

**Yrkande** M, L, C, D  
**Särskilt Yttrande** KD

2021-10-27 2.1.17

## **Yrkande angående – Redovisning av uppdrag att kartlägga kommunala verksamheter som konkurrerar med privat näringsliv**

### Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag givet i budget 2021 till kommunstyrelsen att kartlägga kommunal verksamhet som konkurrerar med privat näringsliv förklaras ej fullgjort.
2. Stadsledningskontoret får i uppdrag att genomföra en fördjupad analys med efterföljande kartläggning av nuvarande kommunala näringsverksamheter med momspliktiga intäkter. Den fördjupade analysen och efterföljande kartläggning ska även beakta och redogöra för konsekvenserna utifrån osund konkurrens.
3. Stadsledningskontoret får i uppdrag, utifrån den fördjupade analysen med efterföljande kartläggning, att ta fram en redovisning över på vilka verksamheter som idag bedrivs i kommunal regi och bidrar till osund konkurrens som kan utföras av externa aktörer.

### **Yrkandet**

Utredningen har redovisat ett fåtal verksamheter där kommunala verksamheter konkurrerar med privat näringsliv. Avgränsningen som har gjorts i ramen för kartläggningen har begränsat de antal verksamheter som har hittats. Av den anledningen, efterfrågar vi en fördjupande analys med efterföljande kartläggning av nuvarande näringsverksamheter med momspliktiga intäkter. Den fördjupade analysen ska baseras på bokföringen samt övrigt underlag av verksamheterna som kommer ingå i kartläggningen. Utifrån den efterföljande kartläggningen ska stadsledningskontoret ta fram en redovisning över på vilka verksamheter som idag bedrivs i kommunal regi som bidrar till osund konkurrens kan utföras av externa aktörer.

184 företag i Göteborg besvarade 2020 den årliga enkäten som tillsammans med aktuell statistik ger underlag för Svenskt Näringslivs nationella ranking av företagsklimatet i kommuner runt om i landet. På enkätfrågan "Bedriver din kommun eller kommunala bolag verksamhet som ditt företag skulle vilja utföra?" svarade 27,1% av Göteborgsföretagen ja. Att över var fjärde företag anser att

kommunala verksamheter konkurrerar med deras företagsverksamhet är skäl att mer djupgående kartlägga och analysera stadens verksamheter. Göteborg utvecklas tillsammans med samhällets alla aktörer och det är därför angeläget att varken näringslivet eller civilsamhället möjlighet att bedriva sin verksamhet och bidra till samhällsbygget motverkas på ett osunt sätt.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2021-09-03

Diarienummer 1678/20

**Handläggare**

Lars Ekberg

Telefon: 031-368 05 30

E-post: lars.ekberg@stadshuset.goteborg.se

## Redovisning av uppdrag att kartlägga kommunala verksamheter som konkurrerar med privat näringsliv

### Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag givet i budget 2021 till kommunstyrelsen, att kartlägga kommunal verksamhet som konkurrerar med privat näringsliv, i enlighet med vad som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, antecknas och förklaras fullgjort.

### Sammanfattning

I kommunfullmäktiges budget 2021 fick kommunstyrelsen i uppdrag att kartlägga kommunal verksamhet som konkurrerar med privat näringsliv.

Stadsledningskontoret har valt att begränsa kartläggningen till sådan verksamhet som bedrivs idag och som, utöver att ha stadens egna verksamheter som ”kund”, också riktar sig till externa kunder (utanför stadens organisation). Det vill säga det som kan bedömas vara offentlig säljverksamhet enligt konkurrenslagens definition. Kontoret har genomfört en övergripande genomgång av förvaltningar och helägda bolag med utgångspunkt från verksamheternas egen information. Den har kompletterats med ett femtontal intervjuer med ett urval av dessa.

Kontoret konstaterar att det inom de redovisade förvaltningarna finns verksamheter som konkurrerar med privat näringsliv. Dessa bedöms rymmas inom relevant lagstiftning samt angivet kommunalt ändamål och nuvarande reglementen. Verksamheten i de bolag som ingår i denna kartläggning bedrivs också inom ramen för definierade kommunala ändamål, bolagsordningar och ägardirektiv. Stadsledningskontoret har inte tittat närmare på bolagens samlade verksamhet inom ramen för denna kartläggning.

Huruvida det är relevant och ändamålsenligt att staden har de genomgångna verksamheterna har stadsledningskontoret inte värderat inom ramen för utredningen, men konstaterar att det är en fråga om politiska ställningstaganden vilka verksamheter som ska bedrivas inom och ägas av Göteborgs Stad.

Utöver de verksamheter som utredningen redovisar och som kan bedömas vara offentlig säljverksamhet enligt konkurrenslagens definition finns också en rad verksamheter där det går att värdera i vilken utsträckning den kan ska bedrivas av externa utförare respektive i egen regi. Stadsledningskontoret har inte fördjupat sig i denna fråga då det i

så fall berör en mycket stor del av den kommunala verksamheten, men redovisar dessa på övergripande nivå.

### **Bedömning ur ekonomisk, social samt ekologisk dimension**

Stadsledningskontoret konstaterar att det i denna utredning inte är möjligt att göra en bedömning på övergripande nivå utifrån dessa dimensioner. Inom respektive enskild verksamhet finns det naturligtvis konsekvenser utifrån dessa dimensioner, men innehåll och omfattning skiljer sig åt mellan dem.

