

PM 2 - 1999-04-15

*Fråga om snedvridning av konkurrensen genom verksamhet på den allmänna marknaden utanför den kommunala kompetensen.*

Ängelholms kommun bedriver, i konkurrens med privata företag, verksamhet med reparation och försäljning av begagnade cyklar på den allmänna marknaden. Verksamheten bedrivs vid Arbetscenter, som ingår i kommunens Arbetsmarknadsenhet, och omfattar bland annat anpassning och arbetsträning för personer med psykosociala funktionshinder, bland annat missbrukare. Vid Arbetscenter sysselsätts under handledning mellan tre och fyra personer med att dels av insamlat skrot färdigställa brukbara cyklar vilka säljs till allmänheten, dels åt allmänheten utföra mindre cykelreparationer.

Av en skrivelse<sup>1[1]</sup> från Ängelholms kommun till cykel- och sporthandlarnas branschförening framgår att c:a 100 begagnade cyklar färdigställs och försäljs varje år genom Arbetscenters försorg samt att det genomsnittliga priset per försåld cykel uppgår till 800 kronor.

Enligt cykelhandlarnas branschförening finns tre cykelhandlare etablerade i Ängelholm. Den kommunala verksamheten med reparationer m.m. av cyklar motsvarar enligt branschföreningen cirka 40 procent av den totala marknaden för denna typ av tjänster i Ängelholm med omnejd.

Arbetscenters priser på sålda cyklar och utförda arbeten sätts, enligt en skrivelse<sup>2[2]</sup> till Rådet för konkurrens på lika villkor, till självkostnad. Något ”vinstgivande påslag” görs således inte av kommunen vid försäljningen till allmänheten. Kommunen anger i skrivelsen till rådet att den aktuella verksamheten inte bedrivs av kommersiellt intresse utan endast för arbetsträning av socialt handikappade och att verksamheten av olika skäl inte utgör något konkurrensshot gentemot den etablerade handeln.

I ett tjänsteutlåtande<sup>3[3]</sup> anger socialchefen i Ängelholm att den aktuella reparationsverksamheten m.m. inte konkurrerar med den etablerade cykelhandeln, att verksamhetens omfattning och det pris som uttages inte utgör någon egentlig konkurrens samt att lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade ger erforderligt lagstöd för de aktuella åtgärderna.

I en skrivelse<sup>4[4]</sup> till Konkurrenskommissionen anger socialchefen vidare att de som är sysselsatta i de olika projekten inom Arbetscentrum inte har något som helst anställningsförhållande gentemot kommunen. Drygt 95 procent av de sysselsatta uppbär förtidspension, resterande uppbär försörjningsstöd. Verksamheten legaliseras med stöd av 1970 års lag om vissa kommunala befogenheter och åtgärderna i projekten av socialtjänstlagen.

Kommunens påståenden att den aktuella verksamheten inte påverkar konkurrensen tillbakavisas av såväl cykel- och sporthandlarnas branschförening som berörda cykelhandlare.

### Gällande rätt

I detta ärende aktualiseras frågan huruvida den av Ängelholms kommun bedrivna verksamheten med försäljning av tjänster på den allmänna marknaden för cykelreparationer

<sup>1[1]</sup> Skrivelse den 24 juni 1998 från socialchefen i Ängelholms kommun till Cykel- och sporthandlarnas Riksförbund.

<sup>2[2]</sup> Skrivelse den 21 september 1998 från arbetsmarknadssekreteraren i Ängelholms kommun till Rådet för konkurrens på lika villkor (rådets Dnr. 30/98).

<sup>3[3]</sup> Tjänsteutlåtande den 19 oktober 1998 från socialchefen i Ängelholm till socialnämndens arbetsutskott

<sup>4[4]</sup> Skrivelse den 12 mars 1999 från socialchefen i Ängelholms kommun till Konkurrenskommissionen

m.m. överensstämmer med vad kommunen enligt lag kan ägna sig åt samt huruvida verksamheten riskerar att snedvrیدا konkurrensen.

Ramarna för vad kommunerna får ägna sig åt, den s.k. kommunala kompetensen, regleras genom kommunernas allmänna befogenhet, den sk. *allmänna kompetensen*, enligt kommunallagen (1991:900) eller genom speciella kompetensutvidgande lagar i olika angelägenheter, den sk. *speciella kompetensen*.

