

Yrkande

Socialdemokraterna

2022-05-31

2.1.7

Yttrande angående redovisning av uppdrag gällande fördjupad analys av kommunala näringsverksamheter med momspliktiga intäkter

Yttrandet

Det borgerliga styret har i sin budget gett uppdraget till kommunstyrelsen att undersöka vilka av kommunens verksamheter som bedriver ”osund konkurrens” gentemot näringslivet. Eftersom osund konkurrens inte är ett begrepp som finns inom lagstiftningen så används Svenskt näringslivs definition. Enligt Svenskt Näringslivs ensidigt framtagna och partiska definition så kan samtliga av kommunens bolag räknas konkurrera med privat verksamhet.

Vi socialdemokrater anser att det är göteborgarna och dess valda företrädare som ska bestämma vilken verksamheten som kommunen ska bedriva och inte bedriva. Inte Svenskt näringsliv eller någon annan organisation. Otvivelaktigt innebär kommunal verksamhet konsekvenser för privat näringsverksamhet, positivt såsom negativ. Kommunal verksamhet innebär även konsekvenser för vilka tjänster – och på vilka villkor – som erbjuds medborgarna inom kommunen. Dessa konsekvenser och olika intressen ska vägas mot varandra och dess vara eller icke vara ska avgöras av folkvalda och väljare i öppna och allmänna val.

Vi anser att Göteborgs gemensamma tillgångar i form av bolag, mark och kompetent personal ska värnas och inte säljas ut till underpris. Slöseriet ska stoppas både när det gäller den växande byråkrati och administrationen, men även borgerlig klåfingrighet och slösaktighet med gemensamma tillgångar.

Dessutom finns ett mycket större problem när det gäller ”osund konkurrens”. Det är när företag utan kollektivtval eller utan medlemskap i arbetsgivarorganisation lägger anbud på kommunala uppdrag och därmed konkurrerar med sämre villkor och med helt andra förutsättningar än vad Svenskt näringsliv egna medlemmar har. Detta har vi socialdemokrater vid - flertalet tillfällen - tidigare påpekat och motionerat i fullmäktige att samtliga bolag ska ha kollektivavtal eller vara medlem i arbetsgivarorganisation med rikstäckande avtal för att vara med i upphandling om kommunala uppdrag. Detta främja både löntagare och sund konkurrens mellan seriösa företag i upphandlingar. Detta har högern hittills avvisat. Men vi skulle naturligtvis välkomna om borgerligheten ändrade sig på denna punkt.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2022-04-04

Diarienummer 1362/21

Diarienummer 1678/20

Handläggare

Johan Pheiffer

Telefon: 031-368 02 38

E-post: johan.pheiffer@stadshuset.goteborg.se

Redovisning av uppdrag gällande fördjupad analys av kommunala näringsverksamheter med momspliktiga intäkter

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen

1. Kommunstyrelsens uppdrag till stadsledningskontoret att genomföra en fördjupad analys med efterföljande kartläggning av nuvarande kommunala näringsverksamheter med momspliktiga intäkter, förklaras fullgjort.
2. Kommunstyrelsens uppdrag till stadsledningskontoret att, utifrån den fördjupade analysen med efterföljande kartläggning, 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, förklaras fullgjort.

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 bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, antecknas och förklaras fullgjort.

Sammanfattning

I kommunfullmäktiges budget 2021 fick kommunstyrelsen i uppdrag att kartlägga kommunal verksamhet som konkurrerar med privat näringsliv. Vid stadsledningskontorets återrapportering av uppdraget 2021-10-27 § 814 fick stadsledningskontoret kompletterande uppdrag att göra en fördjupad analys med efterföljande kartläggning av nuvarande kommunala näringsverksamheter med momspliktiga intäkter samt en redovisning över på vilka verksamheter som idag bedrivs i kommunal regi och bidrar till osund konkurrens som kan utföras av externa aktörer.

Föreliggande tjänsteutlåtande avser svara upp mot kommunstyrelsens båda uppdrag samt, tillsammans med den förra utredningen (bilaga 2), även svara upp mot kommunfullmäktiges uppdrag från budget 2021.

Utredningen har sammanställt och redovisat samtliga nämndernas intäkter på sammanlagt 2,3 mdkr för år 2021. Eftersom begreppet ”osund konkurrens” inte framgår av lagstiftningen har stadsledningskontoret använt sig av Svenskt Näringslivs definitioner. Utifrån denna definition har ett antal verksamheter identifierats i utredningen. Av dessa

bedömer stadsledningskontoret att det finns två verksamheter som eventuellt även kan ifrågasättas utifrån lagstiftningen. Det handlar då om park- och naturnämndens relativt stora försäljning av markskötsel samt idrott- och föreningsnämndens gym. De sistnämnda är befriade från moms, vilket i sig kan medföra en påverkan av konkurrensen på marknaden.

Utifrån Svenskt Näringsliv allra snävaste definitioner så bidrar samtliga stadens bolag till osund konkurrens genom dess blotta existens. Stadsledningskontoret har därför, tillsammans med Stadshus, bedömt att det behövs fler parametrar för att analysera stadens bolag. Den påverkan ett av stadens bolag har på en fungerande marknad behöver vägas mot det bidrag samma bolag ger till göteborgarna, något denna utredning inte har kunnat göra. Stadsledningskontoret bedömer att det finns få verksamheter som kan ifrågasättas ur det legala perspektivet men har hittat några områden som kan behöva utredas vidare utifrån denna risk.

