

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-11-18

Ärendenummer SLK-2024-00799

Handläggare

Jakob Jendeby, Nora O'Dowd

Telefon: 031-368 00 07

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

Genomlysning av hanteringsordning för ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Stadsledningskontorets genomlysning av hanteringsordning för ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, antecknas.
2. Kommunstyrelsen får i uppdrag att i samverkan med Göteborgs Stadshus AB utarbeta förslag på revideringar i relevanta styrdokument utifrån de perspektiv som belyses i tjänsteutlåtandet avseende hantering av ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Sammanfattning

I 2023 års revisionsredogörelse lämnade stadsrevisionen en rekommendation till kommunstyrelsen om att tydliggöra hanteringen av principiella ärenden. Stadsrevisionen konstaterade att det finns en osäkerhet vad som är att betrakta som ett principiellt ärende och att hanteringsordningen för principiella ärenden behöver förtydligas.

Stadsledningskontoret har genomfört en utredning som presenteras i föreliggande tjänsteutlåtande. Utredningen redogör för styrningen i staden, hur den ska tillämpas och tolkas samt vilka möjligheter kommunfullmäktige har att utveckla styrningen.

Utifrån den genomlysning som gjorts bedömer stadsledningskontoret att stadens styrning ger bolag och nämnder förutsättningar och vägledning att hantera ärenden av principiell beskaffenhet i enlighet med lagstiftningens krav. Samtidigt förutsätter den beslutade styrningen följsamhet mot fattade beslut. Nämnders och styrelser tillämpning och tolkning måste ske med beaktande av lagstiftningens och fullmäktiges intentioner, för att styrningen ska fungera.

Stadsledningskontoret bedömer att det går att stärka kommunfullmäktiges roll genom att göra ett antal revideringar i befintliga styrdokument. Stadsledningskontoret föreslår därför att kommunstyrelsen får i uppdrag att ta fram förslag på revideringar med utgångspunkt i vad som framgår av detta tjänsteutlåtande.

Bedömning ur ekonomisk, ekologisk och social dimension

Enskilda frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt kan ha stor påverkan på en eller flera av hållbarhetsdimensionerna. Föreliggande ärende berör den generella styrningen och hanteringsordningen av sådana ärenden.

Ärendet

I 2023 års revisionsredogörelse lämnade stadsrevisionen en rekommendation till kommunstyrelsen om att tydliggöra hanteringen av principiella ärenden. Stadsledningskontoret har genomfört en utredning som presenteras i föreliggande tjänsteutlåtande. Utredningen redogör för styrningen i staden, hur den ska tillämpas och tolkas samt vilka möjligheter kommunfullmäktige har att utveckla styrningen.

Beskrivning av ärendet

I 2023 års revisionsredogörelse lämnade stadsrevisionen en rekommendation till kommunstyrelsen om att tydliggöra hanteringen av principiella ärenden. Stadsrevisionen konstaterade att det finns en osäkerhet vad som är att betrakta som ett principiellt ärende och att hanteringsordningen för principiella ärenden behöver förtydligas.

Kommunstyrelsen svarade 2024-06-12 § 533 i sitt yttrande efter stadsrevisionens granskning att stadsledningskontoret under året kommer att återkomma till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige med en utredning som syftar till att förtydliga hanteringsordningen av ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Stadsledningskontoret har genomfört en utredning som presenteras i detta tjänsteutlåtande. I och med att stadsrevisionen bedömer att det finns en osäkerhet kring vad som är att betrakta som ett principiellt ärende utgår stadsledningskontorets utredning från den rättsliga reglering och praxis som finns inom området. Utredningen redogör därefter för styrningen i staden. I denna del av utredningen gör stadsledningskontoret ett antal förtydligande kommentarer som bland annat rör hur styrningen ska förstås, tillämpas och tolkas. Utredningen avslutas med en bedömning av nuvarande styrning och hanteringsordning. Bedömningen innehåller även förslag för att utveckla styrningen.

Kommunalrättslig reglering

Av 14 kap. 2 § Regeringsformen följer att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund.

I 1 kap. 2 § kommunallagen stadgas att kommuner och regioner sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i lagen. I förarbeten till de lagändringar genom vilka principen om demokrati togs in i äldre kommunallagen sägs bland annat att demokrati gäller som grundläggande princip för alla kommuner, men hur den utformas konkret anges i stor utsträckning vara en fråga för varje kommun att själv besluta om. Vidare betonas i förarbetena vikten av att alla kommuner särskilt uppmärksammar vilka effekter olika åtgärder får för den kommunala demokratin. För medborgare anges det vara av avgörande betydelse att kommuner på förhand analyserar hur nya organisations-, styr- och verksamhetsformer kan komma att påverka olika gruppers insyn, inflytande och ansvar.

Utifrån ett demokratiperspektiv är all beslutandemakt i en kommun placerad hos de förtroendevalda politikerna. Utgångspunkten är att alla beslut ska tas av dessa i fullmäktige eller i nämnd och att kommunens tjänstepersoner därför endast har att vidta förberedande åtgärder eller verkställa de förtroendevaldas beslut, alternativt besluta å nämndernas vägnar på delegation. Kommunen kan även överlåta skötseln av vissa angelägenheter till kommunala bolag. Därigenom överläts även den till uppgifterna sammanhängande beslutanderätten.

De beslut som fattas i kommunala bolag fattas således inte enligt kommunallagens bestämmelser utan självständigt av bolagsorganen i enlighet med aktiebolagslagen.

Kommunal organisation och verksamhetsformer

I kommunallagen framgår att vissa nämnder är obligatoriska. Det ska i varje kommun finnas en styrelse med vissa övergripande uppgifter. Vidare ska det i varje kommun finnas en valnämnd, överförmyndare alternativt överförmyndarnämnd, samt krisledningsnämnd. Därutöver har kommuner i princip full frihet att bestämma hur verksamheten ska organiseras, dvs vilka nämnder som ska finnas och uppgiftsfördelningen däremellan, samt huruvida vissa angelägenheter kan överlämnas till andra juridiska personer, dvs bolag, föreningar eller stiftelser.

De kommunala företagens ställning reglerades först i 1991 års kommunallag. Syftet med lagstiftningen var bland annat att klargöra att driftsformen aktiebolag är tillåten, men även att tillgodose kraven på insyn i de kommunala bolagen. Konstitutionsutskottet erinrade under lagstiftningsarbetet om att bred enighet råder om att den kommunala verksamheten i största möjliga utsträckning bör bedrivas i nämndform. Lagen ger dock inte nämndformen uttryckligt företräde. Utrymmet för kommunala företagsbildningar är följaktligen ganska stort.

I nuvarande kommunallag återfinns regleringen kring kommunal företagsbildning i kapitel 10. En förutsättning för att överlämna kommunala angelägenheter till företag är att verksamheten som överlämnas ska falla inom den kommunala kompetensen. Avsikten med regleringen är att man inte genom företagsbildning ”bakvägen” ska kunna vidga den kommunala kompetensen. Bolagisering av kommunal verksamhet innebär alltså inte att den kommunala kompetensen utökas. Om fullmäktiges beslut att fastställa bolagsordningen överklagas kan beslutet upphävas om ändamålet i bolagsordningen inte är förenligt med den kommunala kompetensen.

Kommunfullmäktige

Av regeringsformen följer att beslutanderätten i kommuner utövas av valda församlingar. I kommunallagen framgår att det finns en beslutande församling i varje kommun som benämns kommunfullmäktige. Vad som ligger i fullmäktiges roll och beslutsfunktion preciseras i 5 kap. kommunallagen.

Beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

I 5 kap. 1 § kommunallagen anges att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller regionen, främst

1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar, val av revisorer,
5. val av revisorer,
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet,
8. folkomröstning i kommunen eller regionen, och
9. extra val till fullmäktige.

Listan är inte uttömmande. Uppräkningen ska bara ses som exempel på viktiga ärenden som ska beslutas av fullmäktige.

Även andra ärenden, som inte räknas upp, kan därför ligga inom fullmäktiges beslutsområde. De beslut som åsyftas är av mer grundläggande natur eller av mer generell räckvidd. Det ska enligt förarbetena vara fråga om avgöranden där det politiska momentet, allmänt sett, är dominerande. Vad som betraktas som en fråga av principiell beskaffenhet ska tolkas lika i alla kommuner, medan begreppet "av större vikt" kan variera beroende på lokala förutsättningar i den enskilda kommunen.

Fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 1 § ovan eller som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna. Det råder med andra ord delegationsförbud avseende beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, vilket innebär att nämnderna är förhindrade enligt lag att besluta i frågor som faller inom fullmäktiges exklusiva beslutanderätt. Den beskrivning som följer av kommunallagen avseende fullmäktiges roll i förhållande till nämnderna och kommunstyrelsen kan enligt lagkommentaren knappast ligga till grund för några exakta gränsbestämningar mellan de uppgifter som enligt lag ankommer på fullmäktige och de som ankommer på nämnderna. Enligt lagkommentar tycks det dock inte vålla några praktiska svårigheter. Det anges att det numera är ovanligt med rättstvister gällande den interna kompetensen. I tveksamma fall anges det dock att det kan vara rimligt att tillskriva fullmäktige ett visst tolkningsföreträde.

Praxis avseende ärenden av principiell beskaffenhet - nämnder

I praxis har frågan belysts i en rad olika rättsfall. Beslut av kommunstyrelsen om lokaliseringen av uppläggningsplats för fritidsbåtar ansågs till exempel inte utgöra förvaltning. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) ansåg att ett avgörande i den frågan innebar ett sådant utövande av kommunens beslutanderätt som enligt 1977 års kommunallag ankom på fullmäktige. Beslutet upphävdes därför.

I rättsfall RÅ (Regeringrättens årsbok) 1991 ref. 60 hade ett landsting (numera region) delegerat rätten att besluta om fastighetsförvärv upp till 1,5 miljoner kronor till ett utskott. Då beslutet saknade förbehåll för att principiella beslut eller ärenden av större vikt skulle förbehållas fullmäktige upphävdes det.

I ett annat mål hade en teknisk nämnd beslutat att åta sig att utan vederlag iordningsställa och upplåta lokaler åt ett bildningsförbund. HFD anförde att "en upplåtelse av kommunala lokaler till ett 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." HFD upphävde därmed beslutet. (RÅ 1993 ref. 47).

I mål HFD 2016 ref. 28 beslutade regiondirektören om ny administrativ struktur för hälso- och sjukvården i regionen. Beslutet innebar en ny förvaltningsorganisation i vilken antalet förvaltningar minskade från tretton till tre. Frågan i målet var bland annat huruvida regiondirektörens beslut skulle upphävas på grund av befogenhetsöverskridande. Regiondirektören ansågs ha behörighet genom delegation i chefsinstruktion att besluta om att dela in tjänstemannaorganisationen i förvaltningar. Frågan HFD hade att ta ställning till var då huruvida beslut om organisationsförändringen var en sådan fråga av principiell beskaffenhet att den ankom på fullmäktige att besluta

om, och inte nämnden. HFD anförde i domskälen att det enligt förarbetena inte bör krävas att fullmäktige närmare bestämmer om hur förvaltningen organiseras. Det är nämnderna som enligt kommunallagen beslutar i frågor som rör förvaltningen. Enligt HFD:s mening måste det dock ankomma på fullmäktige att besluta även i sådana ärenden när de rymmer frågor av principiell beskaffenhet eller annars är av större vikt för regionen. Då regiondirektörens beslut innebar en omfattande förändring av den övergripande strukturen i förvaltningsorganisationen inom hälso- och sjukvården i hela regionen bedömde HFD att det var en fråga av principiell beskaffenhet som det ankommer på fullmäktige att besluta om.

I HFD 2019 ref. 32 rörde frågan i målet huruvida ett kommunalt utskotts beslut att godkänna ett avtal om att reservera kommunal mark för ett framtida moskébygge var en sådan fråga av principiell beskaffenhet som borde beslutas i fullmäktige. HFD anförde att det i förarbetena framhölls att kommunallagens begränsningar i delegationsrätten syftar till att ge garantier för att fullmäktiges finansmakt inte rubbas och att säkerställa att fullmäktige bär ansvaret för övergripande mål och riktlinjer för verksamheten, då det politiska momentet typiskt sett är helt avgörande i dessa frågor. Begränsningen innebär dock inte att det inte finns ett visst utrymme för att delegera en del uppgifter, som inte bedöms som så viktiga att de bör förbehållas fullmäktige, som till exempel viss upplåning eller vissa fastighetsaffärer. I ärenden som har en större ekonomisk betydelse för kommunen får beslutanderätten således inte delegeras. Det aktuella beslutet rörde ett tidsbegränsat avtal om reservation av tomtmark för en förenings räkning med innebörd att föreningen hade rätt att köpa fastigheten och - under förutsättning att bygglov beviljades - bebygga den med en moské. HFD menade att beslutet inte kunde anses röra kommunens mål eller riktlinjer för verksamheten eller av annan anledning vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. HFD anförde vidare att ”det förhållandet att beslutet väckt uppmärksamhet i media och till synes engagerat en större grupp kommunmedlemmar medför inte att beslutet av den anledningen borde ha fattats av kommunfullmäktige. Med beaktande av kommunens storlek och det belopp som anges i avtalet - och då det inte har visats att köpeskillingen inte är marknadsmässig kan ärendet inte heller anses avse en viktig ekonomisk fråga för kommunen.” Beslutet var således inte av sådan principiell art att den ankom på fullmäktige att besluta.

Nämnder

En nämnds uppgift är dels att fungera som beredningsorgan åt fullmäktige, dels att verkställa fullmäktiges beslut. När nämnderna fullgör dessa uppgifter så fattar de visserligen beslut, om förslag eller yttranden och vidtar olika verkställighetsåtgärder, men de intar en i förhållande till fullmäktige osjälvständig ställning vilket kan utläsas av bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen som uttryckligen undantar nämndbeslut av rent förberedande eller rent verkställande art från överklagbarhet.

Av principerna för kompetensfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna följer att de beslut som fattas av fullmäktige måste följas av nämnderna genom deras verkställighetsbeslut. Nämndbeslut som avviker från fullmäktiges huvudbeslut kan följaktligen upphävas.

Vidare ansvarar nämnderna självständigt i frågor som rör förvaltningen. I allmänhet avgör nämnderna själva hur dess verksamhet lämpligen ska bedrivas, men kan i vissa fall vara bundna av bestämmelser i kollektivavtal eller kommunövergripande riktlinjer om exempelvis upphandling med mera som fullmäktige beslutat om.

Vidare beslutar nämnderna självständigt i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om, exempelvis socialtjänstlagen och plan- och bygglagen. Sådan beslutanderätt innefattar i många fall myndighetsutövning. I sådana fall har nämnderna en grundlagsfäst självständighet gentemot fullmäktige genom att fullmäktige enligt 12 kap. 2 § RF förbjuds att bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag.

Härutöver beslutar även nämnderna i frågor som fullmäktige delegerat till dem.

Nämndledamöters ansvar

En nämnd har sitt uppdrag från fullmäktige. Med uppdraget följer ansvar för såväl nämnden som helhet som för enskilda nämndledamöter. Ansvaret är i grunden gemensamt vilket innebär att ledamöterna ansvarar tillsammans för verksamheten. Men som nämndledamot följer också ett enskilt ansvar att delta i arbetet, följa mål, beslut och föreskrifter och att inte agera utanför uppdragets ramar. En ledamot ska även beakta jävssituationer och vid behov avstå från att delta i handläggningen av ärenden där jäv kan förekomma.

Nämndens ansvar prövas årligen av fullmäktige. Om fullmäktige inte beviljar ansvarsfrihet är det upp till fullmäktige att avgöra om det som föranlett att ansvarsfrihet vägrats kräver en sanktion. Fullmäktige kan exempelvis återkalla uppdraget för en hel nämnd eller enskilda ledamöter och även rikta skadeståndsanspråk vid ekonomisk skada.

En ledamot agerar även under straffansvar, och kan hållas straffrättsligt ansvarig för brott, som exempelvis tjänstefel, mutbrott och brott mot tystnadsplikt. Fullmäktige får även återkalla uppdraget för en förtroendevald som har dömts för ett brott på vilket fängelse i lägst två år kan följa och domen har vunnit laga kraft.

