

Styrelsen för Locum AB

Utredning av Ahlford Advokatbyrå

Ärendet

Ahlford advokatbyrå har på uppdrag av Stockholms läns landsting granskat modellen för beslut om och styrning och genomförande av fastighetsinvesteringar. Rapporten kommer fram till att såväl kommunalrättsligt som bolagsrättsligt finns inga direkta felaktigheter. Däremot visar granskningen att det finns frågetecken om lämpligheten kring verkställandet av genomförandebeslut

Granskningen lämnar också ett antal rekommendationer om vad landstinget närmare bör se över för att öka tydligheten. Landstingsdirektören kommer att se över vilka åtgärder som nu behöver vidtas för att korrigera de otydligheter som granskningen lyfter fram.

Ahlford Advokatbyrås utredning daterad 2016-12-19 anmäls härmed.

Patrik Emanuelsson
Verkställande direktör

Bilagor:

1. Utredning av Ahlford Advokatbyrå 2016-12-19

Delges
Akten

**GRANSKNING AV EN MODELL FÖR BESLUT OM OCH
STYRNING OCH GENOMFÖRANDE AV
FASTIGHETSINVESTERINGAR**

STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING – LOCUM AB

En extern granskning

December 2016

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning och rekommendation.....	1
1.1	Sammanfattning	1
1.2	Rekommendation	2
2	Uppdraget	3
2.1	Beskrivning	3
2.2	Särskilda avgränsningar	3
3	Arbetet och genomförande.....	4
3.1	Underlag och metod	4
3.2	Granskningsrapport	4
4	Styrande regelverk – en översikt.....	4
4.1	Kommunallagen - om fullmäktige och nämnder	4
4.2	Kommunala företag.....	5
4.3	Organisation av ägandet och bolagsorgan.....	7
4.4	Något om delegation	8
4.5	Kommunala bolag och aktiebolagsrätten.....	9
4.6	Reflektioner.....	10
4.7	Allmänt om styrinstrument	11
4.8	Styrning av landstingsägda bolag.....	11
4.9	Styrinstrument Locum AB	12
5	Om Strategiska fastighetsinvesteringar.....	12
5.1	Vad avses med Strategiska fastighetsinvesteringar.....	12
5.2	Reflektion.....	13
6	Modellen för genomförande av Strategiska fastighetsinvesteringar avseende s.k. specificerade objekt.....	13
6.1	Övergripande beskrivning.....	13
6.2	Närmare om delegation och verkställighet inom SLL	19
6.3	Sammanfattning av beslutsmodellen.....	20
7	Granskning och analys av modellen för beslut, styrning och genomförande av Strategiska fastighetsinvesteringar.....	23

7.1	Det kommunalrättsliga och det aktiebolagsrättsliga perspektivet – övergripande nivå....	23
7.2	Analys av Fastighetsinvesteringarna.....	24
7.3	SFI och behörighet för SFI:s direktör	25
7.4	Locum AB.....	27
7.5	Locum AB:s verkställande direktörs roll	28
7.6	Särskilt om upphandling och verkställighet.....	29
7.7	Sammantagen bedömning och resultat.....	29
8	Avslutning och rekommendation.....	32

1 Sammanfattning och rekommendation

1.1 Sammanfattning

Granskningsrapporten innefattar en redogörelse för och analys av den modell för beslut om och styrning och genomförande av fastighetsinvesteringar som tillämpas av Stockholms läns landsting ("SLL"). Analysen fokuseras på den del av modellen som avser s.k. strategiska fastighetsinvesteringar avseende s.k. specificerade objekt.

Bakgrunden till granskningen är ett antal upphandlingar av större fastighetsprojekt som verkställts av Locum AB, ett fastighetsförvaltande bolag som är indirekt helägt av SLL genom Landstingshuset i Stockholm AB (LISAB) och som på uppdrag av landstinget förvaltar bl.a. landstingets vårdfastigheter.

Var och en av dessa upphandlingar har haft en total investeringsutgift över 100 miljoner kr och utgör s.k. specificerade objekt och strategiska fastighetsinvesteringar. De underliggande egentliga investeringsbesluten, de s.k. genomförandebesluten, har fattats av landstingsfullmäktige. Genomförandet av investeringsbesluten har i kritiserande perspektiv uppmärksamats i media och beslutsmodellen har ifrågasatts i ett par interpellationer. Ifrågasättandena har, såsom de får förstås, framförallt riktats mot att Locum AB har upphandlat de beslutade investeringarna på uppdrag av direktören för SLL Strategiska fastighetsfrågor och investeringar (SFI) (ett funktionsområde inom landstingsstyrelsens förvaltning), och under påstående att genomförandet saknat stöd i såväl lag som SLL:s styrdokument.

I syfte att få beslutsprocessen utredd samt handläggningen av dessa specifika upphandlingar närmare klarlagda har SLL givit Ahlford Advokatbyrå i uppdrag att utföra en oberoende granskning av modellen för beslut om och styrning och genomförande av de nämnda fastighetsinvesteringarna.

Analys och slutsatser sammanfattas i denna granskningsrapport. Analysen har som beskrivs nedan skett ur ett kommunal- som aktiebolagsrättsligt perspektiv samt genom en djupare granskning kring SLL:s specifika styrdokument och övriga handlingar som rör strategiska fastighetsinvesteringar avseende s.k. specificerade objekt och uppdraget till Locum AB avseende genomförandet av dessa.

Varken kommunalrättsligt eller aktiebolagsrättsligt ser vi några direkta felaktigheter beträffande hur Locum AB och SLL genomför Fastighetsinvesteringarna. Av betydelse för den kommunalrättsliga bedömningen är bl.a. det s.k. genomförandebeslut som landstingsfullmäktige fattar och som uppdras till landstingsstyrelsen att verkställa samt åtskillnaden mellan egentliga beslut enligt kommunallagen respektive verkställandet av sådana. När de anställda ska utföra sådan handläggning som ska mynna ut i någon form av beslut (enligt kommunallagen) så måste detta delegeras till anställda om det inte rör ärenden av rent förberedande och verkställande karaktär. De senare anses ankomma på de anställda utan delegering

enligt kommunallagen. Vi gör den samlade bedömningen att efter lands-tingsfullmäktiges genomförandebeslut så handlar genomförandet om verkställighet i kommunallagens mening, även om de totala investeringsutgifterna kan framstå som höga.

I bedömningen väger vi in bl.a. följande. Det grundläggande beslutet om investeringen får antas beredas i enlighet med den av landstingsfullmäktige antagna Investeringsstrategin med till hörande Ansvars- och beslutsordning. Landstingsfullmäktige fattar sitt beslut på förslag av landstingsstyrelsen och på grundval av resultatet från beredningen. Såväl landstingsstyrelsens beslutsförslag som landstingsfullmäktiges genomförandebeslut kan överklagas och laglighetsprövas enligt KL. Ansvar för verkställigheten av genomförandebeslutet ligger på landstingsstyrelsen. För det faktiska verkställandet av genomförandebeslutet, som alltså ytterst landstinget svarar för, ansvarar landstingsdirektören i dennes befattning och anställning som högste chef för landstingsförvaltningen. Landstingsdirektörens, förvaltningens, berörda chefstjänstemäns (närmast direktören för SFI) och Locum AB:s åtgärder inom ramen för verkställandet, följer i allt väsentligt såvitt vi kan bedöma de landstingsinterna styrdokumenterna såsom främst Ansvars- och beslutsordningen, Beslutsordningen för landstingsförvaltningen, de specificerade aktieägardirektiven till Locum AB, arbetsordning och VD-instruktion fastställda av Locum AB och avtal mellan SLL och Locum AB.

I ett landstingskommunalt lämplighetsperspektiv kan dock göras vissa iakttagelser. T.ex. finns vissa frågetecken av lämplighets- och styrningskaraktär kring verkställandet av genomförandebeslut. Förutsättningarna för överblicken över och förståelsen av genomförandeprocessen av Fastighetsinvesteringarna borde kunna förbättras i ett sådant perspektiv.

Vidare tycker vi oss se vissa otydligheter i enskilda dokument och beträffande vissa typer av beslut och åtgärder. Genomförandeprocessen för Fastighetsinvesteringarna är inte i alla delar helt överskådlig och tydlig. Framför allt rör det behörigheten för direktören för SFI att för landstingsstyrelsens räkning ingå s.k. genomförandavtal med Locum AB.

1.2 Rekommendation

På grundval av våra bedömningar och granskningens resultat vill vi bl.a. rekommendera följande.

- Se över dokumenteringen av genomförandeprocessen för verkställande av strategiska fastighetsinvesteringar avseende s.k. specificerade objekt och överväg förutsättningarna för att underlätta överblick och förståelse, t.ex. genom att om möjligt i ett dokument på ett och samma ställe redovisa verkställighetsprocessen eller länka samman regleringar i olika dokument på ett tydligare sätt
- Se över och förtydliga dokumenteringen av behörigheten för direktören för SFI att fatta beslut om och ingå genomförandavtal om strategiska fastighetsinvesteringar avseende s.k. specificerade objekt
- Se över begreppsanvändning av t.ex. begrepp som strategiska fastighetsinvesteringar och verkställighet

- Se över rubriksättningen, beslutsnivåer och definitioner i Ansvars- och beslutsordningen och i Beslutsordningen för landstingsstyrelsens förvaltning, t.ex. användningen av "Nämnd samt bolagsstyrelse", "Ägaren", och vad som avses med uttrycksättet "Verkställighet innebär att genomföra landstingsstyrelsens och landstingsfullmäktiges beslut inom respektive bolagsstyrelses och nämnds delegationsordning" (sidan 3 i Ansvars- och beslutsordningen)
- Överväga att klargöra VD-instruktionen vad gäller begränsningar för VD att genomföra upphandlingar beträffande uppdrag enligt genomförandeavtal överstigande 50 miljoner kr.