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.

Bilagor

1. Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2021-09-03 § 814
2. Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande 2021-09-03, dnr 1678/20 - Redovisning av uppdrag att kartlägga kommunala verksamheter som konkurrerar med privat näringsliv.

Ärendet

Ärendet utgör återrapportering av kommunstyrelsens uppdrag till stadsledningskontoret att genomföra en fördjupad analys med efterföljande kartläggning av nuvarande kommunala näringsverksamheter med momspliktiga intäkter samt en redovisning över vilka verksamheter som idag bedrivs i kommunal regi och bidrar till osund konkurrens som kan utföras av externa aktörer. Ärendet utgör därtill återrapportering av kommunfullmäktiges uppdrag i budget 2021 till kommunstyrelsen att kartlägga kommunal verksamhet som konkurrerar med privat näringsliv.

Beskrivning av ärendet

Kartläggningen av Göteborgs Stads momspliktiga intäkter täcker såväl nämnderna som bolagen. På nämndsidan har kartläggningen inletts med en inventering av vilka momspliktiga intäkter som finns, för att sedan övergå till en bedömning av huruvida verksamheten skulle kunna bidra till osund konkurrens. För bolagen har det inte funnits samma behov av den första inventeringen eftersom alla bolag, undantaget de allmännyttiga bostadsbolagen, har momspliktiga intäkter. Kartläggningen av bolagen har i stället tagit avstamp i en bedömning av hur tydliga de kommunala ändamålen är samt hur följsamma bolagen är till sina respektive ägardirektiv. Därefter har bolagens verksamhet översiktligt prövats utifrån tre olika perspektiv, nämligen det legala perspektivet, medborgarperspektivet samt näringslivsperspektivet.

Då begreppet osund konkurrens inte är definierat av lagstiftaren kommer utredningen baseras på verksamheter som skulle kunna utgöra osund konkurrens utifrån Svenskt Näringslivs definitioner (se nedan). Det är dock en stor diskrepans mellan vad kommunen har laglig rätt till att bedriva och vad delar av näringslivet menar utgöra osund konkurrens.

Osund konkurrens

Stadsledningskontoret har i den tidigare återrapporteringen (se bilaga 2) redogjort för aktuell lagstiftning inom konkurrensområdet och några organisationers egna kartläggningar och enkäter kopplade till utredningens frågeställning. Då begreppet ”osund konkurrens” är svårtolkat, utifrån att det inte ingår i lagstiftningen, har stadsledningskontoret tillsammans med Stadshus träffat representanter för Svenskt Näringsliv för att få en djupare förståelse för vad kommunens näringsidkare åsnyttar. Det visade sig vara svårt att hitta en enhetlig tolkning av begreppet men Svenskt Näringsliv har valt att gruppera de inkomna svaren i fyra kategorier:

1. Offentlig verksamhet som direkt konkurrerar med privat företagande.

Inom den här kategorin ryms den offentliga säljverksamheten vilken i huvudsak regleras i konkurrenslagen (2008:579) och vars lagrum framgår av bilaga 2. Noterbart är att det inte behöver röra sig om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i lagens mening för att näringslivet ska uppfatta konkurrensen som osund. Det faktum att kommunen sysslar med verksamhet som skulle kunna utföras av en privat aktör kan vara tillräckligt för att konkurrensen kan uppfattas som osund.

2. Upphandlingar som möjliggör osund konkurrens.

Här åsnyttades i första hand att staden ställer krav som sedan inte följs upp vilket medför att oseriösa företag kan ange att de i alla led ska följa de uppställda kraven men där avsikten att verkligen göra detta saknas. På så sätt kan oseriösa aktörer

pressa priserna så att de mer seriösa aktörerna inte vinner några anbud. Särskilt byggföretagen anger detta som ett problem.

3. Verksamhet som drivs i egen regi istället för privat.

Här åsyftas allt som kommunen genomför in-house när det kunde ha upphandlats privat. Skötsel av kommunens egna fastigheter lyfts som ett tydligt exempel.

4. Kommunal organisation som hämmar företagande.

Bland företagarna i Göteborg fanns det åsikter om att stadens stora bolagssektor i sig utgjorde en osund konkurrens. Framför allt handlar det om ett näringspolitiskt signalvärde i att välja att lägga så mycket verksamhet i kommunala bolag som sedan kommer befinna sig på en öppen marknad.

Stadsledningskontoret bedömer att det är punkterna 1 och 3 som är relevanta för detta uppdrag.

Nämndernas momspliktiga intäkter

Nämndernas sammanlagda momspliktiga intäkter för år 2021 uppgick till 2,3 mdkr (se tabell 1 nedan). Stadsledningskontoret har begärt in detaljredovisningar från alla nämnder med mer än 5 mdkr i årlig intäkt (2021). Med det urvalet har 99,1 % av samtliga momspliktiga intäkter i förvaltningarna detaljredovisats. Noterbart är att merparten av Idrotts- och föreningsnämndens intäkter är momsbefriade vilket medför att dessa intäkter inte ingår i kartläggningen. Även om verksamheterna beläggs med moms om de utförs i privat regi så kan de utgöra grund för osund konkurrens. Stadsledningskontoret belyste exempelvis de kommunala gymmen i förra återslagrapporteringen (bilaga 2). En fråga som hanteras via ett separat fullmäktigeuppdrag till idrotts- och föreningsnämnden.

