

Utlåtande 2009: RI (Dnr 305-1370/2008)

Kommunala verksamheter och osund konkurrens
Motion av Per Ankersjö (c) (2008:48)

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande
Motion (2008:48) av Per Ankersjö (c) anses besvarad med vad föredragande borgarrådet anfört.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

Per Ankersjö (c) har inkommit med en motion (2008:48) om kommunala verksamheter och osund konkurrens. I motionen hänvisas till gjorda undersökningar som visar att många företagare upplever en allt hårdare konkurrens från den kommunala sektorn.

Motionären föreslår därför att kommunfullmäktige beslutar att staden initierar ett arbete med ”kommunal självsanering” i syfte att rätta till de kommunala verksamheter som skapar osunda konkurrensvillkor inom kommunen samt att detta arbete inleds med en djuplodande genomlysning av stadens förvaltningar och bolag i syfte att kartlägga rådande omfattning av överträdelser av den kommunala kompetensen.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, kulturnämnden, utbildningsnämnden, äldrenämnden, stadsdelsnämnderna för Skarpnäck, Spånga-Tensta och Södermalm samt till Stockholms Stadshus AB.

Stadsledningskontoret delar motionärens uppfattning om att staden ska bedriva kompetensenlig verksamhet. Stockholms stad har höga ambitioner att vara konkurrensneutral. Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att öka kunskapen om gränsdragningen mellan kommunal näringsverksamhet och den konkurrens med näringslivet som denna kan innebära. Allt fler verksamheter upphandlas i enlighet med kommunfullmäktiges beslut. Staden ser också kontinuerligt över vad som kan/bör privatiseras. I samband med sin verksamhetsplanering bör stadens nämnder och bolagsstyrelser årligen självkritiskt pröva om det finns verksamhet som konkurrerar med enskilt drivna företag eller bör privatiseras.

Kulturnämnden konstaterar att det för nämndens egen del inte har varit aktuellt att söka intäkter i konkurrens med privata aktörer på en öppen marknad. Snarare har det varit så att nämndens olika verksamheter istället alltmer öppnat upp för privata aktörer i det som tidigare bedrivits i uteslutande egen regi. Det gäller i arbetet med att utveckla och etablera samarbeten med externa partners, där kulturnämnden kan visa på flera lyckade resultat både vad gäller finansiering och genomförande under de senaste åren. Det gäller också genom att köpa externa tjänster och komplettera egen kompetens.

Utbildningsnämnden anser det vara självklart att stadens verksamheter ska följa gällande regelverk och den rättspraxis som finns beträffande kommuners befogenheter och kompetens, exempelvis när det gäller att bedriva näringsverksamhet.

Utbildningsnämnden föreslår att kommunfullmäktige avvaktar med att påbörja arbetet med ”kommunal självsanering” samt föreslagen genomlysning och kartläggning av stadens förvaltningar och bolag avseende överträdelser av den kommunala kompetensen när det gäller att bedriva näringsverksamhet. Detta mot bakgrund av pågående beredning i Finansdepartementet av förslag om att ett lagstadgat krav införs på att kommuner och landsting som med stöd av kommunallagen bedriver intäktsfinansierad näringsverksamhet inom frivilliga icke lagreglerade områden på en marknad som är ägnad för konkurrens som huvudregel ska bedriva denna verksamhet på affärsmässig grund.

Äldrenämnden anser att osund konkurrens inte är något större problem inom stadens äldreomsorg. Däremot anser nämnden att det är viktigt att öka kunskapen inom såväl offentlig verksamhet som näringslivet om kommunal

näringsverksamhet kontra osund konkurrens. Detta är ett sätt att minska risken för att osund konkurrens uppstår men också för att öka förståelsen för den gränsdragningsproblematik som i vissa fall faktiskt råder.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd delar motionärens uppfattning att kommuner inte ska använda osunda medel för att konkurrera med privata företag. Kommuner ska syssla med kommunal kärnverksamhet och i den mån man konkurrerar med privata företag ska konkurrensen ske på lika villkor. När det gäller de tre områden som motionären lyfter fram som exempel på osund konkurrens delar stadsdelsnämnden däremot inte motionärens uppfattning.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd konstaterar att det i Spånga-Tensta finns fixartjänster samt äldreboenderestauranger. Simhall och gym drivs som motionären beskriver av idrottsförvaltningen. När beslut om fixartjänsterna kom fanns inte möjligheten till skatteavdrag för hushållsnära tjänster. När det gäller äldreboenderestauranger drivs den ena på entreprenad sedan många år tillbaka. Den andra är daglig verksamhet för personer med funktionsnedsättning.

Eftersom förutsättningarna för att utföra tjänster har förändrats i och med skatteavdraget anser stadsdelsnämnden att det finns anledning att göra en genomlysning så som motionären föreslår.

Södermalms stadsdelsnämnd delar motionärens uppfattning att kommunens verksamheter ska rymmas inom den kommunala kompetensen för att undvika konkurrens på ojämlika villkor. De restauranger som finns i stadsdelens äldreboenden drivs av utomstående utförare.

