



SOLVING
Technikservice

Bohlin & Strömberg

Bilaga 4

Bolagisering av Utrednings- och statistikkontoret

2007-06-20
Conny Jägsander



1	SAMMANFATTNING	4
1.1	Uppdraget	4
1.2	USKs nuläge	4
1.3	Bedömningar av USKs framtida möjligheter	5
1.4	Jämförelser av förvaltningsformen och bolagsformen	6
1.4.1	Marknadsförutsättningar internt inom staden	6
1.4.2	Marknadsförutsättningar externt	7
1.4.3	Sekretess. Datatillgång	7
1.4.4	Effektivitet. Styrning	8
1.4.5	Övriga aspekter	9
1.4.6	Sammanfattande jämförelse	9
1.5	Analys av övergång till bolag	9
1.6	Förslag och åtgärder	10
2	USKS NULÄGE	12
2.1	Allmänt	12
2.2	Ekonomi	12
2.3	Kund- och uppdragsstruktur	12
2.4	Organisation. Personal	14
3	BEDÖMNINGAR AV USKS FRAMTIDA MÖJLIGHETER	17
3.1	Allmänt	17
3.2	SWOT-analys	17
3.3	Verksamhetsinriktning. Marknadsfrågor	18
3.3.1	Allmänt	18
3.3.2	Marknaden inom Stockholms förvaltningssektor	19
3.3.3	Marknaden inom Stockholms stads bolagssektor	20
3.3.4	Extern marknad	20
4	JÄMFÖRELSE AV FÖRVALTNINGSFORMEN OCH BOLAGSFORMEN	22
4.1	Allmänt	22
4.2	Marknadsförutsättningar internt inom staden	22
4.2.1	USK i förvaltningsform	22

4.2.2	USK i bolagsform	23
4.2.3	Sammanfattning för den interna marknaden	24
4.3	Marknadsförutsättningar externt	24
4.3.1	USK i förvaltningsform	24
4.3.2	USK i bolagsform	25
4.4	Sekretess. Datatillgång	26
4.4.1	USK i förvaltningsform	26
4.4.2	USK i bolagsform	27
4.4.3	Slutsatser	29
4.5	Effektivitet. Styrning	29
4.5.1	USK i förvaltningsform	29
4.5.2	USK i bolagsform	30
4.6	Övriga aspekter att beakta	31
4.7	Sammanfattande jämförelse	33
5	ANALYSER AV ÖVERGÅNG TILL BOLAG	37
5.1	Skall staden behålla vissa delar i förvaltningsform?	37
5.2	Ekonomiska förhållanden	38
5.2.1	Reglering mellan staden och Stockholms Stadshus AB/USK	38
5.2.2	USKs aktiekapital och kapitalförsörjning	39
5.3	Personalfrågor	40
5.4	Kundavtal	40
5.5	Leverantörsavtal	41
6	FÖRSLAG OCH ÅTGÄRDER	42
6.1	USK bolagiseras. Viss begränsning	42
6.2	Åtgärder	42

Bolagisering av Utrednings- och statistikkontoret

1 Sammanfattning

1.1 Uppdraget

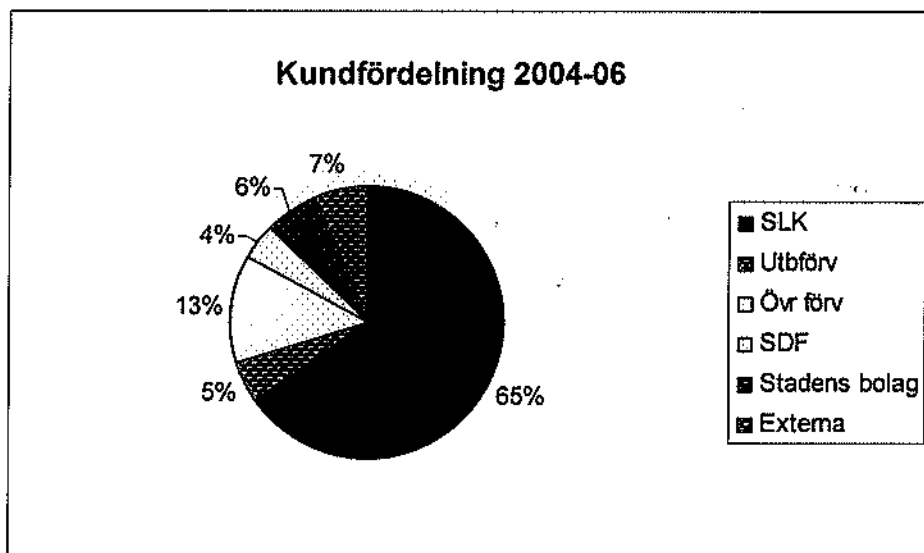
Solving Bohlin & Strömberg AB har av Stockholms Stadshus AB fått uppdraget att utreda en eventuell bolagisering av Utrednings- och statistikkontoret (USK).

Uppdraget har genomförts i nära samverkan med förvaltningsledningen med underlagsinhämtning främst från förvaltningschefen och Kjell Sahlin. Projektets styrgrupp har varit Per Blomstrand och Boris Amsköld, Stockholms Stadshus AB och förvaltningschefen Christian Rockberger. Intervjuer inom staden har skett med bitr. stadsdirektör Gunnar Björkman, redovisningschef Peter Kvarnhem, personaldirektör Eva Frunk-Lind och stadsjurist Roland Strömgren samt Jenny Segervall, juridiska avdelningen. Intervju har även gjorts med Eva Nilsson, SCB. Telefonintervjuer har gjorts med Björn Andersson, Stadsbyggnadskontoret och Björn Sjökvist, Skatteverket.

1.2 USKs nuläge

USK är en förvaltning under stadsbyggnadsnämnden. USK är sedan 1 januari 2004 helt intäktsfinansierat – för 2007 har dock särskilt anslag erhållits för delar av de extrakostnader, som uppstår till följd av övertagandet av FoU-enheten 1 januari 2007. Förvaltningen har under de senaste åren visat ett betydande ekonomiskt överskott och beslut har fattats om att USK får överföra 12,3 Mkr av de ackumulerade överskotten till 2007 års verksamhet.

USK har ett stort grunduppdrag från Stadsledningskontoret (SLK) avseende prognoser för befolkning, skatteunderlag och socialbidrag samt framställning av Statistisk årsbok för Stockholm m.fl. statistiska publikationer. Förvaltningen utför dessutom uppdrag för förvaltningar och bolag inom staden och för vissa externa kunder. Under 2006 genomfördes ca 250 uppdrag med en intäktsfördelning enligt bilden nedan:



Bland de externa kunderna kan anges områdesdata (ODS) för Botkyrka, Södertälje och Huddinge kommuner, serviceundersökningar åt ett stort antal kommuner i Mälardalen inom samarbetsorganisationen Stockholm Business Alliance och droganeundersökningar åt ett tiotal kommuner.

USK har 50 fast anställda medarbetare (motsvarande ca 46,5 heltidstjänster) fördelade på fem organisatoriska enheter. Dessutom används för vissa undersökningar timanställd personal. Vid FoU-enheten, som bedriver forskning och utveckling inom socialområdet samt inom utbildning och lärande, finns ett tiotal projektanställda. Beslut har fattats om att avveckla FoU-enheten. USK har en personal med lång anställningstid och stor erfarenhet av arbetsområdet men står också samtidigt inför stora pensionsavgångar under de närmaste åren.

1.3 Bedömningar av USKs framtida möjligheter

USK och dess föregångare har en drygt hundraårig historia som stadens statistik- och prognosorgan. Från att tidigare ha varit en anslagsstyrd verksamhet med en hög grad av självständighet har USK genom övergången till intäktsfinansiering påbörjat en utveckling mot en kundstyrd och konkurrensutsatt verksamhet. Genom att det stora, relativt generella basuppdraget från SLK motsvarar ca 40% av intäkterna är det i praktiken fortfarande ett drag av "anslagsekonomi".

USK bör även i framtiden ha en verksamhetsinriktning som i stort motsvarar dagens men USK bör snarare specialisera sig mot samhällsfrågor där en hög kompetens inom statistikområdet och kvalificerade undersökningsmetoder än att vidgas mot mera generella utredningar. Nedan beskrivs kortfattat bedömningar av möjligheterna på olika marknader – oavsett om USK bedrivs i förvaltningsform eller i bolagsform.

USKs stora beroende av kunden SLK (med ca 2/3-delar av intäkterna) innebär en risk för den framtida intäktsnivån. Dels kan man förvänta sig att SLK kommer att precisera basuppdraget väsentligt, dels kan SLK komma att upphandla både basuppdraget och andra uppdrag i konkurrens. En realistisk bedömning är att SLKs köp från USK kommer att minska under de närmaste åren.

Inom den övriga förvaltningssektorn bedöms USK ha ett gott renommé. Stadsdelsförvaltningarna använder USK i mycket begränsad omfattning i förhållande till den stora verksamheten. Här bedöms det finnas en potential för ökade intäkter vilket också bör gälla fackförvaltningarna där vissa använder USK relativt lite.

De senaste åren har kompetensfonden och miljömiljarden direkt eller indirekt finansierat många USK-uppdrag (totalt ca 7 Mkr 2005-2006). Här finns en uppenbar risk att USKs intäkter minskar i och med att dessa finansieringskällor upphör. Även intäkterna från Miljöavgiftskansliet har de senaste åren varit stora (ca 7 Mkr i egna intäkter under åren 2004-2007) vilket också torde leda till framtida minskade intäkter.

Mot bakgrund av att det är få av stadens bolag, som utnyttjar USK, borde en ökad marknadsföring mot bolagssektorn kunna öka volymerna från denna sektor.

Beträffande den externa marknaden begränsas USKs möjligheter av kommunalagens bestämmelser. En begränsad volym kan motiveras av att det kan vara av indirekt nytta för kommunen. Totalt bör volymerna mot externa kunder åtminstone kunna upprätthållas.

1.4 Jämförelser av förvaltningsformen och bolagsformen

En jämförelse av de båda associationsformerna är komplex. Vissa aspekter är lagreglerade eller tolkningar av lagar medan andra är mer eller mindre subjektiva. I avsnitt 4 görs en relativt fyllig jämförelse för att nyansera bedömningarna. Värderingarna görs ur Stockholms stads synvinkel, dvs. hur påverkas stadens totala nytta av om USKs verksamhet bedrivs i förvaltningsform eller i bolagsform?

1.4.1 Marknadsförutsättningar internt inom staden

För USKs tjänster inom stadens förvaltningssektor behöver någon upphandling enligt LOU inte göras i nuläget när USK är en förvaltning. Mot bakgrund av kommunfullmäktiges policy för upphandling framgår dock att upphandling i konkurrens skall vara den grundläggande modellen.

För tjänster till stadens bolagssektor gäller att upphandling av USK i förvaltningsform skall ske enligt LOUs regler. För tjänster av mindre omfattning kan dock direktupphandling ske. Stockholms Stadshus AB har beslutat att den övre

beloppsgränsen för direktupphandling av "intellektuella konsulttjänster" är 3 basbelopp men i undantagsfall kan 5 basbelopp accepteras.

Om USK övergår i bolagsform gäller att upphandling från såväl förvaltningssektorn som bolagssektorn skall ske enligt LOUs regler. Varje förvaltning skall själva besluta om regler för direktupphandling. Samma gränsbelopp som gäller inom Stockholms Stadshus tycks vara de vanligaste. Detta innebär att formellt kan ett stort antal av uppdragen direktupphandlas om man så väljer (totalt var ca 85% av antalet uppdrag 2006 under 5 basbelopp). Däremot var ca 77% av intäkterna från uppdrag som låg över dessa gränsbelopp och där regelrätt upphandling således skulle behöva göras. Upphandlingen för två av uppdragen - motsvarande ca 46% av intäkterna - skulle dessutom behövt ske enligt EG-direktiven för upphandling av större tjänsteuppdrag.

