen för ett underskott på över 4 mnkr.

BOLAGISERING AV OFFENTLIG VERKSAMHET

Olika kommuner möter effektiviseringskrav på olika sätt. Bolagisering av kommunal verksamhet är något som har ökat de senaste åren för att möta de ökade kraven. Bolagisering innebär att en kommun gör om en del av sin verksamhet, exempelvis en förvaltning till aktiebolag där kommunen står som aktieägare.

Att bolagisera verksamheter är inget ovanligt för kommunerna i dagens samhälle. För viss kommunal verksamhet, som till karaktären är utförarverksamhet, kan det vara mer effektivt att driva verksamheten i kommunal bolagsform än som egen regi i förvaltningsform. I Sverige finns det idag drygt 1 800 kommunala bolag, stadigt ökande.

Enligt kommunallagen kan kommuner, landsting och regioner bilda företag, till vilka de kan överlåta kommunala angelägenheter. Kommunala bolag är således kommunal verksamhet fast i en annan organisationsform. Bjuvs kommun har idag två majoritetsägda bolag, det allmännyttiga bostadsbolaget AB Bjuvsbostäder och Bjuvs stadsnät AB samt tre delägda

bolag, avfallsbolaget Nordvästra Skånes Renhållningsbolag, NSR AB, Nordvästra Skånes vatten och avlopp, NSVA AB, samt Sydsvatten AB.

De flesta kommunala bolag utgörs av allmännyttiga bostadsföretag, följt av elbolag samt vatten- och värmeförsörjningsbolag. Under senare år har dock bolagisering av verksamhet inom social omsorg och sjukvård ökat. Det kommunala bolaget Solom AB i Sollentuna kommun är ett exempel på bolagisering av verksamhet som styrs av Socialtjänstlagen (SoL), ett annat närliggande exempel är Höganäs kommun som bolagiserade merparten av sin verksamhet inom socialtjänsten 2017. Andra exempel på bolagisering är Södertälje sjukhus, Södersjukhuset, Folk tandvården i Gävle, m.fl.

Mot denna bakgrund vill Bjuvs kommunfullmäktige utreda möjligheterna till att bolagisera vissa delar av kommunens verksamheter, däribland delar av vård- och omsorgsverksamheten, förutom myndighetsutövning, för att se vilken organisationsform som är lämpligast för respektive verksamhetsområde. När det gäller socialtjänstverksamhet blir myndighetsutövning kvar i vård och omsorgsnämnden och i förvaltningsform, eftersom en kommun inte kan avhända sig myndighetsutövning.

KONSEKVENSER UR ETT VERKSAMHETSSTYRNINGSPEKTRIV

Kommunallagen reglerar villkoren för kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform. Enligt kommunallagen måste kommunfullmäktige i det helägda bolaget:

- fastställa ändamålet med verksamheten och se till att ändamålet och de kommunala befogenheterna anges i bolagsordningen och ägardirektiv,
- utse samtliga styrelseledamöter och minst en lekmannarevisor/revisor,
- se till att fullmäktige får ta ställning innan beslut av principiell beskaffenhet fattas,
- se till att företaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

Tanken är att kommunen, genom vård- och omsorgsnämnden, blir beställare och köper den verksamhet som idag utförs i egen regi från det nybildade bolaget. Enligt LOU ska inköp upphandlas och konkurrensutsättas. Det finns dock ett undantag från LOU när det gäller kommunens köp av tjänster från egna bolag, det krävs att det s.k. Tekalkriterierna är uppfyllda för att undantaget ska gälla.

För att kommunen ska kunna åberopa Tekal-undantaget krävs:

- att kommunen har kontroll över bolaget.
- att bolagets verksamhet till huvudsaklig del riktar sig till kommunen

Genom att se till att det bolaget uppfyller Tekal-undantaget kan kommunen ingå avtal med bolaget utan upphandling.

Praxis innebär att begreppet att rikta sin verksamhet till huvudsaklig del motsvarar 80 procent av sin omsättning, dvs. att bolaget kan rikta sig till andra aktörer med upptill 19,99 procent av sin omsättning och fortfarande vara undantagna LOU reglerna enligt Tekalkriterierna.

Verksamheterna inom tillståndspliktiga områden, som det kommunala bolaget kommer att bedriva, måste godkännas av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att få tillstånd att bedriva omsorgsverksamhet. IVO är en statlig myndighet som sorterar under Socialdepartementet. Det innebär en viss meradministration för att kunna lämna underlag för ansökan, men det kan också ses som en kvalitetskontroll av den bedrivna verksamheten. Det är samma regelverk som gäller för den kommunala verksamheten, men som kommun behöver man inte ansöka om tillstånd. IVO gör både anmälda och oanmälda besök i verksamheterna för att kontrollera den bedrivna verksamheten. Genom ansökningsförfarandet får man ett kvitto

på att den egna verksamheten uppfyller kraven och också en möjlighet att rätta till det som inte lever upp till kraven.

Det huvudsakliga ändamålet med bolagets verksamhet ska vara att erbjuda vård och omsorg inom Bjuvs kommun. Det är fortfarande Bjuvs kommun via vård- och omsorgsnämnden som är beställaren gentemot bolaget och därigenom är det fortfarande nämnden som fastställer kvalitén i verksamheten samt den ekonomiska ersättningen till bolaget. Förhållandet kan likställas ett köp och säljverksamhet eller beställar- och utförarverksamhet där vård- och omsorgsnämnden är beställaren och det kommunala bolaget utföraren.

Ett nytt kommunalt bolag kräver också en viss administration. För att minimera uppkomsten av administrativa kostnader är det av stor vikt att samordning mellan bolaget och kommunen sker på en mängd olika områden på samma sätt som idag när verksamheten bedrivs i förvaltningsform. Det handlar om faktura- och lönehantering, övergripande funktioner inom HR- och ekonomi, företagshälsovård, upphandling, juridik, telefonväxel och datanät, revisionstjänster, marknadsföring, med flera.

Kommunen har fastställt övergripande policys som gäller generellt för kommunens verksamheter. Som exempel kan nämnas kommunens vision och övergripande mål samt upphandlings-, personal- och löne-, miljö-, jämställdhet, kommunikation samt IT-policy. Dessa är policys som också bör gälla all kommunal verksamhet oavsett organisationsform.

Det finns ett antal studier som analyserat de positiva och negativa aspekterna av bolagisering av kommunal verksamhet utifrån deras erfarenheter. Tabellen nedan presenterar några av de positiva- och negativa aspekterna som lyfts fram.

Materialet är hämtat från Lisa Lundstedt & Sara Lundgren "Bolagisering av kommunal verksamhet- Centrala faktorer samt positiva och negativa aspekter utifrån ett situationssynsätt" Luleå universitet 2012 samt Lina Larsson "Varför driver kommuner bolag? - en jämförande fallstudie kring bolagisering av kommunal verksamhet" Göteborgs Universitet, 2012.

Positiva aspekter med bolagisering	Negativa aspekter med bolagisering
<ul style="list-style-type: none">• Snabbare beslutsvägar• Större frihet• Fattar egna beslut• Mer lojala förtroendevalda som talar för verksamheten• Tydligt och dedikerat uppdrag• Tydlig avgränsning• Ej ansvar för både verksamheten och tillsynsrollen• Resultatkrav• Större utveckling och initiativförmåga i organisationen• Definierad verksamhet• Bolagsstyrelsen har ett personligt ansvar	<ul style="list-style-type: none">• Affärsmässigheten kan gå för långt• Förlora koncerntänkt• Risk för minskad insyn• Lägre volymer att fördela kommunens overheadkostnader på

De fördelar med bolagisering som framkommer är främst att verksamheten och uppdraget tydliggörs och blir mer dedikerat. Detta eftersom fokus i ett bolag riktas specifikt till dess verksamhet medan det i en förvaltning diskuteras i ett bredare och mer allmänt spektrum. I ett kommunalt bolag finns som tidigare nämnts bolagsordning och ägardirektiv vilket i många fall ökar tydligheten inom ett bolag jämfört med en förvaltning. Negativa aspekter med bolagisering som studierna pekar på är fokuseringen på affärsmässighet och att denna kan lätt gå för långt vid avsaknad av tydliga resultatkrav från kommunens sida.

Ett av huvudargumenten för bolagisering av kommunal verksamhet är att öka effektiviteten. Kortare och snabbare beslutsvägar samt tydligare uppdrag kan leda till en viss effektivisering av verksamheten. Empiriska erfarenheter visar dock att effektiviteten inte ytterst beror på vilken organisationsform som verksamheten bedrivs i utan att det beror huvudsakligen på ledningen inom verksamheten samt vilka individer som arbetar där.

Risken för minskad insyn med en bolagisering har avsevärt minskat nu i och med att kommunallagen numera ålägger kommunfullmäktige att se till att företaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

BOLAGISERING OCH ÖVERFÖRING AV PERSONAL

Om den tidigare kommunala verksamheten ska bedrivas i ett kommunalt bolag krävs att personalen erbjuds övergång till det nybildade bolaget. Denna övergång måste genomföras i samråd med de fackliga organisationerna. En viktig pusselbit är att personalens anställningsförmåner, som lön, pensionsrätt och anställningstrygghet, tryggas i det nyskapade bolaget.

Om kommunen önskar bolagisera en del av den kommunala verksamheten är detta reglerat i Las § 6 B Verksamhetsövergång. Personalen måste erbjudas anställning i det nya bolaget. Det gäller för fast anställda och anställda för viss tid samt i vissa fall även timanställda.

Lämpligen organiseras det nya bolaget i arbetsgivarorganisationen Sobona. Sobona och SKL har likalydande kollektivavtal. Det innebär att de anställda får oförändrade anställningsvillkor.

Inarbetad och sparad semester överförs till det nya bolaget. De anställda tar med sig sin sparade semester in i det nya bolaget.

Kommunen ansvarar själv för de pensioner som är inarbetade i kommunen. Bolaget ansvarar för den nya pensionen som inarbetas i bolaget.

Exempel på kommuner eller landsting som genomfört bolagisering av verksamhet:

- Sollentuna kommun, AB Solom
- Höganäs kommun, Höganäs Omsorg AB
- Södertälje sjukhus
- Södersjukhuset
- Danderyds sjukhus
- S.t Eriks sjukhus (Stockholm)
- Folktandvården i Stockholm
- Folktandvården i Gävle

EKONOMISKA KONSEKVENSER

Erfarenheter från bolagisering av social verksamhet i Sollentuna kommun och Höganäs kommun pekar på att i och med bolagiseringen får den kommunala verksamheten samma regler för moms som de privata alternativen och därmed möjlighet att konkurrera på samma ekonomiska villkor, vilket gör att verksamheten kan få pengar över till satsningar, till exempel utveckling av verksamheten och vidareutbildning av personalen.

Mot bakgrund av ovanstående är det av intresse hur momsreglerna skulle påverka utrymmet för verksamheten vid en bolagisering.

MOMSSYSTEMET OCH KOMMUNKONTOSYSTEMET MED SÄRSKILD MOMSERSÄTTNING

Kommuner är skyldiga att efterleva det ordinära momsregelverket vilket innebär att momspliktiga omsättningar till externa kunder medför skyldighet att påföra moms. Samtidigt erhåller den verksamhet som omsätter skattepliktiga tjänster och varor rätt att återsöka den ingående moms som är hänförlig till de omsatta momspliktiga tjänsterna eller varorna.

De sedvanligaste typerna av momspliktiga tjänster är VA-tjänster, renhållning och leverans av energi i olika former. Vissa serveringstjänster omfattas också av momsregelverket. Den momspliktiga verksamheten redovisar en kommun i form av att avlämnar momsdeklarationer löpande.

Skattereformen 1991 innebar att momsbeskattningen av främst tjänster vidgades samt att skattesatsen höjdes. För att kompensera eller rättare sagt eliminera kostnadsökning för kommunal egenregiverksamhet för verksamheter som inte omfattas av momsplikt, såsom sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning infördes en generella återsökningsrätt för kommuner att i ett separat system, det s.k. kommunkontosystemet återsöka moms som kommunal verksamhet ådrog sig när de utförde sina uppdrag.

Omsättningen av tjänster såsom sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning är undantagna momsskyldighet. För dessa verksamheter ska kommunen således inte debitera någon utgående moms på det pris eller den avgift som konsumenten betalar till kommunen.

För att möjliggöra för privata entreprenörer att omsätta momsfria tjänster till kommuner kompletterades kommunkontosystemet samtidigt med ett särskilt regelverk för momsersättning vid externt köp av momsfria tjänster. Kommuner som gjorde upphandling av en verksamhet eller bidrag till näringsidkare eller ideell organisation inom sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning och hyra av lokal för särskilt boende tillerkändes en rätt att återsöka en särskild ersättning för att kompensera/eliminera den merkostnader den privata tillhandahållaren har i form av ej avdragsgill moms på förvärv i den omsatta tjänsten till kommunen. Tanken är att den särskilda ersättningen ska neutralisera den kostnadseffekt för momskostnader som privata entreprenörer har när de utför sina tjänster. Den särskilda momsersättningen är schablonberäknad.

Kommunerna får särskild momsersättning för:

- köp av verksamhet inom sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning
- bidrag till näringsidkare inom sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning
- hyra av lokaler för särskilt boende.

AVDRAGSBEGRÄNSNINGAR I KOMMUNKONTOSYSTEMET

Det finns några absoluta avdragsförbud i kommunkontosystemet som har sin motsvarighet i momslagen. Det är främst ett avdragsförbud avseende stadigvarande bostad, samt inköp av personbil.

Som stadigvarande bostad räknas dock inte nedanstående angivna särskilda boende vilket medför rätt för en kommun att återsöka moms på investeringar och driftkostnader på egna lokaler eller återsöka den särskilda ersättningen vid förhyrning av nedanstående lokaler.

- särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor och människor med funktionshinder enligt 5 kap. 5 § 2 st. och 7 § 3 st. socialtjänstlagen SoL(2001:453)
- boende enligt 9 § p. 8 och 9 lagen LSS (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
- Hem för vård eller boende och stödboende som anges i 6 kap.2§ SoL (gäller från och med den 1 januari 2017)

En dom i högsta förvaltningsdomstolen har klargjort att kommuner är berättigade till särskild ersättning för utbetalningar till allmännyttiga föreningar, ideella föreningar och registrerade trossamfund, förutsatt att föreningen eller trossamfund utför socialt omsorgsarbete.

Kommunen kan inte erhålla den särskilda ersättning om kommunen hyr en fastighet som är upplåten av staten, en kommun, ett landsting, ett kommunalförbund, ett beställarförbund eller ett samordningsförbund. Förklaringen till detta är ju att dessa organisationer har avdragsrätt för momskostnader i sin verksamhet och momsen är redan korrigerad.

Särskild momsersättning beräknas schablonmässigt. Det finns två alternativ för att beräkna ersättningen:

- 1) 6 procent av den kostnad som ger rätt till ersättning
- 2) 18 procent av lokalkostnaden och 5 procent av resterande kostnad

Alternativ 1 får alltid användas. För att alternativ 2 ska få användas krävs det kostnaden för lokalhyran kan fastställas.

TILLÄMPNING AV SÄRSKILD MOMSERSÄTTNING

Om man inom socialtjänstområdet anlitar t.ex. ett privat behandlingshem för narkomanvård är regelverket för särskild ersättning tillämpligt. På samma sätt är det om kommunen lämnar bidrag till t.ex. Länkarna eller någon annan förening som bedriver socialt omsorgsarbete. Bidragen syftar till att förebygga eller hjälpa utsatta människor, varför det innefattas i det sociala omsorgsbegreppet.

Låter ett socialkontor sina klienter gå i speciell terapi och kommunerna betalar läkaren/terapeuten så föreligger rätt till särskild ersättning. Om däremot kommunerna utger ett kontantbidrag till klienter, som disponerar pengarna för egna utlägg så har inte kommunen utan klienten köpt sjukvårdstjänsten, varför det finns ingen rätt till särskild ersättning. Erhåller en vårdbehövande peng för egen disposition till t ex nya tänder, så har inte kommunen rätt till

särskild ersättning. Om kommunen däremot upphandlar och betalar privatpraktiserande tandläkare så har man rätt till särskild ersättning.

Exempel på sådana externa bidrag eller köp av tjänster där särskild ersättning kommer ifråga är följande:

- HVB-hem
- Icke kommunala vårdboende
- Föräldrakooperativa daghem
- Icke kommunala daghem
- Icke kommunala förskolor
- Icke kommunala skolor
- Köpta utbildningstjänster
- Alkoholistvård
- Narkomanvård
- Sjukvård
 - Privatläkare
 - Privatsjukhus
 - Sjukgymnastik
 - Kontroll och analyser av prover som ett led i sjukvård
 - Konvalescenthem
- Tandvård
 - Privatpraktiserande tandläkare
 - Tandhygienist
 - Inköp av dentaltekniska produkter från tandtekniker
- Bidrag eller ersättning till allmännyttiga ideella föreningar, registrerade trossamfund som utför socialt omsorgsarbete.

Ersättning till fosterhem eller familjedaghem ger inte rätt till särskild ersättning, eftersom dessa är anställda eller uppdragstagare.

Den särskilda momsersättningen tar sikte på när kommunen köper hela verksamhetstjänster . d.v.s momsfria tjänster. Det går inte att få särskild momsersättning då kommunen hyr in personal från bemanningsföretag t.ex. inom serviceboende. Ett tillhandahållande där man hyr in personal omfattas av momsplikt. Den moms bärande fakturan på en sådan köpt tjänst kan en kommun återsöka i kommunkontosystemet.

Om det skulle uppstå felaktigheter vid ansökan till kommunkontosystemet och särskild momsersättning, är detta fel till skillnad från affärsmomssystemet, ingen skatt. Eftersom kommunkontosystemet inte är en skatt kan inte kommunerna då det uppstår felaktigheter ådömas straffavgift.

Om kommunen skulle lägga över verksamheten för hemtjänst, kommunens vårdboende, LSS-verksamhet i ett nybildat kommunalt aktiebolag skulle det innebära att kommunen via Vård- och omsorgsnämnden köper dessa tjänster från självständiga utförare. Därmed skulle reglerna om särskild momsersättning vara tillämpliga. Kommunen skulle således kunna erhålla särskild momsersättning på hela den köpta tjänsten till skillnad från idag då kommunen enbart får avdragsrätt för den ingående moms som ingår i den egna utförda tjänsten. Beräkningar visar att skillnaden skulle uppgå till cirka 10-11 mnkr per år i ökad särskild momsersättning. Beräkningen är bifogad som en bilaga till denna skrivelse. Beräkningen är baserad på 2018 års kostnadsnivå.

Det bör noteras att verksamhet som bedrivs i ett kommunalt aktiebolag utförs av en fristående näringsidkare varvid regelverket med särskild momsersättning blir tillämbart. Bedrivs verksamheten i gemensam nämnd eller kommunalförbund är inte reglerna om särskild momsersättning tillämpliga eftersom en gemensam nämnd eller kommunalförbund är att likställa med kommun och kan därför lyfta ingående moms i kommunkontosystemet precis som kommunerna.

Det har gjorts en statlig utredning om särskild momsersättning SOU 2015:93. Syftet med utredningen var att undersöka procentsatserna i särskild momsersättning. Utredningen lämnade ett förslag till att sänka ersättningsnivåerna från 6 procent till 5 procent respektive från 5 och 18 procent till 3 och 16 procent. Utredningen föreslog inga förändringar i själva systemet som sådant. Ersättningsnivåerna ligger idag kvar på oförändrad nivå.

Tilläggas bör att från och med 1 juli 2019 har en skärpt regeltolkning gjorts av SKV till följd av ett antal rättsfall där domstolar ansett att uthyrning/tillhandahållande av vårdpersonal i ökad omfattning är momspliktiga omsättningar som ska beskattas med 25 %. Denna merkostnad drabbas inte en kommun direkt av eftersom momsen är återsökningsgill i kommunkontosystemet. Privata vårdutförare kommer däremot att direkt drabbas av kostnadsökningar. I nedanstående avsnitt redogörs för den nya regeltolkningen

MOMSPLIKT FÖR BEMANNINGSFÖRETAGS UTHYRNING AV VÅRDPERSONAL

En högst aktuell fråga inom vård och omsorg just nu är moms eller inte moms på vissa bemanningstjänster. Efter att Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) i en dom klargjort att uthyrning av personal är momspliktigt och ej momsfri vård har Skatteverket tolkat domen i ett ställningstagande.

Bakgrunden är att det i juni 2018 kom en dom från HFD som innebär en förändring kring hur uthyrning av legitimerad vårdpersonal som utför sjukvård ska hanteras vad gäller moms. HFD kom i domen fram till att ett bemanningsföretags uthyrning av personal är momspliktigt och ej momsfri vård. Därefter tolkade Skatteverket domen och redogjorde i ett ställningstagande under hösten 2018 att uthyrning av personal är momspliktigt då en sådan tjänst inte kan utgöra vård.

Skatteverket menar att en vårdtjänst är momsfri då säljaren tillhandahåller vården under eget ansvar och själv driver den mottagning som tillhandahåller vården till patienten. Om så inte är fallet ska den som hyr ut vårdpersonal, även om det är sjukvård som ska utföras, anses sälja en momspliktig bemanningstjänst.

Det är viktigt att notera att det handlar om ny praxis och tolkning av momsreglerna och inte om nya regler i momslagen.

Kommunerna påverkas inte av nämnvärt av den nya tolkningen eftersom när kommunen köper tjänster, eller varor, som är momspliktig får kommunerna tillbaka hela momsbeloppet via det s.k. Ludvikasystemet, kommunkontosystemet för moms. När kommunen köper tjänster som inte är momspliktiga får man istället en prisreducering, för att uppnå konkurrensneutralitet, via den särskilda momsersättningen.

Däremot kan vissa tjänster som bolag som bedriver vård- och omsorgsverksamhet komma att bli momspliktiga enligt den nya tolkningen.

Frågan är då vilka verksamheter som kan komma att betraktas momspliktiga enligt skatteverkets nya tolkning, som börjar tillämpas från den 1 juli 2019.

Den nya tolkningen för huruvida tjänsten är undantagen från momsplikt, enligt Skatteverket, innebär att en bedömning ska ske om säljaren som tillhandahåller tjänsten är ett offentlighetsligt organ eller en erkänd aktör av social karaktär. Vid bedömningen av om det är en erkänd aktör av social karaktär ska hänsyn tas till om det finns en offentlighetslig

anknytning och om kostnaderna för verksamheten till stor del finansieras av det allmänna. Säljarens verksamhet ska ha ett socialt ändamål.

Social omsorg är, som tidigare nämnts, undantaget från momsplikt. Barnomsorg, äldreomsorg, stöd och service till vissa funktionshindrade och annan jämförlig omsorg anses vara social omsorg om den bedrivs på ett sätt som motsvarar sådan social omsorg som en kommun eller staten ansvarar för enligt offentligrättslig lagstiftning. Med "ansvarar för" avses både sådan omsorg som en kommun eller staten är skyldig att tillhandahålla och sådan omsorg som en kommun eller staten enligt offentligrättslig reglering har möjlighet att tillhandahålla.

Hemtjänst är ett exempel på en tjänst som kommunen ansvarar för enligt socialtjänstlagen. En hemtjänst innefattar både omsorgs- och servicetjänster. Omsorgstjänster som ingår i hemtjänst är sådana tjänster som är av social karaktär. Med omsorgstjänster avses de insatser som behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov såsom exempelvis personlig hygien, social samvaro m.m. Servicetjänsterna kan t.ex. vara städning, tvätt, matlagning, inköp, d.v.s. tjänster som när de tillhandahålls separat inte är av social karaktär.

Om omsorgs- och servicetjänster erbjuds gemensamt är tjänsten, hemtjänsten, av social karaktär. Om en aktör, som normalt erbjuder sådan hemtjänst som utgör social omsorg till en kommun, tillhandahåller endast servicetjänster till enskilda brukare i kommunen anses även dessa tjänster som tjänster av social karaktär. Det avgörande är att aktören enligt avtalet med kommunen erbjuder både omsorgs- och servicetjänster.

Att enskilda brukare i kommunen endast erhåller servicetjänster av aktören medför ingen ändring utan bedömningen om det är tjänster av social karaktär görs utifrån aktörens tjänster enligt avtalet med kommunen. Detta påverkas inte av en eventuell uppdelning vid faktureringen.

Undantaget från momsplikt för social omsorg gäller oavsett om omsorgen tillhandahålls i en offentlig eller privat verksamhet. Staten eller en kommun kan avtala med en privat aktör att denne i deras ställe ska tillhandahålla de tjänster som staten eller en kommun är ansvariga för att tillhandahålla enligt offentligrättslig lagstiftning.

En kommun kan välja den s.k. kundvalsmodellen. Den innebär att kommunen ingår avtal med olika tillhandahållare av social omsorg. Omsorgstagaren kan sedan, efter att ha fått bistånd beviljat, själv välja vilken säljare som ska utföra tjänsten. Den som ingått avtal som innefattar tjänster av social karaktär med kommunen och som tillhandahåller tjänsten är en erkänd aktör av social karaktär.

Uthyrning av personal föreligger när någon tillhandahåller arbetskraft till en köpare. Det saknar betydelse i vilken företagsform som säljarens verksamhet bedrivs. Uthyrning av personal är inte en sådan tjänst som är av social karaktär. Det gäller även om den uthyrda personalen ska ge omsorg i en verksamhet som köparen bedriver. Det är fråga om uthyrning av personal när köparen ansvarar för arbetsledning, bestämmer arbetsmetoder och definierar arbetsuppgifterna och säljaren ställer arbetskraft till förfogande. I sådana fall har köparen ansvaret för omsorgen gentemot brukaren. Det saknar betydelse om köparen genom avtal har möjlighet att i sin tur kräva ansvar gentemot säljaren som hyr ut personalen.

I enlighet med skatteverkets nya tolkning kommer vård- och omsorgstjänster som bolaget säljer att vara undantagna från skatteplikt eftersom verksamheten utgör en tjänst som bedrivs på uppdrag och enligt avtal med kommunen, där bolaget ansvarar för arbetsledning, bestämmer arbetsmetoder och definierar arbetsuppgifter för personalen. Enligt Skatteverkets bedömning kan bolaget betraktas som en erkänd aktör av social karaktär eftersom det finns

en offentligrättslig anknytning, verksamheten till stor del finansieras av det allmänna och har ett socialt ändamål.

SAMMANFATTNING

Utredningen visar att en bolagisering av kommunal verksamhet kan ha positiva effekter ur ett verksamhetsstyrningsperspektiv. De fördelar med bolagisering som framkommer är främst att verksamheten och uppdraget tydliggörs och blir mer dedikerat. En bolagisering kan också innebära att nämnden och förvaltningen kan fokusera i större utsträckning på sin tillsynsroll medan driften av verksamheten sköts av bolaget.

Lämpligast verksamheter att bolagisera inom vård och omsorgsverksamheterna är hemtjänst, kommunens särskildaboende samt LSS-verksamhet

Förslagsvis organiseras det nya bolaget i arbetsgivarorganisationen Sobona. Sobona och SKL har likalydande kollektivavtal. Det innebär att de anställda får oförändrade anställningsvillkor.

En bolagisering av verksamheten ställer krav på en tydlig ägarstyrning med tydliga mål och resultatkrav från kommunen i allmänhet och från Vård- och omsorgsnämnden och dess förvaltning som beställare i synnerhet.

Utredningen visar att det finns betydande ekonomiska vinster med en bolagisering av verksamheten i och med att reglerna om särskild momsersättning blir tillämpliga. Då är inte eventuella effektiviseringar som ett resultat av ändrad organisationsform beaktade. Dessa ekonomiska "vinster" möjliggör i sig satsningar inom verksamheterna som annars riskerar utebli.

I enlighet med skatteverkets nya tolkning kommer vård- och omsorgstjänster som bolaget säljer att vara undantagna från skatteplikt eftersom tjänsten avser social omsorg och verksamheten bedrivs, på uppdrag av kommunen och enligt avtal om omsorgstjänster, av en erkänd aktör.

Vid en bolagisering är det önskvärt med en bibehållen samordning med kommunen vad gäller overheadkostnader och övergripande funktioner, t.ex. IT, kommunikation, upphandling, HR, ekonomi, m.fl. för att inte i onödan öka de administrativa kostnaderna för en bolagisering.

Bilaga: Momsrättsligt utlåtande avseende kommunal överföring av omsorgsverksamhet till eget nybildat omsorgsbolag i Bjuvs kommun. 2019-08-15. Ronnie Peterson.