Vad gäller de ”fixartjänster” som staden erbjuder avgiftsfritt till medborgare som fyllt 75 år, anser stadsdelsnämnden att de tjänster som erbjuds (exempelvis att bära upp och ned saker från vind eller källare, fästa sladdar, byte av glödlampor, säkringar och gardiner) inte är av sådan art och omfattning (max 6 timmar per år och hushåll) att de konkurrerar med de tjänster som erbjuds av företag inom det regelverk som finns kring hushållsnära tjänster.

Stockholms Stadshus AB:s koncernledning anför i ett kontorsyttrande att det under senare år bedrivits ett omfattande arbete för att renodla fastighetsbeståndet till sådana innehav som används i den kommunala verksamheten eller utgör en del i ett kommunalt uppdrag. Kommersiella och andra främmande fastighetsinnehav har i stor utsträckning avyttrats. Därtill har en lång rad egenregiverksamheter, som skulle kunna riskera att hamna i en konkurrenssituation med privata intressen, avyttrats eller avvecklats. Målsättningen är att stadens bolag inte ska ha någon verksamhet som konkurrerar med privata intressen, utan att verksamhet så långt möjligt ska upphandlas.

Koncernledningen vill också understryka att det är av yttersta vikt att säkra att stadens bolag inte bedriver osund konkurrens. I de fall staden har bolag där

det finns en privat marknad ska staden via avkastningskrav och ägardirektiv styra så att prissättningen är marknadsmässig och inte är underprissatt.

Koncernledningen uppfattar att så sker och anser att det inte krävs någon ytterligare genomlysning av stadens bolag och förvaltningar avseende osund konkurrens.

Mina synpunkter

Motionären lyfter ett ytterst relevant problem avseende gränsdragningen mellan kommunal verksamhet å ena sidan och enskild näringsverksamhet å den andra samt det grannliga arbetet att förhindra förekomsten av illojal konkurrens från det offentliga. Konkurrensneutralitet är en kardinalprincip i såväl näringspolitiskt som rättsstatligt hänseende. Vikten av detta kan knappast överdrivas i en stad som likt Stockholm vill främja företagande och entreprenörskap.

Jag gläds därför åt att motionären delar majoritetens hållning i denna fråga så till den grad att han vill driva på för ett än mer uttalat arbete för konkurrensneutralitet och likvärdiga marknadsvillkor. Som flera av remissinstanserna mycket riktigt har påpekat är detta en fråga som inte endast är aktuell inom Stockholms stad utan också är föremål för utredning och lagstiftning från regering och riksdag. Exempelvis föreslås en lagändring träda i kraft vid halvårsskiftet 2009 som ger Konkurrensverket de sanktionsåtgärder som motionären efterlyser.

Vad avser verksamheter i Stockholm som kan tänkas utgöra osund konkurrens med privata utförare är det givetvis någonting som kontinuerligt måste utvärderas och prövas, vilket också sker, inte minst genom nämndernas årliga aktivitetsplaner för konkurrensutsättning. Det helhetsgrepp som motionären efterfrågar är redan taget i och med stadens policy för upphandling och konkurrens. Policyns stadgande att samtliga funktioner som inte utgör strategiska ledningsfunktioner eller myndighetsutövning ska upphandlas i konkurrens eller erbjudas medborgarna genom valfrihetssystem innebär de facto ett ställningstagande för att begränsa de av staden i egen regi drivna verksamheterna till den kommunala kärnkompetensen eller därtill härledbar verksamhet.

I motionen tas fixartjänster och restauranger på äldreboende upp som exempel på verksamheter inom stadens förvaltningar som skulle kunna bidra till osunda konkurrensvillkor.

Servicetjänster i form av vaktmästare erbjuds till stadens äldre som fyllt 75 år, maximalt sex timmar per år och hushåll, i enlighet med Lag (2006:492) om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre. Syftet med

servicetjänsterna är förebyggande men även uppsökande för att informera om äldreomsorgen, socialtjänsten och om landstingets primärvård.

Servicehusens restauranger drivs i flera fall av privata entreprenörer, särskilt i innerstaden. Intresset att driva dessa är dock begränsat då verksamheten är av relativt liten omfattning.

Båda verksamheterna lämpar sig dock väl att drivas av privata entreprenörer och stadens nämnder bör i samband med sina verksamhetsplaneringar självkritiskt pröva om dessa verksamheter konkurrerar med enskilt drivna företag eller bör upphandlas i konkurrens.

Genom utmaningsrätten säkerställs också att uttolkningen av upphandlingspolicyn även kan göras av externa parter. Ingen kommunal verksamhet (med ovanstående inskränkning) är således undantagen från konkurrens.

Också vad gäller kommunkoncernen bedrivs ett målmedvetet arbete för att eliminera potentiell illojal konkurrens med den privata sektorn. Fastighetsbeståndet har kontinuerligt renodlats för att reducera innehavet till sådana fastigheter som fordras för stadens egen verksamhet. Fastighetsinnehav som faller utanför de kommunala verksamheternas behov har huvudsakligen avyttrats, liksom andra egenregiverksamheter som bedömts kunna utgöra otillbörlig konkurrens med privata aktörer. Staden har endast undantagsvis bolag inom områden där en privat marknad existerar och i dessa fall är det ett uttalat politiskt mål att sådana bolag genom avkastningskrav och ägardirektiv ska styras att agera marknadsmässigt.

