

Handling 2025 nr 48

Redovisning av uppdrag att genomföra en oberoende extern granskning av Förvaltnings AB Framtidens affär i Karlastaden

Till Göteborgs kommunfullmäktige

Kommunstyrelsens förslag

Kommunstyrelsen tillstyrker stadsledningskontorets förslag i tjänsteutlåtande den 17 februari 2025 och föreslår att kommunfullmäktige beslutar:

Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag 2024-05-23 § 214 till kommunstyrelsen, att genomföra en oberoende extern granskning av Förvaltnings AB Framtidens affär i Karlastaden med avseende på informationsprocessen och om ärendet är av sådan betydelse eller vikt att det borde lyftas till kommunfullmäktige för beslut, antecknas och förklaras fullgjort.

Vid behandlingen av ärendet i kommunstyrelsen förekom skiljaktiga meningar:

Axel Josefson (M) yrkade bifall till stadsledningskontorets förslag och tilläggsyrkande från M, D, L och KD den 7 mars 2025.

Ordföranden Jonas Attenius (S) yrkade bifall till stadsledningskontorets förslag och avslag på tilläggsyrkande från M, D, L och KD den 7 mars 2025.

Kommunstyrelsen beslutade först att bifalla stadsledningskontorets förslag.

Kommunstyrelsen beslutade därefter utan omröstning att avslå tilläggsyrkandet från M, D, L och KD.

Representanterna från S, V och MP antecknade som yttrande en skrivelse från den 11 mars 2025.

Representanterna från M, D och L antecknade som yttrande en skrivelse från den 11 mars 2025.

Göteborg den 12 mars 2025
Göteborgs kommunstyrelse

Jonas Attenius

Mathias Sköld

Yttrande

Moderaterna, Demokraterna, Liberalerna,
Kristdemokraterna

2025-03-11

15, SLK-2024-00819

Yttrande angående Redovisning av uppdrag att genomföra en oberoende extern granskning av Förvaltnings AB Framtidens affär i Karlastaden

Yttrandet

Granskningen visar på fyra särskilt allvarliga brister i Karlastadsaffären:

- Ärendet anses vara av såväl av principiell beskaffenhet som större vikt och borde därför ha lyfts till kommunfullmäktige för godkännande, men så har inte skett.
- Det finns en uppenbar risk att återköpsoptionen skulle kunna ses som ett statsstöd och stöd till enskild enligt kommunallagen, detta har inte utretts enligt EU-kommissionens regler och praxis.
- Underlaget från bolagsledningen till styrelserna inför beslutet har varit bristfälligt, och det gäller särskilt frågorna om principiell beskaffenhet och större vikt samt om statsstöd och stöd till enskild.
- Det har varit en snedfördelad informationsdelning till de politiska partierna, vilket är problematiskt *”i ett kommunalt bolag som ska präglas av samhällsnytta och demokratiska värden”*.

Utredningen lyfter beslutet om att deläga aktiebolag tillsammans med andra börsnoterade bolag, återköpsoptionens ovanliga utformning och den (synbart outhärdliga) risken för statsstöd och stöd till enskild som skäl för att ärendet ska anses vara såväl av principiell beskaffenhet som större vikt. Ärendet borde därmed ha lyfts till kommunfullmäktige för avgörande, vilket inte skedde.

Den externa granskningen har tydliggjort att det inte skett en fullgod behandling av frågan om Karlastadsaffären med tillhörande återköpsoption kan ses som statsstöd eller stöd till enskild. Köpeskillingen för motpartens återköpsoption är baserad på ett på förhand fastställt pris som inte är kopplat till marknadsvärdet. Granskarna bedömer att upplägget med återköpsoptionen skulle kunna betraktas som ett lån. Frågan är inte grundligt utredd och några externa oberoende värderingar av transaktionen *i sin helhet* tycks inte ha genomförts. Granskarna bedömer att en potentiell risk för statsstöd och stöd till enskild inte kan uteslutas. Vi adresserar detta parallellt genom ett tilläggsyrkande om en fördjupad utredning av statsstöd och stöd till enskild i linje med regler, rekommendationer och praxis.

Utredningen visar att styrelseledamöterna har haft en stor tillit till tjänstepersonerna inom Framtiden-bolagen. Utredningen ifrågasätter som styrelsen inför beslutet har fått ett erforderligt underlag för att fullt ut kunna ta ställning till affärens olika aspekter. Detta gäller särskilt frågorna om principiell beskaffenhet och större vikt (och därmed behovet

av att lyfta ärendet till kommunfullmäktige) och frågorna om statsstöd och stöd till enskild. Utredningen konstaterar att *"Underlaget till styrelserna har därmed varit bristfälligt."*

Utredningen tydliggör även att kommunstyrelsens ordförande har haft exklusiv information om affären långt innan den beslutades av Förvaltnings AB Framtidens styrelse. Utredningen konstaterar vidare att *"Den politiska förankring som vi normal förstår sker och förväntas av politiskt utsedda styrelseledamöter till deras partigrupper avseende förehavanden inom bolaget har därmed helt satts ur spel."* samt att *"(...) så kan det inte anses annat än anmärkningsvärt att politisk förankring nu endast skett i vissa partier, och att andra ledamöter känt sig förhindrade att förankra sitt ställningstagande i sin partigrupp."* Utredningen har inte djuplodat i frågan om lagöverträdelse i informationshanteringen. Vi anser dock att det visar på omdömeslöshet att kommunstyrelsens ordförande inte förstår behovet av att bredare förankra en affär med så ovanliga komponenter (samägandet och återköpsoptionen) i Stadshus AB, kommunstyrelsen eller kommunstyrelsens arbetsutskott.

Avslutningsvis kan vi konstatera att S, V och MP har röstat ner alla våra initiativ till yrkanden som vi sedan januari 2024 lagt för att utvärdera, rätta till fel och kräva ansvar. Vi har bland annat yrkat på att lyfta ärendet till kommunfullmäktige, att göra oberoende granskningar, bedömningar och värderingar, att låta granskare få tillgång till underlag utan sekretessförbehåll, att öppet och transparent redovisa affären med dess underlag samt att låta kommunfullmäktige som ägare få avgöra frågan om instruktioner till ägarombud och ansvarsfrihet för VD och styrelse vid årsstämorna.

S, V och MP har därmed systematiskt motarbetat öppenhet och transparens kring affären, motarbetat att de folkvalda i kommunfullmäktige ska få inflytande och motarbetat att medborgarna i demokratins namn ska få ökad insyn i affären. Det är beklämmande att S, V och MP har motverkat alla försök att hantera Karlstadsaffärens omfattande brister, vilka den externa granskningen nu bekräftar.

Yttrande
2025-03-11

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Miljöpartiet

Yttrande angående - Redovisning av uppdrag att genomföra en oberoende extern granskning av Förvaltnings AB Framtidens affär i Karlastaden

Stadsrevisionens sakkunniga och lekmannarevisorer samt auktoriserade revisorer har granskat AB Framtidens affär i Karlastaden. Trots detta valde en knapp majoritet av kommunfullmäktige att rösta igenom en extern granskning. Flera miljoner kronor har gått till en konsultrapport vars slutsatser innehåller flera förbehåll. Det upphandlade bolaget hade möjlighet att ta emot all information om affären under sekretessförbehåll men valde att inte göra det och försämrade därmed ensidigt sina villkor för arbetet. De konstaterar själva att rapporten saknar en realistisk bedömning av marknadsmässigheten i ärendet och att det mycket väl kan finnas information som hade kunnat påverka bedömningarna ytterligare. Detta försvagar kraftigt flera av de analyser som presenteras.

En stor del av faktaunderlaget verkar komma från intervjuer med enskilda personer. I flera fall är det bekräftat att intervjuade har kallats till möten av de oberoende granskarna. Det finns dock tydliga indikationer på att vissa enskilda och ledande politiker har erbjudit sig själva att intervjuas, utan att de själva har funnits med i den upprättade loggboken. Samtidigt har inte alla politiker med insiderinformation om affären erbjudits möjlighet att bidra till granskningen. Konsulterna har bekräftat att det saknas objektiva kriterier för vilka som har intervjuats – men detta först efter att granskningen färdigställts och uppdraget slutförts.

Kombinationen av intervjuerbjudanden från ledande oppositionspolitiker med avsaknaden av intervjukriterier skadar förtroendet för utredningens slutsatser. Den externa granskningens oberoende ställning kan problematiseras och i värsta fall ifrågasättas.

Det finns, trots dessa uppenbara brister i slutprodukten, flera intressanta resonemang i slutrapporten. I stora delar landar den upphandlade byrån mycket nära Stadsrevisionens redan redovisade granskning av affären. Rapportförfattarna skriver att AB Framtidens politiskt eniga styrelse har fattat ett formellt korrekt beslut – men att de underlag som rör styrelsens bedömning av principiell beskaffenhet kan utvecklas ytterligare. I den kommande bolagsstyrningsöversynen blir detta ett viktigt område att utreda.

Granskningens bedömning av principiell beskaffenhet bygger inte på en juridisk bedömning eller på objektiva grunder utan på en subjektiv bedömning som också lånar sitt språkbruk från enskilda intervjupersoner. Det bidrar till ytterligare tveksamheter

rörande utredningens oberoende ställning. I de delar som rör informationshantering framkommer resonemang kring svårigheterna med att förstå och hantera insiderinformationslagstiftning. Denna problematik har redan tidigare lyfts av stadsrevisionen och kommer fortsätta omhändertas och diskuteras.

Tilläggsyrkande

Moderaterna, Demokraterna, Liberalerna,
Kristdemokraterna

2025-03-07

15, SLK-2024-00819

Tilläggsyrkande angående Redovisning av uppdrag att genomföra en oberoende extern granskning av Förvaltnings AB Framtidens affär i Karlastaden

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Kommunstyrelsen får i uppdrag att, i samverkan med Göteborgs Stadshus AB och Förvaltnings AB Framtiden, genomföra en fördjupad utredning för att bedöma om Karlastadsaffären inklusive återköpsoptionen kan ses som statsstöd eller stöd till enskild. Utredningen ska ske i linje med regler, rekommendationer och praxis och ska bland annat innefatta en helhetsvärdering av transaktionen med alla sina moment.

Yrkandet

Den externa granskningen har tydliggjort att det inte skett en fullgod behandling av frågan om Karlastadsaffären med tillhörande återköpsoption kan ses som statsstöd eller stöd till enskild. Köpeskillingen för motpartens återköpsoption är baserad på ett på förhand fastställt pris som inte är kopplat till marknadsvärdet. Granskarna bedömer att upplägget med återköpsoptionen skulle kunna betraktas som ett lån. Frågan är inte grundligt utredd och några externa oberoende värderingar av transaktionen *i sin helhet* tycks inte ha genomförts. Granskarna bedömer att en potentiell risk för statsstöd och stöd till enskild inte kan uteslutas.

Bedömningen om det finns risk för statsstöd har gjorts av VD och ekonomichef utan hjälp av extern legal rådgivare eller jurist inom Framtiden. Bedömningen har de gjort med hänvisning till att de själva bedömer att affären var mycket god från Framtiden-bolagens perspektiv (utifrån ett affärsmässigt perspektiv). Styrelsen har sedan ställt sig bakom bolagsledningens bedömning i sitt beslut den 20 december 2023.

En bedömning bör dock fattats med stöd av ekonomiska kalkyler som kan jämföras med sådana kalkyler som en rationell privat investerare skulle ha låtit upprätta före ett investeringsbeslut för att utröna om en sådan investering kommer att löna sig. EU-kommissionen beskriver att bedömningens vederhäftighet vanligtvis bekräftas genom en känslighetsanalys, att olika affärsscenarier bedöms, beredskapsplaner utarbetas och resultaten jämföras med alternativa utvärderingsmetoder.

Framtidens bedömning synes inte innefatta den helhetsbedömning av transaktionens marknadsvärde, inklusive återköpsoptionen med dess eventuella effekter, som EU-kommissionen föreskriver. Det avgörande är om, under liknande förhållanden, en privat

investerare av jämförbar storlek som bedriver verksamhet under normala förhållanden i en marknadsekonomi skulle ha drivits till att göra den aktuella investeringen (marknadsekonomiska investerarprincipen).

Noterbart är även att motparten, säljaren, i sin bokslutskommuniké 2024 beskriver och bokför värdet av återköpsoptionen som ett lån. Det är redovisat under "Långfristigt räntebärande skulder" med beteckningen "Övriga lån - AB Framtiden" till ett värde av 513,4 mnkr.

Frågan om statsstöd eller stöd till enskild behöver därför utredas djupare efter gällande lagar, rekommendationer och praxis. Det är viktigt för förtroende för Förvaltnings AB Framtiden som en seriös aktör att bolaget visar en transparent följsamhet till lagar, rekommendationer och praxis.

Nedan följer för tilläggsyrkandet relevanta utdrag ur granskningsrapporten.

Granskarna bedömer att upplägget med återköpsoptionen skulle kunna betraktas som ett fördelaktigt lån som någon privat aktör aldrig skulle ha erbjudit:

"224. Vi konstaterar därför sammantaget att upplägget skulle kunna betraktas som att säljarna har fått låna pengar på villkor som vi som utgångspunkt ställer oss tveksamma till om någon privat aktör (t.ex. en långgivare) hade erbjudit, särskilt då säljarna vid tidpunkten för Framtiden-bolagens beslut att ingå affären och undertecknande av Ramavtalet får anses ha haft ekonomiska problem. (...) "

Framtidens VD och ekonomichef förefaller ha gjort bedömningen om eventuellt statsstöd själva utan att använda juridisk expertis:

"95. Utifrån den information som vi har tagit del av drar vi slutsatsen att bedömningen i fråga om eventuellt statsstöd gjordes av tjänstepersonerna vid Framtiden själva, utan hjälp av extern legal rådgivare. Någon jurist inom Framtiden har inte heller deltagit i bedömningen. Utifrån vad som har framkommit vid intervjuerna är det TJ och LJ som gjort bedömningen om regelverket om statsstöd är tillämpligt. De har därvid kommit fram till att så inte var fallet, främst med hänvisning till att affären var mycket god från Framtiden-bolagens perspektiv (utifrån ett affärsmässigt perspektiv). "

Med hänvisning till Kommissionens Tillkännagivandet punkt 74 och där hänvisad praxis tydliggör rapporten att det avgörande är vad en motsvarande privat investerare skulle ha gjort:

"143. För att fastställa om ett offentligt organs investeringar utgör statligt stöd är det nödvändigt att utvärdera om, under liknande förhållanden, en privat investerare av jämförbar storlek som bedriver verksamhet under normala förhållanden i en marknadsekonomi skulle ha drivits till att göra den aktuella investeringen (marknadsekonomiska investerarprincipen). "

Rapporten lyfter vidare fram EU-domstolens dom i C-124/10 P, kommissionen/EDF, punkt 84 och Kommissionens Tillkännagivande, punkt 101 som förklarar den omfattande analys som bör genomföras vid bedömning av statsstöd:

”149. Sammantaget bör ett beslut fattats med stöd av ekonomiska kalkyler som kan jämföras med sådana kalkyler som en rationell privat investerare – som befinner sig i en situation som ligger så nära den situation som medlemsstaten befinner sig i som möjligt – skulle ha låtit upprätta före ett investeringsbeslut för att utröna om en sådan investering kommer att löna sig. Beroende på transaktionens värde bör bedömningens vederhäftighet vanligtvis bekräftas genom en känslighetsanalys, olika affärsscenarier bedömas, beredskapsplaner utarbetas och resultaten jämföras med alternativa utvärderingsmetoder.”

Rapporten understryker att transaktionens moment bör bedömas som en helhet:

”151. I vissa fall består en transaktion av flera olika moment men kan ändå bedömas som en helhet/en åtgärd.”

Framtiden-bolagen har inte visat att de gjort denna helhetsbedömning:

”232. (...) kan konstateras att denna bedömning [Framtiden-bolagens] inte synes innefatta en helhetsbedömning av transaktionen, inklusive Återköpsoptionen med dess eventuella effekter.”

Överhuvudtaget har frågan om statsstöd hanterats ofullständigt:

”233. Vi konstaterar i detta sammanhang

- att den due diligence-rapport som inför förvärvet upprättades av externt anlitate rådgivare explicit undantog frågan om statsstöd enligt artikel 107 EUF-fördraget från sin granskning,*
- att det vid intervjuerna bekräftades att ingen annan jurist utrett och analyserat frågan närmare,*
- att det framstår som att Framtiden-bolagen inte låtit genomföra en extern och oberoende värdering av transaktionen som helhet, d.v.s. inklusive Återköpsoptionen och*
- att det beslutsunderlag som styrelsen fick del av en vecka innan beslutet kort och gott endast konstaterade att ”[b]olaget bedömer också att reglerna om statsstöd inte är tillämpliga”.*

Granskarna ifrågasätter om frågan om statsstöd utretts med den omsorg och noggrannhet som frågan måste anses kräva:

”234. Eftersom bedömningen av ett eventuellt statsstöd, på sätt som redogjorts för ovan under avsnittet ”Rättsliga förutsättningar” (se särskilt avsnitt C.1.2), är en förhållandevis komplex bedömning där flera olika parametrar ska vägas in, analyseras och beaktas, är vår uppfattning att det måste ifrågasättas om frågan om statsstöd utretts med den omsorg och noggrannhet som frågan måste anses kräva.”

Inte heller frågan om stöd till enskild har berörts särskilt:

”235. Från vår utredning framstår det som att frågan om stöd till enskild enligt kommunallagen inte heller har berörts särskilt.”

En potentiell risk för statsstöd och stöd till enskild inte uteslutas:

”253. Såsom framgår av ovan redogörelse bedömer vi att Återköpsoptionen i sig är att betrakta som en ovanlig komponent i en fastighetsaffär och dessutom något som Framtiden-bolagen aldrig tidigare har avtalat. Det kan särskilt noteras att köpeskillingen för Återköpsoptionen är baserad på ett på förhand fastställt pris som inte nödvändigtvis följer marknadsvärdet. I och med denna konstruktion kan en potentiell risk för statsstöd och stöd till enskild inte uteslutas. (...)”



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-02-17

Ärendenummer SLK-2024-00819

Handläggare

Jakob Jendeby

Telefon: 031-368 00 07

E-post: jakob.jendeby@stadshuset.goteborg.se

Redovisning av uppdrag att genomföra en oberoende extern granskning av Förvaltnings AB Framtidens affär i Karlastaden

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag 2024-05-23 § 214 till kommunstyrelsen, att genomföra en oberoende extern granskning av Förvaltnings AB Framtidens affär i Karlastaden med avseende på informationsprocessen och om ärendet är av sådan betydelse eller vikt att det borde lyftas till kommunfullmäktige för beslut, antecknas och förklaras fullgjort.

Beskrivning av ärendet och stadsledningskontorets bedömning

Kommunfullmäktige beslutade 2024-05-23 § 214 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att genomföra en oberoende extern granskning av Förvaltnings AB Framtidens affär i betydelse eller vikt att det borde lyftas till kommunfullmäktige för beslut. Granskningen skulle enligt beslutet återrapporteras till kommunfullmäktige senast 2024-09-12.

Stadsledningskontoret genomförde under sommaren och hösten totalt tre förnyade konkurrensutsättningar på två av stadens ramavtal som kontoret bedömde motsvarade de tjänster som krävdes för att genomföra uppdraget. Inga anbud inkom vid någon av de tre konkurrensutsättningarna. Stadsledningskontoret gick därför ut med en direktupphandling till ett antal leverantörer i mitten av oktober. Efter genomförd direktupphandling ingick stadsledningskontoret ett avtal med Cirio advokatbyrå AB för utförande av uppdraget. Cirios rapport bifogas detta tjänsteutlåtande.

Bilagor

1. Kommunfullmäktiges protokollsutdrag 2024-05-23 § 214
2. Granskningsrapport från Cirio advokatbyrå AB

Jonas Kinnander

Direktör Ärende och utredning

Eva Hessman

Stadsdirektör



§ 214 Ärendenummer SLK-2024-00142

Redovisning av Göteborgs Stadshus AB:s ägardialoger december 2023

Beslut

Enligt yrkande från M, D, L och KD:

1. Kommunstyrelsen får i uppdrag att genomföra en oberoende extern granskning av Förvaltnings AB Framtidens affär i Karlastaden med avseende på informationsprocessen och om ärendet är av sådan betydelse eller vikt att det borde lyftas till kommunfullmäktige för beslut. Granskningen ska återrapporteras till kommunfullmäktige senast 12 september 2024.
2. Redovisning av Göteborgs Stadshus AB:s ägardialoger i december 2023 antecknas under förutsättning att uppdraget i beslutssats 1 om granskning bifalles.

Handlingar

2024 nr 89.

Yrkande från M, D, L och KD den 21 maj 2024.

Yrkanden

Daniel Bernmar (V) och Jonas Attenius (S) yrkar bifall till kommunstyrelsens förslag.

Axel Darvik (L), Axel Josefson (M), Lillemor Williamsson (D), Emmyly Bönfors (C) och Jörgen Fogelklou (SD) yrkar bifall till yrkande från M, D, L och KD den 21 maj 2024.

Propositionsordning

Ordföranden ställer propositioner på yrkandena och finner att kommunstyrelsens förslag har bifallits. Omröstning begärs.

Omröstning

Godkänd voteringsproposition: "Ja för bifall till kommunstyrelsens förslag. Nej för bifall till yrkandet från Axel Darvik m.fl."

