

Idéburna utförare i lokal välfärd

KOMMUNERNAS KÖP AV VERKSAMHETER FRÅN FÖRENINGAR OCH
STIFTELSEÅREN 2009 - 2012

Förord

Kommunerna upphandlar allt mer verksamhet från externa aktörer. Det finns en målsättning via den nationella överenskommelsen inom det sociala området (2008), mellan SKL, regeringen och idéburna organisationer inom det sociala området att stödja framväxten av en större mångfald av utförare och leverantörer inom välfärden. Nu har fem år gått sedan överenskommelsen tecknades. Därför vill vi försöka fånga utvecklingen av idéburna utförare i välfärden bland landets kommuner. I denna rapport kartläggs kommunernas köp av verksamhet från föreningar och stiftelser under tiden 2009-2012 enligt uppgifter i räkenskapssammandraget från Statistiska Centralbyrån, SCB.

I rapporten redovisas en totalbild för köp från föreningar och stiftelser. Statistiken har också analyserats på kommunnivå för olika verksamhetsområden. Ett antal kommuner har identifierats som köpt verksamhet från föreningar och stiftelser med betydande belopp per invånare. I och med denna kartläggning synliggörs även de begränsningar som nuvarande statistik innebär och behovet av att utveckla statistiken på området.

Skriften har arbetats fram av Mats Dahlgren i samarbete med Anna-Karin Berglund, Sektionen för demokrati och styrning

Stockholm i februari 2014

Lennart Hansson
Sektionschef

Avdelningen för ekonomi och styrning
Sektionen för demokrati och styrning

Innehåll

Sammanfattning	5
1. Inledning	7
1.1 Tillvägagångssätt	7
1.2 lakttagelser vid kontroll av statistiksiffror.....	8
2. Kommunernas totala köp av verksamhet från föreningar och stiftelser..	9
3. Kommunernas totala köp av verksamhet från samtliga aktörer	11
4. Kommunernas totala köp från föreningar och stiftelser per invånare ...	15
4.1 Kommunernas köp av pedagogisk verksamhet avseende förskola, grundskola samt gymnasieskola från föreningar och stiftelser	18
4.2 Kommunernas köp av verksamhet för vård och omsorg, äldre och funktionshindrande från föreningar och stiftelser	20
4.3 Kommunernas köp av verksamhet inom individ- och familjeomsorg från föreningar och stiftelser	22
Beskrivning av verksamhetsområden	24

Sammanfattning

Hösten 2008 beslutade regeringen om en överenskommelse med de idéburna organisationerna inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Huvudmålet med överenskommelsen är att stärka de idéburna organisationernas självständiga och oberoende roll som röstbärare och opinionsbildare, samt att stödja framväxten av en betydligt större mångfald av utförare och leverantörer inom välfärden. I denna rapport har befintlig statistik från kommunernas räkenskapssammandrag från Statistiska Centralbyrån (SCB) för köp från föreningar och stiftelser analyserats för att se hur utvecklingen varit mellan 2009 och 2012.

I ett antal fall har kommuner vid kontroll upptäckt felaktigheter i de uppgifter som lämnats till SCB. Det har även konstaterats att det har funnits oklarheter kring hur ekonomiska föreningar ska redovisas i räkenskapssammandraget. Ett annat problem är att aktiebolag som drivs utan vinstsyfte inte kan fångas i statistiken från räkenskapssammandraget. Denna rapport visar att det finns ett stort behov av att utveckla statistiken på området. Förhoppningen är att det utförarregister som är under utveckling av SCB kan ge ett bättre underlag för kommande kartläggningar av de idéburna organisationernas omfattning i välfärden.

I befintlig statistik bedöms utvecklingen mellan 2009 och 2012 vara jämförbar då inrapportering till räkenskapssammandraget bedöms ha skett på ett likartat sätt för dessa år enligt den analys som skett i denna rapport. Statistiken visar:

- Kommuners köp från föreningar och stiftelser motsvarar en andel på cirka 16 procent av den totala köpta verksamheten.
- De senaste fyra åren, 2009-2012, har det skett en svag ökning i omfattningen av kommunernas köp av verksamhet från föreningar och stiftelser
- År 2009 motsvarade kommunernas köp från föreningar och stiftelser 16,6 procent av den totalt köpta verksamheten. Köpt verksamhet från föreningar och stiftelser har således de senaste åren inte ökat beloppsmässigt lika mycket som omfattningen av köpt verksamhet totalt.
- Det är inom de pedagogiska verksamheterna som de idéburna aktörerna har en betydande andel av den köpta verksamheten. Närmare 43 procent av den totala omfattningen av köpt verksamhet inom förskolan sker från föreningar och stiftelser. Motsvarande siffra för grundskolan är 33,5 procent.
- Inom vård och omsorg drivs cirka var tionde verksamhet som köps av kommunerna av idéburna organisationer. Andelen inom individ och familjeomsorgen är något lägre.

I rapporten har ett urval av kommuner identifierats där beloppen för köpt verksamhet har ökat betydligt mellan 2009 och 2012. Vid kontakter med dessa kommuner har det bl. a konstaterats

- Beloppsökningarna för köpt verksamhet från föreningar och stiftelser kan inte förklaras utifrån aktiva åtgärder utifrån den nationella överenskommelsen. Den dominerande förklaringen till kommunernas omfattande köp från föreningar och stiftelser är att det finns en lång tradition i kommunen med verksamheter som drivs av kooperativ och andra ekonomiska föreningar, stiftelser och i kyrklig regi.
- Idéburna agerar med en annan logik på marknaden och utvecklar t.ex. samverkansnätverk för att hantera kompetensförsörjning m.m. Det har också hänt att flera fristående idéburna förskolor gått samman till en gemensam huvudman för att få bättre förutsättningar att driva verksamheten.
- De kommuner som redovisar ökad omfattning av köp av verksamhet inom vård och omsorg från föreningar och stiftelser redovisar att upphandlingar av äldreboende har genomförts i full konkurrens där idéburna organisationer har fått uppdraget. I ett fall har detta förhållande upphört efter en ny upphandling där boendet har återgått till kommunen då aktuell idéburen verksamhetsaktör inte lade något anbud. Det är en viktig signal när idéburna avstår att bjuda i en upphandling då man anser att ersättningen är för låg.
- Flera kommuner har uttalat att de är positiva till fristående alternativ i den kommunala verksamheten, såväl i bolagsform som med idéburna aktörer. I samband med driftstart av nya enheter prövar många kommuner om drift kan ske i annan regi än den kommunala.
- Det finns verksamheter inom Lagen om stöd för vissa funktionshindrade (LSS) där idéburna organisationer är betydande aktörer.