2 Uppdraget

2.1 Beskrivning

Ahlford Advokatbyrås uppdrag är att utföra en oberoende granskning av SLL:s beslutsprocesser för genomförande av strategiska fastighetsinvesteringar avseende s.k. specificerade objekt (har en total investeringsutgift överstigande 100 miljoner kronor) med fokus på de upphandlingar som har genomförts av det indirekt av landstinget helägda aktiebolaget Locum AB ("Fastighetsinvesteringarna"). Granskningen ska ske i ett laglighetsperspektiv. Uppdraget från landstinget till Locum AB ska granskas från kommunalrättsligt respektive bolagsrättsligt perspektiv i syfte att klargöra huruvida lag och även interna föreskrifter rörande överlämning av uppdrag till Locum AB och beslut om och verkställande av ovan angivna Fastighetsinvesteringar har uppfyllts. I detta ingår att genomföra en fördjupad granskning av de specifika styrdokument som SLL tillämpar avseende beslut och genomförande av Fastighetsinvesteringarna, varvid ska analyseras och granskas dels delegationsordningars och övriga styrdokuments förenlighet med lag, dels formen för handläggningen av genomförandet av de specifika Fastighetsinvesteringarna som Locum AB verkställt och dess förenlighet med den beslutsmodell som SLL tillämpar.

2.2 Särskilda avgränsningar

Granskningen har inledningsvis skett på en övergripande nivå där Locum AB:s uppdrag och relevanta styrdokument har granskats i ett kommunalrättsligt och bolagsrättsligt perspektiv. Granskningen har sedan fördjupats och fokuserats på de uppmärksammade Fastighetsinvesteringarna. Då dessa har utgjort s.k. strategiska fastighetsinvesteringar avseende specificerade objekt har granskningen inriktats och fokuserats till de dokument och delar av dokument samt de delar av beslutsmodeller och delegationsordning som behandlar just denna typ av fastighetsinvesteringar. Vi har inte granskat varje enskild sådan investering ingående bland Fastighetsinvesteringarna.

Inga specifika uppgifter som Locum AB förvaltar eller handhar i övrigt i sin verksamhet och enligt förvaltningsavtalet har undersökts i denna granskningsrapport utan fokus har enbart, vad avser av bolaget faktiskt utförda uppdrag, avsett verkställandet av de ovan nämnda Fastighetsinvesteringarna.

3 Arbetet och genomförande

3.1 Underlag och metod

Vi har tagit del av omfattande skriftligt material och underlag rörande SLL:s beslutsmodell för fastighetsinvesteringar. Såväl övergripande regelverk och styrdokument så som SLL:s upphandlingspolicy, investeringsstrategi och delegationsordning som specifika styrdokument rörande Locum AB såsom ägardirektiv, förvaltningsavtal, övergripande avtal och specifika genomförande beslut avseende Fastighetsinvesteringarna har granskats.

Samtliga dokument som vi haft tillgång till och granskat, i kopia, framgår i referensförteckning i Bilaga 1.

Utöver skriftlig dokumentation har följande personer funnits tillgängliga för att besvara specifika frågor samt har på begäran sänt över kompletterande material som vi önskat få del av: tf. landstingsdirektör och chefsjurist Anne Rundquist och bolagsjurist Charlotte Viksten, Locum AB.

När vi redogör för och kommenterar gällande regler och föreskrifter i allmänhet och använder begreppet kommun avses både kommun och landsting. Följaktligen avses med landsting endast just landsting. På motsvarande sätt avses med begreppet fullmäktige både kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige.

I det skriftliga materialet vi tagit del av används ett flertal begrepp och ord i viss särskild betydelse. I syfte att underlätta läsandet och förutsättningarna för att tillgodogöra sig rapporten har vi upprättat en sammanställning över de mest relevanta av dessa begrepp och ord och deras beskrivna (definierade) innebörd eller mening, se Bilaga 2, såsom vi kunnat identifiera dem.

3.2 Granskningsrapport

Granskningen och resultatet av den redovisas i denna slutliga granskningsrapport där överväganden och slutsatser kring SLL:s beslutsmodell för strategiska fastighetsinvesteringar avseende specificerade objekt presenteras och rekommendationer ges för fortsatt arbete enligt modellen.

4 Styrande regelverk – en översikt

4.1 Kommunallagen - om fullmäktige och nämnder

I Kommunallagen (KL) regleras kommuners och landstings befogenheter, organisation och verksamhetsformer. Lagen är principiellt uppbyggd och bildar ramen för all kommunal

verksamhet. Fullmäktige ska besluta i alla ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Som exempel anges bl.a. mål och riktlinjer för verksamheten, budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor samt nämndernas organisation och verksamhetsformer, 3 kap 1 § KL. Av paragrafens andra stycke följer att fullmäktige förbehållits ytterligare beslut enligt KL och annan lag. Ett exempel på sådana andra frågor är att beslut om att överlämna vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag ska fattas av fullmäktige (3 kap 16 § KL).

Fullmäktige får även enligt 3 kap 10 § KL uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Nämnderna är det dominerande organet för fullgörandet av kommunens verksamhet. Ärenden som anges i 3 kap 9 § första stycket eller som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna. Till ”viktiga ekonomiska frågor” hör generellt sett t.ex. beslut om avgifter.

Styrelsen är en obligatorisk nämnd enligt KL och den ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter, och har till uppgift att ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Den ska särskilt ägna sig åt att bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige, verkställa fullmäktiges beslut, sköta den ekonomiska förvaltningen samt i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige lämnat över till styrelsen (6 kap 1 § och 4 § KL).

För nämnderna gäller att de, inom sina respektive verksamhetsområden, ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige fastställt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten (6 kap 7 § KL).

I nämnderna sköts huvuddelen av den kommunala verksamheten. För de olika nämnderna fastställer fullmäktige reglementen (6 kap 32 § KL) som anger vilka uppgifter m.m. som nämnderna ska utföra. Fullmäktige är skyldigt att anta reglementen för nämnderna. Dessa reglementen är viktiga för att klargöra uppgiftsfördelningen mellan nämnderna och förhållandet till förvaltningen i en relativt fri nämndorganisation.

Nämnderna ska bereda de ärenden som ska behandlas och avgöras i fullmäktige, verkställa fullmäktiges beslut och i övrigt besluta i vissa förvaltningsärenden. Att nämnderna ska verkställa fullmäktiges beslut innebär normalt att t.ex. fatta alla nödvändiga beslut för att genomföra uppförande av en skola som fullmäktige fattat beslut om, om inte fullmäktige beslutar annat.

4.2 Kommunala företag

De kommunala företagen är (såsom nämnderna) instrument för fullgörandet av kommunens verksamhet. I KL (se bl.a. 2 kap om kommunernas rättsliga kompetens och 3 kap 16 §) regleras kommunernas möjlighet att bedriva sin verksamhet i privaträttsliga former, såsom aktiebolag, stiftelser eller andra enskilda rättssubjekt. Generellt gäller att ett kommunalt företag inte kan bedriva verksamhet som strider mot de olika principerna för den

kommunala kompetensen. Om verksamheten avser en kommunal angelägenhet så kan den (enligt 3 kap 16 § första stycket) överlämnas ”till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ”. Två undantag föreligger: uppgifter som ska behandlas enligt särskild ordning, t.ex. föreskrifter som anger att verksamheten ska skötas av kommunen i egen regi, och förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning.

I företag som helt kontrolleras av kommunen (såsom bl.a. Locum AB) ska fullmäktige se till att företaget binds av villkor och garantier som innebär att det kommer att dels syssla med verksamhet enligt huvudprinciperna för den kommunala kompetensen, dels att kommunen får möjlighet att i viss utsträckning påverka företagets verksamhet.

För det första ska fullmäktige fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, vilket innebär att bolagsordningen ska innehålla bestämmelser för vad ändamålet med verksamheten är, enligt kommunalrättsliga principer.

För det andra gäller att de kommunala företag som är privaträttsliga juridiska personer måste följa de associationsrättsliga regelsystemen (t.ex. aktiebolagslagen), vilket bl.a. innebär att de beslut de fattar inte kan överklagas enligt 10 kap KL. Deras styrelseledamöter och anställda står inte heller under JO:s tillsyn och kontroll.

Vidare gäller som utgångspunkt att de kommunala principerna om självkostnad och likställighet ska följas. Fullmäktige ska också utse samtliga ledamöter i styrelsen i bolaget och minst en lekmannarevisor ska komplettera yrkesrevisionen. Fullmäktige ska även 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. Exempel på ärenden som normalt bör kräva ställningstagande av fullmäktige är ändringar i bolagsordningen, förändringar av kapital- eller andelsförhållanden, företagsfusion, förvärv eller bildande av dotterföretag, förvärv och försäljning av fast egendom över en viss beloppsgräns samt införande och ändring av avgiftstaxor. De uttalanden och beslut som fullmäktige gör och fattar om företagets verksamhet kan överklagas inom ramen för laglighetsprövning enligt 10 kap KL.

Syftet med reglerna i 3 kap 17 § KL och reglerna för styrelsen i 6 kap KL är att säkra fullmäktiges och nämndernas (samt indirekt bolagsstyrelsernas) kontroll över de kommunalt helägda bolagen så att de i allt väsentligt uppfyller sitt i bolagsordningen med viss tydlighet beskrivna kommunala ändamål och håller sin verksamhet inom ramen för de uppdrag som kommunen har lämnat dem. Vad som kan krävas av det närmare innehållet i bolagsordningen beror på omständigheterna i varje enskilt fall och påverkas bl.a. av föremålet för bolagets verksamhet.

Föreskrifterna i 3 kap 17 § är inte något ingrepp i aktiebolags- eller stiftelserätten och får inte uppfattas så att fullmäktige skulle ha någon formell vetorätt i företaget. Det innebär vidare för aktiebolag att bolaget ska, såsom alla aktiebolag, följa den i aktiebolagslagen (ABL) föreskrivna besluts- och verkställighetsordningen.

Kommun- resp. landstingsstyrelsen ska hålla uppsikt på om verksamheten som bedrivs i de kommunala företagen är förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna samt lämna fullmäktige åtgärdsförslag för det fall avvikelser föreligger (6 kap 1 a och 1 b §§ KL). Notabelt i sammanhanget är att uppsiktsplikten koncentreras på följsamheten till det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna och inte närmare till företagets process för genomförande av uppgiften, t.ex. verkställighetsmässigt. Innebörden av uppsiktsplikten är inte närmare utvecklad eller preciserad i lagstiftningen, bl.a. vad kommun- respektive landstingsstyrelsen behöver för rapportering för att fullgöra sin upplysningsplikt. Klart är dock att den inte innefattar att intervensera i den löpande aktiebolagsrättsliga besluts- och verkställighetsordningen.