Omröstningen utfaller med 40 Ja mot 41 Nej. Hur var och en röstar framgår av bilaga 9.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen
Göteborgs Stadshus AB

CIRIO

Rapport till Göteborgs Stad

Granskning av Bygga Hem i
Göteborg AB:s/Förvaltnings AB
Framtidens affär i Karlastaden –
informationsprocessen och om ärendet
var av sådan betydelse eller vikt att det
borde ha lyfts till kommunfullmäktige
för ställningstagande

18 februari 2025

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

A	FÖRSTA DELEN – INLEDNING	5
A.1	Uppdragets innehåll	5
A.2	Sammanfattning av granskningen och Cirios bedömning	6
A.2.1	Är ärendet av sådan betydelse eller vikt att det borde ha lyfts till kommunfullmäktige för ställningstagande?	6
A.2.2	Informationsprocessen	7
A.3	Uppdragets utförande.....	7
A.3.1	Skriftligt underlag.....	7
A.3.2	Av Cirio genomförda intervjuer	9
A.3.3	Övrigt om Cirios arbete.....	9
A.4	Rapportens struktur och innehåll	9
B	ANDRA DELEN – FÖRELIGGANDE INFORMATION	10
B.1	Beskrivning av affären.....	10
B.1.1	Avtalet.....	10
B.1.2	Parterna	10
B.1.2.1	Köparen – de kommunala bolagen	10
B.1.2.2	Säljarna.....	11
B.1.3	Fastigheterna och de fastighetsägande bolagen	11
B.1.4	Köpeskillingen	13
B.1.5	Återköpsoption	14
B.1.6	Köpeskillning vid utnyttjande av säljarnas Återköpsoption.....	14
B.1.7	Parkering.....	15
B.1.8	Anmärkning.....	15
B.2	Händelseförloppet fram till avtalets ingående	15
B.2.1	Inledning	15
B.2.2	Sommaren 2023.....	15
B.2.3	Augusti 2023	16
B.2.3.1	Information till styrelseordföranden den 14 augusti 2023.....	16
B.2.3.2	Information till Socialdemokraternas stabschef JA och kommunstyrelsens ordförande JAT den 15 augusti 2023	16
B.2.3.3	Information till styrelseledamöterna HK och BÅH den 22 augusti 2023.....	17
B.2.4	September och oktober 2023	17
B.2.5	November 2023	17
B.2.5.1	Inledning	17
B.2.5.2	Information till Socialdemokraternas stabschef JA och kommunstyrelsens ordförande JAT den 15 november 2023.....	18
B.2.5.3	Information till styrelseledamöterna AA, BÅH och HK den 16 november 2023.....	18

	B.2.5.4 Information till vissa externa personer.....	18
	B.2.6 December 2023.....	19
	B.2.6.1 Information till stadsrevisionen den 13 och den 18 december 2023	19
	B.2.6.2 Styrelsemöte den 13 december 2023.....	19
	B.2.6.3 Information till styrelseledamoten ACF den 18 december 2023	20
	B.2.6.4 Information till gruppledaren för Vänsterpartiet DB den 19 december 2023	20
	B.2.6.5 Information till chefsjuristen MHA den 20 december 2023	21
	B.2.6.6 Styrelsemöte den 20 december 2023.....	21
	B.2.6.7 Något om underlaget till styrelsen	22
	B.2.6.8 Möte med Stadshus VD EH den 20 december 2023.....	23
	B.2.7 Januari 2024.....	24
	B.2.7.1 Undertecknande av Ramavtalet den 22 januari 2023	24
C	TREDJE DELEN – TILLÄMPLIGA REGLER.....	25
	C.1 Rättsliga förutsättningar	25
	C.1.1 Kommunalrätt.....	25
	C.1.1.1 Allmänt om kommunala bolag.....	25
	C.1.1.2 Närmare om ”principiell beskaffenhet eller annars av större vikt”	28
	C.1.2 Regler om statsstöd och överföring av medel till enskild enligt kommunallagen	32
	C.1.2.1 Inledande om statsstöd	32
	C.1.2.2 Medel från ett offentligt organ.....	33
	C.1.2.3 Marknadsmässiga villkor.....	34
	C.1.2.4 Transaktioner som innehåller flera olika delar	36
	C.1.2.5 Stöd till enskild enligt kommunallagen.....	36
	C.1.3 Bolagsrätt.....	37
	C.1.3.1 Bolagsstyrning kommunala bolag.....	37
	C.1.3.2 Lojalitetsplikt, tystnadsplikt och insyns rätt	38
	C.1.4 Insiderregler.....	39
	C.1.4.1 Insiderinformation	39
	C.1.4.2 Hantering av insiderinformation.....	40
	C.2 Styrdokument för kommunen/de kommunala bolagen.....	41
	C.2.1 Budget och mål	41
	C.2.2 Bolagsordningar	41
	C.2.3 Ägardirektiv.....	42
	C.2.4 Riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll.....	44
	C.2.5 Anvisningar för ärendeberedning	45
	C.2.6 Något om Sveriges Kommuner och Regioners dokument ”Principer för styrning” – Kommun- och regionägda bolag	46
D	FJÄRDE DELEN – CIRIOS BEDÖMNING	46
	D.1 Inledning	46

D.2	Borde ärendet ha lyfts till kommunfullmäktige för ställningstagande?	47
D.2.1	Inledande slutsats	47
D.2.2	Är ärendet av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt?	47
D.2.2.1	Inledande sammanfattning om begreppet	47
D.2.2.2	Tolkning av begreppet	48
D.2.2.3	Bedömning utifrån de exempel som ges i ägardirektivet	49
D.2.2.4	Punkten d – förvärv av aktiebolag	50
D.2.2.5	Punkten e – förvärv av aktier i delägda bolag	50
D.2.2.6	Punkten e – förvärv av aktier i delägda bolag – särskilt om Återköpsoptionen	51
D.2.2.7	Punkten e – förvärv av aktier i delägda bolag – särskilt om statsstöd och stöd till enskild	54
D.2.2.8	Punkten e – förvärv av aktier i delägda bolag – särskilt om deläggande med noterade bolag	56
D.2.2.9	Slutsats om punkten e – förvärv av aktier i delägda bolag	57
D.2.2.10	Punkten i - beslut som väsentligt påverkar bolagets, koncernens eller stadens ekonomi eller medför annan risk	57
D.2.2.11	Bedömning vid sidan om exemplen i ägardirektivet	59
D.2.2.12	Sammanfattning – principiell beskaffenhet eller annars av större vikt	59
D.3	Informationsprocessen	61
D.3.1	Inledning	61
D.3.2	Informationshantering inom och utom Framtiden-bolagen	61
D.3.3	Underlag till styrelsen	64
D.3.4	Sammanfattning	65
BILAGA 1 – DOKUMENTATION		67
BILAGA 2 – INTERVJUADE PERSONER		68

A FÖRSTA DELEN – INLEDNING

A.1 Uppdragets innehåll

1. Den 23 maj 2024 beslutade kommunfullmäktige i Göteborgs Stad att ge kommunstyrelsen i uppdrag att genomföra en oberoende extern granskning av Förvaltnings AB Framtidens affär i Karlastaden med avseende på informationsprocessen och om ärendet är av sådan betydelse eller vikt att det borde ha lyfts till kommunfullmäktige för beslut.
2. Staden har efter genomförd upphandling uppdragit åt Cirio att granska huruvida informationsprocessen skötts ändamålsenligt och huruvida ärendet borde ha lyfts till kommunfullmäktige för beslut. Granskningen ska ske utifrån gällande lagstiftning (bland annat aktiebolagslagen, kommunallagen och statsstödsreglerna) samt Göteborgs Stads styrdokument (inklusive bolagens ägardirektiv).
3. Cirio fick i uppdrag att leverera en skriftlig rapport till Göteborgs Stad, stadsledningskontoret, den 18 februari 2025.
4. Vi har valt att precisera frågeställningen enligt följande. Borde kommunfullmäktige ha beretts tillfälle att ta ställning i ärendet innan Bygga Hem i Göteborg AB:s ("**Bygga Hem**") och Förvaltnings AB Framtidens ("**Framtiden**") styrelse fattade beslut? Svaret på den frågan är avhängig huruvida ärendet är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.¹ Vad beträffar informationsprocessen har vi kommenterat den utifrån de uppgifter som framkommit under vår utredning.
5. Uppdraget har inte omfattat bedömning av eventuella rättsliga följder av de ställningstaganden som vi kommit fram till i utredningen. Uppdraget har inte heller omfattat bedömningar avseende eventuella jäv och därmed sammanhängande frågor.
6. När det i texten anges "**vi**" eller "**Cirio**" avses Cirio Advokatbyrå AB.

¹ Detta följer av kommunallagen, bolagsordningen och ägardirektivet.

A.2 Sammanfattning av granskningen och Cirios bedömning

A.2.1 Är ärendet av sådan betydelse eller vikt att det borde ha lyfts till kommunfullmäktige för ställningstagande?

7. Vår bedömning är att styrelsen för Framtiden respektive Bygga Hem (tillsammans "**Framtiden-bolagen**") borde ha berett Göteborgs kommunfullmäktige möjlighet att ta ställning till frågan innan beslutet fattades om att ingå avtal om förvärv av aktier i de fastighetsägande bolagen. Det huvudsakliga skälet härför är förekomsten av den Återköpsoption² som kom att ingå som ett villkor i Ramavtalet³. Återköpsoptionen, som har en central betydelse och var en förutsättning för affären, utgör i sig en ovanlig komponent i en fastighetsaffär, såväl i en privat som en kommunal verksamhet, vilket bland annat framgår av det faktum att Framtiden-bolagen aldrig tidigare har ingått avtal med ett motsvarande villkor. Därtill kan konstateras att förvärvet till en övervägande del (cirka 70 procent av köpeskillingen) avser byggrätter som Framtiden-bolagen redan från början inte haft någon egentlig avsikt att äga (på längre sikt än optionsperioden), vilket tillsammans med andra identifierade faktorer innebär att Återköpsoptionen närmast skulle kunna ses som ett lån till säljarna.
8. Till det kommer att "lånet" har lämnats till säljarna på fördelaktiga villkor. Effekten av Återköpsoptionen för Framtiden-bolagen, d.v.s. vad den faktiska effekten och följden av Återköpsoptionen blir för Framtiden-bolagen, var vid tidpunkten för förvärvet svår att överblicka och bedöma. Detta särskilt som utfästelsen i Återköpsoptionen var att i framtiden sälja de delägda kvarteren till ett på förhand fastställt pris, alltså till ett pris som var frikopplat från marknadsutvecklingen. Vi har därtill identifierat en potentiell risk att konstruktionen av Återköpsoptionen skulle kunna ses som ett statsstöd och stöd till enskild enligt kommunallagen.
9. Vi har även identifierat andra omständigheter som gör att ingåendet av Ramavtalet och övriga avtal borde ha förgåtts av kommunfullmäktiges ställningstagande, bl.a. det faktum att Framtiden-bolagen skulle deläga aktiebolag med noterade bolag.
10. Med hänsyn till de grundläggande bestämmelserna om kommunal kompetens och kommunala befogenheter som följer av kommunallagen samt vad som enligt

² Se definition i stycke 43.

³ Se definition i stycke 25.

bolagsordning och ägardirektiv gäller för Framtiden menar vi att ärendet om förvärv måste anses ha varit av såväl principiell beskaffenhet som större vikt.

A.2.2 Informationsprocessen

11. Vi kan konstatera att affären präglats av flera utmaningar ur ett informationshanteringsperspektiv då Framtiden-bolagen har haft att förhålla sig till kommunala och associationsrättsliga regleringar, och därtill insiderregleringar. Närmare bestämt har bolagsledningen inom Framtiden-bolagen haft att förhålla sig till aspekter avseende den politiska förankring som normalt sker och förväntas av politiskt utsedda styrelseledamöter, den associationsrättsliga tystnadsplikt som åligger VD och styrelseledamöter, kommunala och associationsrättsliga organs rätt till insyn, samt att informationen om affären, vid någon tidpunkt, utgjort insiderinformation.
12. Det kan inte uteslutas att avsaknaden av utarbetade interna rutiner för informationshanteringen har påverkat den politiska förankring som normalt sker, vilket kan ha haft en negativ inverkan på hur affären beretts och att utfallet hade kunnat bli ett annat (d.v.s. att ärendet underställts kommunfullmäktiges ställningstagande) om informationshanteringen skett enligt tydliga rutiner och processer. I denna del kan vi inte annat än konstatera att det varit fråga om en snedfördelad informationsdelning till de politiska partierna i ett kommunalt bolag som ska präglas av samhällsnytta och demokratiska värden.
13. Vår utredning utvisar även att styrelseledamöterna i Framtiden-bolagen haft en stor tillit till tjänstepersonerna inom Framtiden-bolagens beredning av ärendet, som blivit än mer central mot bakgrund av att affären präglats av sekretess och insiderlagstiftning. Det kan ifrågasättas om styrelsen har fått ett erforderligt underlag för att fullt ut kunna ta ställning till affärens olika aspekter och därmed bedöma huruvida kommunfullmäktiges ställningstagande borde inhämtas. Underlaget till styrelserna har därmed varit bristfälligt.

A.3 **Uppdragets utförande**

A.3.1 Skriftligt underlag

14. Vi har gått igenom ett omfattande skriftligt material. Del av underlaget har tillhandahållits av stadsledningskontoret och gavs till Cirio i samband med att uppdraget tilldelades. Vi har även inhämtat underlag från stadens hemsida, i huvudsak protokoll med tillhörande underlag från styrelsemöten. Vi har även tagit del av ett antal artiklar i

tidningar, bl.a. en artikel från Göteborgsposten som återgav sms-konversationer mellan TJ och Doxas VD.

15. Vi har efterfrågat specifika dokument från Framtiden-bolagen. Vi har därvid mottagit dokumenten med i stort sett allt innehåll maskat med hänvisning till sekretess. Framtiden-bolagen har erbjudit oss att ta del av dokumenten i sin helhet mot att vi skulle ingå ett sekretessåtagande. Vi konstaterar att ett ingående av ett sådant sekretessåtagande i praktiken skulle innebära ett förbud mot att använda uppgifterna inom ramen för vårt uppdrag och har därför bedömt att ett sekretessåtagande skulle hindra oss från att fritt författa vår granskningsrapport och därtill riskera att försätta oss i en svårlöst advokatetisk situation, då vi inte heller skulle kunna förmedla informationen till vår klient. Vi har således avböjt att ingå ett sekretessåtagande med Framtiden-bolagen. Vi har därvid tagit emot överklagbara beslut gällande vår begäran om utlämnande av allmän handling. Med hänsyn till handläggningstiden för ett överklagande har vi dock bedömt det som gagnlöst att överklaga då vi inte skulle hinna motta en dom eller beslut från kammarrätten i fråga om sekretessprövningen under tiden som vår granskning pågått. Vi har därför avstått från att överklaga besluten från Framtiden-bolagen.
16. Av sekretessbesluten från Framtiden-bolagen framgår att uppgifterna i handlingarna ger en tydlig bild av kommersiella överväganden i ett flertal olika hänseenden och att ett röjande av uppgifterna innebär att slutsatser kan dras beträffande affärskritiska överväganden som Framtiden-bolagen gjort. Vi drar därför slutsatsen att innehållet i handlingarna mycket väl kan innehålla information som hade kunnat påverka vår bedömning. Vi nödgas därför göra ett förbehåll av innebörd att vi inte beretts tillfälle att ta del av all information som *kan* ha betydelse för vår utredning.
17. Det ska särskilt anmärkas att utevaron av tillgång till av tjänstepersonerna i Framtiden upprättade s.k. risklistan, riskanalysen och den oberoende värdering till vilken tjänstepersonerna i Framtiden-bolagen hänvisat till har omöjliggjort för oss att, själva eller genom anlitande av underkonsult, genomföra en realistisk bedömning av marknadsmässigheten i ärendet och dess olika delar.
18. I Bilaga 1 anges närmare vilken dokumentation som vi har gått igenom.

A.3.2 Av Cirio genomförda intervjuer

19. Vi har hållit intervjuer med de personer som är angivna i Bilaga 2. Valet av intervjupersoner har skett av oss med utgångspunkt från vår förväntansbild om vad envar intervjuperson bedömts kunna bidra med i syfte att dels få en så bred beskrivning av händelseförloppet som möjligt, dels få olika aktörers beskrivning av vilka överväganden och bedömningar som gjordes. Samtliga av de intervjupersoner vi har kontaktat har ställt upp. Majoriteten av intervjuerna har hållits på plats i Göteborg. Några intervjuer har skett via video (Teams).
20. Vid nästan alla intervjuer som vi höll med personer som har koppling till Framtiden närvarade Framtidens chefsjurist. Initiativet att chefsjuristen skulle närvara vid intervjuerna kom från Framtiden. Vi har angett att vi inte har haft något emot hans närvaro vid intervjuerna, men att den enskilda intervjupersonen måste efterfråga att han närvarar. Vi har därvid frågat intervjupersonerna vid intervjuens start om de vill att chefsjuristen närvarar och intervjupersonerna har svarat jakande (i ett fall närvarade chefsjuristen inte, vilket styrelseledamoten i fråga hade kommunicerat om med chefsjuristen innan intervjutillfället).

A.3.3 Övrigt om Cirios arbete

21. Denna rapport är ställd till Göteborgs Stad, stadsledningskontoret. Cirio ansvarar inte gentemot annan än Göteborgs Stad, stadsledningskontoret, för innehållet i denna rapport eller för annan användning av rapporten än i samband med det aktuella uppdraget. Cirios allmänna villkor finns tillgängliga på Cirios hemsida (<https://cirio.se/general-terms-conditions>).
22. Genom avlämnandet av denna rapport är uppdraget härmed slutfört.

A.4 **Rapportens struktur och innehåll**

23. Rapporten är indelad i fyra delar:
 - Första delen, som är en inledning (avsnitt A.1-A.4)
 - Andra delen, som redogör för informationen om affären och händelseförloppet fram till avtalets undertecknande (avsnitt B.1-B.2)
 - Tredje delen, som redogör för det tillämpliga regelverket; dels de rättsliga förutsättningarna, dels kommunens styrdokument (avsnitt C.1-C.2)

- Fjärde delen, där Cirios bedömning beskrivs (avsnitt D.1-D.3)

24. I enlighet med önskemål från Göteborgs Stad, stadsledningskontoret, har vi benämnt omnämnda personer med deras respektive initialer.

B ANDRA DELEN – FÖRELIGGANDE INFORMATION

B.1 Beskrivning av affären

B.1.1 Avtalet

25. Den 22 januari 2024 undertecknades ett ramavtal ("**Ramavtalet**") mellan Bygga Hem å ena sidan och Karlastaden Holding 2 AB respektive Karlastaden Group AB å andra sidan. Ramavtalet ingicks som en följd av enhälliga styrelsebeslut i Bygga Hem respektive Framtiden den 20 december 2023, och undertecknades av TJ med stöd av bemyndiganden från respektive styrelse i Framtiden och Bygga Hem.⁴

B.1.2 Parterna

B.1.2.1 Köparen – de kommunala bolagen

26. Bolaget Bygga Hem är ett av Framtiden helägt dotterbolag utan anställda. Framtiden är i sin tur ett av Göteborgs Stadshus AB ("**Stadshus**") helägt dotterbolag. Stadshus är koncernmoderbolag för alla de bolag som ägs av Göteborgs Stad. Se koncernstrukturen nedan.⁵

⁴ Det noteras att det var samma styrelseledamöter i båda bolagen.

⁵ Bild hämtad från D&B Infotorg.

Koncernstruktur	Orgnr
☐ GÖTEBORGS KOMMUN	212000-1355
☐ GÖTEBORGS STADSHUS AB	556537-0888
BOPLATS GÖTEBORG AB	556467-7390
BRG, BUSINESS REGION GÖTEBORG AB	556439-5878
FÖRSÄKRINGS AB GÖTA LEJON	516401-8185
☐ FÖRVALTNINGSAKTIEBOLAGET FRAMTID	556012-6012
BOSTADSAKTIEBOLAGET POSEIDON	556120-3398
BYGGA HEM I GÖTEBORG AB	556643-7934
FAMILJEBOSTÄDER I GÖTEBORG AB	556114-3941
FRAMTIDEN BYGGUTVECKLING AB	556731-5170
FÖRVALTNINGS AB GÖTEBORGSLOKALER	556082-4897
GÅRDSTENSBOSTÄDER AB	556536-0277
GÖTEBORGS EGNAHEMS AB	556095-3829
☐ GÖTEBORGS STADS BOSTADSAKTIEBOLA	556046-8562
☐ FASTIGHETSBOLAGET BREDFJÄLL AB	556662-9035
FASTIGHETSBOLAGET BREDFJÄLL KB	969676-6923
FASTIGHETSBOLAGET FRISKVÄDERSTOR	969667-0562
FASTIGHETSBOLAGET GROPENS GÅRD K	969676-6881
STÖRNINGSJOURNEN I GÖTEBORG AB	556657-1443

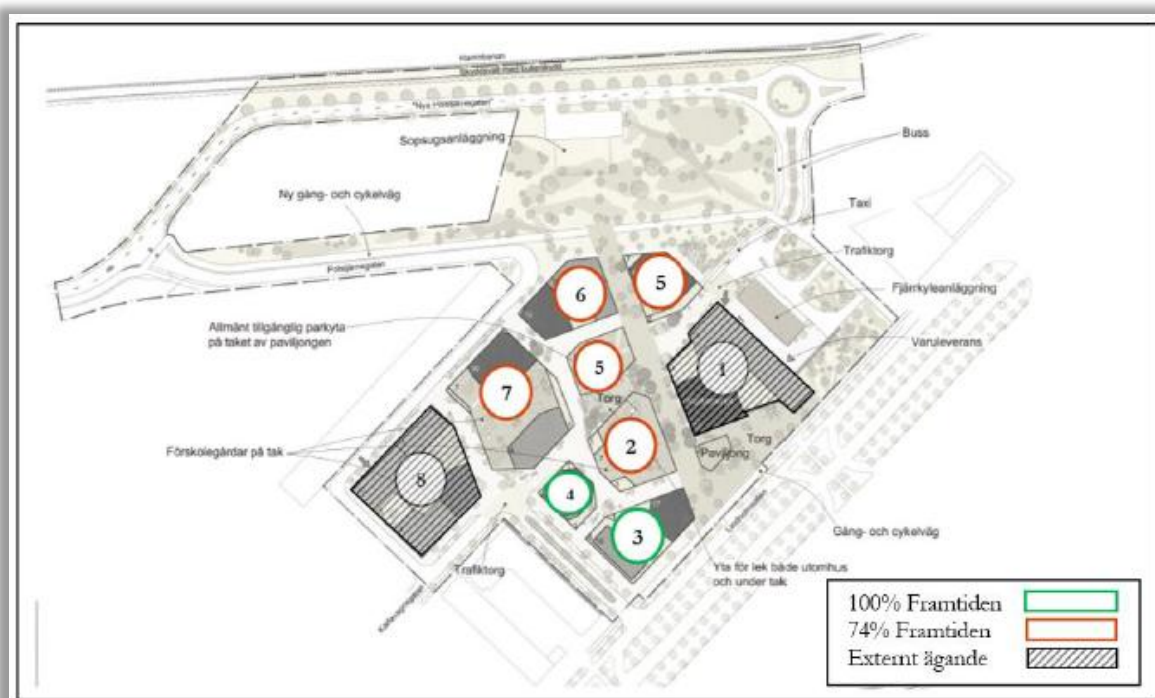
B.1.2.2 Säljarna

27. Säljare är Karlastaden Holding 2 AB och Karlastaden Group AB. Karlastaden Holding 2 AB ägs indirekt av Serneke Group AB. Karlastaden Group AB ägs indirekt av Fastighets AB Balder tillsammans med Doxa AB.
28. Doxa AB är i sin tur ensam ägare av Serneke Group AB. Såväl Fastighets AB Balder som Doxa AB är publika och noterade bolag. Doxa AB är noterat på Nasdaq First North Growth Market och Fastighets AB Balder är noterat på Nasdaq Stockholm, Large Cap.