Sammanfattningsvis är det enligt lagarna enklare med upphandlingen inom staden totalt om USK är i förvaltningsform. Tillämpas däremot kommunfullmäktiges policy för upphandling i konkurrens är det i praktiken ingen skillnad för de båda associationsformerna vad gäller regelverket för upphandlingarna. Stadens policy för upphandling i konkurrens syftar till ökad effektivitet och kostnadsbesparingar.

1.4.2 Marknadsförutsättningar externt

USK har i nuläget ca 7% av sina intäkter från externa kunder. Kommunallagens begränsningar ("den kommunala kompetensen") gör att det är tveksamt om man i förvaltningsform skall bedriva sådan verksamhet - speciella skäl som "tillfällig överkapacitet" eller tydliga "spin-off-effekter" kan dock motivera en begränsad aktivitet. Det kan dessutom konstateras att en kommuninnevånare faktiskt kan klaga på ett politiskt beslut att en förvaltning engagerar sig utanför kommunens verksamhet.

Även i bolagsform gäller kommunallagens begränsningar men det finns rättsfall som pekar på att det kan vara acceptabelt med en viss andel av omsättningen utanför kommunkoncernen. För ett bolag finns det - med det i jämförelse med en förvaltning annorlunda kravet på att vårda en balansräkning - skäl att skaffa sig en flexibilitet genom att ha en viss, begränsad andel av sin verksamhet utanför kommunen.

1.4.3 Sekretess. Datatillgång

USKs verksamhet omfattas av flera lagar vad avser sekretess, offentlighet och arkivering. Under utredningen har inte minst frågorna om möjligheterna att få tillgång till erforderliga underlag med individuella data (data på "micro-nivå") ägnats stor uppmärksamhet. Sådant underlag behövs för flera av de regelmässigt återkommande statistikserierna och prognoserna som USK tar fram för staden (delar av grunduppdraget åt SLK). Sekretesslagstiftningen har bestämmelser om "särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som

avser enskilds personliga och ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde". USK har i nuläget kunnat karaktäriseras som sådan "särskild verksamhet hos myndighet" vilket har gjort att ex.vis underlag från Statistiska centralbyrån (SCB) och andra myndigheter har kunnat erhållas på ett relativt smidigt sätt. En grundläggande fråga i utredningen har då varit att undersöka om en övergång till bolagsformen skulle försvåra eller förhindra tillgången till sådana data. Vid diskussioner med SCB har konstaterats att sekretesslagen anger att ett bolag, där en kommun har det rättsligt bestämmande inflytandet skall jämföras med myndighet i tillämpningen av sekretesslagen. SCBs chefsjurist ansåg därmed också att USK – så länge som man är ett helägt kommunalt bolag – skall ha samma status som förvaltningen när SCB prövar begäran om utlämning av de aktuella individuella underlagen på "micro-nivå". Samma slutsats bör gälla för andra myndigheter och internt inom stadens förvaltningsorganisation vad gäller utlämning av denna typ av underlag. För visst underlag från Skatteverket och underlag som berörs av hälso- och sjukvårdslagstiftningen kan dock vissa begränsningar finnas. Utredningens slutsatser har översiktligt granskats av SLKs juridiska avdelning, som kommit fram till samma tolkning.

Trots slutsatserna att USK även i bolagsform kan få samma tillgång till data och skall hantera sekretessfrågor på samma sätt som i förvaltningsformen föreslås att en juridisk utredning med specialistkompetens utförs innan beslut om bolagisering tas. Bakgrunden till detta förslag om en kompletterande utredning – utanför denna utrednings uppdrag och kompetens – är dels att tolkningen av lagstiftningen är komplex, dels att frågan har avgörande betydelse för delar av USKs verksamhet. Eftersom SCBs olika handläggare redan i dagsläget gör delvis olika tolkningar av reglerna för utlämning till USK föreslås att specialutredningen också samråder med SCB om tolkningen och tillämpningen av den aktuella lagstiftningen.

1.4.4 Effektivitet. Styrning

USK har under de senaste åren successivt effektiviserat sin verksamhet. Även om bolagsformen i sig inte innebär annorlunda förutsättningar för effektivisering och rationalisering visar erfarenheten vid bolagiseringar att incitamenten för detta ökar. En viktig drivkraft här är kravet på att vårda balansräkningen och kontinuerligt uppnå resultat för att med egna medel klara sin utveckling.

USK har visserligen genom intäktsfinansieringen blivit alltmer styrd av kundernas behov men i bolagsformen blir fokus på kundernas behov – det som de är villiga att betala för ännu tydligare. Ur stadens synvinkel är detta en viktig effektiviseringsaspekt.

I beslutsfrågor ger bolagsformen en smidigare och snabbare arbetsgång.

1.4.5 Övriga aspekter

Det finns naturligtvis en oro hos personalen inför en eventuell övergång till bolagsformen men eftersom det är en avtals- och lagreglerad verksamhetsövergång finns egentligen ingen saklig grund till oro. Tydlig information och möjligheter till diskussion bör minska oron. Även om det teoretiskt finns en risk för personalavhopp är erfarenheterna från andra bolagiseringar att personalavhoppet är få.

Vid en bolagisering behöver vissa av USKs administrativa rutiner och system anpassas för den nya formen men detta är av mindre omfattning och i grunden av värde för verksamhetens effektivitet.

USK har de senaste åren inte haft några svårigheter att attrahera kompetent personal vid nyrekryteringar. Bolagsformen innebär samma krav på den professionella kompetensen men också krav på förmåga att utveckla kundrelationer och att vara affärsmässig. Detta torde för många innebära ökad attraktivitet vid nyrekryteringar.

Alla kund- och leverantörsavtal som USK har idag måste av formella skäl överföras till den nya juridiska personen vid en bolagisering. Detta kräver kundernas och leverantörernas accept. Inget talar för att någon part skulle motsätta sig en sådan överföring.

Om det i framtiden skulle bli aktuellt att avyttra USK till privata ägare gör bolagsformen det enklare för en intressent att värdera verksamheten.

1.4.6 Sammanfattande jämförelse

En jämförelse mellan förvaltningsformen och bolagsformen innehåller många aspekter med ett antal för- och nackdelar vilket fylligt har redovisats i avsnitt 4.

Verksamhetens art och arbetsformer gör det i grunden naturligt att fullfölja utveckling med intäktsstyrning mot en genuint kundstyrd och konkurrensutsatt verksamhet. Bolagsformen är bäst lämpad för en sådan utveckling där även drivkrafterna för effektivisering är starkare än i förvaltningsformen.

En sammanvägning av alla de redovisade aspekterna gör att - om man ser det ur stadens synvinkel - bolagsformen sammantaget är något bättre. En väsentlig del i denna bedömning är stadens tydliga policy för upphandling i konkurrens där bolagsformen på ett bättre sätt stödjer denna inriktning.

1.5 Analyser av övergång till bolag

Vid USK finns historisk statistikinformation som genom sin omfattning och obrutna tidsserier är viktig att vårda. Även successivt nyproducerade kommunala källdata på lägsta nivå är viktiga att staden har full kontroll över. Visserligen skulle allt detta

kunna överföras till ett helägt kommunalt bolag men för att säkerställa att informationen finns tillgängligt även på lång sikt föreslås att ägandet av sådan information vid en bolagisering överförs till SLK. Det nya bolaget kan ändå få i uppdrag att förvalta underlaget. Vid SLK behöver det då finnas en kvalificerad ägar- och beställarfunktion för dessa frågor.

För reglering av de ekonomiska förhållandena mellan staden och USK (Stockholms Stadshus AB) bör följande gälla vid en bolagisering:

- alla intäkter och kostnader som är genererade före övergången tillhör staden
- staden kompenserar det nya bolaget för semesterlöneskuld och övertidsskuld för den personal som övergår till bolaget (motsvarande skuld var 2006-12-31 ca 1,9 Mkr)
- eventuellt kvarvarande belopp på USKs resultatfond överförs inte till det nya bolaget (USK hade 2006-12-31 ett överfört resultatöverskott om 12,3 Mkr)
- det nya bolaget övertar samtliga inventarier och ersätter staden med ett bedömt bruksvärde (om överföringen skulle ha gjorts 2006-12-31 hade det bedömda värdet varit ca 2,5 Mkr)
- någon övrig köpeskilling för verksamheten erläggs inte.

USK föreslås få ett aktiekapital på 1 Mkr för att klara sin löpande verksamhet och utveckling utan återkommande aktieägartillskott eller koncernbidrag. För rörelsekapital och eventuella lånebehov för finansiering av investeringar ansluts USK till Stockholms Stadshus koncernkonto.

En överföring av USK till bolagsform är att betrakta som en "verksamhetsövergång" enligt EG-direktiv och anpassad svensk lagstiftning. Alla anställda har rätt att följa med vid övergången och skall ha minst oförändrade anställningsvillkor under minst ett år. Det kollektivavtal som därefter tillämpas är som för övriga bolagssektorn KFS. Skillnaderna mellan kollektivavtalen är små.

1.6 Förslag och åtgärder

Den nuvarande bedömningen är att man kan klara sekretess- och datatillgångsfrågor vid en övergång till bolagsform. Med den bedömningen och förutsatt att den föreslagna specialistutredningen bekräftar denna bedömning är grundförslaget att USK överförs till bolagsform. I samband med bolagiseringen överförs dock ägandet av alla historiska statistikserier med underlag till SLK. USK ges i uppdrag att förvalta underlaget.

Huvudmotivet för förslaget är att bolagisering ökar stadens tydlighet i konkurrensupphandling av statistik- och utredningstjänster. Bolagiseringen och den fulla konkurrensutsättningen kommer att driva effektiviseringen vid USK än mera.

I avsnitt 6.2 redovisas i punktform samt i form av ett antal bilagor konkreta åtgärder för bolagiseringen.

2 USKs nuläge

2.1 Allmänt

Utrednings- och statistikkontoret (USK) är en förvaltning under stadsbyggnadsnämnden (SBN). USK är sedan 1 januari 2004 helt intäktsfinansierat och erbjuder tjänster i form av statistiska utredningar, prognosverksamhet och undersökningar. Kontoret upprättar, köper in, analyserar och publicerar statistik rörande Stockholm. Från 1 januari 2007 har dessutom FoU-enheten från Stadsledningskontoret (SLK) överförs till USK. USK har vidare övertagit ansvaret för driften och utvecklingen av stadens lednings- och informationssystem (LIS) samt fått ett utökat ansvar inom det nationalekonomiska området. I samband med dessa förändringar överfördes tre tjänster från SLK till USK.

2.2 Ekonomi

USKs ekonomi de senaste åren framgår av tabellen (Mkr):

	2004	2005	2006	B2007
Intäkter	41,2	39,7	44,7	42,8
Resultat	6,2	3,6	8,7	-4,1

Utöver de angivna intäkterna i budgeten för 2007 får USK ett anslag om 4,1 Mkr för att täcka vissa kostnader för övertagandet av FoU-verksamheten. Budgeten för 2007 innebär således inklusive anslaget ett nettoresultat om 0 Mkr.

