

## BESLUTSFÖRSLAG

**Yttrande till Förvaltningsrätten; Överklagande av Kommunfullmäktiges beslut 2017-08-17 § 150. Avveckla mark- och entreprenadverksamheten som erbjuds annan än Borås Stad**

Kommunstyrelsen föreslås besluta:

Godkänna vidtagna åtgärder.

Datum

2017-11-29

Ulf Olsson

Kommunalråd

Datum

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Kommunalråd

- Tillstyrkes
- Alternativt förslag

---

Diarienummer: 2017-00611

Programområde: 1

Handläggare: Oliwer Åstrand och Torbjörn Alfredsson

Datum

2017-11-29

Svante Stomberg

Avdelningschef

Torbjörn Alfredsson  
HandläggareDatum  
2017-12-04Instans  
**Kommunstyrelsen**  
Dnr KS 2017-00611  
050

## **Yttrande till Förvaltningsrätten; Överklagande av Kommunfullmäktiges beslut 2017-08-17 § 150. Avveckla mark- och entreprenadverksamheten som erbjuds annan än Borås Stad**

### **Förslag till beslut**

Godkänna vidtagna åtgärder.

### **Sammanfattning**

Kommunfullmäktige beslutade den 17 augusti 2017 att Servicenämnden inte längre ska erbjuda mark- och entreprenadtjänster till vägsamfälligheter, bostadsrättsföreningar och Svenska Kyrkan där dessa aktörer är direkta beställare av tjänsterna. Enligt beslutet undantas från detta förbud akuta VA-arbeten, VA-arbeten i samband med VA-arbeten åt kommunalt bolag samt markrening på gångbanor.

Efter att en kommuninvånare överklagat beslutet genom att ansöka om laglighetsprövning enligt kommunallagen och förvaltningsrätten förelagt kommunen att yttra sig i målet har ett sådant yttrande arbetats fram och översänts till förvaltningsrätten. För arbetet med att ta fram yttrandet har Svante Hjertén vid Front Advokater anlåtts.

### **Beslutsunderlag**

1. Yttrande i mål nr 4428-17
2. Överklagande av Kommunfullmäktiges beslut.
3. Protokollsutdrag från Kommunfullmäktige 2017-08-17 § 150.

Ulf Olsson  
Kommunstyrelsens ordförande

Svante Stomberg  
Kommunchef



Förvaltningsrätten i Jönköping  
forvaltningsrattenijonkoping@dom.se

## Mål nr 4428-17; Ulf Landegren ./. Borås Stad

Borås Stad ("Staden") får härmed lämna följande yttrande i anledning av förvaltningsrättens föreläggande den 22 september 2017 (aktbil. 5).

### 1 INSTÄLLNING

- 1.1 Staden bestrider Ulf Landegrens yrkande och hemställer att förvaltningsrätten lämnar överklagandet utan bifall.

### 2 UTVECKLING AV GRUNDERNA FÖR BESTRIDANDET

#### Laglighetsprövning

- 2.1 Inledningsvis kan det finnas skäl att kortfattat nämna att ändamålet med laglighetsprövningen är att säkerställa att det kommunala självstyret utförs på ett lagenligt sätt. Kommunallagens bestämmelser om laglighetsprövning ger möjlighet till en form av medborgartalan som avviker från annan överprövning inom förvaltningsrätten. Laglighetsprövningen inskränker sig nämligen, som namnet antyder, till prövning av beslutets laglighet. Lämpligheten av beslutet kan således inte prövas inom ramen för denna process. Detta framgår av 10 kap. 8 § kommunallagen som uttömmande reglerar på vilka grunder ett beslut kan upphävas. Bifaller domstolen överklagandet upphävs beslutet, men inget nytt beslut kan sättas i dess ställe.

- 2.2 De personliga uppfattningar om det överklagade beslutet, särskilt gällande frågor om samordning, miljö, kompetens och effektivitet, som Ulf Landegren tar upp i överklagandet rör beslutets lämplighet och är därför utan betydelse för laglighetsprövningen. Staden har därför ingen anledning att kommentera vad Ulf Landegren har anfört i dessa delar.