Kommunstyrelsen

Utöver det som framgår ovan avseende nämnder så ankommer det särskilda uppgifter på kommunstyrelsen. Till kommunstyrelsens mer övergripande uppgifter hör först och främst att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och att ha uppsikt över den verksamhet som bedrivs av övriga nämnder, eventuella gemensamma nämnder och kommunalförbund. Styrelsen ska också utöva uppsikt över verksamhet som bedrivs av sådana juridiska personer som avses i 10 kap. kommunallagen.

Uppsiktsplikten omfattar alla kommunala företag oavsett vilken associationsform de bedrivs i, det vill säga i förenings-, stiftelse-, eller bolagsform. När det gäller hel- eller delägda aktiebolag har styrelsen ålagts en förstärkt uppsiktsplikt innebärande att styrelsen årligen ska fatta beslut för varje sådant aktiebolag om den verksamhet som bolaget bedrivit under föregående kalenderår varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

Styrelsen har således att bedöma, om den verksamhet som bolagen bedrivit varit kommunalrättsligt kompetensenlig. I kravet på att styrelsen årligen ska fatta beslut ligger att styrelsen måste fatta ett formellt beslut även om inga problem konstateras. Det är vidare verksamheten som ska prövas. Det räcker således inte att bolagsordningen, ägardirektiv med mera är formellt korrekt.

För det fall styrelsen vid sitt årliga beslut finner att ett kommunalt bolag bedriver verksamhet i strid med den kommunala kompetensen är styrelsen skyldig att agera genom att lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder. Syftet med regleringen är att tydliggöra att om styrelsen i sitt årliga beslut konstaterar missförhållanden, ska styrelsen ta nödvändiga initiativ för att rätta till dessa, även om endast fullmäktige förfogar över de nödvändiga maktmedlen för att åstadkomma detta. Exempelvis kan styrelsen lämna förslag på ytterligare precisering av bolagets befogenheter genom andra instrument än bolagsordningen och utöver vad som krävs enligt 10 kap. 3 och 4 §§ kommunallagen.

Styrelsen är inte skyldig att granska samtliga enskilda affärshändelser som har förekommit under kalenderåret i fråga. Enligt HFD ska granskningen dock vara tillräckligt omfattande för att möjliggöra en bedömning av om verksamheten som helhet har haft en sådan inriktning och bedrivits på ett sådant sätt att den varit kompetensenlig. Hur granskningen ska ske och vilket underlag som krävs får bedömas utifrån förhållandena i det enskilda fallet med hänsyn till omfattningen av och komplexiteten i den verksamhet som bedrivits.

Kommunstyrelsens beslut avseende den årliga prövningen av kommunala bolags verksamhet kan överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning.

Kommunala aktiebolag

En kommun har som framgår ovan stor frihet att välja hur den kommunala verksamheten ska organiseras. I det ligger att kommunen under vissa förutsättningar kan överlämna skötseln av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen.

Om en kommun lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt bolag ska fullmäktige:

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 ledamöter,
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.

Aktiebolagslagen och kommunallagen har olika syften. Medan aktiebolagslagen syftar till att skapa ett effektivt organisationssystem för näringsverksamhet, är kommunallagens syfte att skapa möjlighet för rättssäker och demokratisk styrning av en kommuns verksamhet. De potentiella konflikter som kan uppstå till följd av regelverkens olika syften måste följaktligen hanteras av fullmäktige. Syftet med bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen är att säkra fullmäktiges kontroll över och insyn i de kommunalt helägda bolagen så att de uppfyller sitt i bolagsordningen beskrivna kommunala ändamål och håller sin verksamhet inom ramen för de uppdrag som kommunen har lämnat dem.

En skillnad mellan nämndform och bolagsform är att beslut av bolagsstämman och bolagsstyrelsen inte kan överklagas enligt kommunallagen.

I bolagens löpande affärsverksamhet är intresset för medborgare att kunna överklaga beslut sannolikt ganska litet.

Men när det gäller beslut som är av principiell beskaffenhet eller större vikt är dessa dock av den arten att det måste anses föreligga ett väsentligt intresse av att kunna överklaga. Problemet med att beslut av bolagsorganen inte kan överklagas läks i viss mån av att bolagen är skyldiga att säkerställa att beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt underställs kommunfullmäktige för ställningstagande. Fullmäktiges ställningstagande är ett beslut som kan överklagas enligt kommunallagen. Även om ett sådant överklagande inte får bolagsrättslig effekt kan kommunen bli skyldig att se till att bolagets beslut ändras i den utsträckning som är möjlig.

Ansvar som styrelseledamot

Styrelseledamöter är inte förtroendevalda enligt kommunallagen. Ett uppdrag som styrelseledamot i ett aktiebolag är ett så kallat sysslomannauppdrag. Med sysslomannaskapet följer vissa skyldigheter mot bolaget. En syssloman ska, utöver att utföra sitt uppdrag, vara lojal mot sin huvudman. Det innebär att hen ska informera bolaget om viktiga händelser, men även iakttä tystnadsplikt i förhållande till tredje man om förhållanden som berör bolaget. Sysslomannen har även en så kallad vårdplikt gentemot bolaget. Vissa förpliktelser som följer av ledamots vårdplikt är även förpliktelser mot andra intressenter än bolaget, nämligen aktieägare, borgenärer och andra tredje män.

I aktiebolagslagen framgår mer specifikt att styrelsens ledamöter ska se till att bolaget har en ändamålsenlig organisation, att medelsförvaltningen är ordnad på ett betryggande sätt och med en korrekt bokföring, samt att skatter och avgifter deklarerats och betalas. Härtill kommer ett ansvar att fortlöpande bedöma bolagets resultat och ekonomiska ställning. En styrelseledamot omfattas av jävsbestämmelser som innebär att en ledamot inte får delta i handläggningen av frågor i vilka ledamoten har ett väsentligt intresse som kan strida mot bolagets.

Styrelseledamöter har enligt aktiebolagslagen ett generellt skadeståndsansvar som kan aktualiseras om en ledamot i sitt styrelseuppdrag uppsåtligen eller av oaktsamhet skadar bolaget. Dessutom har man ett skadeståndsansvar gentemot aktieägare eller andra intressenter vid överträdelse av aktiebolagslagen, lag om årsredovisning eller bolagsordningen.

I det fall bolagsstämman beviljat ansvarsfrihet eller beslutat att inte föra en skadeståndstalan kan en sådan talan ändå väckas om det till bolagsstämman inte lämnats riktiga eller fullständiga uppgifter i väsentliga frågor.

Är det fråga om ett brottsligt beteende enligt brottsbalken, vidgas möjligheterna till att väcka skadeståndstalan. Härutöver finns särskilda straffsanktioner knutna till aktiebolagslagen.

Som huvudregel utses styrelseledamot av bolagsstämman, enligt 8 kap. 8 § aktiebolagslagen. I bolagsordningen får det dock föreskrivas att en eller flera styrelseledamöter ska utses på annat sätt. I kommunala aktiebolag följer det, som framgår ovan, av kommunallagen att fullmäktige utser styrelseledamöterna.

En styrelseledamot kan när som helst skiljas från sitt uppdrag av den som har utsett honom eller henne, oavsett om det är stämman eller någon utomstående. Detta sammanhänger med att styrelseuppdraget är ett förtroendeuppdrag.

Beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt i förhållande till kommunala bolag

2002 infördes bestämmelsen i kommunallagen om att 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. Före 2002 års ändring i kommunallagen angavs att fullmäktige skulle få yttra sig. Ändringen föranleddes av en vilja att stärka fullmäktiges ställning som kommunens högsta beslutande organ, då många viktiga kommunala beslut fattas i kommunala bolag. I förarbetena till lagändringen framgick att om beslut av principiell beskaffenhet inte underställs fullmäktige får det till följd att möjligheterna till en förutsättningslös offentlig debatt begränsas.

Bestämmelserna i kommunallagen är som framgår grundläggande krav som måste vara uppfyllda för att företagsbildning ska få ske. Men det finns ingenting som hindrar att fullmäktige vidtar ytterligare åtgärder i syfte att öka inflytandet i och kontrollen över bolaget. Enligt förarbetena kan man exempelvis i fråga om aktiebolag föreskriva i bolagsordningen att vissa principiellt viktiga beslut ska godkännas av fullmäktige. Det anges att det är naturligt att fullmäktige i varje enskilt fall allt efter omständigheterna prövar hur den demokratiska insynen kan göras så vidsträckt som möjligt.