Utöver vad som redovisats ovan i punkten 4.2 innehåller KL inga direkta föreskrifter om styrning och kontroll av det kommunala bolaget och dess verksamhet eller hur kommunala beslut ska genomföras/verkställas av bolaget. För kommunala bolags organisation och interna verksamhet finns det alltså ingen motsvarande lagreglering (se 6 kap KL) som för nämnderna beträffande t.ex. reglementen och delegering av ärenden inom en nämnd.

4.3 Organisation av ägandet och bolagsorgan

Vissa *ägarfrågor* kan i kommunalrättsligt avseende vara av sådan vikt att de måste beslutas i fullmäktige enligt 3 kap 9 § KL. Fullmäktige anses dock inte ha en lämplig sammansättning för djupare diskussioner i mer komplicerade strategiska eller operativa ägarfrågor. Fullmäktige bör därför delegera sådana ägarfrågor som inte är av principiell beskaffenhet eller annars större vikt till kommun- eller landstingsstyrelsen.

I en aktiebolagsrättslig koncern i ett landsting kan moderbolagets styrelse ansvara för vissa ägarfrågor, efter delegation. Ägarfrågorna kan till exempel delas upp på så sätt att politiska och strategiska frågor hanteras av landstingsstyrelsen och operativa frågor hanteras av moderbolagets styrelse. I praktiken räcker det ofta inte med att ge ägarfrågor olika etiketter och dela upp dem enligt etiketterna – det kan ge en förment eller missriktad klarhet. Det krävs att landstinget aktivt och genomtänkt tar ställning till hur ägarfrågorna ska fördelas mellan de olika organen.

Vilken lösning som bör väljas måste avgöras utifrån de särskilda förhållandena i landstinget. Det är viktigt att landstinget aktivt bestämmer hur ägandet ska utövas och diskuterar följderna av träffade beslut, särskilt större investeringsbeslut. Landstingets mer principiella och övergripande beslut ska som huvudregel fattas av fullmäktige och komma till uttryck i reglementet för landstingsstyrelsen och ägardirektiv till moderbolagets styrelse och till övriga landstingsägda bolag.

4.4 Något om delegation

Ytterst är all beslutandemakt i en kommun placerad hos de förtroendevalda politikerna. Utgångspunkten är att alla beslut ska tas av dessa i fullmäktige eller i nämnd och att kommunens tjänstemän därför endast har att verkställa de förtroendevaldas beslut. För att nämndernas arbete ska kunna skötas på ett mer ändamålsenligt sätt är det möjligt för nämnder att delegera beslutanderätten för vissa ärenden och frågor. Den som fattar beslut på nämndens vägnar på grundval av en delegation anses ur rättsligt hänseende ha fattat ett nämndbeslut (prop. 1990/91:117 s 223 f.) till viss del kan en motsvarighet härtill hämtas i ABL:s rollfördelning mellan styrelse och VD samt reglerna om styrelsens arbetsordning och instruktioner till VD.

Ramarna för nämndernas delegering sätts i 6 kap 33-34 §§ KL. Som framhållits ovan gäller dessa regler inte för de kommunala bolagen och bolagsstyrelserna. Uppräkningen i 34 § av ärenden som inte får delegeras har väglatts av intresset av att nämnden behåller sitt övergripande ansvar för hela nämndens verksamhetsområde.

Lagen ger, som man ser i 33 §, stora möjligheter för en nämnd att flytta befogenheten i olika frågor till de verksamhetsansvariga, exempelvis utskott, ordföranden i nämnden, någon annan ledamot eller ersättare i nämnden eller en anställd hos kommunen.

Med beslut i delegeringsbestämmelserna avses endast beslut i KL:s mening. Kännetecknande för ett sådant beslut är enligt förarbetena bl.a. att det föreligger alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden eller bedömningar. I den kommunala förvaltningen vidtas en mängd åtgärder som inte kan anses som beslut i lagens mening. Man talar om rent förberedande åtgärder eller rent verkställande åtgärder. Några klassiska exempel på rent verkställande åtgärder är avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa och tilldelning av daghemsplats enligt en klar turordningsprincip. Det får alltså inte finnas utrymme för självständiga bedömningar. Sådan verksamhet ankommer normalt på de anställda. Rätten för de anställda att vidta sådana åtgärder grundas inte på delegering. Den följer i stället av den arbetsfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda som måste finnas för att den kommunala verksamheten ska kunna fungera. Praktiskt sett kan en mycket stor del av den kommunala verksamheten antas höra till området ren verkställighet. Ibland kan gränsen mellan vad som hör till beslut i lagens mening och vad som är ren verkställighet vara svår att dra. Den förändring som den kommunala verksamheten genomgår genom ökad målstyrning och decentralisering kan leda till att gränsen förskjuts. Fler åtgärder än tidigare kan därigenom komma att hänföras till ren verkställighet. Finns det klara målsättningar för verksamheten är det mycket som talar för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen som tidigare rättsligt sett har ansetts som beslut kan hänföras till ren verkställighet även om de innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande och inte bara är ett rent mekaniskt verkställande av beslut. Det kan t.ex. gälla interna frågor om inköp, fastighetsförvaltning och personaladministration där intresset av laglighetsprövning inte kan vara särskilt stort.

4.5 Kommunala bolag och aktiebolagsrätten

Det kommunala aktiebolaget är som framgått ovan i viss begränsad utsträckning kommunalrättsligt reglerat. Men KL:s regler om kommunal verksamhet genom aktiebolag och andra privaträttsliga organ riktar sig i princip och huvudsakligen till kommunerna och landstingen som förvaltningsrättsliga intressenter i sådana organ, inte till de privaträttsliga organen som sådana.

I aktiebolagsrätten är de formella reglerna om beslutsfattande på stämman endast instrument för att göra det materiella skyddet för aktieägarna verkningsfullt. I kommunalrätten hänger de formella reglerna om beslut i fullmäktige, styrelser och nämnder nära samman med den demokratiska grunden för hela verksamheten.

Verksamheten i kommunala bolag regleras enbart av privaträttens lagar så som ABL om inte annat är särskilt stadgat. Beslut av sådana privaträttsliga organen kan heller inte laglighetsprövas.

Det förekommer att ställföreträdare för ett aktiebolag handlar utanför sin kompetens att företräda bolaget när de ingår avtal. Då uppkommer frågan om bolaget är bundet av avtalet (med avtal jämföras andra rättshandlingar). Detta avgörs enbart ur ett aktiebolagsrättsligt perspektiv enligt de särskilda kompetens- och befogenhetsreglerna i 8 kap 42 § ABL, som gäller för alla aktiebolag. KL reglerar inte den situationen.

Utanför aktiebolagsrätten är det bara så kallade legala förbud, straffrättsliga regler och principen om goda seder som begränsar rättshandlingskompetensen. Om ett bolag ingår avtal i strid mot KL:s regler har det därför ingen betydelse för bolagets avtalspart - avtalet gäller i alla fall.

Enligt 7 kap 1 § ABL utövas aktieägares lagstadgade inflytande i bolaget på bolagsstämma. Av 8 kap 41 § 2 st. 2 meningen ABL följer motsatsvis att bolagets aktieägare endast genom beslut på bolagsstämman kan ge bindande ägardirektiv till bolaget. Enligt KL ska ägardirektiv till bolaget i frågor av principiell beskaffenhet eller annars större vikt före beslut på bolagsstämman behandlas i fullmäktige eller, i andra frågor, i kommun- eller landstingsstyrelsen eller moderbolagets styrelse vid bolagsstämman, som är bolagets högsta beslutande organ.

En styrelseledamot är syssloman i förhållande till bolaget. Det innebär att ledamoten är skyldig att ägna uppdraget den tid och omsorg som erfordras för att på bästa sätt tillvarata bolagets intresse. En styrelseledamot ska alltså verka för att kommunens ändamål med verksamheten så som det kommer till uttryck i bolagsordningen och ägardirektiv förverkligas.

Även verkställande direktören är syssloman i förhållande till bolaget. Det innebär på motsvarande sätt som beträffande styrelseledamoten att verkställande direktören i sin roll är skyldig att ägna uppdraget den tid och omsorg som erfordras för att på bästa sätt tillvarata

bolagets intresse. Verkställande direktören ska alltså i sin roll också verka för att kommunens ändamål med verksamheten så som de kommer till uttryck i bolagsordningen, ägardirektiv och styrelsebeslut förverkligas. Verkställande direktörens roll enligt 8 kap 29 § ABL är att sköta den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar samt se till att bolagets bokföring och medelsförvaltning sköts på ett betryggande sätt. Verkställande direktören ansvarar för att förse styrelsen med den information om bolaget och dess verksamhet samt det underlag i övrigt styrelsen behöver för sitt arbete.

Beträffande offentlighetsprincipen gäller följande. I företag som i sin helhet ägs av kommunen gäller samma regler vad avser offentlighets- och sekretesslagstiftningen som för kommunala nämnder och myndigheter i övrigt.

4.6 Reflektioner

En grundläggande kommunalrättslig utgångspunkt är att den verksamhet som överlämnas till privaträttsliga organ ska falla inom den kommunala kompetensen och att risken för kompetensöverskridanden vid verksamhetens utövande ska vara liten.

I förarbetena till KL diskuterades att det bör anses fullt tillräckligt att fullmäktige yttrar sig innan beslut fattas och att det inte behöver ställas krav på att fullmäktige ska godkänna besluten. Det ansågs vidare att det saknades anledning att tro att kommunala företag skulle gå emot fullmäktiges uppfattning i en för företaget grundläggande fråga. En lagregel med ett krav på att fullmäktige skulle godkänna beslut ansågs också kunna leda till problem i förhållande till de regler som gäller på associationsrättens område.¹

Den allmänna meningen förefaller vara att de krav som ställs upp i främst 3 kap 17 § KL är tillräckliga för att garantera att bolaget följer ägarens fastställda ändamål och att de uppgifter som överlämnas till bolaget ligger inom den kommunala kompetensen. I lag finns därutöver endast uppsiktsplikten i 6 kap 1 a och 1 b §§ KL. Sammantaget får det rättsligt sett anses innebära att har väl en kommunal angelägenhet, ett verksamhetsområde eller del av sådant, lämnats över till ett helägt kommunal bolag, gäller i princip endast de aktiebolagsrättsliga förutsättningarna för beslutsfattande och verkställighet i bolagets verksamhet.

