

Osund kommunal konkurrens

Företagens
topp tio-lista

Innehåll

Vad är osund konkurrens?	2
Topplista	4
1. Restaurangverksamhet	4
2. Gymverksamhet	6
3. Kaféverksamhet	8
4. Uthyrning av konferens- och festlokaler	10
5. Campingplatser och ställplatser för husbil	12
Kommunala arbetsmarknadsinsatser – vad gäller?	14
Topplista, forts	16
6. Städtkänster	16
7. Anordnande av evenemang	18
8. Trädgårdsskötsel	20
9. Övriga hushållsnära tjänster	22
10. Bredband och fiber	24
Generella uppmaningar till kommuner	26
Medskick till riksdag och regering	27
Bilagor	28
Bilaga A. Så har rapporten tagits fram	28
Bilaga B. Lagstiftning – vad får kommunen göra?	29

Förord

Det är ett utbrett problem att kommuner säljer varor och tjänster på marknaden i konkurrens med privata företag utan att ha ett tydligt stöd i lagstiftningen för detta. Sådant kommunalt agerande skapar konkurrenssnedvridningar och hämmar förekomsten av ett sunt företagsklimat där företag på lika villkor kan tävla om konsumenterna. Det drabbar många små entreprenörer som varje dag arbetar hårt för att få verksamheten att gå ihop.

Med denna rapport vill vi inte bara visa att osund konkurrens är ett problem, utan även belysa vilka konkreta kommunala verksamheter som är vanligast förekommande när det gäller osund konkurrens mot privata företag, och på vilket sätt som konkurrensproblemen yttrar sig.

Rapporten listar de tio vanligaste kommunala säljverksamheterna som svenska företagare upplever skapar osund konkurrens. De kommunala verksamheterna på topplistan – som lika gärna hade kunnat kallas bottenlista – tillägnas varsitt avsnitt i rapporten. Den innehåller även en analys av om agerandet kan anses lagligt, lämpligheten i att bedriva verksamheten, samt medskick till kommuner om hur en verksamhet som bedrivs kan hanteras så att det skapar så liten skada på konkurrensen som möjligt. Topplistan är baserad på enkätsvar från Svenskt Näringslivs undersökning av det lokala företagsklimatet för 2021. Du kan läsa mer om hur rapporten har tagits fram i Bilaga A.

Avslutningsvis har vi några uppmaningar, till kommunerna respektive riksdag och regering, om hur osund konkurrens kan undvikas och hur befintliga regelverk kan förbättras.

Vår förhoppning är att rapporten ska kunna bli ett stöd för kommuner i deras ställningstaganden rörande offentliga säljverksamheter, och en ögonöppnare för många om vilka typer av verksamheter kommuner faktiskt driver i osund och ibland olaglig konkurrens med privata företag.

Göran Grén
Svenskt Näringsliv

Fredrik Östbom
Almega

Stefan Lundin
Visita

Stefan Koskinen
Almega
Tjänsteföretagen

Rapporten är ett samarbete mellan Svenskt Näringsliv, Almega, Visita och Almega Tjänsteföretagen.

Vad är osund konkurrens?

När offentlig sektor i form av stat, kommuner och regioner utan lagstöd säljer varor och tjänster på öppna marknaden uppstår en osund konkurrenssituation.

Offentliga aktörer har flera fördelar och bedriver inte affärsverksamhet på samma villkor som privata näringsidkare. De offentliga verksamheterna är vanligen skattefinansierade och kan gå med förlust utan att riskera konkurs. De kan också hålla en lägre prisbild, särskilt om inte alla verksamhetens kostnader beaktas när priset sätts. Ibland har den offentliga aktören myndighetsfunktioner som kan sammankopplas med säljverksamheten.

Att en kommun driver verksamheter i egen regi för att tillgodose sina egna behov, som exempelvis städning av kommunens egna lokaler eller skötsel av gemensamma grönytor i kommunen, utgör inte osund konkurrens då verksamheten inte riktar sig mot den öppna marknaden.

Den osunda konkurrensen påverkar näringslivet negativt, liksom förtroendet mellan näringslivet och det offentliga. Privata näringsidkares verksamheter riskerar att trängas undan. Det finns också en risk att näringsidkare avstår från att starta eller expandera en verksamhet där offentliga aktörer är verksamma. På sikt leder det till minskad effektivitet, tillväxt och innovation, vilket påverkar hela samhället negativt.

Osund konkurrens är vanligt

Att osund konkurrens från offentliga aktörer är ett vanligt förekommande problem är väl belagt.

- Konkurrensverket genomförde under 2017 en enkätundersökning om konkurrens från offentliga aktörer, omfattande 13 olika branscher och med över 2 000

svarande företag. Enkäten visar att drygt en fjärdedel av företagen uppger att de möter konkurrens från offentliga aktörer.¹

- I en rapport från Almega 2019 svarade 67 procent av de svarande medlemsföretagen, som alla verkar inom tjänstesektorn, att de upplevde eller hade upplevt osund konkurrens.²
- I Svenskt Näringslivs årliga mätningar av det lokala företagsklimatet har företagen upplevt alltmer problem med osund konkurrens från år 2019 till senaste mätningen 2022.³

Kommunala verksamheter det största problemet

En majoritet av de klagomål som rör offentlig säljverksamhet som kommer in till Konkurrensverket gäller kommunal verksamhet.⁴

I kommunerna verkar många små, ofta endast lokalt verksamma företag. En kommunal verksamhet som börjar sälja samma vara eller tjänst kan slå särskilt hårt mot sådana företag. Några enstaka kunder som försvinner till kommunens verksamhet kan göra avgörande skillnad för dem, och kan i förlängningen medföra att de behöver lägga ned sin verksamhet.

Den kommunala säljverksamheten kan vara olaglig. De allmänna gränserna för vad en kommun får och inte får göra regleras främst i kommunallagen.⁵ De verksamheter kommuner driver måste vara kompetens-enliga, det vill säga inom ramen för vad kommunerna får göra. Om en verksamhet inte har lagstöd och samtidigt snedvrider eller hämmar konkurrensen kan Konkurrensverket väcka talan i domstol om att förbjuda kommunen att bedriva verksamheten.⁶

1. Konkurrensverket, dnr 185/2017.

2. Den osunda konkurrensen, Almega, 2019.

3. Svenskt Näringslivs hemsida för undersökning av det lokala företagsklimatet, www.foretagsklimat.se.

4. Konkurrensverket 2020:2, Tio år med bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

5. Kommunallag (2017:725), i synnerhet 2 kap 1 och 7 §§.

6. Kommunens befogenheter och reglerna i konkurrenslagen beskrivs vidare i Bilaga B.



TOPPLISTAN

1

Restaurang- verksamhet

”

”Kommunen tillhandahåller tårter, smörgåstårter och kallskuret till starkt reducerat pris.”

”Kommunen bedriver restaurangverksamhet, till väldigt rabatterade priser. Detta slår ut de lokala restaurangerna.”

”

Enligt 154 företagare i 85 olika kommuner skapar kommunal restaurangverksamhet osund konkurrens. Restaurangverksamhet hamnar därmed högst upp på topplistan.

Den exakta formen för restaurangverksamheten varierar. Många av de exempel som lyfts i fritextsvaren handlar helt enkelt om att kommunen driver en restaurang i egen lokal som riktar sig mot allmänheten. Andra varianter är att kommunen säljer måltider till allmänheten i en kommunal skolmatsal eller i restaurangen på ett kommunalt äldreboende. Flera företagare lyfter exempel där den kommunala restaurangen startats i anslutning till en annan verksamhet, exempelvis i en konferensbyggnad, sporthall, eller det lokala Folkets hus. En annan företeelse som nämns är extern försäljning från restaurangverksamhet som drivs av elever vid restaurang- och livsmedelsprogrammet på gymnasiet.

De allra flesta företagare lyfter de kommunala restaurangverksamheternas blotta närvaro som konkurrensproblemet. Vissa pekar även på den låga prissättningen.

Enligt kommunallagen 2 kap 1 § får kommuner inom ramen för den generella kompetensen ha hand om angelägenheter av allmänt intresse. De kommunala verksamheterna ska därmed vara av sådan karaktär att de är av ett allmänt intresse och inte typiskt sett tillhandahålls av andra aktörer, som till exempel privat näringsliv.

Restaurangverksamhet är något som tillhandahålls av privata entreprenörer runt om i hela landet. Detta är därmed ett område som är förbehållet näringslivet och inte en verksamhet av allmänt intresse som kommunerna har rätt att bedriva.



Medskick till kommuner

- Att bedriva restaurangverksamhet riktat till allmänheten ligger inte inom ramarna för vad en kommun får ägna sig åt enligt kommunallagens regler. Den typen av kommunal verksamhet bör avvecklas eller avknoppas till det privata näringslivet för att skapa fler möjligheter för privat företagande.
- Skulle det handla om att kommunen driver restaurang- och livsmedelsprogram där elever lagar och serverar mat, så framstår det som rimligt att den mat som eleverna lagar kommer till användning samt att praktisk övning kan ske inom ramen för utbildningen. Vid försäljning av maten från kommunala restaurangskolor bör rimligtvis marknadsmässiga priser hållas. Samråd med lokala företag i syfte att motverka konkurrensstörningar i dessa fall rekommenderas.

TOPPLISTAN

2

Gymverksamhet

”

”Kommunen har gym när det finns andra aktörer som redan försöker få en sådan verksamhet att gå ihop. Det är bättre med en god dialog med de aktörer som redan finns i stället för att konkurrera med dem.”

”Driver gym i badhusverksamheten när flera lokala alternativ finns.”

”

Gymverksamhet är den andra mest angivna kommunala verksamheten som skapar osund konkurrens. Totalt 132 företagare i 68 olika kommuner har angett verksamheten som ett problem. Detta får anses betydande med hänsyn till att det finns kommunala gym i totalt 87 kommuner enligt Konkurrensverkets studie från 2022.⁷ De höga siffrorna speglar även den stora mängd tips som inkommit till Konkurrensverket om just kommunal gymverksamhet, som var bakgrunden till myndighetens studie på området.

I enkätsvaren förekommer den angivna kommunala gymverksamheten främst i två former: gym i egen lokal eller gym i badhus. Ibland är gymmet en del av ett större komplex, där det visserligen finns badhus men även exempelvis spa, massage och rehabverksamhet.

Att konkurrensproblemen upplevs som stora är nog så allvarligt. I fallet med de kommunala gymmen är den negativa konkurrenspåverkan dessutom belagd. I Konkurrensverkets studie konstateras nämligen att de kommunala gymmens konkurrenseffekt är stor och har en negativ inverkan på den lokala gymmarknaden. Fler kommunala gym leder inte bara till färre privata gym utan även till färre gym totalt sett.

Det finns inget tydligt lagstöd för en kommun att bedriva gymverksamhet. Det enda stöd som finns för en kommun att driva sådan verksamhet är med hjälp av undantaget för anknytningskompetens (se Bilaga B). Gymverksamheten behöver då ske i anslutning till en kompetensenlig verksamhet, som exempelvis en simhall, och ske i begränsad omfattning. I Konkurrensverkets studie var det endast fem av totalt 133 kommunala gym som uppfyllde kraven för att kunna anses vara en anknytande verksamhet och därmed lagenliga.

7. Konkurrensverket 2022:2, Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet på gymmarknaden.



Medskick till kommuner

- En kommun som bedriver gymverksamhet eller som har planer på att starta en sådan bör ta intryck av Konkurrensverkets studie, både vad gäller lagligheten och de skadliga effekter på marknaden som en kommunal närvaro leder till.
- Kommuner bör utifrån lagligheten och de negativa effekterna avstå från att bedriva gymverksamhet. Även i glest befolkade områden finns ofta möjlighet för privata aktörer att bedriva någon form av gymverksamhet.
- Endast om verksamheten är samlokaliserad med exempelvis ett badhus, och drivs i mycket begränsad omfattning, kan verksamheten vara kommunalrättsligt laglig.
- Kommuner som vill säkra tillgång på gym till medborgarna i friskvårdssyfte bör som utgångspunkt undersöka om det finns privata entreprenörer som kan driva en sådan verksamhet. Om det handlar om att ansvara för driften av ett befintligt gym så bör en privat aktör anlitas efter ett konkurrens-utsatt förfarande.
- Kommuner som lagligen driver eget gym måste se över prissättningen för sin gymverksamhet. Även vid självkostnadsprissättning kan man närma sig marknadspriser genom att beakta alla kostnader som är nödvändiga för att bedriva den specifika verksamheten.

TOPPLISTAN

3

Kaféverksamhet

”

”Ett bra exempel är café X, där kan allmänheten köpa fika/lunch till priser som ett vanligt företag aldrig kan konkurrera med.”

”

Kommunal kaféverksamhet nämns som ett konkurrensproblem av 89 företagare i 54 olika kommuner. De omnämnda kaféverksamheterna förekommer antingen i en egen lokal, eller i anslutning till någon annan kommunal verksamhet, som exempelvis bibliotek, simhallar, eller kommunalt ägd turistverksamhet. I enstaka fall nämns kaféer som enbart riktar sig mot seniorer.

De flesta företagare nämner de kommunala kaféernas blotta existens som ett konkurrensproblem. Många nämner även deras prissättning.

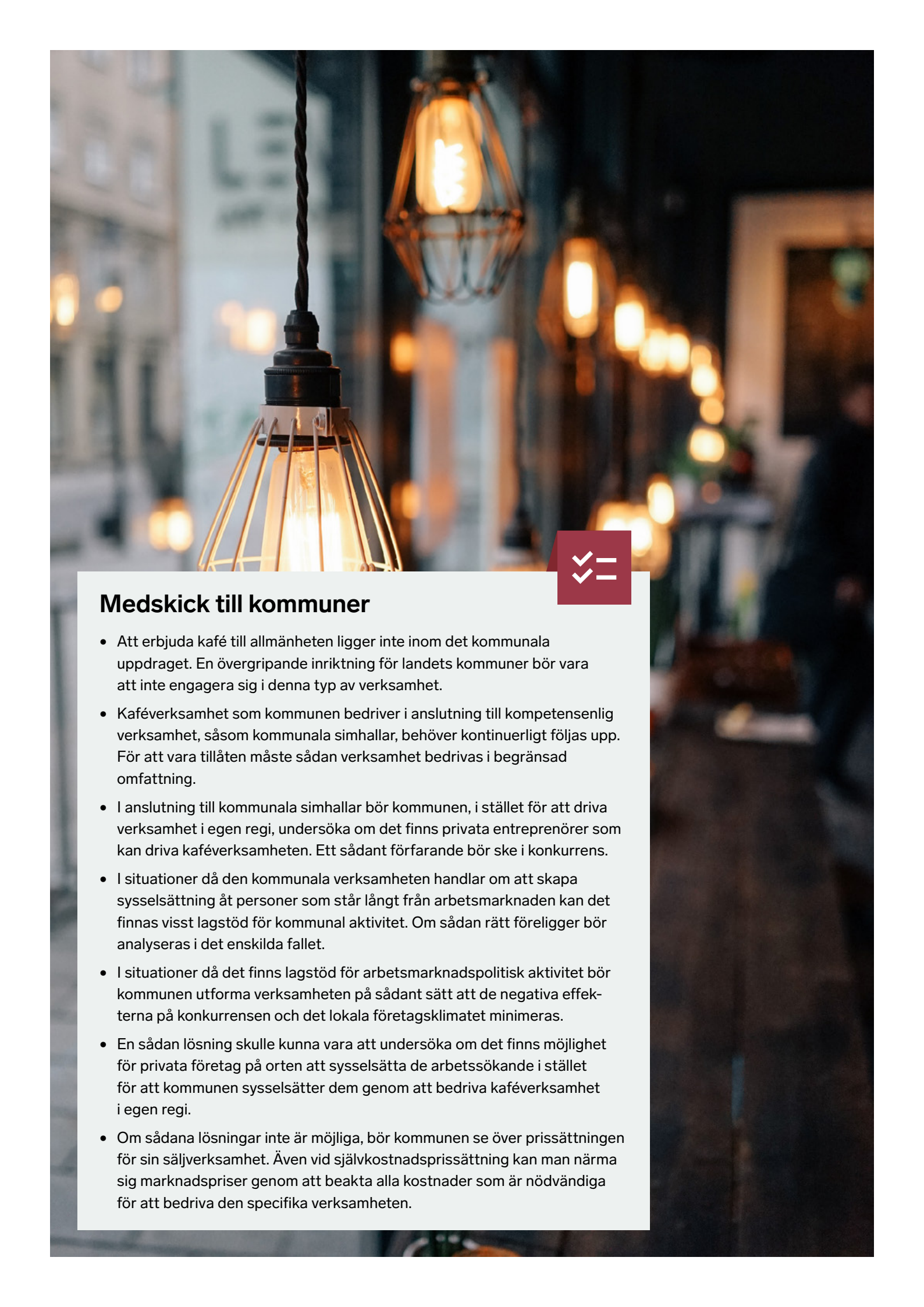
Flera företagare konstaterar att kommunala kaféverksamheter ofta kopplas till arbetsmarknadsinsatser genom att personer som står långt ifrån arbetsmarknaden arbetar på kaféerna. Många företagare visar förståelse för kommunens intentioner när det gäller att få människor i arbete, men menar att konkurrensproblemen ändå blir desamma.

Att bedriva kaféverksamhet är något som entreprenörer runt om i landet gör. Detta är ett område som är förbehållet näringslivet och inte en verksamhet av allmänt intresse som kommunerna enligt 2 kap 1 § kommunallagen har rätt att bedriva.

I vissa specifika situationer kan en kommun få bedriva kaféverksamhet i begränsad omfattning utifrån anknytningskompetensen (se Bilaga B). Om den kommunala kaféverksamheten skulle börja omsätta större belopp eller inte längre kan anses vara av underordnad betydelse för kärnverksamheten så faller driften av kaféet utanför den kommunala anknytningskompetensen.

Bara för att en kommun i vissa situationer kan ha rätt att bedriva kaféverksamhet i egen regi, så innebär det emellertid inte att den bör göra det. Att starta upp sådan verksamhet i offentlig regi kan orsaka konkurrenssnedvridningar gentemot de redan befintliga, eller potentiellt kommande, kaféerna på orten.

Skulle kommunal kaféverksamhet handla om att sysselsätta personer med funktionsnedsättning och personer som står långt utanför arbetsmarknaden kan det finnas visst utrymme för kommunal aktivitet. Det är dock angeläget att kommunen försöker minska de konkurrensstörande effekter som kan uppstå av verksamheterna.



Medskick till kommuner

- Att erbjuda kafé till allmänheten ligger inte inom det kommunala uppdraget. En övergripande inriktning för landets kommuner bör vara att inte engagera sig i denna typ av verksamhet.
- Kaféverksamhet som kommunen bedriver i anslutning till kompetensenlig verksamhet, såsom kommunala simhallar, behöver kontinuerligt följas upp. För att vara tillåten måste sådan verksamhet bedrivas i begränsad omfattning.
- I anslutning till kommunala simhallar bör kommunen, i stället för att driva verksamhet i egen regi, undersöka om det finns privata entreprenörer som kan driva kaféverksamheten. Ett sådant förfarande bör ske i konkurrens.
- I situationer då den kommunala verksamheten handlar om att skapa sysselsättning åt personer som står långt från arbetsmarknaden kan det finnas visst lagstöd för kommunal aktivitet. Om sådan rätt föreligger bör analyseras i det enskilda fallet.
- I situationer då det finns lagstöd för arbetsmarknadspolitisk aktivitet bör kommunen utforma verksamheten på sådant sätt att de negativa effekterna på konkurrensen och det lokala företagsklimatet minimeras.
- En sådan lösning skulle kunna vara att undersöka om det finns möjlighet för privata företag på orten att sysselsätta de arbetssökande i stället för att kommunen sysselsätter dem genom att bedriva kaféverksamhet i egen regi.
- Om sådana lösningar inte är möjliga, bör kommunen se över prissättningen för sin säljverksamhet. Även vid självkostnadsprissättning kan man närma sig marknadspriser genom att beakta alla kostnader som är nödvändiga för att bedriva den specifika verksamheten.



TOPPLISTAN

4

Uthyrning av konferens- och festlokaler

”

”Man hyr ut egna konferensrum.”

”Kongresshuset! Väl fungerande privata alternativ, som byggts upp under år av veder-mödor, trängs undan.”

”Konserthuset används som konferensanläggning och ligger med för låga priser t.ex.”

”

Enligt 59 företagare i 36 olika kommuner är kommunens uthyrning av konferens- och festlokaler ett stort konkurrensproblem, och med det kvalar verksamheten in på plats fyra på vår topplista.

Uthyrningen av denna typ av lokaler kommer i olika skepnader. Ofta handlar det om att kommunen byggt en stor konferensbyggnad med en mängd olika lokaler med syftet att dessa ska hyras ut och ge inkomst till kommunen. Dessa konferensbyggnader kommer ofta även med en mängd andra verksamheter, såsom kafé eller cateringverksamhet.

I övrigt handlar det om att kommunen hyr ut kommunala lokaler som byggts för annat syfte, eller som har andra användningsområden, för konferenser, möten eller fester.

I likhet med tidigare verksamheter på listan är det främst faktumet att kommunen ägnar sig åt denna verksamhet som upplevs vara det stora konkurrensproblemet. Även prissättningen nämns dock vid återkommande tillfällen som ett stort problem.

I Konkurrensverkets enkätundersökning från 2017 nämns flera kommuner och kommunala verksamheter som upplevs orsaka konkurrensproblem av detta slag. Det gäller bland annat Karlstad CCC, Vara kommun, Göteborgs stad och Västra Götalandsregionen, Värnamo kommun och Region Halland (Löftadalens folkhögskola).⁸ Vissa offentliga aktörer har åtgärdat detta problem. Örebro kommun avslutade sitt ägande i hotell- och konferensanläggningen Kilsbergen efter påstötningar från Konkurrensverket. Detsamma gjorde Gislaved (Gisleparken). Sjöfartsverket slutade hyra ut sin anläggning på Arkö och använde den endast för eget bruk.⁹

Uthyrning av konferens- och festlokaler är i grunden en verksamhet som hör till det egentliga näringslivet. Kommuner har möjlighet att tillgodose små företags behov av lokaler i kommunen under förutsättning att verksamheten inriktas på företagarkollektivet i allmänhet.¹⁰ Det avser dock främst uppförande av nya lokaler. Kommuner kan sälja tillfälliga överskott som uppstår i en kompetensenlig verksamhet på den öppna marknaden. Det måste dock röra sig om tillfälliga överskott och inte återkommande, som i det här fallet.

8. Konkurrensverket dnr 185/2017, Enkät: När det offentliga och det privata konkurrerar.

9. Konkurrensverket 2018:5, Frivilliga åtgärder i offentlig säljverksamhet.

10. Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, 3 kap 6 §.



Medskick till kommuner

- Uthyrning av konferens- och festlokaler i offentlig regi bör ske endast undantagsvis och i första hand när det saknas sådana lokaler på den privata marknaden.
- Kommuner som äger sådana lokaler bör överväga att avyttra lokalerna för att undvika risk för osund konkurrens.
- Om kommunen ofta har behov av att nyttja sådana lokaler kan det vara rimligt att äga en del av dessa, men kanske kan kommunen avyttra sådana (större) lokaler som man använder mer sällan, och låta marknaden tillgodo det behovet.
- I alla avseenden ställer lagen krav på kommunen att vid uthyrning agera affärsmässigt och ta ut ett marknadspris.

TOPPLISTAN

5

Campingplatser och ställplatser för husbil

”

”De bygger gratis ställplatser för husbilar när det finns två privata aktörer som dessutom hyr av kommunen.”

”Kommunala ställplatser med låg dygnshyra konkurrerar sönder campingplatser.”

”

Campingplatser och ställplatser för husbil har nämnts av 57 företagare i 34 kommuner. Många av svaren omnämner både campingplatser och ställplatser i samma svar.

Att erbjuda ställplats för husbil innebär att kommunen har ett designerat område i kommunen där husbilsresenärer får parkera sin husbil, antingen gratis eller till en avgift. I anslutning till ställplatserna kan det finnas tillgång till toalett, rinnande vatten, elektricitet och möjlighet till latrintömning. Ibland är ställplatserna ännu simplare, utan exempelvis toalett. Campingplatserna är oftast rymligare och med tillgång till fler tjänster. Ofta finns det även stugor som kan hyras.

I fritextsvaren uppges ställplatserna, liksom de kommunala campingplatserna, vara ett konkurrensproblem för de privata campingägarna. Både avgiftsfria och avgiftsbelagda ställplatser nämns. Kommunernas campingar med stugor uppges också utgöra ett konkurrensproblem för de privata hotellen i kommunen.

Antalet husbilar har ökat stadigt de senaste decennierna. Att kommuner uppför ställplatser för husbil (och ibland även för husvagn) har också blivit alltmer vanligt, inte sällan i centrala eller på andra sätt attraktiva lägen. Vissa kommuner erbjuder ställplatserna gratis, och tar alltså inte betalt för den service som besökaren får. Det här drabbar privata campingplatser som tappar gästnätter när besökare väljer att använda kommunens platser.

Flera kommuner äger campingar och driver dessa i egen regi eller arrenderar ut dem till privata aktörer som sköter driften.

Enligt lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter 4 kap 1 § får kommuner ”vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den utsträckning det behövs för att främja turismväsendet inom kommunen”. I praktiken är det dock mycket sällan som det behövs att kommunen uppför och driver sådana anläggningar. Tvärtom kan det i de flesta fall göras av näringslivet.

Kommunen har inget undantag från den generellt gällande självkostnadsprincipen. Kommuner beaktar ofta inte alla kostnader som är förknippade med en verksamhet i sin prissättning, vilket ökar konkurrensproblematiken. Även vid självkostnadsprissättning kan man närma sig marknadspriser genom att beakta alla kostnader som är nödvändiga för att bedriva den specifika verksamheten.



Medskick till kommuner

- Kommuner bör avstå från att erbjuda bland annat den här typen av ställplatser utan avgift. Helst bör platserna säljas eller arrenderas ut till privata aktörer som kan agera på marknadsmässiga villkor.
- I alla avseenden bör platserna betinga en marknadsmässig avgift. Även vid självkostnadsprissättning kan man närma sig marknadspriser genom att beakta alla kostnader som är nödvändiga för den specifika verksamheten.¹¹
- Kommunen bör även överväga att begränsa ställtiden så att platserna bara finns till för tillfälliga övernattningar, så att de inte blir ett tydligt alternativ till en campingvistelse.
- Likheter kan dras med laddstolpar där det finns kommuner som erbjuder gratis laddning, vilket också snedvrider konkurrensen gentemot kommersiella aktörer. Här har Konkurrensverket nyligen skickat brev till kommunerna och tydliggjort att det inte är förenligt med lag att göra på det sättet.

11. Lästips: Självkostnads kalkylering vid konkurrensutsättning och införande av valfrihetssystem, skrift från Sveriges kommuner och landsting, 2009.

Kommunala arbetsmarknadsinsatser – vad gäller?

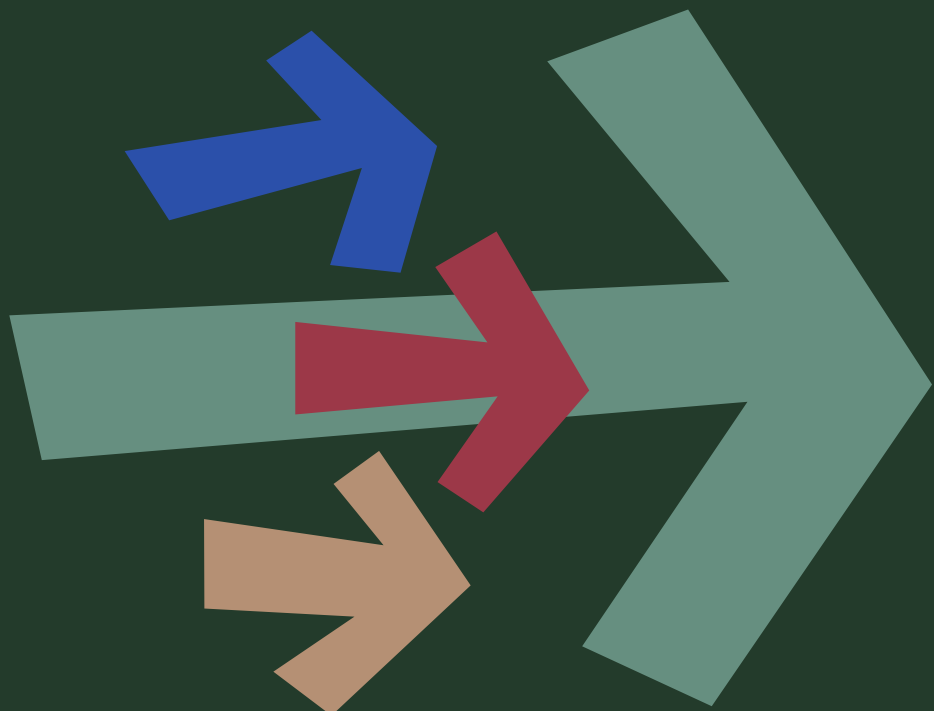
”

”Kommunen bedriver verksamhet via en ekonomisk förening för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden, vilket är bra, men de tjänster man gör, som trädgårdsarbete, hushållsnära tjänster och café, konkurrerar ju med de lokala företagen.”

”

Kommunala arbetsmarknadsinsatser lyfts i många fritextsvar och berör flera verksamheter på topplistan, som exempelvis kaféverksamhet, städtjänster och hushållsnära tjänster. Konkurrensproblemen i dessa branscher uppstår genom att kommunerna, i syfte att sysselsätta personer som står långt från arbetsmarknaden, bedriver olika typer av säljverksamheter.

Arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvar, men kommunerna är på olika sätt aktiva inom området.¹² Kommunernas ansvar för socialtjänsten innebär till exempel att de ska främja den enskildes rätt till arbete¹³ och att de även har möjlighet att anvisa till praktik eller kompetenshöjande insatser för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd.¹⁴ Kommunerna får också mot ersättning, efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen, anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.¹⁵ Varje kommun ska även ha en arbetslöshetsnämnd med uppgift att främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet.¹⁶ Utöver detta kan konstateras att kommunerna har rätt att under vissa förutsättningar bedriva näringsverksamhet i syfte att ge personer med funktionsnedsättning anställning i situationer där de inte i tillräcklig omfattning inom kommunen kan få lämpliga anställningar på annat sätt.¹⁷



Medskick till kommuner:

- Staten har ansvar för arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingen tillhandahåller, genom sina leverantörer, insatser och stöd till arbetslösa som ska leda till arbete. Den bästa lösningen vore att de arbetssökande får varaktig sysselsättning genom det statliga matchningssystem som Arbetsförmedlingen ansvarar för, så att behoven av kommunala insatser inte uppstår.
- Det finns visst lagstöd för kommunala arbetsfrämjande insatser för enskilda individer. En generell gränsdragning för lagligheten i olika kommunala aktiviteter är dock svår att dra, så detta är litet av en gråzon som måste bedömas från fall till fall.
- Överenskommelser med Arbetsförmedlingen om kommunala arbetsmarknadspolitiska aktiviteter mot ersättning får endast avse sådana aktiviteter som inte kan anordnas genom ett upphandlingsförfarande och där det inte kan uppstå konkurrenssnedvridning till andra aktörer.¹⁸
- I den mån kommunerna, med stöd i lag, kan skapa sysselsättning åt arbetsökande individer bör man alltid söka lösningar som innebär minsta möjliga inverkan på konkurrensförhållandena på marknaden.

12. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41), s. 46 ff.

13. 3 kap. 2 § socialtjänstlag (2001:453).

14. 4 kap 4 § socialtjänstlag (2001:453).

15. 6 kap 2 § lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

16. Lag (1944:475) om arbetslöshetsnämnd.

17. 3 kap 1 § Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

18. Prop. 2021/22:216, Förbättrade förutsättningar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, s. 80

TOPPLISTAN

6

Städtjänster

”

”Kommunen startar städfirma med lägre priser än privata näringsverksamheter”

”

Kommunala städtjänster har angivits vara ett konkurrensproblem av 38 företagare i 26 olika kommuner. Värt att notera är att det statliga bolaget Samhalls verksamhet, däribland städtjänster, nämns av totalt 55 företagare i 41 olika kommuner. Detta omfattas däremot inte av rapporten då Samhall inte är en kommunal aktör.

Den kommunala städverksamhet som nämns i enkätsvaren förekommer i olika former. I vissa fall gäller det ett kommunalt städbolag som säljer städtjänster till allmänheten. Ibland är det en enklare tjänst som erbjuds antingen till samtliga invånare eller till ett lägre pris för seniorer. I dessa fall är tjänsten ofta en del av en kommunal arbetsmarknadsinsats, där de enklare städtjänsterna i invånares hem utförs av personer som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Enligt 2 kap 1 § kommunallagen får kommuner ha hand om angelägenheter av allmänt intresse. Den kommunala verksamheten ska därmed vara av sådan karaktär att den är av ett allmänt intresse och inte typiskt sett tillhandahålls av andra aktörer, som till exempel privat näringsliv.

Städning erbjuds av privata företag runtom i landet. En del företag arbetar med offentlig verksamhet och företag som kunder. Genom RUT-reformen har även städtjänster riktade mot allmänheten vuxit och många städföretag erbjuder tjänster till hushåll.

Eftersom det finns en väl etablerad privat marknad för städtjänster framgår det tydligt att det inte ligger inom ramarna för den allmänna kommunala kompetensen att tillhandahålla städtjänster till allmänheten.

Det kan i sammanhanget konstateras att kommuner dock utan föregående individuell behovsprövning får utföra servicetjänster åt äldre personer som fyllt 69 år.¹⁹ Med servicetjänster avses tjänster som är avsedda att förebygga skador, olycksfall eller ohälsa och som inte utgör personlig omvårdnad. Enligt förarbetena avses tjänster som en yngre, frisk person utan funktionshinder normalt kan utföra själv, exempelvis byta glödlampor eller göra tunga lyft.²⁰

I situationer då städverksamheten handlar om att skapa sysselsättning åt personer som står långt från arbetsmarknaden kan det finnas visst rättsligt utrymme för kommunal aktivitet.

19. 2 kap 7 § Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

20. Prop. 2005/06:115, s. 149.



Medskick till kommuner

- Kommunal försäljning av städtjänster till allmänheten är normalt otillåtet och bör upphöra.
- I situationer då den kommunala verksamheten handlar om att skapa sysselsättning åt personer som står långt från arbetsmarknaden kan det finnas visst lagstöd för kommunal aktivitet. Om sådan rätt föreligger bör analyseras i det enskilda fallet.
- I situationer då det finns lagstöd för arbetsmarknadspolitisk aktivitet bör kommunen utforma verksamheten på sådant sätt att de negativa effekterna på konkurrensen och det lokala företagsklimatet minimeras.
- En sådan lösning skulle kunna vara att undersöka om det finns möjlighet för privata företag på orten att sysselsätta de arbetssökande i stället för att kommunen sysselsätter dem genom att bedriva städverksamhet i egen regi.
- Om sådana lösningar inte är möjliga, bör kommunen se över sin pris-sättning. Även vid självkostnadsprissättning kan man närma sig marknadspriser genom att beakta alla kostnader som är nödvändiga för att bedriva den specifika verksamheten.

TOPPLISTAN

7

Anordnande av evenemang

”

”Man anordnar publika arrangemang med underhållning och artister vilket gjort att privata aktörer helt försvunnit.”

”I detta fall har de liknande verksamhet som vi, inom branschen för livemusik, konferenser, företagsevenemang, m.m. där de kan ta lägre priser etc. och därmed ta verksamhet som skulle kunna vara hos privat näringsidkare.”

”

32 företagare i 24 olika kommuner uppger att det är ett konkurrensproblem att kommunen anordnar olika typer av evenemang.

Anordnande av evenemang hänger ofta samman med kategorin ”Uthyrning av konferens- och festlokaler”. Kommuner som äger dylika lokaler använder dessa för sina egna behov och hyr ofta även ut dessa, men vissa anordnar även evenemang i dessa lokaler i egen regi, riktat mot externa aktörer och/eller allmänheten. Det rör sig både om konferenser, företagsevenemang, livemusik och andra uppträdanden. Ibland rör det sig om publika gratisevenemang som konkurrerar med privata alternativ, där privata aktörer hamnar i en svår situation eftersom de inte har möjlighet att anordna evenemang utan att samtidigt få täckning för sina kostnader.

I fritextsvaren nämns kommunens prissättning och att de driver verksamheten till underskott som ett problem. Några företagare nämner att privata evenemang-aktörer helt har försvunnit från kommunen till följd av kommunens evenemangs-verksamhet.

Kommuner har möjlighet att inom ramen för den generella kompetensen ha hand om angelägenheter som är av allmänt intresse. Kommuner kan utifrån den kompetensen på frivillig basis engagera sig i att tillhandahålla nyttigheter för kommun-medlemmarna på kultur- och fritidsområdet. Verksamheterna ska dock vara av sådan karaktär att de är av allmänt intresse och inte är sådana att de typiskt sett tillhandahålls av andra aktörer, som till exempel privat näringsliv.



Medskick till kommuner

- Generellt bör restriktivitet gälla avseende att anordna evenemang, och i första hand bör det överlåtas till den privata sektorn.
- I den mån man önskar att det anordnas någon form av evenemang bör man anlita privata aktörer för utförandet.
- Kommunala insatser bör begränsas till sådant som kompletterar det utbud som privata aktörer erbjuder.
- Kommunen bör ha en dialog med näringslivet så att kulturaktiviteter kompletterar det utbudet på orten och inte leder till en osund konkurrens gentemot befintliga aktörer.

TOPPLISTAN

8

Trädgårdsskötsel

”

”Man utför t.ex trädgårdstjänster till pensionärer till kraftigt rabatterade priser emot vad företag tar ut.”

”De bedriver tjänster inom RUT mest trädgårds-tjänster, ex gräs-klippning, buskar, snöskottning mm.”

”

Trädgårdsskötsel anses vara ett konkurrensproblem av 25 företagare i 23 olika kommuner.

Trädgårdsskötseln är antingen en enklare tjänst som kommunen erbjuder kommunens invånare, eller så är den riktad specifikt till kommunens seniorer för ett lägre pris. I vissa fall gäller trädgårdsskötseln specifikt gräsklippning.

I likhet med vissa tidigare nämnda kommunala säljverksamheter uppger företagarna i flera fall även i fråga om trädgårdsskötsel att detta är en del av kommunens arbetsmarknadsinsatser. Detta innebär att tjänsten utförs av personer som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Kommunerna kan bedriva verksamhet som är av allmänt intresse och inte typiskt sett tillhandahålls av andra aktörer, som till exempel privat näringsliv.

Företagande avseende trädgårdstjänster till allmänheten har utvecklats genom den så kallade RUT-reformen, som innebär att privatpersoner får göra skatteavdrag för arbetskostnaden för många typer av trädgårdsarbete. Företag som verkar inom trädgårdsskötsel är vanligen små, lokalt verksamma företag. Det finns därmed en etablerad marknad för trädgårdstjänster riktade till hushållen. Det ligger därmed inte inom den allmänna kommunala kompetensen att bedriva denna typ av verksamhet.



Medskick till kommuner

- Att tillhandahålla trädgårdstjänster till allmänheten är ett område som är ägnat det privata näringslivet. Det ligger därmed inte inom den allmänna kommunala kompetensen och bör inte bedrivas inom ramen för kommunal verksamhet.
- I situationer då kommunen bedriver verksamheten i syfte att skapa sysselsättning åt personer som står långt från arbetsmarknaden kan det finnas visst rättsligt utrymme för kommunal aktivitet. Kommunen bör dock sträva efter att hitta lösningar som inte hämmar konkurrensen och det lokala företagsklimatet.
- I detta syfte bör undersökas om det finns möjlighet för privata företag på orten att sysselsätta de arbetssökande i stället för att kommunen sysselsätter dem genom att bedriva säljverksamhet i egen regi.
- Om ingen sådan lösning är möjlig bör kommunen se över prissättningen för sin säljverksamhet. Även vid självkostnadsprissättning kan man närma sig marknadspriser genom att beakta alla kostnader som är nödvändiga för att bedriva den specifika verksamheten.

TOPPLISTAN

9

Övriga hushållsnära tjänster

”

”Kommunens fixarservice kan tränga undan små företag som försöker livnära sig på just de områdena.”

”

Övriga hushållsnära tjänster har nämnts av 24 företagare i 21 kommuner. Här ingår inte städning och trädgårdsskötsel som redovisas som separata kategorier, även om de delvis skulle kunna omfattas av de enkätsvar som endast uppgett svaret “hushållsnära tjänster”.

Företagarnas svar i denna kategori omfattar bland annat så kallad fixarservice, där kommunen har en anställd som bland annat utför enklare tjänster i invånarnas hem gratis eller till en liten avgift. Vissa kommuner har en sådan fixartjänst som bara kan nyttjas av seniorer. I flera svar framgår det inte vad de hushållsnära tjänsterna avser för specifik tjänst.

Företag som verkar inom hushållsnära tjänster är vanligen små, lokalt verksamma företag. Det finns en etablerad marknad för hushållsnära fixartjänster riktade till hushållen. Att tillhandahålla sådana tjänster till den breda allmänheten är inte något som ryms inom den allmänna kommunala kompetensen. Sådan verksamhet bör därför upphöra.

I fråga om äldre personer som har fyllt 69 år får kommuner dock utan föregående individuell behovsprövning utföra servicetjänster.²¹ Med servicetjänster avses tjänster som är avsedda att förebygga skador, olycksfall eller ohälsa och som inte utgör personlig omvårdnad. Enligt förarbetena²² avses tjänster som en yngre, frisk person utan funktionshinder normalt kan utföra själv, exempelvis byta glödlampor eller göra tunga lyft. Denna typ av enklare fixartjänster som riktas till seniorer kan därmed ligga inom kommunens befogenheter. Det ska dock uppmärksammas att det även finns möjligheter för dessa seniorer att i stället köpa fixartjänster inom ramen för RUT-systemet.

I situationer då kommunen erbjuder hushållsnära fixartjänster i syfte att skapa sysselsättning åt personer som står långt från arbetsmarknaden kan det finnas visst rättsligt utrymme för kommunal aktivitet. I sådana situationer bör dock lösningar som inte hämmar konkurrens och företagsklimat eftersträvas.

21. 2 kap 7 § Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

22. Prop. 2005/06:115, s. 149.



Medskick till kommuner

- Att tillhandahålla fixartjänster till allmänheten är ett område som är ägnat det privata näringslivet. Det ligger därmed inte inom den allmänna kommunala kompetensen och bör inte bedrivas inom ramen för kommunal verksamhet.
- I fråga om kommunala fixartjänster åt äldre utan biståndsprövning finns rättsligt utrymme. Kommunen bör dock beakta att detta kan påverka det lokala företagsklimatet och bör försöka hitta lösningar för att minimera dessa effekter.
- I situationer då kommunen bedriver verksamheten i syfte att skapa sysselsättning åt personer som står långt från arbetsmarknaden kan det finnas visst rättsligt utrymme för kommunal aktivitet. Kommunen bör dock sträva efter att hitta lösningar som inte hämmar konkurrensen och det lokala företagsklimatet.
- I detta syfte bör undersökas om det finns möjlighet för privata företag på orten att sysselsätta de arbetssökande i stället för att kommunen sysselsätter dem genom att bedriva säljverksamhet i egen regi.
- Om ingen sådan lösning är möjlig bör kommunen se över prissättningen för sin säljverksamhet. Även vid självkostnadsprissättning kan man närma sig marknadspriser genom att beakta alla kostnader som är nödvändiga för att bedriva den specifika verksamheten.

TOPPLISTAN

10

Bredband och fiber

”

”Kommunalt fiberbolag som förbjuder andra aktörer att gräva ner fiber.”

”Stängd fiber utan möjlighet till val av andra leverantörer.”

”

Kommunens verksamhet inom bredband och fiber uppges vara ett konkurrensproblem av 37 företagare i 19 olika kommuner.

Att värna konkurrensen och säkerställa att privata investeringar inte förhindras eller trängs ut är en viktig del av regeringens bredbandsstrategi. Verkligheten på kommunal nivå skiljer sig däremot ofta från de nationella strategierna.

I företagens beskrivningar lyfts att kommuner både stänger möjligheten för privata aktörer att bygga ut ny infrastruktur och att kommunen begränsar invånare till att bara köpa bredbandstjänster från det kommunala bolaget.

I fråga om utbyggnad av bredbandsnät har kommunen rätt att bedriva verksamhet. Genom nya lagregler²³ har det även införts undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen. Det innebär att ett kommunalt bolag, stiftelse eller förening nu får bygga ut ett eget eller delägt bredbandsnät inom kommunen till ett område utanför kommunen om det görs i geografisk närhet till det egna eller delägda bredbandsnätet inom den egna kommunen och i syfte att uppnå en ändamålsenlig bredbandsinfrastruktur.

Beklagligt nog så klargör de nya reglerna inte gränsdragningen för kommunernas befogenhet i fråga om tjänster som förädlas med bas i bredbandsnätet, det vill säga att inte bara tillhandahålla infrastrukturen utan även sälja bredbandstjänster till privatpersoner på bredbandsnätet. Denna gränsdragning skulle behöva förtydligas, vilket har efterfrågats av såväl Konkurrensverket som branschen.

Ytterligare en utmaning är att kommunen har en myndighetsroll som kan utnyttjas för att blockera konkurrerande bredbandsföretag. Ett exempel på detta är Hässleholms kommun som beslutade att inte ge privata företag tillgång till kommunens mark för att lägga ner bredbandskabel genom att vägra att ingå markavtal och bevilja grävtillstånd. Patent- och marknadsdomstolen förbjöd kommunen att utan individuell prövning vägra ge privata företag tillgång till kommunal mark för att gräva ner fiberkabel för bredband.²⁴

Kommuner har genom sina många roller en nyckelfunktion för bredband och digital utveckling. En kommun som stänger ute marknaden och låser kommunala bolag och förvaltning till en intern bredbandsleverantör kommer inte kunna dra nytta av marknadens investeringar och innovationskraft.

23. Lag (2022:1491) om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät.

24. Patent- och marknadsdomstolens mål PMT 1212–20.



Medskick till kommuner

- Säkerställ att kommunala bolag och förvaltning alltid upphandlar bredband och digitala tjänster i konkurrens.
- Främja bredbandsutbyggnad och konkurrens genom att ge åtkomst till mark och fastigheter på goda och lika villkor.
- Ge instruktioner till det egna stadsnätet att verka för en god konkurrens genom att ge tjänsteleverantörer tillträde till nätet på grundläggande nivå.
- I kommunikationen med invånare och företag: se möjligheterna med olika tekniker som kan bidra till att koppla upp hela kommunen och premiera inte särskild teknik.

Generella uppmaningar till kommuner



En kommun som vill ha ett gott lokalt företagsklimat bör undvika konkurrenskonflikter med näringslivet. Genom att följa de punkter som beskrivs nedan kan detta uppnås.

Steg 1: Inventera befintlig säljverksamhet

Kommunen bör inventera hela sin verksamhet för att identifiera vilka säljverksamheter som bedrivs inom såväl den kommunala förvaltningen som de kommunala bolagen. För att säkerställa objektivitet och trovärdighet i genomlysningen kan en extern aktör anlitas. Det är viktigt att göra en allsidig och kvalitativ bedömning av säljverksamheterna. Det är nämligen inte bara en fråga om vad som är lagligt utan också vad som kan anses vara lämpligt.

Steg 2: Bedöm säljverksamheten – lagligt och lämpligt

När en säljverksamhet har konstaterats inom ramen för en inventering, eller när kommunen överväger att starta upp eller utvidga en befintlig säljverksamhet, behöver kommunen bedöma situationen.

Först och främst behöver kommunen ta ställning till om säljverksamheten är laglig eller inte. I vissa fall finns tydliga regler och rättspraxis att stödja sig på. Lagstiftningen som styr kommuners befogenheter är dock generellt formulerad och rättspraxis täcker inte alla situationer och är ibland ålderstigen. Detta medför att det finns gråzoner kring vad kommuner får och inte får göra.

Det är därför viktigt för kommunen att inte enbart fokusera på laglighetsfrågan, utan också ställa sig frågan om vad som är ett lämpligt agerande i det aktuella fallet.

Är det lämpligt att bedriva en verksamhet i en rättslig gråzon där lagligheten kan ifrågasättas?

Är det lämpligt att bedriva en verksamhet som, även om den kan tyckas ha stöd i lagen, samtidigt orsakar påtagliga konkurrensnedvridningar och tränger undan företag på orten?

Vad är lämpligt agerande med tanke på förtroendet mellan näringslivet och kommunen, viljan att starta nya företag i kommunen och företagsklimatet i stort? I bedömningen av vad som är ett lämpligt agerande spelar säljverksamhetens påverkan på konkurrensen roll. En omfattande och permanent verksamhet är naturligen mer problematisk än en verksamhet som är tillfällig eller av försumbar omfattning. För att kunna bedöma hur säljverksamheten påverkar konkurrensen bör kommunen föra dialog med näringslivet.

Steg 3: Ta fram en policy

Som kommun bör man ta fram en policy för sin säljverksamhet. Att skapa en policy för detta ger en bra grund för att systematiskt arbeta med att minska konkurrensproblem och därmed utveckla sitt näringslivsklimat. Fördelen med en policy är att den är lätt att hänvisa till och att kommunicera såväl internt som externt. Eftersom en policy inte är ett rättsligt dokument kan den dessutom enkelt ändras och låter kommunen ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.



Medskick till riksdag och regering

Sedan 2010 finns bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – de så kallade KOS-reglerna – i konkurrenslagen. Över tid har Konkurrensverket fått allt svårare att vinna dessa mål. Det beror bland annat på att domstolen har ställt mer omfattande beviskrav än vad lagstiftaren avsett och tillämpat ett snävare, mer kortsiktigt perspektiv på konkurrenspåverkan än vad som är lämpligt. Konkurrensverket har därför behövt lägga ned allt mer tid på att utreda den här typen av ärenden och varit tvungen att prioritera bort fler tips och klagomål.

Vi organisationer som står bakom rapporten vill understryka behovet av en effektivisering av KOS-reglerna. Regelverket behöver vässas utifrån de ursprungliga intentionerna bakom 2010 års lag. Genom de regeländringar som beskrivs nedan kan detta uppnås.

De ändringar vi föreslår skulle ge Konkurrensverket större möjligheter att med proportionerliga utredningsresurser belysa hur offentliga säljverksamheter orsakar långsiktig skada på konkurrensförhållandena och nå framgång i ärenden med stor betydelse för det lokala företagsklimatet. Förslagen innebär samtidigt att existerande regler och praxis för vad som utgör det offentliga uppdraget inte förändras.

Förslaget²⁵ består sammanfattningsvis av följande tillägg och preciseringar av lagtexten:

- Förtydliga att det är de långsiktiga konkurrensförsättningarna som ska bedömas. Ett kortsiktigt ökat konkurrensstryck från kompetensöverskridande offentlig säljverksamhet ska inte beaktas.
- En ny presumptionsregel införs: Att kompetensöverskridande offentlig säljverksamhet har konkurrensnedvridande effekter, givet en omsättning på minst två miljoner kronor. Någon viss marknadsandel ska inte krävas i sådana situationer.

- En ny hjälpregel införs, med innebörden att i avsaknad av särredovisning eller lämpliga metoder för att särskilja kompetensenlig verksamhet från den kompetensöverskridande så ska all omsättning av verksamheten räknas in i beloppet.
- Genom ändringar i Offentlighets- och sekretesslagen ska Konkurrensverket ges möjlighet att skydda uppgiftslämnarens identitet i KOS-ärenden på samma sätt som i andra konkurrensmål.
- Konkurrensverket bör ges beslutanderätt i ärenden om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Det innebär att Konkurrensverket själv kan fatta beslut i sådana ärenden, i stället för att verket ska behöva vända sig till domstol. Konkurrensverkets beslut ska kunna överklagas till domstol.

Utöver dessa förändringar bör lagstiftaren även överväga att ge Konkurrensverket möjlighet att utfärda böter för konstaterade brott mot regelverket. I dagsläget finns endast möjlighet att utfärda framåtriktade förbud vid vite, vilket betyder att en offentlig aktör endast sanktioneras om man bryter mot ett sådant framåtriktat förbud. Offentliga aktörer får alltså ingen kännbar sanktion för att göra fel från början. En sanktion som baseras på vad en offentlig aktör har bedrivit för verksamhet skulle vara ett viktigt incitament för att få offentliga aktörer att säkerställa att man befinner sig inom lagens ramar.

25. Svenskt Näringslivs förslag på vässade regler mot osund konkurrens, 2020.



Bilaga A: Så har rapporten tagits fram

Underlag och metod

Underlaget för rapporten är fritextsvar från 4 182 företagare från Svenskt Näringslivs undersökning av det lokala företagsklimatet 2021.

Enkätsvaren som ligger till underlag för rapporten besvarar frågan:

”Du nämnde tidigare att kommunens verksamheter tränger undan privat näringsverksamhet. Kan du ge exempel på hur kommunens och/eller kommunala bolag tränger undan privat näringsverksamhet?”

Fritextsvaren anger alltså alla former av undanträngning från kommunal verksamhet, även situationer där kommuner bedriver verksamheter endast för sina egna behov och inte till extern försäljning. Svaren har därför granskats individuellt, för att kunna separera de svar som omfattar offentlig säljverksamhet. Cirka 1 100 av de 4 182 svaren omfattade offentlig säljverksamhet, och dessa har sedan kategoriserats efter typ av verksamhet. Slutligen har antalet förekomster av de olika verksamheterna summerats för att få fram en topplista över de vanligaste kommunala verksamheterna som svenska företagare upplever skapar osund konkurrens.

Både det totala antalet förekomster av verksamheten, samt antal kommuner där verksamheten nämnts som ett problem, har beräknats. Verksamheternas placering på topplistan är nästan identiska oavsett om man räknar på antalet totala förekomster av en verksamhet eller antalet kommuner där en viss verksamhet nämns som ett problem. I de få fall utfallen blivit olika har antalet kommuner blivit den avgörande siffran.

Två kategorier som annars hade placerat sig på topplistan har utelämnats från resultatet. Den ena kategorin är ”Badhus”. Kommunala badhus räknas som kompetensenlig verksamhet. Den andra kategorin omfattar uthyrning av lokaler till näringslivet. Kommuner har även rätt att tillgodose små företags behov av lokaler om verksamheten inriktas på företagarkollektivet i allmänhet. Om det finns särskilda skäl, får kommuner även tillgodose enskilda företags behov av lokaler.²⁶

Faktorer som påverkat resultatet

Det finns flera faktorer som har påverkat undersökningens resultat. Om enkätfrågan direkt hade efterfrågat offentlig säljverksamhet i stället för all form av utträngning är det möjligt att underlaget för undersökningen hade sett annorlunda ut, med fler eller färre svar, eller fler svar som inte lämnar öppet för tolkning huruvida de avser offentlig säljverksamhet eller inte.

En annan faktor gäller verksamhetskategoriseringen, som är skapad utifrån de former av kommunala verksamheter som nämns i enkätsvaren. Även om verksamheterna i topplistan kan tyckas uppenbara har varje kategori krävt en gränsdragning gentemot andra verksamheter. Det gäller exempelvis huruvida olika verksamheter som liknar varandra ska vara en eller flera kategorier, eller hur kategorierna kan utformas för att vara jämförbara. Trots dessa avvägningar kan det konstateras att de flesta verksamheter som nått topplistan har varit tämligen enkla att kategorisera och skulle ha haft en plats på topplistan även om små justeringar skulle ha gjorts av kategoriens omfattning.

26. 1 kap 3 § och 3 kap 6 § Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Bilaga B: Lagstiftning – vad får kommunen göra?



Kommunernas befogenheter

Av 14 kap. 2 § regeringsformen följer att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund och att närmare bestämmelser om detta finns i lag. Det är framför allt kommunallagen som anger principerna för var gränserna går för kommunernas befogenheter.

I 2 kap. 1 § kommunallagen²⁷ anges kommunernas allmänna befogenhet. Bestämmelsen omfattar all kommunal verksamhet om inget annat följer av speciallagstiftning. Av bestämmelsen följer att kommuner själva får ha hand om angelägenheter av "allmänt intresse". Bestämmelsen slår även fast den kommunala lokaliseringssprincipen. Denna princip innebär att en åtgärd måste vara knuten till en kommuns eget område eller dess medlemmar för att den ska anses som en tillåten kommunal angelägenhet. Lokaliseringssprincipens krav på anknytning inriktar sig både på kommunmedlemmarna och kommunens geografiska område.

Av 2 kap. 6 § kommunallagen följer att kommuner inte får ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Denna självkostnadsprincip gäller som huvudregel för kommunal verksamhet. Endast i de fall då det uttryckligen tillåts i lagstiftningen får kommunerna tillämpa annan prissättning.

2 kap. 7 § kommunallagen anger att kommuner får bedriva affärsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen. Detta innebär att det råder förbud för kommuner att driva spekulativa företag.

Lagen om vissa kommunala befogenheter²⁸ (befogenhetslagen) öppnar för att kommuner under vissa förutsättningar får bedriva näringsverksamhet i syfte att ge personer med funktionshinder anställning. Det finns även bestämmelser som rör drift av turistanläggningar samt tillhandahållande av lokaler till det privata näringslivet.

Anknytningskompetens

I vissa begränsade situationer kan en kommun få bedriva verksamhet som egentligen faller utanför den kommunala kompetensen. Detta kan ske under förutsättning att verksamhet har ett nära och naturligt samband med annan kommunal verksamhet som är kompetensenlig (anknytningskompetens). För att verksamhet med anknytningskompetens ska få bedrivas gäller dock att verksamheten är av ringa omfattning.

Konkurrensverket bedömer att omsättningen för den anknyttande gymverksamheten inte får överstiga fem procent av den totala samlokaliserade verksamheten för att anses ske i begränsad omfattning.

KOS-reglerna

I konkurrenslagen finns bestämmelser som gör det möjligt att hindra offentliga aktörer från att bedriva verksamheter som orsakar skada på konkurrensen. Detta under förutsättning att verksamheten saknar lagstöd. När det gäller kommunala verksamheter så utgår tillämpningen av regelverket från det som framgår av kommunallagen och annan lagstiftning som avgränsar kommunernas befogenheter. Reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet²⁹ (KOS) innebär alltså att:

Kommuner och regioner, inklusive deras bolag, kan vid vite förbjudas av domstol att bedriva en verksamhet som snedvrider eller hindrar en effektiv konkurrens på marknaden. Detta handlar alltså om förbud mot att en viss verksamhet bedrivs. Verksamheter som är förenliga med lag (exempelvis kommunallagen) kan dock inte förbjudas.

Stat, kommuner och landsting kan vid vite förbjudas av domstol att tillämpa ett konkurrensbegränsande förfarande som hämmar eller är ägnat att hämma konkurrensen och som inte kan rättfärdigas från allmän synpunkt. Detta handlar alltså om förbud mot hur den offentliga aktören agerar, exempelvis till vilket pris man säljer varorna eller tjänsterna.

Misstänkta överträdelser kan anmälas till Konkurrensverket, som kan väcka talan i domstol i dessa ärenden.

27. Kommunallagen (2017:725).

28. Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

29. Regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet 3 kap 27–32 §§ konkurrenslagen (2008:579).

En rapport för beslutsfattare och nyfikna

När offentliga aktörer bedriver säljverksamhet på öppna marknaden drabbar det näringslivet hårt. Denna rapport visar de tio olika typer av kommunala säljverksamheter som företagare upplever skapar mest osund konkurrens, och ger medskick till kommuner kring hur man bör hantera verksamheterna. Den innehåller också medskick till regering och riksdag kring hur bland annat aktuella regelverk kan förbättras. Vi hoppas att rapporten ska kunna bli ett stöd för kommuner i deras ställningstaganden rörande offentliga säljverksamheter, och en ögonöppnare för många om vilka typer av verksamheter kommuner faktiskt driver i osund och ibland olaglig konkurrens med privata företag.