B.1.3 Fastigheterna och de fastighetsägande bolagen

29. Genom Ramavtalet och de aktieöverlåtelseavtal som Ramavtalet föreskriver förvärvar Bygga Hem indirekt 12 fastigheter inom sex kvarter i Karlastadsområdet på Hisingen i Göteborg. Förvärvet omfattar byggrätter om totalt cirka 151 000 kvm bruttototalarea (BTA) innehållande bl.a. bostäder och kontor.

30. Området är detaljplanelagt.⁶ Planen har en genomförandetid på tio år och innefattar såväl bostäder som service och kommersiella verksamheter.
31. I enlighet med detaljplanens planbeskrivning har exploateringsavtal tecknats mellan Göteborgs Stad samt Karlastaden Holding AB och Karlavagnstornet Holding AB, båda bolagen ingående i den dåvarande Serneke-koncernen och indirekta ägare till fastigheter inom planområdet. Genom exploateringsavtalet ansvarar dessa bolag för att fastighetsägarna inom området efterföljer de åtaganden som gjorts i exploateringsavtalet. Av Ramavtalet framgår att de säljande bolagen gentemot det köpande bolaget ansvarar för att åtaganden i exploateringsavtalet fullgörs av de i exploateringsavtalet angivna parterna.
32. De kvarter som omfattas av förvärvet är under planering och projektering.
33. Bygga Hems förvärv är indirekta av det skälet att varje fastighet paketerats i ett bolag och att dessa fastighetsbolag i sin tur ägs av sex ”kvartersbolag”. Det är således aktierna i kvartersbolagen som är föremålen för affären.
34. Nedan illustreras de sex kvarter/kvartersbolag som affären avser.



⁶ 1480 K-2-5400, antagen 2017-06-15, laga kraft 2017-12-18.

35. Bygga Hem har förvärvat 100 procent av aktierna i kvartersbolag 3 och 4 och 74 procent av aktierna i kvartersbolag 2, 5, 6 och 7. Kvarter 2, 6 och 7 samägs med Karlastaden Group AB och kvartersbolag 5 med Karlastaden Holding AB.
36. Kvartersbolagen 3 och 4 avser knappt 25 procent av de förvärvade kvartersbolagens totala yta BTA.

Kvarter	KVM BTA (ca)	Ägarandel %	Kommentar ändamål detaljplan
1	95 500	0	Ägs externt, bostäder verksamheter, hotell mm
2	11 800	74	Bostäder, centrum, vård, kontor, skola
3	20 400	100	Bostäder, centrum, kontor, vård, skola
4	17 500	100	Bostäder, centrum, kontor vård, skola
5 inkl. podie	38 700	74	Bostäder, centrum, vård, kontor, hotell, skola
6	14 800	74	Krav >50% bostäder. Centrum, vård, kontor, skola
7	49 300	74	Krav >30% bostäder. Centrum, vård, kontor, skola
8	28 000	0	Ägs externt, bostäder, mm
Summa	276 000		

37. Genom förvärvet kommer Bygga Hem att till 100 procent indirekt äga tre fastigheter och till 74 procent äga nio fastigheter.
38. De delägda kvartersbolagens styrelser ska bestå av tre ledamöter, varav Bygga Hem utser två, med en ersättare för vardera part. Bygga Hem kommer att inneha ordförandeposten i samtliga delägda kvartersbolag.

B.1.4 Köpeskillingen

39. Enligt Ramavtalet baserades köpeskillingen på ett fastighetsvärde om 8 200 kronor per kvadratmeter BTA ovan mark (Överenskommet Gemensamt Fastighetsvärde) med ett tillägg till köpeskillingen om 20 miljoner kronor för av säljarna redan utförda åtgärder (Fasta Tilläggsersättningen). Den totala köpeskillingen uppgår till drygt 1 miljard kronor. Av den totala köpeskillingen avser således cirka 30 procent av aktierna de helägda bolagen. Resterande del av köpeskillingen avser således kvarter som Framtiden-bolagen redan vid Ramavtalets ingående inte hade något egentligt intresse av att förvärva då

Framtiden-bolagens huvudsakliga intention var att de delägda kvarteren skulle säljas på marknaden om säljarna inte nyttjade optionen.⁷

Tillgång	BTA, kvm	Värde per kvarter (mnkr)	Framtidens andel	Framtidens köpeskillning (mnkr)
Kvarter 2	11 792	96,7	74%	71,6
Kvarter 3	20 383	167,1	100%	167,1
Kvarter 4	17 546	143,9	100%	143,9
Kvarter 5	38 712	317,4	74%	234,9
Kvarter 6	14 790	121,3	74%	89,7
Kvarter 7	49 365	404,8	74%	299,5
Summa	152 588	1 251,2		1 006,7

B.1.5 Återköpsoption

40. Säljarna har en option att återköpa Bygga Hems aktier i de gemensamt ägda kvartersbolagen. Påkallande av optionen ska ske inom 45 månader från avtalsdagen för Ramavtalet. Detta är säljarnas optionsperiod. Efter den perioden anges att en "ömsesidig optionsrätt" inträder.
41. Som det får förstås kan Karlstaden Group AB välja att påkalla optionen för ett eller flera av kvartersbolagen 2, 6 och 7. För Karlstaden Holding 2 AB gäller optionen aktierna i kvartersbolag 5. Som det vidare får förstås gäller optionen förvärv av samtliga Bygga Hems aktier i respektive kvartersbolag.
42. Vi kan redan här konstatera att vi vid intervjuerna inte fick någon närmare klarhet i varför återköpsoptionen kom att se ut som den gjorde, exempelvis vad gäller optionslängden och uppräkningsfaktor för återköpspriset.
43. Vi kommer i det följande att referera till säljarnas option som "Återköpsoptionen".

B.1.6 Köpeskillning vid utnyttjande av säljarnas Återköpsoption

44. Köpeskillningen vid utnyttjande av Återköpsoptionen ska baseras på samma underliggande fastighetsvärde och köpeskillingsmekanism som den ursprungliga

⁷Styrelsehandling nr 6, daterad den 20 december 2023.

köpeskillingen med en uppräknings av fastighetsvärdet med 50 procent av förändringen i KPI (totalindex med 1980 som basår).⁸

45. Om Återköpsoptionen påkallas ska överlåtelse av berörda aktier ske inom en månad från påkallandet (inlösendagen).

B.1.7 Parkering

46. Parterna har som en del av affären ingått ett särskilt parkeringsavtal för att tillgodose parkeringsbehovet i området. I avtalet anges villkor för användning av och ersättning för parkeringsanläggningen (så kallad P-lösen) för respektive användares nyttjande av anläggningen. P-lösen har preliminärt beräknats uppgå till 650 kronor kvm/BTA (vilket bedöms uppgå till cirka 100 miljoner kronor för samtliga kvarter). Denna kostnad är inte inräknad i köpeskillingen.

B.1.8 Anmärkning

47. Det ska avslutningsvis understrykas att vi inte tagit del av alla de bilagor som Ramavtalet föreskriver ska upprättas. Exempelvis har vi inte haft tillgång till de aktieägaravtal i de delägda bolagen som enligt Ramavtalet skulle ingås. Vi har därför nödgats utgå från att aktieägaravtalen följer den i Ramavtalet redovisade och mellan parterna överenskomna mallen för aktieägaravtal. Eventuella faktafel i sådana delar är därför att tillskriva brister i den information vi fått tillgång till.

B.2 Händelseförloppet fram till avtalets ingående

B.2.1 Inledning

48. I detta avsnitt kommer vi redogöra för händelseförloppet fram till att Ramavtalet ingicks den 22 januari 2024. Redovisningen baseras i allt väsentligt på uppgifter i den interna loggboken (se nedan) och på uppgifter lämnade av intervjupersonerna.

B.2.2 Sommaren 2023

49. Under våren och sommaren 2023 hade TJ, VD på Framtiden och Bygga Hem, kontakt med potentiella säljare av byggrätter. I slutet på juni hade diskussionerna avseende

⁸ Den ursprungliga köpeskillingen ska anses anpassad till oktober månad år 2023.

Karlstaden nått viss konkretion och TJ involverade Framtidens ekonomichef LJ.⁹ De två kom att utgöra kärnteamet för affären, från Framtiden-bolagens sida.

50. TJ och LJ upprättade ett anteckningsdokument där de angav vilka personer som hade fått information om affären. Dokumentet kallades för den interna loggboken (och kommer att benämnas som "*intern loggbok*" i denna rapport).

51. TJ och LJ kontaktade under sommaren några externa rådgivare.

B.2.3 Augusti 2023

B.2.3.1 Information till styrelseordföranden den 14 augusti 2023

52. Den 14 augusti 2023 informerade TJ AA om affären.¹⁰ AA var (och är fortfarande) ordförande i styrelsen för Framtiden och Bygga Hem. AA tillhör Socialdemokraterna. Vid samtalet upplystes AA information om att den information han fick del av omfattades av insiderlagstiftning. Informationen om affären var kortfattad och omfattade primärt den geografiska platsen för de aktuella byggrätterna.

B.2.3.2 Information till Socialdemokraternas stabschef JA och kommunstyrelsens ordförande JAT den 15 augusti 2023

53. Den 15 augusti 2023 informerade TJ och AA JA om affären.¹¹ JA var (och är fortfarande) stabschef vid Socialdemokraternas kontor i Göteborgs stad. Han jobbade (och jobbar fortfarande) nära med JAT. JA fick informationen från TJ och AA, för att JA därefter skulle informera JAT.

54. JAT var (och är fortfarande) kommunstyrelsens ordförande och gruppleddare för Socialdemokraterna i Göteborg. Han har även andra roller som styrelseordförande i Stadshus samt ledamot i kommunfullmäktige.

55. Samtalet mellan JA, AA och TJ var kort och gick ut på att JA fick en mycket översiktlig information om affären, i huvudsak den geografiska platsen för byggrätterna. JA fick information om att informationen han fick del av omfattades av insiderlagstiftning, men att det var OK att han berättade om informationen till JAT.

⁹ Intern loggbok noterar att LJ fått information den 29 juni 2023.

¹⁰ Intern loggbok noterar att AA fått information denna dag.

¹¹ Intern loggbok noterar att JA och JAT fått information denna dag.

56. Anledningen till att JA fick informationen från TJ och AA var inte uttalad. Den bild som har framkommit av våra intervjuer med TJ, AA, JA och JAT är att syftet med mötet var att ge information till JAT (kommunstyrelsens ordförande) om att Framtiden-bolagen arbetade på med sitt uppdrag att införskaffa byggrätter för staden.
57. JA informerade JAT om samtalet. De två vidtog ingen ytterligare åtgärd med anledning av den information som de hade fått.

B.2.3.3 Information till styrelseledamöterna HK och BÅH den 22 augusti 2023

58. Den 22 augusti 2023 lämnade TJ information till HK och BÅH.¹² De två var styrelseledamöter i Framtiden respektive Bygga Hem.
59. HK och BÅH, tillsammans med ordföranden AA, utgjorde det så kallade "presidiet" i styrelsen för Framtiden respektive Bygga Hem. Det är brukligt att presidiet får information först, för att sedan planera för informationsgivandet till de övriga styrelseledamöterna och styrelsen om arbetet i övrigt.
60. HK tillhör Vänsterpartiet och BÅH tillhör Demokraterna.
61. Vid mötet den 22 augusti 2023, där TJ, AA, HK och BÅH närvarade, lämnades en översiktlig information om affären, i huvudsak den geografiska platsen för byggrätterna och om säljarna. HK och BÅH fick information om att informationen om affären omfattades av insiderlagstiftning.

B.2.4 September och oktober 2023

62. Under september och oktober 2023 fortlöpte diskussionen med motparterna. TJ och LJ involverade vissa tjänstepersoner inom Framtiden i arbetet samt hade kontakt med externa rådgivare, t.ex. Mannheimer Swartling Advokatbyrå, som var legal rådgivare för Framtiden-bolagen.

B.2.5 November 2023

B.2.5.1 Inledning

63. I november 2023 hade affären nått en sådan punkt att TJ beslutade att vissa personer skulle få mer noggrann information om affären.

¹² Intern loggbok noterar att HK och BÅH fått information denna dag.

B.2.5.2 Information till Socialdemokraternas stabschef JA och kommunstyrelsens ordförande JAT den 15 november 2023

64. Den 15 november 2023 hade TJ, JA och JAT ett möte.¹³ Under mötet visade TJ vissa utskrivna dokument och berättade om den pågående affären. Informationen var denna gång mer detaljerad och avsåg bl.a. övergripande om affärens upplägg, parterna, tomterna och en uppskattning av hur mycket fastighetsyta affären handlade om (bruttototalarea, BTA) och fördelningen mellan framtida hyresrätter respektive bostadsrätter. JA och JAT fick information om att informationen omfattades av insiderlagstiftning.
65. JA och JAT fick inte behålla några dokument efter mötet.
66. Mötet skedde på Framtiden-bolagens initiativ och syftet med mötet var inte uttalat. Den bild som har framkommit av våra intervjuer med TJ, JA och JAT är att syftet med mötet var att ge en uppdatering till JAT (kommunstyrelsens ordförande) om att Framtiden-bolagen arbetade på med sitt uppdrag att införskaffa byggrätter för staden och att den affär som JAT hade fått information om i augusti hade utvecklats. JAT har beskrivit att det var ett positivt möte. JAT och JA har angett för oss att det är vanligt att kommunstyrelsens ordförande hålls informerad om större händelser inom staden, varför de tyckte att det var naturligt att mötet hölls.
67. JAT och JA vidtog inga åtgärder med anledning av den information som de hade fått under mötet.

B.2.5.3 Information till styrelseledamöterna AA, BÅH och HK den 16 november 2023

68. Den 16 november 2023 lämnade TJ ytterligare information om affären till AA, BÅH och HK, d.v.s. presidiet för styrelsen i Framtiden respektive Bygga Hem. I interna loggboken återfinns en notering ”*insyn hela affären*” bredvid respektive persons namn.¹⁴

B.2.5.4 Information till vissa externa personer

69. I november 2023 lämnade TJ även information om affären till vissa personer utanför Framtiden-bolagen; en extern konsult och TJ:s tidigare kollega på Malmös allmännyttiga bostadsbolag. Anledningen till kontakterna var enligt TJ för att få råd.

¹³ Intern loggbok noterar att JA och JAT fått information denna dag.

¹⁴ Intern loggbok noterar att AA, BÅH och HK fått information denna dag.

B.2.6 December 2023

B.2.6.1 *Information till stadsrevisionen den 13 och den 18 december 2023*

70. Den 13 respektive den 18 december 2023 lämnade TJ och LJ information om affären till Göteborgs Stads stadsrevision.¹⁵

71. TJ har beskrivit bakgrunden till detta enligt följande. Vanligtvis laddar Framtiden-bolagen, precis som alla andra bolag inom staden, kontinuerligt upp dokument på en plattform som stadsrevisionen har tillgång till. Eftersom dokumenten i denna affär omfattades av sekretess (insiderlagstiftning) valde Framtiden-bolagen att inte ladda upp dokumenten på plattformen, utan tog i stället initiativ till möte med stadsrevisionen för att överlämna dokumenten till stadsrevisionen i fysisk form.

B.2.6.2 *Styrelsemöte den 13 december 2023*

72. Den 13 december 2023 hölls styrelsemöte i Framtiden.¹⁶ Samtliga styrelseledamöter förutom en närvarade vid mötet. Vid mötet presenterade TJ och LJ affären. I protokollet från styrelsemötet nämns händelsen mycket kortfattat under § 21 "*Övriga frågor*". Från våra intervjuer med personer som närvarade vid mötet kan vi beskriva mötet enligt följande.

73. TJ beskrev att han skulle informera om en affär med börsnoterade bolag, vilket alltså innebar att informationen omfattades av insiderlagstiftning.

74. Ledamöterna fick varsitt kuvert med Framtidens tjänstepersoners beskrivning av affären och ärendet. Handlingen i kuvertet var till största del identisk med ett senare dokument som fick dateringen 20 december 2023 och som benämndes "*Styrelsehandling nr 6*".

75. TJ och LJ höll en presentation över affären. Ledamöterna ställde frågor och dessa besvarades av TJ och LJ. Frågorna berörde diverse olika ämnen och aspekter av affären.

76. I våra intervjuer med styrelseledamöterna har det konstaterats att det är svårt att i dag mer än ett år senare särskilja mellan de diskussioner som skedde under mötet den 13 december 2023 respektive den 20 december 2023. Vår sammantagna bild är dock att det under mötet den 13 december 2023 konstaterades att tjänstepersonerna hade

¹⁵ Intern loggbok noterar att vissa angivna personer vid stadsrevisionen fått information dessa dagar.

¹⁶ Intern loggbok noterar att styrelsen fått information denna dag.

bedömt att styrelsen kunde besluta i ärendet själv (d.v.s. behövde inte tillfråga kommunfullmäktige) och att detta konstaterande inte föranledde någon nämnvärd diskussion. Inte heller frågan om statsstöd ledde till någon större (om ens någon) diskussion eller frågeställningar.

77. Det konstaterades att styrelsen skulle fatta beslut i ärendet en vecka senare, vid möte den 20 december 2023.

B.2.6.3 Information till styrelseledamoten ACF den 18 december 2023

78. Eftersom styrelseledamoten ACF inte hade närvarat vid styrelsemötet den 13 december 2023, sökte TJ och LJ upp henne för att delge henne den information som resterande styrelseledamöter hade fått vid mötet.¹⁷
79. Styrelseledamoten fick information om att informationen i fråga omfattades av insiderlagstiftning.
80. Styrelseledamoten fick del av ett skriftligt material som Framtidens tjänstepersoner hade tagit fram och TJ och LJ höll en presentation om affären för henne. Hon fick möjlighet att ställa frågor.

B.2.6.4 Information till gruppledaren för Vänsterpartiet DB den 19 december 2023

81. Styrelseledamoten HK har beskrivit för oss att hon kände ett behov av att stämma av vissa frågor i affären med gruppledaren för Vänsterpartiet, DB, d.v.s. en person från hennes parti. Hon har beskrivit att hon kände sig ny i frågorna och ville ha ett bollplank. Hon frågade därför TJ om det var OK att hon förde informationen om affären vidare till DB. HK fick beskedet att det gick bra, så länge hon informerade DB om att informationen omfattades av insiderlagstiftning och att DB skulle föras upp i den interna loggboken. Därefter kontaktade HK DB och de två diskuterade affären. Enligt noteringen i interna loggboken skedde detta den 19 december 2023.
82. DB var (och är fortfarande) styrelseledamot i Stadshus, kommunstyrelsens vice ordförande samt ledamot i kommunfullmäktige.

¹⁷ Dateringen följer notering i intern loggbok.

B.2.6.5 Information till chefsjuristen MHA den 20 december 2023

83. Den 20 december 2023 informerade TJ och LJ Framtidens chefsjurist MHA om affären.¹⁸ I tiden dessförinnan hade ingen intern jurist varit med i det team hos Framtiden-bolagen som handlade affären.
84. Även i tiden efter att chefsjuristen MHA fått information om affären, fortsatte LJ och TJ att hålla i Framtiden-bolagens kontakter med den legala rådgivaren Mannheimer Swartling Advokatbyrå.
85. Chefsjuristen MHA var inte delaktig i att ta fram det underlag som lämnades till styrelsen.

B.2.6.6 Styrelsemöte den 20 december 2023

86. Den 20 december 2023 hölls styrelsemöte i Bygga Hem samt i Framtiden. Protokollen redogör mycket kortfattat för vad som skedde under mötet. Från våra intervjuer med personer som närvarade vid mötet kan vi beskriva mötet enligt följande.
87. TJ och LJ redogjorde för affären. Styrelseledamöterna fick del av ett nytt material, daterat den 20 december 2023 och benämnt "*Styrelsehandling nr 6*". Tjänstepersonerna i Framtiden-bolagen redogjorde för vilka justeringar som hade gjorts i handlingen, jämfört med den handling som hade delats ut på mötet den 13 december 2023. Styrelseledamöterna fick tillfälle att ställa frågor till tjänstepersonerna. Det uppstod då inga större diskussioner, kanske för att många av frågorna och aspekterna hade avhandlats under mötet den 13 december 2023. Därefter fick tjänstepersonerna från Framtiden-bolagen lämna rummet och styrelseledamöterna var ensamma kvar. Styrelsen överlade och ordföranden konstaterade att det var viktigt att de alla var överens. Ordföranden lät därefter ordet gå runt till samtliga. Styrelsen fattade därefter de beslut som framgår av protokollen, som lyder enligt följande.

"Styrelsen beslutar att:

- 1. Köp av paketerade fastigheter med byggrätter i området Karlastaden för en köpeskilling om maximalt 1 100 mnkr godkänns.*
- 2. VD får i uppdrag att slutföra samtliga förhandlingar och fullfölja köpet i utgångspunkt i redovisade förutsättningar och att teckna samtliga avtal samt vidta övriga erforderliga åtgärder som VD bedömer lämpliga för beslutets*

¹⁸ Intern loggbok noterar att MHA fått information denna dag.

genomförande. VD har också rätt att avbryta förhandlingarna och således inte teckna några avtal för att fullfölja köpet.

3. (...)”

88. I andra punkten anges att VD har rätt att avbryta förhandlingarna. Denna mening är ett tillägg till det beslutsförslag som presenterades i den handling som lämnades till styrelsen den 13 december 2023. Bakgrunden till denna formulering tycks ha varit att VD:n TJ skulle ha spelrum att avbryta affären om något t.ex. hände på motpartssidan, eller om något annat oförutsett skedde i tiden efter styrelsens beslut.
89. På mötet var det vissa ordväxlingar om att TJ skulle tala med Stadshus VD EH om affären. TJ fick inget formellt uppdrag från styrelsen om att Stadshus VD skulle informeras – något sådant uppdrag framgår inte av protokollet och inte heller från våra intervjuer. Däremot konstaterade TJ att han planerade att kontakta EH och informera henne om affären. Några av styrelseledamöterna tyckte att det var en god idé och de har beskrivit för oss hur denna åsikt framkom under mötet. Det är dock inte utrett att TJ eller styrelsen vid mötet den 20 december 2023 formulerade något särskilt syfte med att EH skulle informeras eller något tänkbart scenario för vad detta informationsgivande skulle leda till.

B.2.6.7 Något om underlaget till styrelsen

90. Tjänstepersoner vid Framtiden arbetade under hösten med att ta fram ett underlag för styrelsen. Arbetet utmynnade i två dokument som överlämnades till styrelseledamöterna den 13 december 2023 och sedan i en justerad form den 20 december 2023. Dokumenten bär titeln *”Styrelsehandling nr 6”*; det ena är för Framtiden och är på 4 sidor, det andra är för Bygga Hem och är på 19 sidor.
91. Hos Framtiden är rutinen att styrelseledamöterna får del av underlag minst 7 dagar innan beslut ska fattas. Det var således denna rutin som tillämpades även i detta fall.
92. Styrelsen fick alltså endast del av den beskrivning av ärendet som tjänstepersonerna hade tagit fram. De fick inte del av det underliggande materialet, såsom externa konsulters rapporter.
93. Styrelsehandling nr 6 innehåller ett avslutande avsnitt som benämns *”Bolagets bedömning”*. I det avsnittet anges att bolaget (d.v.s. tjänstepersonerna) bedömer *”att ärendet inte ska hemställas för beslut till kommunfullmäktige”* eftersom den aktuella affären ligger beloppsmässigt i nivå med tidigare investeringar som Framtiden har gjort

samt ligger inom ramen för det mandat som bolaget har att förvärva bolag som enbart har till syfte att paketera fastigheter. I samma avsnitt anges att bolaget (d.v.s. tjänstepersonerna) bedömer att reglerna om statsstöd inte är tillämpliga. Det anges inget skäl till den bedömningen.