Inom ramarna för den allmänna kompetensen får kommunerna enligt 2 kap. 1 § kommunallagen ta hand om enbart sådana angelägenheter som är av allmänt intresse och som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Enligt 2 kap. 7 § samma lag får näringsverksamhet bedrivas av kommunen enbart om den går ut på att tillhandahålla *allmännyttiga anläggningar eller tjänster* åt de egna kommunmedlemmarna och drivs utan vinstsyfte.

Stadgandena ger därmed uttryck för ett *förbud mot spekulativ kommunal näringsverksamhet*. Förbudet motiveras bl.a. av att en kommunal förvaltning är något principiellt åtskild från den verksamhet som drivs av näringslivet och kan med viss förenkling sägas innebära att kommun (och landstingskommun) inte utan speciellt, tungt vägande skäl får gå in på verksamhetsområden som traditionellt hävdas av det privata näringslivet<sup>[5]</sup>.

Enligt 21 § första stycket socialtjänstlagen (1980:620) har kommunerna ett allmänt ansvar för att människor, som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter *betydande svårigheter i sin livsföring, får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra*.. Kommunerna skall särskilt medverka bl.a. till *att den enskilde får en meningsfull sysselsättning* (samma lagrum, andra stycket). Detta kan ske genom bl.a. inventering av arbetsplatser, kontaktförmedling mellan funktionshindrade och arbetsförmedlingen eller genom särskilt anordnade sysselsättningsverksamheter. I många kommuner bedrivs inom socialtjänstens ram sysselsättningsverksamhet för personer med funktionshinder (se prop. 1992/93:159 sid 89).

Enligt lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade får kommunerna driva *affärsverksamhet* i syfte att *bereda arbetsanställning* åt handikappade, i den mån handikappade inom kommunen icke i tillräcklig omfattning kan beredas lämpliga anställningar på annat sätt samt under förutsättning att (1) verksamheten är anordnad så att den är särskilt lämpad för sysselsättning av handikappade, (2) *anställning i verksamheten* sker efter anvisning av den offentliga arbetsförmedlingen eller, efter dennas medgivande, av kommunens socialvårdsorgan.

Enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, har kommunerna och landstingen skyldighet att anordna särskilda insatser för personer med utvecklingsstörningar, betydande och bestående begåvningsmässiga funktionshinder, hjärnsador, eller andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande och orsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Sådana särskilda insatser kan enligt lagens 9 § första stycket punkt 10, bestå av *daglig verksamhet* för personer i yrkesverksam ålder *som saknar förvärvsarbete* och inte utbildar sig. Av lagens förarbeten, prop. 1992/93:159 sid 88-90 framgår att denna i angivna avseenden ersätter den tidigare omsorgslagens (1985:568) bestämmelser om daglig verksamhet för handikappade. I propositionens allmänna del uttalar föredragande departementschefen att den dagliga verksamheten till sitt innehåll bör kunna rymma *”såväl aktiviteter med habiliterande inriktning som mer produktionsinriktade uppgifter”* (sid 90, tredje stycket). Föredragande departementschefen uttalar vidare att *”[d]et bör understrykas att daglig verksamhet inte skall uppfattas som en anställningsform. Det är inte fråga om ett avlönat arbete och syftet är inte heller att producera varor eller tjänster. Däremot kan verksamheten med fördel utformas så*

---

<sup>[5]</sup> Se Lindquist, Kommunala befogenheter, Publica, fjärde upplagan 1993, sid. 59.

*att den bidrar till att öka personens förutsättningar att senare få anställning i arbetslivet". Någon möjlighet för kommunerna eller landstinget att inom ramarna för den dagliga verksamheten bedriva affärsverksamhet ges inte i 1993 års lag.*

### Yttrande

Ängelholms kommun har beretts tillfälle att yttra sig över en promemoria med en preliminär bedömning som upprättats i ärendet, utan att inom föreskriven tid inkomma med något svar<sup>6[6]</sup>.

### Bedömning

Konkurrenskommissionen är en privat expertgrupp som uppmärksammar och motverkar fall där offentliga organ genom överträdelse av lag, genom subventioner eller genom att blanda samman myndighetsutövning med annan verksamhet snedvrider konkurrensen.

