

Beslut återremiss – Bildande av ett nytt regionägt aktiebolag (RS 2024/2640)

Beslut

1. Ärendet återremitteras.

Bakgrund

Ett ärende ska enligt kommunallagen återremitteras om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna i fullmäktige.

Den socialdemokratiska gruppen i regionfullmäktige Gävleborg samlar 25 av fullmäktiges 75 mandat.

Den socialdemokratiska gruppen har beslutat att ärendet Bildande av ett nytt regionägt aktiebolag (RS 2024/2640) återremitteras.

Ett beslut om återremiss ska enligt bestämmelsen i kommunallagen motiveras.

Beslutsmotivering

Beslutet att återremittera ärendet motiveras av följande skäl:

- Marknadisering av välfärdstjänsten primärvård
- Bolagiseringsärendets hantering
- Bristande mandat

Marknadisering av välfärdstjänsten primärvård

Överförandet av en hel vårdnivå (primärvården) från nämnds- och förvaltningsstyrning till bolagsstyrning medför negativa följder för verksamheten och medborgarna.

Välfärdstjänster som primärvård är inte vilka tjänster som helst. Deras grundläggande betydelse för medborgarnas liv och hälsa innebär att konsekvenserna vid olika slags misslyckanden kan bli stora och svåra.

Beslutet om bolagisering följer av konsultutredningen av primärvårdens ekonomi. I rapporten framställs en bolagisering av verksamheten som en etapp mot en privatisering av densamma.

En bolagiserad/privatiserad primärvård kan på goda grunder antas försämma tillgänglighet och trygghet för medborgarna, på grund av en ensidig ekonomistyrning och centralisering.

Det är ett känt faktum att marknadsorientering av sjukvården göder administration och byråkrati, vilket är till allvarligt men för verksamheten.¹

Andra negativa följder med bolagisering generellt sammanhänger med problem att granska och få insyn i bolagens verksamheter, vilket inte bara gäller medborgare och journalister utan även lekmannarevisorer.²

Bolagiseringsärendets hantering

Processen för ärendets beredning och utformning är inte godtagbar. Gränsen för vad som är acceptabelt i fråga om ärendehantering har passerats.

De allvarliga bristfälligheterna är följande.

Beslutet att överföra primärvården till ett aktiebolag med bl.a. anpassning till annan lagstiftning har föregåtts utan någon riskbedömning liksom konsekvensanalys. Analyser avseende patienternas tillgänglighet till primärvård saknas. Analyser rörande anställdas arbetsmiljö och -villkor saknas.

Riskbedömningen inför beslut borde ha motsvarat en bredare ansats för att identifiera och prioritera risker kopplade till en helt ny organisering av primärvården. Här borde ingått att bedöma både sannolikheten för att risker ska inträffa och konsekvenserna av risken om den skulle komma att inträffa. En riskbedömning borde ha genomförts för att prioritera vilka risker som är viktigast att hantera och för att utforma lämpliga åtgärder i en så stor förändring av primärvården styrning och ledning. Att genomföra en riskbedömning efter fattat beslut är otillräckligt.

Konsekvensanalysen borde ha varit en viktig del av riskanalysen/-bedömningen och ha fokuserat på att bedöma vilka effekter en given/flera givna omständighet, händelse eller situation kan ha på verksamheten (primärvården). Frånvaro av konsekvensanalys kan leda till beslut baserade på otillräcklig information och att man därmed tar högre risker än nödvändigt. Det kan också leda till att man missar potentiella hot eller problem som kan uppstå, vilket kan få allvarliga konsekvenser för företagets verksamhet. I sammanhang där beslut och händelser kan ha långsiktiga effekter (bolagisering av en hel vårdnivå) är en konsekvensanalys särskilt viktig. Att genomföra en konsekvensanalys efter fattat beslut är otillräckligt.³

¹ Underlagsrapport till Vårdansvarskommittén 2024 Administration i hälso- och sjukvården, några organisationsteoretiska iakttagelser. Se även rapporten Översyn administration hälso-och sjukvårdsförvaltningen, som utarbetats av Region Gävleborg.

² SNS Analys 85 Kommunala bolag: Fler nackdelar än fördelar?