Mot bakgrund av ovanstående och av vad remissinstanserna anfört avseende de konkreta verksamheterna fixartjänster, äldreboenderestauranger och simhallar menar jag att motionärens yrkanden i allt väsentligt är tillgodosedda.

Dock finns det givetvis skäl att ständigt aktualisera denna fråga, att pröva lagenligheten och konkurrensneutraliteten hos de verksamheter som staden driver. Det är ett av de uttalade syftena med bland annat konkurrenspolicyn och aktivitetsplanerna. Därför välkomnar jag också att motionären genom denna motion har väckt frågan politiskt och bidragit till en fruktbar diskussion inom stadens nämnder och förvaltningar kring detta angelägna ämne.

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Motion (2008:48) av Per Ankersjö (c) om kommunala verksamheter och osund konkurrens

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Roger Mogert* (s) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Vi delar inte finansborgarrådets synpunkter bland men anser att motionen bör anses besvarad.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande

Motion (2008:48) av Per Ankersjö (c) anses besvarad med vad föredragande borgarrådet anfört.

Stockholm den

På kommunstyrelsens vägnar:
STEN NORDIN

Ylva Tengblad

ÄRENDET

Per Ankersjö (c) har den 21 maj 2008 inkommit med en motion till kommunfullmäktige om kommunala verksamheter och osund konkurrens. I motionen hänvisas till gjordes undersökningar av Konkurrensverket och Svenskt Näringsliv som visar att många företagare upplever en allt hårdare konkurrens från den kommunala sektorn.

Motionären föreslår därför att kommunfullmäktige beslutar att staden initierar ett arbete med "kommunal självsanering" i syfte att rätta till de kommunala verksamheter som skapar osunda konkurrensvillkor inom kommunen samt att detta arbete inleds med en djuplodande genomlysning av stadens förvaltningar och bolag i syfte att kartlägga rådande omfattning av överträdelser av den kommunala kompetensen.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, kulturnämnden, utbildningsnämnden, äldrenämnden, stadsdelsnämnderna för Skarpnäck, Spånga-Tensta och Södermalm samt till Stockholms Stadshus AB.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 4 december 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att det är angeläget att stadens verksamheter följer kommunallagens regler om befogenheter och kompetens. Enligt kommunallagen har kommun rätt att själv ta hand om sådana angelägenheter som är av allmänt intresse och som har anknytning till det kommunala kompetensområdet. En kommuns verksamheter eller förfarande får inte snedvrída förutsättningarna för en effektiv konkurrens.

Kommunfullmäktige beslutade redan i budget för 2007 att all verksamhet som inte är myndighetsutövande och strategiska ledningsfunktioner ska upphandlas i konkurrens. I enlighet med stadens policy för upphandling och konkurrens har varje nämnd tagit fram en plan för upphandling och konkurrens. I upphandlingspolicyn läggs stor vikt vid överväganden kring aspekter som avtalspaketering och avtalstider, bland annat i syfte att upprätthålla en god konkurrens. Vidare understryks vikten av att så långt det är möjligt förenkla för små företag att delta i stadens upphandlingar. Genom den så kallade utmaningsrätten kan den som önskar när helst utmana driften av en kommunalt driven verksamhet.

Regeringen presenterade den 18 september 2008 propositionen 2008/09:21 om kommunala kompetensfrågor m.m. I denna föreslås en ny lag om vissa kommunala befogenheter och ett antal ändringar i kommunallagen. Den nya lagen, Lag om vissa kommunala befogenheter, föreslås börja gälla den 1 mars 2009. I denna sammanförs de kompetensutvidgande s.k. smålagarna i en gemensam lag. Lagen reglerar bland annat servicetjänster till äldre och sysselsättning för personer med funktionshinder. Bakgrunden till lagförslaget är kommunala kompetensutredningen som har utrett frågan om sunda konkurrensförhållanden för näringslivet som presenterades i betänkandet "Kommunal kompetens i utveckling" (SOU 2007:72).

De så kallade fixartjänsterna regleras i lagen om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre. Syftet med dessa är förebyggande men även uppsökande för att informera om äldreomsorgen, socialtjänsten och om landstingets primärvård. Servicehusens restauranger drivs i flera fall av privata entreprenörer, särskilt i innerstaden. Intresset att driva dessa är dock begränsat då verksamheten är av relativt liten omfattning. I idrottsnämndens aktivitetsplan för upphandling och konkurrens redovisas att under 2009 kommer verksamheten vid Gubbängsbadet, Spångabadet och Kampementsbadet att upphandlas.

Stadsledningskontoret delar motionärens uppfattning om att staden ska bedriva kompetenslig verksamhet. Stockholms stad har höga ambitioner att vara konkurrensneutral. Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att öka kunskapen om gränsdragningen mellan kommunal näringsverksamhet och den konkurrens med näringslivet som denna kan innebära. Allt fler verksamheter upphandlas i enlighet med kommunfullmäktiges beslut. Staden ser också kontinuerligt över vad som kan/bör privatiseras. Motionären tar upp ett viktigt område, där stadens nämnder och bolagsstyrelser i samband med sin verksamhetsplanering årligen självkritiskt bör pröva om det finns verksamhet som konkurrerar med enskilt drivna företag eller bör privatiseras.

Kulturnämnden

Kulturnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 26 augusti 2008 att som svar på remissen överlämna och åberopa kulturförvaltningens tjänsteutlåtande.

Kulturförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 11 augusti 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Kultur- och stadsarkivförvaltningarna kan inte uttala sig om i vilken omfattning överträdelser kan förekomma av den kommunala kompetensen inom stadens verksamheter. Förvaltningarna har också svårt att bedöma hur angeläget det är för Stockholm stad att göra en djuplodande kartläggning och vidta den "kommunal självsanering" som motionären efterfrågar.

Kultur- och stadsarkivförvaltningarna instämmer annars med motionären att då förutsättningar för stadens nämnder förändras så måste frågorna kring den kommunala

kompetensen alltid uppmärksammas. Nämnderna måste kunna möta nya villkor till följd av teknisk utveckling och brukarnas ändrade efterfrågan utan att för den delen tappa fokus på sitt grundläggande uppdrag.

För kulturförvaltningens egen del har det inte varit aktuellt att ”jaga intäkter” i konkurrens med privata aktörer på en öppen marknad. Snarare har det varit så att förvaltningens olika verksamheter istället alltmer öppnat upp för privata aktörer i det som tidigare bedrivits i uteslutande egen regi. Det gäller dels i arbetet med att utveckla och etablera samarbeten med externa partners. Här kan förvaltningen visa på flera lyckade resultat både vad gäller finansiering och genomförande under de senaste åren. Det gäller också genom att köpa externa tjänster och komplettera egen kompetens. Rollen som beställare ökar både i betydelse och omfattning.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 21 augusti 2008 att som svar på remissen överlämna och åberopa utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Inger Stark (v), *bilaga 1*.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 9 juli 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Vad som ska betraktas utgöra en kommunal kärnverksamhet eller inte i Stockholms stad är en fråga för politiken att definiera och i denna del har förvaltningen ingen åsikt. Däremot anser förvaltningen det vara självklart att stadens verksamheter skall följa gällande regelverk och den rättspraxis som finns beträffande kommuners befogenheter och kompetens, t.ex. när det gäller att bedriva näringsverksamhet.

Regeringen har i en nyligen utkommen promemoria föreslagit åtgärder för att komma tillrätta med konkurrensproblem mellan offentlig och privat sektor. I promemorian föreslås ändringar i konkurrenslagen som innebär att Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket får förbjuda staten, en kommun eller ett landsting att driva en verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur som snedvrider konkurrensen. Ett förbud skall kunna förenas med vite. Enligt förslaget krävs att verksamheten eller förfarandet snedvrider, eller är ägnat att snedvrida förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Undantaget är verksamheter som är försvarbara från allmän synpunkt; t.ex. sysselsättning av funktionshindrade, insatser som är ägnade åt att minska utanförskapet bland långtidsarbetslösa eller vissa glesbygdsaspekter. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2009.

När det gäller frågan om kommunal kompetens enligt kommunallagen har regeringen i ett tidigare betänkande bl.a. föreslagit ett generellt undantag från självkost-

nadsprincipen på konkurrensutsatta marknader. Det föreslås att ett lagstadgat krav införs på att kommuner och landsting som med stöd av kommunallagen bedriver in-
täktsfinansierad näringsverksamhet inom frivilliga icke lagreglerade områden på en
marknad som är ägnad för konkurrens (här fixartjänster, gym och äldreboenderestau-
ranger) som huvudregel ska bedriva denna verksamhet på affärsmässig grund. Syftet
med förslaget är att skapa grund för konkurrensneutralitet. Ärendet har remissbehand-
lats och förslagen bereds för närvarande i Finansdepartementet.

Med anledning av ovanstående beredning i Finansdepartementet föreslår förvalt-
ningen att kommunfullmäktige avvaktar med att påbörja arbetet med ”kommunal
självsanering” samt föreslagen genomlysning och kartläggning av stadens förvaltning-
ar och bolag avseende överträdelse av den kommunala kompetensen när det gäller att
bedriva näringsverksamhet.

Äldrenämnden

Äldrenämnden beslutade vid sitt sammanträde den 19 augusti 2008 att som
svar på remissen överlämna och åberopa äldreförvaltningens tjänsteutlåtande.

Äldreförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 3 juli 2008 har i huvudsak
följande lydelse.

