



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 33

DOM
2018-05-04
Meddelad i Stockholm

Mål nr
8558-17

KLAGANDE

1. Ann-Christin Furustrand, 570618-2481
Fritjof Thuns Väg 11 Lgh 1002
184 31 Åkersberga

2. Leif Petersson, 430610-5513
Sörgårdsvägen 6
184 35 Åkersberga



MOTPART

Österåkers kommun
184 86 Åkersberga

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktige i Österåkers kommuns beslut 2017-03-13, KF § 2:8

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

DET ÖVERKLAGADE BESLUTET

Kommunfullmäktige i Österåkers kommun (kommunen) beslutade den 13 mars 2017 att i enlighet med förvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 31 januari 2017, dnr KS 2016/0087, anta ägardirektiv för bolagen inom kommunens fastighetskoncern, Armadakoncernen, samt att upphäva de därtills gällande ägardirektiven.

I tjänsteutlåtandet föreslogs bl.a. följande lydelse:

Punkt 4. Avyttring av fastigheter: För att stärka koncernens soliditet ska fastigheter som ligger utanför koncernens ändamål med bolagens verksamhet avyttras på marknadsmässiga grunder under 2017 och 2018. Därutöver ska ytterligare fastighetsförsäljningar ske för att finansiera koncernens investeringar. Härigenom ska koncernens soliditet öka och belåning minska.

Punkt 7. Samarbete mellan kommunen och bolagen: Armadakoncernen åläggs att ta det fulla fastighetsansvaret för de lokaler som Österåkers kommun hyr. Det innebär att Armadabolagen ansvarar för drift och skötsel av samtlig fast installerad utrustning som är relaterad till verksamhetens ändamål såsom t.ex. ribbstolar i gymnastiksal, utrustning på skolgårdar, kylanläggningar vid idrottsanläggningar osv. För att effektivisera arbetet med upphandlingar ska Armadabolagens upphandlingar mot ersättning skötas av Österåkers kommuns upphandlingsenhet. I samarbete med kommunen ska Armadakoncernens bolagsstruktur ses över under 2017 för att koncernen ska bli mer transparent. I detta arbete ska särskild hänsyn tas till att samtliga fastigheter som kommunen hyr ska ligga i Armada Kommunfastigheter AB samt till att minska antalet bolag inom Armadakoncernen.

Punkt 8. Revision: Lekmannarevisorer utses av kommunfullmäktige. Årsstämman utser därutöver enligt aktiebolagslagen minst en revisor. Österåkers kommunkoncern har för avsikt att ha samma revisor/revisionsbolag i hela koncernen.

Punkt 10. Kommunfullmäktiges informations- och yttranderätt: Om kommunfullmäktige så begär ska ett informationsmöte ordnas i anslutning till sammanträde i kommunfullmäktige.

Kommunfullmäktiges yttrande ska inhämtas innan bolagen fattar beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, t.ex.

- mål och riktlinjer för verksamheten,
- viktiga ekonomiska frågor.

Det åligger bolagen att säkerställa vad kommunen, genom kommunstyrelsens arbetsutskott, anser vara av principiell beskaffenhet samt att redovisa detta i enlighet med vad som avses i punkt 6.

Kommunfullmäktiges godkännande ska inhämtas i frågor som avser bilda, köpa eller sälja bolag eller andelar i bolag, köp och försäljning av fastigheter.

Kommunstyrelsen får i egenskap av företrädare för ägaren – kommunfullmäktige – och under förutsättning att beslutet inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, besluta om godkännande av

- försäljning av egendom vars värde överstiger 30 000 000 kr
- försäljning eller bildande av bolag inom koncernen
- upptagande av nytt lån överstigande 30 000 000 kr
- beslut om investeringar överstigande 30 000 000 kr
- andra viktiga ekonomiska frågor.

Punkt 11. Direktivrätt: Armadakoncernen ska följa de direktiv som

utfärdas av kommunfullmäktige i Österåkers kommun.

YRKANDEN M.M.

Ann-Christin Furustrand och Leif Petersson (klagandena) överklagar beslutet och yrkar att det upphävs. Klagandena anför bl.a. följande.

