

## Tjänsteutlåtande

Kommunkansliet

Till Kommunstyrelsen

Datum 2017-05-08

Dnr KS 2017/0150

### Yttrande till Förvaltningsrätten i Stockholm, i mål nr 8558-17, angående laglighetsprövning enligt kommunallagen avseende beslut om nya ägardirektiv för Armadakoncernen

#### Sammanfattning

Österåkers Kommunfullmäktige fattade 2017-03-13 beslut om att anta ägardirektiv för bolagen inom Armadakoncernen samt upphävande av de dittills gällande generella ägardirektiven för nämnda bolag, KF § 2:8, Dnr. KS 2016/0087.

Kommunfullmäktiges beslut i nämnda ärende har därefter överklagats till Förvaltningsrätten i Stockholm, som förelagt Kommunen att inkomma med yttrande, senast 2017-06-01 (Bilaga 1).

#### Beslutsförslag

##### Kommunstyrelsen beslutar

1. Till Förvaltningsrätten i Stockholm, i mål nr 8558-17, överlämna yttrande i enlighet med förvaltningens tjänsteutlåtande inklusive bilaga 1, daterat 2017-05-08, innebärande att Österåkers kommun bestrider överklagandet och hemställer att det avslås.
2. Omedelbart justera protokollet avseende beslut om yttrande till Förvaltningsrätten i Stockholm, i mål nr 8558-17, angående laglighetsprövning enligt kommunallagen.

#### Bakgrund

Österåkers Kommunfullmäktige fattade 2017-03-13 beslut om att anta ägardirektiv för bolagen inom Armadakoncernen samt upphävande av de dittills gällande generella ägardirektiven för nämnda bolag, KF § 2:8, Dnr. KS 2016/0087.

Kommunfullmäktiges beslut i nämnda ärende har därefter överklagats till Förvaltningsrätten i Stockholm (Bilaga 2), som förelagt Kommunen att inkomma med yttrande, senast 2017-06-01.

Klagandena yrkar att kommunfullmäktiges beslut ska upphävas och till grund för överklagandena anförs huvudsakligen följande.

1. Ägardirektiven punkt 10 strider mot kommunallagens 3 kap 16-18 §§ eftersom kommunstyrelsen genom förslaget får total makt över investeringar, upptagande av lån och andra viktiga ekonomiska frågor, mål och riktlinjer för verksamheten m.m. och kommunfullmäktiges ledamöter berövas den insyn som de har rätt till enligt kommunallagen.
2. I ägardirektivets punkt 7 anges att Armadabolagens upphandlingar mot ersättning ska skötas av Österåkers kommuns upphandlingsenhet. Kommunen är ägare till koncernen men inte ett

## Tjänsteutlåtande

moderbolag och om bolagen vill att annan sköter deras upphandlingar måste tjänsten upphandlas enligt LOU.

3. I ägardirektiven punkt 8 anges att Österåkers kommunkoncern har för avsikt att ha samma revisor/revisionsbolag i hela koncernen. Revisor ska upphandlas och kan inte överlätas genom ägardirektiv. Bestämmelsen strider mot LOU.
4. I ägardirektiven finns skrivningar som ”tar över” styrelsens och verkställande direktörens beslutsrätt enligt aktiebolagslagen. Kommunallagen ger inte heller stöd för något ”övertagande” av styrelseledamöternas ansvar.

### Förvaltningens slutsatser

Genom det överklagade beslutet har kommunfullmäktige, med upphävande av äldre ägardirektiv, antagit nya ägardirektiv för Armadakoncernen. Beslutet har tillkommit i laga ordning och ägardirektiven är en angelägenhet för Kommunen och bestämmelserna strider inte mot lag i något hänseende.

Sammanfattningsvis har klagandena inte anfört några omständigheter som visar att grund för upphävande av det överklagade beslutet föreligger enligt 10 kap 8 § KL och därmed ska överklagandet avslås.