³ Exempel på en självklar konsekvensanalys är övervägandet om verksamheten (primärvården) ska drivas i den kommunallagsreglerade organisationen med nämndsförvaltning eller om verksamheten ska läggas i ett aktiebolag. Det finns betydande rättsliga skillnader mellan de två verksamhetsformerna. Kommunallagen och annan offentligrättslig lag gäller i princip inte för det kommunala bolaget. Det kommunala bolaget är dock underkastat alla reglerna i aktiebolagslagen.

Beslutet att bolagisera primärvården finns inte tillräckligt beskrivet i regionstyrelsens budgetdokument, vilket får anses vara en betydande brist avseende ledning och styrning. Inte heller är beslutet kostnadsberäknat.

I ett läge där det riktas besparingskrav mot verksamheterna och höjda avgifter mot medborgarna innebär tillskapandet av ytterligare en politisk församling med arvoderade ledamöter, vid sidan av hälso- och sjukvårdsnämnden, ett slag mot ledningens förmåga att prioritera. Trovärdigheten att värna skattemedel, för att inte tala om att minska på administration, är låg.

Nätverk Valfärd är en politisk ledningsgrupp bestående av ordförande för [social-/omsorgs-/omvårdnadsnämnd](#) eller motsvarande och för barn- och utbildningsnämnd eller motsvarande inom kommunerna samt företrädare för hälso- och sjukvårdsnämnden inom Region Gävleborg.

Den politiska ledningsgruppen tar det gemensamma ansvaret för att på en övergripande nivå identifiera behov av, initiera, leda och utvärdera samt utveckla de gemensamma samverkansfrågorna i Gävleborgs län. Inom ramen för arbetet finns ett antal överenskommelser som påverkar de ingående aktörernas förutsättningar att bedriva sina respektive verksamheter. Bland överenskommelserna finns bland annat följande gemensamma uppdrag.

- God och nära vård i Gävleborg
- Valfärdsstrategi Gävleborg
- Länsöverenskommelse om samverkan inom missbruks- och beroendevården i Gävleborgs län
- Överenskommelse om samverkan vid utskrivning från slutna hälso- och sjukvård i Gävleborg
- Överenskommelse mellan Region Gävleborg och länets kommuner gällande personer med omfattande hälso- och sjukvårdsinsatser som vårdas i hemmet
- Arbets- och ansvarsfördelning för barn och ungdomars psykiska hälsa inom/mellan kommuner och Region Gävleborg

Bolagiseringens inverkan på överenskommelsernas bedrivande och genomförande har inte utretts inför beslut. Inte heller påverkan på andra samarbeten och gemensamma insatser. Underlåtenhet att på ett acceptabelt sätt utreda bolagiseringens inverkan i dessa avseenden är en brist som måste åtgärdas innan beslut fattas.

Det aktuella ärendet om bildandet av ett nytt regionägt aktiebolag för primärvården innehåller allvarliga brister som strider mot både kapitel 6 i god revisionsordning och beredningstvånget i kommunallagen (3 kap. 13 §). Nedan anges bristerna.

Strid med kapitel 6 i god revisionsssed

God revisionsssed är en uppsättning principer som syftar till att säkerställa att offentlig verksamhet bedrivs på ett ansvarsfullt, rättssäkert och effektivt sätt. Följande punkter beskriver i detalj hur dokumentet bryter mot dessa principer:

Avsaknad av tydliga syften och mål

Ett grundläggande krav enligt god revisionsssed är att beslut ska grundas på tydligt definierade och mätbara syften och mål. I detta fall anges det kommunala ändamålet endast som att "utveckla primärvården för invånarnas bästa". Detta är alltför vagt och otillräckligt eftersom det inte:

- Specificerar vilka konkreta resultat bolagiseringen ska uppnå.
- Beskriver hur dessa resultat ska mätas och utvärderas.
- Klargör vad som särskiljer aktiebolagsformen från andra alternativ som kan uppfylla samma mål.

Utan en tydlig målformulering blir det svårt att styra, följa upp och utvärdera bolagets verksamhet, vilket strider mot principerna i god revisionsssed.

Bristande riskbedömning och avsaknad av kontrollåtgärder

Riskhantering är en kärnkomponent i god revisionsssed, särskilt vid beslut av betydande organisatoriska förändringar. Dokumentet saknar en genomarbetad riskanalys, trots att beslutet medför följande påtagliga risker:

- Demokratisk kontroll: Aktiebolagsformen minskar möjligheten för medborgarna och regionfullmäktige att utöva insyn och granskning av verksamheten.
- Ekonomiska risker: Det saknas en plan för hur oväntade kostnader ska hanteras och hur bolagets långsiktiga ekonomiska hållbarhet ska säkras.
- Fragmentering av vården: Bolagisering riskerar att försvaga samverkan mellan olika vårdnivåer och leda till en splittrad vårdkedja.