Varje enskilt landsting avgör slutligen hur ägarfrågorna ska behandlas. Ansvaret för bolagsstyrning ligger ytterst i landstingsfullmäktige och det är därför fullmäktige som bestämmer vilka bolagsstyrningsprinciper som ska tillämpas. Landstingsstyrelsen ska såsom anmärkts tidigare utöva uppsikt över bolagssektorn.² Det är dock inte en egentlig del av ägarstyrningen.

¹ Prop 1990/91:117 s 51 ff (om en ny kommunallag)

² Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag – Erfarenheter och idéer, Sveriges kommuner och landsting, 2006, s 5 och 7

4.7 Allmänt om styrinstrument

För att styra verksamheten i aktiebolag brukar kommunala aktieägare använda sig av olika styrinstrument. Det viktigaste, men kanske något statiska styrinstrumentet är bolagsordningen, särskilt bestämmelserna om syfte och verksamhetsföremål.

Utöver bolagsordningen förekommer relativt utförliga aktieägar direktiv i de flesta kommunala aktiebolag. Eftersom bolagsordningen sällan ger uttömmande svar när det gäller att avgöra hur ändamålet ska förverkligas i bolagets verksamhet bör det i ägardirektiv utvecklas hur ändamålet med verksamheten ska uppnås.

Ägardirektiv innebär en möjlighet att tydliggöra och dokumentera vilka beslut om ägarstyrning som fattats. Ägardirektiv, beslutade på bolagsstämman i bolaget, är bindande för styrelsen så länge de inte strider mot ABL, tillämplig lag om årsredovisning, bolagsordningen, bolagets intresse eller innebär att styrelsen i praktiken inte längre kan handha förvaltningen på det sätt ABL förutsätter. Vid sidan av formell ägarstyrning genom direktiv, är det viktigt med återkommande dialog mellan ägare och bolag för att klargöra hur ägaren ser på bolaget samt att följa upp dess verksamhet.

Exempel på sådana materiella förutsättningar för bolagets verksamhet som kan vara lämpliga att ange i form av aktieägar direktiv är regler för avkastningen (avkastningskrav, krav på koncernbidrag), regler om finansiering (soliditetskrav, regler om upplåning), samverkan inom kommunkoncernen och följsamhet mot olika typer av kommunala planer.³

4.8 Styrning av landstingsägda bolag

Bolagsstyrning kan beskrivas som ägarens styrning av bolaget i ägarens intresse. Med olika medel och verktyg, främst innehållet i bolagsordning och ägardirektiv, styr ägaren bolagets verksamhet såsom ägaren vill att den ska bedrivas. Styrningen kan vara mer eller mindre ingående och ske med olika medel. Ofta drar ägaren upp en övergripande ram för bolagets verksamhet och drift. Den kan innefatta mål av olika slag, inriktningsbesked och hur bolaget ska förhålla sig till olika företeelser eller förhållanden. Basen för ägarstyrningen av bolagen är det aktiebolagsrättsliga regelverket och den aktiebolagsrättsliga bolagsorganisationen, innefattande de olika bolagsorganen.

Organisationen av ägarstyrningen ligger hos landstingsfullmäktige i egenskap av högste representant för ägaren, landstinget. Ofta finns skäl att göra åtskillnad mellan mer förvaltningsliknande frågor respektive strategiska och principiella aspekter. De förra som främst kanske omfattar sådant som ledning och samordning för att optimera koncernnyttan i en koncern passar ofta att anförtro landstingsstyrelsen. Alternativt kan dessa frågor uppdras åt koncernmoderns styrelse. Under alla förhållanden bör gränssnittet mellan fullmäktige å ena

³ Kommunal aktiebolagsrätt, Daniel Stattin, Upplaga 2, Utgivningsår 2007

sidan och landstingsstyrelse/moderbolagsstyrelsen å andra sidan samt mellan landstingsstyrelsen och moderbolagsstyrelsen var så tydligt som möjligt.

I sammanhanget kan anmärkas att landstingsstyrelsens uppsiktsplikt gällande bolagen inte är att betrakta som en del i ägarstyrningen, utan utgör förvaltningskontroll av hur bolagen förhåller sig till ägarstyrningens olika delar

4.9 Styrinstrument Locum AB

Locum AB är en serviceenhet till SLL. Locum AB ägs av SLL genom LISAB. Locum AB styrs av ägaren främst genom

- SLL:s generella ägardirektiv samt specifika ägardirektiv fastställda av fullmäktige och beslutade på bolagsstämma i Locum AB,
- bolagsordning fastställd av fullmäktige och beslutad på bolagsstämma i Locum AB,
- en fullmakt fastställd av fullmäktige att företräda SLL,
- ett avtal med SLL avseende ekonomisk förvaltning av fastigheter inom Landstingsfastigheter Stockholm (LFS) och ett övergripande avtal avseende strategiska fastighetsinvesteringar och fastighetsfrågor inom vården.

LFS är en resultatenhet inom SLL i vilken den ekonomiska redovisningen sker av landstingets vårdfastigheter. Bolaget bistår också ägaren samt hälso- och sjukvårdsnämnden i fastighetsstrategiska frågor, bland annat i samband med investeringsplaneringen. Därutöver kan landstinget besluta om vissa uppdrag som Locum AB har att utföra, exempelvis genomförande av byggprojekt.

För frågeställningen i denna rapport är det relevant att i sammanhanget särskilt peka på att de specifika ägardirektiven bl.a. föreskriver att Locum AB, inom ramen för Förvaltningsavtalet, ska genomföra de investeringar som beslutas i enlighet med av landstingsfullmäktige fastställd investeringsprocess.

5 Om Strategiska fastighetsinvesteringar

5.1 Vad avses med Strategiska fastighetsinvesteringar

I SLL:s Ansvars och beslutsordning, Investeringsstrategin reviderad 2014, anges att:

Strategiska fastighetsinvesteringar avser ny- och ombyggnationer i landstingsägda vårdfastigheter initierade utifrån ett ägar- och/eller beställarperspektiv samt ersättnings- eller rationaliseringsinvesteringar som genomförs i samband med strategiska ny- och ombyggnationer.

Under rubriken Beslutsordning framgår vidare att:

Fastighetsinvesteringar redovisas inom Landstingsfastigheter Stockholm som Locum AB: styrelse ansvarar för förutom de strategiska fastighetsinvesteringarna där landstingsstyrelsen har ansvaret.

Det kan i sammanhanget nämnas att det specifika ägardirektivet för Locum AB föreskriver under rubriken "Allmänt" bl.a. att *Landstingsfullmäktige beslutar om fastighetsinvesteringar som avser hälso- och sjukvård och vissa av dessa benämns "strategiska fastighetsinvesteringar, för vilka landstingsstyrelsen har ett särskilt ansvar.*

Som framhållits tidigare framstår definitionen som något oprecis och vid, särskilt formuleringen "utifrån ett ägar- och/eller beställarperspektiv". Torde inte de flesta ny- och ombyggnationer i landstingsägda fastigheter, i vart fall av någon omfattning vara initierade utifrån ett ägar- och/eller beställarperspektiv.

5.2 Reflektion

Enligt vår bedömning borde samtliga specificerade objekt avseende fastigheter med en total investeringsutgift om mer än 100 miljoner kr utgöra Strategiska fastighetsinvesteringar, om de uppfyller definitionen i Ansvars- och beslutsordningen enligt ovan.

6 Modellen för genomförande av Strategiska fastighetsinvesteringar avseende s.k. specificerade objekt

6.1 Övergripande beskrivning

Konkreta styrande förutsättningar för Locum AB:s verksamhet enligt modellen för genomförande av strategiska fastighetsinvesteringar avseende s.k. specificerade objekt finns huvudsakligen i följande dokument:

SLL:s generella ägarpolicy

Ägarpolicy och generella ägardirektiv fastställda av landstingsfullmäktige 2015-02-17. Bl.a. framgår att följande principer ska tillämpas för styrning av landstingsägda bolag:

Ägarrollen ska utövas av landstingsfullmäktige, landstingsstyrelsen samt moderbolagens styrelser. Landstingsfullmäktige beslutar alltid i frågor av principiell eller annan viktig karaktär. Landstingsstyrelsen utövar ägar- och huvudskapsmannafunktionen. Landstingsstyrelsen och av dem utsedda utskott ansvarar för att bereda frågor om ägarstyrning bland annat i form av specifika ägardirektiv. Moderbolagsstyrelserna ansvarar för de operativa frågorna.

Specifika ägardirektiv

Specifika ägardirektiv fastställdes av landstingsfullmäktige 2004-09-14 och reviderades senast 2014-06-10. Av direktiven framgår bl.a. följande:

Landstingsstyrelsen ansvarar för övergripande fastighetsstrategiska frågor samt investeringsfrågor.

Bolagets uppdrag

Förvaltning

- Bolaget ska, i samråd med berörda enheter inom landstingskoncernen, upprätta underhållsplaner, förvaltningsplaner och dylikt. Landstingsstyrelsen upprättar fastighetsutvecklingsplaner för strategiska fastigheter inom Landstingsfastigheter Stockholm.

Administration

- Bolaget ska administrera och ha resultatansvar för Landstingsfastigheter Stockholm med undantag för den del av Landstingsfastigheter Stockholms verksamhet som berör "strategiska fastighetsinvesteringar". För denna del av verksamheten åligger det landstingsstyrelsen att administrera och ha ekonomiskt ansvar.

Övriga uppdrag

- Bolaget ska utöver förvaltningsuppdraget utföra de uppdrag som Bolaget tilldelas av sin ägare. Bolaget skall bistå ägaren samt hälso- och sjukvårdsnämnden i fastighetsstrategiska frågor bland annat i samband med investeringsplaneringen.

Investeringar

- Bolaget ska inom ramen för Förvaltningsavtalet genomföra de investeringar som beslutas, i enlighet med av landstingsfullmäktige fastställd investeringsprocess.
- Bolaget ska inom ramen för sin verksamhet bistå landstingsstyrelsen enligt deras begäran beträffande strategiska fastighetsinvesteringar och följa deras beslut med avseende på nämnda investeringsprojekt.