Beslut har fattats om att USK till 2007 får överföra ekonomiskt överskott om totalt 12,3 Mkr, varav 3,6 kommer från del av överskottet 2004 och 8,7 från 2006 års överskott

2.3 Kund- och uppdragsstruktur

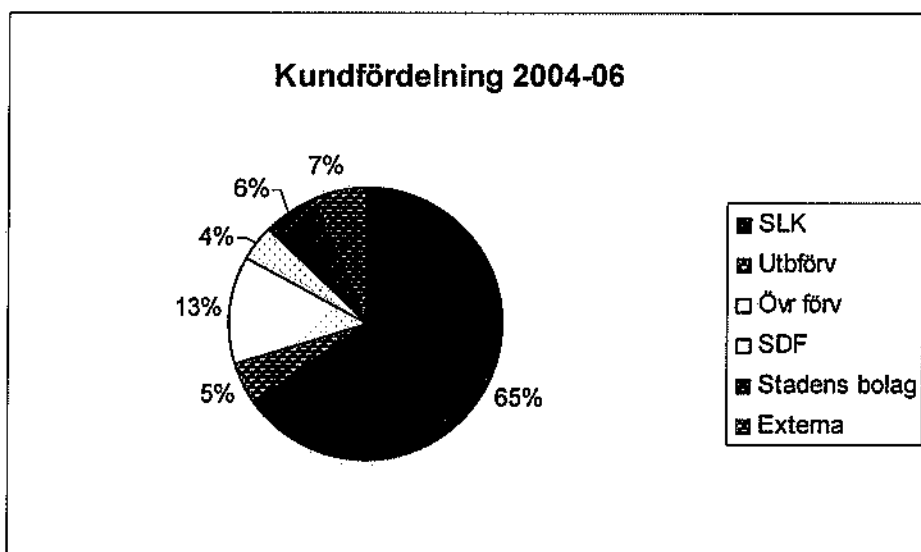
Efterfrågan på kontorets tjänster är stor från stadens förvaltningar och bolag. Under 2006 har ca 250 projekt genomförts.

USK har idag ett stort grunduppdrag från stadsledningskontoret (SLK), som årligen motsvarar 16,4 Mkr; till detta kommer ersättning för de övertagna uppgifterna för LIS och inom det nationalekonomiska området. I grunduppdraget ingår bl.a.

framtagning av Statistisk årsbok för Stockholm, prognoser för befolkning, skatteunderlag och socialbidrag samt vissa övriga publikationer (t.ex. rapportserien Statistik om Stockholm).

I övrigt beställer stadens förvaltningar (inklusive SLK) och bolag olika uppdrag av USK mot betalning. Huvuddelen av uppdragen upphandlas direkt, men ett mindre antal upphandlas i konkurrens. USK har även vissa rapportserier/-publikationer som en prenumerationstjänst såväl via internet som på papper. En stor del av USKs produktion finns tillgänglig på internet. USK fullgör även stadens åligganden om rapportering till statliga myndigheter av bostads- och socialstatistik samt stadens arbetsställeregister.

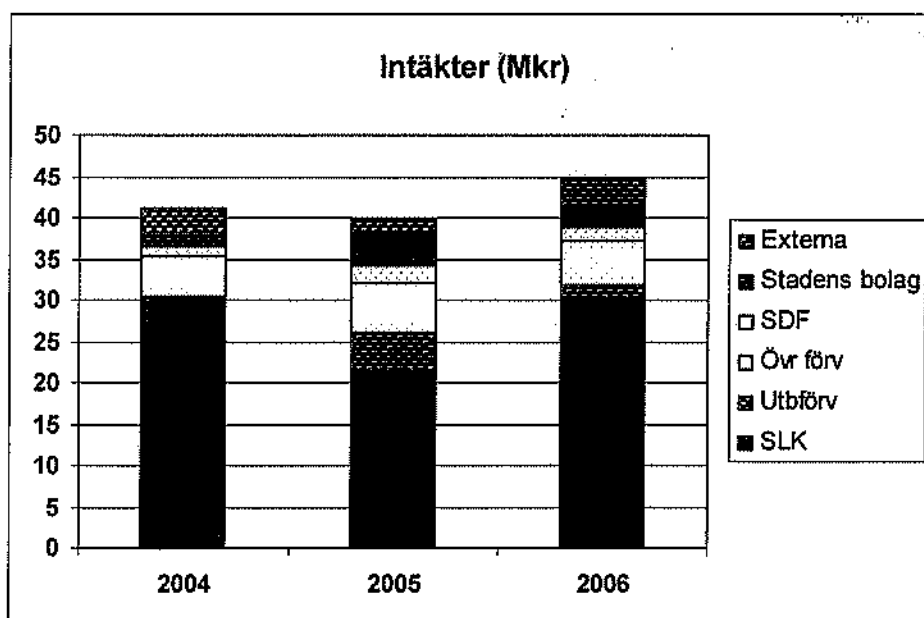
Fördelningen på kundkategorier framgår av bilden nedan:



Som framgår av bilden är Stadsledningskontoret den i särklass största uppdragsgivaren (2006 svarade SLK för hela 68% av omsättningen). Utbildningsförvaltningen är den enskilt största uppdragsgivaren efter SLK men här varierar volymerna relativt mycket beroende på att bl.a. den stora drogvanundersökningen enbart görs vartannat år. Även skolundersökningen görs enbart vartannat år (men inte samma år som drogvanundersökningen). Stadsdelsförvaltningarna står sammantaget för en liten andel av omsättningen. En förklaring till detta kan vara att SDF får mycket av sitt statistik- och prognosunderlag från de delar som ingår i grunduppdraget från SLK och som finns direkt tillgängligt (på Internet eller stadens intranät och i de tryckta publikationerna). Bland de externa kunderna kan anges Botkyrka, Södertälje och Huddinge kommuner (ODS-avtal), ett stort antal kommuner i Mälardalen (gemensamma serviceundersökningar inom samarbetsorganisationen Stockholm Business Alliance). Även drogvanundersökningen säljs till ett tiotal andra

kommuner i samband med Stockholms egna undersökning. Bland privata uppdragsgivare kan anges mindre uppdrag för fastighetsbolag.

För att belysa variationerna i uppdragsvolymerna kan nedanstående bild användas:



De höga volymerna för SLK 2004 och 2006 beror bl.a. på de stora resvaneundersökningarna inför och under trängselskatteförsöket. Här kan också noteras att dessa uppdrag i stor utsträckning utfördes av underleverantörer och hade därför relativt liten påverkan på USKs ekonomiska resultat. Variationerna i uppdragsvolymen för Utbildningsförvaltningen påverkas bl.a. av de stora undersökningarna, som genomförs enbart vartannat år.

2.4 Organisation. Personal

USK är organiserat i följande fem enheter:

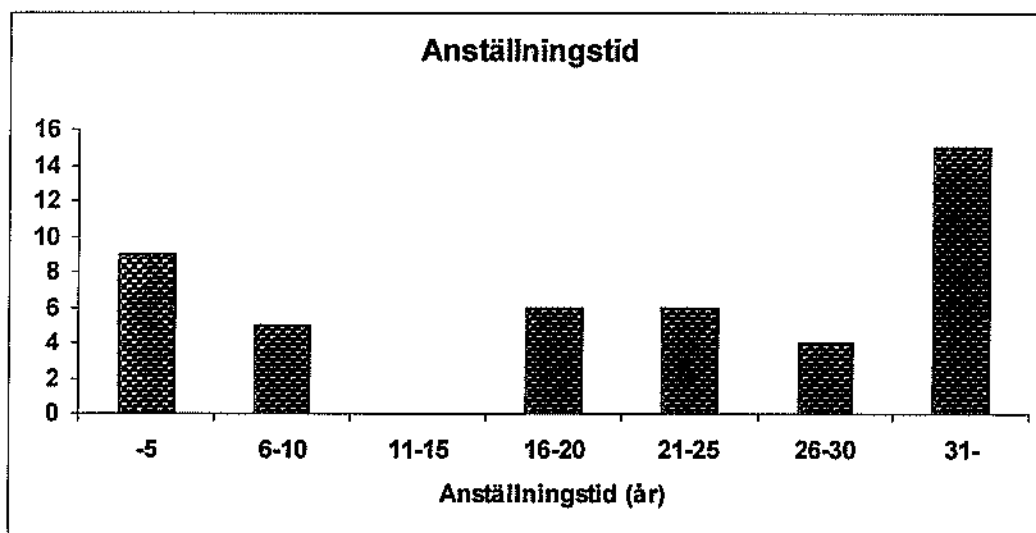
- *USK Stab* ansvarar för funktionerna personal, ekonomi, information och IT.
- *USK Befolkning* ansvarar för befolkningsstatistik, befolkningsprognoser, socialstatistik, prognoser över ekonomiskt bistånd, utbildningsstatistik, resursfördelningsmodeller samt ansvarar för kontorets OmrådesDataSystem (ODS).
- *USK Ekonomi och näringsliv* ansvarar för kommunal ekonomi-, skatte- och skatteunderlagsprognoser, näringslivs- och arbetsmarknadsstatistik, bostadsstatistik samt miljöstatistik.
- *USK Undersökning* ansvarar för undersökningar.

- FoU-enheten bedriver forskning och utveckling inom socialtjänstens område samt inom utbildning och lärande.

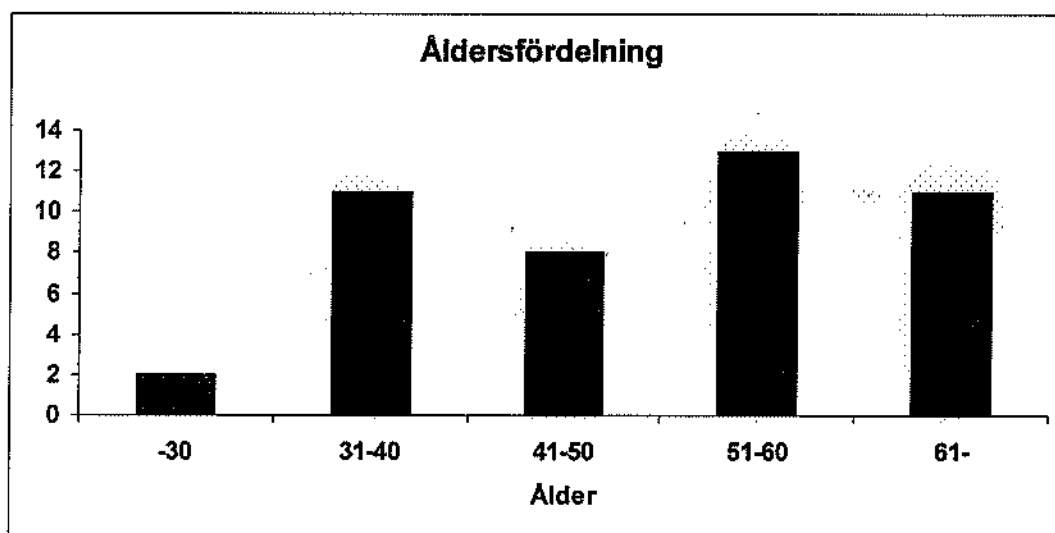
FoU-enheten överfördes 1 januari 2007 från SLK. Enheten bedriver med fast anställda forskningsledare och ett antal projektanställda forsknings- och utvecklingsarbete inom ett brett verksamhetsområde. Verksamheten finansieras dels genom ett särskilt anslag från staden, dels genom forskningsbidrag från olika finansiärer utanför staden. Beslut har fattats om att FoU-enheten skall avvecklas under hösten 2007 men vissa projekt kommer att slutföras inom USK ram fram till 080630.

Kontoret har (maj 2007) 50 fast anställda medarbetare motsvarande ca 46,5 heltidsarbetare (beroende på tjänstledigheter och deltider). Vid FoU-enheten finns dessutom ca 10 projektanställda. Därutöver tillkommer ett antal timarvoderade personer som medverkar i undersökningsarbetet med intervjuer och enkäter. Huvuddelen av de fast anställda medarbetarna har akademisk utbildning och då ofta med inriktning mot statistik och nationalekonomi.

Anställningstid och åldersfördelning framgår av nedanstående diagram (diagrammen och kommentarerna avser USK exklusive FoU-enheten):



Som framgår av diagrammet är det många som har lång anställningstid vid USK (eller inom staden). En tredjedel har mer än 30 års anställningstid. Detta bidrar naturligtvis till stor erfarenhet och god kontinuitet i de regelbundna återkommande statistik- och prognosserierna. Åldersfördelningen bland de anställda understryker denna bild av erfarenhet:



Samtidigt kan konstateras att USK inom de närmaste åren har stora pensionsavgångar (inom 5 år ca 25% av personalstyrkan) och således behov av förnyelse av personalstyrkan. Genomsnittsåldern är i nuläget ca 51 år.

Vid USK har de senaste åren bedrivits ett målmedvetet arbete med effektiviseringar och ökad kundorientering. En heltäckande tidredovisning har införts. Andelen tid i intäktsgenererande uppdrag har ökat och var 2006 ca 63% och i budget 2007 är målet att öka beläggningsgraden ytterligare.

3 Bedömningar av USKs framtida möjligheter

3.1 Allmänt

USK har i grunden en drygt hundraårig historia som stadens statistik- och prognosorgan (bl.a. med ursprung från de tidigare enheterna statistikkontoret och generalplaneberedningens kansli). Från en **anslagsstyrd** verksamhet, där USK (eller dess föregångare) i praktiken har haft en mycket hög grad av självständighet och stor påverkan på verksamhetens prioriteringar och praktiska inriktning, har USK sedan några år påbörjat en utveckling mot en **kundstyrd och konkurrensutsatt** verksamhet. Det första viktiga steget i denna utveckling är att USK nu är **intäktsstyrd**. Eftersom ca 40% av intäkterna kommer från det relativt vida basuppdraget till SLK är det dock fortfarande ett drag av "anslagsekonomi".

En framtida situation, där kunderna kommer att precisera sina behov ännu tydligare och dessutom i allt större utsträckning kan komma att låta alternativa leverantörer visa hur de kan lösa behoven och till vilken kostnad, kommer naturligtvis att innebära både hot och möjligheter för USK. Syftet med övervägandena om en bolagisering av USK skall ses mot denna framtida "verksamhets- eller affärsmiljö". Restriktioner och möjligheter enligt kommunallagen och lagen om offentlig upphandling behandlas närmare i avsnitt 4.

Som ett led i denna utredning har utredaren tillsammans med delar av USKs ledning gjort överslagsmässiga överväganden motsvarande arbetet för att ta fram en "affärsplan". Kortfattade beskrivningar av dessa överväganden framgår i detta avsnitt.

3.2 SWOT-analys

En bedömning av USKs starka respektive svaga sidor i nuläget och framtida möjligheter och hot kan kortfattat beskrivas enligt nedan:

Styrkor i nuläget:

- Bred kompetens
- Väl utvecklade modeller för resursfördelning och prognoser i kommun
- Unika data som sträcker sig över lång historisk tid
- Brett kontaktnät inom staden
- Väl fungerande kundrelationer

Svagheter i nuläget

- Ej enhetligt arbetssätt; ej enhetlig dokumentationsform (brister i "knowledge management")
- Svaga individuella incitament till effektiviseringar och ökade intäkter (nya uppdrag)
- Avsaknad av teoretiska spetskompetenser ("ingen disputerad")
- Ojämnt genomslag hos stadens förvaltningar och bolag

Möjligheter i framtiden

- Öka uppdragsvolymerna hos förvaltningar och bolag som i nuläget utnyttjar USK i begränsad omfattning (ökad marknadsföring)
- Merutnyttja den statistik som finns på USK i andra uppdrag eller på annat sätt
- Inom kommunallagens begränsningar öka uppdragsvolymerna externt - främst för att få ökade erfarenheter

Hot i framtiden

- Stora beroendet av en kund (SLK) ger risker för snabba neddragningar av intäkterna om SLK väljer andra leverantörer eller minskar omfattningen
- Konkurrenter utvecklar "vassare" modeller inom USKs specialiteter
- Generationsväxling inom både USK och hos kunderna kan leda till svårigheter att upprätthålla befintliga, goda kundrelationer
- Generationsväxling inom USK i kombination med bristerna i "knowledge management" kan leda till försämrade möjligheter att utnyttja USKs unika historiska dataserier.

3.3 Verksamhetsinriktning. Marknadsfrågor

3.3.1 Allmänt

Det är främst möjligheterna att med nuvarande verksamhetsinriktning vidga marknaden både internt inom stadens förvaltningar och bolag och till andra kundsegment som behandlas här.

Frågorna om en vidgning alternativt en ökad specialisering av verksamhetens inriktning ("tjänsteutbud") har också behandlats. Sammanfattningsvis kan här anges att det snarare bör vara en ytterligare specialisering mot samhällsfrågor där en hög kompetens inom statistikområdet och kvalificerade undersökningsmetoder erfordras än en vidgning till mera allmänna utredningar. Som ett konkret exempel kan man

diskutera om USK långsiktigt kan vara konkurrenskraftigt inom arbetsmiljö/-personalattitydundersökningar. USK har gjort flera sådana omfattande undersökningar inom staden och har stor erfarenhet av att göra de kvantitativa delarna av sådana undersökningar men man kan ifrågasätta om inte konkurrenter, som utan kommunallagens begränsningar, kan skaffa sig bättre erfarenheter för de mera kvalitativa bedömningsdelarna som kunderna i framtiden troligen kommer att efterfråga. Ett annat exempel är att USK svarade för de mera kvantitativa delarna av resvaneundersökningarna i samband med trängselskatteförsöket medan ett annat konsultföretag svarade för analysdelarna.

Kommunalrättsliga frågor och frågor om upphandling enligt lagen om offentlig upphandling behandlas i huvudsak i avsnitt 4.2 och 4.3 nedan.

3.3.2 Marknaden inom Stockholms förvaltningssektor

I avsnitt 2.3 beskrivs nuläget med SLK som den starkt dominerande kunden. Generellt kan konstateras att – oavsett om man är en intäktsstyrd förvaltning eller ett konkurrensutsatt bolag – det är förenat med uppenbara risker att vara så beroende av en kund/uppslagsgivare.

Signalerna från SLK är tydliga. Även basuppdraget kommer att preciseras väsentligt, vilket troligen innebär att det "utrymme" för USKs egna prioriteringar som de facto har funnits i detta uppdrag kommer att minska väsentligt. Risken är vid denna precisering att basuppdraget kommer att minska i omfattning. En anledning till detta är att basuppdraget skall koncentreras till de underlag, som staden dels behöver för sin övergripande styrning, dels behöver för att ge förvaltningarna ett gemensamt underlag. Tilläggsuppdragen från SLK kan man bedöma kommer att bli än mera situations-/behovsanpassade. Detta kan innebära att volymerna kommer att variera t.o.m. kraftigare än tidigare. Oavsett förvaltnings- eller bolagsform kan en ökad andel upphandling i konkurrens förutses. Allmänt kan dock konstateras att USK genom sin erfarenhet och inte minst genom sina möjligheter att dra nytta av konkret kunnande om och tillgång till historiska data har stora konkurrensfördelar för de tjänster inom "kärnområdet" som SLK efterfrågar. *En realistisk bedömning är att SLKs köp kommer att minska under de närmaste åren.*

Inom övriga förvaltningssektorn kan USK bedömas ha ett gott renommé. Förvaltningarna ger i regel USK höga betyg för genomförda uppdrag. USK har genom olika typer av marknadsföringsinsatser försökt öka förvaltningarnas kännedom om USKs kompetens och kapacitet. De olika förvaltningarna har naturligtvis olika behov men ex.vis stadsdelsförvaltningarna borde alla ha ungefär likartade behov. Jämfört med dem som köper mest från USK borde den gruppen av förvaltningar kunna ge *ökade intäkter i storleksordningen 2-3 Mkr per år* (mot bakgrund av förändringarna inom utbildningsområdet kan en del av den ökningen istället komma på Utbildningsförvaltningen).

Inom fackförvaltningarna är det främst Utbildningsförvaltningen, Trafikkontoret, Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen samt Socialförvaltningen som under de senaste åren köpt tjänster i större omfattning från USK. Här bör det finnas möjligheter att åtminstone bibehålla dessa volymer trots besparingsbetingen hos förvaltningarna. Det är också angeläget att minska variationerna mellan åren. Övriga fackförvaltningar har inte samma kontinuerliga behov men genom marknadsföringsinsatserna och en allmän lyhördhet för aktuella frågor bör vissa volymökningar kunna nås.

För vissa uppdrag har kompetensfonden och miljömiljarden direkt eller indirekt finansierat vissa uppdrag. Här finns en risk att dessa uppdrag minskar väsentligt (totalt har under åren 2005-06 ca 7 Mkr finansierats vissa dessa källor) när dessa finansieringskällor har upphört. Till detta skall läggas de stora uppdragen från det tidigare Miljöavgiftskansliet i samband med trängselskatteförsöket (exkluderat inköpta underkonsulter är intäkterna för perioden 2004-2006 ca 7 Mkr).

I flera förvaltningar finns personal som arbetar med statistikfrågor i relativt stor omfattning. USK borde kunna överta delar av dessa uppgifter på ett för staden totalt sett kostnadseffektivt sätt och sannolikt med långsiktigt högre kvalitet.

Totalt måste bedömas att volymerna från SLK och förvaltningarna kommer att minska men att minskningarna bör kunna begränsas genom aktiv marknadsföring och god vård av kontaktytorna – inte minst stadsdelsförvaltningarnas uppdragsvolymerna borde kunna ökas.

3.3.3 Marknaden inom Stockholms stads bolagssektor

Inom bolagssektorn är det främst Stockholms Stadshus AB och Stockholm Business Region AB (inklusive Stockholms Visitors Board) som köpt tjänster från USK i någon större omfattning. Här kan bedömas att USK är relativt okänt bland många av de övriga bolagen. Det borde definitivt vara möjligt att öka uppdragen hos vissa av dem. Främst bostadsbolagen men även övriga fastighetsbolag och servicebolag har sannolikt behov där USKs kompetens skulle vara värdefull.

Bolagssektorn bör kunna generera ökade intäkter till USK genom riktade marknadsföringsinsatser.

3.3.4 Extern marknad

Kommunallagen begränsar USKs möjligheter att utföra uppdrag åt kunder utanför kommunen. En begränsad volym kan motiveras av att det på olika sätt kan vara av indirekt nytta för kommunen.

De tidigare nämnda ODS-uppdragen för tre kommuner och servicemätningarna åt kommunerna i Mälardalen bör kunna bibehållas. Likaså bör uppdragen åt de kommuner, som brukar genomföra droganeundersökningarna samtidigt som



SOLVING
International

Bohlin & Strömberg

Stockholms stad kunna bibehållas. Utöver dessa är uppdrag åt landstinget ett område som bör kunna vara både acceptabelt och möjligt. Inte minst åt landstingets Region- och trafikplanekontor (RTK) borde USKs erfarenheter och underlag vara av ömsesidig nytta. Det kan kommenteras att RTKs egna statistik- och utredningsresurser för ett antal år sedan bolagiserades och privatiserades (ägs sedan något år av ett stort konsultföretag inom infrastruktur).

Totalt bör volymen mot externa kunder åtminstone kunna upprätthållas och troligen ökas något.

4 Jämförelser av förvaltningsformen och bolagsformen

4.1 Allmänt

En jämförelse av de båda associationsformerna är komplex. Vissa aspekter är lagreglerade eller tolkningar av lagar medan andra är mer eller mindre subjektiva. Värderingarna blir också beroende av ur vems synvinkel jämförelserna görs. Nedan görs en relativt fyllig beskrivning av ett antal aspekter. Värderingarna görs ur Stockholms stads synvinkel, dvs. hur påverkas stadens totala nytta av om USKs verksamhet bedrivs i förvaltningsform eller i bolagsform? Även om det i de flesta hänseenden inte finns någon konflikt mellan detta perspektiv och USKs "egna" nytta av associationsformen görs jämförelsen således inte primärt ur USKs perspektiv.