Den övervägande delen av intäkterna på 2,3 mdkr härstammar från Kretslopp och Vattennämndens verksamhet där ca 1 mdkr kommer från avgifter för dricksvatten och 500 mdkr från avgifter för avfallshantering. Därefter följer trafiknämnden med intäkter på 368 mdkr år 2021. 80 % av dessa består av parkeringsintäkter, 10 % från ledningsomläggningar och 5 % från båttrafiken. Fastighetsnämnden hade år 2021 intäkter på 93 mdkr vilka nästan uteslutande härrör till uthyrning av kommunens markreserv i form av arrenden mm.

Intraservice hade 73 mdkr i intäkter vilka bestod av kammungemensamma tjänster, licenser och IT-support. Inköp och upphandlingsnämndens intäkter på 70 mdkr består av provision av ramavtal, vilket utgör nämndens finansiering. Park- och naturnämnden hade 68 mdkr i momspliktiga intäkter under 2021. 49 mdkr kommer från stadshusbolagen där ca 20 mdkr är exploateringsuppdrag och 29 mdkr är skötseluppdrag (barmark och snöröjning). 18 mdkr är intäkter från privata företag och enskilda fastighetsägare och drygt 1 mdkr kommer från räddningstjänsten. Därtill kommer mindre intäkter från offentliga toaletter och parkeringar.

Tabell 1. Nämndernas momspliktiga intäkter år 2021

Nämnd	Belopp, kr
KOMMUNSTYRELSEN	4 543 252
REVISIONSKONTORET	5 161 850
ARKIVNÄMNDEN	2 366 161
KONSUMENTNÄMNDEN	13 334 248
INKÖP OCH UPPHANDLING	70 202 477
INTRASERVICE	73 450 340
VALNÄMNDEN	0
ÄLDRE SAMT VÅRD O OMSORGSNÄMNDEN	5 742 854
NÄMNDEN FÖR FUNKTIONSSTÖD	5 608 260
SOCIALNÄMNDEN FÖR NORDOST	545 125
SOCIALNÄMNDEN FÖR CENTRUM	1 800 917
SOCIALNÄMNDEN SYDVÄST	1 191 066
SOCIALNÄMNDEN HISINGEN	2 232 096
FASTIGHETSNÄMNDEN	93 885 365
LOKALFÖRVALTNINGEN	20 301 805
BYGGNADSNÄMNDEN	9 726 606
PARK- OCH NATURNÄMNDEN	59 150 004
IDROTTS- OCH FÖRENINGSNÄMNDEN	5 025 933
TRAFIKNÄMNDEN	368 407 088
KRETSLOPP OCH VATTEN	1 515 627 911
FÖRSKOLENÄMND	1 710 778
GRUNDSKOLENÄMND	7 766 646
UTBILDNINGSNÄMNDEN	23 431 755
ARBETSMARKN O VUXENUTBILDNING	1 790 810
KULTURNÄMNDEN	21 783 029
MILJÖNÄMNDEN	65 829
Sammanlagda momspliktiga intäkter:	2 314 852 205

Utbildningsnämnden hade intäkter på 23 mnkr under 2021. Den största posten på 8,7 mnkr kommer från hotell, restaurang och konferens på gymnasiesärskolan. En verksamhet som kommer att avvecklas helt under 2022. De därefter största posterna består av; konferens 5,7 mnkr, restaurang, bageri, chark inom gymnasieskolan 4,2 mnkr, restaurang och bageri inom vuxenutbildning 3 mnkr, försäljning av skolluncher till

friskolor 3 mnkr, uppdragsutbildning inom vuxenutbildning 2 mnkr och caféverksamhet 1,5 mnkr.

Av kulturnämndens intäkter på 21 mnkr avser 4,6 mnkr biljetter och försäljning på Stora Teatern, vilken nu övergått till Stadsteatern. 3,7 mnkr är ersättning för arkeologiska utgrävningar. 4,3 mnkr rör försäljning på museerna och 4,7 mnkr härrör till fakturering av stiftelser för delfinansiering av verksamheten vid museerna. 1,1 mnkr är från försäljningar på bibliotek och kulturhus.

Lokalnämndens intäkter på 20 mnkr består nästan uteslutande av kunduppdrag, där de utför fastighetsåtgärder på uppdrag av hyresgästen. Utöver detta finns vissa mindre poster som parkeringsavgifter och avgifter för uteblivna servicebesök. Konsumentnämndens intäkter på 13 mnkr består av verksamhetsspecifik kundtjänst till stadens förvaltningar och bolag. Byggnadsnämndens momspliktiga intäkter på drygt 9 mnkr avser lägeskontroll och utstakning i samband med bygglov och byggnation. På stadsbyggnadskontoret är det mät- och kartenheten på geodataavdelningen som tillhandahåller denna verksamhet. Anledningen till att denna verksamhet är momspliktig är att det inte anses vara myndighetsutövning vilket också innebär att det står kunden fritt att använda sig av stadsbyggnadskontoret eller annan aktör på privata marknaden. Grundskolenämnden hade intäkter på 7 mnkr bestående av; 1,5 mnkr från caféintäkter, 2,5 mnkr från skolkort och parkering, 1,8 mnkr från försäljning av skolluncher och 1,2 mnkr avdrag för kost. Av idrotts- och föreningsnämndens momspliktiga intäkter på totalt 5 mnkr kommer 4,3 mnkr från parkeringsavgifter och resterande del från försäljning av material på deras anläggningar. Revisionskontorets intäkter härrör från fakturering av genomförda granskningar av stadens bolag medan kommunstyrelsens intäkter utgörs av årsavgifter för gemensam byggprocess till kommunala bolag 1,2 mnkr, bolagens kostnader för Rakeltelefoner 1,2 mnkr, vigselavgifter 600 tkr och Stadshus kostnader för gemensamma ytor, städ och reception på Högvakten 500 tkr.

Övriga nämnder har årliga intäkter på 5 mnkr eller mindre. Dessa består i huvudsak av kioskförsäljning, luncher, p-avgifter och lokalhyror.

Nämndernas verksamhet som kan utgöra osund konkurrens

Utifrån Svenskt Näringslivs kriterier finns det delar av nämndernas verksamhet som kan utgöra osund konkurrens. Staden har t.ex. valt att hantera IT-support, fastighetsskötsel och markskötsel i egen regi där det finns alternativ att upphandla motsvarande service externt. Det innebär att enskilda näringsidkare skulle kunna ifrågasätta exempelvis lokalförvaltningens kunduppdrag och intraservice IT-support utifrån Svenskt Näringslivs tredje kriterie. Det föreligger dock inte hinder utifrån lagstiftningen för staden att bedriva dessa verksamheter.

Det finns dock några verksamheter som eventuellt kan ifrågasättas även utifrån lagstiftningen:

- Den relativt stora intäkten på drygt 18 mnkr park- och naturnämnden får för att utföra skötsel åt externa fastighetsägare skulle kunna ifrågasättas så som icke kompetenslig och konkurrensbegränsande. Samtidigt som den likväl kan utgöra en överskotts kompetens om verksamheten inte har överdimensionerats för att hantera externa kunder.

- De kommunala gymmen är momsbefriade och ingår därför inte i kartläggningen men stadsledningskontoret har tidigare pekat på att verksamheten kan ifrågasättas såsom konkurrensbegränsande. Särskilt med tanke på att verksamheten till stor del finansieras via nämndbidrag.

Bolagens momspliktiga intäkter

Bolagens momspliktiga intäkter har inte inventerats på samma sätt som för nämnderna eftersom samtliga bolag, förutom de allmännyttiga bostadsbolagen, bedriver momspliktig verksamhet. Utredningen har därför bedömt samtliga aktiva bolag, bortsett från Poseidon, Bostadsbolaget, Gårdstensbostäder och Familjebostäder. För 2020 uppgick momspliktiga intäkter inom Stadshuskoncernen till ca 15,8 mdkr.

Utifrån Svenskt Näringsliv allra snävaste definitioner så bidrar samtliga stadens bolag till osund konkurrens genom dess blotta existens. Stadsledningskontoret har därför, tillsammans med Stadshus, bedömt att det behövs fler parametrar för att analysera stadens bolag utifrån frågeställningen. Bolagen har därför analyserats med utgångspunkt från respektive bolags ägardirektiv. Är det kommunala ändamålet tydligt och framgår det hur bolagen ska arbeta för att uppnå det kommunala ändamålet? Därefter har respektive bolags följsamhet mot ägardirektivet belysts. Slutligen har bolagen prövats utifrån tre olika perspektiv. Dessa är:

- **Det legala perspektivet**
Kan verksamheten stå i strid mot gällande lagstiftning? Lagrummen beskrivs närmare i stadsledningskontorets tidigare återrapport (bilaga 2)
- **Medborgarperspektivet**
Är det negativt för göteborgaren att verksamheten bedrivs i kommunal regi?
Dvs. bidrar bolaget till en högre prisbild, begränsning i kvalitet eller utbud eller motsvarande?
- **Näringslivsperspektivet**
Är det negativt för näringslivet – såsom kund alternativt konkurrent - att bolaget drivs i kommunal regi?
Medför bolaget en underprissättning på marknaden eller skapar bolaget en undanträngning av privata aktörer på marknaden?

Bolagens verksamhet som kan utgöra osund konkurrens

Stadsledningskontoret konstaterade ovan att samtliga kommunala bolag som befinner sig på en öppen marknad kan utgöra grund för osund konkurrens utifrån den snävare definitionen av begreppet. Stadsledningskontoret kommer här att redogöra för bolag som utifrån utvärderingskriterierna ovan kan påverka konkurrensen på ett negativt sätt. Bolagen har analyserats översiktligt och en mer definitiv bedömning kan behöva en djupare analys. Flertalet bolag bedöms inte påverka konkurrensen utifrån något av dessa perspektiv och redogörelsen nedan består av de bolag där det eventuellt skulle kunna finnas avvikelser mot något av perspektiven.