Locum AB:s specifika ägardirektiv har ändrats och uppdaterats ett antal gånger. Den senaste ändringen skedde 2014-06-10. Av tjänsteutlåtandet som utgjorde beslutsunderlag framgår bl.a. att landstingsstyrelsen är ansvarig nämnd för övergripande fastighetsstrategiska frågor samt investeringsfrågor och att styrelsen har helhetsansvaret för de viktiga fastighetsstrategiska investeringar som ska genomföras under kommande åren. Behov har uppkommit av att förtydliga ansvaret mellan landstingsstyrelsen och Locum AB då det ska vara tydligt vem som ansvarar respektive genomför samt vem som följer upp de investeringar som landstingsfullmäktige beslutat om. Locum AB ansvarar i första hand och huvudsakligen för den ekonomiska och tekniska förvaltningen och därutöver kan fullmäktige besluta om vissa uppdrag som Locum AB har att utföra. Vilka dessa uppdrag är framgår av fullmäktiges specifika beslut. De investeringar som är av strategisk karaktär kommer av fullmäktige benämnas som "strategiska fastighetsinvesteringar" och är således ett ansvar för landstingsstyrelsen. Landstingsstyrelsen lämnar i sin tur ett uppdrag till Locum AB som har att leda genomförandefasen av de byggprojekt som investeringen avser.

Mot denna bakgrund ändrades och lades till de delar i ägardirektiven som behandlar övriga uppdrag, dvs att bolaget utöver förvaltningsuppdraget ska utföra de uppdrag som bolaget tilldelas av sin ägare, samt de uppdrag som framgår under rubriken Investeringar.

Bolagsordning

Av relevans för den här utredningen innehåller Locum AB:s bolagsordning bl.a. följande bestämmelser:

§ 3 Verksamhetsföremål

Bolaget har till föremål för sin verksamhet att förvalta Stockholms läns landsting och landstingsanknutna organ tillhöriga fastigheter samt att tillhandahålla därtill kopplad service.

Bolaget är skyldigt att utföra de uppdrag som bolaget tilldelas av sin ägare. Verksamheten skall bedrivas åt ägaren/i ägarens ställe.

§ 4 Ändamål med verksamheten

Bolagets syfte är att tillhandahålla ändamålsenliga lokaler till Stockholms läns landstings verksamheter.

Bolaget ska bedriva sin verksamhet med iakttagande av kommunal likställighetsprincip samt i ekonomiskt hänseende enligt följande:

Verksamhet som gäller förvaltning av egendom, såsom upplåtelse och överlåtelse av fast och lös egendom, ska bedrivas på affärsmässig grund

Övrig verksamhet ska bedrivas med tillämpning av kommunala självkostnadsprincipen

§ 5 Fullmäktiges rätt att ta ställning

Bolaget skall bereda Stockholms läns landstingsfullmäktige möjlighet att ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

§ 13 Bolagsstämmans kompetens

Beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt ska alltid fattas av bolagsstämman.

Förvaltningsavtal

Locum AB:s förvaltningsuppgifter samt vilken ersättning bolaget uppbär från SLL för dessa framgår av "Avtal om förvaltning mellan Locum AB och Stockholms läns landsting" (1993) samt "Tilläggsavtal" (2001) (gemensamt benämnda "Förvaltningsavtalet"). SLL har i särskild fullmaktshandling och i enlighet med vad som framgår av det förstnämnda avtalet gett bolaget fullmakt att svara för vissa uppgifter som åligger en fastighetsägare.

Bolaget svarar, enligt Förvaltningsavtalet för såväl ekonomisk som teknisk förvaltning av fastigheter inom Landstingsfastigheter Stockholm samt för vissa investeringar exklusive strategiska fastighetsinvesteringar i enlighet med av landstinget fastställd investeringsprocess.

Övergripande avtal avseende strategiska fastighetsinvesteringar och fastighetsfrågor inom vården

Detta avtal träffade landstingsstyrelsens förvaltning genom SFI med Locum AB den 19 december 2014, och får närmast uppfattas som en följdreglering av de ändringar i det specifika ägardirektivet som redogjorts för ovan under *Specifika ägardirektiv*. Avtalet innehåller bl.a. följande:

Bakgrund

Inom landstingsstyrelsens förvaltning har SFI ansvaret för och ska samordna övergripande strategiska fastighetsfrågor.

Genom specifika ägardirektiv [...] kommer Locum AB från den 1 juli 2014 inneha uppdrag av i huvudsak tre slag [...] (I. Förvaltning enligt Förvaltningsavtalet, II administrations- och resultatansvar för Landstingsfastigheter Stockholm med undantag för strategiska fastighetsinvesteringar samt III uppdrag utöver dessa vilka erhålls från ägaren). Inför genomförandet av förändringar enligt ägardirektivet föreligger behov att sätta en ram för uppdrag till Locum AB enligt II och III ovan. I anledning härav har landstingsstyrelsen genom SFI och Locum AB träffat följande

Avtal

1. Administration investeringsmedel

I syfte att ge Locum mandat att fortsätta en sammanhållen ekonomisk administration av resultatansvaret Landstingsfastigheter Stockholm uppdrar SFI härmed åt Locum att ansvara för ekonomisk administration avseende investeringsmedel för Strategiska Fastighetsinvesteringar enligt nedan:

- a) Administration, bokföring, redovisning, koncernrapportering
- b) Redovisning av ingående moms
- c) – i) [...]
- j) Sammanställning av likviditetsprognoser

2. Strategiska fastighetsinvesteringar

Som inledningsvis angivits ansvarar landstingsstyrelsen genom SFI för strategiska investeringar inom vården. Arbetet följer landstingets investeringsstrategi.

SFI kan under förstudie och/eller program uppdra åt Locum att bistå i vissa frågor alternativt uppdra åt Locum att leda det operativa arbetet i dessa faser i investeringsprojektet. För båda alternativen ska särskilda uppdragsavtal upprättas.

Efter landstingsfullmäktiges genomförandebeslut avseende Strategiska fastighetsinvesteringar kommer SFI på motsvarande sätt upprätta ett särskilt genomförandeavtal för aktuella objekt i syfte att uppdra åt Locum att leda arbetet under genomförandefasen.

Avtalet innebär bl.a. att Locum AB får i uppdrag att administrera investeringsmedel avseende Strategiska Fastighetsinvesteringar, utöver det ekonomiska administrationsuppdrag som följer av Förvaltningsavtalet. Vidare reglerar avtalet bl.a. samarbetet mellan SFI och Locum AB vad avser Strategiska fastighetsinvesteringar och Locum ABs uppdrag avseende dessa.

Avtal mellan SFI och Locum AB avseende hantering av strategiska fastighetsfrågor

Avtalet träffades 2014-12-19 och hänvisar till det övergripande avtalet som redogjorts för ovan. Avtalet anges syfta till att klargöra vad som utgör övergripande strategiska fastighetsfrågor samt ska reglera samordningsfrågan. Avtalet behandlar SFI:s respektive Locum AB:s ansvar för övriga strategiska fastighetsfrågor, dvs. sådana som inte utgör investeringar. En notering är att det under bakgrundsbeskrivningen av strategiska fastighetsfrågor framgår följande: Den 1 februari 2013 inrättades ett nytt funktionsområde inom landstingsstyrelsens förvaltning – SFI – efter beslut i landstingsstyrelsen den 29 januari 2013. SFI ansvarar för och ska samordna arbetet med samtliga övergripande strategiska fastighetsfrågor i landstinget och rapporterar direkt till landstingsdirektören.

Det framgår inte av avtalet huruvida SFI:s uppdrag innefattar delegation eller verkställighet eller både och i sådana fall vilka delar som utgör vad, om båda delar innefattas.

SLL:s och Locum AB:s policy- och styrdokument

Följande dokument är i större eller mindre delar relevanta att beakta:

- SLL:s Investeringsstrategi med anslutande Ansvars- och beslutsordning, beslutad av landstingsfullmäktige 2015-03-17
- SLL:s Arbetsordning, reglementen och delegationsordning antagna av landstingsfullmäktige, från 2015-02-17
- Beslutsordning för landstingsstyrelsens förvaltning, fastställd av landstingsdirektören 2015-04-21
- Arbetsordning för styrelsen i Locum AB, beslutad av bolagets styrelse 2016-02-25
- Instruktion för verkställande direktören i Locum AB, beslutad av bolagets styrelse 2016-02-25
- Instruktion för verkställande direktören i Locum AB, beslutad av bolagets styrelse 2016-11-24

I *Investeringsstrategin* beskrivs på ett övergripande sätt hur investeringsprocessen ska ske inom SLL. Bl.a. anges att landstingsfullmäktige beslutar i budgeten om årliga ramar för investeringsutrymmet som respektive styrelse, nämnd och bolagsstyrelse ska prioritera inom. Investeringsstrategin anger övergripande principer för landstingets verksamheter i frågor som rör att styra, utvärdera, samordna och följa upp investeringar.

I SLL:s *Ansvars och beslutsordning*, som kompletterar Investeringsstrategin, fastställs dels hanteringen av specificerade objekt dels hanteringen av det av fullmäktige beslutade årliga investeringsutrymmet. Specificerade objekt definieras närmare som investeringsobjekt med en total investeringsutgift över 100 miljoner kr. Även begreppen strategiska fastighetsinvesteringar och verkställighet definieras i dokumentet (se definitionsbilagan).

Av Ansvars- och beslutsordningen framgår vidare bl.a. att följande organ ska fatta beslut inom angivna områden:

Landstingsfullmäktige

Beslutar om totalt investeringsutrymme för landstinget samt för respektive nämnd och bolagsstyrelse

Fattar genomförandebeslut för specificerade objekt samt beslutar om objektets totala utgift.

Locum AB

Verkställer landstingsfullmäktiges beslut för specificerade objekt exklusive strategiska fastighetsinvesteringar inom beslutad total utgift för objektet och enligt direktiv.

Landstingsstyrelsen avseende strategiska fastighetsinvesteringar

Verkställer landstingsfullmäktiges beslut för specificerade objekt inom beslutat total utgift för objektet och enligt direktiv

Nämnd samt bolagsstyrelse

Verkställer landstingsfullmäktiges beslut för specificerade objekt inom beslutat total utgift för objektet och enligt direktiv.

Enligt *Delegationsordning för landstingsstyrelsen* (som är en del av dokumentet SLL:s Arbetsordning, reglementen och delegationsordning) ges landstingsdirektören behörighet/delegeras till denne landstingsstyrelsens beslutanderätt inom vissa ärendegrupper, bl.a. beslut rörande strategiska fastighetsfrågor och därtill hörande investeringar med en total investeringsutgift om högst 50 miljoner kr.