## Ärendet

Stadsledningskontorets rapport till kommunstyrelsen om kommunfullmäktiges uppdrag i budget 2021 att kartlägga kommunala verksamheter som konkurrerar med privat näringsliv.

## Beskrivning av ärendet

I kommunfullmäktiges budget 2021 får kommunstyrelsen i uppdrag att kartlägga kommunala verksamheter som konkurrerar med privat näringsliv. Stadsledningskontoret har gjort en bedömning på övergripande nivå utifrån tillgänglig information från förvaltningar och bolag.

Med denna information som underlag har verksamheter vid några bolag och förvaltningar identifierats som potentiellt konkurrerande med privata näringslivet. Därför har ett femtontal intervjuer med företrädare för dessa förvaltningar och bolag genomförts för att få kompletterande uppgifter om bakgrund och motiv till aktuell verksamhet.

Inledningsvis gör också Stadsledningskontoret en genomgång av aktuell lagstiftning inom konkurrensområdet och några organisationers egna kartläggningar och enkäter kopplade till utredningens frågeställning.

## Lagstiftning

### Kommunallagen

Vilka verksamheter som kan bedrivas av en kommun regleras främst av kommunallagen (2017:725) (KL). I allmänna ordalag brukar begreppet ”den kommunala kompetensen” användas för att beskriva vilka frågor kommunen ansvarar för inom ramen för KL. I korthet innebär kraven i KL att en kommun får driva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen (2 kap. 7 § KL).

Vidare får en kommun enligt 2 kap. 6 § KL inte ta ut högre avgifter än de som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller, vilket innebär att kommunen ska iakttäta den s.k. självkostnadsprincipen. För viss offentlig verksamhet, främst energi samt uthyrning av bostäder och lokaler, finns krav på affärsmässighet som regleras i annan lagstiftning. Det innebär att sådan verksamhet är undantagen från huvudregeln om självkostnadspris och måste hålla marknadsmässiga priser.

KL anger också att en kommun inte får ta hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om (2 kap. 2 § KL).

All kommunal verksamhet, oavsett om det sker i förvaltning eller bolag, ska ha ett tydligt kommunalt ändamål som anges i reglemente respektive bolagsordning och ägardirektiv.

Om en viss verksamhet, trots att den normalt faller utanför den kommunala kompetensen, har en anknytning till redan befintlig och erkänd kommunal verksamhet kan verksamheten ändå vara tillåten. Några exempel på verksamheter som anses kompetensnliga på grund av anknytningsmomentet är stuveriverksamhet i kommunägda hamnar, förädling och försäljning av grus från kommunägda grustag samt försäljning av plantskoleväxter från stadsträdgårdar.

Anknytningskompetens innebär att det ibland kan vara rättsenligt att bedriva verksamhet som är som utgångspunkt rättsvidrig men som har en sådan anknytning till en kompetensenlig verksamhet så att den också blir kompetensenlig.

Ett exempel som förtydligar detta: badhusverksamhet är en vanlig kommunal verksamhet, det finns badhus i kommunal regi i de flesta svenska kommuner. I många fall finns också en cafeteria eller en mindre restaurang. Sådan verksamhet är som utgångspunkt inte kompetensenlig. Det finns dock en möjlighet för en kommun att bedriva sådan kompetensvidrig verksamhet om anknytningen till en kompetensenlig verksamhet är tillräckligt starkt. Om det finns ett naturligt och nära samband, ibland kallat kvalificerat samband, med huvudverksamheten och den anknyttande verksamheten är av begränsad omfattning så har det accepterats av domstolarna. Sambandet ligger i att besökarna till badhuset anser det vara naturligt och praktiskt att det också ligger en cafeteria i anslutning till badet.

Förutom det kvalificerade sambandet mellan huvudverksamheten och den anknyttande verksamheten så krävs ytterligare två saker för att det ska vara kompetensenligt. För det första krävs att den anknyttande verksamheten ska vara av begränsad omfattning. För det andra krävs att den anknyttande verksamheten bedrivs utan vinstsyfte.

Anknytningskompetensen utgör dock ett smalt undantag från kompetensregleringen och bör därför användas med försiktighet.

Överskottscompetens innebär att det i vissa fall finns en möjlighet för en kommun att rikta sina tjänster utanför den egna kommunen. Ett klassiskt exempel är tvätteriverksamhet. Ett regionägt tvätterieriktade en del av sin verksamhet utanför den egna regionen och bland annat mot näringslivet. Vid den rättsliga prövningen, som fastställdes av HFD, får det anses naturligt att tvätteriet, bland annat för att undvika onödig kapitalförstöring, under en övergångsperiod och vid tillfällig överkapacitet i mindre omfattning konkurrerar på den allmänna marknaden. Regionen hade nämligen strukturerat om sin verksamhet och tvätteriet hade därför viss överkapacitet. Det är tillåtet för en kommun att under en övergångsperiod i mindre omfattning konkurrera på den allmänna marknaden. Syftet är att skydda det kommunala ekonomiska intresset och undvika onödig kapitalförstöring. Verksamheten får dock inte överdimensioneras i syfte att sälja överskottet till andra. Vad som ska anses vara tillfälligt och vad som är ett överskott måste bedömas i varje enskilt fall.