Göteborgs Energi Din EI AB

Bolaget befinner sig på en nationell marknad med över 100 aktörer och agerar i full konkurrens med marknadsmässiga priser med en produkt som inte skiljer sig åt från konkurrenternas. Bolagets marknadsandel på den nationella marknaden är så pass liten att bolaget sannolikt inte påverkar konkurrenssituationen. Av ägardirektivet framgår att det

kommunala ändamålet är att staden genom sitt ägande av bolaget vill utveckla energihandeln på ett sätt som bidrar till utvecklingen av ett hållbart samhälle.

Stadshus har tidigare konstaterat, i årsrapport 2021 och i yttrande över Göteborgs Energis förslag till ägardirektiv för Göteborgs Energi Din EL AB att ägardirektivet till Göteborgs Energi Din EL AB endast i begränsad omfattning redogör för förutsättningar för verksamheten eller tydliggörs vilken kommunal nytta som verksamheten medför/bidrar till.

Higab AB

Bolaget ska utgöra stadens strategiska verktyg inom fastighetsområdet. Bolaget ska främja och tillgodose intressen för i huvudsak mindre företag och organisationer genom att tillhandahålla för dessa rörelser lämpliga lokaler. Bolaget ska också tillse att kommunen kan täcka sina behov av lokaler med speciell karaktär och strategisk betydelse för stadens utveckling samt ha ett särskilt ansvar att vårda kulturhistoriskt värdefulla byggnader som ägs av Göteborgs Stad via bolaget.

Sammantaget bedöms bolaget i sin helhet vara ändamålsenligt men det finns enstaka fastigheter med svagare koppling till det kommunala ändamålet vilka i så fall skulle kunna avyttras.

I kommunfullmäktiges budget för 2020 fick Stadshus i uppdrag att föreslå mark, fastigheter och övriga tillgångar som inte är strategiskt viktiga för kommunen och kan avyttras. Stadshus styrelse föreslog fullmäktige att ett 30-tal fastigheter inom Higabs och Göteborgslokalers bestånd skulle kunna avyttras. Kommunfullmäktige beslutade 2021-09-16 § 14 att inte gå vidare med förslaget.

Förvaltnings AB Göteborgs Lokaler

Bolaget ska verka för fungerande lokala torg i syfte att säkerställa utvecklingen och boendekvaliteten i Göteborg. Av ägardirektivet framgår att verksamheten ska bedrivas främst vid de lokala torgen till nytta för de boende, de verksamma och besökare i närområdet. Bolaget har en viktig roll när nya bostadsområden växer fram. Viss del av bolagets verksamhet bedrivs dock inte i anslutning till torg i närheten av allmännyttans bestånd. Ett fåtal fastigheter är av ren kommersiell karaktär med svag koppling till det kommunala ändamålet vilka skulle kunna avyttras. Även dessa fastigheter framgick i kommunfullmäktigeärendet 2021-09-16 § 14.

Göteborgs Stads Parkerings AB

P-bolaget ska förvärva, uppföra, avyttra och förvalta parkeringsanläggningar samt samordna och bedriva parkering inom Göteborgs Stad med syfte att främja ett hållbart resande. Bolagets verksamhet ska bedrivas i enlighet med stadens strategiska inriktningar för parkeringsverksamhet. Bolagets uppdrag har nyligen förändrats (KF 2021-11-25 § 23) genom att uppdraget kopplat till strategisk planering av mobilitets- och parkeringslösningar överfördes till trafiknämnden.

Bolagets ramverk för prissättning, som antogs av Parkeringsbolagets styrelse under 2020, baseras på parkeringspolicyn och riktlinjen för bedrivande av parkeringsverksamhet. Prissättningen utgår i grunden från ett geografiskt områdes förutsättningar men det kan skilja sig åt beroende på den specifika parkeringsplatsens förutsättningar. Generellt så är inriktningen att ju mer centralt belägen parkeringen är desto högre sätts priset.

Prissättning kan även, i enlighet med parkeringspolicyn och riktlinjen för bedrivande av parkeringsverksamhet, användas i syfte att styra trafiken i önskvärd riktning. Bland annat kan prissättning användas som incitament för att styra parkering från gatuparkering till parkeringsanläggningar. Detta kan innebära avsteg från marknadspris och även komma att föranleda nedskrivningsbehov i kommande nyproduktion. För att få en god tillgänglighet på kvartermark prioriteras boende i första hand, besökare i andra hand och arbetspendlare i tredje hand oavsett betalningsvilja.

Bolaget bedöms uppfylla det kommunala ändamålet men kan genom sitt uppdrag påverka konkurrensen på marknaden.

Älvstranden Utveckling AB

Det kommunala ändamålet med bolaget är att främja den långsiktiga stadsutvecklingen i Göteborg, framför allt genom förverkligande av Vision Älvstaden. Av ägardirektivet framgår även att bolaget endast i begränsad omfattning ska långsiktigt äga och förvalta fastigheter. Bolaget äger idag 61 fastigheter och har ca 350 kommersiella hyresgäster och 337 000 kvm uthyrningsbar yta. En stor del av beståndet saknar kommunala hyresgäster. De positiva kassaflöden som fastighetsförvaltningen genererar är en förutsättning för finansiering av bolagets verksamhet. Ett antal fastigheter bedöms dock ha svag koppling till det kommunala ändamålet.