4.2 Marknadsförutsättningar internt inom staden

4.2.1 USK i förvaltningsform

Upphandling. Lagen om offentlig upphandling

För USKs förutsättningar att leverera tjänster till stadens övriga förvaltningar kan konstateras att Lagen om offentlig upphandling (LOU) inte gäller, dvs övriga förvaltningar kan beställa uppdrag hos USK utan att beakta de formella reglerna i LOU. Upphandlingsförfarandet är därför smidigt och enkelt. Däremot kan förvaltningarna naturligtvis välja att inför ett uppdragsbehov gå ut med förfrågningar enligt LOU till andra leverantörer och då låta USK lägga anbud i konkurrens med dessa. Av kommunfullmäktiges policy för upphandling framgår också att upphandling i konkurrens är den grundläggande modellen (policy antagen av kommunfullmäktige 2007-03-26)

När bolag inom Stockholms Stadshus AB skall upphandla tjänster från USK gäller LOU. För tjänster till belopp av mindre värde kan enligt LOU direktupphandling ske. Koncernstyrelsen har beslutat att för direktupphandling av "intellektuella konsulttjänster" är den övre beloppsgränsen 3 basbelopp men i undantagsfall kan 5 basbelopp accepteras. Hittills har detta i praktiken inte inneburit någon större begränsning eftersom USKs uppdrag till bolagen i regel har varit under dessa gränobelopp. USK har i nuläget dessutom ramavtal med Stockholms Stadshus AB och vissa av dotterbolagen i koncernen.

Marknadsföring/profilering

USK kan mot övriga förvaltningar profileras som en del av stadens förvaltningssektor, vilket troligen uppfattas som positivt och tryggt av de övriga förvaltningarna

där USK inte förknippas med vinstintresse. Samtidigt kan USK riskera att bli betraktad som en relativt smal "statistikexpert" och utförare av några av de regelbundet återkommande undersökningarna. Totalt kan detta hämma utvecklingen. Att vidga marknaden på bolagssektorn är svårare än i bolagsform eftersom bilden av USK som förvaltning troligen är mera "förvaltning" än "affärsmässig".

Samarbete med externa

Samarbete (vid utförande av uppdrag) med andra myndigheter och andra kommuner är sannolikt enklare i förvaltningsform medan möjligheterna att samarbeta (ex.vis bli underleverantör) med externa bolag generellt är mindre i denna associationsform (att USK använder externt bolag som underkonsult är däremot klart möjligt). I praktiken har både dessa möjligheter och begränsningar för den stadsinterna marknaden relativt liten betydelse.

4.2.2 USK i bolagsform

Upphandling. Lagen om offentlig upphandling

Om USKs verksamhet bedrivs i bolagsform är förvaltningarna tvungna att göra upphandlingar från USK i enlighet med reglerna i LOU. Detta innebär att upphandlingsförfarandet dels blir mera omfattande, dels att USK naturligtvis kan riskera att bli utkonkurrerat av annat företag med för beställaren mera gynnsamt anbud. En annan aspekt av upphandlingsförfarandet kan bli att förvaltningarna mera noggrant överväger behoven innan man går ut med förfrågan. Detta kan ur stadens synvinkel vara en fördel (lägre totala kostnader) men skulle också kunna vara en nackdel om förvaltningarna i stället väljer att bygga upp egen kompetens inom USKs områden (låg utnyttjandegrad och därigenom ökade kostnader samt eventuellt lägre kvalitet). Förvaltningarna kan för mindre uppdrag välja att göra direktupphandlingar enligt LOU. Varje förvaltning skall enligt kommunfullmäktiges policy besluta om beloppsgränser för direktupphandling. Samma gränser som anges för bolagssektorn enligt p 4.2.1 ovan synes vara vanliga nivåer. Antalsmässigt är huvuddelen (ca 85%) av USKs uppdrag i nuläget klart under dessa gränsvärden (fem basbelopp) varför direktupphandling skulle kunna ske av USK som bolag i relativt många situationer. Däremot kommer de stora uppdragen till Stadsledningskontoret och vissa av de regelmässigt återkommande större undersökningarna åt Utbildningsförvaltningen att behöva upphandlas enligt LOU. Det kan noteras att intäktsmässigt är ca 77% av uppdragen för förvaltningarna över gränsvärdena för direktupphandling. Två av upphandlingarna är dessutom över det tröskelvärde som innebär att upphandlingen skall ske enligt EG-direktiven om offentlig upphandling (tröskelvärdet för tjänster är f.n. 1.826.000 kronor). Eftersom ett av dessa uppdrag är basuppdraget åt SLK betyder det att intäktsmässigt är ca 46% av uppdragen av den karaktären.

För USKs tjänster till bolagen inom Stadshus-koncernen gäller i princip samma förutsättningar som i avsnitt 4.2.1 ovan.

Det kan även finnas skäl att beakta att reglerna för upphandling med ramavtal numera innebär att leverantörerna måste rangordnas och den som har högst rangordning skall också erbjudas den största andelen avropade uppdrag.

Marknadsföring/profilering

En profilering som "konsultföretag" bör både mot förvaltningssektorn och mot stadens bolag underlätta bilden av kompetens och konkurrenskraft vilket bör ge grund för en vidgning. Samtidigt kan det finnas en risk att speciellt förvaltningar kan dra sig för att för mindre uppdrag anlita ett bolag istället för som i nuläget vända sig till en förvaltning. Dessa risker kan dock bedömas som små dels mot bakgrund av att USK redan i dag är tydligt intäktsfinansierad, dels eftersom de mindre uppdragen kan direktupphandlas av bolaget USK. Ur stadens synvinkel kan det t.o.m. vara en fördel om de upphandlade volymerna minskar i vissa fall (jämför dock riskerna för att förvaltningar bygger upp egna resurser enligt beskrivningen på föregående sida).

Samarbete med externa

De direkta möjligheterna att samarbeta i uppdrag med andra myndigheter och andra kommuner är klart begränsade i bolagsform medan möjligheterna att samarbeta med andra bolag är goda (ex.vis genom att själv vara underkonsult eller att ta in annat bolag som underkonsult i ett uppdrag där USK är huvudansvarig). I praktiken har både dessa begränsningar och möjligheter för den stadsinterna marknaden relativt liten betydelse.

4.2.3 Sammanfattning för den interna marknaden

Sammanfattningsvis är det enligt lagarna enklare med upphandlingen inom staden totalt om USK är i förvaltningsform. Tillämpas däremot kommunfullmäktiges policy för upphandling i konkurrens är det i praktiken ingen skillnad för de båda associationsformerna.

4.3 Marknadsförutsättningar externt

4.3.1 USK i förvaltningsform

Upphandling. Lagen om offentlig upphandling. Kommunallagen

Här är det främst reglerna i kommunallagen om den "kommunala kompetensen" som påverkar USKs möjligheter att erbjuda sina tjänster till uppdragsgivare utanför kommunen. Som grundprincip bör gälla att USK inte skall ta sådana uppdrag om det inte finns mycket speciella skäl såsom "tillfällig överkapacitet" eller tydliga "spin-off-

effekter" i form av ökad kompetens som kan tillgodogöras inom staden. Generellt kan det också vara så att upphandlare - speciellt från den offentliga sektorn - kan vara tveksamma till att utnyttja en leverantör som faktiskt går utanför kommunallagens gränser. (Här kan det finnas skäl att förtydliga att här avses upphandling av USK som tjänsteleverantör men förhållandena är annorlunda i situationer där det mera är frågan om samarbete mellan olika kommuner där båda parter bidrar till en insats.)

USK har i nuläget ca 7% av sin omsättning till externa kunder men det är således ur kommunalrättslig synvinkel tveksamt om man skall sträva efter att öka denna andel. Det kan dessutom konstateras att en kommuninnevånare faktisk kan klaga på ett (politiskt) beslut att en förvaltning engagerar sig utanför kommunens verksamhet.

Marknadsföring/profilering

Mot bakgrund av begränsningarna i kommunallagen är det tveksamt om USK som förvaltning överhuvudtaget skall marknadsföra sig mot externa kunder.

Samarbete med externa

Det är mycket tveksamt om USK som förvaltning får samarbeta med externa bolag (ex.vis som underkonsult) mot externa kunder (att USK använder externt bolag som underkonsult borde däremot vara möjligt). Samarbete med annan myndighet eller annan kommun för sådana uppdrag är likaledes tveksamt.

4.3.2 USK i bolagsform

Upphandling. Lagen om offentlig upphandling. Kommunallagen

Kommunallagen ger en kommun rätt att överlåta verksamhet till ett hel- eller delägt bolag under vissa villkor (3 kap. 16§) och med beaktande av den "kommunala kompetensen". Det finns rättsfall som pekar på att det kan vara acceptabelt med verksamhet upp till ca 10% av omsättningen utanför kommunkoncernen. För ett bolag, som jämfört med en förvaltning har en annan typ av ekonomisk redovisningsmodell med ansvar för en balansräkning, kan man argumentera för att det finns skäl att skaffa sig en flexibilitet genom att ha en viss, begränsad andel av sin verksamhet utanför kommunen. Detta kan komma kommunen till indirekt nytta.

Genom bolagsformen är USK i de flesta fall - ur upphandlarens synvinkel - formellt behörig att lämna anbud genom att man är aktiebolag och har F-skattebevis samt kan visa att man har skött skatter etc. Formellt kan en kommuninnevånare inte klaga på att ett bolag - efter att det är bildat - engagerar sig utanför kommunen.

Marknadsföring/profilering

Även om begränsningarna i kommunallagen i princip även gäller bolag kan det vara legitimt att marknadsföra/profilera sig externt för att åstadkomma den ovan angivna flexibiliteten. USK som bolag bör här ha goda möjligheter att på ett trovärdigt sätt profilera sig som ett konsultföretag med stor erfarenhet av omfattande statistik- och undersökningsarbete inom breda samhällsområden.

Samarbete med externa

Inom konsult/tjänsteområdet är det närmast "normalt" att samarbeta med andra bolag. Juridiskt/formellt finns inga restriktioner för USK för sådana samarbeten. Som bonuseffekt – till nytta för huvuduppdraget inom staden – kan USK genom sådana samarbeten troligen skaffa sig nya erfarenheter och utveckla sin kompetens.

4.4 Sekretess. Datatillgång

USKs verksamhet omfattas av flera lagar vad avser sekretess, offentlighet och arkivering. I denna utredning behandlas enbart vissa delar, som är viktiga för jämförelserna av förutsättningarna för verksamheten om den bedrivs i förvaltningsform eller i bolagsform.

4.4.1 USK i förvaltningsform

USK kan anses direkt berörd av sekretesslagen 9 kap. 4 §, som behandlar "särskild (utredarens kursivering) verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde". Det väsentliga med att karaktäriseras som sådan "särskild" verksamhet är främst att andra myndigheter med hänvisningen till just att USK speciellt omfattas av denna sekretess kan lämna ut sådana "microdata". Sådan överlämning formaliseras ofta med en sekretessöverenskommelse som innebär att USK "övertar" den avlämnande myndighetens sekretessansvar. För USK är det speciellt viktigt SCB karaktäriserar USKs verksamhet som sådan "särskild" statistikverksamhet. USK köper relativt mycket dataunderlag från SCB som direkt omfattas av sekretesslagens 9 kap. 4 § - i basupphandlingen för 2007 från SCB avser ca 0,6 Mkr (av totala 0,9 Mkr) statistik av detta slag. I samband med detta avtal skrevs också en sekretessöverenskommelse mellan USK och SCB avseende dessa sekretessbelagda uppgifter där SCB hänvisar till att man har provat utlämnandet enligt sekretesslagens 9 kap. 4 §. Vid intervju med SCBs chefsjurist Eva Nilsson framkom att SCB anser att USK tveklöst uppfyller kraven på att betraktas som myndighet med "särskild" statistikverksamhet. Enligt Eva Nilsson finns ingen entydig definition utan en myndighet måste kvalificera sig genom t. ex. tydlig beskrivning av verksamhetens art i en arbetsordning, personalens särskilda kompetens och de lokala förhållandena för att t.ex. säkerställa sekretessen. Hon

gjorde bedömningen av omkring hälften av landets kommuner betraktades av SCB att ha "särskild" statistikverksamhet som medger att SCB kan överföra sekretessansvaret för denna typ av statistik. Många av de övriga kommunerna köper statistikbearbetning och analyser av SCB i stället för att ha egen resurs för detta.