### **Likställighetsprincipen**

- 2.3 Ulf Landegren gör gällande att Stadens beslut den 17 augusti 2017 (§ 150) om att Servicenämnden inte längre ska erbjuda mark- och entreprenadtjänster till vägsamfälligheter strider mot likställighetsprincipen i kommunallagen. Han har därvid anfört att kommuninvånare behandlas olika i centralorten mot de som bor utanför genom att, som han får förstås, Servicekontoret får lämna anbud avseende om- och tillbyggnad av gatorna i centrum, men inte när det gäller de vägar som vägföreningarna förvaltar.
- 2.4 Likställighetsprincipen kommer till uttryck i 2 kap. 2 § kommunallagen genom stadgandet att kommuner ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Ulf Landegren synes mena att det överklagade beslutet strider mot likställighetsprincipen genom att Servicekontoret får lämna anbud i vissa fall (om- och tillbyggnad av gatorna i centrum), men inte i andra fall (om- och tillbyggnad av de vägar som vägföreningarna förvaltar).
- 2.5 Enkelt uttryckt innebär likställighetsprincipen att kommunmedlemmar i samma situation ska behandlas lika, och att kommunmedlemmar i olika situationer inte ska behandlas lika. Likställighetsprincipen är emellertid inte absolut och obegränsad i sin giltighet. All form av olikbehandling medför inte att likställighetsprincipen blir tillämplig. Likställighetsprincipen gäller till en början bara gentemot kommunens egna medlemmar. För principens tillämplighet krävs även att kommunen träder i *direkt kontakt* med sina medlemmar i denna deras egenskap, t.ex. genom att tillhandahålla dem tjänster mot en avgift.

- 2.6 Det överklagade beslutet gäller emellertid inte ett förhållande mellan Staden och kommunmedlemmar i denna deras egenskap. Att Servicekontoret får lämna anbud till Tekniska förvaltningen vid behov av om- och tillbyggnad av gatorna i centrum innebär inte att en förmån riktas direkt till vissa kommunmedlemmar som andra kommunmedlemmar i andra delar av kommunen inte kan åtnjuta.
- 2.7 Servicekontorets verksamhet är att likställa med Stadens egen. Det överklagade beslutet gäller i själva verket hur förvaltningen av Staden i en viss fråga ska utformas. Hur Staden väljer att utforma förvaltningen är inte en fråga som omfattas av likställighetsprincipen. Ulf Landegren har inte anfört några förhållanden som skulle innebära att kommunmedlemmar som bor i stadskärnan skulle indirekt gynnas av det överklagade beslutet, men även om så vore fallet utgör den omständigheten inte i sig tillräcklig grund för att anse beslutet stå i strid mot likställighetsprincipen (se RÅ 1997 ref. 47).
- 2.8 Vad Ulf Landegren anfört i fråga om likställighetsprincipen kan även innefatta ett påstående om att det överklagade beslutet innebär ett brott mot objektivitetsprincipens krav på saklighet och objektivitet så som stadgas i 1 kap. 9 § regeringsformen. Det gäller framförallt de vidare konsekvenserna av att, så som Ulf Landegren anfört, vägföreningarna förvaltar allmänna vägar. I så fall skulle Staden genom det överklagade beslutet göra skillnad på olika vägförvaltare, å ena sidan vägföreningar och å andra sidan Tekniska förvaltningen, för förvaltningen av en och samma typ av vägar. Emellertid gäller de avtal, som Ulf Landegren omnämner i sitt överklagande, mellan Staden och vägföreningarna underhåll av *enskilda vägar* och inte allmänna vägar. Eftersom Staden inte har något offentlighetsrättsligt grundat underhållsansvar för de enskilda vägarna som vägföreningarna förvaltar, men väl för de allmänna vägarna, behöver Staden inte tillhandahålla vägföreningarna de mark- och entreprenadtjänster som det överklagade beslutet avser. Det överklagade beslutet strider därför inte mot objektivitetsprincipen.

2.9 Sammantaget följer av det anförda att vare sig likställighets- eller objektivitetsprincipen har överträtts genom det överklagade beslutet. Ulf Landegren har inte anført någon annan omständighet, som faller inom 10 kap. 8 § kommunallagen, till stöd för sitt yrkande. Hans överklagande ska därför lämnas utan bifall.

---

Som ovan,

Torbjörn Alfredsson  
Stadsjurist

2017-09-04

Förvaltningsrätten i Jönköping  
 Box 2201  
 550 02 Jönköping

## Begäran om laglighetsprövning

KLAGANDE  
 Ulf Landegren



Diarienumr	Diarietplanbeteckn
BORÅS STAD	
2017 -09- 11	
Kommunstyrelsen	

## SAKEN

Begäran om laglighetsprövning enligt 10 kap Kommunallagen

## ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktiges i Borås beslut den 17 augusti 2017, § 150, bilaga 1.

## YRKANDE

Jag yrkar att Förvaltningsrätten skall upphäva överklagat beslut.