Förvaltningen har i ärendet anlitat advokat Siv Ann Andermyr som ombud. Ombudet har upprättat förslag till yttrande enligt bilaga 1.

### Bilagor

1. Yttrande till Förvaltningsrätten i Stockholm, i mål nr 8558-17, daterat 2017-05-08.
2. Överklagande jämte föreläggande från Förvaltningsrätten i Stockholm, daterat 2017-04-18.

Jan-Olof Friman  
Kommundirektör



Peter Freme  
Kanslichef

Förvaltningsrätten i Stockholm  
115 76 Stockholm

Stockholm 2017-05-08

## **FÖRSLAG TILL YTTRANDE**

**Mål 8558-17, avdelning 33**

**Leif Petersson och Ann-Christine Furustrand ./ Österåkers kommun angående laglighetsprövning enligt kommunallagen**

Med anledning av att Leif Petersson och Ann-Christine Furustrand har överklagat kommunfullmäktige i Österåkers kommuns beslut av den 13 mars 2017, § 2:8 får Österåkers kommun (Kommunen) lämna följande yttrande.

### **1. INSTÄLLNING TILL ÖVERKLAGANDET**

Kommunen bestrider överklagandet och hemställer att det avslås.

### **2. UTVECKLING AV TALAN**

#### **2.1 Rättsliga utgångspunkter**

Vid laglighetsprövning enligt kommunallagen (nedan "KL") skall domstolen endast bedöma det överklagade beslutets laglighet och inte dess sakliga innehåll eller lämplighet. Enligt 10 kap. 8 § KL skall följaktligen ett kommunalt beslut upphävas endast 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.

## 2.2 Bakgrund

Armadakoncernen är Österåkers kommuns fastighetskoncern som innehåller 12 aktiebolag.

Moderbolaget Armada Fastighets AB (Moderbolaget) äger dotterbolaget Armada Bostäder AB (Bostadsbolaget) som i sin tur äger dotterdotterbolagen Armada Projekteringsfastigheter AB och Armada Stenhagen AB.

Moderbolaget äger också dotterbolaget Armada Kommunfastigheter AB (Kommunfastigheter) som i sin tur äger dotterdotterbolaget Armada Mellansjö AB.

Moderbolaget äger också dotterbolaget Österåkers Exploateringsfastigheter som i sin tur äger dotterdotterbolagen Armada Centrumfastigheter AB och Åkers Kanal AB. Åkers Kanal AB äger i sin tur dotterdotterdotterbolagen Armada Kanalfastigheter AB och Tunadotter AB.

Moderbolaget äger också Österåkers Stadsnät AB.

## 2.3 Kommunfullmäktiges beslut

Kommunfullmäktige har den 13 mars 2017 § 2:8, med upphävande av de äldre ägardirektiven för bolagen, beslutat om nya ägardirektiv för samtliga 12 bolag inom Armadakoncernen.

## 2.4 Överklagandet

Leif Petersson och Ann-Christine Furustrand yrkar att kommunfullmäktiges beslut ska upphävas och till grund för överklagandena anförs huvudsakligen följande.

1. Ägardirektiven punkt 10 strider mot kommunallagens 3 kap 16-18 §§ eftersom kommunstyrelsen genom förslaget får total makt över investeringar, upptagande av lån och andra viktiga ekonomiska frågor, mål och riktlinjer för verksamheten m.m. och kommunfullmäktiges ledamöter berövas den insyn som de har rätt till enligt kommunallagen.
2. I ägardirektivets punkt 7 anges att Armadabolagens upphandlingar mot ersättning ska skötas av Österåkers kommuns upphandlingsenhet. Kommunen är ägare till koncernen men inte ett moderbolag och om bolagen vill att annan sköter deras upphandlingar måste tjänsten upphandlas enligt LOU.
3. I ägardirektiven punkt 8 anges att Österåkers kommunkoncern har för avsikt att ha samma revisor/revisionsbolag i hela koncernen. Revisor ska upphandlas och kan inte överlåtas genom ägardirektiv. Bestämmelsen strider mot LOU.
4. I ägardirektiven finns skrivningar som ”tar över” styrelsens och verkställande direktörens beslutsrätt enligt aktiebolagslagen. Kommunallagen ger inte heller stöd för något ”övertagande” av styrelseledamöternas ansvar.

