

# Utredning om konkurrensbegränsande verksamhet i kommunen

SLUTRAPPORT

30 NOV 2020



Gävle kommun

# Disposition i utredningen

1. Uppdraget - bakgrund, syfte och tillvägagångssätt
2. Lagstiftning som utgångspunkt
3. Introduktion och läshänvisning till del 1 och 2
4. Del 1: Kommunkoncernen utifrån momspliktiga intäkter
  - Sektorerna i kommunen
  - Bolagen i kommunen
4. Del 2: Utredning av gemensamägda bolag och förbund
5. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer



# Bakgrund och syfte med utredningen

## Bakgrund:

Kommunstyrelsen i Gävle har fått i uppdrag att ”Beställa en utredning som belyser om kommunen har affärsmässiga relationer med näringslivet och om osund konkurrens förekommer”.

Det är angeläget att utreda om osund konkurrens förekommer eller inte i de kommunala näringsverksamheter *som har momspliktiga intäkter*, och av denna anledning vill kommunen låta genomföra en utredning av de kommunala verksamheter som bedrivs i konkurrens med näringslivet samt konsekvenserna av detta.

## Syfte:

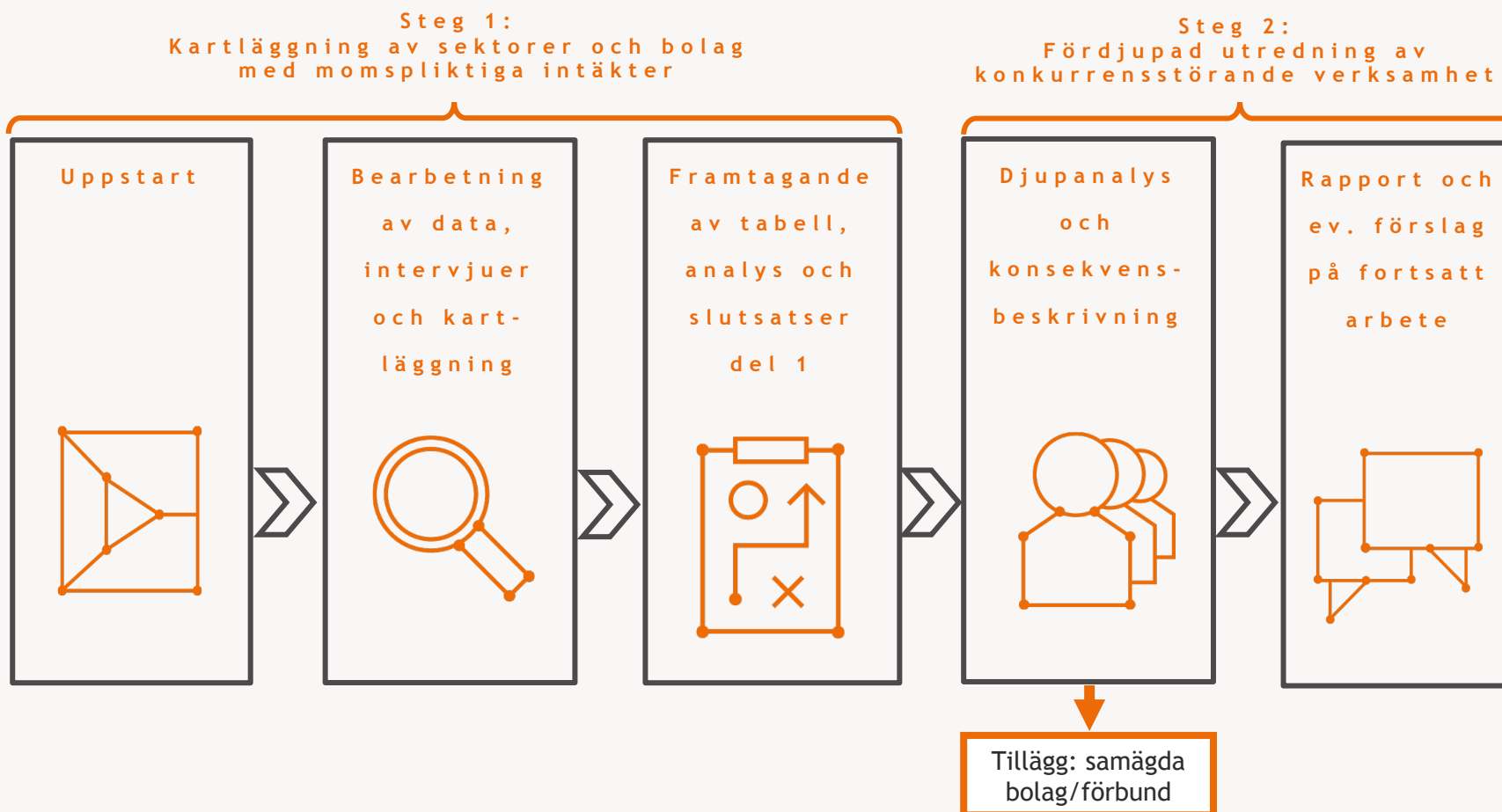
Syftet med uppdraget är att genomföra en utredning av de kommunala verksamheter som bedrivs i konkurrens med näringslivet, och att belysa konsekvenser av detta utifrån frågan om osund konkurrens.



# Ett genomförande i två steg

## Utredningen har genomförts i två huvudsakliga steg

- **Steg 1:** En deskriptiv kartläggning av momspliktiga intäkter i kommunen (bolag och sektorer)
- **Steg 2:** Fördjupning utifrån resultat i steg 1 avseende bedömning av laglighet och lämplighet. Uppdraget utökades även till att i steg 2 inkludera samägda bolag och kommunförbund.



# Huvudsakliga frågeställningar och avgränsningar för utredningen

## Huvudsakliga frågor

Utredningen ska, i enlighet med förfrågningsunderlag, primärt svara på frågeställningarna:

- Är verksamheter inom kommunkoncernen lagliga och/eller lämpliga utifrån konkurrenssynpunkt?
- Vad som krävs för att säkerställa konkurrensneutralitet?

## Avgränsningar

Utredningen omfattar de situationer då kommunen levererar en vara eller tjänst som är momspliktig, och inte situationer då kommunen är kund och köper en vara/tjänst.

Gävle kommun beskriver att de redan idag har affärsmässiga relationer med näringslivet, bland annat utifrån de upphandlingar som görs inom kommunal regi där näringslivet är motpart. Det har därför inte ingått i Startpoints uppdrag att närmare undersöka frågan om kommunen har affärsmässiga relationer eller ej.

## Komplettering

Under steg ett av uppdraget har en komplettering skett, och uppdraget utvidgats till att även omfatta kommungemensamma bolag/förbund: Gästrikre Vatten AB, Gästrikre Räddningstjänst och Gästrikre Återvinnare.

# Tillvägagångssätt i del ett av utredningen

## Kartläggning av momspliktiga intäkter

I syfte att få en överblick över omfattning, utveckling och innehåll av momspliktiga intäkter skickades ett formulär ut till samtliga sektorer och bolagschefer.

I formuläret efterfrågades primärt uppgifter gällande:

- Totala momspliktiga intäkter för åren 2017, 2018 och 2019 uppdelat på intäktsposter
- Vilken verksamhet gäller de momspliktiga intäkterna?
- Förklaring av innehåll för redovisade intäktsposter
- Ansvarig chef

Samtliga sektorer, bolag och förbund har levererat efterfrågad information, vilken har kompletterats utifrån behov av att ytterligare klargöra och förstå enskilda specificerade intäktsposter.

## Fördjupande intervjuer

För att fördjupa kunskapen om verksamheterna inom sektorer, bolag och förbund där momspliktiga intäkter förekommer har Startpoint genomfört intervjuer med berörda sektor-, bolags- och förbundschefer, samt med economicontroller och vissa andra funktioner inom berörda verksamheter. Totalt har drygt 25 intervjuer genomförts.

Därtill har kompletterande intervjuer genomförts med andra roller/befattningar inom kommunen:

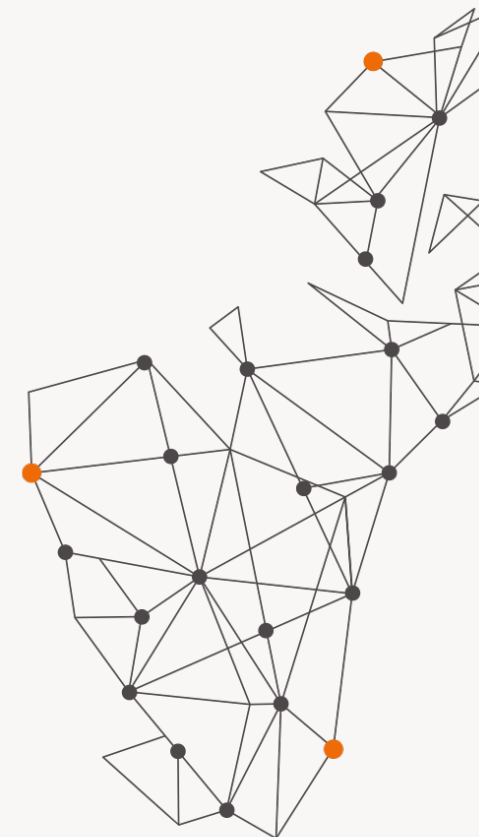
- Kommundirektör
- Ekonomichef
- Kulturchef
- Kommunjurist
- Politiker i näringslivsutskottet

Utöver intervjuer internt i kommunkoncernen har Startpoint intervjuat externa parter för att fånga in näringslivets input/synpunkter till utredningen:

- Regionchef Svenskt Näringsliv
- Regionchef Företagarna
- Konkurrensverket (KKV)
- Västerviks kommun (upphandling) - nämndes i dialog med KKV som ett möjligt exempel på kommun som arbetat med frågan

# Disposition i utredningen

1. Uppdraget - bakgrund, syfte och tillvägagångssätt
2. Lagstiftning som utgångspunkt
3. Introduktion och läshänvisning till del 1 och 2
4. Del 1: Kommunkoncernen utifrån momspliktiga intäkter
  - Sektorerna i kommunen
  - Bolagen i kommunen
4. Del 2: Utredning av gemensamägda bolag och förbund
5. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer



# En utredning med utgångspunkt i kommunallagen och konkurrenslagstiftningen (1/3)

## Kommunal näringsverksamhet ska vara kompetenslig och bedrivs under likvärdiga former som andra aktörer

Kommunallagen (KL) samt konkurrenslagstiftningen (KK) ställer grundläggande krav på att näringsverksamhet som bedrivs i kommunal regi ska:

- Vara kompetenslig (att det finns stöd i KL samt EU-förordningar för att bedriva verksamheten)
- Bedrivs under likvärdiga former som andra aktörer på marknaden (KK)

### **Kompetenslig - när företagen handling utgår från det allmänna intresset och i enlighet med lokaliseringsprincip**

För att företagen handling ska anses vara kompetenslig ska den utgå från och det allmänna intresset och den allmänna kompetensregeln (KL 2 kap. Kommunala angelägenheter). Allmänintresset kännetecknas av att det är gemensam för medlemmarna i kommunen. Allmänintresset bedöms utifrån om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen befattar sig med aktuell angelägenheten.

Handlingen kan inte ses som kompetenslig enbart grundat i att angelägenheten anses vara av allmänt intresse, den måste falla inom kommunens anknytningsområde (lokaliseringsprincip). Det betyder att den måste ha anknytning till kommunens territoriella avgränsning och medlemmar, för att den ska anses vara kommunal.

### **Om det är ett allmänintresse eller ej avgörs från fall till fall**

Om det föreligger ett allmänintresse eller ej avgörs från fall till fall. Det finns således ingen förteckning över detta, utan det som finns är en hel del praxis på området som kan vägleda bedömningen.

Exempel på kommunala verksamheter som bedömts vara allmännyttiga är exempelvis: renhållningsverk, bostadsbolag, buss-spårvägs- och sjötrafik, hamnar och flygplatser, fritids och nöjesanläggningar, el-, gas- och värmeverk.

Källa: Svensk lagstiftning, konkurrenslagstiftning och kommunallagen. Information hämtad från Sveriges riksdags hemsida.



# En utredning med utgångspunkt i kommunallagen och konkurrenslagstiftningen (2/3)

**Kommunal näringsverksamhet ska vara kompetensenlig och bedrivs under likvärdiga former som andra aktörer**

## **Vissa gråzoner mellan vad kommunallagstiftningen och konkurrenslagstiftningen stipulerar**

Det finns vissa gråzoner och motsättningar mellan kommunallagen och konkurrenslagstiftningen vad gäller kommunal näringsverksamhet och konkurrens på lika grunder. Dessa oklarheter och motsättningar mellan lagstiftningarna har under en längre tid varit underlag för såväl politisk debatt, medial uppståndelse av enskilda rättsfall på området samt otydligheter i upphandlingar där kommunen själv deltar som anbudslämnare.

I syfte att komma till rätta med ovan problematik infördes år 2010 nya regler för konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (s.k. KOS-reglerna) i kommunallagen. Den huvudsakliga regeln är konfliktlösningsregeln. Enkelt formulerat är innebörden av konfliktregeln att tingsrätten i vissa fall kan meddela förbud mot offentlig säljverksamhet eller särskilt förfarande, om verksamheten eller förfarandet är konkurrensbegränsande. Praxis utifrån konfliktlösningsregeln beskrivs dock relativt begränsad i sin omfattning, vilket delvis kan bero på domstolens högra krav på bevisning.

## **Konkurrensverket uppmärksammar konkurrensfördelar inom offentliga verksamheter som kan medföra konkurrensneutralitet**

Enligt konkurrensverket verkar offentliga och privata aktörer allt mer frekvent på samma marknader. Offentliga verksamheter har i vissa fall uppmärksammat ha konkurrensfördelar gentemot andra aktörer på marknaden. Konkurrensfördelar som kan medföra konkurrensneutralitetsproblem kan t ex vara: tillgång till finansiering på fördelaktiga villkor, prissättning som avviker från marknadsmässig prissättning, fördelaktiga skattemässig behandling och konkursskydd, affärsverksamhet med små risker, olika slag av ensamrätt samt hantering av marknadsinformation som inte är tillgänglig för andra aktörer.

Källa: Svensk lagstiftning, konkurrenslagstiftning och kommunallagen. Information hämtad från Sveriges riksdags hemsida.