Kommunstyrelsen har i uppdrag att tillsammans med Göteborgs Stadshus AB genomföra en förändring av verksamheten i Älvstranden enligt kommunfullmäktiges beslut 2022-02-24 § 8. Bolagets verksamhet som avser ägande och förvaltning av fastigheter är en integrerad del i bolagets finansieringsmodell och kommer behöva värderas i anslutning till omhändertagandet av uppdraget från kommunfullmäktige.

Göteborgs Hamn AB

Göteborgs Hamn ska förverkliga stadens ambitioner med hamn- och logistikverksamhet genom att tillhandahålla infrastruktur, svara för nationell och internationell marknadsföring samt genom strategisk samverkan och samarbete. Stora delar av hamnens verksamhet drivs i privat regi via långsiktiga avtal. Sammantaget bedöms nuvarande verksamheter ha ett tydligt kommunalt ändamål och är kompetensenligt.

Nyligen har fullmäktige fattat beslut (2021-09-16 § 27) om att Göteborgs Hamn ska starta ett gemensamt bolag med en privat intressent där det gemensamägda bolaget kommer att äga och förvalta logistikfastigheter på mark som ägs av Göteborgs Hamn. Syftet att ingå detta samarbete i stället för att överlåta marken är att kommunen ser det som väsentligt att bibehålla rådigheten över den aktuella marken. Det finns en fungerande marknad för logistikfastigheter i anslutning till Göteborgs Hamn och ett antal fastighetsförsäljningar för logistikändamål avseende såväl kommunal som privatägd mark har genomförts de senaste åren.

Liseberg AB

Bolaget har som kommunalt ändamål att i bred samverkan med relevanta aktörer, medverka till att Göteborg blir en så attraktiv destination att resandet till och vistelsen i Göteborgsområdet ökar. Liseberg AB ska ha till föremål för sin verksamhet att bedriva nöjes- och temaparksverksamhet, restaurang-, hotell-, och campingverksamhet samt fastighetsförvaltning. Liseberg bedriver själva, eller genom dotterbolag följande verksamheter; nöjespark, camping, hotell, musikscen/restaurang och snart även ett vattenland. Nöjesparken har ett tydligt kommunalt ändamål och är kompetensenlig i sin

nuvarande form. Verksamheten omfattas dessutom av speciallagstiftning. Det finns sannolikt ett stort intresse från marknaden att förvärva verksamheten på grund av dess lönsamhet.

Även campingen har ett tydligt kommunalt ändamål och bedöms kompetensenlig i sin nuvarande form. Verksamheten bedrivs på en konkurrensutsatt marknad där det sannolikt finns intresse från privata aktörer att förvärva den. Campingens framtid har dock nyligen avgjorts genom fullmäktigebeslut 2022-03-24 § 9. Även Hotell Hedens framtid har avgjorts genom ett fullmäktigebeslut då det i samband med bolagsöversynen beslutades att verksamheten skulle avvecklas. En avveckling som nu sker vid halvårsskiftet 2022.

Det nya upplevelseboendet som beräknas vara färdigställt under 2023 kommer att utgöra en integrerad del av nöjesparken och bedöms vara kompetensenlig i sin tilltänkta inriktning. Ett nytt vattenland uppförs vid sidan av upplevelseboendet och nöjesparken och beräknas vara färdigställt under 2024. Även om vattenlandet inte kan anses vara en kommunal angelägenhet och dess verksamhet sannolikt kommer att drivas med förlust så bedöms det att verksamheten likt det nya upplevelseboendet kommer att vara starkt kopplad till nöjesparken och bidra till att stärka destinationens attraktivitet. Det är svårt att avgöra om vattenlandet kommer att skapas sämre förutsättningar för konkurrerande verksamheter. Sannolikt finns inget intresse för en privat intressent att på kommersiella grunder ta över driften av vattenlandet som en solitär verksamhet.

Liseberg driver även sedan 1940-talet Rondo, en musikscen/restaurang. Scenen ligger i anslutning till parken men är en separat verksamhet utan koppling till nöjesparken i övrigt. Rondos verksamhet kan bidra till att uppfylla det kommunala ändamålet med att göra Göteborg till en attraktiv destination. Verksamheten befann sig innan pandemin på en fullt fungerande marknad med marknadsmässig prissättning. Rondo bedöms vara en verksamhet som normalt inte ryms inom den kommunala kompetensen och det går att ifrågasätta om det råder ett kvalificerat samband med nöjesparken. Efter västlänkens färdigställande finns tankar från Lisebergs sida att integrera Rondo med nöjesparken på ett tydligare sätt än idag.

Got Event AB

Bolaget har till uppgift att verka för Göteborg som en levande evenemangsstad. De har till föremål för sin verksamhet att svara för verksamhet i och drift av de större kommunalt ägda anläggningarna avsedda för evenemang och att marknadsföra, försälja och genomföra evenemang inom sport och kultur i såväl egen regi som på konsultbasis samt bedriva därmed jämförlig verksamhet.