## **2.5 Kommunens bemötande av överklagandet**

### **2.5.1 Allmänna utgångspunkter**

I 6 kap 1 § kommunallagen anges att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. I andra stycket anges att styrelsen också ska ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 3 kap 16a och 18b §§ kommunallagen och kommunstyrelsen ska i årliga beslut pröva om verksamheten i bolagen varit förenliga med det kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Kommunallagen ger dock inte kommunstyrelsen några extra maktmedel utan uppsikten är begränsad till att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att fullmäktige i sin egenskap av högsta beslutande organ ingriper, t ex genom att avsätta styrelseledamöter eller att inte bevilja ansvarsfrihet.

När det gäller kommunala nämnder så regleras i 6 kap 3 § kommunallagen att kommunstyrelsen har rätt att begära in de upplysningar och yttranden som behövs för att kommunstyrelsen ska kunna fullgöra sin uppsiktsplikt. Motsvarande bestämmelser finns dock inte beträffande kommunala bolag och aktiebolagslagen har inte heller några bestämmelser om kontinuerlig information till aktieägaren.

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. Bolagens och styrelseledamöternas lagstadgade skyldigheter kvarstår oberoende av om ägardirektiv utfärdas eller inte.

### **2.5.2 Närmare om de omständigheter som klagandena anför**

#### **2.5.2.1 *Kommunstyrelsens ställning***

I punkt 10 i ägardirektivet så anges att 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.

Motsvarande bestämmelse finns också inskriven i bolagens bolagsordningar.

Vidare anges generellt att fullmäktiges godkännande ska inhämtas i frågor som avser bilda, köpa, eller sälja bolag eller andelar i bolag, köp och försäljning av fastigheter. Från denna generella bestämmelse görs dock en hänvisning till kommunstyrelsen *om beslutet inte är av*

*principiell beskaffenhet* och detta gäller även försäljning av annan egendom, upptagande av lån, beslut om investeringar samt andra viktiga ekonomiska frågor.

Det som bolagen själva kan besluta om, utan att varken gå till kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen är således, frågor som *inte är av principiell beskaffenhet* och som avser

- försäljning av egendom upp t o m 30 mnkr
- upptagande av nytt lån upp t o m 30 mnkr
- beslut om investeringar upp t o m 30 mnkr
- andra mindre viktiga ekonomiska frågor

Bestämmelsen i ägardirektivet överensstämmer med kommunallagens bestämmelser eftersom kommunfullmäktig *alltid* ska ges tillfälle att ta ställning innan sådana beslut fattas i bolagen som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Det som anges om kommunstyrelsens beslutanderätt är således uppställt för att utgöra en gräns för vad bolagen själva får besluta om, utan att gå vidare till kommunstyrelsen i frågan.

#### 2.5.2.2 *Armadakoncernens upphandlingar*

Lagen om offentlig upphandling har sedan den 1 januari 2017 tydliga undantag gällande interna kontrakt i 3 kap 12-16 §§ LOU. Om moderföretaget (kommunen) har bestämmande inflytande över ett eller flera av bolagen inom koncernen kan kommunen och bolagen handla varor och tjänster av varandra utan att tillämpa LOU. Armadakoncernens situation omfattas av dessa undantagsbestämmelser.

Dessutom kan samordnade upphandlingar ske i många fall där både kommunen och något av bolagen 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.

Flera möjligheter finns således för Kommunen och dess bolag att hjälpas åt vid upphandlingar utan att tjänsten behöver konkurrensutsättas. Bestämmelsen i ägardirektivet strider därmed inte mot lag.

#### 2.5.2.3 *Upphandling av revisor*

LOU hindrar inte att Kommunen och dess bolag samordnar sina upphandlingar av revisorer.

