

## Verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft

---

Genom anmälningar till JO aktualiserades två fall som gällde kommuner där fullmäktigebeslut verkställdes innan de vunnit laga kraft, varefter besluten överklagats av kommunmedlemmar och då upphävts i domstol. Ärendena utreddes parallellt och redovisades i var sitt beslut (3129-2009 och 1170-2009). Redogörelsen för den rättsliga regleringen och de allmänna utgångspunkterna för bedömningen av fallen var densamma i de två besluten. Referatet inleds med dessa för de båda besluten gemensamma avsnitt.

### Rättslig reglering m.m.

#### Allmänt

Den offentliga makten utövas under lagarna. Kommunernas självbestämmanderätt fritar inte kommunala organ från skyldigheten att lyda lag.

Genom s.k. laglighetsprövning har varje medlem av en kommun rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad i förvaltningsdomstol, 10 kap. 1 § kommunallagen, KL. Vilka beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning samt de närmare formerna för detta framgår av 10 kap. 2–7 §§.

Enligt 10 kap. 8 § ska domstolen upphäva ett överklagat beslut om

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

Enligt bestämmelsen får något annat beslut inte sättas i det överklagade beslutets ställe.

Laglighetsprövningen, som alltså kan begäras endast av kommunens medlemmar, utgör enligt lagmotiven en form av medborgartalan (prop. 1990/91:117 s. 132). Den får betraktas som ett utflöde av det kommunala självbestämmandet.

## Verkställande av kommunfullmäktiges beslut

Enligt huvudregeln åligger det kommunstyrelsen att verkställa kommunfullmäktiges beslut (se 6 kap. 4 och 5 §§ KL). För verkställande av beslut som överklagas genom laglighetsprövning finns en särskild regel, intagen i 10 kap. 14 a § KL. Innan innehållet i den bestämmelsen redovisas bör något sägas om dess bakgrund.

För att laglighetsprövningen ska vara meningsfull krävs att domarna i sådana mål efterlevs. Sedan mycket lång tid tillbaka gäller därvid att ett kommunalt organ inte bör kunna genomföra beslut på ett oåterkalleligt sätt så länge det finns en möjlighet att överklaga. Frågan behandlades redan i ett betänkande från år 1952, där en kommunallagskommitté skrev (SOU 1952:14 s. 338):

För att [...] icke syftet med besvärreglerna [de dåvarande bestämmelserna om s.k. kommunalbesvär] skall tillspillo givas måste det verkställande organet städse överväga, om verkställighet av ej lagkraftvunnet beslut äventyrar möjligheten för eventuell klagande att vinna rättelse.[— —] Finner organet risk föreligga för att besvär skulle leda till beslutets undanröjande, bör det låta anstå med verkställigheten, till dess besvärstiden utlöpt, respektive till dess beslutet fastställts genom lagkraftägande utslag, såvida ej effektivitetskrav påkallar annat.

JO påminde i ett beslut år 1961 om dessa uttalanden, som lagstiftaren instämt i (se JO 1961 s. 431). I det ärende som saken gällde uttalade JO:

Kommunalnämnden har i sin förklaring gjort gällande, att man ej känt till eller haft anledning räkna med att besvär skulle komma att anföras över fullmäktiges ifrågakomna beslut. Denna invändning saknar enligt min mening avgörande betydelse för verkställighetsfrågans bedömning. Det avgörande för denna bedömning är huruvida det fanns anledning räkna med att beslutet komme att undanröjas i händelse av besvär.

JO:s slutsats blev att det måste ha stått klart för det verkställande organet att beslutet troligen skulle komma att upphävas om någon besvärade sig. Han noterade också att om det dessförinnan verkställdes, skulle beslutet inte kunna återgå. Av de skälen och ”då några effektivitetssynpunkter icke åberopats och uppenbarligen ej heller kunna göras gällande” fann JO att det verkställande organet gjort fel som verkställt beslutet innan det vunnit laga kraft.