1. Inledning

Hösten 2008 beslutade regeringen om en överenskommelse med de idéburna organisationerna inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Överenskommelsen togs fram i dialog och samspel mellan ett antal idéburna organisationer, regeringen samt SKL. Huvudmålet med överenskommelsen är att stärka de idéburna organisationernas självständiga och oberoende roll som röstbärare och opinionsbildare, samt att stödja framväxten av en betydligt större mångfald av utförare och leverantörer inom välfärden. Med de idéburna organisationerna avses organisationer inom den ideella sektorn och den kooperativa rörelsen. Några exempel är ideell förening, ekonomisk förening, kooperativ och stiftelser. Inom begreppet kan även förekomma aktiebolag som drivs med en verksamhetsidé där vinstkravet är underordnat.

Idag finns det ingen statistik där omfattningen av kommunernas totala köp från dessa idéburna aktörer kan identifieras. I den redovisning som kommunerna lämnar till Statistiska Centralbyrån (SCB) i räkenskapsammandraget sker enligt anvisningarna en redovisning av köp från föreningar och stiftelser. Övriga idéburna aktörer redovisas som privata bolag och ingår därmed i siffrorna tillsammans med vinstdrivande aktiebolag mm.

Denna rapport utgår från SCB:s publikation "Det civila samhället 2010" som redovisar köpt verksamhet från föreningar och stiftelser för åren 2009 och 2010. I den här undersökningen har dessa uppgifter kompletterats med statistik från räkenskapsammandraget för åren 2011 och 2012. Statistiken har också analyserats på kommunnivå för olika verksamhetsområden. Rapporten har identifierat kommuner som köpt verksamhet från föreningar och stiftelser för betydande belopp per invånare, samt att beloppen i vissa fall har ökat markant mellan 2009 och 2012. Via kontakt med ett antal kommuner har förklaringsfaktorer sökts om de ökade beloppen förklaras av aktiva åtgärder enligt intentionerna i den nationella överenskommelsen eller om beloppsökningarna beror på andra omständigheter.

1.1 Tillvägagångssätt

Efter kartläggning av köpt verksamhet från föreningar och stiftelser 2009 till 2012 enligt räkenskapsstatistiken från SCB har en närmare undersökning gjorts av ett antal kommuner. Urvalet av kommuner har skett utifrån de kommuner som redovisar stora belopp per invånare för köp av verksamhet från föreningar och stiftelser och som samtidigt har en relativt stor ökning av beloppet för 2012 jämfört med 2009. Undersökningen har genomförts via telefonintervjuer med personer som arbetar inom berörda kommuner.

Urvalet av personer för telefonintervjun har i första hand utgått från de kontaktpersoner som respektive kommun lämnat till SCB. Som första frågeställning har siffrornas kvalitet kontrollerats med kontaktpersonen. Utifrån den första kontakten har nya telefonintervjuer genomförts med personer närmare verksamheten eller inom upphandlingsorganisationen. I vissa fall har uppgifter kompletterats efter mailkontakt. Samtliga kommuner som intervjuats har fått möjlighet att sakgranska texten. Utöver intervjuerna har kommunernas hemsidor studerats.

1.2 Iakttagelser vid kontroll av statistiksiffror

I ett antal fall har kommuner vid kontroll upptäckt felaktigheter i de uppgifter som lämnats till SCB. Kommunerna har felaktigt redovisat privata vinstdrivande bolag som föreningar och stiftelser. Detta har beaktats i undersökningen vilket inneburit att några kommuner som enligt räkenskapssammandraget redovisat betydande belopp per invånare inte är medtagna i kommunsammanställningarna. I totalsammanställningarna har det inte funnits möjlighet att justera för dessa felaktigheter i statistiken.

Det har även konstaterats att det har funnits oklarheter kring hur ekonomiska föreningar ska redovisas i räkenskapssammandraget. De kommuner som förekommer i undersökningen har samtliga redovisat ekonomiska föreningar och kooperativ som föreningar och stiftelser. Dessa organisationsformer är inkluderade i begreppet för idéburen verksamhet och är därmed intressanta i denna undersökning. Det är dock viktigt att beakta att enligt Kommunbaskontoplanen 2013 som tagits fram av SKL i samarbete med SCB ska ekonomiska föreningar redovisas tillsammans med privata bolag. I de fall några kommuner redan 2012 eller tidigare har redovisat på detta sätt innebär det att de idéburna verksamheterna i ekonomiska föreningar inte ingår i statistiken för köp från föreningar som stiftelser.

Det innebär att omfattningen av den köpta verksamheten från idéburna verksamheter både påverkas negativt och positivt utifrån beskrivna iakttagelser. Beloppet borde vara lägre enligt räkenskapssammandraget då privata bolag ingår i siffrorna men skulle vara högre om samtliga kommuners ekonomiska föreningar och kooperativ skulle ingå. Det finns även ett antal aktiebolag som kommunerna redovisar som privata bolag där verksamheten är idéburen. Siffror för dessa idéburna företag kan inte identifieras utifrån nuvarande insamlingsrutiner för statistiken. Omfattningen av dessa verksamheter skulle påverka statistiken så att den köpta verksamheten från idéburna organisationer skulle vara på en högre nivå än vad som nu kan redovisas.

I befintlig statistik bedöms utvecklingen mellan 2009 och 2012 vara jämförbar då inrapportering till räkenskapssammandraget bedöms ha skett på ett likartat sätt för åren enligt den analys som skett i arbetet med denna rapport.

Denna undersökning ska betraktas som en inledande kartläggning av kommuners köp från idéburna organisationer. Undersökningen visar att det finns oklarheter i den befintliga statistiken och en förbättringspotential finns till kommande undersökningar. Inom de närmaste åren kommer det att bli obligatoriskt för kommunerna att lämna uppgifter till ett utförarregister vilket innebär bättre förutsättningar att identifiera kommunernas köp av verksamhet av de idéburna organisationerna.

2. Kommunernas totala köp av verksamhet från föreningar och stiftelser

Enligt publikationen ”Det civila samhället 2010”, utgiven av Statistiska Centralbyrån är den vanligaste relationen mellan kommuner och föreningar/stiftelser att kommuner köper verksamhet av organisationer. I skriften redovisas statistik för köp av kommunala huvudverksamheter från föreningar och stiftelser för åren 2009 och 2010. I följande tabell har det också skett en komplettering med siffror för 2011 och 2012. Uppföljningen har anpassats efter de rubriker av verksamhet som SCB redovisar i publikationen. (Se bifogad bilaga). Samtliga uppgifter som redovisas i tabell 1 är hämtade från det nationella räkenskapssammandraget där kommunerna varje år lämnar uppgifter till Statistiska Centralbyrån. Beloppen är i miljoner kronor och motsvarar de belopp som redovisas per år i statistiken. Det innebär att en del av ökningen mellan åren förklaras av den inflation som finns varje år för ökade löne- och prisökningar

I tabellen nedan framgår att den verksamhet som kommuner köper från föreningar och stiftelser har mellan 2009 och 2012 ökat med 15,6 procent och uppgår 2012 till närmare 14,7 miljarder kronor. Merparten av dessa kostnader, 74 procent, ligger inom de pedagogiska verksamheterna. Det som köps mest är förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Omfattningen har ökat med över 24 procent jämfört med 2009. Näst största område är grundskolan där beloppet har ökat med närmare 20 procent jämfört med 2009.