# En utredning med utgångspunkt i kommunallagen och konkurrenslagstiftningen (3/3)

## Kommunal näringsverksamhet ska vara kompetensenlig och bedrivs under likvärdiga former som andra aktörer

**Både kommunallagen och konkurrenslagstiftningen innehåller regleringar gällande konkurrensneutralitet**  
Enligt kommunallagen ska exempelvis kommunen, när den sköter uppgifter i ett konkurrensläge på marknaden, överföra skötseln av uppgifterna till ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse. Det finns emellertid undantag till bolagiseringskyldigheten.

### Marknadsmässiga priser enligt konkurrenslagen

Offentliga sammanslutningar kan i likhet med andra aktörer på marknaden i princip fritt anpassa sina priser efter marknaden och konkurrensläget. Friheten gällande prissättningen begränsas emellertid av kravet på marknadsmässig prissättning.

### Marknadsmässiga priser motsvarande vad en privat aktör skulle ha

Enligt konkurrensverket avses marknadsmässig prissättning vara den prisnivå som motsvarande privata aktör skulle ta. De beskriver att priserna i princip ska bestämmas med beaktande av rörliga och fasta kostnader för konkurrensutsatt verksamhet, inkomster, investeringsutgifter, finansiella kostnader samt en skälig avkastning på kapital som bundits till verksamheten.

Konkurrensverkets egna bedömningar av marknadsmässiga priser sker alltid från fall till fall och enligt flertalet undersökningskriterier.

### Förslag om komplettering av självkostnadsprincipen i KL för att förtydliga kompetensenlighet

Konkurrensverket har gett förslag om att komplettera 8 kap. 3 § i KL där självkostnadsprincipen redogörs, med ett stycke som förtydligar hur kompetensenlig kommunal verksamhet får bedrivs: *Kommuner och landsting som bedriver näringsverksamhet på marknader som är ägnade för konkurrens ska, om inte synnerliga skäl föreligger, bedriva denna på affärsmässig grund.*

Källa: Svensk lagstiftning, konkurrenslagstiftning och kommunallagen. Information hämtad från Sveriges riksdags hemsida.

# En utredning med utgångspunkt i laglighet och lämplighet

## Förhållandet mellan laglighet och lämplighet

Frågan om osund konkurrens är inte så enkel så att det alltid är problemfritt att bedriva offentlig säljverksamhet även om det finns stöd för verksamheten i lagstiftningen. För att undvika konflikter och problem i relation till näringslivet så bör därför utgångspunkten vara att både se till laglighet och lämplighet i de fall offentlig säljverksamhet ska bedrivas.

Aspekter att väga in i lämplighetsbedömningen är bland annat huruvida verksamheten ligger i linje med kommunens övergripande strategi kring näringslivsfrågor, vilka signaler kommunen skickar i det aktuella fallet, i vilken utsträckning säljverksamheten påverkar befintliga och potentiella företag och hur det inverkar på den allmänna uppfattningen om kommunens företagsklimat.

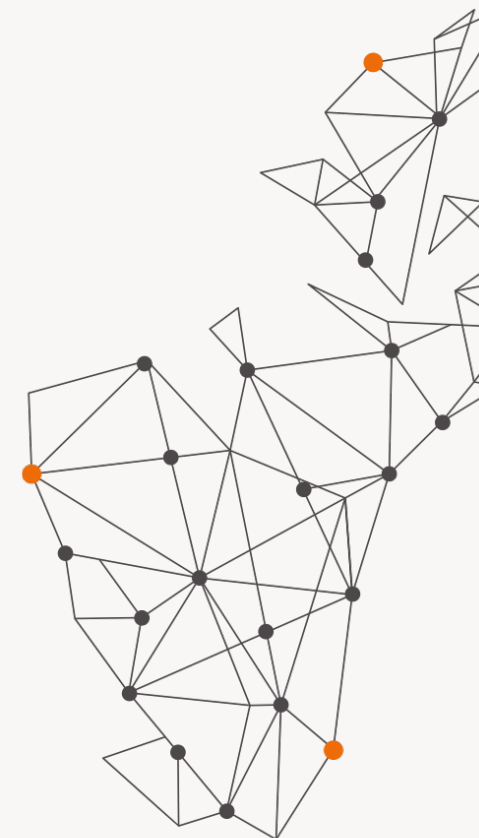
I denna utredning har en övergripande och samlad bedömning gjorts utifrån både laglighet och lämplighet. I något fall kan det finnas skäl att göra en djupare analys kring lämpligheten i att kommunen ägnar sig åt befintlig verksamhet, med utgångspunkt i vilken effekt som kommunens agerande kan få för näringslivet och företagsklimatet.

I tillägg till ovan är det också viktigt att poängtera vikten av att ha en kontinuerlig dialog med företrädare för näringslivet, och enskilda företag, för att på så vis kunna inhämta input, resonera och diskutera frågor rörande osund konkurrens. Detta gäller även frågor som inte nödvändigtvis återfinns i en rapport likt denna men som kan vara angelägna för näringslivet ändå. Ett exempel på en sådan fråga är huruvida kommunen bör tillse att privata aktörer ges möjlighet att komma in på utbildningsmarknaden i större utsträckning än idag. Den frågan behandlas inte i denna rapport, men är ett exempel på en fråga som är viktig för näringslivet att kunna diskutera med kommunen.

I likhet med ovan exempel så utgår inte så sällan lämplighetsaspekten från de politiska intentioner som finns inom en kommun och hur man önskar bedriva sin verksamhet, och med vilken service till medborgare och näringsliv. Exempel som har framkommit under intervjuerna har bl a rört vad kommunen investerar i och tillhandahåller sina medborgare inom t ex kultur- och fritidssidan. Detta är sällan lagreglerat men är ofta föremål för diskussioner ur ett lämplighetsperspektiv. Vidare kan frågor som hur man förhåller till att ha ett badhus, och hur det driftas, uppkomma. Driftar man t ex ett café inom badhusets väggar - en investering som kommunen ofta gjort. Ett annat exempel är arbetsmarknadsåtgärder - är detta något man politisk vill hålla inom kommunal regi, eller är det något som man önskar lägga ut på marknaden, eller en kombination.

# Disposition i utredningen

1. Uppdraget - bakgrund, syfte och tillvägagångssätt
2. Lagstiftning som utgångspunkt
3. Introduktion och läshänvisning till del 1 och 2
4. Del 1: Kommunkoncernen utifrån momspliktiga intäkter
  - Sektorerna i kommunen
  - Bolagen i kommunen
4. Del 2: Utredning av gemensamägda bolag och förbund
5. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer



# Vad våra bedömningar gällande momspliktiga intäkter grundar sig i

## Förklaring och reflektioner över källor samt bedömningsgrunder

### Bedömningar grundar sig i tillhandahållna siffror och förklaringar från kommunens företrädare


Denna kartläggning har skett utifrån datainsamling från samtliga sektorer i kommunens förvaltning, dess bolag och förbund. Respektive sektor, bolag och förbund har själva fått uppge vilka verksamheter som har momspliktiga intäkter i ett formulär som Startpoint skickat ut. Därtill har fördjupande intervjuer med samtliga verksamheter genomförts. Intervjuerna har primärt syftat till att ge en fördjupad kunskap om verksamheter som kan vara relevanta ur ett konkurrensbegränsande perspektiv. Intervjuerna har bl.a. utgått från de uppgifter om momspliktig verksamhet (under de tre senaste åren 2017-2019) som sektorer, bolag och förbund inkommit med.


### Vi har tillit till att inrapporterade siffror och förklaringar är korrekta

En reflektion och något som vi vill lyfta fram, med utgångspunkt i ovan förklaringar av källor och tillvägagångssätt, är att underlaget för våra bedömningar grundar sig i kommunens egen utsago och perspektiv av verksamheten. Vi har i utredningen utgått från att dessa inrapporterade siffror och förklaringar stämmer. Vi har inte fått några indikationer på eller tvivel om att annat skulle föreligga, om än att det i vissa fall presenteras olika syn i vissa frågor.

### Våra bedömningar - grön eller orange markering

Våra bedömningar av momspliktiga intäkter utifrån laglighet och lämplighet är indelade i två nivåer (färger): grön respektive orange.

 Gröna markeringen har vi definierat som: Står ej, enligt vår bedömning, i konflikt med gällande lagstiftning och/eller bedöms ej olämplig utifrån art, förutsättningar eller omfattning utifrån ett konkurrensperspektiv.

 Orange markering har vi definierat som: Står, enligt vår bedömning, i konflikt med gällande lagstiftning, och/eller kan vara olämplig utifrån art, förutsättningar eller omfattning utifrån ett konkurrensperspektiv.

# Disposition för att underlätta för läsaren (del 1-2)

## Vår disposition- för att skapa tydlighet för läsaren

**En disposition som utgår från kommunkoncernens organisation - sektorer, bolag och förbund**

Vi har i bilderna som följer sammanställt samtliga inrapporterade momspliktiga intäkter från kommunens sektorer, bolag och förbund.

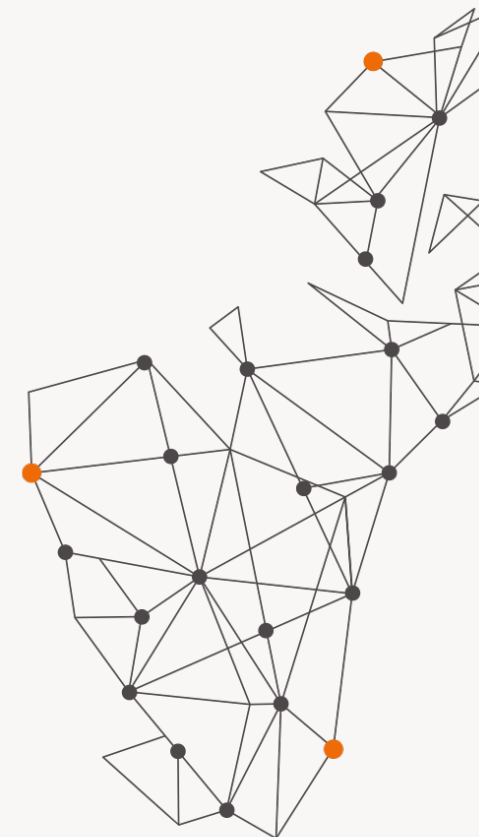
Dispositionen följer i huvudsak nedan struktur och logik. Strukturen har för vissa verksamheter anpassats utifrån innehåll i data (mängd och karaktär). Exempelvis redovisas Gävle Energis momspliktiga intäkter på affärsområdesnivå och inte per intäktspost, eftersom samtliga intäkter är momspliktiga för bolaget.

**Dispositionen för del 1 - 2 följer samma logik:**

- Övergripande summering av respektive sektors/bolags/förbunds inrapporterade momspliktiga intäkter - visar var i organisationen som vi bedömer det inte finns alternativt finns åtgärder att göra utifrån laglighet och/eller lämplighet.
- En redovisning av respektive sektors/bolags momspliktiga intäkter på intäktspostnivå.
- Efterföljande förklaringar och argumentation för respektive sektor. Grundat i intervjureferat med sektor/bolagschefer, lagstiftning och konkurrensverksbedömningar. För vissa redovisade poster/verksamheter finns fördjupad förklaring och argumentation. Detta med utgångspunkt i att dessa i en initial bedömning behövs undersökas något djupare.
- Kort redogörelse och vår bedömning (**grön** eller **orange** markering).

# Disposition i utredningen





1. Uppdraget - bakgrund, syfte och tillvägagångssätt
2. Lagstiftning som utgångspunkt
3. Introduktion och läshänvisning till del 1 och 2
4. Del 1: Kommunkoncernen utifrån momspliktiga intäkter
  - Sektorerna i kommunen
  - Bolagen i kommunen
4. Del 2: Utredning av gemensamägda bolag och förbund
5. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer



# Översikt sektorerna i kommunen

## Kartläggning av momspliktiga intäkter

### SUMMERING AV MOMSPLIKTIGA INTÄKTER (Mkr) SEKTORER I KOMMUNEN







	2017	2018	2019	Bedömning	Övergripande beskrivning
<b>Utbildning</b>	2,4	2,6	3,7		Grundskola: primärt elevcaféer Gymnasium: primärt elevcaféer samt försäljning i yrkesprogram.
<b>Livsmiljö</b>	36,6	42,6	41,3		Omfattar en rad momspliktiga intäkter från såväl samhällsbyggnads- som kultur- och fritidsnämndens ansvar.
<b>Välfärd</b>	0,2	0,2	0,1		Omfattar intäkter från försäljning inom ramen för projekt mellan arbetsförmedlingen och socialtjänsten (arbetsmarknadsstöd).
<b>Styrning &amp; stöd</b>	1,0	1,0	1,0		De momspliktiga intäkterna utgörs i huvudsak av partneravgifter om ca 740 tkr år 2019.



# Sektor Utbildning

## Kartläggning av momspliktiga intäkter

### SUMMERING AV MOMSPLIKTIGA INTÄKTER (Tkr) SEKTOR UTBILDNING

	2017	2018	2019	Bedömning	Övergripande beskrivning
<b>Grundskola</b> Elevcafé	583	550	694		Intäkter från elevcaféer i skolorna: Bergby centralskola, Nynässkolan, Solängsskolan, Lillhagen, Stigslund, Vallback.
<b>Gymnasium</b> Elevcafé	511	704	1 275		Intäkter från elevcaféer i skolorna: Polhemsskolan 2017 & 2018. För 2019 även Borgarskolan och Vasaskolan.
<b>Yrkesutbildning</b> Fordonsprogrammet	410	396	426		Elever reparerar bilar i utbildningssyfte.
Frisörprogrammet	148	187	125		Elever som utför praktiska moment i utbildningssyfte.
Restaurang och livsmedelsprogrammet	442	446	607		Försäljning i butik av mat & bakverk samt restaurang i utbildningssyfte.
Bygg- och anläggningsprogram	410	396	426		Försäljningen av t.ex. friggebodar och andra arbeten som eleverna producerat i utbildningssyfte.

# Sektor Utbildning

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Utbildning

#### Begränsad verksamhet - främst utbildningsrelaterad

De intäktsposter som redovisats som momspliktiga intäkter är enligt förklaringar i linje med vad som kan bedömas omfattas av det kommunala uppdraget, och både rimliga och förenliga med lagstiftning.