I tre beslut, som redovisas i JO 1966 s. 307, kritiserade JO kommunala nämnder bl.a. för att de hade verkställt beslut som kunde överklagas. JO upprepade att det verkställande organet ska bedöma dels risken för att besvär över fullmäktiges beslut kan leda till beslutets undanröjande, dels om verkställighet i så fall skulle äventyra möjligheten att rätta beslutet. Sedan han funnit att nämnderna inte levt upp till dessa krav tog JO ställning till om de befunnit sig i sådana ”tvångslägen” att deras handlande ändå varit lagligt. I inget av fallen godtogs de skäl de respektive nämnderna anfört. I ett av dem, som gällde ett beslut om att påbörja vissa byggnadsarbeten, uttalade JO:

Det fanns [...] mycket starka skäl som talade för att beslutet skulle komma att undanröjas vid besvär. Enär det ur allmän synpunkt är av stor vikt att kommun icke vidtager verkställighetsåtgärder, som grundas på beslut vilkas laglighet kan ifrågasättas, måste i förevarande situation nämnden kunna åberopadirekt tvingande

skäl att då påbörja byggnadsarbetena för att verkställigheten skulle kunna anses vara tillåten enligt i förarbetena till kommunallagen angivna riktlinjer. Sådana tvingande ekonomiska skäl torde icke kunna anses föreligga med mindre verkställigheten måste ske för att skydda kommunen mot avsevärt ekonomiskt avbräck.

Av JO:s beslut framgår även att kommunen inte bara ska ta hänsyn till de olägenheter som en utebliven verkställighet kan medföra utan även till de skador som den kan dra på sig om beslutet upphävs och måste rättas. Konsekvenserna av att inte verkställa ska med andra ord vägas mot de skadeverkningar som kan uppkomma om beslutet verkställs men sedan måste rivas upp.

Frågor kring kommunala besluts verkställbarhet diskuterades i förarbetena till såväl 1977 års kommunallag som nuvarande kommunallag (se SOU 1971:84 s. 133 ff. och prop. 1975/76:187 s. 552 ff. respektive SOU 1990:24 s. 160 f. och prop. 1990/91:117 s. 136 f.).

Sedan ”kommunalt domstolstrots” kommit att bli alltmer omdebatterat föreslog en utredning år 2000 att de förutsättningar som i rättspraxis ansågs gälla för när omedelbar verkställighet av kommunala beslut får ske skulle lagfästas (se Ds 2000:53). Det ledde till den nuvarande bestämmelsen i 10 kap. 14 a § KL. Den lyder:

Ett beslut som kan överklagas enligt bestämmelserna i detta kapitel får verkställas innan det har vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det.

I författningskommentaren uttalade lagstiftaren (prop. 2001/02:122 s. 28 f.):

Den föreslagna regleringen innebär att omedelbar verkställighet i princip får ske men att beslut om sådan verkställighet bör föregås av en individuell bedömning av skälen för och emot. Det kan ha stor ekonomisk eller rättslig betydelse för kommunen eller landstinget att beslutet verkställs skyndsamt. Effektivitetshänsyn väger tungt vid bedömningen. Å andra sidan kan en förtidig verkställighet få till följd att kommun- eller landstingsmedlemmarnas rätt att få lagligheten i ett beslut prövad blir illusorisk. Verksälligheten kan ju innebära att en rättelse av beslutet blir faktiskt eller juridiskt omöjlig, t.ex. när en byggnad rivs eller egendom säljs. Kommunen eller landstinget har naturligtvis en viss handlingsfrihet också när ett beslut överklagats. Vid s.k. okynnesbesvär och när beslutet utan tvekan är lagenligt bör det kunna verkställas trots överklagandet.

Om det finns en realistisk möjlighet att det överklagade beslutet kan komma att upphävas bör omedelbar verkställighet i regel inte ske. Särskild försiktighet är påkallad om avgörandet medför allvarliga ingrepp i den enskildes rättssfär.

### Verkställighetsförbud (inhibition)

Om ett beslut har överklagats kan förvaltningsdomstol med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) meddela verkställighetsförbud (inhibition).

De närmare förutsättningarna för att meddela inhibition har berörts av Regeringsrätten, som i rättsfallet RÅ 1986 ref. 7 uttalat följande.

Syftet med föreskriften är att domstolen skall ha möjlighet att förhindra en verkställighet i fall då det är av stor betydelse för klaganden att ett överklagat beslut inte länder till efterrättelse, innan saken slutligt prövats av domstolen. Detta kan gälla t.ex. när det skulle vara svårt eller omöjligt att låta en verkställighet av det överklagade beslutet återgå om beslutet upphävs.

En bedömning av om inhibition bör meddelas i ett mål om kommunalbesvär måste grundas på ett preliminärt ståndpunktstagande till frågan huruvida det överklagade

kommunala beslutet är olagligt eller ej enligt de av klaganden åberopade omständigheterna. Inhibition bör komma ifråga endast om starka skäl talar för att beslutet är olagligt och förbudet är ägnat att förhindra att ett allmänt eller enskilt intresse åsamkas beaktansvärd skada.