Tabell 1: Under de fyra senaste åren har det skett köp enligt nedan av olika verksamheter från föreningar och stiftelser enligt räkenskapsammandraget från SCB i miljoner kronor.

Köp av verksamhet	2009	2010	2011	2012	Utveckling 09-12
Kultur- och fritidsverksamhet	172	212	206	224	30,2%
Förskoleverksamhet och skolbarnomsorg	4 645	5 035	5 530	5 766	24,1%
Grundskola	3 179	3 255	3 577	3 808	19,8%
Gymnasieskola	1 129	1 069	1 022	866	- 23,3%
Övrig utbildning	368	358	439	430	16,8%
Vård o omsorg, äldre o funktionshindrade	2 463	2 574	2 746	2 776	12,7%
Individ och familjeomsorg	581	561	575	626	7,7%
Övrigt	155	145	167	176	13,5%
Summa	12692	13209	14262	14672	15,6%

Omfattningen av köpt vård och omsorg från föreningar och stiftelser har haft en kostnadsutveckling med 12,7 procent mellan åren 2009 och 2012. Motsvarande siffror inom individ och familjeomsorgen är en ökning med 7,7 procent.

Ökningen mellan 2011 och 2012 avseende samtliga köp av verksamhet från föreningar och stiftelser uppgår till 2,9 procent vilket innebär att ökningstakten minskat och att volymökningen endast är marginell 2012.

3. Kommunernas totala köp av verksamhet från samtliga aktörer

De totala kostnaderna för kommunernas köp av verksamhet från samtliga aktörer såväl privata som offentliga var 2012 ca 92,7 miljarder, vilket innebär att köp från föreningar och stiftelser har en andel motsvarande 15,8 procent av totala köp. Detta kan jämföras med siffrorna för 2009 då motsvarande andel var ca 16,6 procent. Omfattningen av köpt verksamhet från föreningar och stiftelser har således inte ökat beloppsmässigt lika mycket som omfattningen av köpt verksamhet totalt.

I nedanstående siffror redovisas de totala kostnaderna för köpt verksamhet från samtliga organisationer enligt räkenskapsammandraget från SCB. I tabellen ingår samtliga köp från andra kommuner och övriga offentliga aktörer. Det innebär att det inkluderar ca 11 miljarder kronor som köps från andra kommuner. I de fall köp från övriga kommuner skulle exkluderas så skulle beloppet för köp från övriga utförare (privata företag, föreningar och stiftelser, hushåll, utlandet samt övriga offentliga aktörer) uppgå till närmare 82 miljarder kronor och därmed skulle andelen för köp av verksamhet från föreningar och stiftelser utgöra närmare 18 procent.

Strängnäs.

Inom Strängnäs, berättar de som intervjuats, finns det en tradition att vara positiv till fristående alternativ vilket resulterar i höga belopp per invånare för köp av verksamhet från föreningar och stiftelser. Politikerna har välkomnat friskolor med alternativa utförare såväl i privata bolag som med idéburna aktörer. Antalet etableringar har dock blivit många så nu finns en något restriktivare hållning. Det finns skolor som drivs som ekonomiska föreningar som arbetar enligt Montessoripedagogik mm. Det är svårt med kvalitetsmätningar inom skolans verksamhet då det finns bakgrundsvariabler som t.ex. föräldrars utbildningsnivå som påverkar resultaten.

Europaskolan driver en stor gymnasieskola i Strängnäs. Då riksintaget har minskat på skolan har andelen Strängnäselever blivit fler de senaste åren. Skolan bedrivs utan vinstintresse och är politiskt och religiöst oberoende. Skolan drivs som ett aktiebolag men samtliga aktier ägs av ”Stiftelsen Europaskolan”. Kostnaderna för denna verksamhet har 2012 redovisats som köp från privat företag vilket inneburit att kostnaderna för köp från föreningar och stiftelser har minskat med ca 1 000 kr per invånare. Europaskolan driver även en grundskola i Strängnäs.

Tabell 2: Kommunernas köp av verksamhet totalt inkl. köp från samtliga offentliga aktörer enligt räkenskapssammandraget från SCB i miljoner kronor. (exkl. verksamhetsområde affärsverksamhet och gemensam verksamhet)¹

Köp av verksamhet	2009	2012	Utveckling 09-12
Kultur – och fritidsverksamhet	699	878	25,6 %
Förskoleverksamhet och skolbarnomsorg	10 170	13 439	32,1 %
Grundskola	9 283	11 371	22,5 %
Gymnasieskola	17 083	17 438	2,1 %
Övrig utbildning	4 266	4 468	4,7 %
Vård o omsorg, äldre o funktionshindrade	21 418	26 889	25,5 %
Individ och familjeomsorg	6 959	7 875	13,2 %
Övrigt	6 685	10 323	54,4 %
Summa	76 563	92 681	21,0%

Den totala omfattningen av köpt verksamhet har ökat med 21,0 procent under perioden 2009-2012. Verksamheter med omfattande belopp som redovisar betydande ökning är förskoleverksamhet och skolbarnomsorg, grundskola samt vård och omsorg för äldre och funktionshindrade. Inom övrig verksamhet redovisas en ökning inom infrastruktur och flyktingmottagande.

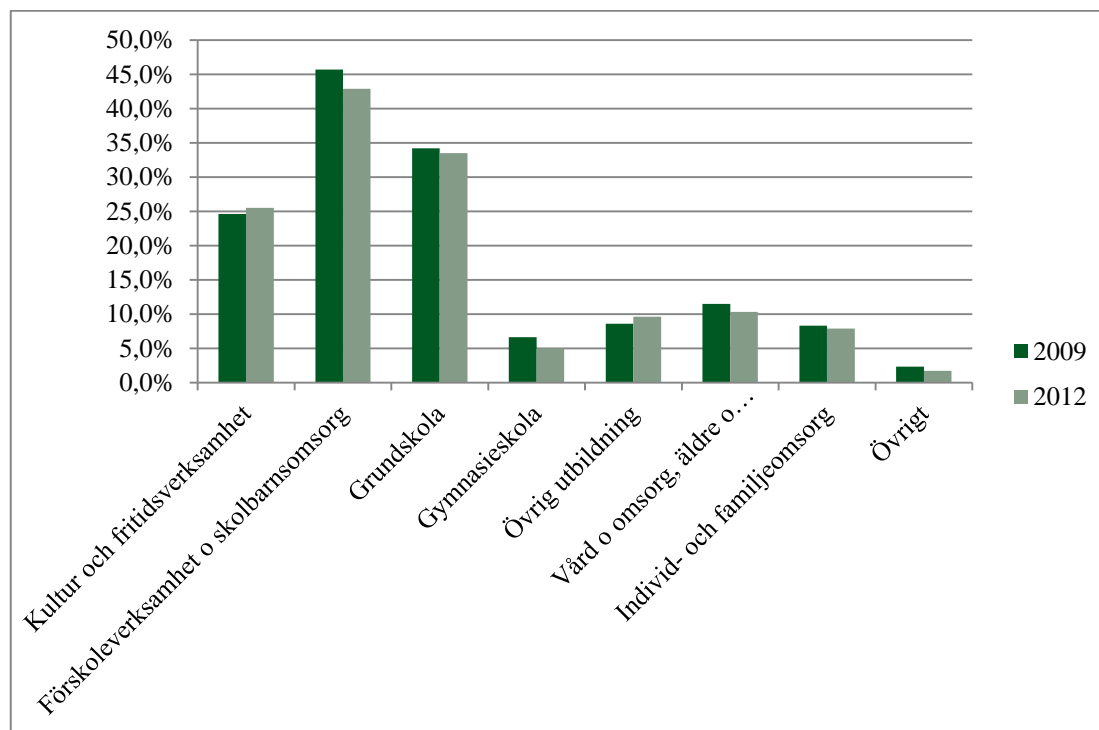
Öckerö.