Det bör påpekas att SCB utlämnande av uppgifterna enligt basavtalet grundar sig på beskrivningen av för vilka ändamål materialet skall användas. Skall USK använda materialet för annat ändamål, ex.vis i en specifik beslutsutredning, krävs att SCB gör en ny prövning av utlämnandet. Från USK har givits exempel på att olika handläggare hos SCB tolkar sekretessförhållandena på olika sätt. Utan att dra några slutsatser kan ändå kommenteras att SCB i förhållande till USK har flera roller: myndighet, leverantör och i vissa fall konkurrent.

Samma resonemang kan föras beträffande USKs möjligheter att hantera annan sekretessbelagd information på individnivå – ex.vis underlag från andra delar stadens förvaltningar (ex.vis uppgifter om ekonomiskt bistånd, sjukfrånvaro m.m.).

USK har som myndighet tillgång till data i Skatteverkets centrala aviseringsystem för befolkningsuppgifter "Navet". Där kan officiella uppgifter om personer eller grupper av personer inhämtas. På samma sätt har USK som myndighet goda möjligheter att inhämta uppgifter från ex.vis Försäkringskassan, BRÅ och Polisen.

Inom staden finns vissa gemensamma databaser som USK har tillgång till. De viktigaste är KID (kommuninvånardatabas), fastighetsregistret och geografiska data (GIS). Det är SLK som har grundavtal med Skatteverket och Lantmäteriverket. Stadsbyggnadskontoret är databasansvarig med daglig uppdatering av dessa databaser. SBK distribuerar uppdateringarna automatiskt till vissa förvaltningar och bolag. USK betalar en viss ersättning för SBKs hantering.

USK köper även viss annan basinformation ex.vis länets arbetsställeregister.

4.4.2 USK i bolagsform

Eftersom USK för sin huvudverksamhet är beroende av dataunderlag i huvudsak enligt beskrivningarna ovan i avsnitt 4.4.1 behöver frågorna om tillgång till dessa data och formerna för åtkomsten analyseras noggrant.

Vid diskussionerna med USK har framkommit att man hyser stor oro för att bolagsformen skulle begränsa USKs möjligheter att få tillgång till grunddata på individnivå/micronivå. Inte minst erfarenheterna från SCBs olika tolkning av möjligheterna vid olika tillfällen att få begärda underlag pekar enligt USK på riskerna att en bolagisering ytterligare skulle försvåra situationen.

SCBs chefsjurist Eva Nilsson såg också vid intervjun inledningsvis svårigheter och menade att SCBs prövning enligt sekretesslagens 9 kap. 4 § gör att begränsningarna

är att underlag endast kan lämnas ut om underlaget behövs för forsknings- eller statistikändamål och att det står klart att den som berörs av uppgiften inte lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretesslagens 14 kap. 9 § ger emellertid myndighet (ex.vis SCB) möjlighet att också lämna ut underlag till enskild även om det finns risk för skada eller men under förutsättning att man gör ett förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. SCB gör tolkningen att sådant sekretessförbehåll kan ges till ett bolag - speciellt om SCB gör bedömningen att det är ett seriöst bolag som man kan bedöma har möjligheter att upprätthålla förbehållets regler fullt ut. Som ett konkret exempel diskuterade vi vid intervjun hur SCB i samband med Stockholms stads resvaneundersökningar vid trängselskatteförsöket hade lämnat ut underlag till det privata konsultföretaget Trivector efter prövning enligt sekretesslagens 9 kap. 4 § och med ett sekretessförbehåll enligt samma lags 14 kap. 9 §. Eva Nilsson menade dock att sådana sekretessförbehåll inte bör ges för kontinuerliga, återkommande behov hos ex.vis ett bolag. När SCB för resvaneundersökning lämnade ut motsvarande material till USK gjorde man i stället en sekretessöverenskommelse.

Vid den fortsatta diskussionen med Eva Nilsson konstaterades att sekretesslagens 1 kap. 9 § bl. a anger att ett bolag, där en kommun utövar ett rättsligt bestämmande inflytande, skall vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet. (Vid diskussionen kontrollerades även mot förarbetena till lagen att med "denna lag" avses "sekretesslagen".) Vid diskussionen drog vi gemensamt slutsatserna att

- USK som helägt kommunalt bolag kan vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras med en myndighet
- om USKs verksamhet i bolagsform i stort motsvarar den nuvarande bör USK även i bolagsform kunna karaktäriseras som "särskild verksamhet hos myndighet" med de särskilda förhållanden som framgår av sekretesslagens 9 kap. 4 §
- SCB bör därför även till USK som bolag - efter prövning på samma sätt som för dagens förvaltning - kunna lämna ut underlag på individ/micronivå med utnyttjande av sekretessöverenskommelse.

Denna tolkning av sekretesslagens tillämpning för USK som bolag bör också innebära att det inte finns några skillnader i USKs möjligheter att få tillgång till och behandla individdata från andra delar av förvaltningarna än vad som gäller i dagsläget. Samma förhållanden bör också kunna hävdas mot ex.vis Försäkringskassan, BRÅ och Polisen. För hälso- och sjukvårdsdata finns särskilda regler i hälso- och sjukvårdslagstiftningen som eventuellt skiljer sig åt jämfört med sekretesslagens allmänna bestämmelser.

I Navet kan enbart myndigheter vara kunder. Skatteverket utfärdar certifikat på organisationsnummernivå, dvs ett certifikat för hela Stockholms kommun. Skatteverket har ingen information om vilka inom en kommun som använder Navet. Skatteverkets jurist Björn Sjökvist kan inte ange hur man skulle se på om ett helägt kommunalt bolag skulle använda Navet. Däremot har Skatteverket nekat ex.vis avknoppade (privatägda) vårdcentraler att fortsätta att använda landstingets certifikat när frågan har ställts till Skatteverket. USK använder Navet i relativt begränsad omfattning.

För de gemensamma databaserna inom staden såsom KID, fastighetsregistret och geografiska data (GIS) kan konstateras att redan idag använder flera av stadens bolag dessa på i princip samma villkor som förvaltningarna varför detta inte bör betyda några förändringar om man går över i bolagsform.

4.4.3 Slutsatser

Diskussionerna med SCBs chefsjurist, som har redovisats fylligt ovan, leder till slutsatsen att en övergång till bolagsform inte behöver innebära några förändringar vad avser sekretess och datatillgång utom möjligen beträffande Navet och eventuellt hälso- och sjukvårdsdata. Samtidigt måste konstateras att lagstiftningen inte är enkel att entydigt tolka. Denna utredning har varken haft kompetens eller tidsmässiga möjligheter att göra en djupare juridisk prövning av dessa frågor – SLKs juridiska avdelning har översiktligt granskat avsnitt 4.4. Innan slutligt beslut beträffande övergång till bolagsform tas föreslås därför att en juridisk utredning med specialistkompetens genomförs. Denna fördjupade utredning bör även innefatta konkreta överenskommelser eller åtminstone ytterligare överläggningar med SCB.

För att ytterligare säkerställa tolkningarna bör det i USKs bolagsordning tydligt framgå att huvudverksamheten avser "statistik och prognoser" (för att understryka karaktären av "särskild statistikverksamhet") och att bolaget i sekretess, offentlighet och arkivering skall tillämpa aktuella lagar på samma sätt som gäller för myndighet.

4.5 Effektivitet. Styrning

4.5.1 USK i förvaltningsform

Drivkrafter för effektivisering och rationalisering

USK har under de senare åren successivt effektiviserat sin verksamhet med bl.a. högre beläggningsgrad och effektivare processer som följd. Verksamheten har visat betydande överskott. I förvaltningsform är det – ur USKs synvinkel – dock osäkert hur eventuella överskott långsiktigt får disponeras. Generellt är därför incitamenten för långsiktig effektivisering i praktiken lägre i förvaltningsformen.

Drivkrafter för utveckling

USKs uppdrag görs i nuläget till 85-90% åt stadens förvaltningssektor (inklusive stadsdelsförvaltningarna) med SLK som den i särklass största kunden. USKs utveckling drivs i förvaltningsform främst av konkurrens mot förvaltningarnas egna insatser och mot externa kunder inom USKs nuvarande tjänsteutbud. Det är således mera en kompetens- och metodutveckling än en marknads- och affärsutveckling.

Prioritering till kundbehov

USK har successivt genom intäktsfinansieringen blivit alltmer styrt av kundernas behov men har - inte minst genom det stora basuppdraget från SLK - stor egen påverkan på inriktningen. Genom en ökad precisering av uppdragen från kundernas sida kan USK även i förvaltningsformen bedömas komma bli mera kundstyrt.

Politisk detaljstyrning

Genom att USK idag ligger under stadsbyggnadsnämnden är USK-frågorna i nämndarbetet i praktiken relativt lågprioriterade. Principiellt skulle USK kunna lyda under en egen nämnd med en i praktiken ökad politisk styrning av en verksamhet som i grunden är professionellt inriktad.

Beslutsgång

Även om USK-frågorna i praktiken hanteras på ett "pragmatiskt" sätt i stadsbyggnadsnämnden måste även ett antal verksamhetsfrågor behandlas enligt nämndens beslutsordning med ibland relativt långa beslutstider som en praktisk följd.

4.5.2 USK i bolagsform

Drivkrafter för effektivisering och rationalisering

Även om bolagsformen i sig inte innebär annorlunda förutsättningar för effektivisering och rationalisering visar erfarenheten vid bolagiseringar att incitamenten för detta ökar. Bolagsformen innebär ett långsiktigt krav på att vårda balansräkningen och att kontinuerligt uppnå resultat som gör det möjligt för bolaget att med egna krafter utveckla verksamheten. Även om USK som bolag skulle ingå i en koncern är grundidén att bolaget skall klara sin verksamhet och sin utveckling utan ekonomiska tillskott från ägaren.

Bolagsformens mera utvecklade och kontinuerliga revisorsgranskning bidrar också till ett ökat tryck på effektivitet.

Drivkrafter för utveckling

Även om USK i bolagsform kommer att ha stadens förvaltningssektor som det största marknadssegmentet bör tanken med bolagisering vara att dels öka volymerna på bolagssektorn, dels inrikta sig på att ha en (begränsad) del utanför staden. USK blir i bolagsformen mera konkurrensutsatt vilket kommer att ställa krav på inte bara kompetens- och metodutveckling utan också marknads- och affärsutveckling. USK måste "väsas" både kompetensen och tjänsteutbudet för att klara konkurrensen.

Prioritering till kundbehov

För att klara den långsiktiga överlevnaden kommer det i bolagsformen krävas en än tydligare fokus på kundernas behov - det som de är villiga att betala för. I bolagsformen finns inget utrymme för att ha verksamheter som det enbart finns "internt intresse för" eller sådant som kunder generellt är intresserade av men inte villiga att ersätta USK för ("bra att ha gratis tillgång till"). Ur stadens synvinkel är detta en viktig aspekt för effektivisering och kostnadsminskning.

Politisk detaljstyrning

I bolagsform är det än tydligare att USK verksamhet är en "professionell konsultverksamhet" utan egentliga politiska aspekter. USK bör övergripande styras av ägardirektiv och i övrigt med en tjänstemannastyrelse.

Beslutsgång

Generellt bör huvuddelen av besluts- och verksamhetsfrågorna för USK i bolagsformen kunna skötas smidigt av företagsledningen (enligt instruktion och delegation till VD) och bolagsstyrelsen utan att fördröjas av en formell politisk beslutsgång.

4.6 Övriga aspekter att beakta

Personalfrågor vid ombildningen

Det är naturligt att det hos personalen finns en oro för en ombildning med funderingar om påverkan för den egna framtiden. Eftersom det är en avtals- och lagreglerad verksamhetsövergång finns det egentligen ingen saklig grund för sådan oro men här kommer det att - utöver lag- och avtalsenliga förhandlingar - behövas tydlig information och möjligheter till diskussion. Grunden är att all personal bör erbjudas möjligheter att följa med till den nya formen men behov inom förvaltningssektorn och andra aspekter kan göra att särskilda enskilda lösningar kan tillgripas. Även om det teoretiskt finns en risk för personalavhopp är erfarenheterna från andra bolagiseringar att personalavhoppet är få. Inom staden finns ett omställningsavtal för hantering av övertalighet. Även om den tillämpade personalpolitiken i detta

avseende kan anses relativt generös torde det inte vara ett långsiktigt attraktivt alternativ för personalen att riskera att bli övertaliga som en följd av valet att inte följa med över till bolaget.

