

Finansdepartementet  
Avdelningen för offentlig förvaltning  
Kommunenheten  
103 33 Stockholm

Stockholm

Vår referens

Dnr

2018-01-04

Ulrica Dyrke

Fi2017/03967/K

## Remissyttrande – En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77)

Företagarna har fått rubricerat delbetänkande från Kommunutredningen på remiss och vill härmed lämna följande synpunkter.

### **Övergripande kommentarer**

Utredningens förslag om lagstadgad interkommunal avtalssamverkan och generellt undantag från lokaliseringsprincipen i kommunallagen för kommuner och landsting är mycket långtgående och skulle riskera att hämma såväl utvecklingskraft i offentlig verksamhet som näringslivsklimat. Företagarna avstyrker förslaget.

Företagarna kan konstatera att den Kommunala kompetensutredningen hade liknande frågeställningar på sitt bord år 2007. Den utredningen avstod dock från att lägga fram förslag om en generell regel om interkommunala avtal eftersom utredningen bedömde att en sådan åtgärd skulle få alltför stora principiella konsekvenser för den kommunala befogenheten och även skulle få effekter för konkurrensen mellan kommunala och andra aktörer.

Företagarna anser att en motsvarande bedömning måste göras även i dagsläget. De behov som kan visa sig finnas av samverkan på kommunal nivå kan och bör lösas på annat sätt. De konkurrensbegränsande effekter som annars riskerar uppstå på marknaden måste beaktas.

### **Om undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal avtalssamverkan**

Utredningen föreslår ett generellt undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip för att kommuner och landsting ska kunna utföra uppgifter åt andra kommuner och landsting. Genom ett sådant avtal kommer alltså en kommun eller ett landsting kunna utföra uppgifter åt annan kommun eller landsting, utan hinder av vad som anges i 2 kap 1 § kommunallagen om krav på att kommunens verksamhet ska ha anknytning till dess område eller medlemmar.

Företagarna konstaterar att utredningens förslag utgör en mycket långtgående åtgärd och vill tydligt avstyrka förslaget. En sådan reform skulle riskera att få mycket kännbara effekter för privata företag och konkurrensförhållanden på marknaden. Många små företag upplever problem med konkurrens från kommunal sektor (se Företagarnas rapport "Osund konkurrens – fortfarande ett problem för små företag"<sup>1</sup>). Utredningens förslag som innebär att kommuner<sup>2</sup> skulle kunna gå bortom sitt eget geografiska område och erbjuda olika tjänster till andra kommuner skulle riskera att påtagligt förvärra situationen.

De möjligheter till rättslig prövning som står till buds är, i motsats till vad utredningen tycks anse, ytterst begränsade. De möjligheter till laglighetsprövning som finns för kommunmedlemmar är ett snävt nålsöga som endast tillåter prövning av faktiska kommunala beslut och dessutom inom tre veckors tidsfrist. Vidare har ärenden avseende konkurrenslagens bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS) visat sig vara ytterst tids- och resurskrävande, inte minst för att uppfylla beviskrav. Endast enstaka, principiella ärenden har förutsättningar att drivas den vägen. Ett borttagande av lokaliseringsprincipen kommer att ytterligare förstärka konkurrensproblematiken samtidigt som möjligheterna att rättsligt ingripa mot olika former av kommunal försäljningsverksamhet ytterligare urholkas.

Företagarna vill varna för att företag i praktiken riskerar att hamna i rättslösa situationer om förslaget att ta bort lokaliseringsprincipen för intrakommunal avtalssamverkan genomförs.

### ***Samverkansmöjligheter finns redan idag***

Företagarna vill betona att det redan idag finns möjligheter till samverkan mellan kommuner. Sådan samverkan kan ske i form av gemensam nämnd eller kommunalförbund. Kommunerna har möjlighet att överlåta sina uppgifter till sådana organ och detta gäller i princip alla områden där kommunerna har ett gemensamt allmänt intresse. Utöver detta finns möjlighet för kommunerna att bedriva verksamhet gemensamt inom ramen för gemensamägda bolag.

Dessa samverkansformer används idag för att hantera olika typer av interkommunala samarbetsbehov. Företagarna anser att utredningen inte på ett tillfredsställande sätt har visat varför de befintliga samverkansformerna inte skulle vara tillräckliga för att lösa de kommunala behoven.

Enligt Företagarna finns anledning att hålla fast vid en ordning där kommunal skattefinansierad verksamhet bedrivs i förvaltningsform eller genom de redan befintliga kommunala samverkansformerna. Vi kan inte se några bärande skäl för att även införa möjligheter till kommunal samverkan genom avtal.

### ***Om kommunal avtalssamverkan avseende myndighetsutövning***

Utredningen identifierar myndighetsutövning som ett område där det föreligger behov av ökad kommunal avtalssamverkan. I detta avseende ser Företagarna i sig inga principiella problem. Myndighetsutövning får inte överlämnas åt näringslivet utan särskilt lagstöd och ökad kommunal samverkan begränsar således i sig inte konkurrenssituationen på den öppna marknaden.

<sup>1</sup> Företagarnas rapport "Osund konkurrens – fortfarande ett problem för små företag" (2013)

<sup>2</sup> Med "kommuner" avses i detta yttrande både kommuner och landsting

Företagarna finner att de ovan nämnda, redan befintliga, kommunala samarbetsmöjligheterna på ett ändamålsenligt sätt kan användas i fråga om myndighetsutövning.