Beslutsordning för landstingsstyrelsens förvaltning innehåller i sin tur vidaredelegationer och fördelning av vissa verkställighetsbeslut och i den framgår bl.a. för vilka ärenden som landstingsdirektören har vidaredelegerat beslutanderätten till annan tjänsteman. Under rubriken Strategiska fastighetsfrågor och strategiska fastighetsinvesteringar [...] (sida 13) framgår bl.a. att beslut om behovsanalys, utredningsbeslut och inriktningsbeslut upp till 100 miljoner kr (dvs. ospecificerade objekt) fattas av direktören för SFI. Vidare framgår att genomförandebeslut om 50-100 miljoner kr fattas av landstingsstyrelsen och genomförandebeslut upp till 50 miljoner kr av landstingsdirektören. Sist i avsnittet framgår att direktören för SFI även fattar beslut om att ingå uppdragsavtal med Locum AB. Dokumentet innehåller inga bestämmelser om s.k. specificerade objekt.

Av *styrelsens arbetsordning* framgår bl.a. att Locum AB beträffande investeringar i allmänhet fattar följande beslut:

- Prioriterar och fattar beslut enligt bolagets delegationsordning om specificerade objekt.
- Verkställer landstingsfullmäktiges beslut för specificerade objekt inom beslutad total utgift för objektet och enligt direktiv

Av *VD-instruktionen* följer under rubriken VD:s generella ansvar och befogenhet att VD ska inom givna uppdrag och budgetramar handha den löpande förvaltningen och vidta erforderliga åtgärder att upprätthålla verksamheten

Den löpande förvaltningen omfattar bl.a. följande:

- Verkställa beslut och uppdrag från ägare och styrelse (punkt 1b)⁴.

Enligt *VD-instruktion fastställd 2016-02-25* hade VD, under rubriken Investeringar och avtal i allmänhet, rätt att för Bolagets eller SLL:s räkning fatta beslut om

⁴ Denna befogenhet framgår i både VD-instruktion 2016-02-25 och 2016-11-24.

-investeringar där det underliggande värdet inte överstiger 25 mkr. För beslut om investering överstigande 25 mkr krävs styrelsens beslut och för investeringar överstigande 100 mkr krävs beslut från landstingsstyrelsen gällande utredningsbeslut (förstudie) och från landstingsfullmäktige gällande inriktningsbeslut (program) samt genomförandebeslut.

Enligt *VD-instruktion fastställd 2016-11-24* framgår nu följande under rubriken Investeringar, upphandlingar, och andra avtal av stor betydelse för SLL eller bolaget:

VD har, inom ramen för landstingets beslut och gällande direktiv, rätt att för Bolagets eller SLL:s räkning fatta beslut om

-investeringar där det underliggande värdet (i förekommande fall ackumulerat under avtalstiden) inte överstiger 25 miljoner kr.

För beslut om investering överstigande 25 mkr krävs styrelsens beslut och för investeringar överstigande 100 mkr krävs beslut från landstingsstyrelsen gällande utredningsbeslut (förstudie) och från landstingsfullmäktige gällande inriktningsbeslut (program) samt genomförandebeslut.

Under rubriken Upphandlingar framgår vidare bl.a. att styrelsen fattar beslut om inledande av upphandling innehållande upphandlingsstrategi, tilldelningsbeslut och ingående av avtal då det *totala upphandlingsvärdet överstiger 50 000 000 kr.*

6.2 Närmare om delegation och verkställighet inom SLL

I förarbetena till 6 kap 33 § KL uttalade regeringen bl.a. följande angående skillnaden mellan delegation och rent verkställande åtgärder.

”Med beslut i delegeringsbestämmelserna avses endast beslut i kommunallagens mening. Kännetecknande för ett beslut är bl.a. att det föreligger alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden eller bedömningar. I den kommunala förvaltningen vidtas dock också en mängd åtgärder som inte kan anses som beslut i lagens mening. Man talar om rent förberedande åtgärder eller rent verkställande åtgärder. Några klassiska exempel på rent verkställande åtgärder är avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa och tilldelning av daghemsp plats enligt en klar turordningsprincip. Det får alltså inte finnas utrymme för självständiga bedömningar. Sådan verksamhet ankommer normalt på de anställda. Rätten för de anställda att vidta sådana åtgärder grundas inte på delegering. Den följer i stället av den arbetsfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda som måste finnas för att den kommunala verksamheten skall kunna fungera. Praktiskt sett kan en mycket stor del av den kommunala verksamheten antas höra till området ren verkställighet. Ibland kan gränsen mellan vad som hör till beslut i lagens mening och ren verkställighet vara svår att dra. Den förändring som den kommunala verksamheten genomgår genom ökad målstyrning och decentralisering kan leda till att gränsen förskjuts. Fler åtgärder än tidigare kan därigenom komma att hänföras till ren verkställighet. Finns det klara målsättningar för verksamheten är det mycket som talar för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen som i dag rättsligt sett är att anse som beslut kan hänföras till ren verkställighet även om de innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande och inte bara är ett rent mekaniskt verkställande av beslut. Det kan t.ex. gälla interna frågor om inköp, fastighetsförvaltning och personaladministration där intresset av att överklaga genom kommunalbesvär normalt inte kan vara särskilt stort. Delegation ska alltså skiljas från det som utgör rena verkställighetsåtgärder. Dessa anses enligt förarbetena ankomma på de anställda utan delegering. Det har emellertid i den juridiska litteraturen framförts att de anställdas kompetens att avgöra rena verkställighetsfrågor ska ses som en speciell form av delegation, s.k. tyst delegation. Hur man än kategoriserar rena verkställighetsfrågor kan man i vart fall konstatera att dessa faller utanför den lagreglerade delegeringsrätten.”

Delegation och verkställighet berörs bl.a. i dokumentet Beslutsordning för landstingsstyrelsens förvaltning. Delegation anges vara överlåtelse av beslutsfunktion vilket innebär att den som beslutar på delegation träder in i landstingsstyrelsens ställe och beslutar i landstingsstyrelsens namn. Samtliga beslut som fattas på delegation ska vara skriftliga och ska anmälas.

Angående verkställighetsbeslut anges att dessa är en följd av och fattas inom ramen för politiska beslut. Det får vidare inte finnas utrymme för självständiga bedömningar och besluten grundas inte på delegering utan på arbetsfördelning. Verkställighetsbeslut kan inte överklagas enligt KL och de ska inte anmälas till landstingsstyrelsen.

I Beslutsordningen anges vidare (s 16) att direktören för SFI ingår uppdragsavtal med Locum AB och att detta utgör verkställighet.

Vidare anges att beslut som krävs för att genomföra upphandling om ett upphandlingsvärde om mer än en miljon kr ska anmälas och anses alltså utgöra delegerade beslut, eftersom sådana alltid ska anmälas.

Till direktören för SFI har delegerats beslutsrätt för upphandlingar upp till 50 miljoner kr.

Enligt det övergripande avtalet mellan Locum AB och landstingsstyrelsen genom SFI fastställs ramarna för uppdrag som ska lämnas till Locum AB och i detta anges särskilt att efter genomförandebeslut i fullmäktige kommer SFI upprätta särskilt genomförandeaftal i syfte att uppdra åt Locum AB att leda arbetet under genomförandefasen av ett specifikt objekt. Ett sådant genomförandeaftal får, mot bakgrund av dispositionen och formuleringen av Beslutsordningen, tolkningsvis anses utgöra ett uppdragsavtal enligt Beslutsordningen vilket enligt ovan innebär verkställighet.

6.3 Sammanfattning av beslutsmodellen

I det här avsnittet sammanfattas hur Strategiska fastighetsinvesteringar avseende specificerade objekt ska beslutas och genomföras/verkställas enligt SLL:s beslutsmodell för fastighetsinvesteringar såsom vi har uppfattat den. Utifrån den information vi har fått om Fastighetsinvesteringarna överstiger summan för var och en av dessa med råge 100 miljoner kr och de utgör därmed samtliga så kallade specificerade objekt enligt definitionen i Ansvars- och beslutsordningen.

Definitionen av s.k. strategiska fastighetsinvesteringar är enligt vår bedömning inte helt klar, och kanske inte uttömmande, men dessa investeringar kan som vi uppfattat det utgöra såväl specificerade som ospecificerade objekt. Avgörande för indelningen tycks vara hur fastigheten i fråga används i verksamheten. Mot bakgrund av de höga belopp som Fastighetsinvesteringarna avser framstår det dessutom som naturligt att förutsätta att de är strategiska fastighetsinvesteringar.

Basen för beslutsmodellen kan hämtas i Investeringsstrategin, med tillhörande Ansvars- och beslutsordning. På sida 2 i Investeringsstrategin framgår investeringsprocessens olika

steg. Processen kompletteras i den anslutande Ansvars- och beslutsordningen där investeringarnas olika berednings- och genomförandeskedan delas in i beslut om behovsanalys, utredningsbeslut, inriktningsbeslut, genomförandebeslut samt verkställighet. Noterbart är att det sista steget, verkställighet, dvs genomförandet av besluten inom respektive bolagsstyrelses och nämnds delegationsordning, inte klassificeras som beslut.

På sida 4 i Ansvars- och beslutsordningen framgår som nämnts ovan att landstingsfullmäktige fattar genomförandebeslut för specificerade objekt samt beslutar om objektets totala utgift. Intressant är att sedan titta på vad som ska ske *efter* ett genomförandebeslut. I den frågan anges beträffande *Strategiska fastighetsinvesteringar* att landstingsstyrelsen verkställer fullmäktiges beslut för specificerade objekt. Här ingår alltså att verkställa genomförandebeslut. Verkställighet avser att genomföra fullmäktiges beslut. Enligt Investeringsstrategins investeringsprocess innefattar det att objektet genomförs och tas i drift. Vidare föreskrivs att Locum AB *verkställer* landstingsfullmäktiges beslut för specificerade objekt, *exklusive Strategiska fastighetsinvesteringar* (sida 5). Motsvarande behörighet i verkställighetshänseende tillerkänns samtidigt "Nämnd samt bolagsstyrelse", dock utan att Strategiska fastighetsinvesteringar undantas. Här tycks föreligga en oklarhet. I punkt 4 i Ansvars- och beslutsordningen anges vidare att fastighetsinvesteringar redovisas inom Landstingsfastigheter Stockholm som Locum AB:s styrelse ansvarar för förutom de strategiska fastighetsinvesteringarna där landstingsstyrelsen ansvarar.