Kortsiktigt kan det naturligtvis finnas risk för viss kompetensbrist vid oönskade personalavhopp men marknadssituationen är sådan att antingen kan ytterligare uppdrag läggas ut i konkurrens eller erforderliga nyrekryteringar göras med anpassad kompetens för den nya situationen.

Administrativa frågor vid ombildningen

USK har i nuläget fungerande administrativa system och rutiner anpassade till förvaltningsformen och stadens regler. Det kan emellertid konstateras att den ekonomiska uppföljningen och rapporteringen inte är väl anpassad till att USK som intäktsstyrd förvaltning med bl.a. behov av att ha ett tydligare underlag för resultatuppföljning per projekt och kund.

En övergång till bolagsform kommer att innebära behov av att förändra vissa administrativa system och rutiner för att passa dels bolagsformen, dels för att i vissa avseenden anpassas till Stockholms Stadshuskoncernens regler. I grunden bedöms förändringsbehoven vara av begränsad omfattning och i vissa avseenden av värde för USK (se ovan om ekonomiska uppföljningen).

Det bedöms möjligt att även fortsättningsvis att ha tillgång till datorlicenser på samma ekonomiska villkor som tidigare – i likhet med att vissa andra bolag som har samma villkor som förvaltningarna. En licens (ArcIMS, som är ett GIS-system för kartor som kan distribueras via webben) delas med Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen. Här kan det bli nödvändigt att i fortsättningen ha egen licens, vilket skulle medföra en ökad årskostnad om ca 10 kkr.

Som bolag kommer USK att behöva svara för skattedeklarationer (inklusive arbetsgivareavgifter och moms) vilket ökar den administrativa insatsen något. USK har idag lagt ut löneadministrationen på en stadsdelsförvaltning vilket i bolagsformen sannolikt behöver tas över antingen själv eller läggas ut på annan utförare (externt eller inom bolagskoncernen).

Attraktivitet som arbetsgivare

Enligt uppgift har USK under senare år inte haft några svårigheter att attrahera kompetent personal vid nyrekryteringar. Detta kan naturligtvis bero dels på arbetsmarknaden för de aktuella kompetenserna, dels på att USK och staden allmänt kan anses som en attraktiv arbetsgivare med trygghet.

I bolagsform kommer grundkraven på den professionella kompetensen att vara samma som i förvaltningsformen. Däremot bör många av befattningshavarna också

ha ett intresse för något som kan betecknas som "affärsmässighet" med intresse för att utveckla kundrelationer och rationella uppdragsmetoder m.m. Bland de nuvarande anställda kan naturligtvis intresset (och lämpligheten) för denna nya dimension variera. Mot bakgrund av den successiva övergången till intäktsstyrning och de diskussioner som skett de senare åren vid USK kan bedömningen göras att detta totalt sett inte bör utgöra något egentligt hinder för en övergång till bolagsform (jämför ovan om personalfrågorna). För nyanställningar kan bedömas att USK i bolagsform borde kunna attrahera aktuella kompetenser och med intresse för den ökade dynamiken i marknadssituationen. Som helägt bolag inom stadens bolagskoncern torde kandidaterna känna en hög grad av trygghet.

Kund- och leverantörsavtal

Nuvarande kund- och leverantörsavtal är knutna med förvaltningen – juridiskt med Stockholms stads gemensamma organisationsnummer. Vid en övergång till bolagsform krävs formellt ett samtycke från alla kunder och leverantörer att avtalen överförs till bolaget (med ett eget juridiskt organisationsnummer). Praktiskt kan detta ordnas genom ett enkelt brev med begäran om samtycke till överföringen av avtalen på oförändrade villkor. En översiktlig granskning av aktuella avtal ger inte anledning att befara att några invändningar kommer att göras från avtalsparterna. För enstaka uppdrag skulle sekretessreglerna kunna innebära krav på förändrade villkor (se ovan under p 4.4). I p 4.4 och ovan under administrativa frågor diskuteras även de interna samarbetsförhållandena inom staden.

Möjligheter till framtida privatisering

Även om USK redan i dag i förvaltningsform är intäktsstyrd och har interna arbetsformer som (utöver nämnd och delegationsfrågor) i sig inte skiljer från bolagsformen är det svårt att gå direkt från förvaltningsform till ett privatägt bolag för en så komplex verksamhet. En köpare har svårigheter att värdera ett sådant företag – däremot skulle det naturligtvis vara möjligt med en avknoppning i form av ett personalövertagande.

Om USK har övergått till bolagsformen i kommunal ägo är det i grunden betydligt enklare för en intressent att göra en värdering av bolaget vad avser ekonomi, kunder och "kunskapskapital" etc.

4.7 Sammanfattande jämförelse

Som framgått av den fylliga redovisningen ovan innehåller en jämförelse mellan förvaltningsformen och bolagsformen många aspekter med ett antal för- och nackdelar för respektive form. Det är inte en entydig bild som kommer fram. Generellt har det säkerligen varit en helt riktig utveckling att göra USK intäktsstyrd. Verksamhetens art och arbetsformer gör det i grunden naturligt att fortsätta den

utvecklingen mot en genuint kundstyrd och konkurrensutsatt verksamhet. Bolagsformen måste anses generellt bäst anpassad för den situationen - även om den dominerade andelen av uppdrag sannolikt även i framtiden kommer från förvaltningssektorn inom Stockholm. Det som gör att det finns viss tveksamhet till övergången till bolagsform är de speciella förhållanden som gäller för sekretess och data-tillgång för vissa delar av verksamheten. I avsnitt 4.4 har dragits slutsatser i dessa frågor att en övergång till bolag inte bör innebära några väsentliga förändringar. Eftersom lagstiftningen är komplex föreslås dock en juridisk specialistutredning innan slutligt beslut fattas.

Även om jämförelsen egentligen är för komplex att sammanfatta i en enkel översikt presenteras nedan en kvantitativ värdering där de olika avsnitten i hela avsnitt 4 dels bedöms mot bakgrund av vilken vikt/betydelse de har, dels en värdering hur väl lämpad respektive associationsform är. Viktningen och värderingen görs i skala 1-5 där högre värde anger större vikt/betydelse respektive högre "lämplighet". Värdena (för varje grupp av aspekter) för vikt och "lämplighet" multipliceras. En total summa av dessa produkter anger "poängen" för respektive associationsform. Ju högre totalen blir desto bättre bedöms associationsformen vara. Såväl viktningarna som värderingarna är naturligtvis subjektiva bedömningar och modellen skall enbart ses som en översikt medan de mera nyanserade värderingarna framgår av texten ovan i respektive delavsnitt 4.2 - 4.6. Utredarens bedömningar utgår dessutom från ett perspektiv där stadens totala nytta är utgångspunkten, dvs. inte nödvändigtvis samma bedömningar som skulle ha gjorts om perspektivet hade varit USKs "egenintresse".

Aspekt	Vikt	Värde förvaltn	Värde bolag	Produkt förvaltn	Produkt bolag
<u>Marknadsförutsättningar inom staden:</u> Upphandling. LOU Marknadsföring/profilering Samarbete med externa	5	4	4	20	20
<u>Marknadsförutsättningar externa kunder:</u> Upphandling. LOU. Kommunallagen Marknadsföring/profilering Samarbete med externa	3	2	3	6	9
<u>Sekretess. Datatillgång:</u> Kommunens primärmaterial Data på låg nivå Övrigt underlag från SCB Övrigt underlag från andra myndigheter Databaser delade med andra förvaltningar i Sthlm	5	5	4	25	20
<u>Effektivitet. Styrning:</u> Drivkrafter för effektivisering och rationalisering Drivkrafter för utveckling Prioritering till kundbehov Politisk detaljstyrning	4	2	4	8	16
<u>Övrigt:</u> Möjligheter till framtida privatisering Personalfrågor vid ombildningen Administrativa frågor vid ombildningen Attraktivitet som arbetsgivare Kund- och leverantörsavtal	3	2	3	6	9
Totalt				65	74

Som framgår av denna kvantitativa jämförelse är skillnaden i "total" relativt liten men med en viss övervikt för bolagsformen - en förändring av enstaka värderingar ger relativt stora utslag. En av de viktigaste aspekterna är "marknadsförutsättningarna inom staden". Även om det kan hävdas att upphandlingen mot från den största kundkategorin - övriga förvaltningar - är "enklare" i förvaltningsformen har i tabellen ovan angivits att förvaltningsformen och bolagsformen är likvärdiga. Här har hänsyn tagits till att det ur stadens synvinkel

blir nödvändigt med upphandling i konkurrens i bolagsformen och detta är något stadens policy tydligt anger och då med syftet att öka effektiviteten och minska kostnaderna.

5 Analyser av övergång till bolag

5.1 Skall staden behålla vissa delar i förvaltningsform?

Även om de preliminära slutsatserna beträffande frågorna om datatillgång och sekretess i avsnitt 4.4 visar att förutsättningarna bör vara oförändrade kan man överväga om staden skall behålla vissa delar i förvaltningsform.

Närmast aktuella att överväga är ägandet till all historisk information men också ägandet till all nyproducerad kommunal källdata på lägsta nivå som USK hittills har använt för sin statistik- och prognosverksamhet. I grunden är detta kommunal egendom som i och för sig skulle kunna överföras till ett helägt kommunalt bolag. Däremot är det viktigt att staden säkerställer att underlaget finns tillgängligt även på lång sikt. Ett alternativ till att låta underlaget följa med USK vid en bolagisering skulle kunna vara att ägandet överförs till SLK och att det nya bolaget får ett uppdrag att förvalta underlaget. Det finns flera fördelar med ett sådant förfarande:

- staden kan på sikt konkurrensutsätta även de delar av USKs nuvarande verksamhet avseende stadens grundläggande statistik- och prognosbehov
- vid en eventuell senare privatisering av USK finns det ingen risk att för staden strategiskt viktig information försvinner.

Denna modell förutsätter att det vid SLK finns en kvalificerad ägar- och beställarfunktion för dessa frågor. Bedömningsvis behöver den funktionen inte omfatta mer än motsvarande en heltidstjänst (för övriga uppdrag från USK är det redan idag flera olika befattningshavare vid SLK som är beställare och utöver en viss ökad samordning påverkas detta inte av detta förslag).

Om den fördjupade juridiska utredningen om sekretess leder till andra slutsatser än i avsnitt 4.4 eller att det bedöms finnas osäkerheter beträffande sekretess och datatillgång för den statistik- och prognosverksamhet som kräver individbaserade underlag, skulle även ett mera långtgående alternativ kunna övervägas. Alternativet skulle vara att en begränsad "statistikenhet" inrättas vid SLK. Enheten skulle därmed bedriva en i lagens mening "särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik ...". Enhetens numerär skulle bedömningsvis kunna begränsas till motsvarande 4-6 heltidstjänster. Utan att göra avkall på sekretessfrågor skulle enheten kunna köpa tjänster för den "känsliga" produktionen från nya bolaget USK eller annat statistikföretag under förutsättning att arbetet i huvudsak utförs på ett sådant sätt att sekretessen säkerställs (individuella sekretessförbindelser, arbete i statistikenhetens lokaler etc.).

Fördelarna med en sådan statistikenhet vid SLK är bl.a:

- med säkerhet oförändrade förutsättningar för datatillgång
- tydligare behovsprioritering (genom den närmare kopplingen till SLK)
- ökade möjligheter till konkurrensutsättning även av dessa bastjänster

Nackdelen med alternativet är främst att det kan finnas risk för att verksamheten expanderar. Detta måste kunna mötas med att enheten för de mera konkreta produktionsmomenten upphandlar USK eller annat företag. En annan nackdel är att USK i initialskedet skulle tappa särskilt erfaren kompetens.