Ägardirektivens punkt 10 strider mot 3 kap. 16–18 a §§ kommunallagen, som har tillkommit för att kommunfullmäktiges ledamöter ska ha insyn i de kommunala bolagens verksamhet. Kommunfullmäktige ska ha insyn i verksamheten och har rätt att utse styrelseledamöter och lekmannarevisorer samt att utfärda ägardirektiv. Kommunstyrelsens uppsikt över kommunala bolag är begränsad till att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att kommunfullmäktige ingriper i sin egenskap av högsta beslutande organ. Genom de beslutade ägardirektiven får kommunstyrelsen total makt över investeringar, upptagande av lån och andra viktiga ekonomiska frågor, mål och riktlinjer för verksamheten m.m., vilket innebär att kommunfullmäktige berövas insyn i bolagen. Vad som anges i ägardirektiven om kommunstyrelsens befogenhet att godkänna försäljning av egendom vars värde överstiger 30 000 000 kr samt om bildande av bolag inom koncernen innebär en otydlighet som kan innebära att kommunfullmäktige undanhålls möjlighet till godkännande av dessa principiellt viktiga frågor. Skrivningarna står i konflikt med skrivningen angående kommunfullmäktiges godkännande. Skrivningen i punkt 11 som säger att Armadakoncernen ska följa de direktiv som utfärdas av kommunfullmäktige bör kompletteras med skrivningen ”såvitt det inte strider mot för bolaget gällande lagstiftning”.

Ägardirektiv är inte en rekommendation, utan en regelsamling som styrelseledamöterna ska följa. I ägardirektiven finns skrivningar som ”tar över” styrelsens och verkställande direktörens beslutanderätt enligt

aktiebolagslagen. Kommunallagen ger inte stöd för detta. Styrelseledamöter i aktiebolag har ett personligt ansvar för de beslut som fattas i bolagens styrelser och ett vårdnadsansvar. De tvingande bestämmelserna i ägardirektivens punkt 4 angående tidpunkt för försäljning och kravet på avyttring av fastigheter kan innebära att styrelsen inte har möjlighet att uppfylla aktiebolagslagens krav på styrelser och dess vårdnadsansvar enligt gällande lagstiftning. Detta gäller även kravet i ägardirektivens punkt 7 där bolagens upphandling ska skötas mot ersättning av kommunens upphandlingsenhet, vilket innebär att styrelsen fräntas insynsmöjlighet och beslutanderätt.

Man kan inte genom ägardirektiv ålägga en bolagsstyrelse att in house-upphandling ska ske. I ägardirektivens punkt 8 anges att Österåkers kommunkoncern har för avsikt att ha samma revisor/revisionsbolag i hela koncernen. Revisor ska emellertid upphandlas och kan inte överlåtas genom ägardirektiv. Denna punkt strider mot LOU.

Kommunen bestrider bifall till överklagandet och anser att det ska avslås. Kommunen anför bl.a. följande.

Det överklagade beslutet har tillkommit i laga ordning och ägardirektiven är en angelägenhet för kommunen. Bestämmelserna strider inte mot lag i något hänseende. Kommunen har lämnat över vården av vissa kommunala angelägenheter till bolagen inom Armadakoncernen och genom ägardirektiven kan kommunfullmäktige styra bolaget i den riktning som politiken önskar. Kommunstyrelsens roll är att ha uppsikt över att bolaget tar sitt ansvar. Samtliga styrelseledamöter och den verkställande direktören är bibehållna sina skyldigheter och sitt ansvar enligt aktiebolagslagen. Dessa skyldigheter är oberoende av om ägardirektiv utfärdas. Trots att varken kommunallagen eller aktiebolagslagen har bestämmelser om ägardirektiv så är detta ett redskap som ofta används för att tydliggöra företagets syfte och ändamål samt ägarens förväntningar på bolaget och möjligheten till insyn i

verksamheten. Det finns inte några skrivningar i ägardirektiven som ”tar över” styrelseledamöternas ansvar och verkställande direktörens beslutanderätt enligt aktiebolagslagen.