#### Rättelse av verkställda beslut

Enligt 10 kap. 15 § KL gäller att om ett beslut har upphävts genom ett avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts, ska det organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den utsträckning som det är möjligt. Ett beslut om rättelse ska meddelas utan oskäligt dröjsmål.

En bestämmelse av detta slag infördes först i den tidigare kommunallagen. I förarbetena anförde statsrådet (prop. 1975/76:187 s. 561 f.):

Enligt paragrafen skall verkställigheten av det upphävda beslutet bringas att återgå i den mån det är möjligt. Vid bedömningen av hur långt denna skyldighet sträcker sig kan de uttalanden av kommunalrättskommittén som jag har återgett i det föregående tjäna till ledning.

Kommunalrättskommittén – vars förslag innebar att det var kommunstyrelsen som skulle besluta om återgångsåtgärder – hade, med hänvisning till avgöranden från Regeringsrätten, uttalat följande (SOU 1971:84 s. 147).

Det bör ankomma på kommunstyrelsen att med till buds stående medel bringaverkställigheten till återgång. Verkställighet i form av rättshandlingar bör bringas att återgå på ogiltighetsgrund, i den mån kommunstyrelsen inte väljer andra utvägar, exempelvis i form av avveckling av verksamhet eller egendomsinnehav. Den omständigheten att ett återgångsförfarande är förenat med kostnader eller förluster bör i princip inte försvaga det grundläggande kravet på återgångsåtgärder. Kommunstyrelsen bör emellertid i syfte att minska eventuella förluster ha en viss frihet att välja metod och tidsplan för återgång. I princip bör dock gälla att återgång skall genomföras utan onödigt dröjsmål. Undantagsvis kan situationer tänkas förekomma där återgångsförfarande skulle medföra så omfattande ekonomiska förluster för kommunen att det skulle te sig orimligt att uppehålla ett krav på återgång. Genom att alternativa återgångsförfaranden mestadels finns att tillgå måste sådana situationer bli mycket ovanliga. Återgångsförfarande är ibland omöjligt att genomföra. Om verkställigheten exempelvis består i en utbetalning kan återkrav vara uteslutet på civilrättsliga grunder. I fall där betalningsmottagaren är återbäringskyldig kan återbäring vara utesluten på grund av bristande betalningsförmåga. När återgångsförfarandet även i ett längre tidsperspektiv framstår som omöjligt att genomföra måste kommunstyrelsen ha rätt att avskryva återgångsärendet.

Den 1 juli 2002 förtydligades bestämmelsen (SFS 2002:438). I propositionen anfördes (prop. 2001/02:122 s. 18 f.):

Vid tillkomsten av bestämmelsen torde [...] ha förutsatts att kommunens eller landstingets ställningstagande till frågan om rättelse skall komma till uttryck i ett formligt beslut. I annat fall berövas medlemmarna i kommunen eller landstinget praktisk möjlighet att överklaga ställningstagandet.

De undersökningar som gjorts angående tillämpningen av bestämmelsen om rättelse visar att kommunerna i en del fall dröjt mycket länge innan de fattat beslut om rättelse. Dessutom har det förekommit i stor utsträckning att något beslut över huvud taget inte fattats. Undersökningarna ger visserligen inte underlag för säkra slutsatser angående förekomsten av domstolstrots i nu berörda fall. De visar emellertid att bestämmelsen om rättelse inte tillämpats i enlighet med lagstiftarens intentioner.

Enligt regeringens mening finns det mot den nu angivna bakgrunden anledning att förtydliga bestämmelsen i 10 kap. 15 § kommunallagen. Av bestämmelsen bör framgå att ett formellt beslut om rättelse måste meddelas och att detta skall ske utan oskäligt dröjsmål. Detta bör enligt regeringens mening leda till en bättre tillämpning av bestämmelsen och att domstolstrots av det nu diskuterade slaget motverkas. Förslaget ger också kommuner och landsting en viss flexibilitet i beredningen av ett ärende om rättelse. Någon ytterligare precisering av inom vilken tidsperiod rättelse skall ske är enligt regeringens mening inte erforderlig. Ställningstagandet till frågan om rättelse bör dock i de flesta fall kunna ske relativt snabbt.

Syftet med den föreslagna ändringen är att ett formellt beslut i frågan om rättelse skall fattas. Civilrättslig bundenhet kan föreligga trots att ett beslut har upphävts. Detta problem får dock liksom i dag lösas från fall till fall. En kommun- eller landstingsmedlem som anser att styrelsen eller den berörda nämnden fattat ett felaktigt beslut i frågan om rättelse har möjlighet att överklaga beslutet genom laglighetsprövning.

Rättelseskyldigheten åvilar den som fattat beslutet. Om detta fattats av kommunfullmäktige är det alltså den instansen som ska vidta rättelse.

Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för den kommunala förvaltningen, med skyldighet att i förekommande fall ta initiativ i olika frågor och göra framställningar till fullmäktige (se bl.a. 6 kap. 2 och 4 §§ KL). Tillsammans med övriga nämnder har styrelsen ansvar för beredning av fullmäktigeärenden och verkställighet av fullmäktiges beslut. Mot den bakgrunden har JO tidigare kritiserat kommunstyrelser som inte gjort kommunfullmäktige uppmärksamma på att av fullmäktige fattade beslut hade upphävts och på att frågan om rättelse enligt 10 kap. 15 § KL därmed hade aktualiserats (dnr 2608-1996 och 4773-1997).

## **Allmänna utgångspunkter för bedömningen**

### **Inledning**

JO ska kontrollera att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar. Ledamöter av beslutande kommunala församlingar får dock inte granskas av JO. Vid tillsyn över kommunala myndigheter ska JO beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas. Det anses innebära att lämplighetsöverväganden som görs av kommunala organ i regel inte bör bedömas (se t.ex. JO 1986/87 s. 297).

Kommunfullmäktiges åtgärder kan således inte föranleda några uttalanden av mig. Bedömningen i [de fall som utretts] tar sikte på om [de respektive kommunstyrelsernas] handläggning överensstämmer med de regler som gäller.

### **Verkställande av beslut som kan bli föremål för laglighetsprövning**

Ett beslut som kan överklagas får enligt 10 kap. 14 a § KL verkställas innan det har vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det. De ovan redovisade uttalandena i bestämmelsens förarbeten innebär i huvudsak följande.

Verkställigheten ska föregås av en individuell bedömning av skälen för och emot. Det understryks å ena sidan att det kan ha stor betydelse att beslutet verkställs skyndsamt och att effektivitetshänsyn ska väga tungt. Å andra sidan framhålls att en för tidig verkställighet kan medföra att laglighetsprövningen blir illusorisk, eftersom det då kan bli omöjligt att rätta beslutet. I förarbetena sägs också att

omedelbar verkställighet i regel inte bör ske om det finns en realistisk möjlighet att det överklagade beslutet kan komma att upphävas.

Rättsläget kan mot denna bakgrund – och i belysning av den ovan redovisade rättsutveckling som lett fram till dagens reglering – sammanfattas och kommenteras på följande sätt.

1. Ett beslut får verkställas innan det vunnit laga kraft, men man måste dessförinnan bedöma risken för att det kan komma att upphävas vid ett eventuellt överklagande.

Den prövning som ska ske inför verkställigheten avser inte sannolikheten för att beslutet överklagas, utan dess rättsliga hållfasthet. Prövningen torde i de flesta fall inte vålla några stora bekymmer. Andra gånger kan läget vara mer komplicerat. Eftersom det är fråga om en rent juridisk bedömning torde saken i sådana fall med fördel kunna överlätas till en kommunjurist eller någon med motsvarande kompetens.

Det är svårt att ange vilken grad av sannolikhet för ett upphävande som ska krävas. Såväl lagens ordalydelse som uttalandena i dess förarbeten talar dock för att det är först när den rättsliga frågan klart framstår som öppen för olika tolkningar – och det således föreligger en beaktansvärd risk för att beslutet vid ett eventuellt överklagande kan komma att undanröjas – som verkställighetshinder kan föreligga.

2. Beslut som riskerar att upphävas och som inte kan rättas utan olägenhet bör inte verkställas, om det inte finns starka effektivitetsskäl.

Rätten till laglighetsprövning får inte bli illusorisk och kan därför inte underordnas mer allmänna intressen av att snabbt kunna genomföra politiska beslut. Det måste krävas specifika skäl av ekonomiskt eller rättsligt slag som gör att det av hänsyn till kommunens bästa inte är möjligt att avvakta med beslutets verkställande.

Vid avvägningen ska konsekvenserna av en utebliven verkställighet ställas mot de följder ett eventuellt upphävande kan medföra. Det bör i det sammanhanget observeras att en kommun i princip är skyldig att frånträda ingångna avtal och bära de skadeståndskrav detta kan föranleda, om det beslut som avtalet grundas på upphävs efter en laglighetsprövning (jfr de ovan citerade uttalandena från kommunalrättskommittén som enligt propositionen skulle tjäna som vägledning).

#### Rättelse enligt 10 kap. 15 § kommunallagen

Kommunstyrelsen har som ovan framgått ett övergripande ansvar för den kommunala förvaltningen.

När ett verkställt beslut som fattats av kommunfullmäktige upphävts genom laglighetsprövning åligger det kommunstyrelsen att bereda och hos fullmäktige väcka frågan om rättelse. Denna styrelsens skyldighet fritar inte fullmäktige från dess ansvar, men den fyller den i sammanhanget från rättssäkerhetssynpunkt väsentliga funktionen att säkerställa att saken anhängiggörs i kommunfullmäktige,

som därigenom inte kan undandra sig att fatta beslut i ärendet, ett beslut som i sin tur kan göras till föremål för laglighetsprövning.

### **Kritik mot Kommunstyrelsen i Täby kommun, som verkställt beslut om "avknoppning" av en kommunal gymnasieskola utan att närmare överväga om det förelåg skäl att invänta att de vann laga kraft**

**Beslutet i korthet:** Kommunstyrelsen i Täby kommun anmäldes för att den verkställt beslut av kommunfullmäktige innan besluten vunnit laga kraft och för att den underlåtit att rätta besluten sedan de upphävts av domstol efter laglighetsprövning. Kommunstyrelsen kritiserades för att inte ha prövat om det funnits en beaktansvärd risk för att besluten skulle kunna komma att upphävas om de överklagades. Det är dock inte klarlagt att det vid tidpunkten för verkställigheten måste anses ha funnits en sådan risk, även om åtskilligt talar för det. Kommunstyrelsens handläggning av frågan om rättelse har inte föranlett kritik.

### **Bakgrund och utredning**

Under 2006 ansökte rektorn och en lärare vid den kommunala gymnasieskolan Tibble gymnasium om tillstånd att genom sitt bolag bedriva gymnasieskola i Täby kommun. Ansökan beviljades av Skolverket den 15 mars 2007. De hade vidare till kommunen anmält sitt intresse av att genom sitt bolag få överta verksamheten vid Tibble gymnasium. Frågan om att på detta sätt förändra formerna för driften av skolan var kontroversiell såväl politiskt som bland elever och personal, och protesterna mot "avknoppningen" rönt stor uppmärksamhet i media.

Vid ett extrainsatt fullmäktigesammanträde den 10 maj 2007 beslutade Kommunfullmäktige i Täby kommun att avveckla den kommunala verksamheten vid Tibble gymnasium samt att godkänna att ett ramavtal träffades mellan kommunen och Tibble Fristående Gymnasium (bolaget) innefattande bl.a. hyresavtal och verksamhetsavtal. Fullmäktige beslutade även att sälja inventarier och utrustning i Tibble gymnasium till bolaget för 9,2 miljoner kronor.

Den 11 maj 2007, dagen efter fullmäktiges beslut, verkställdes dessa genom att ett antal avtal mellan Täby kommun och bolaget undertecknades av en tjänsteman vid kommunstyrelsen. Bolaget påbörjade sedermera sin skolverksamhet höstterminen 2007.

Kommunfullmäktiges beslut överklagades av flera kommunmedlemmar till Länsrätten i Stockholms län, med yrkande om att det skulle upphävas.

Det framställdes också ett yrkande om att domstolen skulle förordna att beslutet tills vidare inte skulle gälla, s.k. inhibition. Länsrätten avslog den 12 juni 2007 yrkandet om inhibition. Beslutet överklagades, men Kammarrätten i Stockholm meddelade inte prövningstillstånd.

Den 20 december 2007 avslog Länsrätten i Stockholms län överklagandena (mål nr 10633-07). Domen överklagades till Kammarrätten i Stockholm, som den 9 april

2009, dvs. knappt två år efter det att beslutet fattats och verkställt, upphävde länsrättens dom och kommunfullmäktiges beslut (mål nr 584-08). Kammarrätten konstaterade att det varit fråga om en verksamhetsövergång och att det totala värdet på verksamheten översteg värdet på inventarier och utrustning. Genom att bara ta betalt för inventarier och utrustning bedömdes kommunen ha lämnat ett individuellt riktat stöd till bolaget, vilket stred mot 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen (1991:900), KL. Fullmäktiges beslut om verksamhetsavtal bedömdes också strida mot 9 kap. 8 a § skollagen (1985:1100), då bolaget enligt detta avtal skulle erhålla lägre ersättning än vad som föreskrivs i Skolverkets riksprislista. Domen vann laga kraft.

Med anledning av kammarrättens dom meddelade bolaget den 27 april 2009, efter en förfrågan från Täbys kommunjurist, att man inte gick med på att låta ingångna avtal gå tillbaka eller att omförhandla dessa.

Den 18 maj 2009 beslutade kommunstyrelsen efter utredning att föreslå fullmäktige att inte vidta några åtgärder syftande till rättelse av verkställigheten av de upphävda besluten. Fullmäktige beslutade den 25 maj 2009 att återremittera ärendet till kommunstyrelsen. Beslutet fattades med stöd av minoritetsskyddsbestämmelserna i 5 kap. 36 § KL. Efter viss kompletterande utredning föreslog kommunstyrelsen återigen att fullmäktige skulle besluta att inte vidta några rättelseåtgärder. Kommunfullmäktige beslutade den 15 juni 2009 i enlighet härmed att inte vidta någon åtgärd syftande till rättelse av verkställigheten av de upphävda besluten eftersom det inte bedömdes finnas någon rimlig möjlighet att åstadkomma detta. Beslutet överklagades och handläggs vid Förvaltningsrätten i Stockholm (mål nr 12758-10).

Under sommaren och hösten 2009 fördes fortsatta diskussioner mellan kommunen och bolaget, varvid kommunen lät utföra vissa uppskattningar av värdet på det som överlåtits. Vid ett sammanträde den 23–24 november 2009 beslutade fullmäktige att godkänna en överenskommelse som under senhösten hade träffats mellan kommunen och bolaget, med innebörd att bolaget skulle betala ytterligare 6,6 miljoner kronor till kommunen avseende goodwillvärde.

Kommunstyrelsen i Täby kommun anmodades att yttra sig. Beträffande övervägandena angående verkställigheten anförde kommunstyrelsen följande.

Eftersom önskemålet var att den ”avknoppade” skolan skulle kunna börja sin verksamhet till höstterminen 2007 erfordrades ett beslut om nedläggning av den kommunala skolan samt försäljning av inventarierna under vårterminen 2007. Till följd av att Skolverkets godkännande kom först i mars 2007, medförde detta viss brådska med avslutandet av ärendet. Effektivitetshänsyn kom att väga tungt vid denna bedömning, eftersom det var av vikt att det vid elevernas skolval inför höstterminen stod klart i vilken form skolan skulle bedrivas i fortsättningen. I annat fall skulle osäkerheten om den framtida skolformen på Tibblegymnasiet försvårat elevernas val och avskräckt de elever som från början haft en bestämd uppfattning om de ville eller inte ville gå i en fristående gymnasieskola från att välja Tibble gymnasium. [– – –]

Av vikt vid ställningstagandet rörande verkställigheten var dock framförallt att man från kommunens sida vid den tidpunkten var fullständigt övertygad om att



fullmäktiges beslut var fullt lagligt. Ärendet var utan tvivel starkt politiskt kontroversiellt och föranledde en bitvis hätsk debatt som även gav eko i riksmidier. Debatten handlade vid den tidpunkten dock framför allt om frågan om beslutets lämplighet, och inte om dess laglighet. Täby kommun genomförde avknoppningen på motsvarande sätt som man tidigare förfarit vid andra, politiskt mindre omstridda, avknoppningar och på samma sätt som skett i en rad andra kommuner i landet. Som tidigare angetts följde också länsrättens dom i december 2007 kommunens linje, vilket i vart fall ger stöd för uppfattningen att kommunens inställning inte var orimlig.

Det bör hållas i minnet att den rättsliga debatten om lagligheten av avknoppningar tagit fart först efter det att avknoppningen av Tibble gymnasium skedde. Detta understryks av det förhållandet att regeringen i beslut den 21 februari 2008 uppdrog åt Statskontoret att göra en analys av vilka principer som skall ligga till grund för prissättningen när en kommun överlåter verksamheten till sin personal och därvid anförde ”Regeringen vill stimulera en större mångfald av utövare inom den offentligt finansierade välfärden. Det är regeringens uppfattning att med fler utförare ökar möjligheten till utveckling och högre kvalitet i verksamheten. Ett sätt att uppnå sådan mångfald är att anställda inom en offentligt driven verksamhet får ta över och driva den på egen hand. För att avknoppningar skall fungera är det viktigt att det finns tydliga regler för hur överlåtelser av verksamheter skall gå till.” (ärende Fi2008/1516). Regeringen uttalar sig vid den tidpunkten således i positiva ordalag om avknoppning. Mot den bakgrunden är det intressant att notera att den särskilda utredare Statskontoret utsett i sin rapport, som kom den 29 april 2008, uttalade att det inte är rättsligt möjligt med riktade erbjudanden till anställda om övertagande av kommunal verksamhet. Dessförinnan hade Sveriges Kommuner och Landsting genomfört en grundlig utredning av frågan och i en rapport, som kom den 28 januari 2008, uttalat att skolor enligt vissa förutsättningar kan avknoppas. För närvarande pågår flera rättsliga förfaranden angående avknoppade verksamheter och lagligheten av besluten därom, så frågan om avknoppningars laglighet över huvud taget samt om de former under vilka de eventuellt kan genomföras kan inte sägas vara rättsligt klarlagd. Av detta skäl genomförs idag inga avknoppningar i kommunen.

Mot bakgrund av det juridiska material som föreligger i dagsläget, kan man naturligtvis anta att sannolikheten är stor för att kommunen i dag skulle ha avvaktat med verkställigheten av ett fullmäktigebeslut om avknoppning även verksamhet tills beslutet vunnit laga kraft. Som anförts i det föregående fanns dock detta omfattande juridiska material angående avknoppningar inte i maj 2007, och man hade ingen anledning till annat antagande än att frågan om Tibble gymnasium inte skilde sig från andra avknoppningar som genomförts dessförinnan.

Beträffande den situation som uppstod då kammarrätten upphävt kommunfullmäktiges beslut anförde kommunstyrelsen följande.

Eftersom fullmäktiges beslut hade verkställts, aktualiserades i den situationen frågan om rättelse enligt 10 kap. 15 § kommunallagen. Det konstaterades att de redan ingångna avtalen mellan kommunen och TFG var civilrättsligt giltiga och inte kunde hävas med kammarrättens dom som grund. Det bedömdes inte juridiskt möjligt att framvinga en återgång av prestationerna eller en ändring av avtalen innan avtalstidens utgång. Kommunfullmäktiges beslut om rättelse fattades den 15 juni 2009 (§ 69) i enlighet härmed; det beslutades även att hyres- och verksamhetsavtalen med TFG skulle sägas upp till avtalstidens utgång för att sedan i möjligaste mån kunna anpassas efter kammarrättens dom. De överväganden som gjordes framgår av bifogade två tjänsteutlåtanden [bilagorna här uteslutna] inför fullmäktiges beslut. Beslutet har överklagats.

Kommunen konstaterar att kammarrätten i sin dom underkänt kommunens agerande i två hänseenden; dels att kommunen inte vidtagit någon utredning rörande frågan om verksamheten haft något goodwillvärde, dels att kommunens avtal med TFG om skolpengens storlek står i strid med skollagen. För att om möjligt kunna åstadkomma ett avtalsläge som bättre överensstämde med kammarrättens dom

fördes under sommaren och hösten 2009 diskussioner med TFG och kommunen lät utföra två oberoende värderingar av goodwillvärdet på Tibble gymnasium vid avknoppningstidpunkten. Sedan värderingen slutförts kunde parterna under senhösten 2009 träffa en överenskommelse av innebörd att TFG betalar ytterligare 6,6 miljoner till kommunen i ersättning för goodwill. I beslut den 14 december 2009 beslöt fullmäktige att, med upphävande av sitt beslut av den 10 maj samma år, godkänna denna överenskommelse. Överenskommelsens innehåll och skälen för densamma framgår av bifogade tjänsteutlåtande [bilagan här utesluten].

Mot kommunstyrelsens beslut att anta yttrandet till JO fanns två reservationer, av AA och BB respektive CC. De förra anförde bl.a. att det år 2007 var uppenbart för alla att Tibble gymnasium hade ett betydande marknadsvärde. Kunskapsskolans dåvarande VD hade i media uppskattat skolans värde till mellan 40 och 50 miljoner kronor och en företagare hade i februari 2007 meddelat kommunstyrelsens ordförande sitt intresse av att köpa Tibble gymnasium för ett betydande belopp, 20 miljoner kronor nämndes inledningsvis. I reservationen uppgavs vidare att det i en granskning genomförd av Öhrlings Price Waterhouse Coopers anges att ”Det är vidare osannolikt att kommunstyrelsen inte haft kännedom om den marknad som uppstått för fristående skolor. Kännedom om detta borde ha påverkat ärendets beredning. Om kommunstyrelsen saknat kännedom om detta har styrelsen brustit i omvärldsbevakning.”

Rättslig reglering och allmänna utgångspunkter för bedömningen har redovisats i referatets inledning, se ovan.

## **Bedömning**

### **Verkställighetsfrågan**

Besluten verkställdes påfallande snabbt. Handlingarna bär inga spår av att det gjordes någon prövning av det slag som lagen förutsätter. Det finns därför skäl att erinra kommunstyrelsen om att laglighetsprövningen är en viktig del av kommunmedlemmarnas demokratiska kontroll över att kommunens organ följer gällande regler. Kommunstyrelsen har såvitt framkommit tagit för lätt på sin uppgift i detta hänseende. Omständigheterna motiverade en rättslig analys, och det kan numera konstateras att det skulle ha varit av värde om man hade stannat upp och utfört en prövning i enlighet med den bestämmelse man faktiskt tillämpade. Kommunstyrelsen måste kritiserats för att så inte skedde.

Kommunstyrelsen har i sitt yttrande till JO framfört att man var fullständigt övertygad om att fullmäktiges beslut var lagliga. Av utredningen framgår dock att frågan om den överlåtna verksamhetens värde var i hög grad aktuell redan vid tiden för beslutets verkställande. Åtskilligt talar för att det vid den tidpunkten förelåg en beaktansvärd risk för att besluten skulle upphävas efter överklagande och att det var den slutsats kommunstyrelsen borde ha kommit till, om den ägnat saken vederbörlig uppmärksamhet.

Det är dock vanskligt att bedöma detta, så här långt i efterhand. Kommunstyrelsen har i sitt yttrande till JO hävdats att debatten om ”lagligheten av avknoppningar” tagit fart först senare. Viss betydelse måste också tillmätas det faktum att länsrätten inte beslutade om inhibition, liksom att det var först i kammarrätten, långt senare och efter grundlig prövning, som besluten upphävdes. Jag anser mot den bakgrunden inte att det finns tillräckligt underlag för att slå fast att kommunstyrelsen, om den prövat saken på ett korrekt sätt, hade måst komma till

slutsatsen att det fanns en beaktansvärd risk för att besluten inte skulle stå sig vid överklagande.

### Frågan om rättelse

Av handlingarna framgår att kommunstyrelsen efter kammarrättens dom omgående beredde ärendet och i fullmäktige väckte frågan om rättelse. Kammarrättens dom meddelades den 9 april 2009, varefter ärendet togs upp i fullmäktige den 25 maj samma år. Som underlag förelåg en utförlig beskrivning av bl.a. de rättsliga förutsättningarna för fullmäktiges vidare handläggning. Denna handläggning, liksom fullmäktiges beslut, faller som framgått utanför JO:s tillsyn.

Såvitt angår kommunstyrelsen har denna alltså sett till att ärendet omgående underställdes kommunfullmäktiges prövning och att styrelsen härvid presenterade ett erforderligt beslutsunderlag. Någon grund för kritik mot hur kommunstyrelsen handlagt saken föreligger inte.

### Avslutning

Kommunstyrelsen i Täby kritiseras för att ha genomfört besluten om verksamhetsövergången vid Tibble gymnasium utan att först ha prövat om det funnits verkställighetshinder enligt 10 kap. 14 a § kommunallagen. Kommunstyrelsens uppfattning att besluten framstod som lagliga när de fattades kan ifrågasättas, men inte tillbakavisas som grundlös.

En konsekvens av den bedömningen är att det inte är nödvändigt att ta ställning till de effektivitetsskäl kommunstyrelsen åberopat till stöd för sin handläggning. Jag vill dock ta tillfället i akt och tillägga att det kommunstyrelsen anfört i den delen enligt min mening inte kan betraktas som tillräckligt för genomförande av verkställighetsåtgärder som inte kan återgå. Någon tvångssituation var det inte fråga om; det har inte framkommit något som visar att ett snabbt verkställande hade stor rättslig eller ekonomisk betydelse för kommunen. Om verkställigheten skulle behöva rättas fanns däremot en tydlig risk för att kommunen skulle hamna i svårigheter och ådra sig skadeståndskrav. Att de styrande i en kommun önskar genomdriva från deras synpunkt angelägna samhällsförändringar på ett snabbt och smidigt sätt utgör enligt min mening inte skäl som kan sättas framför kommunmedlemmarnas rätt till en meningsfull laglighetsprövning.