## OMSTÄNDIGHETER

Jag överklagade kommunfullmäktiges i Borås beslut den 27 april 2017, § 86, mål 2570-17. Kommunfullmäktige upphävde, efter mitt överklagande, beslutet i ett nytt beslut den 17 augusti 2017, § 150, och förtydligade det tidigare beslutet med en ny beslutsmening. Det är det nya beslutet jag nu överklagar med väsentligen samma argument som förra gången.

Serviceenämnden bildades 1992, efter ett beslut i kommunfullmäktige 1991. Utförarkapaciteten på entreprenadsidan fördes då över till Serviceenämndens förvaltning, Servicekontoret, från övriga förvaltningar, främst Gatukontoret. Kommunen hade också gemensam förvaltning med Svenska Kyrkan i Park- och kyrkogårdsförvaltningen, vilket samarbete bröts upp i samband med bildandet av Serviceenämnden.

Med undantag av något enstaka år efter att Servicekontoret bildades har förvaltningen inte tilldelats några garanterade arbeten från övriga kommunala förvaltningar eller bolag. Något kommunbidrag har aldrig getts till Servicekontoret utan intäkterna har helt kommit från arbeten Servicekontoret

2017-09-04

har utfört åt andra kommunala förvaltningar och bolag i konkurrens från privat aktörer.

Syftet med att lägga all utförarkapacitet på en förvaltning, var bl a att samordna transporterna för att undvika att flera aktörer, från olika förvaltningar eller kommunala bolag men med likartade arbetsuppgifter, åkte till samma områden. Ett annat skäl var att effektivisera den kommunala utförarkapaciteten, genom att utsätta den för extern konkurrens.

En av huvudorsakerna för att samordna utförarkapaciteten till Servicekontoret var att inte flera aktörer skulle behöva åka till samma arbetsområde för att utföra var sin uppgift i samma schakt eller i vart fall närliggande schakt. Samordningen var således till för att minska påverkan på miljön. Genom det nu antagna beslutet omöjliggörs den samordningen vad gäller kommunens ytterområde, genom att Servicekontoret förbjuds att utföra uppdrag åt vägföreningarna. Det är ju ytterst märkligt, att den avsedda samordningen, med minskade transporter för miljös skull, skall förhindras i just ytterområdena, där miljövinster borde vara som störst.

Eftersom kommunen och kyrkan samarbetade, byggdes det upp en avsevärd kompetens inom det känsliga området att arbeta på och invid kyrkogårdar. Personalen från den gemensamma förvaltningen gick över till det nya Servicekontoret, varför denna särskilda kompetens överfördes dit. Genom att Servicekontoret utfört många kyrkogårdsarbeten åt Kyrkan, har den speciella kunskapen allt sedan dess levt vidare inom Servicekontoret, vilket garanterar att de känsliga antikvariska frågorna och sådant som kräver auktorisation från Länsstyrelsen beaktas på ett korrekt sätt.

Vid kommunsammanslagningen 1974 inkorporerades Dalsjöfors, Viskafors, Fristad och Sandhult samt det senare avskilda Bollebygd med Borås. Då tecknades det avtal mellan de gamla kommunerna och Borås om skötseln av de allmänna vägarna i de gamla kommunerna, numera kommundelarna. Det bildades vägföreningar i dessa nya kommundelar, som tog ansvar för driften och skötseln av vägarna. Enligt avtalen åtog sig Gatukontoret, numera Tekniska förvaltningen, i Borås ansvaret för driften och skötseln av vägföreningarnas vägar. Vägföreningarnas ersättning till Tekniska förvaltningen är det statsbidrag som erhålls. Gatukontoret, numera Tekniska förvaltningen, utförde skötseln men har sedan 1992 upphandlat denna från Servicekontoret. Vid större åtgärder, som inte omfattas av avtalen mellan kommunen och vägföreningarna, har Servicekontoret kunnat utföra dessa, för att säkerställa att det finns en utförarresurs till vägföreningarna, om det skulle behövas. Dock kan vägföreningarna, efter eget gottfinnande, välja att köpa tjänsten av annan. Det är väldigt märkligt att kommunen vägrar att ens sälja tjänsten att vidtaga entreprenadåtgärder på kommunens egen mark, (de vägar



2017-09-04

vägföreningarna förvaltar), när detta går hur bra som helst i tätorten. Det förtjänar även att påpekas att samtliga vägföreningar gemensamt har tillskrivit kommunen och begärt att kommunen tar över ansvaret för de vägar vägföreningarna nu förvaltar, på samma sätt som kommunen sköter vägarna i tätorten. Den begäran har legat under avsevärd tid utan annan åtgärd än nu fattat beslut om att förbjuda Servicekontoret att sälja entreprenadtjänster till just vägföreningarna.

Servicekontoret måste ha en grundbemanning som krävs för att kunna fullgöra beredskapsuppgifter och vara andra förvaltningar behjälpliga vid större händelser. Den bemanningen ger möjlighet att klara dessa uppgifter och därtill ca hälften av de uppdrag de kommunala förvaltningarna och bolagen behöver få utförda inom entreprenadområdet. Eftersom både förvaltningarna och bolagen konkurransutsätter sina uppdrag och det inte finns några garanterade volymer, händer det att Servicekontoret vid vissa tillfällen inte har avsättning för sina nödvändiga resurser inom den kommunala sfären. Vid sådana tillfällen har Servicekontoret lämnat anbud på arbeten till andra än kommunens förvaltningar och bolag, där såväl Kyrkan som både väg- och bostadsrättsföreningar ingår.

Lokala och regionala entreprenadföretag har vid olika tillfällen klagat över att Servicekontoret utför arbeten åt andra än kommunala förvaltningar och bolag. I samband med att det tillkom särskilda regler i 3 kap 27 § Konkurrenslagen, anmäldes Servicekontorets externa arbeten till Konkurrensverket och en utredning inleddes där. Denna utredning ledde till att verket först önskade att kommunen självmant skulle avstå att utföra uppdrag utanför den kommunala sfären med några specificerade undantag. Kommunen gick inte med på dessa frivilliga begränsningar, varför verket ansökte om stämning vid Stockholms tingsrätt med yrkande om formellt förbud förenat med vite om 3 Mkr. Konkurrensverket vann i tingsrätten men förlorade i Marknadsdomstolen. Den externa försäljningen ansågs således inte hämma eller ens riskera hämma konkurrensen på marknaden. Konkurrensverket fick betala kommunens rättegångskostnader om ca 6,25 Mkr. Domarna bifogades överklagandet i förra målet, 2570-17 och jag hänvisar till dem utan att på nytt ge in domarna.

Trots att kommunen valde att motsätta sig Konkurrensverkets begäran om frivillig begränsning av den externa försäljningen och drev en rättsprocess i två instanser med mycket höga rättegångskostnader på båda sidor, inleddes ett internt arbete, som resulterat i det tidigare överklagade beslutet, som sedan justerats i det nu överklagade beslutet, där kommunen i princip själv beslutar att avstå från den externa försäljning Konkurrensverket från början ville förbjuda.

2017-09-04

Beslutet att aldrig utföra arbeten åt vägföreningarna strider mot likställighetsprincipen i Kommunallagen. De vägar som förvaltas genom vägföreningarna är kommunens, precis som gatorna i centrum. De senare sköts av Tekniska förvaltningen, som upphandlar alla åtgärder för dess skötsel samt om- och utbyggnad. Vid dessa åtgärder i centrum får Servicekontoret lämna anbud, precis som vid den skötsel som Gatukontoret åtagit sig gentemot vägföreningarna men, enligt beslutet, inte när vägföreningarna behöver bygga ut eller om de av dem förvaltade vägarna. På så sätt behandlas kommuninvånare olika i centralorten mot de som bor utanför. Det finns ingen saklig grund för sådan olikartad behandling.

Det överklagade beslutet synes endast framtaget för att begränsa konkurrensen på marknaden till fromma för de stora aktörerna. Eftersom såväl tingsrätten som Marknadsdomstolen kom fram till att konkurrensen på marknaden inte hade skadats trots Servicekontorets ganska långvariga agerande och Marknadsdomstolen att det inte fanns en sådan risk, ens på lång sikt, kan beslutet att begränsa Servicekontorets möjlighet att lämna anbud till Kyrkan, vägföreningarna och bostadsrättsföreningarna bara ha till syfte att hämma konkurrensen, i strid med syftet med hela Konkurrenslagen.