När det enskilda initiativet viker eller faller bort på ett serviceområde för boendet som normalt hävdas av den privata företagsverksamheten, kan det finnas en möjlighet för kommunala åtgärder som annars skulle betraktas som otillåtna. Denna kompetensgrund har särskild betydelse i glesbygdsområden där det har blivit allt längre mellan livsmedelsaffärerna och bensinstationerna. När servicenivån sjunker klart under det acceptabla kan kommunen ha rätt att ekonomiskt understödja enskilda näringsidkare för att garantera en viss minimistandard av kommersiell service till hushållen.

### Konkurrenslagen

Den 1 januari 2010 infördes bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (de s.k. KOS-bestämmelserna) i konkurrenslagen (2008:579). Bakgrunden till reglerna är att privata företag ska ha möjlighet att konkurrera med offentliga aktörer på likartade villkor när de agerar på samma konkurrensutsatta marknad. Regelverket

infördes eftersom konkurrenslagens traditionella förbud inte alltid kunde lösa konkurrenskonflikter som uppstod mellan offentliga och privata aktörer.

KOS-bestämmelserna finns i konkurrenslagen 3 kap. 27–32 §§. Reglerna gäller för staten, regioner och kommuner. De gäller också för juridiska personer där staten, regionen eller kommunen har ett dominerande inflytande. Med säljverksamhet menas en offentlig verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Den offentliga säljverksamheten behöver inte vara inriktad på ekonomisk vinst för att omfattas av regelverket. Verksamheten kan vara försäljning respektive uthyrning av varor, tjänster eller andra nyttigheter.

Konkurrensbegränsning innebär att staten, regioner eller kommuner snedvrider eller hämmar en effektiv konkurrens på marknaden.

Konkurrensverket övervakar lagstiftningen. Företag kan anmäla upplevda konkurrensbegränsningar till Konkurrensverket.

### **Annan lagstiftning**

Lag om vissa kommunala befogenheter, 2009:47, ger en kommun bland annat möjlighet att bedriva viss typ av näringsverksamhet. Ett exempel är sysselsättning för personer med funktionshinder. När det sker kan det vara i former som kan uppfattas som konkurrensstörande av privata företag, till exempel kaféverksamhet. Normalt sker detta i liten skala som når en begränsad marknad och därför inte bedöms som konkurrensstörande. Denna lag ger en kommun andra befogenheter, till exempelvis erbjuda servicetjänster för äldre respektive uppföra och driva turistanläggning.

### **Omvärld**

#### **Konkurrensverket**

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet och utreder om ett konkurrensbegränsande beteende skadar drivkrafterna till konkurrens på marknaden. Konkurrensverket får väcka talan hos Patent- och marknadsdomstolen, som kan förbjuda staten, regioner och kommuner att bedriva säljverksamhet på ett sätt som begränsar konkurrensen. Kommuner och regioner kan också helt förbjudas att bedriva en viss säljverksamhet om den begränsar konkurrensen. Ett förbud är framåtriktat och den offentliga aktören drabbas inte av någon sanktion för vad som redan skett.

Alla anmälningar till Konkurrensverket leder inte till åtgärder, myndigheten väljer de ärenden där de bedömer att det finns ett behov av ett vägledande eller principiellt ställningstagande. Konkurrensverket kan också starta utredning på eget initiativ, vilket skett i ungefär 10% av ärendena sedan 2010. Om Konkurrensverket väljer att inte väcka talan till Patent- och marknadsdomstolen, som prövar konkurrensbrott, kan berört företag välja att göra det själv till domstolen.

2020 publicerade Konkurrensverket rapporten ”Tio år med bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – kommunernas säljverksamhet i fokus” (Rapport 2020:2). Rapporten är en uppföljning av effekterna av 10 år med KOS-bestämmelserna. Den innehåller inga uppgifter på kommunal nivå, effekterna redovisas fördelat på kommungrupper enligt SKR:s definitioner, där de tre storstadskommunerna är en sådan grupp.

Rapporten konstaterar att antalet anmälda ärenden sedan 2014 har minskat, från 46 till 22 per år. Sammanlagt har 419 anmälningar kommit till Konkurrensverket sedan de nya bestämmelserna infördes. Anmälningar mot kommuner står för 59% av dessa (regioner 12%, staten 29%). Myndigheten konstaterar att antalet anmälningar mot kommuner minskar, medan de ökar mot staten.

En jämförelse mellan kommuner utifrån deras storlek visar att storstadskommunerna har färre anmälningar per 100 000 invånare (2,2) jämfört med mindre kommuner (5,1 – 7,6).

De vanligaste branscherna som klagomålen kommer från är

- IT och telekom, 42 anmälningar (framförallt rörande internetjänster)
- Kultur, nöje och fritid, 27 anmälningar (till exempel konferensverksamhet, konsert- och nattklubb, uthyrning av scen)
- Övriga tjänster, 27 anmälningar (till exempel radonmätning, stadsplanering, högtrycksspolning, arkeologiska tjänster)

Det absolut vanligaste skälet till klagomålen är underprissättning, därefter följer att det ligger utanför den kommunala kompetensen samt att det skapar undanträngningseffekter.