94. Såvitt framkommit vid intervjuerna förefaller fokus vid bedömningen av frågans principiella beskaffenhet ha varit affärens storlek och inga andra parametrar.
95. Utifrån den information som vi har tagit del av drar vi slutsatsen att bedömningen i fråga om eventuellt statsstöd gjordes av tjänstepersonerna vid Framtiden själva, utan hjälp av extern legal rådgivare. Någon jurist inom Framtiden har inte heller deltagit i bedömningen. Utifrån vad som har framkommit vid intervjuerna är det TJ och LJ som gjort bedömningen om regelverket om statsstöd är tillämpligt. De har därvid kommit fram till att så inte var fallet, främst med hänvisning till att affären var mycket god från Framtiden-bolagens perspektiv (utifrån ett affärsmässigt perspektiv).
96. Bedömningen om ärendet skulle underställas kommunfullmäktige gjordes även den av tjänstepersoner inom Framtiden. Utifrån vad som har framkommit har flera tjänstepersoner deltagit i bedömningen, dock ingen jurist.

B.2.6.8 Möte med Stadshus VD EH den 20 december 2023

97. Den 20 december 2023 kontaktade TJ Stadshus vice VD AS. TJ efterfrågade ett möte med AS och Stadshus VD EH. TJ angav att det var angeläget och bad om att få ett möte senare samma dag. Det bokades således in ett möte att hållas sen eftermiddag den 20 december 2023.
98. Vid mötet närvarade TJ, LJ, AS och EH. TJ och LJ angav för AS och EH att TJ och LJ hade information som de ville lämna och att denna information omfattades av insiderlagstiftning.
99. EH har för oss beskrivit att hon frågade TJ om detta var en typ av information som hade med hennes roll som VD för Stadshus tillika stadsdirektör att göra, och om det var något som hon i denna roll behövde veta. EH har för oss beskrivit att hon fick till svar att det inte var det, utan att det bara var Framtiden-bolagens fråga, varför EH beslutade att hon inte skulle ta emot informationen.
100. EH har för oss beskrivit att hon inte fick information om att styrelsen i Framtiden respektive Bygga Hem hade önskat att hon skulle få del av informationen. EH har också

för oss beskrivit att hon inte fick information om att styrelsen för Framtiden respektive Bygga Hem tidigare samma dag hade fattat beslut om att ingå affären. Hon har också beskrivit att hon inte fick någon information från TJ eller LJ om vad hon förväntades göra med informationen, om hon tog del av den.

101. EH har för oss beskrivit att hon frågade TJ och LJ om det var möjligt för henne att ändra sig, om hon t.ex. efter att ha sovit på saken, kom fram till att hon ville ta del av informationen. Hon fick då beskedet att det skulle gå bra.
102. EH har beskrivit för oss om att denna typ av kontakt, som mötet utgjorde, är ovanlig. TJ har också beskrivit att formerna för mötet var ovanlig.
103. TJ har beskrivit för oss att hans syfte med möte var att EH skulle få del av information, som hon sedan fick värdera hur hon skulle använda. Han har för oss spekulerat i att EH hade kunnat informera kommunstyrelsens arbetsutskott om affären.
104. EH har beskrivit att det finns etablerade kanaler för kommunikation mellan dotterbolagen och moderbolaget Stadshus, och att denna kontakt inte utgjorde en del av de etablerade kanalerna. Hon har också beskrivit att det inte är ett realistiskt utfall, baserat på hur den kommunala verksamheten ska fungera, att hon i det läget skulle ha tillkallat kommunstyrelsen eller Stadshus styrelseledamöter för att ta ställning till om beslutet från Framtidens respektive Bygga Hems styrelse var lämpligt.
105. Efter mötet meddelade TJ presidiet vid Framtiden att EH hade avböjt att ta emot informationen. Presidiet förde inte den informationen vidare till resterande styrelseledamöter.

B.2.7 Januari 2024

B.2.7.1 *Undertecknande av Ramavtalet den 22 januari 2023*

106. Den 22 januari 2024 undertecknades Ramavtalet av TJ i enlighet med det bemyndigande styrelsen i Framtiden och Bygga Hem lämnat.
107. Affären blev därefter offentlig genom att Framtiden, Fastighets AB Balder och Doxa AB offentliggjorde affären genom pressmeddelande.

C TREDJE DELEN – TILLÄMPLIGA REGLER

C.1 Rättsliga förutsättningar

C.1.1 Kommunalrätt

C.1.1.1 *Allmänt om kommunala bolag*

108. Enligt 10 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) kan en kommun, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till en juridisk person eller en enskild individ. I enlighet med denna bestämmelse kan alltså kommunfullmäktige i en kommun lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till både helägda och delägda juridiska personer.
109. Om överlämnande sker till ett **helägt bolag** ska fullmäktige i enlighet med 10 kap. 3 § kommunallagen:
1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
 2. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna 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 till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de 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.
110. Sker överlämnande till ett delägt bolag ska fullmäktige i enlighet med 10 kap. 4 § kommunallagen tillse att det sker på motsvarande villkor som för helägda bolag, i den omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.
111. Av detta följer att all kommunal verksamhet, oavsett om den sköts genom kommunal förvaltning eller överlämnats till ett hel- eller delägt bolag, ska ske med beaktande av den kommunala kompetensen och att de grundläggande principerna i kommunallagen följs.¹⁹
112. Var gränserna för den kommunala kompetensen går är inte specificerat i kommunallagen. Det övergripande för den kommunala verksamheten och

¹⁹ Vi undantar här sådan verksamhet som en kommun enligt lag är skyldig att utföra, exv. verksamhet enligt plan- och bygglagen och socialtjänstlagen.

kompetensen kan dock sägas utgöras av det allmänna intresset – det krävs helt enkelt att verksamheten ska vara till nytta för kommunmedlemmarna.

113. Det allmänna intresset kommer till uttryck i de principer som anges i kommunallagen 2 kap.
114. Av dessa principer följer bl.a. lokaliseringsprincipen (1 §), vars innebörd är att en kommun endast får ha verksamhet som berör kommunens egna geografiska område eller de egna kommunmedlemmarna. Förutom det allmänna intresset och lokaliseringsprincipen begränsas emellertid den kommunala kompetensen även av en likställighetsprincip (3 §), vilken innebär att alla kommunmedlemmar ska behandlas lika. Vidare stadgas i 8 § ett förbud att lämna Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare om det inte finns synnerliga skäl för det.
115. När det mer konkret handlar om kommunal affärsverksamhet är den egentliga utgångspunkten att sådan inte får bedrivas om den konkurrerar med det privata näringslivet. Affärsverksamhet vars syfte är allmännyttigt (tillgodoser det allmänna intresset) och bedrivs utan vinstsyfte och i enlighet med de kommunalrättsliga principerna är dock tillåten. Vinstförbudet ska emellertid inte förstås så att det innebär ett absolut förbud utan det är det huvudsakliga syftet med verksamheten som inte får vara att generera vinst.
116. För kommunal verksamhet som innebär att allmännyttiga anläggningar eller tjänster tillhandahålls får kommunen ta betalt, men kommunen är då bunden av självkostnadsprincipen vilket innebär att avgifterna inte får vara högre avgifter än vad som motsvarar kommunens kostnader för de tjänster eller nyttigheter som tillhandahålls. Från detta finns en del undantag, exv. i ellagen och i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. I dessa fall ska verksamheten bedrivas enligt affärsmässiga principer.
117. Den kommunala kompetensen är dock inte exakt. Det finns även något som benämns "*anknytningskompetens*", vilket innebär att kommuner kan driva/delta i verksamheter som egentligen faller utanför den kommunala kompetensen, men som anses ha ett nära och naturligt samband med annan kompetensenlig kommunal verksamhet. Ett vanligt exempel härpå är stuveriverksamhet i en kommunägd hamn.
118. Det är alltså bara verksamheter som är kommunala angelägenheter som kan överlämnas. Innebörden av detta är att en kommun bara kan bolagisera verksamhet

som faller inom den kommunala kompetensen. Det går alltså inte att kringgå kommunallagens krav på kommunal kompetens genom att bilda ett aktiebolag för att bedriva verksamhet som är otillåten för en kommun. Ett hel- eller delägt kommunalt bolag kan därför aldrig ha en vidare/större befogenhet än kommunen själv.²⁰

119. En grundläggande skillnad när en kommun väljer att överlämna skötseln av en kommunal angelägenhet till ett hel- eller delägt bolag är att bolaget också måste beakta reglerna i aktiebolagslagen. Fullmäktige måste därför i bolagets bolagsordning "*binda*" bolaget att hålla verksamheten inom ramen för den kommunala kompetensen. Därigenom sätts alltså gränsen för vilket slags verksamhet bolaget får bedriva. Detta följer också av 3 kap. 3 § aktiebolagslagen som säger att om syftet med verksamheten helt eller delvis är annat än att ge vinst måste detta anges i bolagsordningen. Fullmäktige måste också tillse att de kommunala befogenheter som är tillämpliga och utgör ramen för verksamheten anges i bolagsordningen, exempelvis lokaliseringsprincipen, självkostnadsprincipen och förbudet mot stöd till enskild näringsidkare.
120. Att fullmäktige ska ha inflytande i det kommunala bolagets verksamhet ska också framgå av bolagsordningen. Som framgår ovan ska därför framgå att fullmäktige får ta ställning innan det fattas beslut som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Vad som menas med sådana beslut är inte närmare förklarat i lagtexten men av förarbetena till den tidigare kommunallagen, som hade motsvarande lydelse, framgår att lagstiftaren exempelvis avsett ändringar i bolagsordningen, förändringar av aktiekapitalet, fusion av företag, förvärv eller bildande av dotterföretag, förvärv och försäljning av fastighet över en viss beloppsgräns, samt införande och ändring av avgiftstaxor normalt bör kräva fullmäktiges ställningstagande. Lagstiftaren lyfte också fram att om det i något fall skulle råda osäkerhet om en fråga är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt är det naturligt att föra upp frågan till fullmäktige för ställningstagande men att frågor som rör den löpande driften emellertid inte bör omfattas av bestämmelsen.²¹

²⁰ Vi undantar här sådant som följer av särskild lagstiftning, bl.a. ellagen och fjärrvärmelagen, där den kommunala kompetensen utökas.

²¹Prop. 2001/02:80 s. 137.

121. Det ska dock understrykas att fullmäktiges möjlighet till inflytande i förstone innebär en kontrollfunktion. Själva beslutet är det fortfarande det kommunala bolagets styrelse som fattar.

C.1.1.2 Närmare om ”principiell beskaffenhet eller annars av större vikt”

122. Av 5 kap. 1 § kommunallagen följer att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller regionen. I bestämmelsen finns exempel på sådana ärenden.
123. Av 10 kap. 3 § 4 p. kommunallagen följer att om en kommun eller en region med stöd av 10 kap. 1 § kommunallagen lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, ska fullmäktige se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas.
124. Bestämmelsen i 10 kap. 3 § 4 p. kommunallagen ska förstås mot bakgrund av att de uppgifter som en kommun tilldelar ett privaträttsligt organ inte får stå i konflikt med principen om att fullmäktige måste ta ställning i ärenden som är av principiell beskaffenhet för kommunen.²²
125. Syftet med 10 kap. 3 § kommunallagen är att säkra fullmäktiges kontroll över de helägda kommunala bolagen så att de i allt väsentligt uppfyller det i bolagsordningen beskrivna kommunala ändamålet och håller sin verksamhet inom ramen för de uppdrag som kommunen har givit dem.²³
126. Vad som utgör beslut av principiell beskaffenhet eller annars större vikt exemplifieras i kommunallagens förarbeten. Det anges att ändringar i bolagsordningen, förändringar av aktiekapitalet, fusion av företag, förvärv eller bildande av dotterföretag, förvärv och försäljning av fastighet över en viss beloppsgräns, samt införande och ändring av avgiftstaxor normalt bör kräva fullmäktiges ställningstagande. Vidare anges att om det i något fall skulle råda *osäkerhet* om en fråga är av principiell beskaffenhet eller annars

²² Jfr prop. 1990/91:117 s. 54.

²³ Prop. 2016/17:171 s. 418.

av större vikt är det naturligt att föra upp frågan till fullmäktige för ställningstagande. Frågor som rör den *löpande driften* omfattas dock inte av bestämmelsen.²⁴

127. Ledning för vad som omfattas av begreppet kan i viss mån hämtas från motsvarande begrepp i 5 kap. 1 § kommunallagen samt utifrån praxis som rör frågan om en kommunal nämnd fått besluta om en fråga eller om det är en sådan fråga som det ankommer på fullmäktige att besluta om.²⁵ I förarbetena anges att fullmäktiges beslutskompetens i huvudsak gäller beslut av mera grundläggande natur eller av mera generell räckvidd. Det ska vara fråga om avgöranden där det politiska momentet, allmänt sett, är dominerande.²⁶
128. Fråga är även för vem som beslutet ska vara "*av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt*" (d.v.s. om det är för bolaget eller kommunen). Frågan har diskuterats i den juridiska litteraturen (doktrin). Kastberg menar att doktrinen, trots vissa förarbetsuttalanden, synes vara samstämmig i att det som avses är frågor som är av större vikt för kommunen/regionen och delar även denna uppfattning även om klargörande rättspraxis saknas.²⁷
129. Vad gäller begreppets innebörd kan även särskilt följande framhållas från doktrinen. Kastberg menar att frågor av mer grundläggande natur samt frågor där det politiska momentet är stort generellt sett kan vara frågor som är av *principiell beskaffenhet*, t.ex. frågor om vilken verksamhet som ett kommunalt bolag ska bedriva eller fråga om aktiebolaget ska eller inte ska påbörja verksamhet som är tveksam ur kompetenshänseende. Frågor av *större vikt* är typiskt sett frågor som har stor ekonomisk betydelse för en kommun och som exempel ges stora investeringar, upptagande av lån eller ingående av avtal som innebär större ekonomiska åtaganden. Kastberg menar att frågan är beroende av flera olika enskilda och för situationen individuella faktorer och som exempel ges vilken verksamhet som bolaget bedriver,

²⁴ Prop. 2001/02:80 s. 137. Se även prop. 2016/17:171 s. 418 där följande exempel anges och där en hänvisning till prop. 2001/02:80 s. 137 görs: *ändringar i bolagsordningen, förändringar av kapital- eller andelsförhållanden, företagsfusion, förvärv eller bildande av dotterföretag samt förvärv och försäljning av fast egendom över en viss beloppsgrens*.

²⁵ Jfr P. Kastberg, *Kommunallagen – en kommentar*, 4. uppl. (Jure Förlag AB, 2023), Stockholm, s. 224. Se även P. Kastberg, *Kommunala aktiebolag – en handbok*, 3. uppl. (Jure Förlag AB, 2023), Stockholm, s. 43.

²⁶ Prop. 1990/91:117 s. 157. Se även prop. 2016/17:171 s. 327.

²⁷ P. Kastberg, *Kommunala aktiebolag – en handbok*, 3. uppl. (Jure Förlag AB, 2023), Stockholm, s. 42 f.

storleken på bolaget (omsättning/antal anställda) respektive ägarkommunen och fullmäktiges tidigare ageranden i likartade frågor.²⁸

130. Stattin anger att det inte klargörs i förarbetena om det finns någon skillnad mellan begreppet *"principiell beskaffenhet"* och *"större vikt"* men utifrån hur dessa begrepp brukar uppfattas anger han att *"principiell beskaffenhet"* torde syfta på att *"verksamheten förändras, är kontroversiell eller inte tidigare bedrivits"* medan *"större vikt"* torde syfta på den ekonomiska omfattningen av beslutet.²⁹ Stattin noterar att antalet ärenden som lyfts till kommunfullmäktige tycks variera mellan olika kommuner. Hans slutsats är att *"[d]et är lätt att misstänka att många ärenden som är av principiell beskaffenhet (kanske mer sällan ärenden som är av större vikt) i stället sköts genom informella samråd med ledande politiker och tjänstemän i kommunen."* Detta förhållningssätt menar han skulle vara en brist i tillämpningen av reglerna.³⁰
131. Stattin menar vidare att en allmän riktlinje kanske kan vara att *"om det finns anledning att överväga om ett ärende faller under yttrande kravet bör det för säkerhets skull behandlas så av kommunaldemokratiska skäl."* Vidare menar han att en ytterligare (exemplifierande) allmän riktlinje kanske kan sägas vara *"att det finns anledning att fundera över principiell beskaffenhet vid ärenden som är annorlunda mot den verksamhet som normalt bedrivs, startande av ny verksamhet, verksamhet som tangerar gränserna för syftet eller verksamhetsföremålet eller de kommunalrättsliga principerna och större vikt vid verksamhet som innebär engagemang i annan näringsverksamhet, avyttring och förvärv av viktigare tillgångar eller åtaganden som kan få ekonomisk betydelse för kommunen."*³¹
132. Vad gäller begreppets innebörd m.m. i tidigare domstolsavgöranden kan bl.a. följande noteras.³²
- Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) har i RÅ 1991 ref. 60 kommit fram till att ett landsting överskridit sina befogenheter genom att bemyndiga ett utskott att förvärva eller sälja fast egendom till en köpeskilling av 1 500 000 kronor samt att besluta om fastighetsreglering. Sådana ärenden kan enligt

²⁸ P. Kastberg, *Kommunala aktiebolag – en handbok*, 3. uppl. (Jure Förlag AB, 2023), Stockholm, s. 43 f.

²⁹ D. Stattin, Bolagsordning i kommun- och landstingsägda bolag, *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 3(2010), s. 303-322 på s. 317.

³⁰ D. Stattin, Bolagsordning i kommun- och landstingsägda bolag, *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 3(2010), s. 318.

³¹ D. Stattin, Bolagsordning i kommun- och landstingsägda bolag, *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 3(2010), s. 318-319.

³² Det bör noteras att de refererade fallen rör begreppet även utifrån exempelvis delegationsreglerna.

Regeringsrätten uppenbarligen vara av principiell beskaffenhet och stundom även av större vikt. Vid sådant förhållande och då bemyndigandet saknade förbehåll för ärenden av denna beskaffenhet, ansågs det inte stå i överensstämmelse med bestämmelserna om delegation.

- En gräns *på tio procent av det sammanlagda bokförda värdet av bolagets befintliga fastighetsbestånd* som gräns för förvärv och försäljningar av fastigheter utan fullmäktiges godkännande har inte ansetts för hög (Kammarrätten i Göteborg mål nr 2361-16).
- Beslut om *inköp av mark för tre miljoner kronor* har bedömts kunna vara av såväl principiell beskaffenhet som större vikt för Åstorps kommun. Vid bedömningen av beloppsgränsen tog domstolen hänsyn till att Åstorps kommun är en förhållandevis liten kommun (se Kammarrätten i Göteborgs avgörande i mål nr 5442-12).
- Förvaltningsrätten i Malmö har bedömt att frågan om *förvärv av aktier i annat företag* får anses vara ett beslut av sådan principiell betydelse eller annars av större vikt som enligt 10 kap. 3 § 4 kommunallagen kräver ett ställningstagande från kommunfullmäktige (mål nr 7535-21).
- Förvaltningsrätten i Luleå har ansett att *en försäljning av en hotellfastighet* i en kommun av Överkalix storlek får anses utgöra en viktig ekonomisk fråga som det ankommer på fullmäktige att besluta om (mål nr 1482-23).
- Ett kommunalt beslut angående åtagande från kommuns sida att *vederlagsfritt* dels iordningställa lokaler i viss fastighet dels upplåta lokalerna till bildningsförbund har ansetts innefatta bedömningar av principiell natur, till följd varav kommunal nämnd inte ansetts behörig att besluta i ärendet (se RÅ 1993 ref. 47). Regeringsrätten gjorde bedömningen att en upplåtelse av kommunala lokaler till enskilt rättssubjekt utan ersättning måste i allmänhet, så snart upplåtelsen inte är av helt obetydlig art, anses innehålla bedömningar av principiell natur. En sådan upplåtelse är nämligen att anse som *kommunalt stöd* och måste regelmässigt medföra överväganden beträffande upplåtelsens kompetensenlighet liksom hänsynstagande till likställighetsgrundsatsen. Se även Förvaltningsrätten i Stockholms avgörande i mål nr 13120-19 i vilket domstolen konstaterade att det överklagade beslutet gällde ingående av ett partöverlåtelseavtal genom vilket hyresvärden fick en ekonomisk garanti, vilket förvaltningsrätten fann utgjorde ett individuellt riktat stöd. Domstolen uttalade, med hänvisning till RÅ 1993 ref. 47, att en fråga om *kommunalt stöd måste regelmässigt medföra principiella överväganden beträffande grundläggande kommunalrättsliga principer* och bedömde mot den bakgrunden att det politiska momentet är dominerande för frågan om individuellt riktat stöd till hyresvärd för skollokaler i den aktuella kommunen och att frågan därmed var av principiell karaktär. Jfr även HFD 2019 ref. 32 där HFD beaktade att det inte visats att köpeskillingen inte var marknadsmässig.
- Högsta förvaltningsdomstolen har funnit att det ankommit på fullmäktige att fatta ett beslut som innebar en omfattande *förändring av den övergripande strukturen i förvaltningsorganisationen* inom hälso- och sjukvården i ett helt landsting (se HFD 2016 ref. 28).
- Det förhållandet att ett *beslut väckt uppmärksamhet i media* och till synes engagerat en större grupp kommunmedlemmar medför inte att beslutet av den anledningen

borde ha fattats av kommunfullmäktige (se HFD 2019 ref. 32). I avgörandet prövade Högsta förvaltningsdomstolen om ett kommunalt nämnduskott hade överskridit sin befogenhet genom att godkänna ett tidsbegränsat avtal om reservation av tomtmark för en förenings räkning. Avtalet innebar att föreningen hade rätt att köpa fastigheten och – under förutsättning att bygglov beviljades – bebygga den med en moské. Domstolen fann att beslutet att godkänna reservationsavtalet inte är ett sådant beslut som det ankommer på kommunfullmäktige att fatta.