Intäkterna omfattar huvudsakligen

- Elevcaféer vid grund- och gymnasieskolor. Dessa verksamheter drivs huvudsakligen av elever, med något undantag där även skolvärdinna finns med som stöd. Verksamheterna är av ringa omfattning och bedöms ej kunna drivas på kommersiell bas.
- Tjänster som ingår som praktiska övningsmoment inom ramen för yrkesutbildningar. T ex frisör, fordonsmekaniker, restaurangpersonal etc. Detta är allmänt förekommande vid dessa typer av utbildningar, och en inkluderad del i utbildningen. Konkurrensrådet har tidigare bedömt detta som rimligt, i beaktande av att det ligger i respektive "industris" intresse att få välutbildad personal. Tjänster/produkter säljs till självkostnadspris utan kommersiellt intresse. Utbildningssektorn genomför också 3-4 programråd årligen där branschrepresentanter medverkar. Inga synpunkter har framkommit.

### Vår bedömning

Vår samlade bedömning är att ovan intäkter är en naturlig inkluderad del av yrkesutbildningar. Intäkterna är dessutom av ringa art, och avser tjänster som tillhandahålls utan ett kommersiellt intresse och bedöms därmed ej vara vare sig lagstridigt, eller olämpligt, ur ett konkurrenshänseende.

# Sektor - Livsmiljö

## Introduktion

### Introduktion till sektorn Livsmiljö

---






Inom sektor Livsmiljö inryms verksamheter av vitt skilda slag. Dels består sektorn av två nämndområden kultur & fritid, dels samhällsbyggnad. Två nämndområden som styrs av olika lagrum, och till olika grad av lagstiftning, i vilken samhällsbyggnadsområdets verksamheter i högre utsträckning är styrda utifrån lagstiftning, i jämförelse med kultur- och fritid som istället utformas mer utifrån politik och politisk ambitioner och önskemål.

Med hänsyn till diversitet i verksamheter inom sektor Livsmiljö samt mängden momspliktiga intäktsposter har vi valt att förklara och bedöma nämndområdena vart och ett för sig i bilderna som följer.

# Sektor Livsmiljö - Samhällsbyggnad

## Kartläggning av momspliktiga intäkter

### SUMMERING AV MOMSPLIKTIGA INTÄKTER (Tkr) SEKTOR LIVSMILJÖ-SAMHÄLLSBYGGNAD

	2017	2018	2019	Bedömning	Övergripande beskrivning
<b>Administration av taxor och avgifter</b>	54	177	156		Intäkter för administration av taxor och avgifter inom förvaltningen.
<b>Mark &amp; exploatering</b> Fast avgift arrenden Hyror	299 228	279 548	279 1 448		Intäkter för arrenden och hyror av nyttjande av kommunal mark.
<b>Lantmäteri &amp; GIS</b>	2 587	1 785	2 923		Tillhandahåller data och kartor. Även fastighetsbildning.
<b>Gata &amp; park</b> Gräv tillstånd m.m.	13 012	16 704	15 160		Gräv tillstånd kan tex vara att Telia betalar en avgift för att gräva i kommunens mark, vilket sänker livslängden på gatan. I denna post ingår även: intäkter för parkeringsytor längs gator, kommunala tjänster för snöröjning.
<b>Trafik &amp; tillstånd</b> Kommunal mark & el	2 999	3 097	3 013		Parkeringsbolaget betalar för el och nyttjandet av kommunens mark för tjänster. Fördelas mellan Gata & park samt Trafik & tillstånd.

# Sektor Livsmiljö - Samhällsbyggnad

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Samhällsbyggnad

#### Intäkter avser huvudsakligen nyttjande av kommunal mark

De intäktsposter som redovisats som momspliktiga intäkter är enligt förklaringar i linje med vad som kan bedömas omfattas av sedvanlig kommunal verksamhet, och både rimliga och förenliga med lagstiftning.

#### Intäkterna omfattar huvudsakligen

- Tillstånd för att gräva upp mark eller på annat sätt göra intrång på kommunal mark - så kallat Grävtillstånd. Taxorna för detta varierar mellan kommuner men är oftast beroende på omfattning och konsekvenser i form ex. förkortad livslängd på gata m.m\*.
- Intäkter från lantmäteri och GIS för tillhandahållande av kartunderlag och GIS data, samt även fastighetsbildningskostnader. Gällande lantmäteritjänster är det 39 av landets kommuner som har egna lantmäterimyndigheter (KLM) medan övriga bedrivs av den statliga lantmäterimyndigheten (SLM). Gävle är en av dessa 39 \*\*.
- Även intäkter i form av arrenden och hyror, samt nyttjande av kommunal mark.

### Vår bedömning





Vår samlade bedömning är att ovan intäkter är relaterade sedvanlig kommunal verksamhet, eller avser nyttjande av kommunal mark, vilket inte kan anses vara vare sig lagstridigt, eller olämpligt, ur ett konkurrenshänseende.

Källa: \*SKR:s hemsida; \*\*Lantmäteriet.se

# Sektor Livsmiljö - Kultur & Fritid

## Kartläggning av momspliktiga intäkter





### SUMMERING AV MOMSPLIKTIGA INTÄKTER (Tkr) SEKTOR LIVSMILJÖ- KULTUR & FRITID

	2017	2018	2019	Bedömning	Övergripande beskrivning
<b>Bibliotek</b> Försäljning i shop	196	201	214		Biblioteksverksamhet med liten andel momspliktig verksamhet. Gäller t ex tygpåsar, kopior etc.
<b>Konserthus</b> Försäljning av tjänster	536	908	848		Försäljning av tjänster som extrapersonal (tekniker, värdar osv.) Numera får externa hyresgäster själva ombesörja dessa tjänster. I denna post ingår även marknadsföringstjänster (annonsering).
<b>Konserthus</b> Biljetter & abonnemang	3 247	5 476	4 637		Försäljning av biljetter och abonnemang till symfoniorkester. Även biljetter till garderoben. Inkluderar även Gävle symfoniorkesters arrangemang 2 ggr per år på Åland.
<b>Konserthus</b> Vidarefakturerering & telefoni	1 005	506	1 146		Intäkter telefon och samtal. Samt vidarefakturerering för vissa kostnader för den restaurang som utarrenderas.

# Sektor Livsmiljö - Kultur & Fritid

## Kartläggning av momspliktiga intäkter





### SUMMERING AV MOMSPLIKTIGA INTÄKTER (Tkr) SEKTOR LIVSMILJÖ- KULTUR & FRITID

	2017	2018	2019	Bedömning	Övergripande beskrivning
<b>Gasklockorna Tjänster</b>	3 180	6 030	3 769		Upplåter lokalen inkl. tjänster (teknik) och alkohol som går via restaurangen "Brynäs" som drivs av kommunen.
<b>Gasklockorna Restaurangen</b>	2 199	397	1 086		Maten som säljs i restaurangen till kunder i konferensen. Ej öppen för allmänheten.
<b>Gasklockorna Biljetter till konsert</b>	50	72	55		Biljetter för konserter men även till bio 7:an som visar smalfilm för allmänheten med möjlighet att köpa snacks till.
<b>Gasklockorna Hyror för inventarier</b>	197	16	0		Uthyrning av inventarier (ex. hyrt in garderob och stolar externt) och verksamhet och entreprenad.

# Sektor Livsmiljö - Kultur & Fritid

## Kartläggning av momspliktiga intäkter

### SUMMERING AV MOMSPLIKTIGA INTÄKTER (Tkr) SEKTOR LIVSMILJÖ- KULTUR & FRITID





	2017	2018	2019	Bedömning	Övergripande beskrivning
<b>Konstcentrum Shopen</b>	31	28	29		Konstcentrum har en liten försäljningsshop, säljer vykort, CD-skivor, böcker etc.
<b>Kulturskolan Tälthyra</b>	155	72	2		Har hyrt ut ett cirkustält externt. Notera de avtagande intäkterna för varje år.
<b>Fritid Anläggning &amp; underhåll</b>	527	410	302		Detta gäller Hemlingbystugan och backen - försäljning av konferenspaket samt liftkort.
<b>Fritid Restaurangen Hemlingby</b>	3 520	3 411	3 686		Försäljning på restaurangen i Hemlingby som har flertalet trygghetsanställningar. En verksamhet som kommunen tog över 2010 efter att den drivits i privat regi utan att få det att gå runt ekonomiskt.



# Sektor Livsmiljö - Kultur & Fritid

## Kartläggning av momspliktiga intäkter

### SUMMERING AV MOMSPLIKTIGA INTÄKTER (Tkr) SEKTOR LIVSMILJÖ- KULTUR & FRITID

	2017	2018	2019	Bedömning	Övergripande beskrivning
<b>Fritid</b> Hästar	187	116	147		Två stycken hästar som transporterar skolbarn och andra. Även sophantering i Hemlingby-backen.
<b>Fritid</b> Vidarefakturerings drift föreningar	830	800	762		Detta är nästan uteslutande vidarefakturerings av bl.a. elkostnader till föreningar.
<b>Fritid</b> Badhuset	1 552	1 494	1 540		Relaxavdelningen samt försäljning i butiken (ex. badkläder, simglasögon m.m.)
<b>Fritid</b> Gavlehof/Gävlevallen	0	52	53		Intäkter för biljetter från att ha anordnat U23 EM. Därutöver fakturerings av larm till föreningar.

# Sektor Livsmiljö - Kultur & Fritid

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Kultur och fritid

En stor andel (ca 45%) av de momspliktiga intäktsposterna är av ringa storlek. Något som är utmärkande för nämndområdet är att en rad av de momspliktiga intäktsposterna (7 av 16 stycken, dvs ca 45%) är lägre än 250 tkr/årligen, varav en del upphört 2019. Dessa intäktsposter är av olika art, men bedöms samtliga skapa ett visst "mervärde" i anslutning till de verksamheter de är knutna till. Var för sig är de ej möjliga att bedriva i ett kommersiellt syfte. Möjligen kan det vara av ett symbolvärde, och utifrån att "göra rätt för sig", lämpligt att se över vissa av dessa.

Intäktsposter som är lägre än 250 Tkr år 2019:

- Bibliotek: Viss försäljning/kopiering (214 Tkr)
- Gasklockorna: Biljetter till konsert/Bio (55 Tkr)
- Gasklockorna: Hyror för inventarier (0 Tkr 2019)
- Konstcentrum shopen: CD-skivor, vykort etc (29 Tkr)
- Kulturskolan: Tälthyra (2 Tkr)
- Fritid hästar: Skolbarn/Hemlingbybacken (147 Tkr)
- Fritid Gavlehof/Gävlevallen: U23 EM (53 Tkr)

### Vår bedömning

Vår samlade bedömning är att ovan intäkter, och den ringa omfattning de avser, ej kan anses vara vare sig lagstridigt, eller olämpligt, ur ett konkurrenshänseende. Dessa verksamheter (t ex hästar i Hemlingby, kopiering i bibliotek, eller smalfilmsbiljetter i Bio 7) kan ej bedrivas på kommersiell grund. Möjligen kan man, om man politiskt vill, dessa verksamheter läggas ut på entreprenad eller på olika föreningar.

# Sektor Livsmiljö - Kultur & Fritid

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Kultur och fritid

Flera verksamheter är utredda och försök att lägga ut på entreprenad har gjorts

Den stora massan av momspliktiga intäkter inom kultur och fritid hänförs till:

- Verksamheter inom Konserthuset, försäljning av tjänster och biljettförsäljning till arrangemang (ca 5,2 mnkr år 2019)
- Restaurangen i Hemlingby (ca 3,7 mnkr 2019)
- Badhuset: biljetter till relaxavdelningen samt shopen (ca 1,5 mnkr år 2019)
- Verksamhet inom Gasklockorna: upplåtelse av lokalen inklusive tjänster (ex. teknisk support) samt försäljning via restaurang Brynäs (ca 4,8 mnkr år 2019)

Det skall framhållas att flera verksamheter har utretts genom åren, och att man försökt att lägga ut vissa av dessa på entreprenad eller avyttra dessa till externa parter utan någon framgång eller intresse.

Verksamheter i konserthuset (tjänster och biljettförsäljning) sker för egen kommunal symfoniorkester, och kan inte anses utgöra osund konkurrens.

Hemlingbyns restaurangverksamhet togs över av kommunen år 2010, efter att kommunen lagt ut driften på ett treårsavtal till extern partnäringsidkare som inte lyckades få lönsamhet i verksamheten.

Badhuset har, enligt uppgift, försökt avyttras men utan intresse från marknaden. Caféverksamheten i badhuset drivs på entreprenad. Inget gym eller solarium. Däremot en relax-avdelning som integrerad del av badet, samt en shop med mindre utbud av produkter för besökande badgäster.

# Sektor Livsmiljö - Kultur & Fritid

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Kultur och fritid

Vad gäller Gasklockorna så har det framkommit vissa frågetecken. Dessa avser huvudsakligen på vilka villkor de lokaler som upplåts tillhandahålls för att säkerställa att prissättningen ej utgör osund konkurrens, detta gäller till viss del även Konserthuset. Det har också framkommit frågor kring den restaurang (Brynäs) som finns i anslutning till Gasklockorna. För att sätta frågorna i sitt sammanhang så bör det noteras att det, enligt uppgift, finns ett intäktskrav på 6,5 mkr årligen på verksamheten. Det finns vidare enligt uppgift ett beslut om att i första hand använda kommunens egna konferenslokaler när behov finns.

#### Rutiner och riktlinjer för att säkerställa marknadsmässiga priser (Konserthuset och Gasklockorna)

*Konserthusets lokaler:* Prislista för konferenslokaler ses över och uppdateras årsvis. Priserna justeras utifrån lokala jämförelseobjekt (ex. hotell, konferensanläggningar i Gävle). För de de lokaler som är mer unika så som konsertsalen Gevaliasalen sker jämförelsen med liknande lokaler i andra kommuner. Samma prislista gäller för kommunens verksamheter som för externa hyresgäster.

*Gasklockornas lokaler:* Den senaste prisjusteringen genomfördes år 2019 utifrån omvärldsjämförelse av liknande objekt. Kommunal verksamhet debiteras samma/ordinarie taxa som externa aktörer (företag) som hyr lokalerna. Föreningar ges ett rabatterat pris (50%) om den är registrerad i Gävle kommuns föreningsregister och lokalen bokas för föreningsaktivitet. Detta gäller således ej privata arrangemang.

# Sektor Livsmiljö - Kultur & Fritid

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Kultur och fritid

Det finns interna riktlinjer\* som tydliggör taxor för uthyrning av lokaler inom Kultur & Fritid, sektor Livsmiljö. Riktlinjerna reviderades senast juni 2020. Det finns även ett politiskt beslut\*\* om årlig prisjustering av lokalhyrorna enligt KPI ska utföras.