Kommunal näringsverksamhet – regler och praxis

Kommunernas rätt och möjlighet att producera olika varor och tjänster regleras i
kommunallagen (1991:900) och olika speciallagstiftningar. Enligt den allmänna kom-
petensregeln får kommunerna själva ta hand om sådana angelägenheter av allmänt
intresse som har anknytning till kommunens område eller deras medborgare. Kommu-
nerna får driva näringsverksamhet, om den går ut på att tillhandahålla allmännyttiga
anläggningar eller tjänster åt medborgarna i kommunen och att den drivs utan vinstsyf-
te, d.v.s. sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Vid sidan om den kommunala verk-
samheten kan det anses lämpligt och effektivt att bedriva sidoverksamhet som i vissa
fall konkurrerar med det privata näringslivet. I rättspraxis har kommunerna också getts
rätt att ägna sig åt verksamheter som knyter an till redan befintliga kommunala verk-
samheter. (www.skl.se)

Kommunal näringsverksamhet inom stadens äldreomsorg

I motionen tas fixartjänster och restauranger på äldreboende upp som exempel på
verksamheter inom stadens förvaltningar som sannolikt bidrar till osunda konkurrens-
villkor.

Servicetjänster i form av vaktmästare även s.k. fixartjänster regleras i Lag
(2006:492) om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre. En
kommun får utan föregående individuell behovsprövning tillhandahålla servicetjänster
åt personer som fyllt 67 år. Med servicetjänster avses tjänster som är avsedda att före-

bygga skador, olycksfall eller ohälsa och som inte utgör personlig omvårdnad.

Servicejänster i form av vaktmästare erbjuds till stadens äldre som fyllt 75 år, maximalt sex timmar per år och hushåll. Tjänsten omfattar enklare praktiska och riskfyllda vardagssysslor såsom att vara behjälplig med tyngre lyft, bära upp och ner saker från vind eller källare, fästa sladdar samt olika former av insatser som innebär att klättra på stege t.ex. byta glödlampor, proppar och gardiner. Syftet med verksamheten är dels att minska fallskador bland de äldre, dels att utgöra en uppsökande funktion där information och vägledning om äldreomsorgens, socialtjänstens och primärvårdens verksamheter kan ges. Under 2007 erhöll 2 578 personer någon form av servicejänst och de mest frekventa insatserna var att byta lampor/proppar och sätta upp/ta ner gardiner.

När det gäller restauranger på stadens servicehus är verksamheten ofta i så liten omfattning att det inte finns något intresse för att driva den kommersiellt med undantag från de restauranger som är belägna i servicehus inom innerstaden. Det finns exempel på flera restauranger som bl.a. p.g.a. detta har fått läggas ner.

Öka kunskapen om kommunal näringsverksamhet och den gränsdragningsproblematik som faktiskt råder

Problemen med att offentliga verksamheter konkurrerar med företag har uppmärksamats och belyst i olika sammanhang. Regeringen föreslår också i ett nytt lagförslag att konkurrensverket ska få ingripa mot kommuner och landsting som konkurrerar med privata företag.

Äldreförvaltningens uppfattning är att osund konkurrens inte är något större problem inom stadens äldreomsorg. Däremot anser äldreförvaltningen att det är viktigt att öka kunskapen inom såväl offentlig verksamhet som inom näringslivet om kommunal näringsverksamhet kontra osund konkurrens. Detta är ett sätt att minska risken för att osund konkurrens uppstår men också för att öka förståelse för den gränsdragningsproblematik som i vissa fall faktiskt råder.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Skarpnäcks stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 21 augusti 2008 att som svar på remissen överlämna och åberopa stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 12 juni 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen delar motionärens uppfattning att kommuner inte ska använda osunda medel för att konkurrera med privata företag. Kommuner ska syssla med kommunal kärnverksamhet och i den mån man konkurrerar med privata företag ska konkurrensen ske på lika villkor.

Kommunfullmäktige har beslutat om en policy för upphandling och konkurrensutsättning. Konkurrenspolicyen syftar till att på ett affärsmässigt och ansvarsfullt sätt genomföra majoritetens beslut att allt som inte är myndighetsutövning eller strategiska ledningsfunktioner ska upphandlas i konkurrens eller erbjudas brukarna genom valfrihetssystem. Alla nämnder har upprättat en plan för upphandling och konkurrens. I denna plan, aktivitetsplanen, framgår i vilken ordning verksamheter kommer att konkurrensutsättas. Förvaltningens uppfattning är att kommunfullmäktiges policy och nämndernas aktivitetsplaner är en garanti för att om osund konkurrens skulle förekomma någonstans kommer denna att försvinna genom konkurrensutsättningen.

Motionärens uppfattning är att kommuner överträder den egna kompetensen och att det saknas effektiva sanktionsmöjligheter mot detta. Av kommunallagen framgår att kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

I kommunallagens 10 kap framgår alla kommunmedlemmars möjlighet att överklaga ett beslut, hur överklagandet ska gå till och att ett överklagat beslut skall upphävas om det inte har tillkommit i laga ordning, eller om beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget. Förvaltningens uppfattning är att det inte är svårt eller komplicerat att överklaga kommunala beslut. Däremot är frågan om vilka sanktionsmöjligheter som finns oklar. Kommunallagen reglerar inte frågan utan det torde i sådana fall bli en fråga om en civil process mellan den klagande och den felande kommunen.

När det gäller de tre områden som motionären lyfter fram som exempel på osund konkurrens delar inte förvaltningen motionärens uppfattning.