- Vad gäller *de omständigheter* som ska beaktas har Kammarrätten i Jönköping gjort bedömningen att om det redan vid beslutstillfället avseende ett förvärv av fastigheter är uppenbart att en kommande konvertering av de aktuella fastigheterna till bostäder skulle medföra stora kostnader för fastighetsbolaget och att dessa kostnader skulle uppstå i mycket nära anslutning till förvärvet, bör förvärvet och konverteringen betraktas som en helhet (se Kammarrätten i Jönköpings avgörande i mål nr 514-18). Domstolen fann att beslutet därför var av stor ekonomisk betydelse för fastighetsbolaget och att beslutet därmed skulle ha godkänts av kommunfullmäktige.

C.1.2 Regler om statsstöd och överföring av medel till enskild enligt kommunallagen

C.1.2.1 *Inledande om statsstöd*

133. Av artikel 107 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ("**EUF-fördraget**") framgår att stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag, är oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.
134. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs i korthet att (i) det är fråga om medel som dels härrör från staten eller annat offentligt organ (offentliga medel), dels att åtgärden kan tillskrivas dessa, (ii) att det är fråga om ett gynnande av en ekonomisk verksamhet (fördel samt ekonomisk verksamhet), (iii) att fördelen ges selektivt och (iv) att den riskerar att påverka handel mellan medlemsstaterna.
135. För det fall en åtgärd vidtas som inte är marknadsmässig, och övriga kriterier i artikel 107 EUF-fördraget är uppfyllda, är stödet otillåtet, såvida Europeiska kommissionen inte har godkänt stödet eller något undantag föreligger. Otillåtet statsstöd ska som utgångspunkt återkrävas med ränta.³³

³³ Det följer även av 2 och 3 §§ lag (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

C.1.2.2 Medel från ett offentligt organ

136. Med medlemsstat i artikel 107.1 i EUF-fördraget avses inte bara staten utan även regionala och lokala organ. Även medel från offentligt ägda bolag kan utgöra statliga medel i artikelns mening. Endast det förhållandet att en åtgärd vidtas av ett offentligt företag är emellertid i sig inte tillräckligt för att anse att åtgärden kan tillskrivas staten (det offentliga), utan det är nödvändigt att fastställa om de offentliga myndigheterna kan anses ha varit inblandade, på ett eller annat sätt, i antagandet av åtgärden.³⁴
137. Vid en sådan bedömning ska hänsyn tas till ett flertal olika omständigheter. Av Kommissionens Tillkännagivande framgår bland annat att det ska beaktas om organet inte kunde fatta det aktuella beslutet utan att ta hänsyn till de offentliga myndigheternas krav, förekomsten av faktorer av organisk natur som kopplar ihop det offentliga företaget med staten, det offentliga företags integrering i den offentliga förvaltningen, arten av det offentliga företags verksamhet och om det bedriver denna verksamhet på marknaden under normala konkurrensförhållanden i förhållande till privata aktörer.³⁵
138. Vidare anges i Kommissionens Tillkännagivande att hänsyn ska tas till företags rättsliga ställning (om det omfattas av offentlig rätt eller allmän bolagsrätt), graden av tillsyn som de offentliga myndigheterna utövar över företags ledning och avslutningsvis andra omständigheter som visar att de offentliga myndigheterna är delaktiga i antagandet av den aktuella åtgärden eller att det är osannolikt att de inte är delaktiga i antagandet av åtgärden, med beaktande av åtgärdens omfattning eller innehåll eller av de villkor som gäller för åtgärden.
139. Överföring av statliga (offentliga) medel kan ske på ett flertal olika sätt, till exempel genom direkta bidrag, lån, garantier och kapitalinvesteringar. Även ett avstående av intäkter omfattas. Således, om till exempel offentliga företag tillhandahåller varor eller tjänster till ett pris under marknadspriset, eller investerar i ett företag på ett sätt som är oförenligt med kriteriet om en marknadsekonomisk aktör innebär det att staten (det

³⁴ Se Europeiska kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01) ("**Kommissionens Tillkännagivande**") punkt 40 och fotnot 54 samt EU-domstolens dom av den 16 maj 2002, Frankrike/kommissionen (*Stardust*), C-482/99, punkt 52.

³⁵ Kommissionens Tillkännagivande punkt 43, samt exempelvis EU-domstolens dom av den 16 maj 2002, Frankrike/kommissionen (*Stardust*), C-482/99.

offentliga) avstår från intäkter och en fördel beviljas (se vidare nedan under punkt C.1.2.3).

C.1.2.3 Marknadsmässiga villkor

140. För att det ska vara fråga om ett statsstöd enligt artikel 107 EUF-fördraget krävs vidare att åtgärden i fråga är att anse som ett gynnande av en ekonomisk verksamhet, att åtgärden ges selektivt och att den riskerar att påverka handel mellan medlemsstaterna.
141. Ekonomiska transaktioner som genomförs av offentliga organ, inklusive offentliga företag, ger inte deras motparter någon fördel och utgör därför inte stöd, om de genomförs enligt normala marknadsvillkor.³⁶
142. Således, i de fall en offentlig aktör, till exempel ett kommunalt bolag, genomför en transaktion på marknadsmässiga villkor föreligger inte något statsstöd. Något gynnande föreligger i dessa fall inte.
143. För att fastställa om ett offentligt organs investeringar utgör statligt stöd är det nödvändigt att utvärdera om, under liknande förhållanden, en privat investerare av jämförbar storlek som bedriver verksamhet under normala förhållanden i en marknadsekonomi skulle ha drivits till att göra den aktuella investeringen (*marknadsekonomiska investerarprincipen*).³⁷
144. Om en offentlig aktör vidtar åtgärder som i stället motiveras av allmänpolitiska hänsyn, till exempel av hänsyn till den sociala eller regionala utvecklingen, kan den offentliga aktörens beteende, även om det är rationellt ur ett samhällspolitiskt perspektiv, omfatta överväganden som en marknadsekonomisk aktör normalt sett inte skulle göra.³⁸
145. Således, vid bedömningen om en åtgärd är marknadsmässig eller inte ska därför bortses från sociala, regionalpolitiska eller andra samhällspolitiska överväganden som offentliga aktörer kan ha att beakta.³⁹

³⁶ Kommissionens Tillkännagivande punkt 74, EU-domstolens dom av den 11 juli 1996, SFEI m.fl., C-39/94 punkt 60 och 61.

³⁷ Kommissionens Tillkännagivandet punkt 74 och där hänvisad praxis.

³⁸ Kommissionens Tillkännagivande punkt 77, EU-domstolens dom av den 5 juni 2012, kommissionen/EDF, C-124/10 P, punkt 79 m.fl.

³⁹ Kommissionens Tillkännagivande punkt 77, och bl.a. EU-domstolens dom av den 10 juli 1986, Belgien/kommissionen, 40/85, punkt 13 m.fl.

146. Frågan är därmed om det offentliga organet har agerat som en marknadsekonomisk aktör skulle ha gjort i en liknande situation. Om så inte är fallet har det mottagande företaget fått en ekonomisk fördel som det inte skulle ha fått på normala marknadsvillkor, vilket i sin tur försätter företaget i ett gynnsammare läge jämfört med konkurrenterna.
147. En bedömning av om en åtgärd sker på marknadsmässiga villkor ska undersökas *på förhand* med beaktande av den information som fanns tillgänglig vid den tidpunkt då beslut om att genomföra en åtgärd vidtogs.⁴⁰ Det innebär således att i de fall en transaktion kan omfattas av det statsstödsrättsliga regelverket behöver den offentliga aktören bedöma om åtgärden är marknadsmässig; i korthet om en privat investerare av jämförbar storlek som bedriver verksamhet under normala förhållanden i en marknadsekonomi skulle ha drivits till att göra den aktuella investeringen eller inte.
148. I Kommissionens Tillkännagivande anges att formerna för en sådan bedömning varierar beroende på den aktuella transaktionens komplexitet och värdet på de berörda tillgångarna. Vidare anges att normalt sett bör sådana förhandsbedömningar utföras med stöd av experter som har lämpliga kunskaper och lämplig erfarenhet. Sådana bedömningar bör alltid baseras på objektiva kriterier och bör inte påverkas av policyhänsyn. Bedömningar som genomförs av oberoende experter kan ge ytterligare stöd för bedömningens trovärdighet.⁴¹
149. Sammantaget bör ett beslut fattats med stöd av ekonomiska kalkyler som kan jämföras med sådana kalkyler som en rationell privat investerare – som befinner sig i en situation som ligger så nära den situation som medlemsstaten befinner sig i som möjligt – skulle ha låtit upprätta före ett investeringsbeslut för att utröna om en sådan investering kommer att löna sig.⁴² Beroende på transaktionens värde bör bedömningens vederhäftighet vanligtvis bekräftas genom en känslighetsanalys, olika affärsscenarier

⁴⁰ Kommissionens Tillkännagivande punkt 76 och 78. Se även följande uttalande, EU-domstolens dom, C-124/10 P, *kommissionen/EDF*, punkt 85: "Varken ekonomiska kalkyler som upprättats efter det att förmånen beviljats, retrospektiva rapporter som visar att den berörda medlemsstatens investering faktiskt blivit lönsam eller omständigheter som i efterhand visar att det var motiverat att fatta det beslut som faktiskt fattades kan däremot vara tillfyllest för att visa att medlemsstaten – innan eller samtidigt som den ekonomiska fördelen beviljades – fattat beslutet i egenskap av aktieägare".

⁴¹Kommissionens Tillkännagivande, not 133.

⁴²EU-domstolens dom i C-124/10 P, *kommissionen/EDF*, punkt 84.

bedömas, beredskapsplaner utarbetas och resultaten jämföras med alternativa utvärderingsmetoder.⁴³

150. Härtill kan noteras att Kommissionen särskilt har uttalat sig vad gäller lån och garantier som lämnas av offentliga organ inklusive företag.⁴⁴ Om dessa inte lämnas på marknadsmässiga villkor kan de innebära ett otillåtet stöd. En del i denna bedömning är således att bedöma hur en privat långivare hade agerat, bland annat en bedömning av låntagarens ekonomiska ställning (kreditvärdighet m.m.), vilken ränta som hade utgått på lånet m.m.

C.1.2.4 Transaktioner som innehåller flera olika delar

151. I vissa fall består en transaktion av flera olika moment men kan ändå bedömas som en helhet/en åtgärd. Så är i synnerhet fallet om transaktionerna är oskiljbara. Till exempel kan en serie statliga ingripanden som äger rum avseende samma företag under en relativt kort tidsperiod, som är kopplade till varandra eller som alla var planerade eller förutsebara vid tidpunkten för det första ingripandet, bedömas som ett enda ingripande.⁴⁵
152. Så har även skett i praxis rörande ett mål om olika markaffärer där Tribunalen fann att två olika bud inte var jämförbara då de hade olika innehåll och att det inte var möjligt att endast jämföra priset.⁴⁶ En helhetsbedömning av samtliga villkor i en transaktion kan således behöva ske.

C.1.2.5 Stöd till enskild enligt kommunallagen

153. I tillägg till reglerna om statsstöd enligt EUF-fördraget har, som redogjorts för ovan kommunala bolag även att beakta bolagsordningen och tillämpliga ägardirektiv. I bolagsordningen för Framtiden respektive Bygga Hem anges att bolaget ska följa de kommunalrättsliga principerna i 2 kap. kommunallagen. En av dessa principer återfinns i 2 kap. 8 § kommunallagen som anger att individuellt inriktat stöd till enskilda

⁴³Kommissionens Tillkännagivande, punkt 101.

⁴⁴Europeiska kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier (2008/C 155/02).

⁴⁵ Kommissionens Tillkännagivande punkt 81.

⁴⁶ Se till exempel Tribunalens dom i mål T-244/08, Konsum Nord ekonomisk förening/kommissionen.

näringsidkare endast får lämnas om det finns synnerliga skäl för det. Det innebär således att en bedömning måste ske om en viss åtgärd kan anses innebära stöd till enskild.

154. Frågan har bedömts vid flera tillfällen rörande försäljning av fastighet. I t.ex. RÅ 2010 ref. 119 fann Högsta förvaltningsdomstolen (då Regeringsrätten) att avtalet innebar ett individuellt riktat stöd till enskild (NCC) mot bakgrund av det konkurrerande budet och avsaknaden av en oberoende värdering.

C.1.3 Bolagsrätt

C.1.3.1 *Bolagsstyrning kommunala bolag*

155. Ett kommunalt bolag är ett enskilt rättssubjekt som regleras av associationsrätten men som kommunen har befogenhet att använda i dess allmänna verksamhet.⁴⁷ Hur skötseln lämnas över regleras i kommunallagen såsom redogjorts för under avsnitt C.1.1.
156. Ett kommunalt bolag har därmed att, bland annat, förhålla sig till det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet såsom det kodifierats i bolagsordningen, och, i förekommande fall, det ägardirektiv som lämnats av kommunen (som blir associationsrättsligt bindande för styrelsen i bolaget efter ett beslut på bolagsstämman). Därtill sker även styrning i kommunala bolag i form av samråd och dialog mellan kommunen och bolaget. I den dialog som ska ske mellan kommunen och bolaget bör ägarens förväntningar på verksamheten, resultatet och de strategiska målen tas upp. Ägaren och bolaget ska vidare samråda för att identifiera frågor som kan vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.⁴⁸
157. Kommunstyrelsen har därtill en uppsiktsplikt över bolaget som närmare regleras i kommunallagen. Kommunstyrelsen ska i årliga beslut pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.
158. I ett aktiebolag finns tre beslutsorgan, bolagsstämman (vilket är det forum där aktieägare utövar sitt inflytande över bolaget), styrelse och VD, som är hierarkiskt ordnade i följden såsom de presenterats. Därtill finns det kontrollorgan, i form av revisor, samt i förekommande fall, lekmannarevisor (vilket är ett krav i kommunala bolag).

⁴⁷ T. Madell & O. Lundin, *Kommunallagen - En kommentar*, Version 4B (JUNO & Norstedts Juridik, 2025), kommentaren till 10 kap. 3 §.

⁴⁸ Jfr Ibid och se Sveriges Kommuner och Regioner *Principer för styrning - Kommun- och regionägda bolag*. Rapport, (2020). s. 10-11.

159. Styrelsen ansvarar för bolagets organisation och förvaltning. Styrelsens ordförande är ansvarig för att leda styrelsens arbete och bl.a. tillse att styrelseledamöter får tillfälle att delta i sammanträdena och att de ges ett tillfredsställande underlag för beslut samt att beslutsförfarandet är lagligt och lämpligt. Vad beträffar det löpande styrelsearbetet ska styrelseordföranden fungera som en länk mellan styrelsen och övrig företagsledning. Ordföranden är också ansvarig för att se till att övriga styrelseledamöter får information om bolagets förhållanden och verksamhetens gång även mellan styrelsesammanträden.⁴⁹ VD:n ska sköta bolagets löpande förvaltning och bland annat bevaka att organisationen fungerar och uppmärksamma styrelsen på behovet av förändringar. Därtill är VD skyldig att bereda och inför styrelsen föredra ärenden som faller utanför den löpande förvaltningen. VD:n ska även hålla styrelsen underrättad om förhållanden i bolaget så att styrelsen kan agera vid behov.⁵⁰

C.1.3.2 *Lojalitetsplikt, tystnadsplikt och insyns rätt*

160. Styrelsen och VD:n har en lojalitetsplikt gentemot företaget som innebär att de inte ska utnyttja sin ställning i bolaget i strid med dess intressen.⁵¹ Ur denna lojalitetsplikt följer en associationsrättslig tystnadsplikt innebärande att upplysningar som kan skada bolaget inte får spridas.⁵² Tystnadsplikten gäller även som utgångspunkt gentemot aktieägare.⁵³

161. Följaktligen får inte styrelseledamöter och VD för utomstående avslöja information som är till skada för bolaget, vilket därmed begränsar en styrelseledamots i ett kommunalt bolag möjlighet att återkoppla till andra folkvalda politiker i kommunfullmäktige eller partigrupper då känslig information inte får yppas till skada för bolaget.⁵⁴ Det finns

⁴⁹S. Andersson, S. Johansson & R. Skog, *Aktiebolagslagen - En kommentar*, Version 19 (JUNO & Norstedts Juridik, 2024) kommentaren till 8 kap. 17 §.

⁵⁰S. Andersson, S. Johansson & R. Skog, *Aktiebolagslagen - En kommentar*, Version 19 (JUNO & Norstedts Juridik, 2024) kommentaren till 8 kap. 29 § jfr prop. 1975:103 s. 374.

⁵¹R.Dotevall, *Bolagsledningens skadeståndsansvar*, Version 3. (JUNO & Wolters Kluwer, 2017) s. 148.

⁵²R.Dotevall, *Bolagsledningens skadeståndsansvar*, Version 3 (JUNO & Wolters Kluwer, 2017) s. 187-188.

⁵³S.Broneus & D. Stattin, *Marknadsinformation och marknadsmissbruk*, Version 1 (JUNO & Norstedts Juridik, 2022), s. 213 ff.

⁵⁴G. Erlingsson, M. Fogelgren, F. Olsson, A. Thomasson & R. Öhrvall, Att bolagisera kommunal verksamhet: Implikationer för granskning, ansvarsutkrävande och demokrati? *Statsvetenskaplig tidskrift*, 117:4(2015), s. 559.

därmed utrymme för att det associationsrättsliga regelverket hamnar i konflikt med den politiska förankring som är naturlig i en kommunal miljö.⁵⁵

162. Vad beträffar övriga organ har revisorn i ett aktiebolag en insyns rätt innebärande att bolaget ska ge revisorn tillfälle att genomföra granskningen i den omfattning som revisorn anser är nödvändig. Bolaget ska lämna de upplysningar och den hjälp som revisorn begär och samma skyldigheter har ett dotterföretag och dess revisor gentemot en revisor i moderbolaget. Följaktligen ska revisorn ha fri tillgång till alla handlingar av vikt för revisionen utöver bolagets räkenskapsmaterial. Bolagsledningen har därmed inte rätt att hemlighålla någonting rörande bolagets angelägenheter i förhållande till revisorn. I sammanhanget ska framhållas att en lekmannarevisor har motsvarande rätt att erhålla upplysningar och rätt till insyn.⁵⁶ Det ska även framhållas att skyldigheten för bolagsledningen att bereda revisorn tillfälle att genomföra granskningen ska ske i den omfattning som revisorn bedömer är nödvändig, och upplysningar som behöver lämnas av bolagsledningen ska objektivt anses nödvändigt för revisionens genomförande.⁵⁷ Den kommunala insynen i verksamheten garanteras genom lekmannarevisorn.⁵⁸

C.1.4 Insiderregler

C.1.4.1 *Insiderinformation*

163. Aktörerna i affären har även haft att förhålla sig till EU:s marknadsmissbruksförordning (EU) nr 596/2014 ("**MAR**") som är tillämplig mot bakgrund av att affären genomförts med aktörer vars ägare har finansiella instrument som är upptagna till handel på en reglerad marknad respektive en handelsplats i form av en multilateral handelsplattform (MTF-plattform). Med insiderinformation avses i korthet icke offentliggjord information av specifik natur som hänför sig till en emittent eller ett finansiellt instrument och som, om den offentliggjordes, sannolikt skulle ha en väsentlig inverkan på priset på instrumentet eller ett relaterat derivatinstrument. Information ska anses ha väsentlig inverkan på priset om en förnuftig investerare sannolikt skulle utnyttja sådan information som en del av grunden för sitt investeringsbeslut.

⁵⁵ Se vidare *ibid.*

⁵⁶ S. Andersson, S. Johansson & R. Skog, *Aktiebolagslagen - En kommentar*, Version 19 (JUNO & Norstedts Juridik, 2024) kommentaren till 9 kap. 7 § och 10 kap. 7 §.

⁵⁷ K. Moberg, N. Valentin & P. Åkersten, *Bolagsrevisorn*, Version 4 (JUNO & Wolters Kluwer, 2014), s. 134.

⁵⁸ T. Madell & O. Lundin, *Kommunallagen - En kommentar*, Version 4B (JUNO & Norstedts Juridik, 2025), kommentaren till 10 kap. 3 §.

C.1.4.2 Hantering av insiderinformation

164. Hantering av insiderinformation är reglerad under MAR och föremål för ett flertal förbud och reglerar innehavaren av insiderinformation såväl som emittenten som insiderinformationen hänförs till, i detta fall Doxa AB.
165. Enligt MAR är emittenten skyldig att så snart som möjligt informera allmänheten om insiderinformation som direkt berör den emittenten. Emittenten kan dock skjuta upp offentliggörandet av insiderinformation på eget ansvar under vissa angivna förutsättningar och intresseavvägningar, bl.a. är en förutsättning att emittenten kan säkerställa att informationen förblir konfidentiell.
166. En emittent har en skyldighet enligt MAR att upprätta en insiderförteckning över de personer som har tillgång till insiderinformation som hänförs till emittenten. Samtliga personer som arbetar för bolaget, genom anställningskontrakt eller genom att de på annat vis utför uppdrag genom vilka de har tillgång till insiderinformation rörande bolaget (såsom rådgivare, revisorer eller kreditvärderingsinstitut), ska tas upp i Insiderförteckning. Någon skyldighet att föra insiderförteckning faller dock inte på en motpart till ett noterat bolag.
167. Som nämnts ovan innehåller MAR ett flertal förbud, inbegripet förbud mot insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation samt förbud mot marknadsmanipulation.
168. Det råder som utgångspunkt förbud att röja insiderinformation, men det finns två undantag från detta röjandeförbud varav det ena kommer behandlas i detta sammanhang. Enligt MAR anses olagligt röjande av insiderinformation föreligga när en person förfogar över insiderinformation och röjer den informationen till en annan person, *utom i fall då röjandet sker som ett normalt led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åligganden*.⁵⁹ Som ett exempel på när undantaget aktualiseras kan nämnas när noterade bolag anlitar externa rådgivare och delar information med dem. I sammanhanget ska det även framhållas att det finns vissa riktlinjer utstakade av EU-domstolen om hur undantaget ska bedömas.⁶⁰

⁵⁹Jfr S. Broneus & D. Stattin, *Marknadsinformation och marknadsmissbruk*, Version 1 (JUNO & Norstedts Juridik, 2022), s. 128.

⁶⁰Se vidare EU-domstolens dom i mål C-384/02. Brottmål mot Knud Grøngaard och Allan Bang. Domstolens dom (stora avdelningen) den 22 november 2005.