Det är en långvarig tradition i kommunen att ha fristående skolverksamhet i föreningar och stiftelser. Beloppen för köpt verksamhet per invånare är hög jämfört med andra kommuner. Till största del är det inom kyrkans regi som verksamheterna bedrivs men även inom tre föräldrakooperativ. Kyrkan är aktiva i arbetet med att starta verksamheter. I princip samtliga förskolor där kommunen köper verksamhet drivs av föreningar och stiftelser. Inom grundskolan är omfattningen över hälften av den köpta verksamheten. Det finns inga utvärderingar om det är någon skillnad i verksamhetens kvalitet i kommunala skolor jämfört med skolor som är fristående.

När det gäller köp av vård och omsorg från idéburna föreningar och stiftelser så avser huvuddelen köp av boende och korttidsvistelse inom ramen för LSS. Valet av utförare, berättar den intervjuade tjänstemannen, beror inte på någon förvaltnings eller politisk viljeriktning utan för att de idéburna organisationerna ger mycket god vård för pengarna.

¹ I skriften "Köp av verksamhet – kommuner, landsting och regioner 2006-2012" utgiven av SKL 2013 redovisas en utförlig statistik för den kommunala sektorns köp av verksamhet från olika aktörer exkl. verksamhetsområde affärsverksamhet och gemensam verksamhet. I den statistiken har försäljning till andra kommuner exkluderats på riksnivån för att undvika dubbelredovisning av kostnader. I tabell 2 redovisas de totala kostnaderna för köpt verksamhet oavsett aktör enligt verksamhetsindelningen i publikationen "Det civila samhället 201".

Diagram 1: Nedan visar hur stor andel av köp av verksamhet som köps från föreningar och stiftelser av totalt köpt verksamhet enligt räkenskapssammandraget från SCB (inkl. köp från samtliga offentliga aktörer).

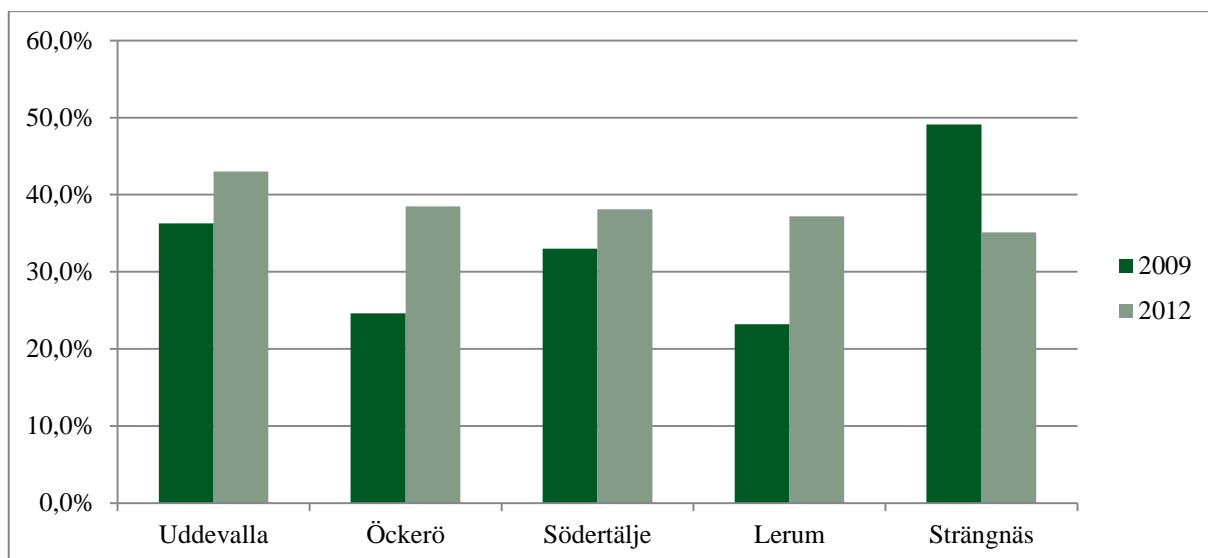


Diagrammet visar att det är inom förskoleverksamhet och barnomsorg samt grundskoleverksamhet som andelen verksamhet som köps från föreningar och stiftelser är betydande 2012 med andelar på 42,9 procent respektive 33,5 procent. Andelarna har minskat med 2,8 procentenheter respektive 0,7 procentenheter jämfört med 2009 men de idéburna verksamheterna är fortfarande betydande aktörer inom verksamheterna.

För verksamheterna inom vård och omsorg för äldre och funktionshindrade köpte kommunerna år 2012 en andel som motsvarande drygt 10,3 procent från föreningar och stiftelser vilket motsvarar 1,2 procentenheter lägre nivå än 2009. Inom individ och familjeomsorgen har andelen minskat med 0,4 procentenheter och motsvarar 7,9 procent av totala köpen inom verksamheten 2012.

De kommuner som av den totala omfattningen av köpt verksamhet köper störst andel verksamhet från föreningar och stiftelser redovisas nedan. Urvalet av kommuner har skett utifrån att de totalt har köpt från föreningar och stiftelser för mer än 50 miljoner kronor 2012 enligt räkenskapssammandraget.

Diagram 2: Kommuner med stor andel köpt verksamhet från föreningar och stiftelser i relation till totalt köp av verksamhet.