För att uppfylla ändamålet driver bolaget; kommersiella arenor, elitidrottsanläggningar för fotboll, breddidrottsanläggningar och kommunal simhall. På Scandinavium driver bolaget två restauranger medan restaurangerna på övriga arenor drivs i privat regi.

Elitanläggningar för fotboll har stöd i ägardirektiv och kommunalt ändamål och är kompetensenlig. I andra städer i Sverige finns exempel på att denna typ av arenor drivs i privat regi, oftast med visst kommunalt stöd. En extern aktör har inga begränsningar i att utveckla en arenas kommersiella innehåll. Det är därför möjligt att en extern aktör skulle kunna driva stadens elitanläggningar för fotboll med ett högre kommersiellt innehåll vilket kan medföra en lägre kostnadsbelastning på skattekollektivet. I övrigt har de inte en negativ påverkan enligt utvärderingskriterierna.

Kommersiella arenor har stöd i ägardirektiv och kommunalt ändamål och är kompetensenlig. Kommunal drift av denna typ av anläggningar är ovanligt på marknaden då branschens affärsmodeller är kopplade till kommersiell nöjesproduktion. Intjänandeförmågan är betydligt högre för privata aktörer och det finns sannolikt intresse från marknaden att med visst kommunalt stöd ta över driften av stadens kommersiella arenor.

Got Event bedriver en omfattande restaurangverksamhet i egen regi på Scandinavium. För några år sedan genomfördes en större ombyggnation av arenans huvudrestaurang som numera har plats för 400 sittande restauranggäster och 200 bargäster. Då den drivs i kommunal regi kan restaurangen av legala skäl enbart nyttjas av betalande besökare till evenemang på Scandinavium. Restaurangen skulle kunna drivas i privat regi med helt andra öppettider vilket kan medföra en lägre kostnadsbelastning på skattekollektivet och ett bättre utbud i området för de som inte är besökare till arenans evenemang. Got Event har gjort bedömningen att restaurangen är en del av arenautbudet och det är viktigt att i dialog med olika arrangörer kunna anpassa restaurangens utbud beroende på typ av evenemang.

Göteborgs Stadsteater AB

Ägardirektivet anger att stadsteatern genom sina uppsättningar ska engagera, skapa debatt, roa och mana människor till eftertanke och därigenom utgöra en livskraftig nerv i Göteborgs kulturliv. Bolaget har till föremål för sin verksamhet att driva teaterverksamhet. I anslutning till stadsteatern driver bolaget med stöd av sitt ägardirektiv även en restaurangverksamhet som huvudsakligen serverar teaterns besökare men som även är öppen för allmänheten. Under sommarmånaderna drivs även en uteservering som även den är öppen för allmänheten. Teaterverksamheten bedöms inte ha någon påverkan på utvärderingskriterierna men restaurangverksamhetens kompetensenlighet skulle kunna ifrågasättas. Restaurangernas årsomsättning understiger 5 mnkr och dess påverkan på marknaden bör var låg.

Göteborgs Stads Leasing AB

Bolaget ska, enligt ägardirektivet, genom en samordning av Göteborgs Stads behov av leasing av lös egendom och transporter skapa en affärsmässig och kostnadseffektiv samhällsnytta med miljön i fokus. I samordningsuppdraget ligger även att för stadens räkning medverka i sådan samverkan som Göteborgs Stad har med den regionala kollektivtrafikmyndigheten i Västra Götalands län, för att tillgodose Göteborgs Stads behov av kollektivtrafik. Förutom finansiell och operationell leasing bedriver bolaget även ett antal andra tjänster så som Stadens bud, TaGe samt vissa tilläggstjänster.

Stadens bud är stadens budfirma som utför varutransporter uteslutande åt Göteborgs stads verksamheter där mattransporter och distribution av post utgör majoriteten av verksamheten. TaGe är Göteborgs Stads sajt för återbruk av möbler och inventarier. Hit kan verksamheterna vända sig för att lämna in inventarier som inte längre används och anskaffa inventarier som blivit önskade i andra verksamheter. Utöver dessa verksamheter bedriver bolaget även en del tilläggstjänster såsom bilverkstad för stadens fordonssflotta och biltvätt.

Den finansiella och operationella leasingverksamheten har stöd i ägardirektiv och kommunalt ändamål och är kompetensenlig men det finns samtidigt en fullt fungerande marknad för detta. Verksamheten TaGe saknar stöd i såväl det kommunala ändamålet

som ägardirektivet men är nyligen överförd till bolaget genom ett beslut i kommunfullmäktige (2020-05-14 § 26).

Stadens bud och tilläggstjänster såsom bilverkstad saknar stöd i det kommunala ändamålet men har visst stöd i ägardirektivet. Sannolikt finns en väl fungerande konkurrens på marknaden för dessa tjänster vilket medför att verksamheten kan ifrågasättas.

Stadens mattransporter har nyligen varit ute på upphandling. Man har valt att upphandla 50% och direkttilldela resten till Göteborgs Stads Leasing. Detta eftersom resultatet av denna och tidigare upphandlingar visar på att det är svårt att få anbud på just mattransporter. Ett av motiven till att driva budverksamhet i egen regi är att säkra interna transporter i beredskapssyfte.