169. Det ska även noteras att i doktrin framhålls det att utrymmet att röja insiderinformation till aktieägare torde vara mycket begränsat enligt associationsrättsliga regler, men att en styrelseledamot såklart kan ha allmänna strategidiskussioner med aktieägarna.⁶¹
170. För att ett olagligt röjande av insiderinformation ska föreligga förutsätts det att den som innehaft insiderinformationen har röjt den och att detta inte har skett som ett led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åliggande. Det senare kräver en bedömning av vilket informationsflöde som är nödvändigt i en organisation, vilket ska tolkas restriktivt, och i praktiken lär det därför åligga personen i fråga att motivera varför röjandet av insiderinformationen var nödvändigt.⁶² Det ska även noteras att mot bakgrund av att varje extra röjande kan öka risken för att informationen används för ändamål som strider mot MAR ställs motsvarande och således relativt hårda krav för att få låta någon annan vidarelämna behörigt röjd insiderinformation.⁶³

C.2 Styrdokument för kommunen/de kommunala bolagen

C.2.1 Budget och mål

171. Kommunfullmäktige fastställer i budget de övergripande mål som gäller för Göteborgs Stads bolag.
172. I budgeten för 2023 fick Framtiden i uppdrag att öka byggtakten till 2 300 bostäder per år inom koncernen från år 2025. Målsättningen angavs vara att 600 av dessa ska vara bostadsrätter eller äganderätter och att produktionen av hyresrätter primärt ska ske utanför utsatta områden.
173. I *“Framtidenkoncernens strategi för investeringar i nyproduktion 2020-2030”* har under rubriken *“Strategi”* angivits att koncernen ska säkerställa en långsiktig tillgång till en byggrättsportfölj om cirka 10 000 byggrätter.

C.2.2 Bolagsordningar

174. Av Framtidens bolagsordning framgår att det kommunala ändamålet är att *”genom ett medvetet och aktivt agerande på Göteborgs bostads- och fastighetsmarknad, vara en*

⁶¹S. Broneus & D. Stattin, *Marknadsinformation och marknadsmissbruk*, Version 1 (JUNO & Norstedts Juridik, 2022), s. 214.

⁶²Prop. 2016/17:22 s 236.

⁶³S. Broneus & D. Stattin, *Marknadsinformation och marknadsmissbruk*, Version 1 (JUNO & Norstedts Juridik, 2022), s. 219, och EU-domstolens dom i mål C-384/02. Brottmål mot Knud Grøngaard och Allan Bang. Domstolens dom (stora avdelningen) den 22 november 2005 p. 36.

strategisk aktör i syfte att stärka Göteborgs roll som regioncentrum och stadens utveckling i övrigt, samt att dotterbolagens bostäder och områden utformas och förvaltas på ett sådant sätt att de bidrar till en attraktiv bostadsmarknad i Göteborg”.

175. I Bygga Hems bolagsordning anges att bolagets kommunala ändamål är att bidra till att utveckla bostadsmarknaden i Göteborg genom att som föremål för sin verksamhet uppföra, förvalta, förvärva och försälja fastigheter och bostadsmoduler och bedriva därmed förenlig verksamhet.
176. I båda bolagens bolagsordning föreskrivs att bolagen ska följa de kommunalrättsliga principerna i 2 kap. kommunallagen innebärande att verksamheten ska vara förenlig med bl.a. förbudet att lämna stöd till enskild. Det framgår också att bolagen inte har till syfte att bereda vinst åt aktieägarna samtidigt som självkostnadsprincipen inte är tillämplig i bolagens verksamhet som gäller förvaltning av kommunalegendom, såsom upplåtelse och överlåtelse av fast och lös egendom.
177. På sätt följer av kommunallagen anges i båda bolagens bolagsordningar att kommunfullmäktiges ställningstagande ska inhämtas innan beslut som är principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas i bolagen. Ordalydelserna är inte exakt desamma men innebörden torde vara densamma.

C.2.3 Ägardirektiv

178. Ett ägardirektiv som beslutats av stämman blir bindande för bolagsstyrelsen enligt 8 kap. 42 § andra stycket aktiebolagslagen.
179. För Framtiden finns ett antaget ägardirektiv. Enligt uppgift saknas särskilt ägardirektiv för Bygga Hem och vi har inte heller kunnat finna något sådant.
180. Av ägardirektivet för Framtiden följer bl.a. att
- Bolaget har ansvar för att samråda med och aktivt söka samverkan med andra nämnder och bolagsstyrelser när de egna besluten och det egna agerandet påverkar andra eller när det är nödvändigt för att uppnå helhetssyn i genomförandet av kommunfullmäktiges mål och riktlinjer.
 - Bolaget ansvarar för och beslutar om koncernens nyproduktion av bostäder i nära samverkan med de allmännyttiga dotterbolagen, vars huvudsakliga uppdrag är att förvalta bostadsbeståndet med utgångspunkt i detta

ägardirektiv. Byggherrebolag ska finnas i koncernen som agerar på moderbolagets uppdrag.

- Bolaget ska, i nära samverkan med Stadens bolag och förvaltningar, sträva efter intern effektivitet, där samordning och resursdelning är naturliga insatser för att uppnå synergier och effektivitet.
- Ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt ska i god tid lämnas till kommunfullmäktige för ställningstagande. Bolagets styrelse ansvarar för att värdera om ett ärende är av principiell beskaffenhet eller ej. Om tveksamhet uppstår om frågan är av sådan beskaffenhet att kommunfullmäktiges ställningstagande ska inhämtas, ska Stadshus AB tillfrågas.
- Bolaget ansvarar för att ge Stadshus möjlighet att yttra sig i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

181. Det ska noteras att frågan om hanteringen av ett ärendes eventuella principiella beskaffenhet eller större vikt har en olycklig utformning. Den exakta ordalydelsen anger att bolagets styrelse bara har att värdera om ett ärende är av principiell beskaffenhet medan frågan om hur bedömningen av ärendets eventuella större vikt ska gå till lämnas obesvarad. I vår bedömning och analys har vi utgått från att det är endast en olycklig missskrivning och att styrelsen därför har att ta ställning till båda dessa frågor.

182. I ägardirektivet redovisas en icke uttömmande lista på frågor där kommunfullmäktiges ställningstagande ska inhämtas. Där anges bl.a. följande.

- Förvärv, bildande eller avyttring av bolag, med undantag av sådana bolag som enbart har till syfte att paketera fastigheter inför ett förvärv eller en avyttring.⁶⁴
- Förvärv eller avyttring av aktier eller andelar i delägda bolag, om kommunfullmäktiges godkännande är befogat med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art eller omständigheter i övrigt.⁶⁵

⁶⁴ Ägardirektivet, 2 kap. 15 § punkten d.

⁶⁵ Ägardirektivet, 2 kap. 15 § punkten e.

- Beslut som väsentligt påverkar bolagets, koncernens eller stadens ekonomi eller medför annan risk (till exempel större investeringar eller avyttringar av tillgångar).⁶⁶

183. Ägardirektivet innefattar även bestämmelser som beskriver generella skyldigheter för Framtiden. Bland dessa finns exempelvis ett ansvar för bolaget att rapportera väsentliga händelser i verksamheten till sitt moderbolag och kommunstyrelsen och att bolaget alltid, utöver den löpande rapporteringen, har ett ansvar att på eget initiativ informera om förändrade förutsättningar eller händelser som kan vara av betydelse för den kommunövergripande uppföljningen och styrningen av verksamheten.

C.2.4 Riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll

184. Inom Göteborgs Stad gäller "*Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll*", beslutad av kommunfullmäktige den 8 september 2016 och senast reviderad den 12 september 2019.⁶⁷ Det slås fast att riktlinjen gäller tillsvidare och tillämpas på nämnd och helägda bolag och dess verksamhetsområde så som fullmäktige – i reglemente, bolagsordning och ägardirektiv, i samband med budget eller i annat särskilt beslut (uppdrag) – har bestämt att nämnden/bolaget ska fullgöra. Riktlinjen gäller därför för Framtiden och Bygga Hem.

185. I riktlinjen anges att riskhantering ska vara en integrerad del i bolagsstyrelsens styrning och vara en del i beslutsfattandet vid prioritering och val av olika handlingsalternativ för att uppnå verksamhetens mål eller säkerställa verksamhetens förmåga att utföra sitt uppdrag. Det framgår att risken för förekomst av oegentligheter alltid ska vara en del av bolagsstyrelsens riskhantering. Bolagsstyrelsen ska vidare säkerställa att riskhantering sker kontinuerligt inom väsentliga verksamhetsområden, processer och projekt samt alltid vid större förändringar i verksamheten. Det förtydligas att det med riskhantering bl.a. avses att identifiera, analysera och utvärdera risker och därefter besluta om hur riskerna ska behandlas och följas upp.

⁶⁶ Ägardirektivet, 2 kap. 15 § punkten i.

⁶⁷ Inom Göteborgs Stad finns flera styrande dokument. Dessa är i fallande ordning: Policy, Riktlinje, Regel, Anvisning, Rutin, Instruktion. De styrande dokumenten ska göra det tydligt både för organisationen och för invånare, brukare, kunder, leverantörer, samarbetspartners och andra intressenter vad som förväntas av förvaltningar och bolag. De styrande dokumenten ligger till grund för att utkräva ansvar när vi inte arbetar i enlighet med vad som är beslutat.

186. Vad särskilt gäller frågan om ärendes eventuella principiella beskaffenhet uttrycker riktlinjen bl.a. att ändringar avseende drift- eller investeringsverksamhet som innebär antingen en avsevärd förändring av verksamheten eller är av principiell art i förhållande till inriktningar, mål och uppdrag alltid ska lyftas till kommunfullmäktige för ställningstagande. I de fall då detta sker ska konsekvenser, på kort och lång sikt utifrån relevanta perspektiv, tydligt framgå i nämndens/bolagsstyrelsens beslutsunderlag.
187. När det gäller genomförandet av verksamheten föreskriver riktlinjen att en bolagsstyrelse ska se till att den är så informerad att den kan ta sitt ansvar för verksamheten och löpande fatta beslut om nödvändiga åtgärder och korrigeringar utan oskäligt dröjsmål. En bolagsstyrelse har även ett ansvar att på eget initiativ informera kommunstyrelsen/ kommunfullmäktige om förändrade förutsättningar eller händelser som kan vara av betydelse för den kommunövergripande nivån.
188. Riktlinjen avslutas med att yttra sig om det kommunala ändamålet och befogenheterna. Sålunda föreskrivs en skyldighet för bolagsstyrelsens och den verkställande direktören att i samband med årsrapportens upprättande redovisa och yttra sig om den verksamhet som bolaget har bedrivit under kalenderåret bedöms ha varit förenligt med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna i enlighet med § 3 i bolagsordningen. Det kan på goda grunder antas att bolagsstyrelsen och verkställande direktören därför löpande, i samband med att beslut fattas, har anledning att bedöma dessa frågor.
- C.2.5 Anvisningar för ärendeberedning
189. Inom Göteborgs Stad finns även en *"anvisning för ärendeberedning inom koncernen"*, beslutad av Stadshus styrelse den 27 april 2020. Anvisningen gäller tillsvidare för bolagen i stadshuskoncernen.
190. I anvisningen betonas att alla styrelser i stadshuskoncernen ansvarsmässigt har en direkt relation till kommunfullmäktige i ärenden som kan vara av principiell betydelse eller annars av större vikt. Det anges att det innebär en skyldighet att göra en bedömning av ärendens principiella beskaffenhet och vid behov göra hemställan till kommunfullmäktige. Därvid är utgångspunkten bl.a. ägardirektivet i det enskilda bolaget och att vad som bedöms som principiellt viktigt i ett bolag kan bedömas annorlunda av en styrelse i ett annat bolag, eftersom omfattning, inriktning, ansvar etc. är olika mellan bolagen.

191. I anvisningen tydliggörs att det är styrelsen i det enskilda bolaget som självständigt fattar beslut samt gör bedömning av om ärendet ska hemställas till kommunfullmäktige för ställningstagande alternativt om framställan ska göras om utökat uppdrag, om särskilt direktiv från ägaren etc. Det affärsmässiga beslutet och ansvaret för detta kan dock aldrig lyftas från den enskilda styrelsen. Ett ställningstagande i kommunfullmäktige binder således inte ett bolag formellt och lyfter heller inte bort ansvar från bolagsstyrelsen. Som alternativ till att i förväg inhämta kommunfullmäktiges ställningstagande erbjuder anvisningen en möjlighet att i vissa situationer villkora större affärshändelser med att ett positivt ställningstagande från kommunfullmäktige krävs för att avtal/överenskommelse ska vara bindande.
192. Vad gäller ärendets beredning framgår av anvisningen att ett ärende alltid, lämpligen under egen rubrik i beslutsunderlaget, ska innehålla en bedömning av ärendets principiella beskaffenhet med motiv till bedömningen. Sådan dokumentation är viktig då den syftar till att möjliggöra en uppföljning av vilka bedömningar bolagsstyrelser gör, med avseende på kommunallagens krav på att kommunfullmäktiges ska få möjlighet till ställningstagande i ärenden av principiella beskaffenhet eller av större vikt.
- C.2.6 Något om Sveriges Kommuner och Regioners dokument "Principer för styrning" – Kommun- och regionägda bolag
193. Sveriges Kommuner och Regioner ("SKR") har i sin skrift "*Principer för styrning, Kommun- och regionägda bolag*" översiktligt belyst frågan om ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars större vikt. Vi konstaterar dock att någon större ledning för tolkning av begreppen inte redovisas. SKR konstaterar egentligen endast att kommunen/ägaren, i den dialog som kommunen har med sina bolag, i synnerhet bör samråda för att identifiera frågor som kan vara av principiell beskaffenhet eller annars större vikt på lång och kort sikt.

D FJÄRDE DELEN – CIRIOS BEDÖMNING

D.1 Inledning

194. Vårt uppdrag är att kommentera Framtiden-bolagens affär i Karlstad med avseende på informationsprocessen och om ärendet är av sådan principiell beskaffenhet eller större vikt att det borde ha lyfts till kommunfullmäktige för ställningstagande.

195. I detta avsnitt lämnar vi vår bedömning i dessa två delar. Vi inleder med frågan om ärendet borde ha lyfts till kommunfullmäktige för ställningstagande. Därefter kommenterar vi informationsprocessen.

D.2 Borde ärendet ha lyfts till kommunfullmäktige för ställningstagande?

D.2.1 Inledande slutsats

196. Inledningsvis konstaterar vi att hanteringen av ärendet och fattandet av beslutet i *strikt formell mening* har hanterats korrekt. Styrelsen har, i enlighet med det mandat som följer av fastställd budget, bolagsordning och ägardirektiv, på ett av tjänstepersonerna i Framtiden-bolagen upprättat och i tid kommunicerat beslutsunderlag, bedömt att affären varken är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Därefter har beslutet att genomföra affären fattats. I detta avseende finner vi därför inget att anmärka på.

D.2.2 Är ärendet av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt?

D.2.2.1 *Inledande sammanfattning om begreppet*

197. Vårt uppdrag är emellertid att undersöka om omständigheterna var sådana att styrelsen borde ha gjort en annan bedömning med avseende på ärendets och beslutets principiella beskaffenhet och vikt och därigenom, innan beslutet, underställt ärendet kommunfullmäktige för dess ställningstagande.
198. De primära källorna som dirigerar styrelsen i Framtiden-bolagen att underställa ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt till kommunfullmäktige för ställningstagande är bolagsordningen för respektive bolag samt ägardirektivet för Framtiden. Såsom konstaterats ovan saknas enligt uppgift särskilt ägardirektiv för Bygga Hem och vi har inte heller kunnat finna något sådant. De aktuella besluten från styrelsen som vi är ombedda att uttala oss om togs dels i Framtiden, dels i Bygga Hem. Det var vid tiden för besluten samma sammansättning av ledamöter i båda styrelserna.
199. Skyldigheten i bolagsordningarna och ägardirektivet är en direkt följd av 10 kap. 3 § kommunallagen. Vid tolkningen av hur begreppet "*principiell beskaffenhet eller annars av större vikt*" ska förstås – rent generellt och i detta fall – utgår vi därför från de tillgängliga rättskällorna om 10 kap. 3 § kommunallagen samt näraliggande

bestämmelser, samt vad som anges som exemplifieringar i ägardirektivet (i bolagsordningarna anges inga exemplifieringar).⁶⁸

200. På sätt som tidigare redovisats under avsnittet *"Rättsliga förutsättningar"* (avsnitt C.1) finns inget givet svar på frågan om vad som enligt kommunallagen utgör ett ärende av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Den naturliga utgångspunkten är dock den kommunala kompetensen och de befogenheter som kommunen genom kommunallagen tilldelas.
201. Begreppet *"principiell beskaffenhet"* förefaller enligt rättskällorna att mer syfta till omständigheter som är att hänföra till politiska ställningstaganden medan *"annars av större vikt"* åsyftar andra omständigheter i det specifika ärendet. Vi konstaterar dock i detta avseende att den i Framtidens ägardirektiv gjorda uppräkningsen av exempel på frågor där kommunfullmäktiges ställningstagande ska inhämtas inte differentierar mellan vad som är av *"principiell beskaffenhet"* respektive *"annars av större vikt"* – det går alltså inte att utläsa om kommunfullmäktige (som antagit ägardirektivet), bedömt vilka av de uppräknade frågorna som är av principiell beskaffenhet respektive annars av större vikt.

D.2.2.2 Tolkning av begreppet

202. Vid tolkning av begreppet *"principiell beskaffenhet eller annars av större vikt"* har vi beaktat kommunallagens utgångspunkter. Frågor av *"principiell beskaffenhet eller annars av större vikt"* ska enligt bolagsordningen undantas från det kommunala bolagets mandat att på egen hand hantera. Även om bolaget självt har att fatta beslutet får ett sådant fattas först efter det att kommunfullmäktiges uppfattning inhämtats. Härigenom är det alltså i realiteten kommunfullmäktige förbehållet att besluta i sådana ärenden och genom en sådan lagteknisk konstruktion – ett i kommunallagen föreskrivet undantag – ligger det rimligen i sakens natur att det kommunala bolaget inte ska tolka begreppen restriktivt, och därigenom utöka området där beslut kan fattas utan att först inhämta kommunfullmäktiges ställningstagande.

⁶⁸ I respektive bolagsordning anges *"[b]olaget ska inhämta Göteborgs kommunfullmäktiges ställningstagande innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas"* (Bygga Hem i Göteborg AB) och *"[b]olaget ska bereda Göteborgs kommunfullmäktige möjlighet att ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell betydelse eller annars av större vikt fattas"* (Förvaltnings AB Framtiden).

203. Denna slutsats kan även sägas följas av förarbetsuttalanden om att när det råder osäkerhet om en fråga är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt är det naturligt att föra upp frågan till kommunfullmäktige för ställningstagande.⁶⁹ Genom ägardirektivet kan också kommunfullmäktige sägas ha understrukt denna princip genom att i ägardirektivet föreskriva att tveksamma fall ska stämmas av med Stadshus innan bolaget slutligen tar ställning i frågan om ärendet ska lämnas till kommunfullmäktige (ägardirektivet 2 kap. 13 §).

D.2.2.3 Bedömning utifrån de exempel som ges i ägardirektivet

204. Vid bedömningen om ärendet (eller rätteligen beslutet i ärendet) är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt är det naturligt att inleda med en analys av de exempel som anges i ägardirektivet 2 kap. 15 §.⁷⁰ Om något av dessa exempel är för handen är slutsatsen enkel, då ska kommunfullmäktige få ta ställning. Crios analys utgår således i första hand i de exempel som anges i ägardirektivet. Dessutom görs en analys utifrån begreppets generella betydelse (d.v.s. utifrån bestämmelserna i kommunallagen och tillämplig praxis).

205. I vårt fall kan vid en första anblick följande punkter i ägardirektivet 2 kap. 15 § anses aktuella.

- d. Förvärv, bildande eller avyttring av bolag, med undantag av sådana bolag som enbart har till syfte att paketera fastigheter inför ett förvärv eller en avyttring.*
- e. Förvärv eller avyttring av aktier eller andelar i delägda bolag, om kommunfullmäktiges godkännande är befogat med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art eller omständigheter i övrigt*
- i. Beslut som väsentligt påverkar bolagets, koncernens eller stadens ekonomi eller medför annan risk (t.ex. större investeringar eller avyttringar av tillgångar).*

206. Vi kommer nu att gå igenom dessa tre punkter, för att utreda om någon eller flera är för handen.

207. Det kan noteras att i och med att förvärven av de helägda bolagen och Återköpsoptionen återfinns i samma avtal, Ramavtalet, och inte är oberoende av

⁶⁹Prop. 2001/02:80 s. 137.

⁷⁰2 kap. 15 § inleds "Exempel på frågor där kommunfullmäktiges ställningstagande ska inhämtas är (uppräkningsen är inte uttömmande): (...)"

varandra görs en bedömning av transaktionen som en helhet. Det innebär således om en del av transaktionen skulle ha lyfts till kommunfullmäktige för ställningstagande, är det vår bedömning att hela transaktionen borde ha lyfts.

D.2.2.4 Punkten d – förvärv av aktiebolag

208. I den aktuella affären förvärvade Framtiden-bolagen aktiebolag. Enligt punkten d ska sådana ärenden underställas kommunfullmäktige, såvida inte förvärvet gäller *”sådana bolag som enbart har till syfte att paketera fastigheter inför ett förvärv eller en avyttring”*.
209. Skrivningen kan läsas på åtminstone två sätt. Man kan tolka det som att bolag i vilka fastigheter paketerats *inför* ett förvärv ska undantas, men att bolag som på längre sikt äger och aktivt förvaltar fastigheter omfattas av regeln att kommunfullmäktige ska tillfrågas. Man kan också tolka det så att förvärv av bolag, där bolaget vars syfte endast är att äga fastigheter oavsett när fastigheterna förvärvats av bolaget, undantas.
210. I beslutsunderlaget till styrelsen anges på s. 16 att *”[i]nför fastighetsförvärvet kommer Karlastaden Group och Serneke omstrukturera det befintliga ägandet av fastigheterna genom att sälja in fastigheterna till en nyetablerad bolagsstruktur där respektive fastighet ägs av ett nybildat fastighetsägande aktiebolag”*.⁷¹
211. Vi uppfattar därför att de bolag som Framtiden-bolagen förvärvade endast hade som syfte att äga de där paketerade fastigheterna inför detta förvärv. Vi uppfattar också att strukturen i vart fall under överskådlig tid är avsedd att vara densamma, d.v.s. att paketeringen av fastigheterna i de aktuella bolagen ska bestå.
212. Oavsett hur man läser punkten d, bedömer vi alltså att affären träffas av det angivna undantaget. Det i ägardirektivet angivna exemplet på när kommunfullmäktiges ställningstagande ska inhämtas är alltså inte för handen.

D.2.2.5 Punkten e – förvärv av aktier i delägda bolag

213. I den aktuella affären förvärvade Framtiden-bolagen aktier i delägda bolag. Enligt ägardirektivet 2 kap. 15 § punkten e kräver en sådan affär kommunfullmäktiges godkännande om det är *”befogat med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art eller omständigheter i övrigt”*.

⁷¹Styrelsehandling nr 6, daterad den 20 december 2023.