Om en kommun bedriver säljverksamhet behöver det i sig inte betyda att den är konkurrenshämmande. Konkurrensverket tar vid sin bedömning hänsyn till omfattningen i förhållande till ”relevant marknad”, samt om det finns annan privat verksamhet på samma plats.

#### Almega

Almega publicerade 2019 en rapport; ”Den osunda konkurrensen – Om offentlig sektors konkurrens med tjänsteföretag”. I den redovisar de bland annat resultat från en nationell enkätundersökning till medlemsföretagen. Av 323 företag svarade 2/3 ja på frågan ”Upplever, eller har ert företag upplevt, ojust konkurrens från stat/kommun/landsting eller från dess bolag?”. De företag som svarade finns framförallt inom branscherna ”städjänster” resp ”utbildning, forskning och utveckling”, ca 20 % vardera av de svarande. Vanligaste orsaken till konkurrensproblemen uppgavs vara ”Ej marknadsmässig prissättning”, 69%.

#### Svenskt Näringsliv

Svenskt Näringsliv genomför varje år en enkät bland medlemsföretagen, som tillsammans med relevant statistik ger underlag för en nationell ranking av företagsklimatet i Sveriges kommuner. 2020 svarade 184 företag i Göteborg på enkäten, vilket motsvarar 37% svarsfrekvens. En av enkätfrågorna var ”Bedriver din kommun eller kommunala bolag verksamhet som ditt företag skulle vilja utföra?”, där svarade Göteborgsföretagen (siffran inom parentes är fördelning av svaren i hela landet):

Ja	27,1 % (17,7 %)
Nej	59,6 % (66,4 %)
Vet ej	13,3 % (15,8 %)

Svarsfördelningen i Göteborg följer motsvarande fördelning i riket som Konkurrensverket redovisat i liknande undersökning.



## Göteborgs Stad

### Avgränsningar

Som uppdraget är formulerat är det nödvändigt med en avgränsning av vilka verksamheter som ska omfattas. Utifrån ett mer teoretiskt resonemang kan stora delar av kommunal verksamhet upphandlas och utföras av privata utförare, då skulle i princip all verksamhet som inte är myndighetsutövning inkluderas i kartläggningen.

Stadsledningskontoret har valt att begränsa kartläggningen till sådan verksamhet som bedrivs idag och som, utöver att ha stadens egna verksamheter som "kund", också riktar sig till externa kunder (utanför stadens organisation). Det vill säga det som kan bedömas vara offentlig säljverksamhet enligt konkurrenslagens definition.

Det är också ett val vilken verksamhet som ska bedrivas i kommunala bolag. Det finns bolag vars verksamhet skulle kunna bedrivas i sin helhet i privat regi, vilket stadsledningskontoret inte tittat närmare på inom ramen för denna kartläggning.

Utöver de verksamheter som kartläggningen redovisar finns också en rad verksamheter där det går att värdera i vilken utsträckning de kan bedrivas av externa utförare respektive i egen regi. Stadsledningskontoret har inte fördjupat sig i denna fråga då det i så fall berör en mycket stor del av den kommunala verksamheten, men redovisar en översikt i nästa avsnitt.

Kartläggningen redovisar inte verksamhet som regleras av särskild lagstiftning.

### Externa utförare, jämförelse med Stockholm och Malmö

Nämnderna kan i de flesta verksamheter värdera i vilken utsträckning de kan ha externa utförare av sin verksamhet, och därmed göra en avvägning mellan möjligheten att uppfylla det kommunala ändamålet med verksamheten i egen regi eller med stöd av externa utförare.

Nedan finns en jämförelse på övergripande nivå av verksamhet som anses ingå i det kommunala grunduppdraget, som också genom upphandling eller med stöd av lagstiftning kan erbjudas av privata företag.

Göteborgs Stad uppdrar till privata utförare att utföra och driva delar av den kommunala verksamheten. Omfattningen varierar, som exempel är insatser för personer med funktionsnedsättning där kostnaden för privata utförare är 1,1 mdkr, vilket motsvarar 25 procent av verksamhetsområdets nettokostnader. Inom vård och omsorg om äldre är kostnaden för privata utförare 0,7 mdkr, vilket motsvarar 13 procent av verksamhetsområdets nettokostnader.

Många barn och elever går i enskilda förskolor och fristående skolor. Kostnaden för externa utförare uppgår totalt till 3,4 mdkr för förskoleverksamhet och fritidshem (17 procent av verksamhetsområdets nettokostnad), grundskola (21 procent) samt gymnasieskola (50 procent), vilket sammantaget utgör 24 procent av verksamhetsområdenas totala nettokostnader.

En jämförelse mellan Göteborg, Stockholm och Malmö av köp av verksamhet inom några områden 2020 (köp av verksamhet som andel av verksamhetens kostnader):

Verksamhet	Göteborg	Stockholm	Malmö
Sammanlagt alla verksamheter	18,8 %	32,6 %	14,2 %
Infrastruktur och skydd	14,0 %	21 %	1,0 %
Kultur och fritid	0,7 %	3,8 %	0,3 %
Flyktingmottagande	24,0 %	30,9 %	20,8 %
Arbetsmarknadsåtgärder	6,5 %	2,3 %	0,0 %
Grundskola	20,3 %	25,2 %	13,8 %
Äldreomsorg	10,6 %	48,0 %	11,8 %
Stöd funktionsnedsättning enligt LSS och SFB	20,8 %	51,0 %	8,8 %

Källla: Kolada, redovisningen i Kolada aggregeras på ett sätt vilket gör att vissa andelar kan avvika från stadens redovisning.