År 2012 köpte Uddevalla 43 procent av totalt köpt verksamhet från föreningar och stiftelser. Strängnäs redovisar som femte kommun i Sverige en andel motsvarande 35,1 procent. Ökningarna mellan åren förklaras till största del av att Uddevalla, Södertälje och Lerum redovisar högre belopp inom vård och omsorg. Öckerö redovisar ökningarna både inom omsorgsverksamheten och för de pedagogiska verksamheterna. Den reducerade nivån i Strängnäs förklaras av att en stor aktör inom kommunen har ändrat organisationsform från stiftelse till aktieföretag vilket påverkat statistiksiffrorna. Motsvarande andelar köpt verksamhet från föreningar och stiftelser av Sveriges tre största kommuner är enligt räkenskapsammandraget 2012 för Stockholm: 19,1 procent, Göteborg: 26,5 procent samt Malmö: 8,9 procent.

4. Kommunernas totala köp från föreningar och stiftelser per invånare

De två största städerna är de som köper beloppsmässigt mest från föreningar och stiftelser 2012 enligt räkenskapsammandraget från SCB. Därefter följer Uppsala, Södertälje, Västerås och Lund.

Knivsta.

Kommunen redovisar betydande belopp per invånare för köp från idéburna organisationer för såväl förskolor som grundskolor. Detta förklaras av en struktur som funnits i kommunen under flera år. De ökade beloppen för köpt verksamhet de senaste åren förklaras i första hand av att Svenska kyrkan har startat verksamheter inom förskola, grundskola samt inom LSS-boende som kommunen köper platser från. Det har inte varit någon strategi från kommunens sida att köpa verksamhet från föreningar och stiftelser. De nya verksamheterna är ett resultat av att det är kyrkan som tagit egna initiativ och kommunen har varit positiva till detta.

Det har inte genomförts någon speciell jämförelse när det gäller kvalitet mellan verksamheter som drivs av föreningar och stiftelser jämfört med andra huvudmän. Däremot, berättar informanten, finns det en lång positiv erfarenhet av idéburna föreningar när det gäller både förskole- och grundskoleverksamhet.

Tabell 3: Nedan visas de kommuner som köpte mest verksamhet från föreningar och stiftelser 2012 i miljoner kronor.

Kommun	2009	2012
Stockholm	2 370	2 841
Göteborg	1 474	1 684
Uppsala	400	578
Södertälje	311	420
Västerås	248	295
Lund	179	292

År 2012 har Sveriges samtliga kommuner köpt verksamhet från föreningar och stiftelser motsvarande 1 535 kronor per invånare. Motsvarande belopp för 2009 var 1 358 kronor per invånare. Vid en analys av de kommuner som köper mer än 50 miljoner kronor per år har tre kommuner inom Stockholms län högst belopp per invånare. De kommuner som ligger utanför detta område som har störst belopp per invånare är Knivsta i Uppsala län, Staffanstorp i Skåne samt Öckerö i Västra Götaland.

Tabell 4: Nedan visas samtliga kommuner som köpte verksamhet från föreningar och stiftelser för över 4 000 kronor per invånare år 2012. I tabellen framgår även kommunernas totala köp från föreningar och stiftelser.

Kommun	Kr/inv. 2009	Kr/inv. 2012	Förändring 09/12	Belopp 2012, mkr
Ekerö	4 188	5 069	21 %	133
Danderyd	5 727	4 981	- 13 %	159
Södertälje	3 648	4 700	29 %	420
Knivsta	2 853	4 326	52 %	66
Staffanstorp	3 116	4 313	38 %	97
Öckerö	2 815	4 107	46 %	52

Enligt siffrorna ovan framgår att Knivsta, Öckerö och Staffanstorp är de tre kommuner som har ökat omfattningen av köpt verksamhet från föreningar och stiftelser mest under tiden 2009-2012 avseende de kommuner som totalt köpt över 4 000 kronor per invånare. Även Södertälje och Ekerö visar på en volymökning medan Danderyd visar på en minskning. Minskningen i Danderyd finns inom grundskoleverksamheten.

Staffanstorp.

Kommunen köper en stor andel förskolverksamhet av föreningar och stiftelser. Det är en lång tradition med fristående förskolor i kommunen som drivs i idéburen regi. Kommunen har 16 fristående förskolor fördelade på 11 huvudmän. Merparten av dessa drivs av kooperativ och ekonomiska föreningar. I Staffanstorp finns Jeppsgårdens förskolor som är en huvudman som består av fem enheter som samtliga är personalkooperativ. En viktig erfarenhet bland de idéburna verksamheterna är att det aktiva samarbetet mellan enheterna innebär bättre möjligheter att planera personalresurser och öppethållande. Kommunen, berättar den intervjuade tjänstemannen, är generellt positiv till fristående etableringar och har en förhållandevis lång tradition av fristående förskolor. Kommunens strävar även efter ett aktivt samarbete med de fristående förskolorna.

Tabell 5: Nedan visas samtliga kommuner som köpte verksamhet från föreningar och stiftelser för 3 000-4 000 kronor per invånare år 2012. I tabellen framgår även kommunernas totala köp från föreningar och stiftelser.

Kommun	Kr/inv 2009	Kr/inv 2012	Förändring 09/12	Belopp 2012, mkr
Uddevalla	1 991	3 809	91 %	200
Lerum	2 172	3 594	65 %	140
Strängnäs	3 978	3 347	- 16 %	111
Stockholm	2 857	3 224	13 %	2 841
Göteborg	2 906	3 200	10 %	1 684
Värmdö	2 408	3 072	28 %	121

Det finns år 2012 sex kommuner som köpt verksamhet från föreningar och stiftelser för belopp i intervallet 3 000-4 000 kronor per invånare. Bland dessa kommuner redovisar Uddevalla, Lerum och Värmdö ökning av beloppet per invånare med över 25 procent för tiden 2009-2012. Även Stockholm och Göteborg ligger i denna grupp med kostnadsökningar på 13 procent respektive 10 procent och köper verksamhet motsvarande ca 3 200 kronor per invånare. Kostnadsökningen för dessa två kommuner följer ganska väl kostnadsökningar för löner mm så volymen av verksamheten var 2012 till stora delar på motsvarande nivå jämfört med 2009. En kommun i gruppen, Strängnäs, redovisar en reduktion av kostnaderna då omfattningen av köpt verksamhet från föreningar och stiftelser inom gymnasieverksamheten har minskat.

Efter telefonintervjuer med ett urval av ovan kommuner framgår att beloppsökningen för köpt verksamhet inom gruppen föreningar och stiftelser inte kan förklaras utifrån politiska riktlinjer med syfte att stärka de idéburna organisationernas omfattning i välfärden. Ingen av kommunerna har redovisat att det finns någon överenskommelse med de idéburna organisationerna i kommunen eller policy enligt intentionerna i den nationella överenskommelsen. Många kommuner har dock uttalat att de är positiva till fristående alternativ i den kommunala verksamheten, såväl i bolagsform som med andra aktörer. I någon kommun har även kommunal verksamhet aktivt överförts från kommunal drift till fristående aktörer vilket inneburit ett större antal verksamheter som drivs såväl i privata bolag som i idéburen verksamhet. I samband med driftstart av nya enheter prövar många kommuner om drift kan ske i annan regi än den kommunala.