Avsikten med ställningstagandet är enligt förarbetena att det så långt det är möjligt ska skapas garantier för att fullmäktige tar ställning i sakfrågan och att kommunens ställningstaganden grundas på tillräckligt noggranna överväganden rörande de faktiska förhållandena i den enskilda fallet.

En fråga som ofta diskuteras är i vilka fall fullmäktiges ställningstagande ska inhämtas. De ursprungliga förarbetena nämner som exempel på sådana frågor; ändring av bolagsordning, ändring av aktiekapital, fusion av företag, bildande av dotterföretag samt förvärv av aktier i ett annat företag. I senare förarbeten anges härutöver försäljning av fastighet över en viss beloppsgräns samt införande och ändring av avgiftstaxor.

Flertalet av de exempel som listas är redan enligt aktiebolagsrätten förbehållna bolagsstämman, där ägaren utövar beslutanderätten. De uppräknade exemplen blir därmed inte särskilt illustrativa ur ett kommunalrättsligt perspektiv. Uppräkningen är inte heller avsedd att vara uttömmande, utan även andra beslut kan vara av karaktären att de bör kräva fullmäktiges ställningstagande. Av uppräkningen kan man lätt dra slutsatsen att det som avses är beslut som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för det enskilda bolaget. Utifrån syftet bakom regleringen så torde det dock inte vara tanken, utan vad som måste avses är vilka beslut som är av den karaktären ur ett bredare kommunalt perspektiv.

Frågor som rör den löpande driften är inte att betrakta som frågor som måste underställas fullmäktige för ställningstagande. Men däremellan finns en ”gråzon” enligt Sveriges kommuner och regioners (SKR) kommunallagskommentar. Utformningen av tillämpliga bestämmelser i kommunallagen knyter närmare an till den kommunalrättsliga terminologin än den aktiebolagsrättsliga och speglar således inte uppgiftsfördelningen i aktiebolagslagen mellan bolagsstämman, bolagsstyrelse och verkställande direktör.

Med denna utgångspunkt kan alltså enligt SKR en fråga som enligt aktiebolagsrätten närmast är att betrakta som en driftsfråga vara av principiell beskaffenhet från kommunalrättslig synpunkt.

I förarbetena anföras därmed att det i de fall det råder osäkerhet om en fråga är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt ter sig naturligt att föra upp frågan till fullmäktige för ställningstagande.

Fullmäktiges ställningstagande blir inte bindande för bolagsstyrelsen. Enligt förarbetena är det dock inte sannolikt att bolagsstyrelsen skulle gå emot fullmäktiges uppfattning i en principiell fråga. I förarbetena understryks det att om bolagsstyrelsen skulle fatta ett beslut som strider mot fullmäktiges ställningstagande, så kan den rättsliga påföljden bli att fullmäktige entledigar styrelsen.

Praxis avseende frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt i förhållande till kommunala bolag

I en dom från Kammarrätten i Stockholm (mål nummer 1400-21) prövades fråga om "kommunalt veto" i förhållande till ett helägt bolag. Fullmäktige i Botkyrka kommun beslutade att fastställa nytt ägardirektiv för ett helägt kommunalt bolag. Ägardirektivet innehöll följande skrivning:

"Om bolaget överväger att vidta någon åtgärd som kan komma att skada kommunen eller på något sätt strider mot kommunens mål, ska bolaget innan åtgärden vidtas samråda med kommunen. Om parterna inte kan enas, har kommunen rätt att hindra att bolaget vidtar åtgärden."

Frågan i målet var om skrivningen i ägardirektivet stred mot intentionerna i aktiebolagslagen och därmed skulle upphävas. Kammarrätten konstaterade bland annat att det av aktiebolagslagen framgår att en ställföreträdare för bolaget inte får följa en anvisning av bolagsstämman eller något annat bolagsorgan, om anvisningen inte gäller därför att den strider mot aktiebolagslagen, tillämplig lag om årsredovisning eller bolagsordningen. Kammarrätten konstaterade vidare att beslutsstrukturen i aktiebolagslagen är hierarkisk och bolagsstämman kan fatta beslut i enskilda förvaltningsfrågor eller lämna styrelsen direkta instruktioner rörande förvaltningen. Dessa är i princip bindande men instruktionernas rättsenlighet måste prövas enligt vad som framgår av 8 kap. 41 § andra stycket aktiebolagslagen. Regeln anger alltså att det finns en gräns för lydnadsplikten. Ställföreträdare för bolaget som bemyndigats att teckna bolagets firma måste självständigt pröva om en föreskrift är förenlig med aktiebolagslagen, bolagsordningen eller tillämplig lag om årsredovisning.

Kammarrätten noterade i sina domskäl att det av den ifrågasatta skrivningen varken framgår på vilket sätt eller i vilket skede kommunen ska hindra bolaget att vidta en åtgärd. Det finns vidare inga bestämmelser i aktiebolagslagen som reglerar vad ett ägardirektiv får innehålla eller hur ett sådant ska utformas. Mot den bakgrunden ansåg kammarrätten att fullmäktiges beslut inte stod i strid med aktiebolagslagen.

I en dom från Kammarrätten i Göteborg (mål nummer 2316-16) i Göteborg, överklagades Landskrona kommuns beslut om reviderade skrivningar i bolagsordning och ägardirektiv för ett helägt bolag.

Beslutet innebar att försäljning och köp som uppgår till tio procent av det bokförda värdet av fastighetsbeståndet per år är ett exempel på en fråga som inte är att betrakta som principiell och därför inte behöver underställas fullmäktige för ställningstagande innan beslutet tas.

SKR inkom med ett yttrande i målet. Av yttrandet framgår bland annat:

“Eftersom reglerna i kommunallagen är så oklara är det vanligt, rentav nödvändigt, att man i ägardirektiv klargör gränserna för vilka frågor som man som ägare vill kunna ta ställning till i förväg. Dessutom gäller i bolagsordningen och ägardirektivet som en övergripande princip i bolaget att fullmäktige ska få ta ställning innan beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. En viss fråga kan vara att betrakta som löpande drift i bolaget, men principiell med kommunallagens synsätt. Detta kan exempelvis vara fallet om en försäljning eller ett förvärv mer påtagligt skulle påverka strukturen i bolagets bestånd, exempelvis i det fall en försäljning kommer att leda till att bolaget närmar sig den i ägardirektivet angivna tjugoprocentiga gränsen för hur stor del av hyresbeståndet i kommunen bolaget ska äga. Bolagets styrelse kan således inte helt okritiskt luta sig mot tioprocentsregeln.”

Kammarrätten i Göteborg anförde i domskälen att gränsen för när beslut måste godkännas av fullmäktige inte anses för hög. Vid detta förhållande och eftersom det inte finns något i ägardirektivet som hindrar att bolaget även hänskjuter beslut under den värdemässiga gränsen till fullmäktige ansåg kammarrätten att ägardirektivet inte stred mot bestämmelserna i kommunallagen om att fullmäktiges ställningstagande ska inhämtas innan beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas i bolaget.

Nämnas kan även förvaltningsrätten i Malmös avgörande i mål 7535-21. I målet hade fullmäktige i Svalövs kommun beslutat om reviderad bolagsordning och ägardirektiv för ett helägt bolag med innebörd att förvärv och försäljning av aktieinnehav inte skulle betraktas som beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt och således inte behövde underställas fullmäktige för ställningstagande.

Förvaltningsrätten anförde i domskälen att avsikten med kommunallagens krav på ställningstagande från fullmäktige i frågor som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt är enligt förarbetena att det så långt som möjligt ska skapas garantier för att fullmäktige tar ställning i sakfrågan och att kommunernas och regionernas ställningstaganden grundas på tillräckligt noggranna överväganden rörande de faktiska förhållandena i det enskilda fallet. Mot bakgrund av förarbetsuttalanden får frågan om förvärv av aktier i annat företag 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. Antagna ägardirektiv samt bolagsordning stred därmed mot 10 kap. 3 § 4 kommunallagen och upphävdes följaktligen.

Stadens styrning och hantering avseende ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt

Göteborgs Stads riktlinjer för ägarstyrning

Göteborgs Stads riktlinjer för ägarstyrning är tillsammans med det bolagsspecifika ägardirektivet och bolagsordningen de centrala styrdokumentet för bolagen. De definierar bolagens uppdrag, det kommunala ändamålet med verksamheten samt ägarens, det vill säga kommunfullmäktiges, förväntningar på bolagen.