Verksamheten ”Infrastruktur och skydd” inkluderar merparten av övrig kommunal verksamhet som inte ingår i utbildning eller omsorg.

LSS: Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade

SFB: Socialförsäkringsbalken

### Angränsande uppdrag

Kommunstyrelsen fick i budget 2020 i uppdrag att utreda förutsättningarna för nytt huvudmannaskap för Återbruket vid kretslopp och vatten. Återbruket skapar arbetstillfällen för personer som står långt från arbetsmarknaden och som har svårt att få arbete på den ordinarie arbetsmarknaden. Stadsledningskontorets utredning, d nr 0630/20, konstaterade att det finns ekonomiska förutsättningar för en privat huvudman att ta över, men att verksamheten då skulle drivas på ett annat sätt vilket inte skulle gagna syftet. Kommunfullmäktiges beslut, 2020-05-14 § 27, blev att kretslopp och vatten förblir huvudman för Återbruket.

Göteborgs Stad har tidigare beslutat avyttra GS Buss AB respektive GS Trafikantservice AB inom kollektivtrafiken efter en bedömning utifrån kommunallagens krav på kommunalt ändamål.

### Förvaltningar

Stadsledningskontoret har valt att begränsa kartläggningen till sådan verksamhet som bedrivs idag och som, utöver att ha stadens egna verksamheter som ”kund”, också riktar sig till externa kunder (utanför stadens organisation). Det vill säga det som kan bedömas vara offentlig säljverksamhet enligt konkurrenslagens definition.

Kontoret har genomfört en övergripande genomgång av förvaltningar med utgångspunkt från verksamheternas egen information. Denna har kompletterats med intervjuer med företrädare för de förvaltningar som vi bedömde vara intressanta att få fördjupad information från. Informationen som återges nedan är baserad på de svar som de intervjuade personerna har lämnat.

**Idrotts- och föreningsförvaltningen – gym, kaféverksamhet** - Konkurrensverket genomför under 2021 en kartläggning av förekomsten av kommunala gym. Idrotts- och föreningsförvaltningen har i sitt svar till konkurrensverket redovisat 11 anläggningar. Spridningen i storlek mellan redovisade gym varierar, från 70 m<sup>2</sup> (Tuvevallen) till 542 m<sup>2</sup> (Lundbybadet). Majoriteten av anläggningarna är uppförda under 1960- till 1970-

talen, senast tillkom Angered Arena som invigdes 2013. Kaféer i anslutning till dessa anläggningar drivs inte i egen regi.

Priserna för träningskort och inträden är nära de genomsnittliga priserna på de stora gymkedjorna i Göteborg, vilket är i linje med förvaltningens ambition.

I budget 2020 fick nämnden i uppdrag ”att inte driva kommunala gym där andra aktörer kan göra det” samt ”att pröva om verksamheten ska bibehållas i kommunal, enskild regi eller som föreningsdrivna anläggningar”. Förvaltningens redovisning och förslag till beslut var att förbereda för att kunna genomföra upphandlingar av gymverksamhetens drift. Idrotts- och föreningsnämnden beslutade efter yrkande från V, MP, Fi och S att inte gå vidare i enlighet med förvaltningens förslag.

**Kulturförvaltningen – konferens, uthyrning musikinstrument** – Uthyrning av Konsthallen samt lokaler i museerna för konferenser regleras i förvaltningsinterna riktlinjer som funnits i två år och som innehåller tydliga riktlinjer för bland annat lokalhyra och prissättning av tjänster vid uthyrning. Självkostnadsprincipen är grundläggande och det finns tydlig hänvisning till kommunallagen respektive konkurrenslagen. Motsvarande riktlinjer för lokaler i bibliotek och så kallade kulturlokaler saknas idag men beräknas kunna bli fastställda under 2021. Prissättningen av dessa lokaler är däremot reglerad.

"Uthyrning av musikinstrument" går tillbaka till kommunala musikskolan som senare blev kommunala kulturskolan med stadsdelarna som ansvariga. I samband med den senaste omorganisationen av stadsdelsförvaltningarna överfördes ansvaret till grundskoleförvaltningen. Inom kulturskolan finns det så kallade Instrumentförrådet, just nu med kulturförvaltningen som ansvarig, men kommer sannolikt att överföras till grundskoleförvaltningen. Instrumentförrådet hyr ut instrument, de elever som går i kulturskolan är prioriterade, men uthyrning kan också ske till externa kunder (fristående förskolor, skolor samt boende) i Göteborg. Enhetstaxa för kulturskolans elever, där de första två åren är gratis, är 350 kr/termin (utöver avgiften till kulturskolan), taxan fastställs av kulturnämnden. Ambitionen är att alla ska kunna hyra ett instrument oavsett ekonomiska förutsättningar.