214. Frågan om delägandet aktualiserar flera aspekter som är värda att beakta, primärt följande.

- Säljarna har enligt avtalet en rätt att köpa tillbaka Framtiden-bolagens aktier i de delägda bolagen. Detta är vad som har kallats *Återköpsoptionen*, se vidare avsnitt B.1.5.
- Det finns flera tänkbara scenarier kring hur Framtiden-bolagens ägande i de delägda bolagen kommer att spela ut, se vidare nedan.
- Återköpsoptionen skulle potentiellt kunna riskera att aktualisera reglerna om statsstöd och stöd till enskild.
- Förvärvet av aktierna innebär ett samägande av bolag tillsammans med noterade bolag.

215. Vi kommer i det följande att beröra dessa aspekter.

D.2.2.6 Punkten e – förvärv av aktier i delägda bolag – särskilt om Återköpsoptionen

216. Affären innefattar en option för säljarbolagen att återköpa Bygga Hems aktier i de delägda bolagen. Återköpsoptionen är ett väsentligt och viktigt villkor för hela transaktionen och har av Framtiden-bolagens VD och av styrelsen förklarats vara en förutsättning för affären och inneburet att priset på de byggrätter Bygga Hem förvärvade genom de delägda bolagen sattes under marknadspriset. Genom de intervjuer vi genomfört förstår vi att det aldrig varit ett alternativ att endast förvärva byggrätterna i de delägda bolagen, detta då priset i sådana fall hade blivit högre. Det kan här konstateras att cirka 70 procent av köpeskillingen alltså avsåg byggrätter som Framtiden-bolagen inte hade något egentligt intresse av att äga.

217. Av intervjuerna har också framkommit att Framtiden-bolagen aldrig tidigare genomfört en affär med motsvarande eller liknande option på återköp till förmån för säljaren.

218. Även om vi inte fått del av den värdering som legat till grund för prissättningen av byggrätterna är Återköpsoptionen i sig att betrakta som en ovanlig komponent i en fastighetsaffär, såväl i en privat som en kommunal verksamhet. Av såväl det underlag som styrelsen fick innan beslutet som av de intervjuer vi genomfört får det anses klarlagt att den egentliga avsikten med affären inte var annat än att komma åt byggrätterna i de delägda bolagen, vilket motsvarar cirka 25 procent av de totala antalet byggrätter som ingick i affären. Det fanns alltså egentligen inget önskemål att förvärva de byggrätter

som omfattas av Återköpsoptionen i de delägda bolagen. Av beslutsunderlaget framgår att om säljarna inte nyttjar Återköpsoptionen är det Framtiden-bolagens huvudsakliga intention att deras andelar i de delägda bolagen ska säljas vidare på marknaden.⁷² Om priset på byggrätterna går upp med mer än 50 procent av KPI och säljarbolagen utnyttjar Återköpsoptionen kommer överlåtelsen vid den tidpunkten att ske till ett pris som understiger marknadspriset.

219. Är byggrättspriserna oförändrade eller om de sjunkit är den rimliga utgångspunkten att säljarna inte utnyttjar sin Återköpsoption. I ett sådant läge är det – enligt vad som framkommer av underlaget – Framtiden-bolagens plan att sälja byggrätterna på marknaden. Det sannolika är i sådant fall en förlustaffär för Bygga Hem (Framtiden-bolagen).
220. Det kan också ifrågasättas vilka de faktiska möjligheterna att sälja andelarna i de delägda bolagen är. Med andelarna följer åtaganden som Bygga Hem gjort i förhållande till minoritetsägarna, d.v.s. säljarna, vilket sannolikt förutsätter att Bygga Hem innan en försäljning av sina andelar måste utnyttja sin option och köpa minoritetsägarnas andelar. Detta ska i sådant fall ske till samma pris som förvärvet av de 74 procent, uppräknat med 50 procent av KPI. Vilket det egentliga marknadspriset vid den tidpunkten är saknar således betydelse, vilket sannolikt får till följd att Bygga Hem betalar ett pris överstigande marknadspriset.
221. Även om Bygga Hem förvärvar återstående andelar i de delägda bolagen finns inga garantier för att en försäljning av de då delägda bolagen kommer till stånd på acceptabla villkor för Framtiden-bolagen. Risker är i sådana fall att Bygga Hem kommer att äga byggrätter som Framtiden-bolagen egentligen inte vill ha (jämför ovan angående Framtiden-bolagens avsikt).
222. Eftersom det är klart uttalat att Framtiden-bolagens intresse av byggrätter endast gällde de cirka 25 procent som finns i de delägda bolagen kan konstateras att någon faktisk förvärvsavsikt aldrig förelegat avseende de övriga 75 procent av byggrätterna. Det innebär att denna del av transaktionen närmast skulle kunna se ut som ett lån från Bygga Hem till säljarna; köpeskillingen utgör lånet och majoritetsandelarna i bolagen

⁷²Styrelsehandling nr 6, Förvaltnings AB Framtiden, daterad den 20 december 2023, s. 1: "Om säljaren inte nyttjar optionen är det Framtidens huvudsakliga intention att de samägda kvarteren ska säljas vidare på marknaden."

utgör pant för lånet. Eftersom någon annan avkastning eller ränta på "lånet" än 50 procent av KPI kommer att tillgodoräknas Bygga Hem, kan potentiellt ifrågasättas om säljarna skulle kunnat få motsvarande lån på marknaden.

223. Det kan i detta sammanhang också noteras att Framtiden-bolagen, enligt uppgift från TJ, beräknat kapitalbindningskostnaden för "lånet" till 24 - 25 miljoner kronor för den första optionsperioden om 45 månader (under vilken tid Återköpsoptionen är ensidig till säljarnas fördel). Om Framtiden-bolagens ägande av andelarna fortsätter efter den perioden ökar den kostnaden.
224. Vi konstaterar därför sammantaget att upplägget skulle kunna betraktas som att säljarna har fått låna pengar på villkor som vi som utgångspunkt ställer oss tveksamma till om någon privat aktör (t.ex. en långivare) hade erbjudit, särskilt då säljarna vid tidpunkten för Framtiden-bolagens beslut att ingå affären och undertecknande av Ramavtalet får anses ha haft ekonomiska problem.⁷³ Vi konstaterar att det endast går att spekulera i följderna av att optionen utnyttjas av någon av parterna.
225. Enligt vår erfarenhet från fastighetstransaktioner måste Återköpsoptionen och dess konstruktion sammantaget bedömas som ovanlig och kan därför inte ses som en ordinär del av en affärshändelse. Själva konstruktionen av Återköpsoptionen, som redovisats ovan, innebär snarare att Framtiden-bolagen tar en finansiell risk.
226. För att återknyta till ägardirektivet, 2 kap. 15 § punkten e, anges där att förvärv av aktier i delägda bolag ska underställas kommunfullmäktige om det är "*befogat med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art eller omständigheterna i övrigt*".
227. Vi kan inleda med frågan om "*verksamhetens art*". Av vad som har beskrivits ovan skulle Återköpsoptionen kunna betraktas som ett lån från Framtiden-bolagen till säljarna. Långivning får anses vara något som avviker från Framtiden-bolagens huvudsakliga verksamhet såsom den är beskriven i de respektive bolagsordningarna (se avsnitt C.2.2). I Bygga Hems bolagsordning anges att bolaget ska uppföra, förvalta, förvärva och

⁷³Det förefaller ha varit allmänt känt att säljarna hade en ansträngd ekonomisk situation vid tiden för affären. I våra intervjuer har framkommit att Framtiden-bolagen, som en del av sin strategi att få till ett fördelaktigt pris på byggrätter, avsett dra nytta av säljarnas ansträngda finansiella läge. Se även t.ex. en artikel i Dagens Industri från den 9 juli 2024 "*Efter katastrofaffären: Så ska Doxa vända utvecklingen*", som bl.a. beskriver hur Doxa förvärvade Serneke i april 2023 och anger "[m]en problematiken kring Serneke är ännu inte helt förbi. Bolaget har bland annat gjort sig känt för att ha dålig likviditet, och vara notoriskt dåliga på att betala sina räkningar. Sedan affären har Doxa, förutom alla försäljningar, stoppat in 600 miljoner kronor i lån och 200 miljoner i eget kapital i Serneke. Och nu tvingas Doxa genomföra en ännu nyemission, på 640 miljoner kronor, där teckningstiden går ut den 12 juli."

försälja fastigheter och bostadsmoduler och bedriva därmed förenlig verksamhet. Det nämns ingenting om långivning. Det framstår alltså som befogat med hänsyn till *"verksamhetens art"* att beslutet underställs kommunfullmäktige.

228. Även *"omständigheterna i övrigt"* gör det befogat att underställa frågan till kommunfullmäktige. Dessa omständigheter är särskilt att Återköpsoptionen får betraktas som en ovanlig komponent i en fastighetsaffär, att det totala förvärvet till en övervägande del avser byggrätter som Framtiden-bolagen inte har någon egentlig avsikt att äga (på längre sikt än optionsperioden), att Återköpsoptionen skulle kunna betraktas som ett lån till säljarna och att *"lånet"* tycks ha getts till säljarna på fördelaktiga villkor.
229. Vi kan också konstatera att vi, oaktat bedömningen enligt ägardirektivet 2 kap. 15 § punkten e bedömer att Återköpsoptionen, utifrån vad som har nämnts ovan och begreppets innebörd i praxis och doktrin, innebär att beslutet att ingå Ramavtalet är ett beslut som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Detta särskilt med hänsyn till utfästelsen enligt optionen sälja de delägda kvarteren till ett på förhand fastställt pris måste anses annorlunda mot den verksamhet som normalt bedrivs såväl inom Framtiden-bolagen som kommunen och även tangerar de kommunalrättsliga principerna såsom stöd till enskild.⁷⁴
- D.2.2.7 Punkten e – förvärv av aktier i delägda bolag – särskilt om statsstöd och stöd till enskild*
230. Vi fortsätter bedömningen enligt ägardirektivets 2 kap. 15 § punkten e om delägda bolag, i denna del utifrån aspekten om statsstöd och stöd till enskild.
231. Frågan om Återköpsoptionen och dess utformning skulle kunna utgöra statsstöd har tagits upp under ärendets beredning. Vid intervjuerna har det inte framkommit att det gjordes någon djupare analys i statsstödsfrågan utan Framtiden-bolagen kände sig trygga i sin bedömning då man ansåg att förvärvet var en mycket god affär för Framtiden-bolagen. Vid intervjuerna har styrelsemedlemmarna bekräftat att frågan berörts inför beslutet men inte föranlett någon djupare analys eller diskussion.
232. Även om Framtiden-bolagens bedömning var att det var en mycket god affär för Framtiden-bolagen kan konstateras att denna bedömning inte synes innefatta en

⁷⁴Vi har i det här läget inte tagit ställning om det har skett, eller kommer att ske, ett stöd till enskild, men det kan inte uteslutas, och därav anser vi att frågan är av sådan beskaffenhet att den borde ha underställts fullmäktige.

helhetsbedömning av transaktionen, inklusive Återköpsoptionen med dess eventuella effekter.⁷⁵

233. Vi konstaterar i detta sammanhang

- att den due diligence-rapport som inför förvärvet upprättades av externt anlitate rådgivare explicit undantog frågan om statsstöd enligt artikel 107 EUF-fördraget från sin granskning,
- att det vid intervjuerna bekräftades att ingen annan jurist utrett och analyserat frågan närmare,
- att det framstår som att Framtiden-bolagen inte låtit genomföra en extern och oberoende värdering av transaktionen som helhet, d.v.s. inklusive Återköpsoptionen och
- att det beslutsunderlag som styrelsen fick del av en vecka innan beslutet kort och gott endast konstaterade att "[b]olaget bedömer också att reglerna om statsstöd inte är tillämpliga".⁷⁶

234. Eftersom bedömningen av ett eventuellt statsstöd, på sätt som redogjorts för ovan under avsnittet "*Rättsliga förutsättningar*" (se särskilt avsnitt C.1.2), är en förhållandevis komplex bedömning där flera olika parametrar ska vägas in, analyseras och beaktas, är vår uppfattning att det måste ifrågasättas om frågan om statsstöd utretts med den omsorg och noggrannhet som frågan måste anses kräva.⁷⁷

235. Från vår utredning framstår det som att frågan om stöd till enskild enligt kommunallagen inte heller har berörts särskilt.

⁷⁵Cirio har inte tillgång till den värdering och riskanalys som Framtiden-bolagen har upprättat internt, men av vad som framkommit under intervjuer har ingen extern värdering av transaktionen som helhet skett. Framtiden-bolagen inhämtade en värdering av byggrätterna, utförd av Svefa, som vi inte har fått del av. Utifrån det vi kan utläsa ur Svefas utlåtande tycks det endast avse just byggrätterna och inte vara en bedömning av transaktionen som en helhet. Det noteras att vi alltså inte har fått del av den underliggande värderingen som hänvisas till i Styrelsehandling nr. 6. Cirio har inte utrett möjliga undantag för det fall statsstöd skulle vara för handen.

⁷⁶Styrelsehandling nr 6, Bygga Hem i Göteborg AB, daterad den 20 december 2023, s. 19: "*Bolaget bedömer också att reglerna om statsstöd inte är tillämpliga.*" Det noteras att denna handling är daterad den 20 december 2023, d.v.s. samma dag som styrelsen fattade sitt beslut. Styrelsen fick dock del av ett i största delar likalydande material den 13 december 2023.

⁷⁷I denna del kan nämnas att vi inte från Framtiden-bolagen fått del av den s.k. "*risklista*" och den "*riskanalys*" som upprättades av Framtiden-bolagen inför förvärvet.

236. För att återknyta till ägardirektivet, 2 kap. 15 § punkten e, anges där att förvärv av aktier i delägda bolag ska underställas kommunfullmäktige om det är *"befogat med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art eller omständigheterna i övrigt"*.
237. Sammantaget bedömer vi att givet den konstruktion som Återköpsoptionen har, och att risken för eventuellt statsstöd och stöd till enskild enligt kommunallagen inte kan uteslutas är det en – enligt vår bedömning – sådan *"omständighet i övrigt"* som hade gjort det befogat att underställa frågan till kommunfullmäktige.
238. Av praxis följer vidare att kommunalt stöd regelmässigt måste medföra principiella överväganden beträffande grundläggande kommunalrättsliga principer.⁷⁸ Vi bedömer att även i fall där stöd inte är konstaterat, men en risk är identifierad (om risken inte är obetydlig), aktualiseras principiella överväganden.
239. Mot den bakgrunden bedömer vi, oaktat bedömningen enligt ägardirektivet 2 kap. 15 § punkten e, att Återköpsoptionen och den (till synes outhärdliga) risken för statsstöd respektive stöd till enskild innebär att beslutet att ingå Ramavtalet är ett beslut som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.
- D.2.2.8 Punkten e – förvärv av aktier i delägda bolag – särskilt om deläggande med noterade bolag*
240. Vi fortsätter bedömningen enligt ägardirektivets 2 kap. 15 § punkten e om delägda bolag, i denna del utifrån aspekten att förvärvet av aktierna innebär ett samägande av bolag tillsammans med noterade bolag.
241. Utifrån vår erfarenhet är det ovanligt att kommunala bolag delägger bolag med noterade bolag. Utifrån vad som framkommit i intervjuerna framstår det som ovanligt även utifrån intervjupersonernas erfarenhet. Det framstår därför som påkallat att analysera effekterna och formerna för ett sådant deläggandeskap noga, inför ett genomförande av en sådan affär.
242. Genom att Bygga Hem är majoritetsägare i de delägda bolagen kommer bolagen att omfattas av offentlighetsprincipen. Detta innebär att bolagen, precis som Framtiden-bolagen, måste ha rutiner för diarieföring, handlings- och sekretesshantering m.m. Eftersom det inte kan uteslutas att samägandet med noterade bolag kan innebära att

⁷⁸RÅ 1993 ref. 47. Se vidare avsnitt C.1.1.2.

det i de delägda bolagen förekommer information som är att anses som insiderinformation relaterat till övriga delägare torde det vara lämpligt att också ha rutiner för hantering av sådan information. I Ramavtalet eller i de särskilt upprättade aktieägaravtalen kan vi inte finna något som visar hur sådana frågor ska hanteras. I beslutsunderlaget till styrelsen nämns dessa frågor inte alls.⁷⁹

243. Också i detta avseende konstaterar vi att Göteborgs Stad saknar styrande dokument om hur ett av Göteborgs Stads bolags deläggande med noterade bolag ska hanteras.

244. I ägardirektivet, 2 kap. 15 § punkten e, anges att förvärv av aktier i delägda bolag ska underställas kommunfullmäktige om det är *"befogat med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art eller omständigheterna i övrigt"*. Vi bedömer att frågan om samägandeskap med noterade bolag inte ensamt gör att det är befogat att inhämta kommunfullmäktiges ställningstagande. Däremot utgör samägandeskapen, tillsammans med ovan nämnda aspekter om Återköpsoptionen och den potentiella risken för statligt stöd och stöd till enskild, att *"omständigheterna i övrigt"* gör det befogat att inhämta kommunfullmäktiges ställningstagande.

D.2.2.9 Slutsats om punkten e – förvärv av aktier i delägda bolag

245. Sammanfattningsvis är vår bedömning att Återköpsoptionen, den (till synes outredda) risken för statsstöd och stöd till enskild samt samägandeskapet med noterade bolag innebär att ägardirektivets 2 kap. 15 § punkt e är tillämplig. Det är alltså fråga om förvärv av aktier i delägda bolag, där det med hänsyn till verksamhetens art och omständigheterna i övrigt är befogat med kommunfullmäktiges ställningstagande innan beslut fattas.

D.2.2.10 Punkten i - beslut som väsentligt påverkar bolagets, koncernens eller stadens ekonomi eller medför annan risk

246. Vi fortsätter bedömningen med ägardirektivets 2 kap. 15 § punkten i. Enligt den punkten ska beslut som väsentligt påverkar bolagets, koncernens eller stadens ekonomi eller medför annan risk (t.ex. större investeringar eller avyttringar av tillgångar) underställas kommunfullmäktige för ställningstagande.

247. Affären innebär att Bygga Hem betalar cirka 1 miljard kronor för byggrätter i kommunen. Genom intervjuerna har framkommit att Framtiden-bolagen (och dess

⁷⁹Styrelsehandling nr 6, daterad den 20 december 2023.

koncernbolag) tidigare gjort affärer i denna storleksordning. Med hänsyn till detta, att Framtiden-koncernen har ett i förhållande till köpeskillingen värdemässigt långt större fastighetsinnehav att budgeten för Framtiden-bolagen medger förvärv av byggrätter samt att ägardirektivet inte sätter några ekonomiska gränser, bedömer vi att förvärven och dess köpeskillning inte i sig *”väsentligt påverkar bolagets, koncernens eller stadens ekonomi.”* Frågan är då om beslutet att ingå affären *”medför annan risk”*.

248. Vi har begärt att få del av Framtiden-bolagens s.k. risklista och riskanalyser som gjordes inför affären. Vi har dock bara fått del av dokumenten i maskat format (i princip fullständig maskning). Se vidare våra kommentarer om denna hantering i avsnitt A.3.1. Vi kan alltså inte uttala oss om vilka risker som överhuvudtaget identifierades och inte heller om nivån av de risker som Framtiden-bolagen identifierade eller om de riskerna är utredda med den omsorg som krävts. I det underlag som styrelsen fick del av beskrevs frågan om risk i två stycken. Vad som faktiskt utgjorde risker tydliggjordes inte för styrelsen i underlaget, utan det konstaterades att vissa risker hade identifierats.⁸⁰ I underlaget gavs den sammanfattande slutsatsen att *”[r]iskerna bedöms som rimliga och hanterbara i relation till möjligheterna med affären.”*
249. Såsom angavs ovan under avsnitt D.2.2.7 synes risken för statsstöd respektive stöd till enskild inte belysts och hanterats på ett adekvat sätt av Framtiden-bolagen. Vi kan konstatera att här ligger en risk, men den är svår för oss i detta läge att kvantifiera.
250. Givet det begränsade underlag som vi har tagit del av har vi svårt att bedöma om beslutet att ingå affären medför en sådan *”annan risk”* som anges i ägardirektivet, annat än att utfästelsen att sälja de delägda kvarteren i framtiden till ett på förhand fastställt pris kan utgöra en sådan risk.
251. Det kan dock i denna del nämnas att vi bedömer att storleken på affären inte i sig innebär att ärendet ska betraktas som av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

⁸⁰Styrelsehandling nr 6, Bygga Hem i Göteborg AB, daterad den 20 december 2023, s. 15. *”Inför förvärvet har bolaget gjort detaljerade riskanalyser inom flera olika delområden. Analyserna har legat till grund för en mer övergripande riskanalys inom de riskområden som har bedömts vara mest väsentliga. Analysen har i huvudsak omfattat ekonomiska risker, finansiella risker, legala risker, skatterisker, fastighetstekniska risker, miljörisker, motpartsrisker och förtroenderisker. De risker som bedöms ha högst risknivå är motpartsrisken och marknadsrisken. Värdet på byggrätterna kan fluktuerar, men bedöms ha mycket goda förutsättningar att öka i värde på sikt. Nya riskbedömningar görs enligt sedvanliga rutiner inför eventuell produktionsstart. Riskerna bedöms som rimliga och hanterbara i relation till möjligheterna med affären.”*

D.2.2.11 Bedömning vid sidan om exemplen i ägardirektivet

252. Vi har i ovan genomgång utgått från de exempel som ges i ägardirektivet på frågor som måste underställas kommunfullmäktige. Listan är dock bara exemplifierande och man kan alltså komma fram till att ett beslut är av *"principiell beskaffenhet eller annars av större vikt"* utan att hänföra sig till en specifik punkt i listan.
253. Såsom framgår av ovan redogörelse bedömer vi att Återköpsoptionen i sig är att betrakta som en ovanlig komponent i en fastighetsaffär och dessutom något som Framtiden-bolagen aldrig tidigare har avtalat. Det kan särskilt noteras att köpeskillingen för Återköpsoptionen är baserad på ett på förhand fastställt pris som inte nödvändigtvis följer marknadsvärdet. I och med denna konstruktion kan en potentiell risk för statsstöd och stöd till enskild inte uteslutas. Det innebär enligt vår bedömning således att beslutet att ingå Ramavtalet är ett sådant beslut av *"principiell beskaffenhet eller annars av större vikt"*. Vi gör den bedömningen även om man skulle bortse från exemplen i ägardirektivet.

D.2.2.12 Sammanfattning – principiell beskaffenhet eller annars av större vikt

254. Som redovisats ovan finns det flera aspekter av affären som i vart fall sammantagna gör affären speciell och ovanlig. Enligt vår uppfattning måste ovanliga affärshändelser inom den kommunala sfären analyseras noga med avseende på dess principiella beskaffenhet eller annars större vikt. Vår bedömning utifrån den utredning vi genomfört är att de analyser som Framtiden-bolagen gjort inte var tillräckliga för styrelsens ställningstagande.
255. Vi har i vår bedömning om ärendet borde ha lyfts till kommunfullmäktige kommit fram till följande (sammanfattningsvis).
- I ägardirektivet anges att förvärv av aktier i delägda bolag ska lämnas för kommunfullmäktiges ställningstagande om det är befogat med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art eller omständigheterna i övrigt. Karlstadsaffären innebar ett förvärv av aktier i delägda bolag. Vi bedömer att Återköpsoptionens konstruktion som sådan, inte minst att köpeskillingen för Återköpsoptionen är baserad på ett på förhand fastställt pris som inte nödvändigtvis följer marknadsvärdet, samt det faktum att Framtiden-bolagen kommer att samäga bolag med noterade bolag är sådana omständigheter som gör det befogat – med hänsyn till verksamhetens art och omständigheterna i

övrigt – att kommunfullmäktiges ställningstagande borde ha inhämtats. Vi bedömer alltså att denna punkt i ägardirektivet, som anger att kommunfullmäktiges ställningstagande måste inhämtas, är uppfyllt.

- I ägardirektivet anges även att beslut som väsentligt påverkar bolagets, koncernens eller stadens ekonomi eller medför annan risk (t.ex. större investeringar eller avyttringar av tillgångar) ska underställas kommunfullmäktige för ställningstagande. Vi bedömer att förvärven och dess köpeskillning inte i sig *"väsentligt påverkar bolagets, koncernens eller stadens ekonomi."* Givet det begränsade underlag som vi har tagit del av har vi svårt att bedöma om beslutet att ingå affären medför en sådan *"annan risk"* som anges i ägardirektivet, annat än att utfästelsen att sälja de delägda kvarteren i framtiden till ett på förhand fastställt pris kan utgöra en sådan risk.
- Därutöver bedömer vi att – vid sidan om frågan om exemplen i ägardirektivet – Återköpsoptionen och särskilt det förhållandet att köpeskillningen för Återköpsoptionen är baserad på ett på förhand fastställt pris som inte nödvändigtvis följer marknadsvärdet innebär att en potentiell risk för statsstöd och stöd till enskild inte kan uteslutas. Vi noterar härvid att externa värderingar av transaktionen som en helhet synes saknas. Vår bedömning är således att beslutet att ingå Ramavtalet är ett beslut av *"principiell beskaffenhet eller annars av större vikt"*.

256. Vår bedömning är alltså sammantaget att ärendet borde ha lyfts till kommunfullmäktige för kommunfullmäktiges ställningstagande.

257. De analyser som Framtiden-bolagen gjort var inte tillräckliga för styrelsens ställningstagande (se vidare nedan). Frågan om affären hade därför kunnat utredas närmare och bordlagts. Alternativt hade affären kunnat villkoras av kommunfullmäktiges godkännande på sätt som framgår av Stadshus anvisning för ärendeberedning inom koncernen. Det bör dock understrykas att bestämmelsernas utformning måste tolkas så att eventuella tveksamheter bör leda till att kommunfullmäktige får ta ställning i ärendet eller att Framtiden-bolagen, i enlighet med den möjlighet som erbjuds i ägardirektivet, vänder sig till Stadshus för att få råd.

D.3 Informationsprocessen

D.3.1 Inledning

258. Vårt uppdrag är dels att uttala oss om ärendet borde ha underställts kommunfullmäktige för beslut, dels kommentera informationsprocessen under ärendets beredning. I detta avsnitt lämnar vi våra kommentarer på informationsprocessen.

D.3.2 Informationshantering inom och utom Framtiden-bolagen

259. Vi kan inte bedöma, och gör inte heller någon bedömning av, om eller när informationen om affären nådde sådan konkretisering att den utgjorde insiderinformation. Av det pressmeddelande som Doxa AB offentliggjorde den 22 januari 2024 om affären framgår dock att Doxa AB inkluderade en s.k. MAR-etikett som förmedlar att offentliggjord information utgjort insiderinformation.⁸¹ Vi kan därmed konstatera att någon gång under transaktionens förlopp kom Doxa AB att bedöma att informationen utgjorde insiderinformation.

260. Vi konstaterar vidare att Framtiden-bolagens tjänstepersoner verkar ha tagit det säkra före det osäkra och redan från ett tidigt skede i affären valt att hantera all information om affären som insiderinformation och fört in de personer som tagit del av informationen i den interna loggboken som upprättats på frivillig basis (och inte utgör en sådan insiderförteckning som en emittent är skyldig att upprätta enligt MAR, se vidare avsnitt C.1.4.2). Av intervjuerna framgår att parterna vid affärens inledande varit överens om att informationen om den potentiella transaktionen var sekretessbelagd information, men någon närmare diskussion om huruvida informationen också var att anses som insiderinformation verkar inte ha förts mellan Framtiden-bolagen och Doxa AB. Beslutet om att upprätta en intern loggbok och bedöma informationen som insiderinformation verkar således ha gjorts självständigt av Framtiden-bolagens tjänstepersoner och inte i samråd med Doxa AB. Framtiden-bolagen fick först i ett senare skede information från Doxa AB om att bolaget betraktade informationen om affären som insiderinformation.

⁸¹Se pressmeddelande den 22 januari 2024 av Doxa AB,
<https://www.doxa.se/investerare/pressmeddelanden/pressmeddelande/?slug=5fb0fae4-93a8-4a9a-85b6-9f9ebc73f21b>

261. Det kan även i sammanhanget noteras att det framgår av den interna loggboken att Framtiden informerats om att Doxa AB stängde dess insiderförteckning i december 2023 men att Framtiden-bolagen alltjämt bedömde informationen om affären som insiderinformation.⁸²
262. Av händelseförloppet såsom det återgetts under avsnitt B.2 är det tydligt att Framtiden-bolagen värnat om sekretessen avseende affären med användande av nämnda *interna loggbok* och informerat mottagarna av informationen om att information omfattades av insiderlagstiftning och sekretess. Framtiden-bolagen har även haft kontakt med legal rådgivare om hanteringen av insiderinformation, och under vilka förutsättningar insiderinformation kunde vidarelämnas på en generell nivå.
263. Oaktat ovan, inbegriper denna affär kommunala bolag som står under kommunala och associationsrättsliga regleringar, och därtill insiderregleringar, d.v.s. komplexa regelverk som har olika skyddsintressen och syften.
264. I förevarande fall har bolagsledningen haft att förhålla sig till aspekter avseende
- den politiska förankring som normalt sker och förväntas av politiskt utsedda styrelseledamöter till deras partigrupper avseende förehavanden inom bolaget,
 - den associationsrättsliga tystnadsplikt som åligger VD och styrelseledamöter,
 - kommunala och associationsrättsliga organs rätt till insyn i bolaget, och
 - att informationen om affären, vid någon tidpunkt, utgjort insiderinformation, se vidare avsnitt C.1.3 och C.1.4.
265. Utgångspunkten när det gäller informationsprocessen är att Framtiden-bolagens VD – och så småningom också Framtiden-bolagens styrelse – hade uppfattningen att ärendet inte var av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt och därför inte erfordrade inhämtande av kommunfullmäktiges ställningstagande. Oaktat detta har vissa utvalda personer med roller inom kommunstyrelsen, kommunfullmäktige och Stadshus i olika skeden informerats om den tänkta affären utan att det verkar ha skett några närmare överväganden avseende Framtiden-bolagens tjänstepersoners associationsrättsliga skyldigheter och åtaganden såsom tystnadsplikt och övriga organs insynsrätt.

⁸²Se notering den 6 december 2023 i den interna loggboken.

266. Under intervjuerna har det framkommit att mottagarna av information om affären noga upplysts om att informationen varit föremål för insiderlagstiftning och sekretess. De flesta vi har intervjuat har uppfattat det som att det råder stor restriktivitet vad gäller att föra informationen vidare. En av styrelsemedlemmarna har uppfattat det som ett absolut förbud att föra informationen vidare. Informationen som lämnats har emellertid, som vi uppfattar det, inte närmare innehållit upplysningar om till vem informationen eventuellt skulle få kunna lämnas vidare till eller under vilka förutsättningar.
267. Vi konstaterar vidare att det är ett komplext regelsystem och att det av intervjuerna framkommit att ingen i den nuvarande Framtiden-ledningen eller styrelsen tidigare hade hanterat en transaktion med insiderinformation inom ramen för Framtiden-koncernen. Det har inte heller funnits några riktlinjer eller policys som tydliggjort hur insiderinformation ska hanteras eller vilka överväganden som bör göras innan informationen delas, vilket har inneburit utmaningar för berörda personer att veta hur informationen om affären bort hanteras. Den förda interna loggboken och de genomförda intervjuerna visar på att det är Framtiden-bolagens VD som i allt väsentligt bestämt vem informationen ska delas med och när.
268. Tjänstepersonerna i Framtiden-bolaget har under intervjuerna uppgett att det faktum att affären omfattades av insiderlagstiftning inte har påverkat i sak hur ärendet har beretts. Mot bakgrund av att Framtiden-bolagen synes ha saknat utarbetade interna rutiner för en ändamålsenlig informationshantering och att det saknats vana inom Framtiden-bolagen att hantera ärenden som omfattas av insiderlagstiftning kan det inte uteslutas att detta haft en negativ inverkan på hur affären beretts och att utfallet hade kunnat blivit ett annat (d.v.s. att ärendet underställts kommunfullmäktiges ställningstagande) om informationshanteringen skett enligt tydliga rutiner och processer. Mottagare av insiderinformation har exempelvis inte vetat under vilka förutsättningar informationen kunnat vidareförmedlas. Den politiska förankring som vi förstår normalt sker och förväntas av politiskt utsedda styrelseledamöter till deras partigrupper avseende förehavanden inom bolaget har därmed helt satts ur spel. Av olika anledningar har informationsdelning endast kommit att ske med företrädare för Socialdemokraterna och Vänsterpartiet. I denna del kan vi inte annat än konstatera att det varit fråga om en snedfördelad informationsdelning i ett kommunalt bolag som ska präglas av samhällsnytta och demokratiska värden.

269. Mot bakgrund av att Framtiden-bolagens styrelser hade uppfattningen att ärendet inte var av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt finner vi att det saknats anledning för VD för Stadshus att motta informationen som VD för Framtiden-bolagen ämnade att dela med henne direkt efter det att Framtiden-bolagens styrelse fattat beslutet om att genomföra affären. Det ska här anmärkas att syftet inte var att efterfråga Stadshus råd enligt möjligheten i ägardirektivet.

D.3.3 Underlag till styrelsen

270. I många fastighetsbolag är styrelsen sammansatt av ledamöter som är experter på just fastighetsområdet och har mångårig erfarenhet av de frågeställningar som ett fastighetsbolag kan stöta på. Styrelseledamöterna i Framtiden respektive Bygga Hem är politiker. De är som utgångspunkt inte tillsatta i styrelsen utifrån sin expertis inom just fastighetsområdet. Utifrån intervjuerna har framkommit att ledamöterna har varierande erfarenhet och kunskap från fastighetsområdet, vissa har berättat att de är relativt nya på fastighetsområdet.

271. Styrelseledamöterna har alltså i många delar haft att förlita sig på den information och de bedömningar som de fick del av från tjänstepersonerna i bolaget. Som redogjorts för ovan och som även befästs av intervjuerna så sker det politisk förankring i stor utsträckning av politiskt utsedda styrelseledamöter till deras partigrupper avseende förehavanden inom bolaget. På andra sätt är den ordningen svårförenlig med aktiebolagsrätten och insiderlagstiftning som är restriktiv vad beträffar möjligheten att samråda med aktieägare mot bakgrund av den tystnadsplikt som styrelseledamöter har att förhålla sig till. Detta visar på en utmaning som bolagisering av kommunala uppgifter har.⁸³

272. Oaktat ovan beskrivna utmaning, så kan det inte anses annat än anmärkningsvärt att politisk förankring nu endast skett i vissa partier, och att andra ledamöter känt sig förhindrade att förankra sitt ställningstagande i sin partigrupp. I detta fall har ledamöterna, genom att affären omgärdades av stark sekretess, i praktiken frånskurits möjligheten att stämma av frågor om affären med sina respektive partier, som de

⁸³Se vidare G. Erlingsson, M. Fogelgren, F. Olsson, A. Thomasson & R. Öhrvall, *Att bolagisera kommunal verksamhet: Implikationer för granskning, ansvarsutkrävande och demokrati?* (Statsvetenskaplig tidskrift 117, 2015), s. 559.

kanske hade gjort i annat fall.⁸⁴ Detta har fått till följd att styrelseledamöterna i praktiken helt haft att förlita sig på informationen och bedömningarna från tjänstepersonerna inom Framtiden-bolagen. Det är naturligtvis så att styrelseledamöterna har ett eget ansvar att sätta sig in i de frågor som styrelsen behandlar och efterfråga mer information om de anser att det behövs. Men utifrån de intervjuer vi har hållit målas en bild av hur ledamöterna haft en stor tillit till tjänstepersonernas beredning av ärendet och ledamöterna har i praktiken (med kanske något undantag) inte haft erfarenheten eller kunskapen att göra egna djuplodande bedömningar av affären och dess konsekvenser. Detta ställer sammanfattningsvis höga krav på att styrelsen erhåller ett gediget underlag. Det ställer också mycket höga krav på Framtiden-bolagens VD, eftersom han med den tillit som ledamöterna tycks ha gett honom, i praktiken kunnat ro affären åt det håll han har velat.

273. Som framgår av vår analys och bedömning finns flera omständigheter som borde utretts närmare. Det beslutsunderlag som styrelsen fick inför styrelsemötet den 20 december 2023 bedömer vi i flera avseenden bristfälligt, särskilt då det inte närmare redovisar vilka risker som identifierats och hur de bedömts samt inte berör de aspekter som vi fäster vikt vid i vår bedömning i avsnitt D.2. Underlaget har till exempel inte redogjort för hur Framtiden-bolagen ska kunna sälja sina 74 procent av de delägda bolagen, om säljarna avstår från att utnyttja Återköpsoptionen.
274. Det konstateras också att det i det beslutsunderlag som styrelsen fick inför mötet den 20 december 2023 inte finns något särskilt avsnitt med egen rubrik där frågan om ärendets eventuella principiella beskaffenhet eller vikt redovisas. Av Stadshus anvisning för ärendeberedning inom koncernen framgår att sådan lämpligen ska finnas med i ett beslutsunderlag.

D.3.4 Sammanfattning

275. För att säkerställa en rättssäker ärendeberedning i allmänhet, och en korrekt hantering av insiderinformation i synnerhet är det nödvändigt att informationsflödet, både inom Framtiden-bolagen och utom (d.v.s. informationsflödet till kommunen), är tydligt definierat och tillgängligt för bolagsledningen. Några specifika policys eller riktlinjer inom Framtiden-bolagen har, vid tidpunkten för affären, inte förelegat (utöver de legala

⁸⁴Det noteras att en styrelseledamot, efter OK från VD, frågade en person från sitt parti om råd.

regelverk och riktlinjer som redogjorts för i avsnitt C). Vi kan i sammanhanget dock inte motivera att några sådana policys bort föreligga bland annat mot bakgrund av att det är fråga om kommunala bolag som i regel bereder ärenden på sådant sätt att insiderinformation inte behöver hanteras. Oaktat detta är det däremot i praktiken en förutsättning med tydliga instruktioner för att ett ärende med insiderinformation i en offentlig miljö ska kunna beredas korrekt och inte utelämna den enskilde bolagsföreträdaren att hantera insiderinformation under personligt straffansvar, vilket blir än mer aktuellt mot bakgrund av den dissonans som föreligger mellan associationsrätten och kommunalrätten. Huruvida det varit lämpligt för ett kommunalt bolag att överhuvudtaget försätta sig i denna situation kan därmed ifrågasättas men är inte en fråga för oss att ta ställning till.

276. Vi finner därtill att komplexiteten i hur informationshanteringen av insiderinformation ska hanteras av kommunala bolag, och de organisatoriska förutsättningarna Framtiden-bolagen haft för att förhålla sig till dessa utmaningar (inklusive den politiska förankringsprocess som kännetecknar kommunala bolag), tillsammans med övriga aspekter av affären, åtminstone borde ha påverkat Framtiden-bolagens styrelse till att rådfråga Stadshus om ärendet varit av principiell beskaffenhet eller av annars större vikt med förankring i ägardirektivet. Om så hade skett, hade den politiska förankringen kunnat tillgodoses genom att exempelvis villkora affären av kommunfullmäktiges godkännande efter att affären offentliggjorts.
277. Vår utredning utvisar även att styrelseledamöterna i Framtiden-bolagen haft en stor tillit till tjänstepersonerna inom Framtiden-bolagens beredning av ärendet, som blivit än mer central mot bakgrund av att affären präglats av sekretess och insiderlagstiftning. Det kan ifrågasättas om styrelsen har fått ett erforderligt underlag för att fullt ut kunna ta ställning till affärens olika aspekter och därmed bedöma huruvida kommunfullmäktiges ställningstagande borde inhämtas. Underlaget till styrelserna har därmed varit bristfälligt.
-

BILAGA 1 – DOKUMENTATION

I huvudsak kan den dokumentation som vi har tagit del av hänföras till följande dokumentationskategorier.

1. Samtliga protokoll från styrelsemöten i Framtiden respektive Bygga Hem för åren 2023 och 2024.
2. Allt offentliggjort underlag till under punkt 1 angivna styrelsemöten, samt ett urval av dokument, bilagor och e-post som tillhandahållits av Stadshus.
3. Samtliga protokoll från styrelsemöten i Stadshus för åren 2023 och 2024.
4. Allt offentliggjort underlag till under punkt 3 angivna styrelsemöten i Stadshus, inklusive särskild presentation hållen av Framtiden för styrelsen i Stadshus den 16 februari 2024.
5. Samtliga protokoll med offentliggjort underlag från bolagsstämmor i Stadshus, Framtiden och Bygga Hem för åren 2023 och 2024
6. Tjänsteutlåtande från stadsledningskontoret i Göteborgs Stad, *"Genomlysning av hanteringsordning för ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt"*, 18 november 2024
7. Interna dokument från Framtiden i form av en lista över vilka datum som vissa personer tog del av information om affären (kallad intern loggbok).
8. Bilaga 4 – underlag gällande AB Framtidens affär i Karlastaden, som bland annat inkluderar *"Styrelsehandling nr 6"* daterat den 20 december 2023.
9. Granskningsredogörelse från Stadsrevisionen i Göteborgs Stad, *"Granskning av Förvaltning Bygga Hem i Göteborg AB s AB Framtiden – verksamhetsåret 2024"*, 29 januari 2025.
10. Due Diligence-rapport som tagits fram av advokatbyrån Mannheimer Swartling, riskanalyser som gjorts kopplat till affären i Karlastaden, samt rapport över bl.a. värdering som tagits fram av Svefa (samtliga dokument har lämnats ut med innehållet till största del maskat).
11. Publicerade nyhetsartiklar avseende Karlastadsaffären, såsom Göteborgs Posten redogörelse av sms avseende affären.
12. Detaljplan 1480K-25400.
13. Exploateringsavtal.
14. Ramavtalet med bilagor.

BILAGA 2 – INTERVJUADE PERSONER

Vi har hållit intervjuer med nedan angivna personer (alfabetisk ordning). Majoriteten av intervjuerna har hållits på plats i Göteborg. Några intervjuer har skett via video (Teams), detta anges i kommentarsfältet vid respektive person.

	Namn (initialer)	Roll/titel och parti ⁸⁵	Kommentar
1.	AA	Socialdemokraterna, ledamot i kommunfullmäktige, styrelseordförande i Framtiden (2023-03-21 – pågående) och Bygga Hem (2023-04- 13 – pågående)	Chefsjuristen MHA närvarade vid intervjun.
2.	ACF	Liberalerna, ledamot i kommunfullmäktige, styrelseledamot i Framtiden (2023-03-21 - pågående) och Bygga Hem (2023-04-13 - pågående)	Chefsjuristen MHA närvarade vid intervjun.
3.	AD	Liberalerna, ledamot i kommunstyrelsen, styrelseledamot i Stadshus i följande tidsperioder. 2023-04-06 -	Intervju via video (Teams)

⁸⁵ Uppgifter om ledamöternas mandattid är inhämtad från Infotorg. Observera att databasen ibland visar tidpunkten för när funktionärsändringen inkom och ibland när den registrerades, vilket kan leda till viss inkonsekvens i återgivningen. Notera att ledamöterna kan ha haft sitt uppdrag tidigare än vad som anges i tabellen.

	Namn (initialer)	Roll/titel och parti ⁸⁵	Kommentar
		2023-06-30, 2024-02-08 - pågående	
4.	AS	Kvalitetschef i Framtiden	Chefsjuristen MHA närvarade vid intervjun.
5.	BÅH	Demokraterna, styrelseledamot i Framtiden (2023-03-21 - 2024-03-07) och Bygga Hem (2023-04- 13 - 2024-03-01)	Chefsjuristen MHA närvarade vid intervjun.
6.	EH	VD i Stadshus	
7.	HK	Vänsterpartiet, ledamot i kommunfullmäktige, ledamot (1a vice ordförande) i Framtiden (2023-03-21 - pågående) och Bygga Hem (2023-04- 13 - pågående)	Chefsjuristen MHA närvarade vid intervjun.
8.	HL	Sverigedemokraterna, styrelseledamot i Framtiden (2023-03-21 - 2024-03-07) och Bygga Hem (2023-04-13 - 2024- 03-01)	Chefsjuristen MHA närvarade vid intervjun.
9.	JA	Socialdemokraterna, stabschef	Intervju via video (Teams)

	Namn (initialer)	Roll/titel och parti ⁸⁵	Kommentar
10.	JAT	Socialdemokraterna, ledamot i kommunfullmäktige, ordförande i kommunstyrelsen, styrelseordförande i Stadshus (2023-04-06 - pågående)	Intervju via video (Teams)
11.	JK	Kristdemokraterna, ledamot i kommunfullmäktige, styrelsesuppleant i Framtiden (2023-03-21 - pågående) och Bygga Hem (2023-04-13 - pågående)	Chefsjuristen MHA närvarade vid intervjun.
12.	LJ	Ekonomichef i Framtiden fram till och december 2024	Chefsjuristen MHA närvarade vid intervjun.
13.	MHA	Chefsjurist Framtiden	En bolagsjurist från Framtiden närvarade vid intervjun.
14.	MW	Demokraterna, ledamot i kommunfullmäktige, ledamot i kommunstyrelsen, styrelseledamot i Framtiden (2024-03-07 - pågående) och Bygga Hem (2024-03-01 - pågående)	

	Namn (initialer)	Roll/titel och parti ⁸⁵	Kommentar
15.	SS	Moderaterna, styrelseledamot i Framtiden (2023-03-21 - 2024-03-07) och Bygga Hem (2023-04-13 - 2024- 03-01)	Chefsjuristen MHA närvarade vid intervjun.
16.	TJ	VD i Framtiden respektive Bygga Hem	Chefsjuristen MHA närvarade vid intervjun.