#### 1.5.2.4 *Styrelseledamöternas ansvar och verkställande direktörens beslutanderätt*

I överklagandet anges att det finns skrivningar i ägardirektiven som ”tar över” styrelseledamöternas ansvar och verkställande direktörens beslutanderätt enligt aktiebolagslagen, men något exempel anges inte. Det är Kommunens uppfattning att några sådana skrivningar inte finns.

Kommunen har enligt 3 kap 16 § kommunallagen 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 bibehållen sina skyldigheter och sitt ansvar enligt aktiebolagslagens bestämmelser.

### **3. SAMMANFATTNING**

Genom det överklagade beslutet har kommunfullmäktige, med upphävande av äldre ägardirektiv, antagit nya ägardirektiv för Armadakoncernen. Beslutet har tillkommit i laga ordning och ägardirektiven är en angelägenhet för Kommunen och bestämmelserna strider inte mot lag i något hänseende.

Sammanfattningsvis har klagandena inte anfört några omständigheter som visar att grund för upphävande av det överklagade beslutet föreligger enligt 10 kap 8 § KL och därmed ska överklagandet avslås.

Dag som ovan

Siv Ann Andermyr



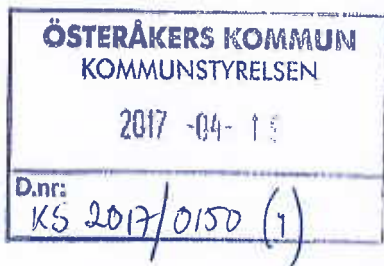
FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM

FÖRELÄGGANDE Aktbilaga 7  
2017-04-18

*Bilaga 2*

Mål nr.  
8558-17 Avdelning 33

Anges vid kontakt med domstolen



Österåkers kommun  
184 86 Åkersberga

Leif Petersson m.fl. / Österåkers kommun  
angående **laglighetsprövning enligt kommunallagen**

Ni ska yttra er över innehållet i bifogade handlingar, aktbilaga 1.

Yttrandet ska vara skriftligt och ha kommit in till domstolen **senast den 18 maj 2017**.

Om Ni inte yttrar Er kan målet ändå avgöras.

Använd helst bara ett sätt att svara (via antingen vanlig post, e-post eller fax). Adresser finns nedan.

Om ni har några frågor kan ni kontakta förvaltningsrätten.

  
Maria Luning  
Telefon 08-561 68002

*Förvaltningsrätten har beviljat  
ansänd till 2017-06-01!*

  
Kanceliet

Dok.Id 842515

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: <a href="mailto:forvaltningsrattenistockholm@dom.se">forvaltningsrattenistockholm@dom.se</a> <a href="http://www.domstol.se/forvaltningsratt">www.domstol.se/forvaltningsratt</a>	08-561 680 01	måndag – fredag 08:00-16:30





Till Förvaltningsrätten i Stockholm

Överklagande av

Kommunfullmäktige i Österåkers beslut, måndagen den 13 mars 2017 Punkt 8.

### Ägardirektiv för bolagen inom Armadakoncernen, Österåkers kommun

Grund för överklagandet.

1, I ägardirektiven Punkt 10. Kommunfullmäktiges informations- och yttranderätt finns även en skrivning om kommunstyrelsens befogenheter. "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

- upptagande av nytt lån överstigande 30 mnkr
- beslut om investeringar överstigande 30 mnkr, andra viktiga ekonomiska frågor 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.

I Kommunallagen finns följande bestämmelser angående kommunala bolag:

### Överlämnande av vården av kommunala angelägenheter

16 § Kommuner och landsting får efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ.

Om det i lag eller förordning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd eller om den innefattar myndighetsutövning, får den dock inte överlämnas med stöd av denna bestämmelse.

Bestämmelser om allmänhetens rätt att ta del av handlingar hos vissa juridiska personer enligt 3 kap. 16 a-18 b §§, finns i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). *Lag (2014:573)*.