**Park- och naturförvaltningen – snöröjning** – Förvaltningen har tidigare erbjudit snöröjning i områden där de samtidigt haft uppdrag för staden. Dessa avtal avslutades under 2019. Det finns några avtal kvar med bostadsrättsföreningar inom större sammanhängande områden. Dessa ska dock avslutas. Idag har förvaltningen ett avtal med Citysamverkan som omfattar sommar- resp vinterväghållning samt städning. Det ger samordnings fördelar samt betraktas som en del i förvaltningens uppdrag att höja attraktiviteten i centrum.

**Utbildningsförvaltningen – Burgården konferens** - Konferens- och mötesverksamhet som funnits sedan 1995, i första hand för stadens förvaltningar och bolag som svarar för 95% av bokningarna. Övriga 5% är externa bokningar, i huvudsak andra offentliga organisationer som VGR, GR och myndigheter. Syftet med denna verksamhet är att relevanta utbildningarna inom förvaltningen ska få en så verklighetsnära koppling som möjligt och att mat och bakverk som produceras av eleverna ska tas tillvara i verksamheten. Genom att ha riktiga konferensarrangemang praktiserar de sina utbildningsmoment på riktiga gäster.

Konferensverksamheten särredovisas och gav enligt förvaltningen ett nollresultat 2019. Priss tning sker enligt självkostnadsprincipen och med regelbunden avstämning mot konferensmarknaden för att undvika snedvridning i konkurrens.

**Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen – fixartjänsten** - Fixartj nsten har 10 anställda (motsvarande 7–8 årsarbeten). Fixartj nsten erbjuder hjälp med enklare saker i hemmet f r äldre, till exempel hänga upp en tavla, byta en glödlampa, ta ned/hänga upp gardiner, ta in tr dg rdsmeblen. Kraven är att den som använder tjänsten är över 67 år samt att det ska vara tjänster som inte kräver fackkunskap. Det som ingår i hemtjänst, till exempel städning, ingår inte heller. Förvaltningen uppger att de g r regelbundet avstämning mot marknaden för att undvika konkurrenssituation. De har hittills inte kunnat identifiera något privat företag i Göteborg som erbjuder liknande tjänster.

Fixartj nsten har också ett annat syfte, i samband med hembesöken kan de föreslå åtgärder i "fallpreventivt syfte". Fallskador  r den vanligaste skadan i hemmet f r äldre, med enkla åtgärder g r de att förebygga. Exempelvis med bättre belysning, halkskydd under mattor, borttagning av trösklar, bärbar telefon istället för fast. Fixartjänst, eller dess motsvarighet, finns i de flesta kommuner. I Göteborgsregionen  r det bara Partille som saknar.

#### Bolag

Kommunallagen ställer tydliga krav på en kommun om en verksamhet bedrivs i bolagsform. Framförallt det kommunala ändamålet med verksamheten måste vara tydligt angivet i bolagsordningen. I kommunallagens 10 kap 3   anges bland annat

”Om en kommun eller en region med stöd av 1   lämnar över sk telsen av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, ska fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utg r ram för verksamheten anges i bolagsordningen.”

I Göteborgs Stads riktlinjer för  gastyrning anges motiven för att driva viss verksamhet i bolagsform; ”Viktiga skäl f r Göteborgs Stad att  ga bolag  r att avgränsa den kommersiella verksamheten från den skattefinansierade, möjliggöra ett marknadsmässigt beteende i en konkurrensutsatt situation, tydliggöra styrelsernas ansvar och befogenhet enligt aktiebolagslagen samt att det  r lagkrav att viss typ av verksamhet ska bedrivas i bolagsform. Flera av bolagen agerar på en konkurrensutsatt marknad med stöd av speciallagstiftning som kräver ett agerande på affärsmässiga grunder.”

Det finns i många fall en samhällsnytta ur ett lokalt såväl som nationellt perspektiv i vissa verksamheter, ett tydligt exempel  r bostadsförsörjning. Genom att  ga allmännyttiga bostadsföretag kan staden skapa f ruts tningar att uppnå bland annat de sociala målen i Göteborg och nationellt. Ett annat exempel  r GothNet AB, i samband med bolags versynen 2013 föreslogs att GothNet skulle säljas. Kommunfullmäktige beslutade dock 2016-02-25, efter utredning av det fortsatta ägandet, att bolaget skulle förbli ett helägt dotterbolag inom koncernen Göteborg Energi AB.

Stadsledningskontoret konstaterar att bolagen har verksamheter som inte kan jämföras med förvaltningarnas på motsvarande sätt. Bolagens verksamhet innebär ofta att de säljer en tjänst på en konkurrensutsatt marknad och måste ta hänsyn till annan lagstiftning.

Stadsledningskontoret har gjort motsvarande begränsning vid kartläggningen av bolagens verksamhet som förvaltningarnas. Den omfattar verksamhet som bedrivs idag och som riktar sig till externa kunder (utanför stadens organisation). Det vill säga det som kan bedömas vara offentlig säljverksamhet enligt konkurrenslagens definition. Endast helägda bolag har ingått i underlaget för kartläggningen.

Kontoret har genomfört en övergripande genomgång av bolagen med utgångspunkt från deras egen information. Denna har kompletterats med intervjuer med företrädare för de bolag som vi bedömde vara intressanta få fördjupad information från. Informationen som återges nedan är baserad på de svar som de intervjuade har lämnat.