Simhall och gym

Konkurrensverket har utrett frågan om att driva simhall och gym är en kommunal kärnverksamhet. Konkurrensverkets slutsats var att det är en kommunal kärnverksamhet. Däremot får prissättningen inte innebära att kommunen subventionerar gymverksamhet. Konkurrensverkets uppfattning var att en kommunal gymverksamhet måste bära sina egna kostnader. Rörliga kostnader måste kunna täckas av biljettintäkter. Så är fallet enligt idrottsförvaltningen och någon osund konkurrens förekommer inte. Många gymägare klagat på att kommunens priser är för låga. Oftast beror det på att den service och de lokaler som privata gym erbjuder är av högre kvalitet än vad kommunala gym kan erbjuda. Därigenom så är tjänsterna inte jämförbara. Det är värt att påtala att vid den nyligen avslutade konkurrensutsättningen av simhallar avbröts upphandlingen eftersom en referenskalkyl visade att driften var billigare i egen regi. Privat verksamhet är inte alltid kostnadseffektivare än vad kommunal verksamhet är.

Fixartjänster

Servicetjänster i form av vaktmästarservice för äldre tillhandahålls avgiftsfritt till

kommuninvånare som fyllt 75 år, maximalt sex timmar per år och hushåll.

Servicejästerna finansieras av stadsdelsnämndernas budget. Servicejästerna omfattar enklare praktiska och riskfyllda vardagssysslor som tunga lyft, fästa elektriska sladdar samt olika former av insatser som innebär att klättra på stege.

”Fixartjästerna” tillkom utifrån ett folkhälsoperspektiv. Många fallolyckor och onödigt lidande skulle kunna ha undvikits om det hade funnits enklare hantverkstjänster att tillgå på ett smidigt sätt. Genom tillskapandet av ”fixartjästerna” är förvaltningens uppfattning att kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg sjunker. Enligt förvaltningens bedömning är därför ”fixartjänster” en kommunal kärnverksamhet. Man bör också komma ihåg att verksamheten riktar sig till pensionärer som fyllt 75 år. Förvaltningens uppfattning är att pensionärer som fyllt 75 år är en mycket liten del av hela marknaden för hushållsnära tjänster.

Äldreboenderestauranger

Enligt förvaltningens uppfattning är det inte särskilt vanligt med att restauranger vid äldreboenden drivs i egen regi. En vanlig lösning har varit att hyra ut lokalerna till intresserade entreprenörer som sedan driver restaurangen på marknadsmässiga villkor. I samband med de konkurrensutsättningar som har gjorts på olika håll i staden har kostförsörjning ingått. I den mån som det finns äldreboende som har restauranger i egen regi kommer de att konkurrensutsettas i enlighet med den aktivitetsplan som alla förvaltningar har tagit fram.

När de gäller de två satsningar som motionen utmynnar i är förvaltningens uppfattning att det inte finns något behov av en djuplodande genomlysning av stadens förvaltningar och bolag i syfte att kartlägga rådande omfattning av överträdelse av den kommunala kompetensen och inte heller något behov av att staden initierar ett arbete med ”kommunal självsanering” i syfte att rätta till de kommunala verksamheter som skapar osunda konkurrensvillkor inom kommunen samt

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 21 augusti 2008 att som svar på remissen överlämna och återropa stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 25 juli 2008 har i huvudsak följande lydelse.

I Spånga-Tensta finns fixartjänster samt äldreboenderestauranger. Simhall och gym drivs som motionären beskriver av idrottsförvaltningen. Fixartjästerna har kommit till med ett syfte att minska fallskadorna bland äldre. När beslut om fixartjästerna kom fanns inte möjligheten till skatteavdrag för hushållsnära tjänster.

När det gäller äldreboenderestauranger drivs den ena på entreprenad sedan många

år tillbaka. Den andra är daglig verksamhet för personer med funktionsnedsättning.

I och med förutsättningarna för att utföra tjänster har förändrats i och med skatteavdraget anser förvaltningen att det finns anledning att göra en genomlysning så som motionären föreslår.

Södermalms stadsdelsnämnd

Södermalms stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 28 augusti 2008 att som svar på remissen överlämna och åberopa stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Reservation anfördes av vice ordföranden Jan Forsell m.fl. (s), ledamoten Birger Jeansson (mp) samt ledamoten Heinz Spira (v), *bilaga 1*.

Ersätтарыtrande gjordes av ersättaren Pia Toremar (c), *bilaga 1*.

Södermalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 23 maj 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsdelsförvaltningen delar motionärens uppfattning att kommunens verksamheter ska rymmas inom den kommunala kompetensen för att undvika konkurrens på ojämlika villkor.

De restauranger som finns i stadsdelens äldreboenden drivs av utomstående utförare.

Vad gäller de ”fixartjänster” som staden erbjuder avgiftsfritt till medborgare som fyllt 75 år, anser förvaltningen att de småtjänster som erbjuds (t.ex. bära upp och ned saker från vind eller källare, fästa sladdar, byte av glödlampor, säkringar och gardiner etc.) inte är av sådan art och omfattning (max 6 timmar per år och hushåll) att de konkurrerar med de tjänster som erbjuds av företag inom det regelverk som finns kring hushållsnära tjänster (städning, trädgårdsskötsel m.m.).