I riktlinjerna för ägarstyrning beskrivs roll- och ansvarsfördelning mellan de olika nivåerna i Göteborgs Stads bolagsstruktur. Vad avser ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt beskrivs de olika nivåernas ansvar enligt följande:

Kommunfullmäktige beslutar på förslag av kommunstyrelsen om nödvändiga åtgärder hos bolag som agerat i strid med det fastställda kommunala ändamålet eller utanför de kommunala befogenheterna. Kommunfullmäktige tar ställning till ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Kommunstyrelsen bereder och yttrar sig över bolagsfrågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt som ska underställas kommunfullmäktige för beslut enligt kommunallagen. Kommunstyrelsen prövar årligen om den verksamhet som bedrivits av helägda och delägda bolag under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om kommunstyrelsen finner att så inte är fallet ska den lämna förslag till kommunfullmäktige om nödvändiga åtgärder. Kommunstyrelsen planerar och genomför kontinuerligt ägardialog med Stadshus AB med fokus på ägardirektiv, kommunfullmäktiges budget, analys och slutsatser från genomförda ägardialoger, viktiga policyfrågor samt övriga frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Göteborg Stadshus AB (Stadshus AB) ansvarar för och redovisar väsentlig och strategisk information från den löpande uppföljningen av de direktunderställda och de regionala bolagen till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, vilket inkluderar de tillfällen Stadshus AB tillfrågats om ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Stadshus AB planerar och genomför kontinuerligt ägardialog med de direktunderställda bolagen med utgångspunkt från en strategisk nivå och med fokus på ägardirektiv, kommunfullmäktiges budget, affärsplan, större investeringar, väsentliga risker, viktiga policyfrågor samt frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt som ska underställas kommunfullmäktige. Stadshus AB ansvarar för att lyfta ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt till kommunfullmäktige för ställningstagande. Om tveksamhet uppstår om frågan är av sådan beskaffenhet, ska kommunstyrelsen tillfrågas. Stadshus AB yttrar sig i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt från de direktunderställda respektive dotterdotterbolagen som ska till kommunfullmäktige för ställningstagande.

Moderbolag inom koncernen ansvarar för att lyfta ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt till kommunfullmäktige för ställningstagande. Om tveksamhet uppstår om frågan är av sådan beskaffenhet, ska Stadshus AB tillfrågas.

Dotterbolag inom koncernen ansvarar för att lyfta ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt till kommunfullmäktige för ställningstagande. Om tveksamhet uppstår om frågan är av sådan beskaffenhet, ska moderbolaget tillfrågas.

Bolagsordningar

Samtliga bolagsordningar i staden innehåller krav om att respektive bolag ska inhämta Göteborgs kommunfullmäktiges ställningstagande innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. För de delägda bolagen gäller att respektive bolag ska inhämta kommunfullmäktiges ställningstagande i respektive ägarkommun.

Ägardirektiv

Genom ägardirektivet anger kommunfullmäktige ändamålet och den långsiktiga viljeriktningen för bolagets verksamhet samt krav och förväntan på bolaget. Direktivet syftar till att skapa förutsättningar för ett effektivt styrelsearbete, en aktiv ägarstyrning och uppsikt över bolaget. Ägardirektivet är uppdelat i tre kapitel. Kapitel 1 och 3 är generella och likalydande för alla av Göteborgs Stad helägda bolag. Av kapitel 2 framgår direktiv som gäller specifikt för respektive bolag. De rubriker som ingår i mallen för kapitel 2 är obligatoriska för samtliga bolag.

Under rubriken ”Frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt” framgår följande:

§ xx 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.

§ xx Bolaget ansvarar för att ge Stadshus AB möjlighet att yttra sig i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

§ xx Exempel på frågor där kommunfullmäktiges ställningstagande ska inhämtas (uppräkningslistan är inte uttömmande):

- a) Ändring av aktiekapitalet
- b) Beslut om kapitaltillskott till bolag, som inte i särskild ordning delegerats till kommunstyrelsen eller Stadshus AB
- c) Fusion eller likvidering av bolag
- 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
- f) Bildandet av stiftelse
- g) Förvärv eller försäljning av fastighet av sådan omfattning att det påverkar bolagets långsiktiga ekonomi, oavsett om säljare/köpare är annat bolag i staden eller inte.
- h) Strategiska investeringar som innebär ny inriktning för bolaget eller start av verksamhet inom nytt affärs- eller verksamhetsområde i. Beslut som väsentligt påverkar bolagets, koncernens eller stadens ekonomi eller medför annan risk (till exempel större investeringar eller avyttringar av tillgångar).

Under rubriken ”Frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt” i ägardirektivet anpassas de två första §§ ovan beroende på vilken nivå i koncernhierarkin bolaget finns. Kommunfullmäktige har även möjlighet att anpassa listan med exempel på frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt beroende på bolagets verksamhet. Det är även möjligt att ange undantag från kommunfullmäktiges ställningstagande, beroende på bolagets verksamhet. Ett exempel på ett möjligt sådant undantag är att fastighetsförvaltande bolag inte ska behöva lämna köp och försäljning av fastigheter i bolagsform till kommunfullmäktige för ställningstagande.

Den gemensamma strukturen för ägardirektiv slogs fast i samband med kommunfullmäktiges beslut 2019-09-12 § 32 om Ägardirektiv för Göteborgs Stadshus AB - översyn och ny struktur. Av tjänsteutlåtandet som låg till grund för beslutet framgick följande:

”Vid behov av samråd mellan moderbolag och Göteborgs Stadshus AB, respektive mellan dotterbolag och moderbolag, för att pröva om en fråga är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, kan detta ske mellan tjänstepersoner inom respektive bolag. Denna paragraf innebär inte att det krävs en politisk behandling av frågan. Berörda tjänstepersoner har ett ansvar att säkerställa hanteringsordningen samt dokumentera samrådet.”

Stadsledningskontorets kommentar – stadens riktlinjer och ägardirektiv

Situationer där det råder tveksamhet om en fråga är av principiell beskaffenhet

Formuleringen i riktlinjerna för ägarstyrning och i ägardirektiven om att Stadshus (alternativt kommunstyrelsen) ska tillfrågas i situationer där tveksamhet råder om huruvida en fråga är att betrakta som principiell handlar ytterst om att säkerställa att ägaren (via Stadshus) får en möjlighet att värdera frågan. En styrelse eller ett bolag kan inte ensidigt avgöra frågor där det råder tveksamhet. Stadens styrning bygger på att frågor lyfts upp i ägarkedjan.

Kommunfullmäktige kommunicerar grunduppdraget till styrelser och nämnder genom ägardirektiv och reglementen. De skyldigheter som framgår av styrdokumentet åvilar direkt styrelser och nämnder. När det gäller formuleringarna i ägardirektiven om situationer där tveksamhet uppstår om en fråga är av sådan beskaffenhet att kommunfullmäktiges ställningstagande ska inhämtas, är utgångspunkten således att berörd styrelse kommunicerar med utpekad styrelse/kommunstyrelsen. Prövningen av om en fråga är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt ska således inte avgöras på tjänstepersonsnivå utan förutsätter politisk behandling.

Ovanstående ställer krav på styrelser att formalisera processen och hanteringen. Det säkerställer i sin tur en mer transparent hantering där ställningstaganden framgår, till exempel genom ett protokollfört beslutsunderlag.

Avsteg från riktlinjer och ägardirektiv

Av riktlinjerna för ägarstyrning framgår att moderbolag ska yttra sig i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt från dotterbolag/dotterdotterbolag som ska till kommunfullmäktige för ställningstagande. Den beslutade ordningen syftar till att säkerställa att samtliga nivåer i ägarkedjan bidrar i beredningen av principiella ärenden eller annars av större vikt utifrån sina olika perspektiv. En sådan beredning ger kommunfullmäktige ett fullgott underlag utifrån ett hela-staden perspektiv.