#### Restaurang Brynäs

Det har framkommit frågor kring restaurang Brynäs, och om den kan anses innebära osund konkurrens i f t andra näringsidkare. Bl a utifrån prissättning, och möjlighet att nyttja annan leverantör av mat vid hyra av konferenslokaler.

Det har tidigare genomförts en intern utredning kring Gasklockornas restaurangverksamhet Brynäs (April 2019). I utredningen konstateras att verksamheten inte anses vara konkurrensbegränsande och att prissättning anses marknadsmässig jämfört andra aktörer.

# Sektor Livsmiljö - Kultur & Fritid

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Kultur och fritid

---

Vidare konstaterar vi att det i enlighet med interna policydokument\* ej finns en absolut exklusivitet för Brynäsrestaurangen vad gäller mat och dryck vid hyra av konferenslokaler inom Gasklockorna. Undantag görs, enligt uppgift, på förfrågan och oftast i samband med att lokal bokas. Avsteg har bl.a. gjorts vid förtäring vid större arrangemang eller när det varit mässor och hemslöjdsföreningen sålt fika. Vi noterar dock att det finns olika bild av hur detta fungerar i praktiken.

# Sektor Livsmiljö - Kultur & Fritid

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Vår bedömning



Vår samlade bedömning är att ovan intäkter är relaterade tjänster och produkter som är en naturlig del av de huvudverksamheter som avses - Badhuset, Gasklockorna och Konserthuset. Vi bedömer att den interna prissättningen av konferenslokaler inom Konserthuset och Gasklockorna är marknadsmässig. Det finns rutiner som enligt uppgift efterlevs för att säkerställa detta samt att prislistan är densamma oavsett hyresgäst - intern eller extern.



Flera delverksamheter inom dessa har lagts ut på entreprenad, eller försökts läggas ut på entreprenad.

Vår bedömning är att dessa ej kan anses vara vare sig lagstridiga, eller olämpligt, ur ett konkurrenshänseende. Besluten om verksamheterna är snarare politiska - vara eller inte.

# Sektor Velfärd

## Kartläggning av momspliktiga intäkter

### SUMMERING AV MOMSPLIKTIGA INTÄKTER (Tkr) SEKTOR VÄLFÄRD

	2017	2018	2019	Bedömning
Arbetsmarknad & stöd Arbetsträning	151	98	18	 <p>Deltagare i program från arbetsförmedling/socialtjänst. Omfattar tre verksamheter: Café Camelie, hittegods &amp; arbetsträning</p>
Arbetsmarknad & stöd Anpassat arbete	96	123	79	 <p>Deltagare i program från arbetsförmedling/socialtjänst. Omfattar en verksamhet: Café Kungsbäck</p>



# Sektor Velfärd

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av sektor Velfärd

---

#### Mycket begränsad verksamhet - huvudsakligen arbetsmarknadsåtgärder

Den momspliktiga verksamhet som ligger inom ramen för sektor Velfärd utgörs i huvudsak av småskalig caféverksamhet, hittegodshantering och arbetsträning. Ingen av verksamheterna uppges ha varit föremål för särskild utredning eller granskning, men av intervjuer framgår att det å ena sidan finns en del synpunkter på verksamheten och att det å andra sidan har gjorts en analys utifrån de tänkbara effekter och konsekvenser verksamheterna kan få för näringslivet.

Befogenhetslagen (Lag (2009:47) kap 3, stipulerar rätten att bedriva viss typ av näringsverksamhet såsom sysselsättning för personer med funktionsvariation och anställning som sker i verksamhet efter anvisning av Arbetsförmedlingen. Frågan om osund konkurrens är emellertid inte så enkel som att om det finns stöd i lagstiftningen för verksamheten så är det problemfritt att bedriva den, vilket bland annat har lyfts i intervjuer. I det här fallet så kan verksamheten emellertid anses vara av så ringa karaktär att den svårtligen bör utgöra osund konkurrens.

### Vår bedömning




---

Vår samlade bedömning är att ovan intäkter är relaterade tjänster som ligger inom det kommunala uppdraget, och dessutom är av så ringa omfattning att det ej kan anses vara vare sig lagstridigt, eller olämpligt, ur ett konkurrens-hänseende. Det ska emellertid poängteras att frågan om huruvida kommunen bör ägna sig åt arbetsmarknadsåtgärder eller ej har lyfts fram i intervjuerna, i termer utav att det dels kan väcka irritation hos näringslivet, dels utgöra en fråga med en politisk dimension.

# Sektor Styrning & stöd

## Kartläggning av momspliktiga intäkter

### SUMMERING AV MOMSPLIKTIGA INTÄKTER (Tkr) SEKTOR STYRNING & STÖD

	2017	2018	2019	Bedömning	
<b>Kommunikation</b> Turistbyrå	230	150	130		Försäljning av souvenirer.
<b>Näringsliv</b> Partneravgifter	730	760	740		Partneravgifter inom samarbetet Gävle Convention Bureau. Ett icke-vinstdrivande samarbete mellan kommun och näringsliv i syfte att stärka Gävles varumärke utifrån ett kongress- och mötesperspektiv.
<b>Näringsliv</b> Uthyrning av kontorslokaler	0	0	120		Uthyrning av lokaler till den privata aktören (DoSpace) som tillhandahåller kontorsplatser och Co-workingspace för frilansare och småföretagare.

# Sektor Styrning & stöd

## Sammanfattning och analys utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av sektor Styrning & Stöd

#### Begränsad verksamhet - huvudsakligen partneravgifter för att marknadsföra Gävle

En del av de momspliktiga verksamheterna inom sektor Styrning & Stöd har varit föremål för diskussion genom åren:

- Den momspliktiga säljverksamhet som ryms inom turistbyråns försorg (souvenirförsäljning, biljetter) har genom årens lopp varit föremål för synpunkter och har därför varit uppe till diskussion. Slutsatsen har emellertid varit att bibehålla verksamheten eftersom värdet för besökarna har varit stort i kombination med att näringslivets intresse att ta över souvenirförsäljningen har varit bristande. Därtill har det inte funnits några lagliga aspekter som har hindrat verksamheten.
- Intäkter från hyra av kommunens lokaler till den privata aktören DoSpace. DoSpace är ett företag som tillhandahåller kontor, kontorsplatser och co-workingspace till frilansare och småföretagare. Kommunen hyr lokal av DoSpace, som kommunen i sin tur ibland hyr ut som konferenslokal till DoSpace och andra aktörer.
- Partnerskapsavgifter som finns avser Gävle Convention Bureau som är en icke-vinstdrivande verksamhet som verkar i samverkan och samförstånd med det lokala näringslivet för att stärka Gävles varumärke utifrån ett kongress- och mötesperspektiv. Verksamheten arbetar för att skapa ökad besöksnäring och därmed stödja det lokala näringslivet.

# Sektor Styrning & stöd

## Sammanfattning och analys utifrån intervjuer och underlag

### Vår bedömning



Vår samlade bedömning är att ovan intäkter relaterat turistbyrå och partnerskap inom GCB ej kan anses vara vare sig lagstridigt, eller olämpligt, ur ett konkurrenshänseende.

En fördjupad utredning kring Do Space visar att det finns ett ingånget avtal mellan Do Space och Gävle kommun som löper till och med 2022-09-30.

Upplägget är bekymmersamt då kommunen agerar både andrahandsuthyrare och hyresgarant. Detta är emellertid kommunens tjänstepersoner medvetna om och de låter meddela att ambitionen är att låta avtalet löpa ut, men inte förnya det. Mot bakgrund av detta finner vi att frågan om Do Space är hanterad på ett tillfredsställande vis.

# Disposition i utredningen






1. Uppdraget - bakgrund, syfte och tillvägagångssätt
2. Lagstiftning som utgångspunkt
3. Introduktion och läshänvisning till del 1 och 2
4. Del 1: Kommunkoncernen utifrån momspliktiga intäkter
  - Sektorerna i kommunen
  - Bolagen i kommunen
4. Del 2: Utredning av gemensamägda bolag och förbund
5. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer



# Översikt bolagen i kommunen

## Kartläggning av momspliktiga intäkter




### SUMMERING AV MOMSPLIKTIGA INTÄKTER (Mnkr) BOLAG I KOMMUNEN

	2017	2018	2019	Bedömning
Gavlefastigheter	28,9	29,4	31,2	 <p>Knappt hälften (ca 14 mnkr) av årliga intäkterna utgörs av hyres- och driftskostnader för fordon till sektorer i kommunen. Resterande avser vinterväghållning och parkarbete.</p>
Gävle Hamn	73,9	81,6	74,3	 <p>Merparten (ca 47 mnkr årligen) utgörs av koncessionsavgifter för Yilport. Resterande är bl.a. Infrastruktur- &amp; varuhamsavgifter samt hyror och arrenden.</p>
Gävle Parkeringservice	25,9	28,9	31,6	 <p>Avser primärt parkeringsavgifter från Gävle kommuninvånare.</p>
Gavlegårdarna	33,7	33,7	35,3	 <p>Uthyrning av bostäder och bilplatser, samt vissa lokaler.</p>
Gävle Energi	1 366	1 465	1 473	 <p>Samtliga intäkter är momspliktiga (se separat sammanställning längre fram).</p>

# Gavlefastigheter

## Kartläggning av momspliktiga intäkter

### SUMMERING AV MOMSPLIKTIGA INTÄKTER (Tkr) GAVLEFASTIGHETER

	2017	2018	2019	Bedömning
<b>Gavlefastigheter</b> Parkarbete & gräsklippning	8 500	8 500	8 500	 <p>Avser fast avtal för att sköta parkarbete och klippning av gräs för sektor Livsmiljö.</p>
<b>Gavlefastigheter</b> Beredskap vinterväghållning	6 400	6 500	8 400	 <p>Avser beredskap för, och utförande av, snöröjning under vintersäsong (ca oktober-april) för sektor Livsmiljö.</p>
<b>Gavlefastigheter</b> Centralt fordonsansvar	14 000	14 400	14 300	 <p>Avser leasing och driftkostnader för långtidsuthyrning av fordon till sektorerna.</p>

# Gavlefastigheter

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Gavlefastigheter

#### Enbart tjänster till primärkommunen, och snart avslutat

Gavlefastigheters huvuduppdrag är att tillhandahålla verksamhetslokaler för kommunal verksamhet. En renodling av beståndet har gjorts och andra kommersiella lokaler har genom åren avyttrats. Idag hyrs ett fåtal lokaler ut, som är integrerade i de fastigheter som primärt finns till för kommunal verksamhet. Dessa hyrs ut till marknadsmässiga priser, och omfattar mindre än 1% av den samlade omsättningen.

Övriga momspliktiga intäkterna avser:


- Tillhandahållande av parkskötsel och vinterväghållning till sektor Livsmiljö (ca 17 mkr i fast avgift + volymbaserad vinterväghållning). Diskussion har förts under flera år om att överföra detta till sektor Livsmiljö. Beslut är ej fattat, men om beslut fattas är förslag att övergång sker per maj 2021. Notera att all skötsel sker av upphandlade entreprenörer (47 st), så Gavlefastigheter är huvudsakligen upphandlande part som handhaft operativ planering & styrning.
- Har uppdrag att för den samlade kommunkoncernen hantera leasing av fordon från marknaden för att inte varje bolag/sektor själva skall behöva hantera detta. Agerar mellanhand och vidarefakturerar kostnader/leasingavgifter relaterat de fordon sektorer/bolag nyttjar (ca 14,3 mkr som avser vidareuthyrning av fordon).
- Uppges att absolut ingenting ”säljs till den privata marknaden”
- Verksamheten lyder under kommunallagen och bedrivs utan vinstsyfte.



# Gavlefastigheter

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Vår bedömning









Vår samlade bedömning är att avseende ovan intäkter så agerar Gavlefastigheter huvudsakligen ”mellanhand” för sektorerna av på marknaden upphandlade tjänster. Ingen egen utförarverksamhet tillhandahålls som skulle kunna konkurrera med marknaden, vilket därför inte kan anses vara vare sig lagstridigt, eller olämpligt, ur ett konkurrenshänseende.

Majoriteten av dessa ”tjänster” är också enligt uppgift under verksamhetsövergång till sektor Livsmiljö.

# Gävle Hamn

## Kartläggning av momspliktiga intäkter

### SUMMERING AV MOMSPLIKTIGA INTÄKTER (Tkr) GÄVLE HAMN

	2017	2018	2019	Bedömning
Hamnverksamhet Varuägare	14 385	14 778	14 827	 Varuhamnsavgifter - avser t ex nyttjande av infrastruktur, ex pumpning av bränsle i bulkhamn
Hamnverksamhet Hyresgäster	6 691	8 060	7 737	 Arrenden/hyror samt koncessionsavgifter är hyresintäkter.
Hamnverksamhet Ylport	46 064	46 595	46 953	 Koncessionsavgifter från operatör.
Hamnverksamhet Aktörer inom hamnområdet	6 754	5 052	4 782	 Andra hamntjänster kan vara spåravgifter då de åker på järnvägen vägintäkter när lastbilarna vägs ex.
Hamnverksamhet Fartyg	0*	7 178*	0*	 Fartygen betalar avgifter när de anlöper kajer.
Hamnverksamhet Bogserbåt	0*	1 214*	0*	 Avser tillhandahållen bogserbåt i hamnen.

\*2017 sam 2019 fakturerat helt utan moms. 2018 fakturerat både med och utan moms.

# Gävle Hamn

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Gävle hamn

Huvudsakligen infrastrukturhållare - arbetat aktivt med att lägga ut operativ verksamhet på marknaden

Gävle hamn är sedan 2016 huvudsakligen ägare av infrastrukturen (Port Authority) i hamnen. En fastighetsägare med samordningsansvar för säkerhet inom hamnområdet. Den operativa verksamheten är i allt väsentligt utlokaliserad på andra parter sedan 2016 då man gick från ca 250 anställda till totalt ca 30.

Redovisade momspliktiga intäkter avser:

- Intäkter från Yilport (containerhamnen) (ca 47 mkr)
- Varuhamnsavgifter (infrastrukturavgift bulkhamn) (ca 15 mkr)
- Infrastrukturavgifter momspliktig (jvg, lastbil, båt) (ca 7 mkr)
- Arrenden/hyror (ca 8 mkr)
- Bogserbåt (ca 1,2 mkr)


Det som fortfarande finns kvar i egen regi är ”tillträdet och säkerheten” till/i hamnen, med eget hamntrafikkontor och vakt. Hamnkontoret styr operativt flöde av både järnväg, lastbil och båttrafik. Vakten var tidigare utlagd på extern part men i samband med utlagd operativ drift så togs ansvaret tillbaka för att säkra hela anläggningen 24/7/365.