Avsaknaden av riskhantering innebär att beslutet fattas utan nödvändig beredskap för att minimera och hantera potentiella problem, vilket är ett tydligt brott mot god revisionsssed.

Ingen utvärdering av alternativa lösningar

God revisionsssed kräver att alternativa lösningar analyseras för att säkerställa att det valda alternativet är det bästa för verksamheten och medborgarna. I detta fall har inga andra organisationsmodeller än aktiebolagsformen övervägts eller presenterats, trots att:

- Fortsatt drift i offentlig regi kunde ha analyserats.
- Samverkansmodeller med andra offentliga aktörer kunde ha varit ett möjligt alternativ.

- Intern effektivisering kunde ha undersökts som en lösning för att förbättra primärvårdens organisation.

Utan en sådan utvärdering kan det inte säkerställas att beslutet är det mest ändamålsenliga.

Bristande transparens och dokumentation

God revisionsred förutsätter en hög nivå av transparens och dokumentation i alla beslutsprocesser. I detta fall saknas:

- Yttranden från relevanta nämnder, såsom hälso- och sjukvårdsnämnden.
- Dokumentation av remisshantering eller dialog med patientorganisationer och fackliga företrädare.
- En detaljerad redogörelse för ekonomiska överväganden och konsekvenser av beslutet.

Avsaknaden av denna dokumentation försvårar insyn och efterhandskontroll, vilket strider mot revisionsredens krav.

Strid med beredningstvånget i kommunallagen

Kommunallagen (3 kap. 13 §) föreskriver att ärenden som ska behandlas av fullmäktige måste beredas grundligt och allsidigt. Detta innebär att beslutsunderlaget ska inkludera alla relevanta perspektiv och tillräcklig information för att möjliggöra ett välgrundat beslut. Dokumentet bryter mot dessa krav på flera sätt:

Bristande yttranden från relevanta nämnder

Ett ärende som påverkar primärvårdens organisation borde ha beretts av hälso- och sjukvårdsnämnden, som har ansvar för denna verksamhet. Att nämndens yttrande saknas innebär att fullmäktige inte har fått tillgång till relevant expertis och saknar en bedömning från den nämnd som bäst kan belysa konsekvenserna av beslutet.

Avsaknad av remisshantering

Enligt beredningstvånget ska relevanta aktörer ges möjlighet att lämna synpunkter. I detta fall saknas remissvar från viktiga parter, såsom:

- Patientorganisationer, som kan ge insikter i hur beslutet påverkar vårdens kvalitet och tillgänglighet.
- Fackliga organisationer, som kan belysa konsekvenserna för personalens arbetsmiljö.
- Invånare och andra intressenter, vars perspektiv är centrala för att säkerställa en demokratisk och transparent process.

Avsaknaden av remisshantering gör att beslutet är ensidigt och inte beaktar alla relevanta perspektiv.

Otydligt ändamål

Kommunallagen (10 kap. 3 §) kräver att det kommunala ändamålet med ett bolag ska anges tydligt i bolagsordningen. I detta fall är ändamålet vagt formulerat och beskriver inte vilka specifika resultat som bolaget förväntas leverera. Detta skapar en osäkerhet kring bolagets styrning och kontroll.

Ingen konsekvensanalys av jämlikhet och tillgänglighet

Beredningstvävet syftar till att säkerställa att beslut inte leder till negativa konsekvenser för särskilt utsatta grupper. Dokumentet saknar en analys av hur bolagiseringen påverkar tillgängligheten till vård i glesbygden, jämlikheten mellan socioekonomiska grupper och patienternas möjlighet till inflytande över vården.

Minskad insyn och kontroll

Kommunallagen kräver att insyn i bolagiserade verksamheter säkerställs. Dokumentet redogör inte för hur detta ska uppnås, vilket riskerar att minska medborgarnas förtroende för verksamheten och beslutet.