I enskilda undantagsfall kan det däremot vara nödvändigt att göra avsteg från den beslutade ordningen. I sådana ärenden yttrar sig inte alla nivåer i bolagskoncernen utan hemställan går direkt från bolaget till kommunstyrelsen för att beredas vidare till kommunfullmäktige. Hur kommunstyrelsens beredning ser ut i sådana ärenden kan variera beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Det är sedan upp till fullmäktige att i sådana ärenden, som innebär avsteg från den beslutade ordningen, avgöra om beredningen har varit tillräcklig eller om det saknas yttranden från någon instans.

Tidsbrist som beror på att det enskilda bolaget inte lyfter ärenden i tillräckligt god tid för att möjliggöra beredning i hela kedjan är inte ett godtagbart skäl att frånga den beslutade ordningen. Däremot kan tidsbrist uppstå av andra skäl som kan föranleda behov av att göra avsteg. Stadsledningskontoret understryker att avsteg från den beslutade ordningen enbart görs i undantagsfall, såsom exempelvis Hemställan från Liseberg AB om ställningstagande gällande bryggfinansiering avseende återuppbyggnad av Oceana Vattenvärld (kommunfullmäktige 2024-09-12 § 351). Den generella utgångspunkten är att ärenden av principiell karaktär är av sådan dignitet att de inte uppstår akut utan det finns som regel tillräcklig tid för beredning. Det förutsätter dock att alla parter tar sitt ansvar att hantera frågan på ett sådant sätt att en beredning på alla nivåer möjliggörs.

Stadshus AB:s anvisning för ärendeberedning inom koncernen

Anvisningen är beslutad av Stadshus styrelse, 2020-04-27, § 70 och ska följas vid beredningen av ärenden i koncernen Göteborgs Stadshus. Syftet med anvisningen är att bidra till att skapa förutsättningar för god kvalitet och gott samarbete i beredningen av ärenden inom Stadshuskoncernen. Anvisningen beskriver hur beredningskedjan ser ut för olika typer av ärenden och att beredningen ska säkerställa att beslutsunderlagen når tillräcklig kvalitet och ger tillförlitligt och allsidigt belyst underlag inför beslut. Uppdrag och ansvar på olika nivåer utgör en utgångspunkt för vad som ska tillföras i olika beredningssituationer.

I anvisningen beskrivs gällande hantering av principiella ärenden:

”Denna typ av ärenden initieras av någon av bolagsstyrelserna i Stadshuskoncernen. 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 etcetera. Det affärsmässiga beslutet och ansvaret för detta kan aldrig lyftas från den enskilda styrelsen. Ett ställningstagande i kommunfullmäktige binder inte ett bolag formellt och lyfter heller inte bort ansvar från bolagsstyrelsen.

Vid beslut av större vikt och/eller av principiell beskaffenhet ska kommunfullmäktiges ställningstagande till bolagsstyrelsens beslut inhämtas. I vissa situationer bör, från bolagets sida, större affärshändelser villkoras med att ett positivt ställningstagande från kommunfullmäktige krävs för att avtal/överenskommelse ska vara bindande. Genom att ett enskilt bolag i god tid identifierar, formulerar samt hemställer frågeställningar som är av principiell beskaffenhet till kommunfullmäktige, möjliggörs för ägaren att styra och påverka utvecklingen inom Göteborgs Stads bolag. Ärenden av denna beskaffenhet ska i god tid underställas kommunfullmäktige för ställningstagande och varje ärende ska prövas och värderas av bolagets styrelse innan ärendet går vidare till kommunfullmäktige för ställningstagande. Om tveksamhet uppstår huruvida frågan är av sådan beskaffenhet att kommunfullmäktiges ställningstagande ska inhämtas, ska Stadshus AB tillfrågas av moderbolag och dotterbolag ska tillfråga respektive moderbolag. Ordningen följer av Göteborgs Stads riktlinjer för ägarstyrning.

Formuleringen av den principiella frågeställningen är viktig och har betydelse för vad ett ärende kan förväntas innehålla med avseende på riskanalys, verksamhetsanalys, ekonomisk analys etcetera. Kvalitet i beredningen av ett ärende av denna art grundläggs genom tydlighet avseende vad som är principiellt viktigt samt att konsekvensbeskrivning och riskanalys utgår från den principiella frågeställningen som styrelsen önskar kommunfullmäktiges ställningstagande till.

Även i denna fas av beredningen ska Stadshus AB involveras. Exempel på frågor där kommunfullmäktiges ställningstagande ska inhämtas anges/kommer anges i respektive bolags ägardirektiv.

Vissa av de uppräknade frågeställningarna är relativt självklara vad gäller principiell beskaffenhet, till exempel:

- Ändring av bolagsordning, aktiekapital med mera
- Beslut om kapitaltillskott från part som inte i särskild ordning erhållit delegation för detta ändamål
- Fusion, förvärv, bildande, likvidering etc av bolag (såvida det inte uttryckligen undantas i ägardirektivet).

Andra frågeställningar av de uppräknade exemplen kan vara svårare att entydigt fastställa som en frågeställning av principiell beskaffenhet, till exempel:

- Strategiska investeringar som innebär ny inriktning för bolaget eller start av verksamhet inom nytt affärs- eller verksamhetsområde
- Beslut som väsentligt påverkar bolagets, koncernens eller stadens ekonomi eller medför annan risk.

Ett bolags specifika ägardirektiv utgör utgångspunkt för styrelsers bedömning av huruvida ett beslut är att betrakta som principiellt eller av större vikt. Ett ärende ska alltid, lämpligen under egen rubrik i beslutsunderlaget, innehålla en bedömning av ärendets principiella beskaffenhet med motiv till bedömningen. Denna dokumentation är viktig i syfte att möjliggöra en uppföljning av vilka bedömningar bolagsstyrelser gör, med avseende på kommunallagens krav vad gäller kommunfullmäktiges möjlighet till ställningstagande i ärenden av principiella beskaffenhet eller av större vikt. Nedan återges beredningsprocessen i samband med principiella frågeställningar. Processen beskriver beredningen som leder fram till att kommunfullmäktige erhåller ett komplett beslutsunderlag som innehållsmässigt förädlats och kvalitetssäkrats i enlighet med den gällande strukturen i bolagssektorn:

Kommunfullmäktige:

- Tar ställning till principiell frågeställning

Kommunstyrelsen:

- Innehållsmässig förädling utifrån ”hela staden perspektivet”
- Eget ställningstagande/bedömning i frågan
- Bereder beslutsförslag till kommunfullmäktige i Göteborgs Stad

Stadshus AB:

- Innehållsmässig förädling utifrån det egna uppdraget samt relevant och rimlig analys utifrån hela stadens perspektiv
- Eget ställningstagande/bedömning, yttrar sig i frågan
- Adresseras till närmast överordnad

Klustermoderbolag:

- Innehållsmässig förädling utifrån det egna uppdraget samt relevant och rimlig analys utifrån hela stadens perspektiv
- Eget ställningstagande/bedömning, yttrar sig i frågan

- Adresseras till närmast överordnad

Klusterdotterbolag:

- Tar beslut och gör bedömning avseende frågans principiella beskaffenhet
- Formulerar principiell frågeställning och hemställer om Kommunfullmäktiges ställningstagande
- Gör analys utifrån det egna uppdraget samt ”relevant och rimlig” analys ur hela staden perspektivet.
- Adresseras till närmast överordnad.

Alla styrelser i Stadshuskoncernen har ansvarsmässigt en direkt relation till kommunfullmäktige i denna typ av ärenden. Varje enskild styrelse utses av kommunfullmäktige och har ett eget ansvar inför kommunfullmäktige att se till att ägaren får ta ställning i ärenden av principiell beskaffenhet. Alla styrelser är skyldiga att i denna typ av ärenden göra en bedömning av ärendens principiella beskaffenhet och vid behov göra hemställan till kommunfullmäktige. Utgångspunkten är bland annat ägardirektivet i det enskilda bolaget och vad som bedöms som principiellt viktigt i ett bolag kan bedömas annorlunda av en styrelse i ett annat bolag, eftersom omfattning, inriktning, ansvar etcetera är olika mellan bolagen.”

Anvisningen innehåller även en beskrivning av hanteringen av principiella ärenden för de tre delägda bolagen Renova AB, Gryaab AB och Grefab AB.

Stadsledningskontorets kommentar – ärendeberedning inom koncernen

Tolkningsföreträdare i frågor av principiell beskaffenhet

I anvisningen för ärendeberedning inom Stadshuskoncernen slås fast att det är styrelsen i det enskilda bolaget som självständigt fattar beslut samt gör bedömning av om ärendet ska hemställas till kommunfullmäktige för ställningstagande.