**Boplats Göteborg AB – annonsering på hemsidan** – bolaget erbjöd tidigare privatpersoner möjlighet att annonsera egen uthyrning på hemsidan. Den möjligheten avvecklades med nytt ägardirektiv 2020. Idag erbjuds kommersiella fastighetsägare och bostadsutvecklare den möjligheten, men det är i mycket begränsad omfattning som den används.

**Business Region Göteborg AB – företagsrådgivning** som erbjuds när ett företag har mer specifika frågor om hur det ska utvecklas. Tjänsten ges inom ramen för "Expedition Framåt", där idag 335 företag deltar. Företaget betalar en årsavgift och får då tillgång till nätverk, seminarier samt kvalificerade företagsrådgivare. Hjälpen är dock begränsad till rådgivning och vägledning, företaget kan få rådet att ta fram en affärsplan samt information om vad hen ska tänka på i ett sådant arbete, men BRG gör inte affärsplanen. BRG erbjuder analys på företaget för att identifiera företagets styrkor och svagheter, med efterföljande genomgång och åtgärdsförslag. Till det har bolaget begränsad rådgivning från erfarna affärsutvecklare. Rådgivarna är konsulter som upphandlas av BRG vart fjärde år.

BRG uppger att de varje år prövar sitt utbud utifrån vad som finns på marknaden för att säkerställa att de inte erbjuder tjänster som konkurrerar. All verksamhet inom företagsrådgivning särredovisas.

**Got Event AB – restaurang** - Bolaget har två restauranger på Scandinavium som de driver i egen regi; Pouls Restaurang samt Glöd Kök & Bar. Övriga restauranger på övriga arenor drivs av privata företag. Got Events restauranger ses som en del i erbjudandet till besökarna och ska bidra till att göra Göteborg till en attraktiv evenemangsstad. Kraven och förväntningarna från publiken på att det ska finnas mat och dryck har enligt bolaget ökat under åren.

De båda restaurangerna är endast öppna när det är någon form av evenemang på arenan. Got Event har tre heltidsanställda för restaurangverksamheten, som kompletteras med timanställd personal vid evenemang. Bolaget har en ambition att anställa dem som av olika skäl behöver komma in på arbetsmarknaden.

**Göteborgs Stads Parkerings AB – p-app i andra kommuner** – Appen Parkering Göteborg finns i Mölndals stad som ett resultat av ett pilotprojekt där Mölndals Parkerings AB, MPAB, tog första kontakt. De upplevde att de ofta fick frågor från göteborgare som arbetar i Mölndal varför p-appen inte kunde användas även där. Under 2017 inledde P-bolaget ett pilotprojekt tillsammans med MPAB för att appen skulle kunna användas i båda kommunerna. Syfte var att förenkla för medborgarna som rör sig

mellan kommunerna med ett enhetligt erbjudande samt att främja ett mer hållbart resande. Efter pilotens utgång valde MPAB att tilldela P-bolaget ett 1-årigt avtal genom tjänstekoncession. Avtalet har därefter förnyats årligen och löper nu till och med 19 jan 2022.

Frågan om medverkan i pilotförsöket prövades i P-bolagets styrelse och av bolagets jurist, bedömningen var att det inte fanns några hinder. Efter försöket tog MPAB fram sin tilldelningsmodell vilket innebär att de frågar leverantörerna på marknaden (av p-appar) om de vill erbjuda sina tjänster i Mölndal. I så fall enligt ett avtal som MPAB tagit fram. Avtalen löper på ett år och MPAB avgör om det blir förlängning och beslutar i så fall om ny tilldelning. Första året var P-bolaget en av tre leverantörer i Mölndal. P-bolaget har valt att inte ha motsvarande lösning i Göteborg.

Konkurrensverket har prövat två ärenden som rör P-bolaget, dels samarbetet med MPAB utifrån den så kallade lokaliseringsprincipen, dels misstänkt monopolställning för p-appen. Båda ärendena avskrevs utan åtgärd.

**Göteborgs Stadsteater AB – restaurang** – Stadsteatern beskriver att restaurangverksamheten är ett sätt att möta teaterpublikens ökade efterfrågan på kringsservice i samband med en föreställning. Det är också ett sätt att bidra till ett ökat folkliv på Götaplatsen. Teaterns restaurang drivs inte med vinstsyfte, utan är en del av teaterns samlade arbete med publiken. Restaurangpersonalen arbetar även som publikvärdar, tar hand om biljetter, sköter garderoben och har säkerhetspositionerna vid nödutgångarna i händelse av utrymning.

Enligt uppgift från bolaget upplevs Stadsteaterns restaurang av befintliga krögare på platsen som ett komplement, inte konkurrent. Den bidrar till att fler kommer till Götaplatsen. Enligt Stadsteatern är deras restaurang andrahandsvalet för dem som kommer till Götaplatsen. Den restaurang och bar som finns inne på teatern har teaterbesökarna som målgrupp. Externa gäster kan också komma in och äta, men det är ytterst få. Enligt teaterns bedömning högst 2-3 personer i samband med en föreställning.