För att tillmötesgå de ytterligare behov som, i synnerhet hos små kommuner, kan finnas av interkommunala samarbeten i fråga om myndighetsutövning förordar Företagarna utredningens förslag i kap 7.2 om att s.k. "extern delegering" införs i fråga om sådana uppgifter. Detta skulle ge möjlighet för en kommun att överenskomma med annan kommun om att uppdra åt en anställd i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller viss grupp av ärenden. En sådan möjlighet skulle kunna vara till hjälp för de kommuner som inte själva har tillräckliga resurser att utföra myndighetsutövning.

Företagarna vill i sammanhanget uppmärksamma vikten av att sådant samarbete begränsas till vad som faktiskt kan anses utgöra myndighetsutövning. För att undvika missförstånd och alltför vidsträckta tolkningar bör begreppet myndighetsutövning förtydligas inom ramen för den fortsatta beredningsprocessen av förslaget.

### ***Om kommunal avtalssamverkan avseende IT, digitalisering, administration m.m.***

De övriga områden där utredningen har uppfattat att det föreligger behov av ökad kommunal avtalssamverkan är särskilt specialisttjänster inom IT och digitalisering samt administration. Företagarna motsätter sig att reglering om interkommunal avtalssamverkan för sådana typer av tjänster införs utifrån utredningens förslag.

Företagarna finner att utredningens resonemang i fråga om de kommunala behoven i detta avseende inte är övertygande och inte kan ligga till grund för lagstiftning.

Företagarna vill understryka att detta är tjänster som naturligen tillhandahålls av näringslivet. Att öppna upp för att kommuner och landsting genom avtal ska kunna erbjuda varandra tjänster inom dessa områden ser Företagarna mycket allvarligt på. En sådan utveckling riskerar att hämma företagandet inom berörda sektorer och skapa konkurrenssnedvridningar.

Kommuner och landsting som inte själva besitter tillräcklig kompetens har därmed möjlighet att köpa in dessa tjänster från företagen på marknaden. Det finns ett tydligt värde för kommuner och landsting att ta tillvara på den expertis som finns hos privata företag med specialistkunskap inom dessa områden, eftersom detta bidrar till effektivisering och utveckling av berörda offentliga verksamheter. Åtgärder som ökar möjligheten för kommuner och landsting att samarbeta och i stället köpa tjänster av varandra riskerar att minska såväl utvecklingskraften i de offentliga verksamheterna liksom de privata företagens affärsmöjligheter. Dessa konsekvenser måste tydligt lyftas och beaktas.

### ***Om offentlig upphandling***

Som utredningen konstaterar omfattas avtal om samverkan mellan kommuner normalt sett av upphandlingsreglerna. Vissa möjligheter till avtalssamverkan finns enligt det s.k. Hamburgundantaget (jfr. 3 kap 17-18 §§ LOU). Det måste dock understrykas att det härvid handlar om begränsade undantagsfall. En central förutsättning är att samverkan måste syfta till att uppnå gemensamma mål av allmänintresse. Om så inte är fallet kvarstår annonseringsskyldigheten m.m. som följer av upphandlingsregelverket. Som utredningen framhåller är det en komplicerad bedömning att avgöra om det i det enskilda fallet föreligger skyldighet att annonsera. Företagarna vill understryka risken för rättsosäkerhet och spretig tillämpning i detta avseende.

Utredningen anför att syftet med förslaget inte är att kommuner ska kunna delta med anbud i upphandlingar. Företagarna ställer sig fullt ut bakom detta och vi vill understryka vikten av att denna viktiga förutsättning tydligt klargöras. Det måste uppmärksammas att det redan idag finns uppenbara problem med att det kommer in få anbud i de offentliga upphandlingarna. Det genomsnittliga antalet anbud i upphandlingarna har sjunkit till 4,3 och medianen ligger på endast två anbud per upphandling. Detta är en oroväckande trend som måste motarbetas för att skapa förutsättningar för konkurrens och goda inköp för skattepengarna. Det behöver därför i lagtext tydligt klargöras att de eventuella nya regler som följer av utredningens förslag inte innebär möjlighet för kommuner och landsting att börja lägga anbud i varandras upphandlingar. Annars finns uppenbar risk för att ännu fler företag kommer att tappa intresset och avstå från att delta i offentlig upphandling.

#### **Angående att styrelsen ska ha uppsikt över avtalssamverkan**

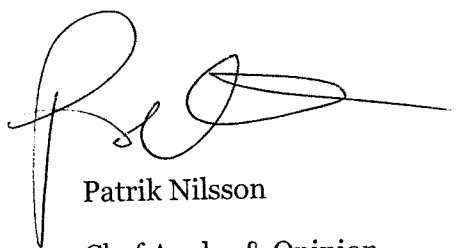
Utredningen föreslår (kap 7.4) att det i kommunallagen ska förtydligas att styrelsen ska utöva uppsikt över och rapportera till fullmäktige vilken avtalssamverkan kommunen eller landstinget ingår i.

Företagarna ser positivt på detta förslag. För det fall att lagstiftningsarbetet genomförs anser vi att en sådan bestämmelse bör införas.

#### **Angående konsekvensanalysen**

Företagarna anser att utredningens konsekvensanalys inte tillräckligt fångar upp de negativa effekter och aspekter av förslaget som beskrivits i detta yttrande.

Företagarna



Patrik Nilsson

Chef Analys & Opinion



Ulrica Dyrke

Konkurrens- och upphandlingsexpert