Det faktum att det är den enskilda styrelsen som alltid är ytterst ansvarig för att fatta beslut om ett ärende ska hemställas till kommunfullmäktige behöver samtidigt ses i ett större sammanhang. Även om den enskilda styrelsen är fullt ut ansvarig att göra en bedömning i frågan så är det alltid kommunfullmäktige, som i slutändan kan avgöra om styrelsens bedömning var rätt eller inte. I sin ägarroll har kommunfullmäktige tolkningsföreträdare.

Ur ett kommunalt ägarperspektiv har ägaren, kommunfullmäktige, en helhetssyn på den kommunala verksamheten. En fråga som ur det enskilda bolagets perspektiv inte bedöms vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt kan däremot vara det ur kommunfullmäktiges perspektiv utifrån en helhetsbedömning av all verksamhet som bedrivs i Göteborgs stad. Beslut i en del av Göteborgs stads organisation kan påverka en annan del av organisationen.

Detta innebär att det enskilda bolaget i sin bedömning måste förhålla sig till huruvida frågan behöver belysas ur ett större perspektiv än enbart den enskilda verksamheten. Bolagets bedömning behöver således ta hänsyn till om frågan kan medföra konsekvenser utifrån ett hela staden perspektiv och därmed vara av principiell beskaffenhet ur ägarens perspektiv.

Som konstaterats ovan, i avsnittet *Beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt i förhållande till kommunala bolag*, kan en fråga som enligt aktiebolagsrätten närmast är att betrakta som en driftsfråga vara av principiell beskaffenhet från kommunalrättslig synpunkt. En fråga som ligger inom det uppdrag som bolaget har enligt bolagsordning och ägardirektiv kan med andra ord vara av principiell beskaffenhet. Stadsledningskontoret kan därmed konstatera att ett enskilt beslut i ett bolag inte är undantaget skyldigheten att underställas fullmäktige för ställningstagande, bara för att den åtgärd bolaget vill göra ryms inom ägardirektivs och bolagsordningens formuleringar.

Därutöver kan noteras att kommunfullmäktige genom reglementen och ägardirektiv ställer tydliga krav på att nämnder och styrelser alltid ska 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.

Genom aktiv samverkan skulle frågor som tidigare inte bedömts vara principiella kunna omvärderas av bolaget utifrån input av andra delar av verksamheten.

Nämndreglementen Göteborgs Stad

Till skillnad från styrdokumentet för stadens bolag finns det i nämndernas reglementen inga skrivningar som reglerar hanteringen av frågor av principiell beskaffenhet. Kommunfullmäktige reviderade 2020-10-15 §11 de gemensamma och likalydande kapitel 1 och 3 i reglementena för kommunstyrelsen och stadens nämnder. I samband med beslutet utgick följande skrivning i dåvarande kapitel 1 §4: "Nämnden ska inhämta kommunfullmäktiges ställningstagande innan beslut fattas i verksamhet som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen."

Stadsledningskontoret motiverade förslaget till beslut med att det till skillnad från de kommunala bolagen inte finns någon motsvarande skyldighet för kommunfullmäktige att genom nämndernas reglementen säkerställa att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut fattas i nämnderna. Detta med anledning av att frågan om beslutsnivåer avseende fullmäktige respektive nämnder regleras direkt i kommunallagen. Enligt 5 kap. 1 § ko beslutar fullmäktige i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Ärenden av den karaktären kan inte delegeras till nämnderna och nämnderna kan således inte fatta beslut inom det område som faller inom ramen för fullmäktiges exklusiva beslutanderätt. Ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt ska således alltid underställas fullmäktige för beslut, inte enbart för ställningstagande före dess att beslutet fattas i berörd nämnd.

Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll

Riktlinjen anger nämnders och bolagsstyrelserns ansvar i det arbete som ska ske inom ramen för styrningen, uppföljningen och kontrollen av verksamheten.

I frågan om skyldighet att lyfta frågor av principiell beskaffenhet framgår följande:

19 § Nämnd/bolagsstyrelse har i vissa fall rätt att besluta om ändrad inriktning eller omfattning av en verksamhet som nämnd/bolagsstyrelse bedömer lämplig eller nödvändig. 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 ska alltid 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.

Stadsledningskontoret kommentar - Kommunfullmäktiges budget

Kommunfullmäktiges budget är det överordnade styrdokumentet i Göteborgs stad. Frågor som rör ärenden av principiell beskaffenhet kan uppkomma i samband med verkställandet av budgeten. Fullmäktige ger i samband med budgetbeslutet uppdrag till nämnder och styrelser. Budgetbeslutet är i sig ett principiellt ärende men det innebär samtidigt inte att fullmäktige har tagit ställning till hur de olika uppdragen ska verkställas. Vid verkställandet av ett sådant budgetuppdrag skulle det kunna uppstå frågor som är av den digniteten att nämnd/styrelse behöver återkomma till kommunfullmäktige för att inhämta ställningstagande avseende hur budgetuppdraget ska genomföras. Budgetbeslutet i sig innebär därmed inte att kommunfullmäktige har tagit ställning till de eventuella principiella frågor som kan uppstå i verkställandet.

Stadsledningskontorets kommentar - Ansvarsprövning

Om en nämnd eller styrelse i ett pågående ärende gör bedömningen att en fråga inte är av sådan art att den ska underställas fullmäktige för ställningstagande men fullmäktige har kännedom om frågan och anser att ärendet borde underställas fullmäktige, har fullmäktige begränsade möjligheter att på eget initiativ besluta i ärendet.

Om frågan om ett principiellt ärende inte väcks av en nämnd (exempelvis genom kommunstyrelsens uppsiktsplikt), revisor eller styrelse i ett kommunalt bolag begränsas kommunfullmäktiges möjligheter att få upp frågan, till motionsförfarandet.

Beredningsprocessen för motioner innebär att en väckt motion sannolikt inte hinner hanteras innan dess att nämnden eller styrelsen har beslutat i den specifika frågan. Dock bedömer stadsledningskontoret det som osannolikt att en nämnd eller styrelse skulle besluta i frågan med vetskap om att en motion väckts gällande ärendet.

I de fall det råder delade meningar mellan kommunfullmäktige och nämnd/styrelse avseende huruvida ett redan fattat beslut är av principiell beskaffenhet eller inte har fullmäktige olika möjligheter att agera. När det gäller nämnderna regleras hantering direkt i lag. Ett fattat beslut kan laglighetsprövas av samtliga medborgare i kommunen och upphävas i de fall beslutet strider mot lag, exempelvis har fattats på fel beslutsnivå. Därutöver har fullmäktige möjligheter att agera gentemot berörda nämnder inom ramen för den årliga ansvarsprövningen.

I de fall ett bolag har fattat ett beslut av principiell beskaffenhet utan att ge kommunfullmäktige möjlighet att ta ställning kan bolagets beslut till skillnad från ett nämndbeslut inte upphävas genom laglighetsprövning. Om fullmäktige anser att bolaget har brustit i sitt ansvar och sina skyldigheter gentemot ägaren i samband med en sådan situation har fullmäktige alltid en möjlighet att utan föregående ansvarsprövning besluta om att avsätta ledamöterna i styrelsen. Här skiljer sig hanteringen åt i förhållande till nämndledamöter. Nämndledamöter är till skillnad från styrelseledamöter förtroendevalda och kan enbart skiljas från sitt uppdrag om fullmäktige har beslutat om icke beviljad ansvarsfrihet, alternativt om de har dömts för brott.

I bolagen är det bolagsstämman som prövar frågan om ansvarsfrihet. I Göteborgs stad lämnar respektive moderbolag en generell instruktion till respektive stämmoombud med befogenhet att rösta i en rad frågor som måste hanteras på stämman. I instruktionen hanteras inte huruvida ansvarsfrihet ska beviljas i enskilda fall, instruktionen är generell

och innebär ett mandat att besluta i frågan om ansvarsfrihet. För moderbolaget i koncernen, Göteborgs Stadshus AB gäller att kommunstyrelsen utfärdar generell instruktion.