Vidare finns bogserbåtverksamhet som fortsatt bedrivs i egen regi. Tidigare utlagd, men svårt för extern part att få ekonomi. Vanligt förekommande att små hamnar har i egen regi. Önskemål om att bli av med och diskussion sker med marknaden om att kunna lägga ut denna verksamhet.

# Gävle Hamn

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Vår bedömning



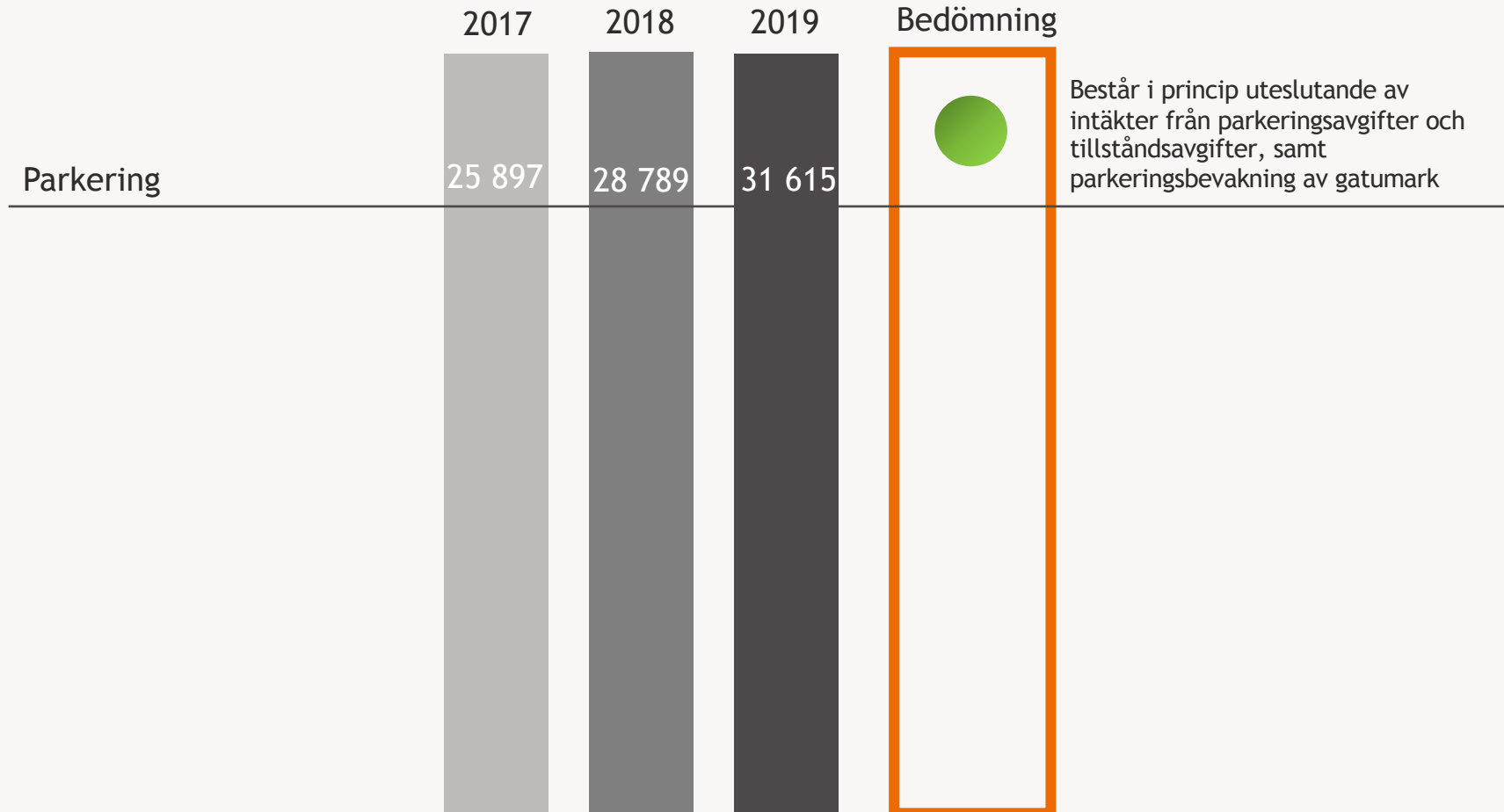
Vi konstaterar att Gävle hamn genom åren rensat sin verksamhet till att huvudsakligen agera infrastrukturhållare och fastighetsägare, och att de momspliktiga intäkter som finns är relaterade rollen som infrastrukturhållare och för att säkerställa tillträde till, och en samlad säkerhet vid, anläggningen. Det som skulle kunna övervägas är att åter lägga ut ”tillträdet” till hamnen på den externa marknaden. Det finns ett flertal aktörer som kan upphandlas för att tillhandahålla denna tjänst. Vidare bör man fortsätta att försöka lägga ut bogserbåtsverksamheten på marknaden.

Mot bakgrund av ovan så är vår samlade bedömning att verksamheten vid Gävle hamn i allt väsentligt utgör ett allmänt intresse och att den ej konkurrerar med marknaden, och därför inte kan anses vara vare sig lagstridigt, eller olämpligt, ur ett konkurrenshänseende.

# Gävle Parkeringservice

## Kartläggning av momspliktiga intäkter

### SUMMERING AV MOMSPLIKTIGA INTÄKTER (Tkr) PARKERINGSSERVICE



# Gävle Parkeringservice

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Parkeringservice

---

Huvudsakligen parkeringsavgifter för tillståndsparkering på kommunal mark i tillägg till parkeringsavgifter, tillståndsparkering och parkeringsövervakning så utgör en mindre del av intäkterna fordonsflytt så som t ex bortforsling av skrotbilar (ca 600 tkr år 2019) samt administrativa avgifter för p-anmärkningar på ca 500 tkr/år.

Det kommunala bolaget beskriver sig som ett komplement på marknaden och upprättar ex. P-hus i områden utanför innerstaden där privata leverantörer ej inkommer med anbud/visar intresse. Det har dock framkommit frågor kring om Gävle Parkeringservice konkurrerar med marknaden vid byggnation av P-hus i staden - som exempel har lyfts nytt P-hus i område Godisfabriken.

Enligt uppgift fanns vid intresseförfrågan från Gavlegårdarna en initial intressent som efter genomförd riskanalys drog sig ur, varför Gävle Parkeringservice åtog sig uppdraget att säkerställa P-hus för att säkerställa parkeringsmöjligheter i området för samtliga byggherrar. Detta genom sk Parkeringsköp som samfinansierar byggnation och drift av P-hus, vilket är relativt vanligt förekommande vid större nyexploateringsområden i svenska kommuner.

De centrala parkeringshusen i Gävle (4st), där det finns en lönsam marknad, drivs alla av marknaden (Aimo).

# Gävle Parkeringservice

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Parkeringservice

---

Det har ej särredovisats, men vi har också noterat att man på hemsidan erbjuder parkeringsövervakning, administration och drift & underhåll av privata fastighetsägares parkeringsytor. Vid fördjupad utredning i frågan framkommer att tillhandahållna tjänster mot externa fastighetsägare är av mycket ringa omfattning (2 aktörer - 5-15 kkr/år ca), och endast då det finns en tydlig koppling till att uppnå Gävle kommuns övergripande P-policy. Vidare framkommer att det, hittills, endast varit Gävle Parkeringservice som initierat dialog utifrån att just uppnå övergripande P-policy. Det finns en medvetenhet om ev olämplighet, och bedömning uppges göras från fall till fall

Vi noterar dock att detta är ett område där konkurrensrådets tidigare bedömning är att det inte är en kommunal uppgift då det saknas anknytningskompetens. Under vissa omständigheter kan det dock bedömas möjligt/lämpligt - om den enskilda privata fastighetsägarens parkering ligger i ett område som domineras av kommunala parkeringsytor, med enhetliga parkeringsregler

Det har vidare framkommit att man från tid till annan haft idéer om att tillhandahålla /utveckla tjänster så som bilpool, cykelpool och annat, men att man ej gått vidare med detta utan att marknaden fått tillgodose de behov som uppstått.

# Gävle Parkeringservice

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Vår bedömning

Mot bakgrund av det som presenterats oss så är vår samlade bedömning att verksamheten vid Gävle Parkeringservice i huvudsak utgör ett allmänt intresse och att den ej konkurrerar med marknaden, och därför inte kan anses vara vare sig lagstridigt, eller olämpligt, ur ett konkurrenshänseende.

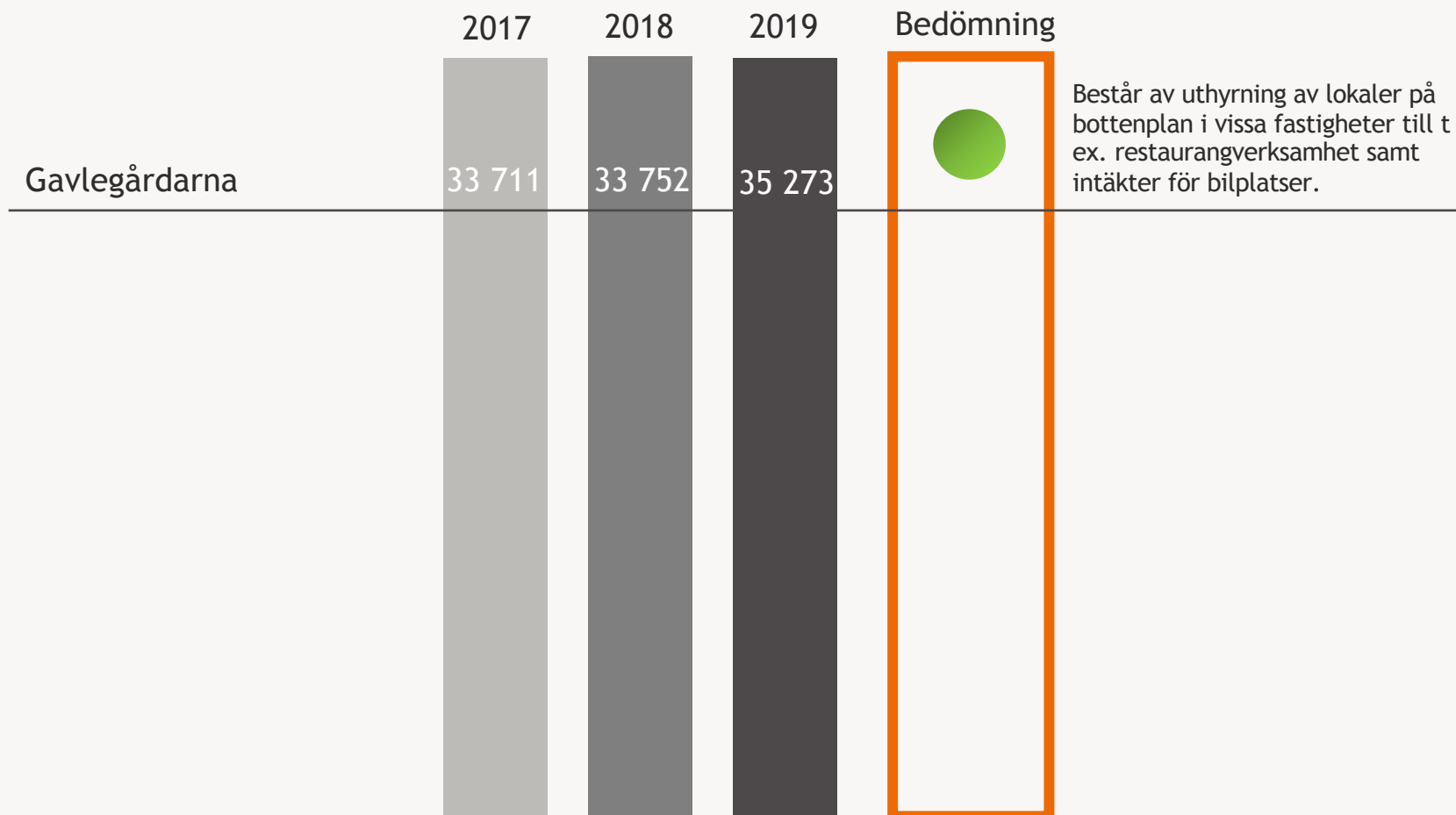
Vi bedömer dock att det finns skäl att se över lämpligheten i att Gävle Parkeringservice marknadsför tjänster mot den externa fastighetsmarknaden på hemsidan på det sätt som görs, särskilt satt i relation till den mycket ringa omfattning som det avser.



# Gavlegårdarna

## Kartläggning av momspliktiga intäkter

### SUMMERING AV MOMSPLIKTIGA INTÄKTER (Tkr) GAVLEGÅRDARNA



# Gavlegårdarna

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Gavlegårdarna

---

#### Gavlegårdarna - Gävles allmännyttiga bostadsföretag

Allmännyttiga bostadsföretag regleras under särskild lagstiftning. (Lag 2010:879). I denna lag stipuleras att de allmännyttiga bostadsföretagen skall förena samhällsansvar och affärsmässiga principer.

Gavlegårdarna är Gävle kommuns allmännyttiga bostadsföretag som huvudsakligen tillhandahåller bostäder (ca 13 700), lokaler (ca 1000), samt parkering i anslutning till bostäder och lokaler.

Gavlegårdarna har, enligt uppgift, successivt minskat sin andel av det totala hyresmarknadsbeståndet från att ha varit ca 80% av marknaden, till att idag vara ca 60% av marknaden. Detta som ett steg i att säkra en god marknad.

Momsredovisade intäkter avser uthyrning av lokaler i bottenplan på bostadsfastigheter och vissa parkeringsintäkter. Dessa lokaler kan ej ”avyttras” med enkelhet, varför alternativet är att ingen intäkt uppbbringas.

### Vår bedömning

---









Vår samlade bedömning är att, baserat på redovisad information, den verksamhet som bedrivs inom ramen för Gavlegårdarna ligger inom det allmännyttiga bostadsföretagets ramar, och därmed ej kan anses vara vare sig lagstridigt, eller olämpligt, ur ett konkurrenshänseende.

Det är dock viktigt att prissättning av lokaler för uthyrning sker till marknadsmässiga priser för att förhindra osund konkurrens.

# Gävle Energi

## Kartläggning av momspliktiga intäkter

SAMTLIGA INTÄKTER ÄR MOMSPLIKTIGA INOM GÄVLE ENERGI (Tkr) NEDAN REDOVISAS DÄRAV OMSÄTTNING UPPDELAT PÅ AFFÄRSAOMRÅDE

	2017	2018	2019	Bedömning
GavleNet	116 934	115 724	111 489	
Elnät	220 064	232 925	240 451	
Elhandel	189 236	236 252	236 703	
Värme	416 429	415 327	422 262	
Produktion	316 011	359 561	348 461	
Bionär	91 005	87 075	92 598	
Energitjänster	11 297	12 063	14 462	
Kyla	4 860	5 720	6 332	

# Gävle Energi

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Gävle Energi

---

#### Verksamheten lyder under särslagstiftning och EU-direktiv

Kommunägda bolag lyder huvudsakligen under kommunallagen, konkurrenslagstiftning och aktiebolagslagen. Syftet med dessa lagar är bl a att skydda privat näringsliv från otillbörlig konkurrens. Det finns dock undantag för bl a kommunala energibolag genom ”elundantaget”. Det kan också konstateras att lagarna ibland tolkas som att kommunala energibolag, trots elundantaget, inte får tillhandahålla t ex energitjänster. Detta kan riskera att övergripande EU-direktiv ej kan uppfyllas, som bl a säger att energibolag ska hjälpa sina kunder att bli mer energieffektiva.

Gävle Energi tillhandahåller ett flertal tjänster inom energi och bredbandsområdet, och den stora majoriteten av dessa faller tydligt under särslagstiftningen ovan. Gällande all infrastruktur så är denna, enligt uppgift, också öppen så att slutkunden är fri att välja tjänsteleverantör på Gävle Energis infrastruktur. Detta gäller såväl elnät som fibernät.

För att minimera risken för osund konkurrens så arbetar bolaget med löpande utvärdering och analys vid varje eventuell ny tjänst/produkt, med fokus på om detta kan riskera snedvridda konkurrensen på marknaden. Devisen är dessutom ”alltid dyrast- alltid bäst” för att inte riskera att konkurrera med pris.

En löpande dialog uppges föras både med politik, såväl som nätverksfrukostar med lokalt näringsliv. Några frågor om osund konkurrens har man inte upplevt från bolaget sida.

# Gävle Energi

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Gävle Energi (forts)

De områden som uppges ha varit uppe för diskussion hänförs huvudsakligen till laddstolpar och solceller, och huvudsakligen av installation av dessa. Vidare har frågor relaterad energitjänster (energioptimering m.m.) i övrigt uppkommit. Även frågor relaterat tillträde till fibernät och tillhandahållande av bredbandstjänster och TV till slutkund har lyfts. Slutligen har frågor också uppkommit kring ett av Gävle Energis intressebolag Gästrike Ekogas AB.

**Energitjänster:** Inom område energitjänster ryms bl a laddstolpar, solceller, driftoptimering av energianläggningar och energideklarationer. Avseende laddstolpar och solcellsanläggningar så är dessa, enligt uppgift, på marknaden upphandlade produkter som sedan tillhandahålls de kunder som så önskar.

Gävle energi uppfattar det som att den stora frågan huvudsakligen har avsett installation av dessa och att det här råder missförstånd. Ingen installation av dessa anläggningar sker i regi av Gävle Energi, utan kunderna är fria att fritt välja installatör. För de kunder som önskar så kan man vända sig till de av Gävle Energi ramavtalsupphandlade installationsfirmorna (ca 5-7st).

# Gävle Energi

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Gävle Energi (forts)

Vidare tillhandahålls i samma affärsområde energitjänster så som driftoptimering, energideklarationer och dylikt. Detta tillhandahålls enligt uppgift huvudsakligen till större industrier kommunala bolag, men även i viss mån andra kunder.

Det sk elundantaget i kommunallagen medger inte med tydlighet att detta inkluderar energitjänster, vilket bl a försvårar för kommunala energibolag att samtidigt leva upp till EU-direktiv och EU:s energipolitiska målsättningar genom att stödja sina kunder med energieffektiviserande åtgärder. Detta är en fråga som flera kommunala energibolag utmanas av.

**TV & Bredband:** Det har i undersökningen uppkommit frågor kring Gävle energis tillhandahållande av TV och Bredband till slutkonsument, men också utifrån att som infrastrukturhållare stänga andra tjänsteleverantörer ute. Vi kan konstatera att det enligt Gävle energi är full access för andra aktörer att leverera via tillhandahållen infrastruktur, och att slutkunden fritt kan välja leverantör. Gällande internetleverantörer så finns idag 24 olika operatörer uppkopplade till tillhandahållet operatörshotell med valmöjlighet för slutkund. Gällande TV så finns även här, enligt uppgift, ett flertal leverantörer som tillhandahåller TV. Via Gävle energis hemsida kan både TV och bredband beställas direkt, eller via utpekade leverantörer. Vi konstaterar i detta sammanhang att PTS, som tillsynsmyndighet, gör bedömningen att kommuner som äger stadsnät (fibernet) ej bör sälja slutkundstjänster som t ex internetabonnemang och IP-TV.

Källa: PTS: Kommunernas roll på bredbandsmarknaden - en vägledning, 2019

# Gävle Energi

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Gävle Energi (forts)

**Gästrike Ekogas AB:** Det har i samtal uppkommit vissa frågor kring intressebolaget Ekogas AB. Ägt till 49% av Gävle Energi och 51% av Gästrike Återvinnare.

Gävle Energi fick enligt uppgift i uppdrag 2010 från KF att ”skapa en marknad för fordonsgas” utifrån att ta hand om biprodukt från återvinning. Detta skulle ske tillsammans med privata aktörer vilket initialt gjordes i ett gemensamt bolag med SBI (Swedish Biogas International). SBI drog sig sedermera ur och Gästrike Återvinnare blev delägare i bolaget då det bedömdes vara en avfallshanteringsfråga utifrån tillvaratagande av biogas som biprodukt. Detsamma gäller tillvaratagande av biogas från Gästrike Vatten vid rötning av slam. Tillverkningen av biogasen är en integrerad del i avfallshanteringsprocessen, och vanligt förekommande i kommunala renhållnings och VA verksamheter. Själva försäljningen till slutkonsument i ”pump-ledet” är ngt som dock uppges med fördel kunna ske av privata aktörer.

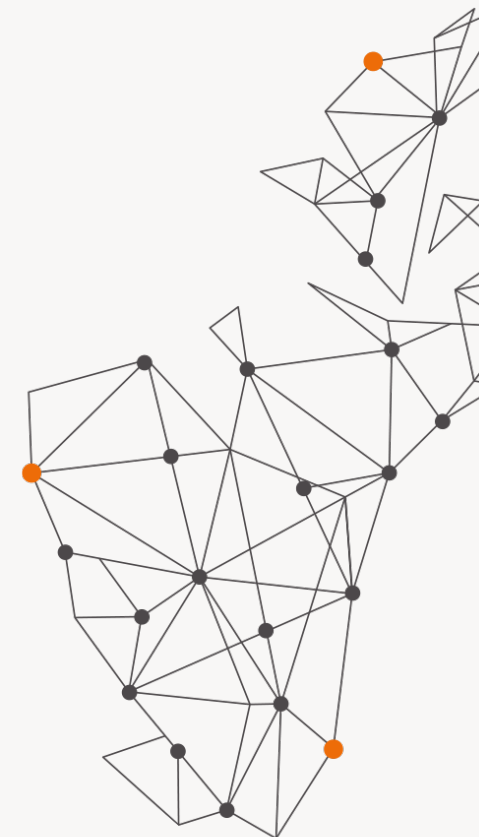
### Vår bedömning

Mot bakgrund av det som presenterats oss så är vår samlade bedömning att verksamheten inom Gävle Energi i huvudsak utgör ett allmänt intresse och lyder under särlagstiftning eller EU-direktiv. Därav bedömer vi att den i huvudsak ej konkurrerar med marknaden, och därför inte kan anses vara vare sig lagstridigt, eller olämpligt, ur ett konkurrenshänseende.

Dock anser vi, med utgångspunkt i PTS vägledning, att man bör överväga att Gävle Energi upphör med att tillhandahålla slutkundstjänster så som bredbands- och TV-tjänster. Vidare finns det skäl att fundera kring Gävle Energis långsiktiga ägarintresse i Gästrike Ekogas AB. Detta är huvudsakligen en fråga som vi bedömer ryms inom ramen för nyttjande av biprodukter inom avfallshandling och VA.

# Disposition i utredningen

1. Uppdraget - bakgrund, syfte och tillvägagångssätt
2. Lagstiftning som utgångspunkt
3. Introduktion och läshänvisning till del 1 och 2
4. Del 1: Kommunkoncernen utifrån momspliktiga intäkter
  - Sektorerna i kommunen
  - Bolagen i kommunen
4. Del 2: Utredning av gemensamägda bolag och förbund
5. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer








# Översikt samägda bolag/förbund

## Kartläggning av momspliktiga intäkter







SUMMERING AV MOMSPLIKTIGA INTÄKTER (Mkr) SAMÄGDA BOLAG/FÖRBUND I KOMMUNEN

	2017	2018	2019	Bedömning	Övergripande beskrivning
<b>Gästrike Vatten AB</b>	3,4	3,6	3,5		Merparten av intäkterna avser försäljning av rötgas till Ekogas AB, samt intäkter från antennplats.
<b>Gästrike Återvinnare</b>	196	219	226		Merparten av summan (ca 80%) utgörs av intäkter från Insamlings- och återvinningsverksamhet resterande är åkeriverksamhet.
<b>Gästrike Räddningstjänst</b>	4,4	4,7	4,5		Intäkter från tjänster för: service av larm vid sjukvård och brand, service av brandredskap och brandskyddsutbildningar mm.

# Gästrike Vatten

## Kartläggning av momspliktiga intäkter

### SUMMERING AV MOMSPLIKTIGA INTÄKTER (Tkr) Gästrike Vatten

	2017	2018	2019	Bedömning
Hyra av antennplatser på vattentorn	530	530	530	 Mobilnätsföretag som hyr in sig på vattentorn för att sätta upp master.
Konsultuppdrag för dagvattentjänst	0	233	0	 Halvtidsspecialisttjänst som sålts till Gävle kommun för att ex. ta fram vattenplaner.
Försäljning av rötgas	2 721	2 663	2 887	 Försäljning till Ekogas AB - Ett bolag som ägs av Gästrikre Återvinnare och Gävle Energi.
Arrende av yta för Biogasanläggning	ca 20	ca 20	ca 20	 Ekogas AB hyr in sig på mark - arrendeavtal på 15 år.
Försäljning av tekniskt vatten från vattenkiosk	0	10	27	 Tillhandahåller vatten som ej når upp till krav på dricksvatten i tankar (5st) till bl.a. byggentreprenörer och spolbilar.
Utbildning Livsmedelshygien	134	130	84	 Utbildning till entreprenörer som ex utför grävarbete. Ett krav som ställs på entreprenörer som anlitas.

# Gästrike Vatten

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Gästrike Vatten

Huvudsakligen intäkter från rötgas och mobilantennsplatser på vattentorn  
Gästrike vattens momspliktiga intäkter utöver försäljning av rötgas som biprodukt vid rötning av slam, samt uthyrning av mobilantennsplatser på vattentorn är mycket begränsade. Dessa avser huvudsakligen försäljning av tekniskt vatten (ej dricksvattenkvalitet) om ca 30 kkr det senaste året, samt säkerhetsutbildning för entreprenörer som verkar i miljö för livsmedelshantering (vatten).

Gällande producerad rötgas är det en integrerad del av rötning av avloppsslam och kan ej betraktas som konkurrensstörande, med mindre än att helt upphöra med förädling av denna naturliga biprodukt för att stödja övergripande miljömål.

Uthyrning av antennplats från mobiloperatörer på vattentorn kan heller ej betraktas som konkurrensstörande då vattentornens naturligt höga placering utgör en lämplig plats för placering av antenner. Flertalet myndigheter och organisationer har utifrån olika perspektiv berett frågan. SKR, strålskyddsmyndigheten, mark-och miljödomstolen. Det skall dock sägas att ett flertal kommuner också varit tveksamma till att tillåta företeelsen men primärt utifrån ett säkerhetsperspektiv och tillträde till vattentornet.

Vidare har under ett enskilt år en halvtidsstjänst utlånats/sålts till Gävle kommun. I normalfallet bistår man från Gästrike vatten i olika sakfrågor utifrån uppdrag att bidra med kompetens i sakområdet. I detta fall avsåg det en tjänst på halvtid under en längre period varvid ersättning motsvarande lönekostnad utgick. Tjänsten skulle troligtvis också kunna ha tillhandahållits av marknaden.

# Gästrike Vatten

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Gästrike Vatten

---

Vidare tillhandahålls sk teknisk vatten (ej klassas som dricksvatten) vid 5 vattenkiosker (tankar). Kunderna är både entreprenörer och offentliga som nyttjar dessa vattenkiosker för att hämta vatten för t ex bevattning av fotbollsplaner, spolning av vägar, bevattning av rabatter eller andra ändamål där vatten av drickskvalitet ej är nödvändigt. Ersättning för nyttjande av detta sker utifrån avläsning av volym med ett "tag-system". Det uppges ligga "lite utanför uppdraget" men är vanligt förekommande att VA-bolag tillhandahåller.

Slutligen tillhandahålls viss utbildning avseende livsmedelshygien till entreprenörer som är verksamma på uppdrag av Gästrike Vatten. Detta är ett krav för att få arbeta i dessa miljöer. Utbildningarna har huvudsakligen bedrivits i egen regi, men också tillhandahållits av Gästrike Vatten upphandlade utbildningsföretag. Ansvaret åligger Gästrike Vatten, men det finns rimligtvis externa leverantörer som kan tillhandahålla detta.

### Vår bedömning



---

Det är vår bedömning att den samlade momspliktiga verksamheten inom Gästrike Vatten i huvudsak faller inom ramen för laglighet och lämplighet. Dock bedömer vi att man, i första hand, bör upphandla de utbildningsinsatser som behövs för att utbilda entreprenörer för att få tillstånd att verka i anslutning till Gästrike Vattens anläggningar.

# Gästrike Återvinnare

## Kartläggning av momspliktiga intäkter

### SUMMERING AV MOMSPLIKTIGA INTÄKTER (Tkr) Gästrike Återvinnare

	2017	2018	2019	Bedömning
Insamlings- och återvinningsverksamhet	160 067	179 461	183 504	 <p>Insamlings och återvinningsverksamheten är en taxefinansierad verksamhet som utförs för kommuninvånare*</p>
Åkeriverksamhet	36 162	39 793	42 768	 <p>Kommersiell verksamhet som genomförs för privatpersoner (ex. hyr container), företag &amp; kommunerna**</p>

\*Momspliktiga intäkter är metallskrot inräknat eftersom det omfattas av omvänd skattskyldighet i samband med momsredovisning utgör ca 6-8 mnkr/år

\*\* Momspliktiga intäkter är metallskrot inräknat eftersom det omfattas av omvänd skattskyldighet i samband med momsredovisning utgör ca 1-2 mnkr/år

# Gästrike Återvinnare

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Gästrike Återvinnare

Huvudsakligen intäkter från insamlings- och återvinningsverksamhet. Merparten av förbundets intäkter avser insamlings- och återvinningsverksamhet, vilken är en taxe- och avgiftsfinansierad verksamhet som utförs till kommun- och invånare. Även dotterbolaget Gästrik Ekogas AB har uppkommit i samtal.

Förbundets åkeriverksamhet har till uppgift att samla in allt som går på taxan, köra eget avfall till anläggningar och samla in avfall från kunder såsom exempelvis bygg- och rivningsavfall hos en verksamhet alternativt en utplacering av container hos kund. De två sistnämnda exemplen ovan utgör exempel på den kommersiella delen som riktar sig till privatpersoner, företag och andra organisationer. Genom åren har det förts diskussioner om att lägga ut åkeriverksamheten på entreprenad. Så sent som i november 2020 var frågan uppe i kommunfullmäktige med anledning av en inkommen motion i ärendet. Åkeriverksamhet har också, tidigare, varit på entreprenad.

Gästrik Återvinnare menar att de i sin roll som miljöorganisation, och med hänvisning till gällande förbundsordning, kan agera marknadsaktör i fall då det handlar om att utbyta kunskap och skapa lösningar för att uppnå största möjliga nytta för samhälle, miljö och kunder. Vidare ska Gästrik Återvinnare enbart agera marknadsaktör då de kan tillföra tjänster eller produkter som ingen annan kan göra och förutsättningen ska vara att det är en konkurrensutsatt kommersiell verksamhet.

# Gästrike Återvinnare

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Gästrike Återvinnare

**Gästrike Ekogas AB** ägs till 49% av Gävle Energi och 51% av Gästrik Återvinnare. Gästrik Ekogas AB säljer egenproducerad uppgraderad biogas, producerad från matavfall. Förutom försäljning av biogas säljer bolaget även behandlingstjänst för avfall samt biogödsel. Från Gästrik Återvinnares sida så finns uppfattningen att Gästrik Ekogas AB möter ett behov och möjliggör en bra behandlingsform av matavfall, i enlighet med miljömålen. Tillverkning av biogas ses som en integrerad del i avfallshanteringsprocessen, med möjlighet att ta hand om biprodukter från återvinningen, och är vanligt förekommande i kommunala renhållningsverksamheter. Gästrik Återvinnare är medvetna om att det finns synpunkter på verksamheten utifrån ett konkurrenshänseende. Förbundet menar emellertid att man äger 51% för att kunna hantera och behandla matavfallet i enlighet med förbundets miljömål och att det i dagsläget är svårt att få lönsamhet i verksamheten med följd att det svårligen kan finnas en aktör som har möjlighet att ta sig an uppgiften och skapa en marknad.

### Vår bedömning






Vår bedömning är att det finns en medvetenhet i organisationen kring frågan om Gästrik Återvinnare som marknadsaktör. Vidare menar vi att Gästrik Återvinnares momspliktiga verksamhet i huvudsak faller inom ramen för lämplighet och laglighet, men att det inte är självklart att kommersiell åkeriverksamhet ska bedrivas. Frågan är emellertid nyligen utredd utifrån motion till Gävle kommun. Mot den bakgrunden så finner vi inget skäl att göra ytterligare fördjupning kring detta.

Vad gäller Gästrik Ekogas AB så menar vi att verksamheten faller inom ramen för laglighet men bör diskuteras utifrån långsiktig lämplighetsaspekt i försäljning mot slutkonsument.

# Gästrike Räddningstjänst

## Kartläggning av momspliktiga intäkter

### SUMMERING AV MOMSPLIKTIGA INTÄKTER (Tkr) Gästrike Räddningstjänst






	2017	2018	2019	Bedömning
Sjukvårdslarm	360	373	248	 <p>Sjukvårdslarm/IVPA (I Väntan På Ambulans) samt lyfthjälp för Region Gävleborg och Akademiska sjukhuset Uppsala, Gävle, Sandviken och Hofors kommun.</p>
Brandlarm	1 140	1 178	1 272	 <p>Årsavgift samt anslutnings avgift för automatiska brandlarm.</p>
Extern utbildning	632	588	251	 <p>Utbildning till kommunalförbundets ägare, medlemskommuner. Exempelvis brandombuds- och brandskyddutbildning inom ex. socialtjänsten.</p>
Service av brandredskapsmaterial	832	888	842	 <p>Ser över och kompletterar släckmaterial (brandsläckare, brandfilter) i anläggningar och lokaler. Utförs för Gävle kommun med bolag samt Sandvikens kommun m.fl.</p>
Utbildning av gymnasieelever	522	533	543	 <p>Brandskyddutbildning för elever som läser till väktare på Polhemsskolan i Gävle kommun.</p>



# Gästrike Räddningstjänst

## Kartläggning av momspliktiga intäkter





### SUMMERING AV MOMSPLIKTIGA INTÄKTER (Tkr) Gästrike Räddningstjänst

	2017	2018	2019	Bedömning
Inbrottslarm	17	3	13	 <p>Avtal med Gävle kommun för inbrottslarm. När väktare har en längre sträcka att åka (utkanten av kommunen) larmas, i enstaka fall, räddningstjänsten då de är närmare.</p>
Hisslarm	160	147	146	 <p>Företagen använder räddningstjänsten istället för att kalla in egen personal som kan befinna sig på annan ort. Uppdrag via SOS.</p>
Restvärdesräddning ex. lös egendom	75	42	91	 <p>När räddningstjänsten är klar med livräddnings- och släckningsarbetet påbörjas vid behov restvärdesräddning.</p>
Restvärdesräddning ex. vägsanering	114	96	176	 <p>Restvärdesräddning (vägsanering) vid olycka på väg- eller i järnvägsnätet.</p>
Tvätthall Uthyrning till ambulans	170	175	180	 <p>Ambulanshallar som saknar egen tvätthall i region Gävleborg och Akademiska sjukhuset Uppsala hyr in sig för att tvätta ambulansbilar.</p>

# Gästrike Räddningstjänst

## Kartläggning av momspliktiga intäkter

### SUMMERING AV MOMSPLIKTIGA INTÄKTER (Tkr) Gästrike Räddningstjänst

	2017	2018	2019	Bedömning
Ser över utrustning för Viktigt Meddelande	245	196	196	 Service och test av utrustningen för Viktiga Meddelanden till Allmänheten.
Brandingenjör	0	326	370	 Anställd brandingenjör hos räddningstjänsten till 50% och resterande 50% uthyrd till Gävle hamn AB.
Livräddningsutrustning	94	94	103	 Kontrollerade livbojar längs vattendrag i Gävle. Avtalet löpte ut år 2020 och nu löser kommunen det på egen hand.
Service av utrustning	0	75	100	 Service av brandslangar, andningsskydd, kemskyddsdräkter. Avtal med Sandvik AB.

# Samägt förbund Gästrik Rådningstjänst

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Gästrik Rådningstjänst

---

Merparten av de momspliktiga intäktsposterna anser vi sker inom ramen för den kommunala rådningstjänstens uppdrag. Däribland intäkter för exempelvis larm (sjukvård och vid brand), översyn av utrustning för Allmänt Viktigt Meddelande, restvärdesrådning samt att se över och kontrollera livrådningstrustning och släckmateriel. Vi bedömer att detta faller inom rådningstjänstens uppdrag att: *stärka samhällets förmåga att förhindra och förebygga olyckor\**.

Likaså anser vi att den 50% tjänst som brandskyddsingenjör som tillhandahålls Gävle Hamn för rådgivning av brandfarligt gods, vätskor m.m. faller in under rådningstjänstens ansvar.

Gästrik Rådningstjänst utför också i undantagsfall kontroll av inbrottslarm i utkanten av kommunen, mot bakgrund av att erbjuda medborgarna en hög service och ett effektivt tillvaratagande av offentliga resurser. Dessa tjänster är av mycket ringa omfattning (13 tkr/år).

\* SKR:s hemsida- Fakta om kommunal rådningstjänst, uppdaterat 2018

# Samägt förbund Gästrik Rådningstjänst

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Gästrik Rådningstjänst

---

De intäktsposter som vi bedömer är tveksamma utifrån lagstiftning och lämplighet är:

- Service av brandredskapsmaterial
- Utbildningsinsatser till kommun och gymnasieelever
- Tvätthall - uthyrning till ambulans
- Service av utrustning till privat aktör - Sandviken AB

Ovan intäktsposter beskrivs närmare i skrivningarna som följer.

Gästrik Rådningstjänst utför service av brandredskap. Det innefattar t ex att se över och komplettera släckmaterial (brandsläckare, brandfiltar) i anläggningar och lokaler. Denna tjänst utförs för Gävle kommun med bolag samt Sandvikens kommun m.fl.

Utifrån konkurrenslagstiftningen och lagen om konkurrensbegränsande offentlig verksamhet\*, men också ur ett lämplighetsperspektiv kan detta anses konkurrensbegränsande. Det utifrån att det finns privata aktörer på marknaden som tillhandahåller detta. Ett exempel är Securitas som tecknat avtal med kommuner och kommunala bolag i Norrköping och Linköping med närliggande områden för försäljning av brandredskap med tillhörande service\*\*.

\*3 kap. 27-32 §§ konkurrenslagen

\*\* Securitas pressmeddelande "Securitas tecknar omfattande avtal för brandredskap med tillhörande service" (2020-11-19)

# Samägt förbund Gästrikе Rädningstjänst

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Gästrikе Rädningstjänst

---

**Utbildningsinsatser inom räddningstjänsten kan vara konkurrenshämmande**  
Att räddningstjänster erbjuder och säljer brandutbildning till ägare (kommuner) sker inom många kommuner i landet. Det finns även ett antal uppmärksammade fall där kommuner sålt exempelvis brandskyddsutbildningar till privata aktörer. Detta har belysts av bl.a. arbetsgivarorganisationer mot bakgrund av lagstiftningen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Att kommuner säljer exempelvis brandskyddsutbildningar har också kritiserats från näringslivet då priserna i vissa fall varit lägre än marknadens, men också att köparen kan ha lockats av att köpa tjänsten då de vet att räddningstjänsten som myndigheten har ett tillsynsansvar\*.

Det finns även ett uppmärksammat fall från Räddningstjänsten DalaMitt från 2011, där Konkurrensverket lämnade in en stämningsansökan då förbundet vägrat en privat aktör (som bl.a. erbjuder utbildningar inom räddningsinsats) tillgång till kommunernas brandskyddsområde. Räddningstjänsten DalaMitt friades i tingsrätt men fälldes senare i Marknadsdomstolen\*\*.

Det finns idag ett flertal privata aktörer som tillhandahåller exempelvis brandskyddsutbildningar till såväl offentlig och privat verksamhet. Bl. a Anticimex och Securitas. Det finns även lokala och regionalt etablerade företag i landet.

Det är Gästrikе Rädningstjänsts ambition att genom upphandling undersöka intresset hos aktörer på marknaden för att tillhandhålla utbildningen.

\*Almegas rapport: Kommunal konkurrens - kommuner säljer brandskyddsutbildning på den privata marknaden

\*\* Dom, marknadsdomstolen, 2014, Mål nr A 1/13

# Samägt förbund Gästrik Rådningstjänst

## Sammanfattning och bedömning utifrån intervjuer och underlag

### Sammanfattning av Gästrik Rådningstjänst

---

Gästrik Rådningstjänst hyr ut sin tvätthall till region Gävleborg och Akademiska sjukhuset i Uppsala för att tvätta vissa ambulansfordon av större modell, vilka inte går att tvätta i mindre tvätthanläggningar. Det finns privata aktörer på marknaden som tillhandahåller tvättmöjligheter för större fordon (lastbilar). Det kan finnas möjlighet för dessa aktörer att tillhandahålla denna tjänst. Detta ställer dock krav på lokalisering (avstånd) då bilarna är i tjänst under tvätt samt att aktörer kan/vill hantera fordon med risk för smittspridning (ex. covid-19).

Gästrik Rådningstjänst tillhandahåller även service av utrustning till den privata aktören Sandviken AB på förfrågan från bolaget. Detta bedöms vara olämpligt då det kan finnas externa aktörer som kan tillhandahålla samma tjänster.

### Vår bedömning

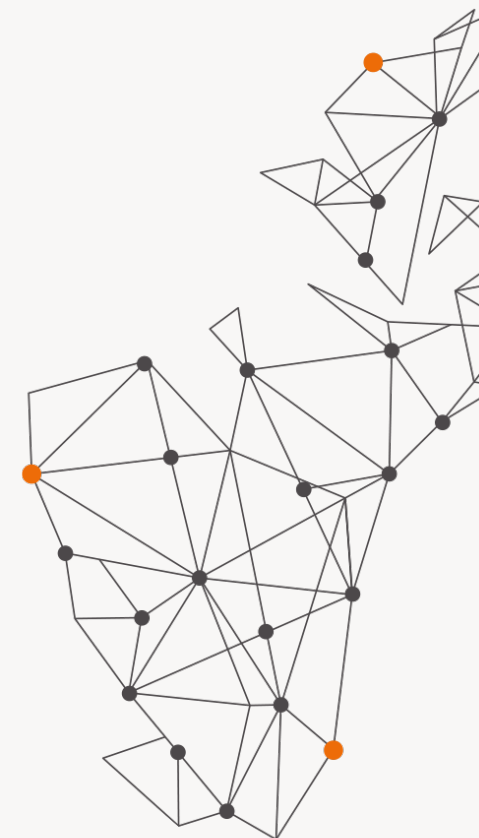
---

Det är vår bedömning att den huvudsakliga momspliktiga verksamheten inom Gästrik Rådningstjänst i faller inom ramen för laglighet och lämplighet, och är i linje med rådningstjänstens uppdrag.