Klagandena har inte tidigare angripit punkt 4 i ägardirektivet. Enligt 10 kap. 10 § KL får inte klagandena anföra nya omständigheter till grund för sin klagan efter klagotidens utgång. I sak är bestämmelsen i punkt 4 ett konkretiserat direktiv angående hur ägaren vill att koncernen ska agera för att öka sin soliditet och minska belåningen. Bestämmelsen utgör normal ägarstyrning och överensstämmer med punkt 11. Bestämmelsen överensstämmer även med aktiebolagslagen och inskränker inte styrelsens skyldighet att tillvarata koncernens intressen. Bolagsstämman är bolagens högsta beslutande organ och antar kommunfullmäktiges ägardirektiv vilka därmed blir styrande för koncernens verksamhet och styrelsens uppgifter helt i enlighet med aktiebolagens bestämmelser.

Ägardirektivets skrivningar i punkt 7 angående effektivisering av koncernens upphandlingar strider inte mot lag och innebär inte någon inskränkning av styrelseledamöternas ansvar för bolagens verksamhet. Armadakoncernens situation omfattas av undantagsbestämmelserna i 3 kap. 12–16 §§ LOU om möjlighet att handla varor och tjänster av varandra utan att tillämpa LOU. Dessutom kan samordnade upphandlingar ske i många fall där både kommunen och något av bolagen inom koncernen står som beställare i förfrågningsunderlaget, men där upphandlingsenheten svarar för kompetensen. Upphandlingsenheten kan även bistå bolagen på andra sätt och debiterar då enligt självkostnadsprincipen vilket innebär att gränsen för rätten till direktupphandling inte överskrids. Kommunen och dess bolag kan således hjälpas åt utan att konkurrensutsättning behöver ske vid upphandling. LOU hindrar inte heller att kommunen och dess bolag samordnar sina upphandlingar av revisorer.

I punkt 10 i ägardirektiven anges mycket tydligt att kommunfullmäktiges yttrande ska inhämtas innan bolaget fattar beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Motsvarande bestämmelse finns även angiven i bolagens bolagsordningar. Vad gäller kommunstyrelsens beslutanderätt angående försäljning av egendom över 30 000 000 kr så anges även där mycket tydligt att detta endast gäller om beslutet inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Det som anges som kommunstyrelsens beslutanderätt är uppställt för att utgöra en gräns för vad bolagen själva får besluta om utan att gå vidare till kommunstyrelsen i frågan.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

Överklagandet ska prövas i den för laglighetsprövning bestämda ordningen. Kommunallagen (1991:900) har den 1 januari 2018 upphört att gälla. Enligt övergångsbestämmelserna till den nya kommunallagen (2017:725) gäller dock den upphävda kommunallagen fortfarande för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet. I nu aktuellt mål ska följaktligen den numera upphävda kommunallagen tillämpas.

Varje medlem av en kommun har enligt 10 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), KL, rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad.

Enligt 10 kap. 8 § KL ska ett överklagat beslut upphävas om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen,
3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe.

Vid laglighetsprövning gäller att klaganden har bevisbördan för att det finns omständigheter som innebär att ett kommunalt beslut ska upphävas på någon av de grunder som anges i 10 kap. 8 § KL. Vidare avser en laglighetsprövning inte beslutets lämplighet eller skälighet och invändningar avseende detta kan därför inte prövas av förvaltningsrätten.

I 10 kap. 10 § KL anges att andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång inte får beaktas vid prövningen av överklagandet.

Kommunen har med åberopande av 10 kap. 10 § KL anfört att delar av det som klagandena anfört inte kan beaktas. Av 10 kap. 6 § KL framgår att överklagandetiden är tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats och att anslaget om protokollsjusteringen måste vara uppsatt på anslagstavlan under hela klagotiden för att tiden ska löpa ut. Förvaltningsrätten konstaterar att kommunens anslag inte varit uppsatt under hela klagotiden. Samtliga omständigheter som klagandena åberopat kan därmed beaktas utan hinder av om vissa omständigheter åberopats efter klagotidens utgång.

Förvaltningsrättens bedömning

Har kommunstyrelsen genom ägardirektiven fått för stora befogenheter i förhållande till kommunfullmäktige?

Klagandena har gjort gällande att kommunstyrelsen genom ägardirektivens punkt 10 får för stora befogenheter i förhållande till kommunfullmäktige. Vidare har de anfört att kommunfullmäktiges ledamöter därmed berövas den insyn som de har rätt till och att skrivningen innebär en otydlighet som kan innebära att kommunfullmäktige undanhålls möjlighet till godkännande av dessa principiellt viktiga frågor.

