

2015-10-23

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Kommunenheten
103 33 Stockholm

En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24)

(Fi2015/1581)

Sammanfattning

Bolagsverket har valt att begränsa sitt yttrande till i huvudsak den delen av förslaget som rör kommunala företag. Bolagsverket har utifrån sin roll som registreringsmyndighet inga synpunkter i övrigt att framföra mot de ändringar som föreslås.

Bolagsverket önskar att rollfördelningen mellan Bolagsverket och fullmäktige avseende vissa bestämmelser i bolagsordningen förtydligas.

Vidare föreslår Bolagsverket att det i lagen införs bestämmelser om att bolagsordningen i ett kommunalt bolag ska innehålla föreskrifter om att fullmäktige ska utse styrelse och lekmannarevisorer och i vissa fall ange verksamhetens syfte i bolagsordningen. Bolagsverket föreslår även att förtydliganden görs avseende revisorer i kommunala bolag samt att bestämmelserna om delägda kommunala bolag förtydligas.

Slutligen föreslår Bolagsverket att det i lagtexten förtydligas om ett kommunalt bolag kan vara publikt och, om detta är möjligt, att det förtydligas vad som gäller för utseende av styrelseledamöter i kommunala bolag som är publika.

1. Författningsförslag

1.1 Förslag till kommunallag (2017:000)

Bolagsverket anser att vissa justeringar, tillägg och förtydliganden bör göras, främst i det föreslagna nya 10 kap.

Särskilda bestämmelser i bolagsordningen för kommunala bolag

Bolagsverket vill med anledning av att de kommunala aktiebolagens bolagsordningar regleras både av kommunallagen och aktiebolagslagen belysa de problemställningar som kan uppkomma vid Bolagsverkets granskning av bolagsordningar för kommunala bolag.

Bolagsverkets roll som registreringsmyndighet är att kontrollera att beslut som anmäls för registrering har anmälts på ett korrekt sätt och att pröva om beslutet som anmäls för registrering eller handling som bifogas anmälan har tillkommit i behörig ordning. Bolagsverkets kontroll innefattar också att beslutet eller handlingen inte strider mot bolagsordningen eller mot lag eller annan författning. I det ingår bl.a. att kontrollera att aktiebolagslagens och kommunallagens bestämmelser följs. Vid Bolagsverkets granskning prövas även om ett beslut eller en handling i något viktigare hänseende har fått en otydlig eller vilseledande formulering.

Enligt kommunallagen ska fullmäktige se till att det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ramen för verksamheten ska anges i bolagsordningen. Fullmäktige ska också se till att det i bolagsordningen anges att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller av större vikt fattas. Av prop. 2011/12:106 Offentlig upphandling från efter företag – och vissa andra frågor, s. 122, framgår att när det gäller ändamålet med verksamheten och de kommunala befogenheterna får fullmäktige bedöma innehållet av bestämmelsen från fall till fall.

10 kap. 3 § p 2 KL anger att fullmäktige ska ”se till” att bolagsordningen innehåller uppgift om det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten. Enligt 4 p samma bestämmelse ska fullmäktige också ”se till” att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten fattas som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. Det torde därmed inte vara Bolagsverkets roll att kontrollera att dessa bestämmelser finns med i bolagsordningen. Rollfördelningen mellan fullmäktige och Bolagsverket bör dock enligt vår mening tydliggöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Frågan om Bolagsverkets roll via granskning av kommunala företag aktualiseras även vad gäller utseende av styrelseledamöter och lekmannarevisorer, se nedan.

Styrelsen i kommunala bolag

Enligt aktiebolagslagen ska styrelsen utses av bolagsstämman om inte bolagsordningen föreskriver något annat. I privata bolag kan samtliga styrelseledamöter utses på annat sätt. Kommunallagen anger att fullmäktige ska utse samtliga styrelseledamöter i ett helägt kommunalt bolag.

I bl.a prop. 2011/12:106 Offentlig upphandling från eget företag – och vissa andra frågor, anges att fullmäktiges rätt att i kommunala bolag utse styrelsen måste föreskrivas i bolagsordningen. Fråga uppkommer då om en bolagsordning i ett helägt kommunalt bolag som saknar denna föreskrift strider mot kommunallagen och därmed inte kan registreras. Bolagsverket anser att vår roll inte heller i detta fall innefattar att kontrollera att bolagsordningen innehåller denna bestämmelse.

En annan fråga som uppkommer, om bolagsordningen inte innehåller en föreskrift om att fullmäktige ska utse samtliga ledamöter, är vad som gäller för hur styrelseledamöterna ska utses. Kan ett protokoll från fullmäktige om att utse ledamöter ändå läggas till grund för registrering eller ska registrering vägras? I de fall det kommunala bolaget i sin bolagsordning inte har infört en föreskrift om att fullmäktige ska utse ledamöter brukar

ändå ett protokoll från fullmäktige bifogas anmälan som utvisar val av styrelse. Lagstiftningarna är i detta fall motstridiga. För att harmonisera kommunallagen och aktiebolagslagen föreslår Bolagsverket att det i förslaget till 10 kap. 3 § p 3 KL läggs till att rätten för fullmäktige att utse samtliga styrelseledamöter ska anges i bolagsordningen.