Dock bedömer vi att man bör överväga, både utifrån praxis och ett lämplighetsperspektiv, om man skall tillhandahålla såväl utbildningsinsatser som service av brandutrustning - både till den offentliga och privata sektorn, samt om man bör hyra ut tvätthallen till region Gävleborg och Akademiska sjukhuset i Uppsala, med risk att det snedvrider konkurrensen på marknaden. Detta utifrån vilket eventuellt marknadsintresse som finns.

# Disposition i utredningen

1. Uppdraget - bakgrund, syfte och tillvägagångssätt
2. Lagstiftning som utgångspunkt
3. Introduktion och läshänvisning till del 1 och 2
4. Del 1: Kommunkoncernen utifrån momspliktiga intäkter
  - Sektorerna i kommunen
  - Bolagen i kommunen
4. Del 2: Utredning av gemensamägda bolag och förbund
5. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer



# Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

## Sammanfattande slutsatser

1. Vi konstaterar att i genomlysningen av den samlade kommunkoncernen, inklusive berörda samägda bolag/förbund, bedöms den absoluta majoriteten av redovisade momspliktiga intäkter vara både lagliga och lämpliga ur ett konkurrenshänseende
  - Vi kan inte, avseende någon enskild redovisad momspliktig intäkt, påvisa eller bedöma att denna är uppenbart i strid med gällande lagstiftning.
  - Det skall dock sägas att det inom ett par av de granskade verksamheterna, främst inom Gävle Energi och Gästrike Räddningstjänst finns verksamheter som vi bedömer olämpliga utifrån praxis och/eller rekommendationer från tillsynsmyndigheter.
  - Det är också viktigt att poängtera att en lämplighetsbedömning i många frågor utgår från de politiska intentioner som finns inom en kommun, och hur man önskar bedriva sin verksamhet, och med vilken service till medborgare och näringsliv. Som exempel kan tas vad man investerar i och tillhandahåller sina medborgare inom t ex kultur- och fritidssidan. Detta är sällan lagreglerat. Hur förhåller man sig då till att ha ett badhus, och hur driftar man t ex ett café inom badhusets väggar - en investering som kommunen gjort? Ett annat exempel är t ex arbetsmarknadsåtgärder - är detta något man politisk vill hålla inom kommunal regi, eller är det något som man önskar lägga ut på marknaden? Det är också ett område där lagstiftningen ej styr, utan det är politisk vilja och ambitioner som blir rådande.
  - Lämplighet, där laglighet föreligger, är baserat på ovan resonemang i många avseenden en politisk bedömning att göra. Detta får påverkan på hur både förvaltningar, bolag och förbund styrs utifrån vad man önskar politiskt. Det är till syvende och sist en ägarstyrningsfråga.



# Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

## Sammanfattande slutsatser

### 2. Det finns en medvetenhet i frågan om osund konkurrens hos förvaltningschefer, bolagschefer och förbundschefer

- Såväl frågan om laglighet som lämplighet återfinns tydligt i diskussioner och har uppenbart legat till grund för beslut som har fattats de senaste åren. Ett medvetet arbete med att öka kunskapen i frågan, och ta aktiv ställning till både laglighet och lämplighet, beskrivs också vara på agendan.
- Det presenteras oss flera exempel på viljan att göra rätt enligt lag och lämplighet. Det visar bl a internutredningar om restaurangen "Brynäs" i Gasklockorna som gjordes i april 2019 efter att det påpekats att restaurangen har konkurrens på marknaden och att priser behöver vara marknadsmässiga utifrån detta. En internutredning genomfördes som bl.a. jämförde priserna i restaurangen med ett antal konkurrerande restauranger och det konstaterades att priserna var marknadsmässiga. Vidare konstateras att det avseende prissättning av tillhandahållna konferenslokaler vid Gasklockorna och Konserthallen görs årliga jämförelser mot "marknaden" för att säkerställa att prisbilden är marknadsmässig.
- Det är även upprättat ett flertal policys för att tydliggöra vad som gäller vid t ex uthyrning av lokaler och nyttjande av de tjänster som tillhandahålls. Likväl har det nyligen fattats beslut i kommunen att ärenden som beslutas i KS skall omfatta en näringslivskonsekvensanalys. Det har inte en direkt koppling till frågan om osund konkurrens, men påvisar enligt oss en medvetenhet och ambition att inte fatta beslut som är negativa för det lokala näringslivet.
- Det framkommer också i samtal att det inom flera verksamheter, framförallt i bolagen, genomförs interna analyser om lämplighet inför utveckling an nya tjänster och produkter, och om dessa kan komma att konkurrera med näringslivet på ett olagligt och/eller olämpligt sätt.

# Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

## Sammanfattande slutsatser

### 3. Under de senaste 10-15 åren har kommunkoncernen avyttrat verksamheter som har ansetts olämpliga att bedriva i kommunal regi

- Vår bedömning, utifrån vad som framkommit i analysen, är att man under de senaste 10-15 åren bedrivit ett medvetet arbete att avhända sig verksamheter som ansetts vara olämpliga, eller för att minska risken för osund konkurrens med näringslivet.
- Som exempel kan nämnas t ex den omfattande verksamhet i Gävle hamn som lagts ut på koncession på extern part i ett 25+5-årigt avtal. Inom hamnen har också löpande försök gjorts att avyttra ytterligare verksamhet på den externa marknaden, men där man ej lyckats finna extern part som velat driva verksamheten.
- Andra exempel är inom de kommunala fastighetsbolagen där man avyttrat fastigheter/lokaler som ej huvudsakligen varit till för att bedriva kommunal kärnverksamhet i. Vidare har allmännyttan successivt minskat sin andel av hyresbeståndet i Gävle kommun för en jämnare balans mellan kommunala och privata hyreslägenheter.
- Även verksamheter inom sektorerna har successivt lagts ut, eller försökts läggas ut. Exempelvis caféer och restauranger, men även badhuset.
- Det innebär att de flesta verksamheter som nu bedrivs och redovisas i kartläggningen har stöd i kommunallagen, och också har ansetts vara lämpliga att bedriva utifrån interna analyser.

# Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

## Sammanfattande slutsatser

### 4. Samtidigt florerar vissa "rykten", eller olika bild, om att det kan finnas olämplig verksamhet som bedrivs

- Det har, kring ett flertal frågor, framkommit olika bild om diverse verksamheter i olika delar av koncernen, vilket indikerar att det finns skäl att öka kunskapen i frågan ytterligare. Vi kommer dock till slutsatsen att, när vi går till källan för att reda ut frågorna, så är det i de flesta fall en fråga om missuppfattningar, eller att man har "olika bild av verkligheten". Möjligen kan det finnas politiska dimensioner i vissa frågor avseende "vad man önskar", snarare än om verksamheterna i formell mening agerar osunt i ett konkurrenshänseende. Detta avser t ex frågor som driften av Café Hemlingbyn, installation av Solceller eller Laddboxar och byggnation av parkeringshus. Vid fördjupade undersökningar har det funnits rationella svar på frågorna. Det skall dock sägas att vi inte tar ställning till om man önskar att dessa verksamheter skall få förtydligande/begränsande uppdrag utifrån att man politisk vill främja det privata näringslivet än mer. Detta i linje med argumentation i slutsats nr 1.

### 5. Dialog med näringslivet förs i olika forum där frågan kan tas upp, på såväl politisk nivå som tjänstepersonsnivå - men det kan utvecklas

- Såväl tjänstepersoner inom kommunen som bolagschefer menar att Gävle kommun för dialog med näringslivet i olika forum. Detta bekräftas av Företagarna och Svenskt Näringsliv som emellertid har en önskan om utökad dialog kring denna fråga för att ytterligare öka förståelsen parterna emellan. Analyser görs då synpunkter uppkommer från näringslivet, men det finns i dagsläget ingen policy, synpunktshanteringsfunktion eller dylikt som säkerställer att dialog, feedback och synpunkter hanteras på ett systematiskt vis.

# Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

## Sammanfattande rekommendationer

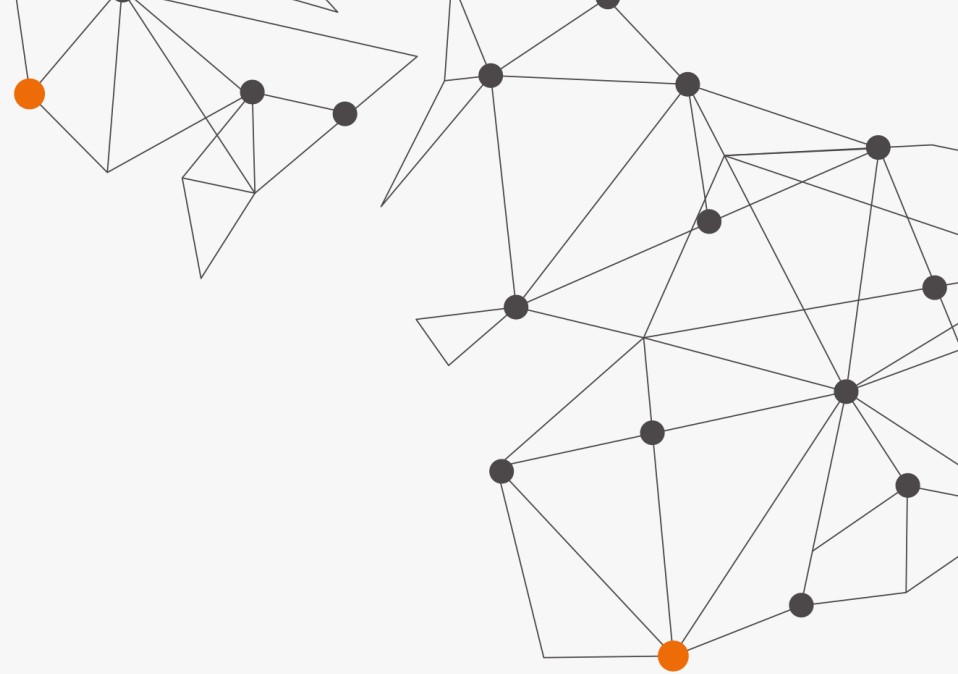
Mot rapporten i sin helhet, analys av samlad data och ovan sammanfattning ger vi följande rekommendationer till Gävle kommun:

- 1. Sektor Livsmiljö - Kultur och fritid:** Det finns verksamheter som man av signalskäl kan se över om dessa skall ske i kommunal regi, eller möjligen läggas ut på/upphandlas av föreningar, eller avslutas. Inte utifrån lagstridighet eller egentlig olämplighet, och inte att de individuellt kan bedrivas rent kommersiellt. T ex hästar i Hemlingby eller smalfilmsbio Bio7.
- 2. Sektor Styrning & stöd:** Frågan kring DoSace är bekymmersam men kan anses vara tillfredsställande hanterad då kommunen låter meddela att avtalet löper ut 2022-09-31.
- 3. Gävle Hamn:** Vi konstaterar att man bör fortsätta att försöka finna marknadsaktörer som tar över Bogserbåtsverksamheten inom hamnen. Vidare konstaterar vi att man kan överväga är att åter lägga ut ”tillträdet” till hamnen (vakten) på den externa marknaden, där det finns ett flertal aktörer som kan upphandlas för att tillhandahålla denna tjänst.
- 4. Gävle Parkeringservice:** Vi bedömer verksamheten i sin helhet som helt i linje med laglighet och lämplighet ur ett konkurrenshänseende. Vi bedömer dock att det finns skäl att se över lämpligheten i att Gävle Parkeringservice marknadsför tjänster mot den externa fastighetsmarknaden på hemsidan på det sätt som görs, särskilt satt i relation till den mycket ringa omfattning som det avser.

# Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

## Sammanfattande rekommendationer

- 5. Gävle Energi:** Vi anser, med utgångspunkt i PTS vägledning, att man bör överväga att ge Gävle Energi i uppdrag att upphöra med att tillhandahålla slutkundstjänster så som bredbands- och TV-tjänster. Vidare har vi funderingar kring Gävle Energis långsiktiga ägarintresse i Ekogas AB. Detta är huvudsakligen en fråga som vi bedömer ryms inom ramen för nyttjande av biprodukter inom avfallshantering och VA.
- 6. Gästrike Vatten:** Vi bedömer att Gästrike Vatten, i första hand, bör upphandla de utbildningsinsatser som behövs för att utbilda entreprenörer för att få tillstånd att verka i anslutning till Gästrike Vattens anläggningar utifrån Livsmedelslagstiftning.
- 7. Gästrike Återvinnare:** Vår bedömning är att det inte är självklart att kommersiell återverksamhet ska bedrivas inom verksamheten. Frågan är emellertid nyligen utredd utifrån motion till Gävle kommun. Mot den bakgrunden så finner vi inget skäl att göra ytterligare fördjupning kring detta. Vad gäller Gästrike Ekogas AB så menar vi att verksamheten är en integrerad del i avfallshanteringen utifrån att tillvarata naturliga biprodukter, men bör diskuteras utifrån långsiktig lämplighetsaspekt i försäljning mot slutkonsument.
- 8. Gästrike Räddningstjänst:** Vi bedömer att man bör överväga, både utifrån praxis och ett lämplighetsperspektiv, om man skall tillhandahålla såväl utbildningsinsatser som service av brandutrustning - både till den offentliga och privata sektorn, samt om man bör hyra ut tvätthallen till region Gävleborg och Akademiska sjukhuset i Uppsala, med risk att det snedvrider konkurrensen på marknaden. Detta utifrån vilket eventuellt marknadsintresse som finns.
- 9. Förstärkt dialog med näringslivet:** För att undvika konflikter och problem i relation till näringslivet så rekommenderar vi att Gävle kommun inrättar en årlig dialog kring konkurrensfrågor med det lokala näringslivet, i kombination med att föra samtal med näringslivet vid start av ny momspliktig intäktsfinansierad verksamhet eller utökning av redan befintlig verksamhet. Därutöver förordar vi att Gävle kommun tillser att näringslivet kan lämna synpunkter via en anmälningsfunktion el dylikt, där kommunen åtar sig att hantera och återkoppla på ett systematiskt vis.



STARTPOINT ADVISORY AB  
STOCKHOLM & SKÅNE  
STARTPOINTADVISORY.SE