Stadsdelsförvaltningen föreslår att Stadsdelsnämnden beslutar att som svar på kommunstyrelsens remiss av ”motion (2008:48) om kommunala verksamheter och osund konkurrens” överlämna och åberopa stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Stockholms Stadshus AB

Koncernledningen för Stockholms Stadshus AB har avgivit ett kontorsytt-rande daterat den 29 augusti 2008 med i huvudsak följande lydelse.

Underremiss

Micasa Fastigheter som fastighetsägare bedriver ingen verksamhet som konkurrerar med småföretagandet i Stockholm eller på annat sätt bidrar till osund konkurrens. I de fall *Micasa Fastigheter* hyr ut verksamhetslokaler i äldreboenden sker det till marknadsmässiga hyror.

Micasa Fastigheters huvudsakliga hyresgäst är Stockholms stad som i sin tur bedriver verksamhet i lokalerna. När det gäller restaurangerna i äldreboenden och servicehus så är det i huvudsak stadsdelsförvaltningarna som handlar upp matfunktionen i enlighet med Lagen om offentlig upphandling (LoU). I annat fall kan matserveringen bedrivas i form av arbetsträning. Många stadsdelsförvaltningar har eller kommer att stänga restaurangköken p g a stora kostnader. *Micasa Fastigheter* försöker då finna nya restauratörer till lokalerna till marknadsmässig hyra. Om restaurangen ligger insprängd i servicehus utan exponering från gatan kan det bli svårt att hyra ut lokalen. Följden blir då att lokalen står tomställd utan hyresintäkt. Alternativa användningsområde för lokalen kan då bli aktuell vilket innebär att lokalen byggs om för annat ändamål. Eventuell investeringskostnad hamnar alltid hos slutkunden/hyresgästen genom att denne betalar marknadsmässig hyra.

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen vill framhålla att det under senare år bedrivits ett omfattande arbete dels för att renodla fastighetsbeståndet till sådana innehav som används i den kommunala verksamheten eller utgör en del i ett kommunalt uppdrag. Kommersiella och andra främmande fastighetsinnehav har i stor utsträckning avyttrats. Dels har en lång rad egenregiverksamheter, som skulle kunna riskera att hamna i en konkurrenssituation med privata intressen, avyttrats eller avvecklats. Några exempel bara under det senaste året är Stockholms Hamns entreprenadbolag, Stockholm Parkerings övervakningsbolag och Stockholm Vattens byggkonsultbolag samt laboratoriebog, vilka alla sålts. Målsättningen är att stadens bolag inte ska ha någon verksamhet som konkurrerar med privata intressen, utan att verksamhet så långt möjligt ska upphandlas.

Koncernledningen vill också understryka att det är av yttersta vikt att säkra att stadens bolag inte bedriver osund konkurrens. I de fall staden har bolag där det finns en privat marknad ska staden via avkastningskrav och ägardirektiv styra så att prissättningen är marknadsmässig och inte är underprissatt.

Koncernledningen uppfattar att så sker och anser liksom *Micasa Fastigheter* i Stockholm AB att det inte krävs någon ytterligare genomlysning av stadens bolag och förvaltningar avseende osund konkurrens.

RESERVATIONER M.M.

Utbildningsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Inger Stark (v) enligt följande

Förvaltningen lyfter fram två mycket viktiga punkter i sitt tjänsteutlåtande. Det ena är politikens ansvar att definiera vad som är kommunal kärnverksamhet utifrån det mycket seriösa regelverk och rättspraxis som finns kring drift av näringsverksamhet. Det andra är kommunens ansvar att för att minska sysslolösheten hos långtidssjukskrivna och individer med funktionshinder. Dessa viktiga ansvarsförhållanden har Per Ankersjö (c) inte tagit med i sina svepande formuleringar riktade mot ett antal kommunala verksamheter. Den kritik som framförs i motionen vittnar om ett visst förakt och en bristande kunskap om olika förvaltningars arbete och om de aktuella verksamheterna som lyfts fram som exempel.

Vi i vänsterpartiet vill därför markera att vi tycker att det är bra att staden aktivt arbetar med preventionsarbete såsom fixartjänster, friskvård och meningsfull sysselsättning för individer som riskerar att hamna utanför den sociala gemenskapen. När det gäller utbildningsnämndens arbete vill vi snarare påpeka betydelsen av att motverka den snedvridna konkurrens som varit i samband med avknoppningar av stadens skolor och förskolor.

Södermalms stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av vice ordföranden Jan Forsell m.fl. (s), ledamoten Birger Jeansson (mp) samt ledamoten Heinz Spira (v) till förmån för eget förslag till beslut att överlämna ärendet utan eget ställningstagande.

Ersätтарыtrande gjordes av ersättaren Pia Toremar (c) enligt följande

Om jag hade haft yrkanderätt, hade jag röstat enligt förvaltningens förslag.