**Liseberg AB – hotellverksamhet** – Bolaget gör en löpande prövning mot kommunallagen, lag om kommunala befogenheter och konkurrenslagens KOS-regler. Bolaget har senast under 2016 haft dialog med Konkurrensverket om hotellverksamheten, som inte såg anledning till att utreda frågan ytterligare. Den juridiska risken med verksamheten bedöms för närvarande av bolaget som begränsad.

Styrelsen har nyligen initierat frågan om en avyttring av campingverksamheten då den bedöms ha bättre förutsättningar att utvecklas i privat regi. Driften av Hotell Heden kommer ska också avvecklas. Dessa frågor är nu under beredning och kommer att lämnas till kommunfullmäktige för beslut.

Bolaget betonar att det är viktigt att de har förutsättningar för konkurrens på lika villkor som övriga privata bolag inom branschen "turistanläggningar". De bedömer att det annars finns risk att verksamheten drivs i strid med konkurrenslagens KOS-regler. Det finns därmed en risk för staden som ägare.

**Störningsjouren AB – insatser vid störning i bostadshus, fastighetstjänster** – Bolaget startade 2004 efter en diskussion med privata fastighetsägare. Göteborgs Stad behövde fler lägenheter för sociala ändamål som förmedlas genom fastighetskontoret. De privata

fastighetsägarna ville ha garantier för att trygghet och säkerhet kunde säkerställas, varför bolaget bildades. Bolaget har idag i huvudsak bolagen inom Framtidenkoncernen som kunder, 94%, av resterande 6% är merparten de privata bostadsbolag som har samarbetsavtal med fastighetskontoret.

Fastighetstjänster är en fastighetsjour som endast erbjuds Framtidens bolag samt Higab och Göteborgslokaler.

Bolaget arbetar nattetid med tre bilar, två personer i vardera, samt en central arbetsledare. Inställelsetid är 15 minuter. Bilarna är neutrala, personalen har ingen uniform. De ska inte uppfattas som myndighetspersoner, mer som fastighetsägarens företrädare. De har möjlighet att ta direktkontakt med socialjouren om de uppfattar att det finns situationer med våld i nära relation eller barn i hemmet i samband med våld.

Störningsjouren är inte ett väktarbolag, målet är att arbeta ”vräkningsförebyggande”, vilket bland annat innebär att de i dialog med en hyresgäst ger råd och stöd för att kunna genomföra åtgärder som gör det möjligt för hyresgästen att bo kvar.

Bolaget har inte kunnat hitta något privat företag som erbjuder motsvarande tjänst.

## **Stadsledningskontorets bedömning**

Kommunallagen respektive konkurrenslagen är tydliga ramverk för kommunal verksamhet, samt vilka ekonomiska förutsättningar som kommunen i så fall måste förhålla sig till. Konkurrenslagen har dessutom skärpts sedan 2010 med ett tillägg som berör det som benämns konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Företag som upplever att de möter sådana konkurrensbegränsningar kan anmäla det till konkurrensverket.

Stadsledningskontorets slutsats är att av de verksamheter som ingår i kartläggningen har vissa förvaltningar och bolag verksamhet som kan definieras som offentlig säljverksamhet utifrån konkurrenslagens definition. Om den är av sådan omfattning att den utgör en konkurrensstörande verksamhet för privata näringslivet är svårt att avgöra då detta inte prövats av konkurrensverket, annat än i enstaka fall. Verksamheterna i de förvaltningar som ingår i denna kartläggning bedöms rymmas inom relevant lagstiftning samt angivet kommunalt ändamål och reglementen. I några fall har berörda förvaltningar också tagit fram interna riktlinjer som reglerar hur de ska bedrivas.

Bolagen har verksamhetsförutsättningar som gör att de inte kan jämföras med förvaltningarna på motsvarande sätt. Bolagens verksamhet innebär ofta att de säljer tjänster på en konkurrensutsatt marknad och därför måste förhålla sig till annan lagstiftning. Vid intervjuerna har bolagen svarat att de gör regelbunden översyn av verksamheten för att säkerställa att de inte bryter mot kommunallagen, konkurrenslagen och annan relevant lagstiftning. Det är i det sammanhanget av stor vikt att det kommunala ändamålet med verksamheten är tydligt beskrivet för respektive bolag.

Huruvida det är relevant och ändamålsenligt att staden har de genomgångna verksamheterna har stadsledningskontoret inte värderat inom ramen för utredningen, men konstaterar att det är en fråga om politiska ställningstaganden vilka verksamheter som ska bedrivas inom och ägas av Göteborgs Stad.

Kontoret bedömer att det kan finnas andra åtgärder som kan bidra till utveckling av nya affärsmöjligheter för privata näringslivet inom stadens verksamheter. Till exempel lägga ut fler kommunala verksamheter på entreprenad samt att löpande utvärdera bolagens verksamhet utifrån den kommunala kompetensen och värdera det kommunala ändamålet.

Utöver de verksamheter som denna kartläggning redovisar, och som kan bedömas vara offentlig säljverksamhet enligt konkurrenslagens definition, finns också en rad verksamheter där det går att värdera i vilken utsträckning de ska bedrivas av externa utförare respektive i egen regi. Detta har kontoret inte värderat inom ramen för kartläggningen men bedömer att det är ett möjligt område för fördjupning, om syftet är att ytterligare verksamheter ska bedrivas av privata aktörer.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör