

Tjänsteutlåtande

Kommunkansliet

Till Kommunstyrelsen

Datum 2018-09-18
Dnr KS 2018/0239

AB Vårljus slutrapport – Vägen framåt

Sammanfattning

Österåkers kommun bekräftar att Kommunstyrelsen tagit del av AB Vårljus slutrapport – Vägen framåt – gällande Stockholmskommunernas ungdomsverksamhet.

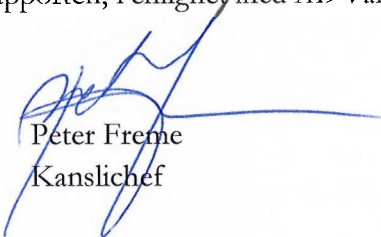
Beslutsförslag

Kommunstyrelsen beslutar

notera AB Vårljus slutrapport – Vägen framåt – gällande Stockholmskommunernas ungdomsverksamhet,

till AB Vårljus översända utdrag ur KS protokoll från dagens sammanträde som en bekräftelse på att Kommunstyrelsen har tagit del av slutrapporten, i enlighet med AB Vårljus begäran.

Jan-Olof Friman
Kommundirektör



Peter Freme
Kanslichef

Expedieras

Handläggare
Per Törnvall

Datum
2018-07-02

Diarienummer
D02121

Till Kommunstyrelsen

VårLjus: Vägen framåt

1994 bildade de tjugofem kranskommunerna i Stockholms län VårLjus med uppdrag att tillgodose era behov av institutionsvård för barn, ungdomar och familjer med psykosociala problem.

Under de senaste tio åren har VårLjus huvudsakligen bedrivit verksamhet för ensamkommande.

2016 aviserades en ny inriktning för den statliga flyktingpolitiken. Som följd av den nya inriktningen har antalet asylsökande ensamkommande minskat med mer än 95 procent och statens ersättning till kommunerna halverades från och med den 1 juli 2017.

För att hantera konsekvenserna av den uppkomna situationen bjöd VårLjus in kommunerna till ägardialog med syfte att kommunicera förutsättningarna för företagets framtida verksamhet.

Ägardialogerna genomfördes under perioden januari till februari 2018. Kommunerna företrädades av ordförande socialnämnd, socialdirektörer, kommundirektörer samt kommunstyrelsens ordförande.

Vid ägardialogerna kommunicerades företagets situation och kommunerna bjöds in till ett fördjupat samarbete, *Nästa steg*, med syfte att besvara följande frågeställningar:

- Vilka specifika verksamheter, om några, vill ägarkommunerna driva tillsammans med varandra genom VårLjus?
- Betraktar kommunerna VårLjus som intern verksamhet (=egenregi) eller som en enskild utförare bland alla andra som därmed ska upphandlas?
- Kan VårLjus utgöra förstahandsvalet, givet att företaget matchar kvalitet och pris, för överenskomna verksamheter?

Tjugo av VårLjus tjugofem ägarkommuner utsåg en företrädare och sexton slutförde det gemensamma arbetet i *Nästa steg*.

Vänligen bekräfta senast den 31 oktober att kommunstyrelsen har tagit del av bifogad slutrapport. Bekräftelse skickas via e-post till kajsa.haraldson@varljus.se.

Kontakta oss vid frågor till underlaget.

Lars Rådén
Ordförande
lars.raden@solna.se
073-541 54 34

Per Törnvall
Verkställande direktör
per.tornvall@varljus.se
076-946 78 00



Vägen framåt

Världus, Stockholmskommunernas
barn- och ungdomsverksamhet

Bakgrund

1994 bildade de tjugofem kranskommunerna i Stockholms län Vårljus med uppdrag att tillgodose deras behov av institutionsvård för barn, ungdomar och familjer med psykosociala problem. Ägarkommunerna såg fördelar med att driva specifik verksamhet tillsammans med varandra genom Vårljus. De angav att bolagets tjänster endast får säljas till kommuner och marginellt till andra än ägarkommunerna. Under de första åren bestod verksamheten av de nio institutioner som kommunerna tog över från landstinget.

Sedan starten för tjugofyra år sedan har förutsättningarna för kommunerna och Vårljus förändrats. 1994 var institutionsverksamhet det dominerande verksamhetslaget inom barn och ungdom, det fanns få enskilda alternativ (LOU, lagen om offentlig upphandling tillkom samma år som Vårljus bildades) och kommunerna drev inte egen institutionsverksamhet på lokal nivå.