KOMMUNFULLMÄKTIGE

Motioner

2008:48

2008:48

Motion av Per Ankersjö (c) om kommunala verksamheter och osund konkurrens

Dnr 305-1370/2008

Att kommuner inte ska använda osunda medel för att konkurrera med privata företag borde vara en självklarhet. Ätminstone för alla människor som säger sig sträva efter tillväxt och samtidigt förespråkar ett rättssamhälle. Osund konkurrens drabbar enskilda företag och bidrar till ett försämrat kommunalt företagsklimat, dessutom står sådana verksamheter i konflikt med de lagar och bestämmelser som styr hur kommuner får agera.

Undersökningar gjorda av såväl Konkurrensverket som Svenskt Näringsliv har visat att många företagare i Sverige upplever en allt hårdare konkurrens från kommunala aktörer. De senaste decenniernas utveckling i Sverige har minskat gränsen mellan offentlig och privat sektor. Verksamheter som tidigare drevs på reglerade marknader har öppnats för konkurrens, samtidigt som offentliga aktörer i allt större utsträckning gett sig ut på den öppna marknaden för att söka nya intäkter. Detta sammantaget har lett till att det blivit allt vanligare att offentliga och privata aktörer verkar på samma marknader i konkurrens mot varandra. I många fall är konkurrensen av osund karaktär då det offentliga, i detta sammanhang kommunen, överträder den egna kompetensen.

Att komma till rätta med den, av kommunen skapade, osunda konkurrensen har visat sig vara problematiskt. Det saknas effektiva sanktionsmöjligheter vid kommunernas överträdelser. Regelverket vid laglighetsprövning i domstol är så komplicerat och återhållsamt att det i praktiken är mycket svårt för kommunmedlemmar att i tid både uppmärksamma och påtala kommunala överträdelser. Dessutom lämnar regelverket inga eller små effektiva möjligheter att garantera efterlevnaden av domstolarnas beslut. Därför är det avgörande att det finns en politisk vilja att komma till rätta med problemet, att kommunalpolitiker själva tar ansvar för en självsanering i kommunerna.

I flera av Sveriges kommuner är detta idag en utopi, då de styrande politikererna inte inser problemet eller har en ideologisk övertygelse vilken förespråkar en kompetensöverskridande kommunal kostym. I Stockholm, med rådande majoritet, borde detta dock inte vara ett problem. Den majoritet som tillträdde 2006 har tagit en rad beslut som gått i rätt riktning, men vi centerpartister saknar idag det helhetsgrepp som vi menar är nödvändigt för att komma till rätta med problemet i vår stad.

Vi menar att kommunen behöver göra en djuplodande genomlysning av dess förvaltningar och bolag i syfte att kartlägga rådande omfattning av överträdelser. Spontant, utan denna genomgång, kan vi idag se verksamheter inom stadens förvaltningar och bolag som sannolikt bidrar till osunda konkurrensvillkor:

Fixartjänster

Beslut i fullmäktige har fattats om att införa så kallade "fixartjänster" för stadens äldre. Att dessa tjänster ska utföras av kommunanställda "fixare" är naturligtvis ett hårt slag mot alla de småföretag som startats för att utföra hushållsnära tjänster. Införandet av en ny skattefinansierad tjänst innebär inte att kommunen nödvändigtvis ska utföra tjänsten.

Simhall och gym

Stockholms simhallar ägs av kommunen och drivs av Idrottsförvaltningen. Förvaltningen har även ansvar för driften av gym och friskvård i simhallarna. Att kommuner driver simhallar kan motiveras med att det finns ett allmänintresse och att det kan vara svårt att få verksamheten att bli lönsam, varför helt privata aktörer är ovanliga på simhallsmarknaden. Men när kommunen driver gym i anslutning till simhallarna agerar man på en marknad där det finns gott om privata alternativ, som förstås riskerar att slås ut av kommunal konkurrens med konstlat låga priser.

Äldreboenderestauranger

I anslutning till ett flertal servicehus i Stockholm finns kommunalt drivna restauranger som är öppna för allmänheten. Där serveras mat till olika priser och i olika omfattning. Att dessa restauranger inte skulle kunna drivas av privata företag förefaller osannolikt.

Att Stockholms stad ägnar sig åt verksamheter som faller utanför den kommunala kärnverksamheten är alltså mer eller mindre uppenbart. Centerpartiet menar att det är hög tid för en kommunal självsanering i Stockholm och att staden därför bör ta ett helhetsgrepp i syfte att rätta till de kommunala verk-

samheter som skapar osunda konkurrensvillkor inom kommunen. Ett första steg i denna process är initierandet av en djuplodande genomlysning av stadens förvaltningar och bolag i syfte att kartlägga rådande omfattning av överträdelser av den kommunala kompetensen.

Utifrån vad som ovan anförts föreslår vi kommunfullmäktige besluta att

1. staden initierar ett arbete med "kommunal självsanering" i syfte att rätta till de kommunala verksamheter som skapar osunda konkurrensvillkor inom kommunen
2. detta arbete inleds med en djuplodande genomlysning av stadens förvaltningar och bolag i syfte att kartlägga rådande omfattning av överträdelser av den kommunala kompetensen.

Stockholm den 21 maj 2008

Per Ankersjö