Göteborgs Stads leasing har nyligen gjort en översyn avseende den egna serviceverkstaden. Bolaget kom då fram till att ett viktigt motiv med att staden håller sig med egen serviceverkstad för fordon är att hålla hög kontinuitet med få driftsavbrott i fordonsflottan. Nyligen har bolaget valt att handla upp däckverksamheten externt som tidigare drivits i egen regi.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret har identifierat ett antal kommunala näringsverksamheter som skulle kunna bedömas utgöra en osund konkurrens utifrån Svenskt Näringslivs definitioner. Det är dock en stor diskrepans mellan vad kommunen har laglig rätt till att bedriva och vad delar av näringslivet menar utgöra osund konkurrens.

Stadsledningskontoret bedömer att i princip all denna verksamhet kan utföras av kommunen såväl som av privata utförare. Huruvida kommunen ska bedriva denna verksamhet eller inte blir därför uteslutande en politisk fråga.

Vidare har stadsledningskontoret även identifierat verksamheter som löper risk att antingen ligga utanför den kommunala kompetensen eller utgöra en konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Föreliggande utredning har dock endast översiktligt belyst verksamheterna utifrån dessa perspektiv varpå en djupare analys av de identifierade riskerna bör göras innan dessa förhållanden kan fastställas.

Bland nämnderna har utredningen främst identifierat två verksamheter som kan ifrågasättas med utgångspunkt från osund konkurrens och eventuellt även utifrån konkurrenslagstiftningen.

Det handlar dels om park- och naturnämndens försäljning av vinter- och barmarksskötsel till externa fastighetsägare. Den relativt stora intäkten på drygt 18 mnkr som park- och naturnämnden får för att utföra skötsel åt externa fastighetsägare indikerar att verksamheten är överdimensionerad för att hantera externa kunder och därmed kan den ifrågasättas så som inte kompetenslig och konkurrensbegränsande.

De kommunala gymmen är momsbefriade och ingår därför inte i kartläggningen men stadsledningskontoret har tidigare pekat på att verksamheten kan ifrågasättas såsom konkurrensbegränsande. Särskilt med tanke på att den är just momsbefriad samtidigt som de privata aktörerna inte är det. Trots denna konkurrensmässiga fördel är de kommunala gymmen dessutom underfinansierade och verksamheten är beroende av nämndbidrag. Utredningen har dock inte bedömt huruvida de kommunala gymmens verksamhet

väsentligt skiljer sig från de alternativ som finns på marknaden eller hur långt anknätningskompetensen sträcker sig där gymmen utgör en del av en större anläggning.

Bland stadens bolag finns det flera exempel på verksamhet som skulle kunna bidra till osund konkurrens. Samtidigt är det svårt att ge definitiva bedömningar. Den påverkan ett av stadens bolag har på en fungerande marknad behöver vägas mot det bidrag samma bolag ger till göteborgarna. Den jämförelsen påverkas av hur man viktar de olika delarna och är därför svår att genomföra på ett rent objektvt sätt. Stadsledningskontoret bedömer att det finns få verksamheter som kan ifrågasättas ur det legala perspektivet men har hittat några områden som kan behöva utredas vidare utifrån denna risk, vilket framgår ovan i detta tjänsteutlåtande.

Svenskt Näringsliv informerade om att flera kommuner har inrättat en anmälningsrutin där näringsidkare via webben kan anmäla om man upplever att någon av kommunens verksamheter bidrar till osund konkurrens. Stadsledningskontoret bedömer att detta skulle fungera som ett bra sätt att löpande fånga upp eventuella tveksamheter och samtidigt göra staden mer lyhörd för frågan. Ett uppdrag om att inrätta en sådan rutin ges i så fall lämpligen till Business Region Göteborg AB.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



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

§ 814, 1678/20

Beslut

Enligt yrkande från M, L, C och D:

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.

Tidigare behandling

Bordlagt den 29 september 2021, § 695, och den 13 oktober 2021, § 757.

Handlingar

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 3 september 2021.

Yrkande från M, L, C och D, särskilt yttrande från KD den 27 oktober 2021.

Yrkanden

Daniel Bernmar (V), Karin Pleijel (MP) och Jonas Attenius (S) yrkar bifall till stadsledningskontorets förslag och avslag på yrkande från M, L, C och D den 27 oktober 2021.

Martin Wannholt (D), Jörgen Fogelklou (SD) och ordföranden Axel Josefson (M) yrkar bifall till yrkande från M, L, C och D den 27 oktober 2021.

Propositionsordning

Ordföranden ställer propositioner på yrkandena och finner att Martin Wannholts m. fl. bifallits.



Protokollsanteckning

Elisabet Lann (KD) antecknar som yttrande en skrivelse från den 27 oktober 2021.

Protokollsutdrag skickas till

Stadsledningskontoret

Dag för justering

2021-12-09

Vid protokollet

Sekreterare

Mathias Sköld

Ordförande

Axel Josefson

Justerande

Daniel Bernmar

**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 kompetensenliga 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 tvätteri riktade 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 företagsamheten, 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 ”städtjänster” 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 m² (Tuvevallen) till 542 m² (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 f ckkunskap. 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 skötseln 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