Av 3 kap. 9 § första stycket KL framgår att kommunfullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen, bl.a. ärenden som gäller mål och riktlinjer för verksamheten samt viktiga ekonomiska frågor.

Kommuner får enligt 3 kap. 16 § KL under vissa förutsättningar och efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ. Om en kommun lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag ska fullmäktige enligt 17 § samma kapitel

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen,
3. utse samtliga styrelseledamöter,
4. se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas,
5. utse minst en lekmannarevisor, och
6. se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.

Enligt ägardirektivens punkt 10 ska kommunfullmäktiges yttrande hämtas in innan bolagen fattar beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Bolagen ska säkerställa vad kommunen anser vara av principiell beskaffenhet och redovisa det. Vidare gäller att fullmäktiges godkännande ska hämtas in i frågor som avser att bilda, köpa eller sälja bolag eller andelar i bolag, köp och försäljning av fastigheter.

Enligt ägardirektivens punkt 10 får kommunstyrelsen visserligen besluta om godkännande av vissa viktiga ekonomiska frågor, men endast under förutsättning att beslutet inte är av principiell beskaffenhet eller annars av

större vikt. Förvaltningsrätten anser därför att ägardirektivens bestämmelser om kommunstyrelsens beslutanderätt inte strider mot 3 kap. 9 § KL. Enligt förvaltningsrättens mening innebär det som klagandena har anfört inte heller att kommunfullmäktiges ledamöter berövas den insyn som de har rätt till eller att ägardirektiven i övrigt strider mot 3 kap. 16–18 a §§ KL.

Strider ägardirektiven mot aktiebolagslagen?

Klagandena har vidare anfört att ägardirektiven innehåller skrivningar som ”tar över” styrelsens och verkställande direktörens beslutanderätt enligt aktiebolagslagen och att styrelsen därmed riskerar att inte kunna uppfylla aktiebolagslagens krav och fråntas insynsmöjlighet och beslutanderätt i vissa frågor. I denna del har klagandena hänvisat till ägardirektivens punkt 4 och 7.

Kommunen har anfört att bolagsstämman antar kommunfullmäktiges ägardirektiv, vilka därmed blir styrande för koncernens verksamhet och styrelsens uppgifter helt i enlighet med aktiebolagens bestämmelser.

Kommunalt ägda bolag omfattas av aktiebolagslagen (2005:551). Där finns bestämmelser om vilka organ som fattar beslut i ett aktiebolag. Detta innebär emellertid inte att KL:s regler sätts ur spel.

Enligt 3 kap. 17 § 4 KL gäller, som redan har nämnts, att fullmäktige ska se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. Ett syfte med denna paragraf är att säkra kommunfullmäktiges kontroll över de kommunalt helägda bolagen så att de i allt väsentligt uppfyller sitt i bolagsordningen beskrivna ändamål och håller sin verksamhet inom ramen för de uppdrag som kommunen har lämnat dem.

Det står fullmäktige fritt att välja lämplig metod för att tillförsäkra sig rätten att uttala sig i en fråga innan bolaget fattar sitt beslut. Ett ställningstagande från kommunfullmäktige blir inte bindande för bolagsstyrelsen. Om bolagsstyrelsen skulle fatta ett beslut som strider mot fullmäktiges ställningstagande kan den rättsliga påföljden bli att fullmäktige låter entlediga styrelsen. Dock ligger det beslut som bolaget har fattat fast även om styrelsen skulle entledigas (se prop. 2001/02:80 s. 76 och 137).

Enligt förvaltningsrättens mening innebär det som klagandena anfört inte att det överklagade beslutet strider mot aktiebolagslagen.

Övrigt

Inte heller i övrigt anser förvaltningsrätten att vad klagandena anfört innebär att beslutet ska upphävas på någon av de grunder som anges i 10 kap. 8 § KL. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (DV 3109/1A).



Ulrika Kullman

Rådman

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Patrik Tibbling och Rutger Öijerholm deltagit.

Lars Bålman har föredragit målet.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm.

Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.

För att kammarrätten ska kunna ta upp Ert överklagande måste Er skrivelse ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då Ni fick del av domen/beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Om sista dagen för överklagande infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att besvärshandlingen kommer in nästa vardag.

Om klaganden är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet alltid ha kommit in inom tre veckor från den dag beslut meddelades.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättsstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.
2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.