Den dominerande förklaringen till kommunernas omfattande köp av föreningar och stiftelser är att det finns en lång tradition i kommunen med verksamheter som drivs av kooperativ och andra ekonomiska föreningar, stiftelser och i kyrklig regi.

I de fall kommuner redovisar en lägre kostnad per invånare förklaras detta i vissa fall av att någon befintlig aktör inom kommunen bytt organisationsform. Det finns exempel på verksamheter som har gått från att ha varit en stiftelse till att bilda ett aktiebolag.

4.1 Kommunernas köp av pedagogisk verksamhet avseende förskola, grundskola samt gymnasieskola från föreningar och stiftelser

De kommuner som enligt räkenskapsammandraget 2012 köper mest inom förskole- och skolverksamheten är de två största städerna, Stockholm och Göteborg som både köper verksamhet för över 1 miljard kronor, 1,7 miljarder kronor respektive 1,2 miljarder kronor. Övriga kommuner har en spridning från Uppsala med drygt 0,4 miljarder kronor och nedåt.

Huvuddelen av dessa köp sker via att skolpeng utbetalas till de förskolor och skolor som har elever som är folkbokförda i kommunen. Inom dessa verksamheter sker ingen upphandling. De fristående förskolorna godkänns av kommunen och erhåller därefter en ersättning per barn. För att bedriva grundskola eller gymnasieskola krävs tillstånd från skolinspektionen. I handläggningen av ärendet sker kontakt med berörda kommuner. Skolorna erhåller bidrag per elev. Inom i första hand gymnasieverksamheten kan det även innebära att en kommun ”köper” en plats för en elev i en skola som drivs av föreningar eller stiftelser i en annan kommun.

Eftersom köp av pedagogiska verksamheter inom förskola, grundskola och gymnasium är drygt 71 procent av det köpta totalbeloppet från föreningar och stiftelser så återkommer flera av de kommuner som tidigare redovisats när redovisning sker per invånare inom denna grupp.

Lerum.

Lerum har en omfattande förskoleverksamhet med ett stort antal fristående förskolor som drivs av föreningar och stiftelser. Dessa har funnits i över tio år och är etablerade i kommunen. Förskolorna är attraktiva och har ett gott rykte i kommunen. De fristående förskolorna har bildat ett nätverk där förskolecheferna ingår och detta nätverk träffas regelbundet. Kommunen är representerad vid inbjudan samt att kommunen tar initiativ till två informationstillfällen per år där gemensamma frågor diskuteras. Exempelvis ges olika tips om kompetensutveckling mm. De fristående förskolorna beskriver för kommunens kontaktpersoner att det finns vissa tendenser kring svårigheter att driva verksamheten ideellt. Verksamhetsidén bygger på ett stort engagemang från föräldrar/personal men samhällsutvecklingen visar på allt större svårighet att skapa detta engagemang. Bildande av ett nätverk av idéburna utförarorganisationer har inneburit bättre förutsättningar att driva verksamheten vidare. De kan samplanera sommarverksamhet mm för att hitta ekonomiska och andra fördelar.

Av 14 fristående enheter inom förskoleverksamheten är det två som drivs av privata bolag. Övriga verksamheter drivs som föräldrakooperativ, personalkooperativ eller kyrklig samfällighet. När någon ny verksamhet ska öppnas i kommunen ska alternativa driftformer diskuteras och prövas avseende såväl ideella som privata alternativ.

I de kvalitetsmätningar som skett redovisar förskolor drivna av föreningar och stiftelser till stor del bättre siffror än kommunalt drivna förskolor bl.a. för synpunkter kring delaktighet. Detta förklaras till del av att det är en annan förutsättning när en verksamhet ex drivs av ett föräldrakooperativ eller en förening där föräldrarna själva valt denna inriktning. Kommunen följer den pedagogiska verksamheten och har inte haft några klagomål. Lerum har även grundskoleverksamhet som bedrivs av föreningar och stiftelser.

De upphandlingar som föreningar och stiftelser har vunnit inom vård och omsorgsverksamheten har skett i konkurrens med övriga aktörer. Bräcke Diakoni som drivs av en stiftelse har en stor verksamhet i kommunen både när det gäller äldreomsorg och psykiatri.

Tabell 6: Nedan redovisas de fem kommuner som köpt mest pedagogisk verksamhet inom förskola, grundskola och gymnasium under 2012 per invånare. I tabellen redovisas även andelen pedagogisk verksamhet av totalt köp av verksamhet från föreningar och stiftelser 2012.

Kommun	Kr/inv. 2009	Kr/inv. 2012	Andel pedagogisk verksamhet av totalt köp av verksamhet från föreningar och stiftelser
Ekerö	3 128	4 067	80 %
Staffanstorp	2 775	3 856	89 %
Knivsta	2 742	3 763	87 %
Öckerö	2 546	3 230	79 %
Strängnäs	3 838	3 090	92 %

Vid en analys av kostnaderna avseende förskoleverksamheten så var det Staffanstorp som 2012 köpte mest med 2 924 kronor per invånare följt av Knivsta och Ekerö med 2 441 kronor per invånare respektive 2 431 kronor per invånare.

Det är fler, till invånarantalet mindre kommuner, som köper en stor andel grundskoleverksamhet från föreningar och stiftelser. Enligt räkenskapssammandraget är Älvkarleby i Uppsala län den kommun som köpte mest per invånare år 2012 med 2 559 kronor. Därefter följer Strängnäs med 2 011 kronor per invånare, och Övertorneå med 1 733 kronor per invånare.

Inom gymnasieverksamheten är det endast Danderyd som köper från föreningar och stiftelser över 1 000 kr per invånare. För 2012 köpte kommunen gymnasieverksamhet för 1 023 kronor per invånare.

De kommuner som redovisar betydande kostnader för köp av utbildning från föreningar och stiftelser har ofta en betydande förskoleverksamhet som drivs som föräldrakooperativ eller personalkooperativ. Ofta är även kyrkan en stor aktör inom förskoleverksamheten. Det finns även inslag av ekonomiska föreningar och stiftelser bl.a. som har de pedagogiska inriktningarna; Montessori- respektive Waldorfskolor. Någon kommun redovisar att det sker samarbete i nätverk mellan de olika idéburna förskolorna för att underlätta ekonomi och verksamhet. Det har också hänt att flera idéburna fristående förskolor gått samman för att få bättre förutsättningar att driva verksamheten.

Antalet grundskolor som drivs av föreningar och stiftelser är färre men även dessa drivs till stor del av kooperativ, övriga ekonomiska föreningar samt i kyrklig regi.