Förslaget om ett aktiekapital på 25 miljoner kronor för det nya regionägda aktiebolaget är undermåligt till sin utredning och motivering. Denna summa framstår som godtycklig och saknar både transparenta beräkningar och kopplingar till bolagets omfattning och behov. Bristen på en gedigen ekonomisk analys gör att beslutet riskerar att underminera bolagets framtida ekonomiska stabilitet, regionens trovärdighet och medborgarnas förtroende. Här följer en än mer kritisk och detaljerad granskning av problemen.

Total avsaknad av ekonomisk analys

Ett aktiekapital är kärnan i ett företags finansiella struktur, särskilt vid starten av ett nytt bolag. Trots detta saknar dokumentet en detaljerad ekonomisk analys som styrker att 25 miljoner kronor är tillräckligt. Nedan specificeras vad som saknas:

Ingen kartläggning av initiala kostnader

Dokumentet anger inte vilka investeringar och kostnader som aktiekapitalet är avsett att täcka. Exempel på sådana kostnader är:

- Fastighets- och infrastrukturanpassningar: Primärvårdens lokaler behöver ofta renoveras, uppgraderas eller anpassas för att möta verksamhetens krav.
- Teknik och utrustning: Vårdcentraler kräver medicinteknisk utrustning, IT-system och andra nödvändiga verktyg för att bedriva effektiv vård.
- Rekrytering och utbildning: Uppstarten av ett nytt bolag innebär ofta stora kostnader för att anställa och utbilda ny personal, särskilt om verksamheten ska hålla hög kvalitet.

Ingen av dessa grundläggande behov är analyserade eller kostnadsberäknade i dokumentet, vilket gör att aktiekapitalets tillräcklighet inte kan bedömas.

Oförmåga att koppla aktiekapitalet till verksamhetens omfattning

Dokumentet visar inga kopplingar mellan bolagets förväntade drift och kapitalbehov. Den nya organisationen ska ta ansvar för en central del av regionens primärvård, vilket är en resursintensiv verksamhet. Trots detta har följande frågor inte adresserats:

- Hur stort det årliga kapitalbehovet för löpande drift är.
- Hur länge aktiekapitalet förväntas räcka innan verksamheten genererar ett stabilt kassaflöde.
- Om kapitalet är tillräckligt för att täcka bolagets likviditetsbehov i en potentiellt kostsam uppstartsförsejning.

Att bortse från verksamhetens omfattning i utredningen är ett allvarligt metodfel som direkt underminerar beslutets trovärdighet.

Inga jämförelser med liknande bolag

Dokumentet innehåller inga jämförelser med andra regionägda bolag av liknande storlek eller verksamhet. Detta är en kritisk brist eftersom sådana jämförelser skulle kunna ge en realistisk bild av vilka kapitalbehov ett bolag i denna sektor vanligtvis har. Utan denna kontext framstår beloppet som helt godtyckligt.

Brist på riskbedömning och buffertar

God revisionssed kräver att beslut om kapitalisering inkluderar en riskbedömning som identifierar och adresserar potentiella ekonomiska hot. Här saknas dock en fullständig riskanalys. Följande brister är särskilt påfallande:

Ingen analys av underkapitaliseringens konsekvenser

Underkapitalisering är en välkänd risk som kan leda till att bolaget snabbt hamnar i ekonomiska svårigheter. Trots detta finns inga svar på:

- Hur bolaget ska agera om kapitalet visar sig otillräckligt.
- Vilka alternativa finansieringslösningar som kan bli aktuella.
- Om regionen planerar ytterligare kapitaltillskott och hur dessa ska finansieras.

Avsaknaden av sådana överväganden gör att beslutet framstår som ansvarslöst.

Ingen finansiell buffert för oförutsedda utgifter

Primärvården är särskilt utsatt för plötsliga kostnadsökningar, exempelvis:

- Personalkostnader vid högre lönekrav eller ökade rekryteringsbehov.
- Materialkostnader vid störningar i leveranskedjor eller inflationsökningar.
- Oförutsedda investeringar i infrastruktur, exempelvis för att möta nya lagkrav eller patientflöden.

Ingen del av aktiekapitalet tycks vara avsatt som buffert för sådana eventualiteter, vilket gör bolaget sårbart redan från start.

Fullständig avsaknad av långsiktig planering

Ett aktiekapital på 25 miljoner kronor kan inte bedömas som tillräckligt utan att det kopplas till en långsiktig plan för hur bolagets ekonomiska hållbarhet ska säkerställas. Trots detta saknar dokumentet:

- En flerårig budget eller prognos som visar bolagets förväntade intäkter och kostnader.
- En plan för hur kassaflödet ska hanteras under den initiala uppstartsperioden.
- En strategi för att hantera eventuella underskott eller ekonomiska svårigheter.