Några närmare instruktioner för själva verkställigheten eller genomförandet av specificerade objekt som ska behandlas som Strategiska fastighetsinvesteringar finns inte i Investeringsstrategin eller Ansvars- och beslutsordningen, oavsett total investeringsutgift för objektet.

I Delegationsordningen för landstingsstyrelsen anges att åtgärder som inte kan anses som beslut i KL:s mening och därför är verkställighetsåtgärder normalt inte behöver anmälas. Verkställighet anges innebära att ett faktiskt handlande äger rum eller att ett beslut fattas som en normal del av en tjänstemans arbete i kraft av dennes tjänsteställning. Det sägs att det i det dagliga arbetet utgår verkställighet ofta från beslut som regleras i lag eller avtal.

Specificerade objekt regleras som beskrivits ovan inte i Beslutsordningen för landstingsstyrelsens förvaltning (förutom att det upplysningsvis nämns att genomförandebeslut avseende dessa fattas av fullmäktige).

Det kan noteras att direktören för SFI delegeras behörighet (enligt Beslutsordningen) beträffande Strategiska fastighetsinvesteringar att fatta samtliga beslut som krävs för att genomföra en upphandling upp till ett upphandlingsvärde om 50 miljoner kr och att beslut över 50 miljoner kr fattas av landstingsstyrelsen. Direktörens beslut ska anmälas. Upphandlingsbeslut under en miljon kr presumeras vara verkställighet.

I december 2014 ingicks ett övergripande avtal avseende Strategiska fastighetsinvesteringar och fastighetsfrågor inom vården mellan SFI och Locum AB. Av detta framgår bl.a.

följande. Inom landstingsstyrelsens förvaltning har funktionsområdet SFI ansvaret för och ska samordna övergripande strategiska fastighetsfrågor. Efter ändringar i Locum AB:s specifika ägardirektiv beslutade av fullmäktige i juni 2014 kan Locum AB inneha uppdrag av i huvudsak tre slag.

Det övergripande avtalet ingicks i syfte att sätta att fastställa en ram för uppdrag till Locum AB. Avtalet är ingått av landstingsstyrelsen genom SFI. Under punkt 2 om Strategiska fastighetsinvesteringar framgår hur genomförande av *Strategiska fastighetsinvesteringar* är tänkt att gå till. Efter landstingsfullmäktiges genomförandebeslut avseende Strategiska fastighetsinvesteringar ska SFI upprätta ett särskilt genomförandeavtal för aktuella objekt innefattande uppdrag till Locum AB att leda arbetet under genomförandefasen. Av det övergripande avtalet (eller något annat dokument vi haft tillgång till) framgår inte om beslut att ge Locum AB sådana uppdrag utgör delegations- eller verkställighetsbeslut. Vi utgår från att genomförandemodellen innebär att uppdragen enligt det övergripande avtalet utgör en del i verkställandet av genomförandebeslut.

I det övergripande avtalet anges vidare att i Locum AB:s uppdrag enligt ägardirektivet ingår administration- och resultatansvar för resultatenheten Landstingsfastigheter Stockholm med undantag för den administration och det ekonomiska ansvar som avser Strategiska fastighetsinvesteringar. I avtalet ges emellertid Locum AB visst ytterligare kompletterande mandat avseende ansvar för ekonomisk administration avseende investeringsmedel för Strategiska Fastighetsinvesteringar enligt punkt 1. I denna punkt uppdras nämligen åt Locum att ansvara för ekonomisk administration avseende investeringsmedel för Strategiska Fastighetsinvesteringar enligt en uppräknning som innefattar bl.a. administration, bokföring, redovisning, utanordning av leverantörsfakturor, upprättande av årsbokslut samt sammanställa likviditetsrapporter. I det övergripande avtalet ges alltså Locum AB utökad ansvar avseende Strategiska Fastighetsinvesteringar vilka annars är undantagna Locum AB:s uppdrag enligt specifika ägardirektiv. Värt att notera är att det övergripande avtalet enbart ger utökad rätt avseende ekonomisk administration av investeringsmedel för Strategiska Fastighetsinvesteringar och att det egentliga ekonomiska ansvaret avseende Strategiska Fastighetsinvesteringar således förefaller ligga kvar hos landstingsstyrelsen.

Vi har tagit del av ett exempel på genomförandeavtal⁵. Enligt detta ska Locum AB utföra uppdrag åt SLL på i avtalet angivna villkor. I uppdraget ingår bl.a. att leda i genomförandefasen ingående arbeten avseende objektet samt att bereda ärende inför upphandling, genomförande av upphandling, beslut om tilldelning och kontraktstecknande liksom att Locum AB att hantera ev. överprövning. Genomförandeavtalet hänvisar till det övergripande avtalet som redogjorts för ovan samt till genomförandebeslut och underlag för detta.

⁵ Genomförandeavtal för investeringsobjektet Ombyggnad till Vårdavdelningar, etapp 1, Danderyds sjukhus, 2015-10-23

Sammanfattningsvis kan modellen för genomförande av Strategiska Fastighetsinvesteringar avseende specificerade objekt översiktligt beskrivas enligt följande.

1. Landstingsfullmäktige fattar genomförandebeslut
2. Ansvaret för verkställande av genomförandebeslutet åligger landstingsstyrelsen
3. Direktören för SFI träffar, för landstingsstyrelsens räkning, genomförandavtal med Locum AB avseende verkställandet
4. Locum AB, genom styrelse och VD, fattar alla för verkställandet av genomförandebeslutet erforderliga beslut, oavsett storleken på investeringsutgiften, då detta utgör ett uppdrag från bolagets ägare.

7 Granskning och analys av modellen för beslut, styrning och genomförande av Strategiska fastighetsinvesteringar

7.1 Det kommunalrättsliga och det aktiebolagsrättsliga perspektivet – övergripande nivå

Organiseringen av Locum AB:s uppdrag i stort följer de kommunal- och aktiebolagsrättsliga regelverket för kommunala och landstingsägda bolag. De grundläggande kraven i 3 kap 17 § KL är uppfyllda för Locum AB:s del och bolagsordningen innehåller de regleringar som behövs för denna typ av bolag. Med detta upphör i princip de kommunalrättsliga regleringar som rör bolagets verksamhet, varvid landstingsinterna styrdokument, i den mån de blivit bindande för bolaget, och den aktiebolagsrättsliga lagstiftningen tar vid. Högsta beslutande organ i bolaget är bolagsstämman, på vilken ägaren utövar sin bestämmanderätt. Direkt ägare till Locum AB är moderbolaget LISAB och indirekt SLL. På stämman fastställs bl.a. de ägardirektiv som bolaget har att följa i sin verksamhet.

När verksamhet som avser en kommunal angelägenhet väl lämnats över till ett (landstingsägt) bolag upphör i princip den kommunalrättsliga styrningsfunktionen. De uttalanden som fullmäktige i vissa fall ska göra över principiellt viktiga beslut i bolaget kan i och för sig laglighetsprövas enligt 10 kap KL men i övrigt är det privaträttens lagar som gäller för bolagets verksamhet. I sammanhanget kan noteras att uppdrag som ägaren gett till ett bolag i t.ex. ägardirektiv inte behöver lyftas till fullmäktige ytterligare även om det är av principiell karaktär.

Om ställföreträdare i bolaget handlar utanför sin kompetens uppkommer fråga om bolaget är bundet av avtal som ingås med annan part. Bedömning av detta görs i princip uteslutande enligt 8 kap 42 § ABL. Utgångspunkt är VD:s uppgifter enligt ABL, dvs. att sköta den löpande förvaltningen i bolaget, samt närmare uppgifter som tilldelas VD enligt VD-instruktion som fastställts av styrelsen.

7.2 Analys av Fastighetsinvesteringarna

Samtliga Fastighetsinvesteringar utgör som nämnts ovan specificerade objekt (total investeringsutgift överstiger 100 miljoner kr) och får även antas vara s.k. Strategiska fastighetsinvesteringar. Vi kommer nu att titta närmare på beslutsordningen för dessa investeringar. Modellen ser sammanfattningsvis och övergripande ut enligt följande:

1. Landstingsfullmäktige fattar genomförandebeslut
2. Ansvaret för verkställande av genomförandebeslutet åligger landstingsstyrelsen
3. Direktören för SFI träffar, för landstingsstyrelsens räkning, genomförandeaftal med Locum AB avseende verkställandet
4. Locum AB, genom styrelse och VD, fattar alla för verkställandet av genomförandebeslutet erforderliga beslut, oavsett storleken på investeringsutgiften, då detta utgör ett uppdrag från bolagets ägare.

Som redovisats ovan tar fullmäktige genomförandebeslut avseende specifika objekt efter visst förberedelsearbete vilket beskrivs i bl.a. Investeringsstrategin. Efter det att genomförandebeslut fattats, dvs. beslut om att genomföra ett objekt eller ej, ska beslutet, om det innebär genomförande, verkställas vilket innebär att vidta erforderliga åtgärder för att genomföra fullmäktiges beslut inom respektive bolagsstyrelses och nämnds delegationsordning.

Det egentliga verkställandet av Fastighetsinvesteringarna har skett på så sätt att direktören för SFI har ingått genomförandeaftal med Locum AB i vilka bolaget givits i uppdrag att leda ingående arbeten i genomförandefasen avseende aktuellt objekt inkluderande bl.a. att, beträffande upphandling, bereda ärende inför upphandling, genomförande av upphandling, beslut om tilldelning och kontraktstecknande liksom hanterar ev. överprövning.⁶ Vidare åtar sig Locum AB att sköta alla tillstånd och fullt byggherreansvar. Det anges att för uppdraget gäller visst angivet underlag för genomförandeaftalet och den ekonomiska ramen, investeringsutgiften, anges explicit.

Frågor att ta ställning till blir bl.a. vilken befogenhet direktören för SFI har att ingå genomförandeaftal med Locum AB avseende Fastighetsinvesteringarna och om uppdragen enligt genomförandeaftalen faller inom det uppdrag som Locum AB fått av ägaren LISAB/SLL.