### Kommunala bolag

16 a § Med ett helägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.

Med ett delägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag eller handelsbolag där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan. *Lag (2014:573)*.

**17 §** Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, ska fullmäktige

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. *Lag (2014:573).*

**18 §** Innan vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett delägt kommunalt bolag, ska fullmäktige se till att bolaget blir bundet av de villkor som avses i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

I delägda kommunala bolag som inte omfattas av 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ska fullmäktige verka för att allmänheten ska ha rätt att ta del av handlingar hos bolaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen. *Lag (2014:573).*

**18 a §** Till lekmannarevisor i hel- eller delägda kommunala bolag ska fullmäktige utse någon av de revisorer som enligt 9 kap. 1 § valts för granskning av styrelsen och övriga nämnders verksamhet. *Lag (2014:573).*

Dessa bestämmelser har tillkommit för att kommunfullmäktiges ledamöter ska ha insyn i de kommunala bolagens verksamhet.

Vi anser att de citerade avsnitten i förslaget till bolagsordning strider mot dessa paragrafer. Kommunstyrelsen får genom förslaget total makt över investeringar, upptagande av lån och andra viktiga ekonomiska frågor, mål och riktlinjer för verksamheten mm. Detta innebär att kommunfullmäktiges ledamöter berövas den insyn som de har rätt till enligt kommunallagen.

2. I ägardirektivens Punkt 7 Samarbete mellan kommunen och bolagen stadgas bland annat följande: För att effektivisera arbetet med upphandlingar ska Armadabolagens upphandlingar mot ersättning skötas av Österåkers kommuns upphandlingsenhet.

Som helägt kommunalt bolag lyder Armadakoncernen under Lagen om offentlig upphandling. Kommunen är juridiskt sett ägare och inte ett moderbolag. Något juridiskt koncernförhållande mellan kommunen och bolaget finns inte. Armada kan naturligtvis överlåta upphandlingar till annan juridisk person men detta ska i så fall ske genom upphandling enligt LOU.

Kommunen kan alltså enligt vår uppfattning inte ta över upphandlingarna från Armada genom ägardirektiv.

3. I ägardirektiven Punkt 8. Revision skrivs bland annat att "Österåkers kommunkoncern har för avsikt att ha samma revisor/revisionsbolag i hela koncernen"

Med hänvisning av vad som anförts under 2 ovan anser vi att även denna paragraf strider mot LOU.

4. I övrigt finns skrivningar som "tar över" styrelsens och verkställande direktörs beslutsrätt enligt Aktiebolagslagen. Styrelseledamöter i aktiebolag har ett personligt ansvar för de beslut som fattas i bolagens styrelser och ett "vårdnadsansvar" för att bolaget sköts på ett ansvarsfullt sätt enligt gällande lagstiftning. Kommunallagen ger inte heller stöd för något "övertagande" av styrelseledamöternas ansvar utan kommunfullmäktiges roll är att ha insyn i verksamheten. Kommunfullmäktiges rättigheter är att utse styrelseledamöter och lekmannarevisor och att utfärda ägardirektiv i enighet med gällande lagstiftning på området.

Med hänvisning till ovanstående yrkar vi att Förvaltningsrätten upphäver kommunfullmäktige i Österåkers beslut angående Ägardirektiv för bolagen inom Armadakoncernen, Österåkers kommun.

Bilaga 1. Kungörelse, Kommunfullmäktige, 2017-03-13, Österåkers kommun

Bilaga 2. Ärende 8 Beslutsförslag - Ägardirektiv för bolagen inom Armadakoncernen, Österåkers kommun.

Bilaga 3. Protokoll, Kommunfullmäktige, 2017-03-13, Österåkers kommun

Åkersberga, 2017-04-06



Leif Petersson, 430610-5513

Sörgårdsvägen 6

18435 Åkersberga

Mob; 070 689 27 77



Ann-Christine Furustrand, 570618-2481

Fritjof Thuns väg 11

184 31 Åkersberga

Mob; 0708 26 33 96