I publika bolag ska mer än hälften av styrelseledamöterna utses av bolagsstämman. Innebär detta att ett kommunalt bolag inte kan vara publikt? Om ett kommunalt bolag är publikt kan bolaget inte enligt aktiebolagslagen ange i bolagsordningen att alla styrelseledamöter ska utses av fullmäktige. Då kommunallagen i sin tur anger att fullmäktige ska utse samtliga ledamöter i ett kommunalt bolag uppkommer frågan om vad som gäller när aktiebolagslagens och kommunallagens bestämmelser står i strid med varandra. Bolagsverket föreslår därför att det i kommunallagen anges om ett kommunalt bolag kan vara publikt samt, om detta ska vara möjligt, hur styrelsen i ett sådant bolag ska utses.

Lekmannarevisor

En lekmannarevisor ska enligt 10 kap. 8 § ABL väljas av bolagsstämman, om inte bolagsordningen innehåller bestämmelser om att lekmannarevisor ska utses på annat sätt. I 10 kap. 3 § p 5 KL föreskrivs en skyldighet för fullmäktige att utse minst en lekmannarevisor. Även här föreslår Bolagsverket att det införs en hänvisning i 10 kap. 3 § p 5 KL till 10 kap. 8 § ABL om att det ska framgå av bolagsordningen att fullmäktige ska utse lekmannarevisor.

Verksamhetens syfte

I bolagsordningen ska anges om bolagets verksamhet helt eller delvis ska ha ett annat syfte än att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna. Om bolagets verksamhet ska ha ett annat syfte ska det även anges hur bolagets vinst och behållna tillgångar vid bolagets likvidation ska användas (3 kap. 3 § ABL).

Av förslaget till 2 kap. 8 § KL framgår att kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna. Såsom Bolagsverket uppfattat det råder det inte något absolut vinstförbud för kommunala bolag. Vissa kommunala verksamheter får även drivas på affärsmässiga grunder.

Vid granskning av kommunala bolags bolagsordningar uppkommer ofta diskussion om huruvida det kommunala bolaget har ett annat syfte än att bereda aktieägarna vinst. Detta gäller särskilt de kommunala bolag som drivs på affärsmässiga grunder. Oavsett om verksamheten ska drivas på affärsmässiga grunder eller inte så kvarstår frågan om syftet med verksamheten är att ge vinst till aktieägarna eller om vinsten helt eller delvis ska användas till annat syfte.

Bolagsverket menar att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör klargöras om 3 kap. 3 § ABL alltid blir tillämplig för kommunala bolag. Verket föreslår därför att det i 10 kap. 3 § KL införs en ny punkt som ålägger fullmäktige att, i det fall verksamhetens syfte är ett annat än att bereda aktieägarna vinst, se till att bolagsordningen innehåller en bestämmelse om hur vinst i stället ska användas liksom hur bolagets behållna tillgångar ska fördelas vid likvidation.

Revisorer

Som huvudregel ska det finnas minst en revisor i ett aktiebolag (9 kap. 1 § första stycket ABL). I bolagsordningen för ett privat aktiebolag får dock under vissa förutsättningar anges att bolaget inte ska ha någon revisor. Detta undantag är tillämpligt för små bolag utifrån vissa villkor om antal anställda, balansomslutning och nettoomsättning. Bolagsverket kontrollerar inte att dessa förutsättningar är uppfyllda vid registrering av en bolagsordning. Det är bolagets skyldighet att kontrollera att det omfattas av undantaget.

I utredningen på s. 606 nämns att det i de kommunala företagen finns både yrkesrevisorer, som utses av bolagsstämman, och lekmanrevisorer, som utses av fullmäktige. Enligt Bolagsverkets register finns det ca 20 kommunala bolag som har tagit in en bestämmelse i sin bolagsordning om att inte ha revisor. Om det är ett krav för kommunala bolag att alltid utse revisor bör en bestämmelse om detta tas in i kommunallagen.

Delägda kommunala bolag

I kommunallagen anges att ett helägt kommunalt bolag är ett aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier. Ett delägt kommunalt bolag beskrivs som ett aktiebolag eller handelsbolag där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan. Fråga uppkommer då om ett aktiebolag som ägs av flera kommuner eller landsting tillsammans är att betrakta som ett helägt eller ett delägt kommunalt bolag. Bolagsverket föreslår därför att detta förtydligas i lagtexten.

Om ett bolag som ägs av flera kommuner tillsammans ska anses vara ett delägt kommunalt bolag så ska i ett sådant bolag fullmäktige se till att bolaget blir bundet av de villkor som avses i 10 kap. 3 § KL i en rimlig omfattning. Då ett fåtal kommuner tillsammans äger ett aktiebolag kan denna bestämmelse exempelvis innebära att det i bolagsordningen anges att fullmäktige i varje kommun utser en styrelseledamot vardera. Då ett stort antal kommuner är delägare i ett aktiebolag blir detta förfarande inte praktiskt möjligt, och det förekommer då att bolagsordningen istället anger att styrelsen ska utses av bolagsstämman. Fråga uppkommer då om detta är tillräckligt för att uppfylla kraven på att följa 10 kap. 3 § KL i rimlig omfattning. Bolagsverket föreslår därför att, för det fall dessa bolag anses vara delägda, 10 kap. 4 § KL förtydligas avseende vad som är en rimlig omfattning när alla bolagets ägare är kommuner eller landsting.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Annika Bränström. I den slutliga handläggningen har också direktören Inga Otmalm, chefsjuristen Peter Källenfors, avdelningsjuristen Elisabeth Lagerqvist och koordinatören Eva Josefsson deltagit. Föredragande har varit juristen Pernilla Nylén.

Annika Bränström

Pernilla Nylén