

## Kritik mot Nämnden för idrott och friluftsliv i Västerås stad och en avdelningschef där för avsaknad av dokumentation av två avtal

---

**Beslutet i korthet:** I anmälningar till JO har det förts fram kritik mot hur Västerås stad hanterat en överlåtelse av driften av en gästhamn till ett privat bolag och en upplåtelse av ett område för en wakeboardverksamhet till en ideell förening.

JO:s utredning visar att en avdelningschef vid kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen den 28 april 2014 träffade en muntlig överenskommelse med bolaget om driften av gästhamnen för perioden 15 mars 2014 – 31 december 2015. Först den 8 december 2014 undertecknades ett skriftligt avtal av parterna. Utredningen visar vidare att upplåtelsen av området för wakeboardverksamheten under 2014 grundades på en muntlig överenskommelse mellan avdelningschefen och föreningen.

JO uttalar att det finns flera uppenbara skäl att i en god förvaltning dokumentera affärsuppgörelser av det slag som nu är aktuella. Ett skriftligt avtal är det främsta beviset på att en uppgörelse faktiskt kommit till stånd, vilka villkor parterna kommit överens om och vilka förpliktelser de förbundit sig till. Den bristande dokumentationen har också lett till omotiverade begränsningar i insynen i och kontrollen av den kommunala verksamheten. Såväl avdelningschefen som Nämnden för idrott och friluftsliv i Västerås stad kritiserats.

### Anmälan

I anmälningar till JO den 24 november 2014 och den 3 december 2014 förde AA fram klagomål mot avdelningschefen BB vid kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen i Västerås stad. AA var bl.a. kritisk till hur BB hanterat ett ärende om driften av en gästhamn i Västerås och ett ärende om upplåtelse av mark för en wakeboardverksamhet. AA uppfattade det som att BB satt i system att ingå muntliga avtal för att förhindra insyn och anförde bl.a. följande.

Den 14 november 2014 begärde han att få ta del av avtalet mellan Västerås stad och den aktör som drev stadens gästhamn. Han fick besked från BB om att det endast fanns ett muntligt avtal men att ett skriftligt avtal skulle träffas samma månad. AA begärde då att få ta del av den dokumentation som fanns av innehållet i det muntliga avtalet, men fick inte något svar.

Den 1 december 2014 begärde han att få ta del av avtalet mellan Västerås stad och det aktiebolag staden upplåtit mark till för wakeboardverksamhet. Via mejl fick han följande besked från BB:

Du har till Västerås stad frågat efter ett avtal mellan staden och [aktiebolag V]. Det finns inget. Det är en förening [...] som startade i juni 2014 och driver verksamheten med wakeboard. Till 2015 kommer ett avtal skrivas med [föreningen]. För 2014, vilket är deras första år, har de på prov fått löfte att använda viken utan särskilt avtal. Eftersom det blivit succé så kommer verksamheten att fortsätta även 2015.

## Utredning

Nämnden för idrott och friluftsliv i Västerås stad yttrade sig över anmälan och anförde i huvudsak följande.

### Gästhamnsanläggningen

[I] november 2014 begärde AA att få del av avtal rörande driften av gästhamnsanläggningen. AA upplystes om att det inte fanns något skriftligt avtal. AA har till BB påpekat det felaktiga i att skriftligt avtal saknades, men det har inte kommit till BB:s kännedom att AA ställt följdfrågor angående innehållet i avtalet om gästhamnsanläggningen.

---

Fr.o.m. år 2014 har [kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen] valt att, i stället för att låta driften av gästhamnsanläggningen ingå som en del i upphandlingen av driften av Västerås fritidsbåtshamnar, avtala om tjänstekoncession avseende enbart driften av gästhamnsanläggningen. [---]

[Förvaltningen] gjorde bedömningen, i samråd med kommunens upphandlingsjurist, att förutsättningar för ett koncessionsavtal förelåg avseende driften av gästhamnsanläggningen. [Nämnden] informerades om att ett koncessionsavtal skulle tecknas för driften av gästhamnsanläggningen i samband med att förfrågningsunderlag för upphandling av driften av Västerås fritidsbåtshamnar presenterades för nämnden. [---]

BB överenskom med [aktiebolag S] om ett koncessionsavtal för åren 2014 och 2015, avseende driften av gästhamnsanläggningen. En muntlig överenskommelse om avtalet träffades den 28 april 2014, enligt ett skrivet förslag. Avtalet kom inte att undertecknas av parterna förrän i december 2014, dvs. efter att förfrågan om utlämnande av allmän handling inkommit från AA.

### Wakeboardverksamheten

Den 3 december 2014 begärde AA att få del av avtal mellan Västerås kommun och [aktiebolag V], rörande den wakeboardverksamhet som bedrivits vid Lögarängsparken i Västerås.

Det finns inget avtal om wakeboardverksamheten med [aktiebolag V]. Den ideella föreningen [...], fick sommaren 2014 på prov, efter överenskommelse med BB, använda en del av Lögarängshamnen för att sätta upp utrustning i vattnet för wakeboardåkning. Det är känt att föreningen hyr utrustningen av [aktiebolag V]. Det är också känt att samma person, som är eldsjäl i [föreningen], äger [aktiebolag V]. Vidare är känt att [föreningen] har sökt och fått bidrag från Västmanlands Idrottsförbund med 168 000 kr för utrustning.

Den yta som uppläts till föreningen är en hamnbassäng som är en del av båthamnen som inte längre används för båtplatser. Ingen byggnad omfattades, utan upplåtelsen omfattade ett vattenområde samt befintliga bryggor. BB bedömde verksamheten som en försöksverksamhet sommaren 2014, då det var tveksamt om platsen var lämplig för wakeboardverksamhet, eftersom hamnbassängen har en begränsad fri höjd i inloppet på grund av en gångbro samt att inloppet utgörs av en ganska smal kanal. BB var även

tveksam till vattenkvaliteten i bassängen, eftersom det är ett ganska stillastående vatten, och tyckte därför inte att det fanns någon anledning att göra någon skriftlig upplåtelse. [Nämnden] hölls informerad om verksamheten och såg positivt på initiativet. Kontroll gjordes även med byggnadsnämndens förvaltning, som bedömde att anläggningen inte krävde bygglov.

Försöket visade sig mycket lyckat och platsen fungerade bra för verksamheten. Föreningen kommer därför att bedriva verksamheten även sommaren 2015. Upplåtelsen av platsen till föreningen kommer att formaliseras.

Sammantaget vill [nämnden] särskilt anföra följande.

[...] BB [är] avdelningschef på [kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen], med ansvar för driften av fritidsbåtshamnar, inklusive anläggningarna där, samt båtplatser m.m. Inom ramen för verksamheten görs många tusen uthyrningar av idrottsanläggningar och andra lokaler som faller inom nämndens ansvarsområde, båtplatser m.m. utan beslut av nämnden eller delegationsbeslut, mot bakgrund av att kommunfullmäktige i reglementet tydligt pekat ut att detta är nämndens ansvarsområde [...]. Nämnden omsätter årligen ca 25 miljoner kronor på dessa uthyrningar. Ärenden som lyfts till nämnden är uthyrningar som avser upplåtelse över flera år till företag och föreningar och där hyresbeloppet därför blir högt. Totalt har nämnden hyresintäkter på ca 30 miljoner kronor. Nämnden anser att de åtgärder som vidtagits avseende gästhamnsanläggningen och wakeboardanläggningen utgör verkställighet och inte beslut.

Något skriftligt underlag, utöver det koncessionsavtal som tecknats med [aktiebolag S] i december 2014, avseende driften av gästhamnsanläggningen eller upplåtelse av hamnbassängen för wakeboardverksamhet, finns inte.

AA har fått svar på sina förfrågningar om att få ta del av avtal rörande driften av gästhamnsanläggningen, vilket BB uppfattat var det som AA efterfrågade. Några följdfrågor med anledning av de besked som AA fått i den frågan [...] känner BB inte till.

Nämnden gav in reglementet för nämnden beslutat av Kommunfullmäktige i Västerås stad den 20 oktober 2014, delegationsordningen för nämnden, två sammanträdesprotokoll, ett utkast till koncessionsavtal daterat den 10 april 2014 och ett koncessionsavtal daterat den 5 december 2014, en sammanställning över uthyrningar som gjordes under 2014, samt ett utdrag från stadens ärendehanteringssystem över de avtal som registrerats under 2014.

Nämnden lämnade även kompletterande upplysningar om förvaltningens digitala bokningssystem och stadens centrala ärende- och dokumenthanteringssystem.

AA kommenterade nämndens yttrande och framhöll bl.a. att det är av yttersta vikt att kommunala beslutsprocesser är transparenta för att förhindra att otillbörliga hänsyn tas. Han uppgav vidare att de aktuella ärendena inte var de enda exemplen på att Västerås stad ingått avtal utan att dokumentera det.

## **Bedömning**

### **Inledande anmärkningar**

Nämnden för idrott och friluftsliv i Västerås stad har motiverat BB:s behörighet och hantering av avtalet om driften av gästhamnen respektive upplåtelsen av ett område för wakeboardverksamheten med att åtgärderna var av verkställande art och inte beslut i kommunalrättslig mening.

Kännetecknande för rent verkställande åtgärder är att det som utgångspunkt inte får finnas utrymme för självständiga bedömningar. Ett klassiskt exempel på en rent verkställande åtgärd är avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa. Finns det klara målsättningar för verksamheten bör, enligt förarbetena till kommunallagen, också andra vardagliga åtgärder inom förvaltningen kunna hänföras till ren verkställighet, även om de innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande och inte bara är rent mekaniskt verkställande av beslut. (Se prop. 1990/91:117 s. 204.)

Såväl avtalet om driften av gästhamnen som upplåtelsen av området för wakeboardverksamheten har, såvitt framgår av nämndens yttrande, krävt noggranna överväganden från bl.a. BB:s sida. Sådana klara målsättningar för verksamheten som skulle kunna medföra att åtgärderna ändå är att anse som rent verkställande har inte redovisats av nämnden.

Utifrån det underlag som nämnden redovisat kan jag alltså inte se att de åtgärder BB vidtog när det gäller avtalet om driften av gästhamnen respektive upplåtelsen av området för wakeboardverksamheten utgör verkställighet.

Det skulle kunna ligga nära till hands att dra slutsatsen att BB som avdelningschef ändå hade delegation från nämnden att ingå avtalen. Nämnden har dock inte anfört att det skulle vara fallet. Jag har därför inte utrett förutsättningarna för nämnden att delegera beslut av det slag som nu är aktuella och inte heller BB:s behörighet på den grunden. Jag kan dock konstatera att även om BB skulle anses ha ingått avtalen med stöd av delegation har de inte formaliserats och anmälts till nämnden i den ordning som gäller för delegationsbeslut enligt kommunallagen (se 6 kap. 35 § kommunallagen och JO 2004/05 s. 353, dnr 3965-2003).

#### Dokumentation av avtalen

Av utredningen i ärendet framgår att BB den 28 april 2014 träffade en muntlig överenskommelse med ett bolag om driften av gästhamnen för perioden 15 mars 2014–31 december 2015. Först den 8 december 2014 undertecknades ett skriftligt avtal av parterna. Nämnden har angett att den enda dokumentation som finns om denna affärsuppgörelse, förutom det påskrivna avtalet, är ett utkast som låg till grund för den muntliga överenskommelsen. Nämnden hänvisar även till ett sammanträdesprotokoll i vilket framgår att nämnden informerats om en upphandling av skötsel av bl.a. friluftsanläggningar och båthamnar. Jag noterar dock att protokollet är från den 18 juni 2013, dvs. drygt nio månader före den muntliga överenskommelsen om koncessionsavtalet. Det går inte heller att utläsa av protokollet att någon information om avtalet om gästhamnen gavs vid det tillfället.

I fråga om upplåtelsen av området för wakeboardverksamheten finns över huvud taget ingen dokumentation, förutom en anteckning i ett sammanträdesprotokoll från den 17 juni 2014 om att nämnden informerats om bygget av bl.a. en wakeboardbana vid vattnet vid Lögarängsvägen.

Det finns flera uppenbara skäl att i en god förvaltning dokumentera affärsuppgörelser av det slag som nu är aktuella. Ett skriftligt avtal är det främsta beviset på att en uppgörelse faktiskt kommit till stånd, vilka villkor parterna kommit överens om och vilka förpliktelser de förbundit sig till. Att ingångna avtal dokumenteras är också en förutsättning för insyn i och kontroll av verksamheten för den egna förvaltningsledningen och från utomstående tillsynsmyndigheter. Även allmänhetens möjlighet till insyn i myndighetens verksamhet kräver dokumentation. (Jfr JO:s beslut den 24 september 2004, dnr 2319-2003.)

Det huvudsakliga skälet till att AA anmält BB:s hantering av avtalen är, såvitt jag förstår av hans anmälningar, en misstanke om att otillbörliga hänsyn tagits när avtalen ingicks. Misstanken har getts näring av frånvaron av dokumentation. Utredningen ger inte något stöd för att ovidkommande hänsyn har tagits. Avsaknaden av dokumentation innebär dock att det är svårare att frigöra sig från misstankarna om att sådana hänsyn tagits.

Jag kan således konstatera att den bristande dokumentationen av avtalen lett till omotiverade begränsningar i insynen i och kontrollen av den kommunala verksamheten. Genom att acceptera formlösa avtal om sådana uppgörelser som nu är aktuella har kommunen och dess medlemmar också utsatts för onödiga ekonomiska risker för det fall oenighet skulle uppstå om vad som avtalats. Jag är kritisk till hur avtalen har hanterats.

Min kritik riktas såväl mot BB – som ansvarig för hanteringen – som mot Nämnden för idrott och friluftsliv i Västerås stad som har ett ansvar för att förvaltningen inom nämndens ansvarsområde skötts på ett korrekt sätt. I sitt yttrande till JO har nämnden redogjort för de formlösa avtal som BB ingått utan att, såvitt framgår, reflektera över de risker som sådana avtal för med sig. Att nämnden inte uppmärksammat detta är anmärkningsvärt.

Jag förutsätter att nämnden vidtar åtgärder med anledning av kritiken.

**Hantering av AA:s begäran om att få ta del av handlingar om det muntliga avtalet om gästhamnen**

När det gäller AA:s begäran om att få ta del av underlaget till det muntliga avtalet om gästhamnen framgår det av de handlingar som AA bifogat till sin anmälan att AA fått svar från stadens kontaktcenter att begäran vidarebefordrats till kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen. Någon närmare klarhet i vad som sedan hänt med begäran har inte utredningen gett. Jag ser inte skäl att utreda detta ytterligare men vill erinra staden om skyldigheten att ordna sin verksamhet på ett sådant sätt att förfrågningar om att få ta del av allmänna handlingar kan besvaras skyndsamt (jfr 4 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen).

Ärendet avslutas.