I det aktuella ärendet bedriver Ängelholms kommun försäljning av tjänster på den allmänna marknaden för cykelreparationer m.m. som med bl.a. subventionerade priser konkurrerar med det privata näringslivet. Till stöd för verksamheten har Ängelholms kommun anfört att den sker för att erbjuda terapi åt personer vars handikapp medför att de inte kan utföra ett normalt arbete. Kommunen har i dessa sammanhang åberopat 1970 års lag om vissa befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade samt socialtjänstlagen. Av kommunens yttranden framgår att det är personer med sociala handikapp, missbruksrelaterade problem o dyl. som sysselsätts i den aktuella verksamheten. Samtliga uppbär förtidspension eller annat stöd för sin försörjning och är inte anställda av kommunen.

Det torde enligt gällande praxis inte vara någon angelägenhet för kommunerna enligt den *allmänna kommunala kompetensen* att bedriva tillhandahålla allmänheten tjänster för reparationer eller försäljning av cyklar.

Enligt särskild kompetensutvidgande lagstiftning får kommunerna emellertid bedriva viss verksamhet för handikappade. En kommun får inom ramarna för den s.k. särskilda kompetensen enligt socialtjänstlagen samt enligt 1970 och 1993 års lagar, bedriva verksamhet för att bereda anställning eller annan sysselsättning för vissa handikappade.

I socialtjänstlagen anges en allmän målsättning att kommunerna skall kunna bereda handikappade och andra svaga grupper möjlighet till meningsfull sysselsättning. Lagen innehåller däremot inga detaljbestämmelser eller kompetensutvidgande föreskrifter om hur verksamheten skall bedrivas. Detta har istället överlämnats till annan lagstiftning att reglera.

Enligt 1970 års lag om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade får viss affärsverksamhet bedrivas av en kommun för att bereda handikappade *anställning inom kommunen*. I det aktuella fallet är emellertid inte fråga om några anställningsförhållanden mellan kommunen och de handikappade, varför lagen således inte synes vara tillämplig. Det torde enligt tillgängliga uppgifter inte heller föreligga sådana ekonomiska rutiner för verksamheten att denna kan betecknas som affärsmässig. Några kostnader för löner och motsvarande föreligger inte och de framställda varorna och tjänsterna säljs enligt uppgift utan ”vinstgivande påslag..”.

Enligt 1993 års lag om stöd och service till vissa funktionshindrade får kommunerna anordna eller understödja sysselsättning för vissa handikappade. Sådan sysselsättning kan omfatta såväl aktiviteter med habiliterande inriktning som mer produktionsinriktade uppgifter. Inför 1993 års lag har lagstiftaren emellertid betonat att den dagliga verksamheten (till skillnad från sådan verksamhet som anordnas med stöd av 1970 års lag) inte skall utgöra anställning och att syftet med sysselsättningen inte heller skall vara att producera varor eller tjänster. Någon utvidgning av den kommunala kompetensen som gör det möjligt att direkt

---

<sup>6[6]</sup> Kanslichefen i Ängelholms kommun har genom en skrivelse till Konkurrenskommissionen (emellertid inte undertecknad av honom) påpekat att skriften från kommissionen med möjlighet för kommunen att yttra sig inte var underskriven och att den vidare handläggningen av ärendet inom kommunen fordrar undertecknad skrift.

utbjuda de handikappades tjänster eller producerade varor till allmänheten har således inte skett genom införandet av 1993 års lag. Det kan vidare ifrågasättas om lagen omfattar sådana personer som är aktuella för den i ärendet aktuella typen av åtgärder. Lagen har heller inte åberopats av kommunen till stöd för verksamheten.

Konkurrenskommissionen bedömer att Ängelholms kommuns aktuella verksamhet med försäljning av varor och tjänster till allmänheten därmed är oförenlig med gällande lag. Med hänsyn till verksamhetens omfattning synes den vidare vara ägnad att snedvrída den lokala konkurrensen på marknaden för reparationer och försäljning av (begagnade) cyklar. Kommissionen uppmanar därför kommunen att omgående upphöra med den aktuella affärsverksamheten.

---