Det gör kanske inte beslutet olagligt genom att kommunen förlorar pengar på att inte kunna utnyttja den nödvändiga kapaciteten hos Servicekontorets personal men väl till en mycket dålig affär för skattebetalarna. Istället för att utföra allt i egen regi, som skedde tidigare och som kommunen lagligen kan återgå till, har kommunen valt att konkurrensutsätta i princip all kommunal entreprenadverksamhet. Servicekontoret har enbart kapacitet att utföra hälften av kommunens behov inom området och måste konkurrera om de kommunala arbetena. På så vis kan man anta att den kommunala utförarenheten blir effektivare och därmed billigare för kommunen. Det leder dock också nödvändigtvis till att Servicekontoret förlorar även kommunala arbeten i konkurrensen, vilket tydligt framkom i processen mellan Konkurrensverket och kommunen. Det finns en inbyggd marginal i Servicekontorets kapacitet för att förlora kommunala arbeten, genom att det endast finns kapacitet för att utföra ca hälften av det totala kommunala behovet, men en viss volymkapacitet måste finnas för att kunna fullgöra t ex beredskap och insatser vid större händelser. Det är delar av denna nödvändiga kapacitet som vid vissa tillfällen inte kan nyttjas inom den kommunala sfären, på grund av förlorade interna arbeten. Om Servicekontoret inte kan använda denna tillfälliga överskottskapacitet som uppkommer när kommunala arbeten förlorats till en privat konkurrent, saknar det betydelse för kommunens totalkostnad att Servicekontoret blir effektivare med konkurrensmodellen, om det ändå uppkommer kostnader för outnyttjad kapacitet. Det finns beräkningar på att kommunen sparar ca 40 Mkr/år, dels på att Servicekontorets egen verksamhet

2017-09-04

blir effektivare vid konkurrensutsättning, dels att konkurrensen ökar på marknaden med en aktör till och att Servicekontoret utgör någon form av garant för att andra aktörer inte kan nyttja sin starka ställning för samarbeten. Visserligen kan väl Servicekontoret ges garanterade kommunala arbeten vid förluster i konkurrensen mot privata utförare men då faller ju incitamentet med att bli effektivare för att sysselsätta personalen, när arbeten ändå garanteras.

Sjömarken



Ulf Landegren



§ 150

2015/KS0198 050

**Avveckla mark- och entreprenadverksamheten som erbjuds annan än Borås Stad (Budgetuppdrag 2015)**

(Kommunfullmäktiges tryckta handlingar 2017, nr 94, sid B 1913)

Kommunstyrelsen föreslår Kommunfullmäktige besluta att upphäva det beslut som i rubricerat ärende fattades vid Kommunfullmäktiges sammanträde 2017-04-27. Det har framhävts att man internt har svårigheter att tolka det fattade beslutet, och Kommunstyrelsen föreslår därför att detsamma upphävs till förmån för ett tydligare beslut.

Det framgår i utredningen förslag om att Servicenämnden ska förbjudas att erbjuda mark- och entreprenadstjänster till följande aktörer: Vägsamfälligheter, bostadsrättsföreningar och Svenska Kyrkan.

Vidare framgår att Servicenämnden trots ovan nämnda förbud ska ha fortsatt möjlighet att erbjuda följande typer av tjänster oaktat aktör till vilken tjänsten erbjuds: Akuta VA-arbeten, VA-arbeten i samband med VA-arbete åt kommunalt bolag samt markrenhållning på gångbanor.

**Kommunstyrelsens beslut 2017-06-19, § 362**

Kommunstyrelsen beslutar på förslag av kommunalrådet Ulf Olsson (S) föreslå Kommunfullmäktige besluta:

Upphäva beslut fattat vid Kommunfullmäktiges sammanträde 2017-04-27 i rubricerat ärende (2015/KS0198).

Att Servicenämnden inte längre ska erbjuda mark- och entreprenadstjänster till vägsamfälligheter, bostadsrättsföreningar och Svenska Kyrkan där dessa aktörer är direkta beställare av tjänsterna. Undantaget detta förbud är akuta VA-arbeten, VA-arbeten i samband med VA-arbete åt kommunalt bolag samt markrenhållning på gångbanor.

Uppdra till Kommunstyrelsen att utreda formerna för en gemensam koncernpolicy i enlighet med vad som tidigare lyfts i ärendet.

**Kommunfullmäktige**

Kommunfullmäktige beslutar:

*Upphäva beslut fattat vid Kommunfullmäktiges sammanträde 2017-04-27 i rubricerat ärende (2015/KS0198).*

*Att Servicenämnden inte längre ska erbjuda mark- och entreprenadstjänster till vägsamfälligheter, bostadsrättsföreningar och Svenska Kyrkan där dessa aktörer är direkta beställare av tjänsterna. Undantaget detta förbud är akuta VA-arbeten, VA-arbeten i samband med VA-arbete åt kommunalt bolag samt markrenhållning på gångbanor.*



*Uppdra till Kommunstyrelsen att utreda formerna för en gemensam koncernpolicy i enlighet med vad som tidigare lyfts i ärendet.*

Vid protokollet

Göran Björklund

Justeringen tillkännagiven på kommunens anslagstavla den 24 augusti 2017

Per-Olof Höög (S)

Ulrik Nilsson (M)

Leila Pekkala (S)

Rätt utdraget betygar:

Maimu Seppel