I början av 2000-talet förändrade nya forskningsrön synen på barn- och ungdomsverksamhet med resultat att institutionsverksamheten minskade i betydelse till förmån för jour- och familjehem samt utredning och behandling i hemmiljö. Verksamheter som kommunerna drev själva och som därmed inte ingick i Vårljus grunduppdrag.

Idag svarar enskilda utförare för en tredjedel av kranskommunernas barn- och ungdomsverksamhet. Jämte Vårljus och egenregi i förvaltningsform finns en mångfald av enskilda utförare, allt från ideella föreningar till privata företag, verksamma inom institutionsverksamhet, jour- och familjehem samt öppna insatser. En betydande skillnad mot 1994 då det fanns få alternativ till att tillgodose kommunernas behov inom barn och ungdom.

2006 var Vårljus nära att likvideras som följd av kommunernas minskade efterfrågan av institutionsverksamhet samt ökad konkurrens. Företaget räddades genom ett kapitaltillskott från ägarkommunerna och en genomgripande översyn av bolagets kostnader.

2006 var även året då kommunerna tog över statens ansvar för ensamkommande. En händelse som inledde startskottet för en intensiv expansionsfas för kommunerna och Vårljus i takt med allt fler asylsökande ensamkommande. Åren 2006 till 2016 ökade Vårljus omsättning inom ensamkommande från 0 till 300 miljoner kronor och stod som mest för 85 procent av den samlade omsättningen.

2016 aviserades en ny inriktning för den statliga flyktingpolitiken. Som följd av den nya inriktningen har antalet asylsökande ensamkommande minskat med mer än 95 procent och statens ersättning till kommunerna halverades från och med den 1 juli 2017.

Den nya politiken har på kort tid skakat om grundvalarna för Vårljus. På mindre än två år kommer omsättningen inom ensamkommande att minska från 300 till cirka tjugo miljoner kronor. Vid ingången till 2019 bedöms Vårljus samlade omsättning, rullande tolv månader, att uppgå till cirka 60 miljoner kronor. En minskning med 80 procent jämfört med 2016.

Efter tjugofyra års verksamhet kan det konstateras att institutionsverksamhet, Vårljus grunduppdrag, utgör mindre än fem procent av dagens verksamhet, att företaget svarar för mindre än en procent av ägarkommunernas barn- och ungdomsverksamhet, att hälften av ägarkommunerna under de senaste tio åren, jämte ensamkommande, inte haft något behov av företagets tjänster samt att andra än ägarkommunerna, sedan många år, svarar för halva omsättningen inom barn och ungdom.

För att hantera den uppkomna situationen tog styrelsen under slutet av 2017 initiativ till ägardialoger på temat *Vad är meningen med föreningen?*

Process ägardialoger

Ägardialogerna genomfördes under perioden januari till februari 2018. Kommunerna företrädde av ordförande socialnämnd, socialdirektörer, kommundirektörer samt kommunstyrelsens ordförande. Vid ägardialogerna kommunicerades företagets situation och kommunerna bjöds in till ett fördjupat samarbete, *Nästa steg*, med syfte att besvara följande frågeställningar:

- Betraktar kommunerna Vårljus som intern verksamhet (=egenregi) eller som en enskild utförare bland alla andra som därmed ska upphandlas?
- Kan Vårljus utgöra förstahandsvalet, givet att företaget matchar kvalitet och pris, för överenskomna verksamheter?
- Vilka specifika verksamheter, om några, vill ägarkommunerna driva tillsammans med varandra genom Vårljus?

Tjugo av de tjugofem ägarkommunerna (80 procent) utsåg en företrädare för medverkan i *Nästa steg*. Sexton (64 procent) slutförde arbetet där de tillsammans med Vårljus genomförde:

- Inledande gemensam workshop (21 mars).
- Individuella kommunbesök (29 mars–31 maj).
- Avslutande gemensam workshop (31 maj).

Tre kommuner (12 procent) meddelade att de avböjde medverkan i *Nästa steg*. Resterande sex (24 procent), som inte medverkade från start eller slutförde *Nästa steg* har inte meddelat orsak till detsamma.

Resultat ägardialoger

Ägarkommunernas grundåtagande

Efter tjugofyra års verksamhet står det klart att kännedomen om Vårljus och dess verksamheter varierar inom och mellan kommunerna. Vårljus har till uppgift att stärka relationerna med företrädare för ägarkommunerna på alla nivåer. Men även kommunerna, i deras roll som ägare av Vårljus, har till ansvar att utveckla och upprätthålla kännedomen om Vårljus inom den egna organisationen. Vårljus, Stockholmskommunernas egen barn- och ungdomsverksamhet.

Under ägardialogerna och *Nästa steg* presenterades ett förslag till grundåtagande för ägarkommunerna. Förslaget togs emot positivt och bygger på följande utgångspunkter:

- Generellt
 - Vilja att driva specifik verksamhet tillsammans med varandra genom Vårljus.
 - Betrakta Vårljus som en del av den kommunala organisationen.
 - Upprätthålla kännedom om Vårljus inom den egna organisationen.
- Om drift av verksamhet i egenregi
 - Överväga Vårljus som ett alternativ till drift i förvaltningsform.
- Vid konkurrensutsättning av verksamhet
 - Kommunicera förestående upphandling och förfrågningsunderlag med Vårljus på samma sätt som är brukligt med egenregi i förvaltningsform.

Intern verksamhet

En viktig fråga i arbetet med *Nästa steg* har varit att klargöra huruvida verksamhet som bedrivs i samägda företag kan betraktas som intern verksamhet och som därigenom inte behöver upphandlas enligt LOU. Denna frågeställning är central då en av grundidéerna för interkommunala samarbeten i form av gemensamma nämnder, kommunalförbund eller gemensamt ägda bolag är att genom dem driva specifik verksamhet såsom försäkringar (SRF), renhållning (SÖRAB), vatten och avlopp (Käppala) i form av kommunal egenregi, dvs. med status som intern verksamhet.

Under ett antal år har rättsläget för samägda bolag varit osäkert men en rad domslut under senare år, bl.a. kammarrättens domslut 2017 avseende det så kallade SYSAV-målet, har klarlagt att om kommuner så önskar har de möjlighet att frångå kravet på upphandling från ägda kommunala bolag givet att följande kriterier är uppfyllda:

- Kontrollkriteriet, den upphandlande myndigheten ska utöva kontroll över motparten motsvarande den som myndigheten utövar över sin egen förvaltning.
 - Vårljus styrdokument har utformats i dialog med SKL:s förbundsjurister.
- Verksamhetskriteriet, motparten utför mer än 80 procent av sin verksamhet för den upphandlande myndighetens räkning.
 - Mer än 85 procent under 2017.
- Inget privat ägarintresse.
 - Vårljus ägs till 100 procent av de tjugofem kranskommunerna i Stockholms län.

Stöd för ovanstående redovisning återfinns under www.regeringen.se, www.upphandlingsmyndigheten.se och www.konkurrensverket.se.

Sammanfattningsvis har Vårljus ägarkommuner möjlighet, om de så önskar, att avropa verksamhet från företaget utan sedvanlig upphandling. Emellertid påverkas denna möjlighet även av hur kommunerna väljer att utforma och genomföra eventuella upphandlingar kopplat till relaterade verksamheter.

För kommuner som genomför upphandlingar och som jämte den upphandlade verksamheten vill ha kvar möjligheten att använda sig av intern verksamhet måste detta anges i förfrågningsunderlaget, t.ex. genom följande skrivningar:

- Upphandlingen utgör ett komplement till kommunens egen verksamhet.
- Inga garantier lämnas på volymer.

I de fall som kommuner genom upphandling redan har avtal där Vårljus ingår gäller att dessa löper ut innan dessa verksamheter kan klassas som intern verksamhet och därmed avropas *rakt över disk*.

Inom barn och ungdom, till skillnad från ensamkommande, har Vårlljus under de senaste femton åren mer agerat som en enskild utförare bland andra än som intern verksamhet, bl.a. som följd av att vissa ägarkommuner har ställt krav på detta men även som ett resultat av att dialogen om frågeställningen har varit lågmäld Vårlljus och kommunerna emellan.

En konsekvens av ett varierat förhållningssätt till att betrakta Vårlljus som intern verksamhet eller att bygga relationen på LOU-upphandlingar är att villkoren för samma typ av verksamhet i dagsläget varierar mellan ägarkommunerna. Detta som följd av att kraven på verksamheten skiljer sig åt, upphandlingarna/överenskommelserna genomförs vid skilda tidpunkter och att riskpremien för verksamheten kan variera mellan intern och upphandlad verksamhet. För en interkommunal organisation är det eftersträvansvärt att villkoren för samma typ av verksamhet är likvärdiga för samtliga kommuner.

Kommun	Ställningstagande
Botkyrka	Ja
Danderyd	Ja
Ekerö	Ja
Haninge	Ja
Huddinge	Ja
Järfälla	Ja
Lidingö	Ja
Nacka	Nej
Norrtälje	-
Nykvarn	-
Nynäshamn	-
Salem	Ja
Sigtuna	-
Sollentuna	Ja
Solna	Ja
Sundbyberg	Ja
Södertälje	Ja
Tyresö	-
Täby	Ja
Upplands Bro	-
Upplands Väsby	Ja
Vallentuna	Ja
Vaxholm	Ja
Värmdö	-
Österåker	-

Sexton av tjugofem ägarkommuner betraktar Vårlljus som intern verksamhet

■ = Ej med i "Nästa steg"

Figur 1. Nästa steg: Betrakta Vårlljus som intern verksamhet eller som enskild utförare?

Resultat: Intern verksamhet

Betraktar kommunerna Vårlljus som intern verksamhet (=egenregi) eller som en enskild utförare bland alla andra som ska upphandlas?

- 16 (100 procent) av de 16 kommunerna som slutförde det gemensamma arbetet i *Nästa steg* betraktar Vårlljus som intern verksamhet.
- 16 (64 procent) av Vårlljus 25 ägarkommuner betraktar Vårlljus som intern verksamhet.
- 1 (4 procent) av Vårlljus 25 ägarkommuner betraktar Vårlljus som en enskild utförare bland andra.
- 8 (32 procent) av Vårlljus ägarkommuner har inte gett uttryck för hur de vill förhålla sig till Vårlljus.

Som utgångspunkt gäller att ägarkommunerna betraktar Vårlljus som intern verksamhet.

Förstahandsalternativ

En annan fråga som behandlades under *Nästa steg* var om Vårljus kan utgöra förstahandsvalet för överenskomna verksamheter, givet att företaget matchar kvalitet och pris?

Kommun	Ställningstagande
Bolkyrka	Ja
Danderyd	Ja
Ekerö	Ja
Haninge	Ja
Huddinge	Ja
Järfälla	Ja
Lidingö	Ja
Nacka	Nej
Norrtälje	-
Nykvam	-
Nynäshamn	-
Salem	Ja
Sigtuna	-
Sollentuna	Ja
Solna	Ja
Sundbyberg	Ja
Södertälje	Ja
Tyresö	-
Täby	Ja
Upplands Bro	-
Upplands Väsby	Ja
Vallentuna	Ja
Vaxholm	Ja
Värmdö	-
Österåker	-

För sexton av tjugofem ägarkommuner kan Vårljus utgöra förstahandsvalet, givet att vi matchar kvalitet och pris, för överenskomna verksamheter

■ = Ej med i "Nästa steg"

Figur 2. *Nästa steg*: Vårljus som förstahandsval.

Resultat: Förstahandsval

- För 16 (100 procent) av de 16 ägarkommunerna som slutförde det gemensamma arbetet i *Nästa steg* kan Vårljus utgöra förstahandsvalet för överenskomna verksamheter, givet att företaget matchar kvalitet och pris.
- För 16 (64 procent) av Vårljus 25 ägarkommuner kan Vårljus utgöra förstahandsvalet för överenskomna verksamheter, givet att företaget matchar kvalitet och pris.
- 1 (4 procent) av Vårljus 25 ägarkommuner betraktar Vårljus som en enskild utförare bland andra.
- 8 (32 procent) av Vårljus ägarkommuner har inte gett uttryck för hur de vill förhålla sig till Vårljus.

Som utgångspunkt utgör Vårljus förstahandsvalet för överenskomna verksamheter givet att företaget matchar kvalitet och pris.

Specifika verksamheter

Nyckelfrågan i *Nästa steg* var att utreda om Vårljus fyller någon funktion för ägarkommunerna utifrån dagens förutsättningar genom att besvara frågan:

- Vilka specifika verksamheter, om några, vill ägarkommunerna driva tillsammans med varandra genom Vårljus?

Som utgångspunkt för att besvara frågan upprättades en bruttolista över tänkbara verksamheter. Listan byggde på förslag från de enskilda kommunerna och på förslag från Vårljus. Underlaget kommunicerades vid den inledande gemensamma workshopen samt vid de individuella kommunbesöken.

I nedanstående figur redovisas de verksamheter som flest kommuner gav uttryck för att vilja driva tillsammans med varandra genom Vårljus.

	Botkyrka	Danderyd	Ekerö	Haninge	Huddinge	Järfälla	Lidingö	Nacka	Norrtälje	Nykvarn	Nynäshamn	Salem	Sigtuna	Sollentuna	Solna	Sundbyberg	Södertälje	Tyresö	Träby	Upplands	Väsby	Upplands-Bro	Vallentuna	Vaxholm	Värmdö	Österåker	ANTAL
Familjecentrum, individanpassade utredningar på institution	1	1	1		1		1					1		1	1	1	1		1	1			1	1			14
Kvalificerat Behandlingshem	1	1			1	1						1		1	1	1	1		1	1			1	1	1		14
Bemanningspool	1	1				1	1					1		1	1	1	1		1	1			1	1	1		14
Integrationsboende HvB		1		1	1	1	1			1		1		1	1	1			1	1			1				13
Jourhem/Familjehem			1	1	1	1	1					1		1	1	1			1					1	1		12
Speciallösningar		1	1		1	1	1					1		1	1	1			1	1				1			12
Skyddat boende	1	1			1	1	1					1		1		1			1					1	1		12
Stödboende (ej ensamkommande)	1	1	1									1		1		1			1				1	1			9
LSS barn och ungdom (SoL)					1	1	1					1		1	1	1			1					1			9
Utredningar på hemmaplan		1	1				1							1	1				1	1				1			8

■ = Ej med i "Nästa steg"

Figur 3. *Nästa steg*: "Topp-lista" för specifika verksamheter.

Resultat: Specifika verksamheter

- 16 (100 procent) av de 16 ägarkommunerna som slutförde det gemensamma arbetet i *Nästa steg* vill driva specifik verksamhet tillsammans med varandra genom Vårljus.
- 16 (64 procent) av Vårljus 25 ägarkommuner vill driva specifik verksamhet tillsammans med varandra genom Vårljus.
- 1 (4 procent) av Vårljus 25 ägarkommuner betraktar Vårljus som en enskild utförare bland andra.
- 8 (32 procent) av Vårljus ägarkommuner har inte gett uttryck för hur de vill förhålla sig till Vårljus.

Under hösten kommer Vårljus tillsammans med ägarkommunerna ta fram en plan för hur de över tid ska utveckla de verksamheter som de vill driva tillsammans med varandra genom Vårljus.

Vägen framåt

Ägardialogerna och *Nästa steg* visar att en majoritet av ägarkommunerna fortsatt ser fördelar med att driva specifik verksamhet tillsammans med varandra genom VårLjus. En tredjedel har förhållit sig mer avvaktande till processen vilket är naturligt då ägarkommunernas engagemang för samt inställning till VårLjus har och kommer att variera över tid beroende på lokala förutsättningar och prioriteringar.

Utkomsten av processen kan sammanfattas med att:

- VårLjus har till uppgift att utveckla ett mer strukturerat samarbetsinriktat förhållningssätt till företrädare för ägarkommunerna på alla nivåer.
- Ägarkommunerna har att upprätthålla kännedom om VårLjus och dess verksamheter inom den egna organisationen.
- VårLjus som utgångspunkt:
 - Betraktas som intern verksamhet.
 - Utgör förstahandsvalet för överenskomna verksamheter givet matchning av kvalitet och pris.

Till skillnad från 2006, då VårLjus var nära att likvideras, är dagens företag rustat för att på egen hand hantera den uppkomna situationen. Företaget är skuldfritt, äger tio stycken fastigheter och har en stabil likviditet. 2017 uppgick det balanserade resultatet till 56,7 miljoner kronor.

Den upparbetade bufferten ger förutsättningar att avsluta omställningsarbetet inom ensamkommande, anpassa organisationen efter de nya förutsättningarna, balansera 2018 års negativa resultat samt finansiera successiv start av efterfrågad specifik verksamhet.

VårLjus arbetar nu in utkomsten av ägardialogen i förslag till *Strategisk plan 2019–2021*. Underlaget kommer att inkludera en plan för start av de eftersökta specifika verksamheterna med kommentar till de ekonomiska förutsättningarna. Under oktober kommuniceras förslaget med de av kommunerna utsedda företrädarna vid en gemensam workshop. För de kommuner som inte har utsett en företrädare och/eller inte fullföljde arbetet med *Nästa steg* skickas en inbjudan till kommunens socialdirektör.

Avslutningsvis vill vi framföra ett stort tack till VårLjus ägarkommuner för att ni har tagit er tid att sätta er in i vår situation och bidragit med era tankar och idéer som stöd för att ta VårLjus in i framtiden tillsammans med er. Tack!

VårLjus, Stockholmskommunernas egen barn- och ungdomsverksamhet.

Lars Rådén
Ordförande

Per Törnvall
Verkställande direktör

Catarina Olsson
Verksamhetschef
Ensamkommande

Katarina Martin
Verksamhetschef
Jour- och familjehem

Martin Krook
Verksamhetschef
Barn och ungdom