Enligt nuvarande hanteringsordning är således kommunfullmäktige i Göteborg inte en del i beredningskedjan som föregår ansvarsprövningen av respektive bolag. I egenskap av ägare av de kommunala bolagen har därmed fullmäktige begränsade möjligheter att påverka ansvarsprövningen.

Stadsledningskontorets bedömning

Som konstaterats ovan innebär en underlåtenhet att underställa kommunfullmäktige beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt att möjligheterna till en förutsättningslös offentlig debatt begränsas. Bestämmelsen i 10 kap. 3 § kommunallagen syftar till att stärka fullmäktiges ställning som kommunens högsta beslutande organ. Om stadens bolag inte inhämtar kommunfullmäktiges ställningstagande innebär det att kommunfullmäktige inte får möjlighet att värdera frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt ur ett helhetsperspektiv.

En konsekvens av att beslut inte underställs är dels att kommunfullmäktiges påverkansmöjligheter begränsas i det enskilda fallet, dels att medborgarnas insyn och möjlighet att laglighetspröva beslut kringskärs. Ur ett demokratiskt perspektiv och utifrån hur lagstiftningen är konstruerad är en sådan hantering otillfredsställande.

I förhållande till stadens bolag är kommunfullmäktige ägare. Kommunfullmäktige bestämmer vilken verksamhet som bolagen ska bedriva och ett fullmäktigebeslut ger uttryck för 100 procent av ägarviljan. En styrelse ska efter bästa förmåga verka för bolagets bästa, det vill säga har en lojalitetsplikt att verka för bolagets intressen. Med bolagets bästa och bolagets intresse avses aktieägarens intresse, det vill säga kommunfullmäktiges intresse. För att säkerställa att ägarens intresse tillgodoses i frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, måste ägarens ställningstagande inhämtas.

Bestämmelserna i kommunallagen är inte tillämpliga på bolagen. För att en lagenlig bolagsbildning ska komma till stånd måste därför fullmäktige säkerställa att kraven i kommunallagen följs. Specifikt gällande regleringen av principiella ärenden så innehåller stadens bolagsordningar de krav som lagstiftningen ställer.

När det gäller nämnder regleras deras förhållande till kommunfullmäktige direkt i kommunallagen. Av kommunallagen framgår uttryckligen vilka beslut som ska fattas av fullmäktige respektive nämnd. Nämnderna är således inte behöriga rent legalt att besluta i vissa frågor som enligt lag måste beslutas i fullmäktige. Sådana beslut kan även, till skillnad från i bolagen, överklagas genom laglighetsprövning. Stadsledningskontoret bedömer att det, som en följd av detta inte finns ett behov av att uttryckligen reglera hanteringen av ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt i nämndernas reglementen.

Utöver den styrning som lagstiftningen kräver har kommunfullmäktige i Göteborg beslutat om ytterligare styrning genom exempelvis ägardirektiv och riktlinjer.

Utifrån den genomlysning som gjorts bedömer stadsledningskontoret att detta sammantaget ger bolag och nämnder förutsättningar och vägledning att hantera ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, i enlighet med lagstiftningens krav.

Stadsledningskontoret har i utredningen haft kontakt med Malmö stad respektive Stockholms stad för att inhämta fakta om hur de båda kommunernas formella styrning av ärenden av principiell beskaffenhet är uppbyggd. Vid en jämförelse bedömer stadsledningskontoret att Göteborg Stad har en mer omfattande styrning inom området.

Samtidigt förutsätter den beslutade styrningen följsamhet mot fattade beslut. Nämnders och styrelser tillämpning och tolkning måste ske med beaktande av lagstiftningens och fullmäktiges intentioner, för att styrningen ska fungera. Följsamhet mot beslutad styrning är en kulturfråga som dels handlar om synen på och förståelsen för den egna rollen och kommunfullmäktiges roll, dels insikt i hur det egna agerandet påverkar kommunen i stort.

Även om stadsledningskontoret bedömer att den beslutade styrningen ger nämnder och styrelser tillräckliga förutsättningar så är det likväl ofrånkomligt att det i vissa frågor uppkommer oklara gränsdragningar mellan vad som är en fullmäktigefråga respektive en nämnd-/bolagsfråga. Begreppet principiell beskaffenhet eller annars av större vikt är inte definierat i lag. Av lagen och förarbeten framgår exempel på typer av ärenden men det är inte en uttömmande lista. Även för de fall fullmäktige skulle lägga till ytterligare exempel i styrande dokument så bedömer stadsledningskontoret att det inte är möjligt att i förväg definiera samtliga situationer i vilka frågan kan uppstå. Därutöver finns det en risk att en mer detaljerad styrning kan leda till att situationer inte bedömts vara av principiell beskaffenhet enbart för att de inte omnämns i något styrdokument.

Ett sätt att stärka kommunfullmäktiges insyn och ägarroll skulle vara att ändra hanteringsordningen gällande utseende av stämмоombud till bolagens årsstämmor. En alternativ hanteringsordning skulle kunna vara att fullmäktige lämnar förslag på instruktion till stämмоombud istället för som idag, respektive moderbolag samt kommunstyrelsen. En sådan instruktion kan exempelvis baseras på granskningsrapporter, hanteringen av principiella ärende och annan relevant information.

Även om ansvarsprövningen sker i efterhand så skulle en förändrad ordning där fullmäktige utser ombud innebära att fullmäktiges roll stärks i förhållande till bolagen. En sådan prövning skulle kunna inkludera huruvida ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt har underställts fullmäktige i den utsträckning som fullmäktige kräver. Den ger fullmäktige i egenskap av ägare ett verktyg att utöva tolkningsföreträde i dessa frågor.

Om kommunfullmäktige konstaterar att ett bolag underlåtit att underställa ett beslut av principiell beskaffenhet kan fullmäktige instruera ombudet att inte bevilja ansvarsfrihet på grund av bristande följsamhet till den styrning som gäller. En förändrad process för ansvarsprövningen i stadens bolag förutsätter ändringar i riktlinjer för ägarstyrning och eventuellt även i bolagens ägardirektiv.

Frågan om ansvarsprövning av kommunala bolag och konsekvenser av en eventuell förändring i hanteringsordningen berörs närmare i ärende SLK-2024-521 som hanteras av kommunstyrelsen den 11 december.

Stadsledningskontoret bedömer att hanteringsordningen rörande ärenden där det råder tveksamhet om de är av principiell beskaffenhet kan formaliseras ytterligare. Dels för att undvika att bedömningen avgörs på tjänstepersonsnivå men framförallt för att öka transparensen kring vilka ärenden som hanterats på de olika nivåerna i styrkedjan. Avsaknad av en formaliserad hanteringsordning gör det svårare att utkräva ansvar. Informella dialoger och avstämningar riskerar att innebära att det skapas olika bilder av såväl vad som avhandlats som utfallet av sådana dialoger. Informella dialoger i frågor av principiell karaktär är ett demokratiskt problem då det fråntar ägaren möjlighet att göra värderingar i enlighet med den beslutade styrningen. En formaliserad hanteringsordning i enlighet med ovanstående förutsätter inga förändringar i styrdokumentet utan handlar enbart om tillämpning.

Stadsledningskontoret bedömer dock att det kan övervägas om en specifik hanteringsordning för ärenden där det råder tveksamhet ska finnas kvar. Om ett ärende bedöms vara av den karaktären att det råder viss tveksamhet så skulle utgångspunkten kunna vara att en försiktighetsprincip tillämpas med innebörd att kommunfullmäktige alltid får ta ställning i den typ av ärenden. En förändrad hanteringsordning i detta avseende förutsätter att riktlinjerna för ägarstyrning revideras på så sätt att befintliga skrivningar om tveksamhet ersätts med skrivning om att ”vid tveksamhet ska fullmäktige alltid ta ställning”.

Stadsledningskontoret bedömer avslutningsvis att det går att stärka kommunfullmäktiges roll genom att göra ett antal revideringar i befintliga styrdokument. Stadsledningskontoret föreslår därför att kommunstyrelsen får i uppdrag att ta fram förslag på revideringar med utgångspunkt i vad som framgår av detta tjänsteutlåtande. Revideringarna rör bland annat processen för ansvarsprövning, hantering vid tveksamheter och förtydliganden kring vad en styrelse måste förhålla sig till vid en bedömning av huruvida ett ärende är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Uppdraget bör utföras i nära samverkan med Stadshus AB.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör