



2014-03-18

Avdelningen för juridik
Per Henningsson
Förbundsjurist

AB Vårlljus

Granskning av AB Vårlljus bolagsordning utifrån kommunallagens krav

Ni har begärt en granskning av om bolagsordning och ägardirektiv för AB Vårlljus uppfyller de krav som kommunallagen ställer på en kommun som överlåter vården av en kommunal angelägenhet på ett kommunalt aktiebolag (KL 3:17–18).

AB Vårlljus ägs av 25 kommuner i Stockholms län. Bolaget har alltså enbart kommunala ägare. Bolaget är verksamt inom ett antal områden inom barn- och ungdomsvården. Det bedriver kris- och utredningsverksamhet i såväl dygnsvård som öppenvård, jour- och familjehems-verksamhet, öppenvårdsbehandling, längre tids behandling med undervisning för låg- och mellanstadiebarn, samt familjerådgivning på uppdrag av ett antal kommuner i Stockholms län. Sedan hösten 2007 driver bolaget även ungdomsboende för asyl-sökande och för ungdomar som beviljats permanent uppehållstillstånd.

Till grund för vår granskning ligger bolagsordning antagen den 6 mars 2012, ägardirektiv fastställda vid extra bolagsstämma 6 mars 2012 samt kompletterande ägardirektiv fastställda vid bolagsstämma 7 maj 2013. Något aktieägaravtal har enligt uppgift inte träffats.

Gällande regelverk

I 3:17 anges bl.a. att, om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier, ska fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen,
3. utse samtliga styrelseledamöter,
4. se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas samt
5. utse minst en lekmannarevisor.

I ett delägt kommunalt bolag gäller istället 3:18 som lyder: *Innan vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett bolag eller en förening där kommunen*



eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan, ska fullmäktige se till att den juridiska personen blir bunden av de villkor som avses i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Något bestämt besked om hur 18 § generellt ska tolkas är inte möjligt att ge. Det finns dock några påpekanden av generell natur som kan göras. Först och främst har det stor betydelse vilka de övriga delägarna är. Om det enbart är kommuner eller landsting som äger aktierna framgår det av förarbetena till bestämmelsen och rättspraxis att 17 § får anses gälla fullt ut mot samtliga delägare. Är det privata delägare kan man lite förenklat säga att ju större det kommunala ägandet är, desto större krav ställs på tillämpning av 17 §. Oavsett om delägarna är privata eller andra kommuner måste dock bolagsordningen utformas något annorlunda i ett delägt än i ett helägt bolag.

Det är naturligtvis inte möjligt att fullmäktige i varje delägarkommun utser samtliga styrelseledamöter men alla kommunala delägare måste ges något inflytande över styrelsevalet. I en dom från Kammarrätten i Sundsvall (Mål 1001-13) prövades frågan om ett Landstings brist på inflytande över styrelsevalet i ett aktiebolag där landstinget var indirekt ägare av en minoritetspost stred mot kommunallagens krav.

Kammarrätten skrev i domen:

Kammarrätten ansluter sig till förvaltningsrättens bedömning att det med hänsyn till ägarförhållandena i det aktuella bolaget vore orimligt att samtliga aktieägare fick utse styrelsen i dess helhet. Enligt kammarrättens mening krävs dock att landstinget som indirekt aktieägare genom länstrafiken har något inflytande över valet av styrelseledamöter för att kravet i 3 kap. 17 § KL ska vara uppfyllt, detta även med beaktande av rimlighetsbedömningen i 3 kap. 18 § KL. Av utkastet till aktieägaravtal framgår att ägarrådet ska ha sju ledamöter varvid de sju aktieägare som har störst finansiellt nettoengagemang ska få nominera en ledamot var samt att aktieägarna förbinder sig att vid bolagsstämman rösta för de nominerade kandidaterna (p 19.2). Landstinget är, såvitt framgår av beslutsunderlaget, inte en av de sju aktieägare som har störst finansiellt nettoengagemang. Därmed har landstinget inte något inflytande över valet av styrelseledamöter i bolaget. Detta står enligt kammarrättens mening i strid med kraven i 3 kap. 17 § p. 2 KL.

Att som delägande kommun helt sakna inflytande över styrelsevalet torde alltså inte vara kommunalrättsligt godtagbart.

När det gäller det kommunala ändamålet och de kommunalrättsliga principerna har jag svårt att se att man skulle kunna låta bli att skriva in detta i bolagsordningen (oavsett om det är andra kommuner eller privata som äger övriga aktier). Kommunen måste ju ta ställning till varför man ska bedriva verksamheten i bolaget (kommunala ändamålet) och vilka kommunalrättsliga principer som gäller för den aktuella verksamheten. Ska bolaget bli bundet av detta måste det skrivas in i bolagsordningen. Vilka kommunalrättsliga principer som gäller för olika verksamheter och som alltså



ska skrivas in i bolagsordningen kan ibland vara knepigt att slå fast med absolut säkerhet. Tydliga förarbetsuttalanden och praxis saknas i vissa fall.

Om det bara är kommunala ägare kan man knappas heller låta bli att ha lekmannarevisor men är man många kommuner som äger framstår det som orimligt att varje kommun utser en lekmannarevisor. Då får man istället nöja sig med en eller några stycken lekmannarevisorer och komma överens om hur de ska utses. Vi har tidigare föreslagit att man kan låta den största ägaren utse lekmannarevisorn eller låta rätten att utse rotera mellan ägarkommunerna. Mot bakgrund av den ovan refererade domen från Kammarrätten i Sundsvall kan man dock fråga sig om detta är ett godtagbart sätt att lösa frågan. Ett annat alternativ (som Kammarrätten förefaller ha accepterat) kan vara att överlåta åt bolagsstämman att utse en eller flera lekmannarevisorer.

Är det några få kommunala ägare i ett bolag talar det mesta för att fullmäktiges rätt att ta ställning ska skrivas in i bolagsordningen. Är det många kommunala delägare kan dock en sådan bestämmelse skapa problem såväl administrativt som i det praktiska beslutsfattandet. I så fall torde det inte vara *rimligt med hänsyn till andelsförhållandena och omständigheterna i övrigt* att kräva ställningstagande från alla fullmäktigeförsamlingar. Man bör dock kunna skapa någon annan ordning för avstämning inför principiellt viktiga beslut i bolaget (t.ex. kan man lyfta vissa viktiga frågor till ett "ägarråd" för ställningstagande eller till bolagsstämman för beslut).

Vår bedömning

Jag övergår nu till att punkt för punkt redovisa vår bedömning av huruvida AB Vårljus bolagsordning kompletterad med beslutade ägardirektiv, uppfyller kommunallagens krav:

Ett kommunalt ändamål och vissa kommunala befogenheter är angivna i punkten 2 i bolagsordningen och ändamålet är i viss mån utvecklat i punkterna 1 – 4 i ägardirektiven. Kraven i kommunallagen punkt 1 och 2 (ovan) är alltså formellt uppfyllda. Man måste dock även fråga sig om det är rätt befogenheter som tagits in i bolagsordningen och om de har angetts på ett tillräckligt tydligt sätt för att binda bolaget. I bolagsordningen anges, utöver att bolaget ska drivas utan vinstsyfte, att bolaget endast får bedriva kompetensenlig verksamhet. En sådan formulering lär dock inte vara tillräcklig utan bolagsordningen måste ange vilka kommunalrättsliga principer som ska tillämpas. Lokaliseringsprincipen gäller för verksamheten och bör därför skrivas in i bolagsordningen. Eftersom verksamheten inte vänder sig direkt mot kommunmedborgarna lär likställighetsprincipen inte vara tillämplig på verksamheten. Däremot kan ifrågasättas om inte självkostnadsprincipen ska tillämpas. I avsaknad av praxis och tydliga förarbetsuttalande kan vi dock inte avgöra huruvida självkostnadsprincipen gäller för bolagets verksamhet.

Av bolagsordningens punkt 6 framgår att styrelsen väljs av bolagsstämman. Därigenom har respektive fullmäktige möjlighet att genom direktiv till sitt ägarombud



på stämman utöva ett visst, om än litet, inflytande över valet av styrelse. Mot bakgrund av ägarförhållandena i AB Vårlyjus är vår bedömning att kravet i kommunallagen punkten 3 (ovan) därmed är uppfyllt.

Någon bestämmelse om att respektive ägares fullmäktige ska få ta ställning inför principiellt viktiga beslut har inte tagits in i bolagsordningen. Däremot har genom bestämmelsen i bolagsordningens punkt 15 och i ägardirektivets punkt 5 skapats en möjlighet för ägarna att lyfta frågor av principiell beskaffenhet eller annars större vikt till bolagsstämman och även en skyldighet för styrelsen att underställa vissa sådana frågor stämman godkännande. Genom denna reglering ges respektive fullmäktige möjlighet att genom direktiv till sitt ägarombud på stämman ge uttryck för sitt ställningstagande. Kraven i kommunallagens punkt 4 (ovan) får därmed med hänsyn till ägarförhållandena i AB Vårlyjus anses vara tillgodosett.

Frågan om utseende av lekmannarevisor hanteras inte i bolagsordningen och heller inte i ägardirektiven. Eftersom det endast är kommunala ägare i bolaget ska det enligt vår bedömning utses lekmannarevisor i bolaget. Det måste dock räcka att det utses en. För att ge samtliga ägares fullmäktige inflytande, om än litet, över valet av lekmannarevisor kan en bolagsordningsbestämmelse om att stämman ska utse minst en lekmannarevisor vara lämplig. Även utan en sådan bestämmelse har stämman möjlighet att utse lekmannarevisor men genom en uttrycklig bestämmelse uppfyller man enligt vår uppfattning kommunallagens krav i punkten 5 (ovan).

Sveriges Kommuner och Landsting
Avdelningen för juridik

Per Henningsson