Kostnaderna för köpt gymnasieutbildning från föreningar och stiftelser har minskat de senaste åren. Till en del förklaras detta av att elevunderlaget har minskat samt att någon större skolverksamhet bytt företagsform från stiftelse till ett ej vinstdrivande aktiebolag. Denna förändring påverkar statistiksiffrorna från SCB men verksamheten drivs vidare med en idéburen aktör. Detta har inneburit att redovisade kostnader för köp av gymnasieverksamhet har minskat för några kommuner mellan 2009 och 2012.

Att kostnaderna i flera kommuner har ökat mer än inflationen för köp av verksamhet från föreningar och stiftelser de senaste åren förklaras av olika anledningar. En orsak är att antalet barn har ökat i några kommuner men det har även öppnats nya verksamheter som bl. a drivs i kyrkans regi. I samband med nedläggning av kommunala skolor finns det exempel på att föräldrar har bildat en förening och bedrivit verksamheten vidare. I ett antal kommuner finns det idéburna verksamheter som funnits i flera år och därmed blivit etablerat hos kommuninvånarna.

I en kvalitetsmätning bland förskolor i en kommun redovisar verksamheter drivna av föreningar och stiftelser till stor del bättre resultat än kommunalt drivna förskolor bl.a. avseende delaktighet. Detta förklaras till en del av att föräldrar upplever en högre grad av delaktighet när en verksamhet drivs av ett föräldrakooperativ eller en förening där föräldrarna själva valt denna inriktning.

4.2 Kommunernas köp av verksamhet för vård och omsorg, äldre och funktionshinder från föreningar och stiftelser

Ekerö

I Ekerö utgör barn och ungdomar en stor andel av befolkningen. I och med det får kommunen ”med automatik” vanligen generellt höga kostnader per invånare för skol- och förskoleverksamhet. I Ekerö är det ganska många elever som väljer friskola istället för de kommunala skolorna.

I Ekerö finns en ganska stor Montessoriförskola och grundskola (Birkaskolan Montessori). Det finns också en Waldorfförskola och grundskola (Mälaröarnas Waldorf). Båda dessa har funnits lång tid i Ekerö kommun och har också successivt vuxit. Därutöver finns flera fristående förskolor som drivs i kooperativ form. De senare åren har också fler förskolor i alternativ driftform etablerats i kommunen. Ansvarig politisk nämnd, Barn- och utbildningsnämnden, ser gärna fler alternativa etableringar av skola och förskola i Ekerö kommun. Den inriktningen har funnits väldigt länge vilket inneburit att ansvariga tjänstemän under flera års tid, i samband med behov av ökad förskolekapacitet, sökt kontakt med alternativa utförare för att se om de har intresse för etablering.

Ett av kommunens övergripande verksamhetsmål för mandatperioden är också att öka invånarnas valfrihet och där finns bl.a. utpekat som indikator att fler alternativ ska finnas att välja bland både förskola, skola och för de olika insatserna inom äldre och handikappomsorg jämfört den etablering som fanns 2010.

Ekerö har också ett ganska betydande belopp per invånare för insatser till personer med funktionshinder där driften sker av idéburen verksamhet. Det har sin historiska förklaring. Stockholms läns landsting hade boendeverksamhet till stor del koncentrerad ute på Mälaröarna innan ändringen av huvudmannaskap. Ekerö har en fortsatt god och omfattande verksamhet för personer med funktionshinder, både boende och daglig verksamhet.

I detta område redovisades kostnader 2012 för köp från föreningar och stiftelser enligt SCB:s indelning med 1 507 miljoner kronor för Vård och omsorg och 1 269 miljoner kronor till Stöd för funktionshindrade. Även när det gäller äldreården och stöd till funktionshindrade så köps det beloppsmässigt mest verksamhet från föreningar och stiftelser av Stockholm och Göteborg. Beloppen för 2012 uppgår till 900 miljoner kronor respektive 348 miljoner kronor. Som tredje kommun placeras Södertälje som köpte för 216 miljoner kronor.

Tabell 7: Nedan redovisas de kommuner som har en kostnad på över 800 kr per invånare år 2012 för köp av verksamhet inom vård och omsorg för äldre och funktionshindrande från föreningar och stiftelser. I tabellen visas även belopp för köpt vård och omsorg från föreningar och stiftelser 2012.

Kommun	Kr/inv. 2009	Kr/inv. 2012	Vård och omsorg Belopp totalt 2012, mkr
Danderyd	2 748	2 750	88
Södertälje	2 228	2 415	216
Uddevalla	186	1 428	75
Lerum	84	1 157	45
Stockholm	1 020	1 021	900
Orsa	490	951	6
Ekerö	809	852	22
Nacka	749	816	76

När kostnaderna ställs i relation till befolkningen så är det fortfarande många kommuner i Stockholmsregionen som dominerar men det är en större spridning i landet jämfört med den pedagogiska verksamheten. Danderyd är den kommun som köper mest. Merparten av denna kostnad finns inom vård och omsorg för de äldre. Det finns flera äldreboende i Danderyd som drivs av stiftelser, bland annat två som drivs av Blomsterfonden.

För Södertälje som redovisar näst högsta belopp 2012 finns betydande kostnader för insatser till personer med funktionsnedsättning. Denna andel är över 2 000 kr per invånare vilket är i särklass mest i Sverige. Södertälje har jämfört med andra kommuner höga kostnader för insatser inom ramen för Lagen om stöd till vissa funktionshindrade (LSS). Stora delar av denna verksamhet genomförs av stora fristående aktörer som drivs som stiftelser eller ekonomisk föreningar. En sådan aktör är Antroposoferna som bedriver omfattande verksamhet inom omsorgssektorn i Södertälje. Även beloppet för Ekerö består till större delen av kostnader för insatser till personer med funktionsnedsättning. Detta har en historisk förklaring då Stockholms läns landsting hade boendeverksamhet som till stor del var koncentrerad till Mäläröarna innan det blev ett byte av huvudmannskapet.

I både Uddevalla och Lerum driver stiftelsen Bräcke Diakoni äldreboende. I båda kommunerna har denna verksamhet upphandlats i konkurrens med samma villkor som för övriga aktörer. Kostnaderna för köpt verksamhet har därmed ökat jämfört med 2009. Vid en ny upphandling som nyligen genomförts kommer ett boende i Uddevalla återgå till kommunal regi. Bräcke Diakoni valde att inte lämna något anbud vid denna upphandling då de ansåg att ersättningen var för låg.

Många kommuner kommenterar att föreningar och stiftelser är aktiva aktörer inom LSS-verksamheterna.

Södertälje.

Södertälje kommun köper mycket vård och omsorg från föreningar och stiftelser. Merparten finns inom köp av omsorg för funktionshindrade i form av bostad med särskild service och daglig verksamhet enligt Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Den stora andelen köp av verksamhet inom ramen för LSS kan härledas till att det under lång tid funnits ett stort utbud och en koncentration av alternativa verksamheter som bygger på antroposofisk grund i Järna. Dessa riktar sig till barn, ungdomar och vuxna personer med psykiska funktionshinder.

Södertälje kommun hade redan vid utjämningsystemet för LSS införande (2004) en större andel personer med insats enligt LSS än genomsnittskommunen i riket. Andelen fortsätter varje år att stiga. Södertälje har idag flera hundra personer med insatsen bostad med särskild service LSS varav majoriteten utförs av olika stiftelser. Insatsen bostad med särskild service är som regel livslång och omsättningen på insatser blir därmed låg, vilket leder till att nya gynnande beslut om bostad måste verkställas med hjälp av externa entreprenörer. Den stora externa verksamheten inom LSS medför att kommunen har små möjligheter att styra över utvecklingen och få kostnadskontroll över området.

4.3 Kommunernas köp av verksamhet inom individ- och familjeomsorg från föreningar och stiftelser

Inom individ och familjeomsorg redovisas köpt verksamhet för bl.a. vård för vuxna med missbruksproblem med 334 miljoner kronor och barn och ungdomsvård med 243 miljoner kronor. Stockholm köpte omsorg 2012 för 105 miljoner kronor vilket är klart mest. Därefter följer Göteborg med köpt verksamhet för 54 miljoner kronor från föreningar och stiftelser.

Uddevalla.

Kommunen har betydande belopp per invånare för köp från idéburna verksamhetsaktörer av vård till äldre. Beloppet har ökat de senaste åren då en kyrklig stiftelse (Bräcke Diakoni) har drivit tre äldreboende efter en upphandling. Vid dessa upphandlingstillfällen fanns inga andra aktörer som lade anbud. Detta innebär att kostnaderna för vård och omsorg från stiftelser har ökat med betydande belopp jämfört med 2009 då verksamheten och driftkostnaderna var i kommunens egen regi för berörda enheter. Vid en ny upphandling som skett nyligen lade stiftelsen inget anbud på ett boende då de ansåg att ersättningen var för låg. Ett av de andra vårdboenden i kommunen kommer att lägga ned så det innebär att det framöver endast finns ett boende kvar som drivs av stiftelsen. Det var mycket diskussion innan Bräcke tillträdde pga. deras ideologi (kyrkan) men efter tillträdet har det inte alls diskuterats, berättar den intervjuade kommuntjänstemannen. Nu finns det ett motstånd när ett äldreboende åter ska drivas av kommunen. Inom LSS-boendet finns det stiftelser där kommunen köper platser.

Uddevalla har verksamheter inom skolan som drivs av föräldrakooperativ, personalkooperativ, övriga ekonomiska föreningar samt kristna fristående friskolor. En stor del av förskoleverksamheten finns inom idéburna föreningar och stiftelser. I intervju med företrädare för kommunen beskrivs att det finns ett direktiv från politikerna att stimulera andra driftformer men det finns inget uttalat att det ska vara idéburna organisationer utan det gäller både dessa och bolagsalternativ. För några år sedan bytte tio kommunala förskolor till fristående driftsform, merparten blev bolag. En förening bildad av föräldrar har tagit över en kommunal skola som skulle läggas ner för årsklass 7-9.

Vid en analys av kostnaden per invånare i kommunerna framträder helt nya kommuner jämfört med övriga verksamhetsområden. Det är även större variationer i beloppen mellan åren. Till del kan verksamheten vara köpt från föreningar och stiftelser med verksamhet i en annan kommun.

Den kommun som enligt statistiken köper mest verksamhet från föreningar och stiftelser per invånare 2012 är Alvesta med 1 019 kronor per invånare. Beloppet för 2009 uppgick till 837 kronor. Därefter följer Älvdalen med 882 kronor per invånare. Tidigare år har kommunen redovisat betydligt lägre belopp. En gemensam nämnare för båda dessa kommuner är att merparten av kostnaderna ligger inom barn- och ungdomsvården och att beloppen till stora delar förklaras av köp från föreningar och stiftelser i andra kommuner.

Beskrivning av verksamhetsområden

Kultur och fritid består av stöd till studieorganisationer, allmän kulturverksamhet, bibliotek, musikskola/kulturskola, allmän fritidsverksamhet, idrotts- och fritidsanläggningar samt fritidsgårdar

Förskoleverksamhet och skolbarnomsorg består av förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet (barnomsorg)

Grundskolas verksamhet är årskurs 1–9 (motsvarande). Verksamhetsområdet omfattar även köp av verksamhet för specialskola och sameskola.

Gymnasieskola avser alla aktiviteter som ingår i gymnasieskolans verksamhet.

Övrig utbildning omfattar förskoleklass, grundsärskola, gymnasiesärskola, samt kommunal vuxenutbildning

Vård och omsorg redovisar omsorgen om äldre och personer med funktionsnedsättning. Insatserna för äldre (0-65 år) omfattar hemtjänst, korttidsboende, individuellt behovsprövat dagverksamhet, särskilt/annat boende, öppen verksamhet och övriga insatser i ordinärt boende. Därutöver ingår insatser till personer med funktionsnedsättning inkl. personer med psykisk funktionsnedsättning 0-64 år samt kostnader för kommunens kostnader för insatser enligt Lagen om stöd och service till funktionshindrade (LSS), för assistans enligt Socialförsäkringsbalken (SFB), samt för insatser enligt Hälso- och sjukvårdslagen (HSL) i samband med LSS-insatser.

Individ- och familjeomsorg omfattar verksamheterna för vård för vuxna med missbruksproblem som socialtjänsten ger till vuxna personer som har missbruksproblem, samt barn- och ungdomsvård som socialtjänsten ger till barn och ungdomar 0-20 år samt övrig individ och familjeomsorg samt familjerätt.

Övrigt omfattar politisk verksamhet, infrastruktur, färdtjänst, flyktingmottagande och arbetsmarknadsåtgärder.

Idéburna utförare i lokal välfärd

Kommunernas köp av verksamhet från föreningar och stiftelser åren 2009 - 2012

Sveriges kommuner upphandlar allt mer verksamhet från externa aktörer. Det finns en målsättning via den nationella överenskommelsen inom det sociala området (2008) mellan SKL, regeringen och idéburna organisationer att stödja framväxten av en större mångfald av utförare och leverantörer inom välfärden.

I denna rapport kartläggs kommunernas köp av verksamhet från föreningar och stiftelser under tiden 2009-2012 enligt uppgifter i räkenskapssammandraget från Statistiska Centralbyrån. I rapporten redovisas en totalbild för köp från föreningar och stiftelser. Statistiken har också analyserats på kommunnivå för olika verksamhetsområden. Ett antal kommuner har identifierats som köpt verksamhet från föreningar och stiftelser med betydande belopp per invånare.

Upplysningar om innehållet
Anna-Karin, Berglund, anna-karin.berglund@skl.se tfn: 08-452 70 00

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2014
ISBN: 978-91-7585-045-0
Text: Mats Dahlgren i samarbete med Anna-Karin Berglund, SKL

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se ISBN 978-91-7585-045-0