Utan denna långsiktiga planering blir beslutet om aktiekapitalet ett tomt åtagande utan realistisk grund.

Transparens och trovärdighet undergrävs

Ett beslut om aktiekapital måste vara väl motiverat för att skapa förtroende hos både medborgare och revisorer. Dokumentet brister på flera sätt i detta avseende:

- Avsaknad av metodologisk redovisning: Det framgår inte vilka överväganden som lett fram till beloppet på 25 miljoner kronor.
- Ingen inblick i beslutsprocessen: Varken nämnder eller externa experter tycks ha konsulterats, vilket gör processen sluten och svår att granska.
- Ingen redogörelse för politiska prioriteringar: Dokumentet adresserar inte hur aktiekapitalet balanserats mot andra ekonomiska behov i regionen, vilket kan ifrågasättas av både medborgare och beslutsfattare.

Strid mot god revisions sed

God revisions sed kräver att beslut om aktiekapital grundas på en noggrann utvärdering av bolagets ekonomiska behov och långsiktiga hållbarhet. De identifierade bristerna innebär att följande principer åsidosätts:

- Principen om ekonomisk hållbarhet: Kapitalbeloppet är inte kopplat till en realistisk analys av bolagets behov.
- Principen om riskhantering: Ingen åtgärdsplan för att hantera underkapitalisering eller ekonomiska svårigheter har presenterats.
- Principen om transparens: Dokumentet saknar en tydlig och offentlig redogörelse för hur beloppet fastställts.

Det ovan anförda är mycket allvarliga brister som

- Riskerar bolagets framtid: Om aktiekapitalet är för lågt kan bolaget snabbt drabbas av likviditetsproblem, vilket riskerar att försämra vården och skapa osäkerhet för både patienter och personal.
- Underminerar förtroendet: Avsaknaden av en detaljerad motivering gör det svårt för revisorer, politiker och medborgare att lita på att beslutet är ansvarsfullt.
- Hotar regionens ekonomi: Om bolaget kräver ytterligare kapitaltillskott riskerar detta att belasta regionens budget och indirekt drabba andra verksamheter.

Endast genom att rätta till dessa brister kan regionen säkerställa att beslutet är ansvarsfullt, långsiktigt hållbart och förenligt med god revisionsred och kommunallagens.

Bristande mandat

I regionfullmäktige finns väljarnas representanter, de folkvalda. De folkvalda har sina mandat därför att de företräder väljarnas önskemål och vilja som dessa tagit sig uttryck i det senaste valet. Enkelt uttryckt kan sägas att partiernas och partiföreträdarnas löften och anspråk inför valet 2022 till regionfullmäktige ska finnas företrädda i fullmäktige, i representativ storleksordning.

Ingen gång under föregående mandatperiod eller i den senaste valrörelsen uttryckte SD, M, KD eller Sjukvårdspartiet löften, meningar eller i övrigt åsikter om att man i regionfullmäktige syftade till att bolagisera primärvården efter valet. Vare sig under föregående mandatperiod eller i den senaste valrörelsen gavs väljarna kunskap att en sådan åtgärd kunde bli aktuell.

Frågan om en bolagisering av primärvården är en (också) demokratisk-principiell fråga som valmanskåren måste tillåtas att ta ställning till i val, där alternativen för respektive mot bolagiseringen är klart uttalade och företrädda. Det är möjligt att regionstyret har tillräckligt med stöd i regionfullmäktige för att driva igenom en bolagisering, men man saknar moralisk rätt att göra så, man saknar ett folkligt mandat.

Beslutet om bolagisering av primärvården måste föregås av valrörelse och val. Det naturliga vore att frågan gjordes till föremål för 2026 års val till regionfullmäktige, så att partierna tydligt får redovisa för väljarna var man står i frågan om bolagisering och varför. Endast därefter finns mandatet.

Genom återremittering av ärendet vill den socialdemokratiska gruppen motverka ett kortsiktigt framhastat beslut och på så sätt bidra till att ärendet blir mer allsidigt och korrekt berett än vad som nu är fallet.

Söderhamn 2024-12-05

Marcus Gard, S
Gruppledare