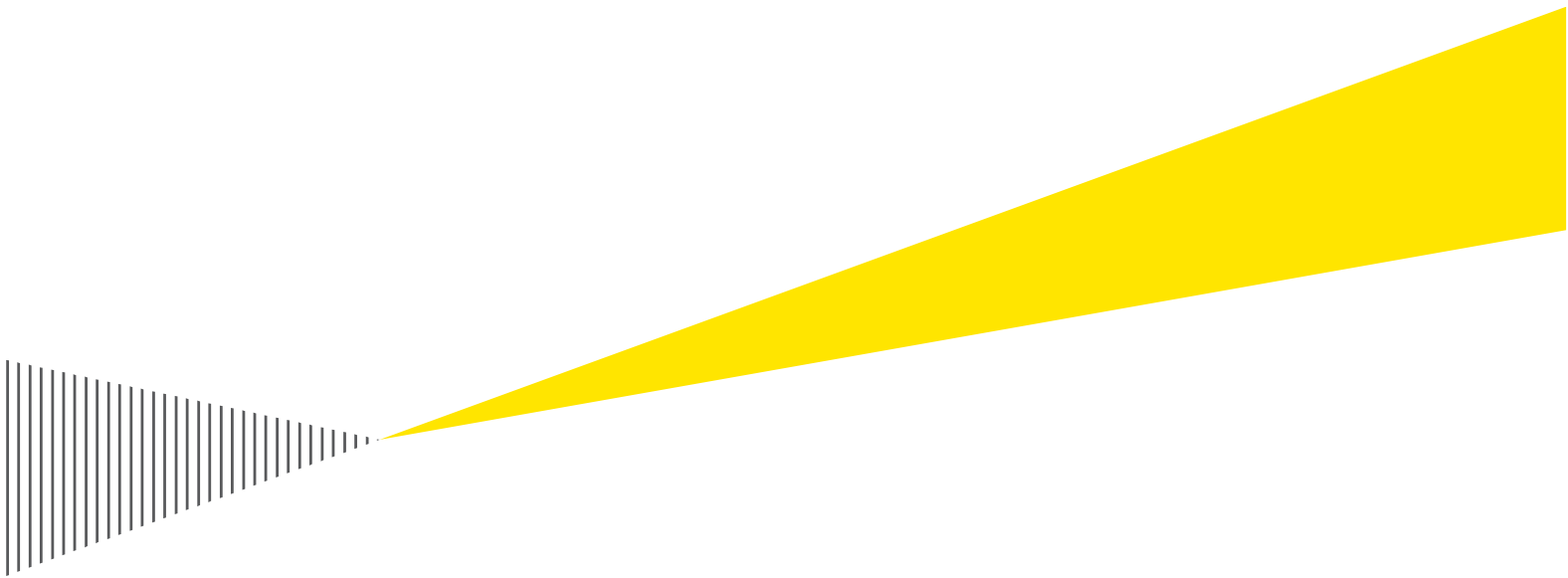


Förstudie 2019
Genomförd på uppdrag av revisorerna
September 2019

Västerviks kommun

Förstudie av extern försäljning



Building a better
working world

Innehåll

1. Inledning	2
1.1. Bakgrund.....	2
1.2. Syfte och delfrågor	2
1.3. Genomförande	2
2. Iakttagelser	3
2.1. Styrdokument avseende extern försäljning	3
2.2. Omfattning av kommunens externa försäljning.....	4
2.3. Säljande verksamheters kontroll och kännedom om lagar och regler	5
3. Slutsats	6
4. Bilaga 1	7

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Det är viktigt att offentliga och privata företag har likartade villkor om de agerar på samma konkurrensutsatta marknad. Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet regleras i 3 kap. 27 § konkurrenslagen. Där framgår att domstol kan förbjuda staten, kommuner och landsting att sälja varor och tjänster på ett sätt som begränsar konkurrensen. Kommuner och landsting kan också förbjudas att helt driva en viss säljverksamhet om den begränsar konkurrensen. En offentlig aktör som bryter mot ett förbud kan bli tvungen att betala vite till staten.

Utöver konkurrenslagen behöver kommuner även ta hänsyn till lokaliseringsprincipen som enligt 2 kap. 1 § kommunallagen innebär att en kommun får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. En extern försäljningsverksamhet som är förenlig med konkurrenslagen måste därmed även anses vara av allmänt intresse för kommunens område eller invånare.

Mot bakgrund av gällande lagstiftning är det av vikt att kommuner granskar och inventerar verksamheter med extern försäljning enligt gällande regler. En offentlig aktörs försäljning kan t.ex. snedvrída eller hämma förutsättningarna för en effektiv konkurrens-, ökande konkurrenstryck leder till att samhällets resurser används mer effektivt.

1.2. Syfte och delfrågor

Förstudien syftar till att kartlägga omfattningen av kommunens externa försäljning och bedöma behovet av en fördjupad granskning.

I förstudien av kommunens externa försäljning kommer följande områden att behandlas:

- ▶ Styrdokument avseende extern försäljning
- ▶ Omfattning av kommunens externa försäljning
- ▶ Säljande verksamheters kontroll och kännedom om lagar och regler

1.3. Genomförande

Förstudien baseras på dokumentgranskning samt intervju med administrativ chef för enheten för kommunservice. Därutöver har samtliga förvaltningschefer tillfrågats via mail om vilken extern verksamhet som bedrivs samt omsättningen av denna. Förstudien är genomförd maj 2019 – september 2019.

2. Iakttagelser

2.1. Styrdokument avseende extern försäljning

Policy för säljverksamhet

Västerviks kommun har en policy för kommunal säljverksamhet med tillhörande riktlinjer¹. I policyn finns en beskrivning över vilken form av säljverksamhet som kommunen inte får bedriva enligt konkurrenslagen 3 kap 27 §.

Policyn fastställer tre åtaganden för kommunen och bolagen. Dessa utgörs av:

- ▶ Föra årlig dialog kring konkurrensfrågor med representanter för det lokala näringslivet.
- ▶ Inventera all befintlig säljverksamhet och kontrollera att den såvitt kan bedömas är kommunalt kompetensentlig, samt att verksamheterna eller ageranden inte strider mot den konkurrensrättsliga lagstiftningen.
- ▶ Särskilt kontrollera att ny eller utökad verksamhet inte strider mot den konkurrensrättsliga lagstiftningen.

Respektive förvaltnings- och bolagschef ska ansvara för att policyn följs.

I tillhörande riktlinjen för säljverksamhet görs hänvisning till lagstiftning som reglerar kommunal säljverksamhet². Riktlinjerna innehåller även mer ingående information om ovan nämnda dialoger med det lokala näringslivet. Enligt riktlinjerna är näringslivsansvarig på ledningskontoret ansvarig för att i samråd med representanter från näringslivet fastställa former för dialogerna. Vid dialogmötena ska kommunens och bolagens resultat av inventeringen av befintlig säljverksamhet redovisas. Minnesanteckningar från dialogmötena ska delges kommunstyrelsen.

Checklista kommunal säljverksamhet

Bilagt policyn för säljverksamhet finns en checklista för kommunal säljverksamhet. Checklistan är uppbyggd utifrån ett antal påståenden där tjänstepersonen ska fråga ja eller nej. Beroende på vilket svar som anges leder checklistan till något av följande:

- ▶ Verksamheten omfattas inte av konkurrenslagen
- ▶ Om frågor pekar mot att förfarandet eller säljverksamheten omfattas av reglerna i konkurrenslagen, bör kommunen eller de kommunala bolagen avsluta eller ändra säljverksamheten. Vid oklarheter kan kommunens näringslivsansvarig, Inköpscentralen eller det berörda bolaget kontaktas.

Se bilaga 1 för att ta del av checklistan i sin helhet.

¹ Fastställd av kommunfullmäktige 2018-06-18

² Kommunallagen, lagen om vissa kommunala befogenheter samt speciallagstiftning

2.2. Omfattning av kommunens externa försäljning

I nedanstående tabell framgår en redovisning av vilken omfattning av extern försäljning som finns i kommunens respektive nämnder.

Nämnd/förvaltning	Vara/tjänst	Omsättning 2018
Kommunstyrelsen - enheten för kommunservice	Kostverksamhet <ul style="list-style-type: none"> ○ Lunch samt råvaror till en friskola ○ Måltider i samband med idrottsläger i kommunen skolor³ 	Försäljning till föreningar: 239 012 kronor Försäljning till fristående skola. 767 620 kronor
	Uthyrning av lokaler <ul style="list-style-type: none"> ○ Uthyrning av lokaler till föreningar och privatpersoner, exempelvis gymnastiksalor och matsalar. Hyran utgår från en prislista som fastställs av samhällsbyggnadsenheten. 	3 519 286 kronor
Miljö- och byggnadskontoret	Badvattenprovtagning <ul style="list-style-type: none"> ○ Provtagning av bassänger åt tre företag. 	16 470 kronor
	Provtagningstjänst av referenssjö <ul style="list-style-type: none"> ○ Provtagningstjänst åt Sveriges Lantbruksuniversitet, SLU. Tjänsten är provtagning 8 ggr/år i en nationell referenssjö. 	33 283 kronor
Barn- och utbildningsförvaltningen	Försäljning på högstadier – och gymnasieskolor <ul style="list-style-type: none"> ○ Caféverksamhet samt säljverksamheter i utbildningssyfte. Exempelvis försäljning av klippningar inom ramen för frisörprogrammet samt försäljning av friggebodar inom bygg- och anläggningsprogrammet. 	1 317 000 kronor

³ Detta uppges inträffa vid enstaka tillfällen (cirka 1-2 gånger per år).

Socialförvaltningen	Försäljning i samband med daglig verksamhet <ul style="list-style-type: none"> ○ Kommunen bedriver försäljning inom ramen för daglig verksamhet. Dessa utgörs av restaurang- och caféverksamhet, försäljning av växter, legotillverkning, servicetjänster, hunddagis samt hantverksförsäljning i butik⁴. 	Restaurang, Café, servicetjänster och hunddagis: 125 000 kronor
		Hantverksförsäljning, legotillverkning och försäljning av växter: 263 000 kronor

2.3. Säljande verksamheters kontroll och kännedom om lagar och regler

Enligt ovan nämnd policy för extern säljverksamhet ska samtliga nämnder och bolag årligen inventera vilken extern försäljning som bedrivs. Vid intervju med näringslivschefen framkommer att det inte genomfördes någon inventering under 2018 men att det ska ha påbörjats en inventering för 2019. Arbetet med inventeringen leds av kommunens upphandlingschef. EY har efterfrågat information om status för 2019 års inventeringen men ej fått något besked.

I policyn framgår att inköpscentralen tillsammans med näringslivsansvarig på ledningskontoret ansvarar för att kommunen har tillräcklig kompetens i konkurrensfrågor. EY har frågat om hur kommunen säkerställer detta men inte fått något svar. Respektive bolag ansvarar för att speciallagstiftning samt rättspraxis inom sina respektive kompetensområden följs.

Policyn fastställer vidare att näringslivschefen ansvarar för former och forum för en årlig dialog med representanter från näringslivet, där bl.a. resultatet av inventeringen ska presenteras. Kommunens näringslivschef uttrycker en osäkerhet kring vilka dialogmöten som avses i policyn och att frågan istället ägs av upphandlingschefen.

Enligt checklistan för extern försäljning ska kommunens näringslivsansvarig och/eller inköpscentral kontaktas vid oklarheter om huruvida en extern försäljning befinner sig inom ramen för den kommunala kompetensen och konkurrenslagstiftningen. Vid intervju med kommunens näringslivsansvarig uppges att det har förekommit att potentiella externa försäljningar har diskuterats med inköpscentralen och näringslivsansvarig.

⁴ Legotillverkning utgörs av sortering, montering och paketering av olika produkter till olika företag, som i sin tur säljer produkterna vidare ut på marknaden.

3. Slutsats

Vår slutsats är att det finns dokumenterade rutiner och riktlinjer som skapar förutsättningar för ett likformigt arbetssätt med extern försäljning. Bifogad checklista kan enligt vår mening utgöra ett stöd till verksamheterna i frågor rörande vilken försäljning som är förenlig med konkurrenslagen och inom ramen för den kommunala kompetensen. De kontroller som nämns i policyn i form av inventering av den externa försäljningen möjliggör en samlad bild över kommunens säljverksamhet och fyller en viktig roll inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Det kvarstår dock frågetecken kring huruvida det har genomförts en inventering av säljverksamheten under 2019 samt hur kommunen arbetar för att säkerställa tillräcklig kompetens på området.

Då policyn med tillhörande riktlinjer och checklista är relativt nyligen antagen är det viktigt att dessa implementeras i verksamheterna och därmed blir ett hjälpmedel för medarbetare inom kommunen.

Utifrån de iakttagelser som har gjorts i förstudien görs bedömningen att det finns ett behov av att följa upp hur policyn med tillhörande riktlinjer har implementerats i verksamheterna.

Västervik den 29:e oktober 2019

Kristina Lindstedt
Certifierad kommunal yrkesrevisor
EY

Anna Färdig
EY

4. Bilaga 1

Checklista för kommunal säljverksamhet

1.

Offentlig aktör

Är det fråga om kommunen eller en juridisk person (de kommunala bolagen) som kommunen har ett direkt eller indirekt dominerande inflytande över?

Om JA → gå vidare

Om NEJ → aktören omfattas inte av konkurrenslagen kap 3 § 27

2.

Säljverksamhet

Är det fråga om kommunal säljverksamhet, d.v.s. erbjuder kommunen eller bolagen varor eller tjänster på den öppna marknaden?

Om JA → gå vidare

Om NEJ → verksamheten eller förfarandet omfattas inte av konkurrenslagen kap 3 § 27

3.

Konkurrensbegränsning

Snedvrids eller hämmas konkurrensen?

Här är utgångspunkten de långsiktiga verkningarna på förutsättningarna för en effektiv konkurrens.

Exempel på sådana konkurrensbegränsningar:

- Underprissättning
- Vägran att ge tillträde till nödvändig nyttighet, t.ex. viss infrastruktur, på skäliga villkor.
- Kommunen eller bolagen drar oberättigade fördelar i sin säljverksamhet.
- Privata företags tillväxt och utveckling hämmas i övrigt av den kommunala säljverksamheten.

Om JA → gå vidare

Om NEJ → säljverksamheten eller förfarandet omfattas inte av konkurrenslagen kap 3 § 27.

4.

Är det en säljverksamhet eller ett förfarande i en säljverksamhet?

Är det en säljverksamhet d.v.s. vad man gör - gå till 4.1.

Är det ett förfarande i en säljverksamhet d.v.s. hur man gör det - gå till 4.2.

4.1. Säljverksamheter i kommuner och kommunala bolag

Är säljverksamheten kompetensenlig?

Med kompetensenlig menas att verksamheten är tillåten enligt kommunallagen eller befogenhetslagen eller någon av de speciallagstiftningar eller andra rättskällor som ger kommunala bolag rätt och skyldighet att bedriva verksamheten på affärsmässiga grunder och i konkurrens med övriga marknadsaktörer?

Om JA → verksamheten omfattas inte av Konkurrenslagens kap 3 § 27.

Om NEJ → gå vidare till 5

4.2.

Förfaranden i kommunens och de kommunala bolagens
säljverksamheter

Är förfarandet försvarbart från allmän synpunkt?

Fundera över om motivet för förfarandet är så angeläget att agerandet kan accepteras? Är motivet internt (exempelvis behålla personal) är agerandet inte försvarbart. Är motivet externt (ett viktigt allmänt intresse) kan agerandet vara försvarbart. Fundera också på om det finns mindre konkurrensbegränsande möjligheter att tillgodose det skyddsvärda intresset.

Om JA → förfarandet omfattas inte av Konkurrenslagens kap 3 § 27.

Om NEJ → gå vidare till 5

5.

Resultat

Om svaren på ovanstående frågor pekar mot att förfarandet eller säljverksamheten omfattas av reglerna i konkurrenslagen, bör kommunen eller de kommunala bolagen avsluta eller ändra säljverksamheten.

Råder oklarheter kontakta gärna kommunens näringslivsansvarig, Inköpscentralen eller det berörda bolaget.