5.2 Ekonomiska förhållanden

5.2.1 Reglering mellan staden och Stockholms Stadshus AB/USK

USK har i förvaltningsformen formellt en balansräkning men i den kommunala redovisningsmodellen är denna väsentligt annorlunda uppbyggd än för ett aktiebolag.

Väsentliga delar av det, som normalt skulle finnas i ett bolags balansräkning, ingår i kommunens gemensamma räkenskaper. Exempelvis är inte semesterlöneskuld och övertidsskuld redovisad i USKs balansräkning men finns reserverade i stadens totala bokföring. Stadens skuld till USKs anställda 2006-12-31 var i storleksordningen 1,9 Mkr.

Det ackumulerade resultatöverskott, som USK har fått rätt att överföra (efter 2006 års verksamhet ca 12,3 Mkr) finns varken i USKs balansräkning eller – såvitt denna utredning har kunnat se - i formell mening reserverat i stadens räkenskaper.

USKs inköp av inventarier kostnadsförs direkt i enlighet med stadens allmänna principer och finns således heller inte som balansposter. Vid USK finns inventarieinköpen bokförda på särskilda konton. I Bilaga 5.2 visas vilket bokfört värde dessa inventarier skulle ha haft om bolagsredovisning med avskrivningar skulle ha använts. Det bokförda värdet skulle 2006-12-31 då ha varit 0,8 Mkr.

USK har en väl etablerad verksamhet med kunskapskapital i form av metoder, system, uppdragserfarenheter, leverantörs- och kundrelationer och inte minst personalens kompetens. Verksamheten har de senaste åren visat betydande överskott. I denna utredning har inte ingått att göra en "marknadsvärdering" av USK men verksamheten har tveklöst ett värde även om naturligtvis osäkerheterna i de framtida marknadsförhållandena och inte minst det stora beroendet av en stor enskild kund drar ner värdet. En osäkerhet är också riskerna för olika bedömningar från olika myndigheter av sekretess- och datatillgångsfrågorna även om den grundläggande bedömningen enligt avsnitt 4.4 är att det inte skall innebära några hinder så länge som USK är ett helägt kommunalt bolag.

Vid diskussioner med SLK (biträdande stadsdirektör Gunnar Björkman och redovisningschef Peter Kvarnhem) har följande grunder i ekonomiskt hänseende ansetts lämpliga och rimliga för övergång till bolagsform för USK:

- kundfordringar, upparbetade men ej fakturerade intäkter och leverantörs-skulder samt förbrukade leverantörsinsatser, dvs. allt som tillhör USKs verksamhet före övergången tillhör staden; lämpligen sker alla in- och utbetalningar för dessa till staden (på samma sätt som om ingen övergång skulle ha skett), för enstaka insatser kan reglering ske "krona för krona" mellan det nya bolaget och staden i efterhand
- staden kompenserar det nya bolaget fullt ut för semesterlöneskuld och övertidsskuld för den personal som övergår till bolaget; bolaget svarar därefter för ersättningen till respektive anställd enligt normala rutiner (per 2006-12-31 var dessa skulder totalt ca 1,9 Mkr)
- eventuellt kvarvarande belopp på den inofficiella resultatfonden överförs inte till det nybildade bolaget: eftersom resultatöverskottet inte finns reserverat skulle i annat fall staden åsamkas en redovisningsmässig förlust för en sådan överföring (teoretiskt skulle i och för sig staden om USK vore kvar i förvaltningsform och "utnyttjade" resultatfonden få samma totala resultatutfall men det redovisas annorlunda)
- USK övertar samtliga inventarier och ersätter staden ekonomiskt för dessa. Ersättningen sker enligt ett översiktligt bedömt bruksvärde. (I Bilaga 5.2 och Bilaga 6.2.7 redovisas underlaget för dessa bedömningar – per 2006-12-31 bedöms värdet till 2,0 – 2,5 Mkr)

Beträffande frågan om Stockholms Stadshus AB skall erlagga någon köpeskilling till staden för den övertagna verksamheten kan följande konstateras. Vid vissa tidigare överföringar inom staden har inte någon köpeskilling erlagts. En eventuell senare vidareförsäljning från Stockholms Stadshus AB av "dotterbolaget USK" utlöser inte någon skatt på kapitalvinst och det har heller inte någon betydelse för stadens totala skatteplanering av själva transaktionerna. Det påverkar inte heller möjligheterna att i ett senare skede överföra kapitalvinsten från bolagssektorn till förvaltningssektorn utan skatteeffekter. Detta skulle tala för att den tidigare principen med överföring utan köpeskilling tillämpas.

5.2.2 USKs aktiekapital och kapitalförsörjning

USK bör kapitaliseras och redan inledningsvis ges ett eget kapital, som är tillräckligt för att bolaget skall klara sin löpande verksamhet och utveckling utan återkommande nya aktieägartillskott eller koncernbidrag. Eftersom verksamheten grundat på de senaste årens utveckling kan bedömas gå med visst överskott kan

aktiekapitalet hållas relativt lågt. För att även klara smärre förluster och för att minska skuldsättning för den inledande investeringen (övertagande av inventarierna från staden) föreslås att aktiekapitalet sätts till 1 Mkr.

USK kommer som bolag att inordnas i Stockholms Stadshus koncernkonto. Bolagets behov av likviditet kan därmed lösas utan andra kreditlösningar. Även den initiala investeringen finansieras via koncernkontot.

5.3 Personalfrågor

En överföring av USKs verksamhet är att betrakta som en "verksamhetsövergång" enligt EG-direktiv och enligt de anpassningar som skett i svensk lagstiftning i LAS och MBL med anledning av EG-direktivet.

Övergången skall föregås av en förhandling med de fackliga organisationerna enligt 11 § MBL.

Enligt lagstiftningen övergår de anställda med oförändrade anställningsvillkor automatiskt till den nya arbetsgivaren. Anställningsvillkoren skall gälla oförändrade under minst ett år men detta innebär också att den nya arbetsgivaren har rätt att ändra arbetsvillkoren och utöva arbetsledningen på samma sätt som den tidigare arbetsgivaren hade. Även om lagen anger att övergången sker automatiskt föreslås att nya anställningskontrakt upprättas med var och en.

Alla anställda har således rätt att följa med till det nya bolaget. Den som inte vill följa med har rätt att kvarstå i förvaltningssektorn. Eftersom det då i grunden blir en övertalighet träder stadens avtal om övertalighet in med de aktiviteter, som gäller enligt det avtalet.

De anställda för med sig intjänade semesterförmåner. Staden svarar för fram till övergångstillfället intjänade pensionsförmåner och därefter svarar bolaget för detta. Pensionsvillkoren enligt KFS-avtalet är likvärdiga med förvaltningssektorns.

Bolagssektorn har ett annat kollektivavtal (KFS) än förvaltningssektorn (Allmänna bestämmelser, AB 05). Utöver den ovan angivna regeln om oförändrade anställningsvillkor under minst ett år är principen att USK i bolagsform kommer att övergå till KFS-avtalet. Skillnaderna mellan kollektivavtalen är små – den största skillnaden tycks vara semesterförhållandena (antalet semesterdagar och rätten att spara ett visst antal dagar).

5.4 Kundavtal

USK har ett antal formella kundavtal såväl inom stadens förvaltningssektor och bolagssektorn som med några externa kunder. Formellt behöver accept inhämtas

från dessa kunder att avtalen överförs till den juridiska personen som det nya bolaget blir. Bedömningen är att ingen kund har anledning att vägra sådan accept. Särskild kontakt behöver dock tas med kommunerna i Södertälje, Botkyrka och Huddinge (se även avsnitt 4.4 ovan).

5.5 Leverantörsavtal

USK har ett antal leverantörsavtal. Även här krävs accept från leverantörerna att avtalspart i fortsättningen blir det nya bolaget istället för förvaltningen. Bedömningen är att ingen leverantör har anledning att vägra sådan accept. Skulle någon leverantör kräva att nuvarande avtal fullföljs utan ändring av avtalspart går det att inom staden ordna internavtal som gör att det inte behöver bli några ekonomiska konsekvenser. Beträffande avtalsförhållandena med SCB är det dock speciella förhållanden i enlighet med beskrivningarna i avsnitt 4.4 varför särskild diskussion behöver tas med SCB.

6 Förslag och åtgärder

6.1 USK bolagiseras. Viss begränsning

Den nuvarande bedömningen är att man kan klara sekretess- och datatillgångsfrågor vid en övergång till bolagsform. Med den bedömningen och förutsatt att den föreslagna specialistutredningen bekräftar denna bedömning är grundförslaget att USK överförs till bolagsform. I samband med bolagiseringen överförs dock ägandet av alla historiska statistikserier med underlag (i nu tillgänglig form) till SLK. USK ges ett uppdrag att förvalta dessa data och erforderliga system. Vid SLK inrättas en ägar- och beställarfunktion för dessa historiska data och för de framtida beställningarna av stadens grundläggande behov av statistik och prognoser motsvarande en heltidstjänst.

Huvudmotivet till grundförslaget är att bolagiseringen ökar stadens tydlighet i konkurrensupphandling av statistik- och utredningstjänster. Det blir tydligare för stadens förvaltningar och bolag att dessa tjänster skall upphandlas i konkurrens – även om det som har framgått av avsnitt 4.2.2 för mindre uppdrag kan göras direktupphandlingar (av USK eller annat företag). Det blir också tydligare för USK att man har gått ytterligare ett steg i sin utveckling mot kundstyrd verksamhet i full konkurrens. För konkurrenterna blir det också tydligare att man konkurrerar på likartade villkor med USK.

Ett ytterligare motiv är att bolagiseringen och den fulla konkurrensutsättningen kommer att driva effektiviseringen vid USK än mera.

En förutsättning för förslaget om bolagisering är dock att en fördjupad utredning görs för att säkerställa utredningens bedömningar om sekretess- och datatillgångsfrågorna.

6.2 Åtgärder

Efter att den fördjupade juridiska utredningen om sekretess och datatillgång genomförts avgörs om förslag till bolagisering skall läggas fram eller ej.

Kortfattat är de viktigaste åtgärderna för bolagiseringen, om sådan efter den juridiska utredningen fortfarande är huvudalternativet, följande:

1. Beslut i kommunfullmäktige och Stockholms Stadshus AB (beslutsförslag enligt Bilaga 6.2.1 inklusive förslag till bolagsordning)
2. MBL-förhandling. Personalinformation



3. Bildande av bolag (förslag: köp av "lagerbolag"); bolagsstämma (med utökning av aktiekapitalet till 1 Mkr, notering av styrelseval etc.) och firmateckning (anmälan till Bolagsverket); anmälan till skattemyndigheterna (F-skatt, moms, arbetsgivareavgifter); särskild vikt vid bolagsordning: förslag enligt Bilaga 6.2.3
4. Införskaffande av accept beträffande överföring av kundavtal (förslag till brev Bilaga 6.2.4)
5. Införskaffande av accept beträffande överföring av leverantörsavtal (förslag till brev Bilaga 6.2.5)
6. Inordnande av USK i Stockholms Stadshus koncernkonto
7. Köp av inventarier från staden till "bedömt bruksvärde" (underlag för bedömningarna av värdet i Bilaga 6.2.7)
8. Reglering av semesterskuld och övertidsskuld gentemot staden
9. Avräkning gentemot staden avseende kundfordringar och leverantörsavtal mm per överlåtelsedagen
10. Accept från anställda att övergå till bolaget (förslag till accept Bilaga 6.2.10)
11. Upprättande av nya anställningsavtal
12. Eventuell hantering av anställda som inte vill gå över till bolaget (MBL-förhandling om övertalighet och åtgärder enligt avtalet om övertalighet)
13. Inrättande av ägar- och beställarfunktion vid SLK. Överföringen av äganderätten till historiska statistikserier med underlag och erforderliga system
14. Anpassning av administrativa system
15. Information till nuvarande och potentiella kunder (marknadsföring).
Upprättande av marknadsplan.