⁶ Hämtat från genomförandeaftal Danderyds sjukhus

7.3 SFI och behörighet för SFI:s direktör

SFI är en del av landstingsstyrelsens förvaltning vilken stödjer landstingsstyrelsen i uppgiften att leda, styra, samordna och följa upp landstingets verksamheter. SFI är en tjänstemannaorganisation som arbetar med landstingsstyrelsens, av fullmäktige bestämda, uppdrag med fastighetsstrategiska frågor samt fastighetsinvesteringar.

Föreskrifter om behörighet för SFI:s direktör finns i Beslutsordning för landstingsstyrelsens förvaltning. Sidorna 13-16 behandlar strategiska fastighetsfrågor m.m. Där framgår som beskrivits ovan bl.a. att direktören för SFI får ta beslut om behovsanalys, utredningsbeslut och inriktningsbeslut upp till 100 miljoner kr, genomförandebeslut upp till 30 miljoner kr, samtliga beslut som krävs för att genomföra en upphandling upp till ett upphandlingsvärde om 50 miljoner kr samt beslut *om att ingå uppdragsavtal med Locum AB*.

I tjänsteutlåtande 2012-10-08 berörs SFI:s arbetsuppgifter, hänvisning görs till Investeringsstrategin. På sista sidan i utlåtandet framgår att enheten kommer leda arbetet med de strategiska investeringarna i processens tre första steg (behovsanalys, förstudie och program). I de två övriga stegen i processen (genomförande och driftstart/uppföljning) ska SFI följa arbetet, men inte leda det. Syftet med att följa arbetet i de två sista stegen anges vara att *kontrollera att de strategiska investeringarna genomförs* enligt landstingsfullmäktiges beslut.

Mot bakgrund härav uppstår vissa frågor kring genomförandeaftalen med Locum AB. Ingående av dessa samt det uppdrag som därigenom ges till bolaget får anses vara en del av genomförandet av en strategisk fastighetsinvestering. SFI ska dock enligt ovan enbart följa arbetet i detta led och inte leda det.

En fråga som måste besvaras är huruvida direktören för SFI enligt Beslutsordningen för landstingsstyrelsens förvaltning kan anses ha behörighet att ingå genomförandeaftal avseende specificerade objekt med Locum AB. Som nämnts ovan framgår av styrdokumentet inte uttryckligen hur genomförandebeslut avseende specificerade objekt ska verkställas. Klart är dock att direktören för SFI enligt Beslutsordningen för landstingsstyrelsens förvaltning har rätt att ingå uppdragsavtal med Locum AB. Den rätten är intagen under en rubrik som berör strategiska fastighetsinvesteringar och anges utgöra verkställighet. Därmed får anses att uppdragsavtalen kan avse strategiska fastighetsinvesteringar och att de anses utgöra verkställighet. Genomförandeaftalen får anses ha karaktären av sådana uppdragsavtal. Sammantaget leder det anförda till att direktören för SFI får anses ha stöd i beslutsordningen för att ingå genomförandeaftal avseende strategiska fastighetsinvesteringar.

Det kan i sammanhanget tilläggas att verkställighetsåtgärder för genomförandet av genomförandebeslut fattade av fullmäktige rimligen måste kunna vidtas på en nivå under landstingsstyrelsen.

I Beslutsordningen för landstingsstyrelsens förvaltning får direktören för SFI anses erhålla rätt att ingå uppdragsavtal i form av genomförandeaftal med Locum AB avseende strategiska fastighetsinvesteringar vilket anges utgöra verkställighet.

Enligt Ansvar- och beslutsordningen, verkställer landstingsstyrelsen landstingsfullmäktiges beslut om specificerade objekt inom beslutad total utgift för objektet och enligt direktiv. Mot bakgrund av vad som redovisats ovan uppkommer därför fråga om direktörens behörighet innefattar alla typer av genomförandeval (uppdragsavtal), dvs. även avseende *specifiserade objekt*. Beslutsordningen för landstingsstyrelsen förvaltning anger inga beloppsbegränsningar för uppdragsavtalen. Inte heller berörs begreppet specificerade objekt i detta dokument. Beslutsordningen kan mot bakgrund härav tolkas som att den ger stöd för att direktörens behörighet innefattar att teckna genomförandeval även för specificerade objekt och i sådana fall finns stöd för att direktören för SFI handlar på uppdrag av landstingsstyrelsen när genomförandeval tecknas med Locum AB och att detta därmed sker i enlighet med SLL:s beslutsprocesser. Något som kan tala emot detta är att i Beslutsordningen för landstingsstyrelsen begränsas direktören för SFI:s behörighet avseende beslut som krävs för att genomföra en upphandling till ett värde om högst 50 mkr. Vi gör dock den samlade bedömningen att övervägande skäl talar för att för att direktörens behörighet innefattar att teckna genomförandeval även för specificerade objekt.

En annan fråga som uppkommer är huruvida beslut som rör upphandlingar till ett värde om 100 miljoner kr eller mer (upp till flera hundratals miljoner kronor) verkligen alltid kan anses utgöra ren verkställighet.

SFI är som nämnts ovan en del av landstingsstyrelsens förvaltning. I bl.a. det övergripande avtal som träffats med Locum AB avseende strategiska fastighetsinvesteringar m.m. anges att avtalet träffats av landstingsstyrelsen genom SFI. Avtalet är undertecknat av direktören för SFI.

Enligt Ansvars- och beslutsordningen ges landstingsstyrelsen avseende strategiska fastighetsinvesteringar rätt att verkställa fullmäktiges beslut för specificerade objekt inom beslutad total utgift för objektet och enligt direktiv. Den ekonomiska ramen är därmed satt för vad landstingsstyrelsen har att verkställa.

Med utgångspunkt från det uppkommer fråga om och på vilket sätt som landstingsstyrelsen kan/får verkställa ett genomförandebeslut. Ansvar för det faktiska verkställandet av genomförandebeslutet, som landstingsstyrelsen ytterst svarar för, ligger hos landstingsdirektören i dennes befattning och anställning som högste chef för landstingsförvaltningen. Det anges inga krav i KL för hur verkställighet ska gå till. Landstingsdirektören, som anställd förvaltningschef över landstingsstyrelsens förvaltning måste i egenskap av denna roll ha befogenhet att organisera det faktiska verkställandet som krävs för genomförande av bl.a. fullmäktiges beslut. Landstingsdirektören har i Beslutsordning för landstingsstyrelsens förvaltning fördelat vissa verkställighetsbeslut, bl.a. ges direktör för SFI, som beskrivits ovan, rätt att teckna alla typer av uppdragsavtal med Locum AB.

Vi kan inte se att frågan om verkställighetsuppgiften uttryckligen behandlas eller berörs i de styrdokument som gäller inom SLL, med undantag för de specifika ägardirektiven för

Locum AB där det får anses framgå att Locum AB ges behörighet att genomföra de investeringar som beslutas, i enlighet med av landstingsfullmäktige fastställd investeringsprocess. Bl.a. genomförandebeslutet regleras i investeringsprocessen.

7.4 Locum AB

Reglering av Locum AB:s roll i genomförandeprocessen finns i bolagets specifika ägardirektiv, Ansvars- och beslutsordningen, Förvaltningsavtalet, i viss mån i bolagsordningen samt i varje enskilt genomförandeval. I Ansvars- och beslutsordningen anges att Locum AB verkställer landstingsfullmäktiges beslut för specificerade objekt (alltså med en total investeringsutgift överstigande 100 miljoner kr), exklusive strategiska investeringar, inom total utgift för objektet och enligt direktiv (t.ex. det specifika ägardirektivet). Här tycks föreligga ett uttryckligt direkt stöd för Locum AB att verkställa beslut innefattande mycket stora investeringsutgifter, om det inte är fråga om en Strategisk fastighetsinvestering (se härom ovan). Av det specifika ägardirektivet framgår under underrubriken ”Övriga uppdrag” att bolaget utöver det fastighetsförvaltningsuppdraget ska utföra de uppdrag bolaget tilldelas av sin ägare (med ägare får förstås såväl LISAB som SLL). Gällande strategiska fastighetsinvesteringar hänvisas till rubriken Investeringar. Under den rubriken framgår att bolaget ska, inom ramen för Förvaltningsavtalet, genomföra de investeringar som beslutas, i enlighet med av fullmäktige fastställd investeringsprocess samt att bolaget inom ramen för sin verksamhet ska bistå landstingsstyrelsen enligt deras begäran beträffande strategiska fastighetsinvesteringar och följa deras beslut med avseende på nämnda investeringsprojekt.

Av själva genomförandebesluten framgår enbart att fullmäktige beslutar enligt landstingsstyrelsens förslag.

I det genomförandeval vi granskat definieras Locum AB:s uppdrag på ett tydligt sätt och det anges vilken roll bolaget ska ha och på vilket sätt fullmäktiges genomförandeval ska verkställas. I avtalen hänvisas till att för uppdraget gäller bl.a. övergripande avtal avseende strategiska investeringar och fastighetsfrågor inom vården, samt underlag för genomförandeval.

Som nämnts ovan har ett antal ändringar skett av Locum AB:s specifika ägardirektiv under åren. Syftet med de senaste förändringarna förefaller ha varit att Locum AB ska ges i uppdrag att leda genomförandefasen av byggprojekten, vilket har skett genom de genomförandeval som träffats mellan Locum AB och direktören för SFI. Bedömningen faller här åter tillbaka på frågan huruvida direktören för SFI kan träffa denna typ av avtal som en del av förvaltningen av landstingsstyrelsens uppgifter (dvs. ren verkställighet av det beslut enligt kommunallagen, genomförandeval) eller det för det krävs särskild delegation eller särskilt verkställandestöd, för varje genomförandeval.

7.5 Locum AB:s verkställande direktörs roll

I genomförandeavtalen anges Locum AB som utförare. Under § 11 (Danderyd) anges att Locum AB:s VD är ombud för utföraren och att ombuden är behöriga att företräda respektive part i alla frågor som gäller uppdraget.

I de upphandlingar som genomförts avseende Fastighetsinvesteringarna är det Locum AB:s VD som har undertecknat alla avtal och handlingar.

Enligt Locum AB:s VD-instruktion framgår (version 2016-11-24 och tidigare 2016-02-25) att den löpande förvaltningen som VD ansvarar för omfattar bl.a. att *verkställa beslut och uppdrag* från ägare (här närmast LISAB, men även SLL indirekt borde kunna inkluderas i ordet ägare) och styrelse samt att VD har rätt att företräda SLL och Bolaget för sådan åtgärd i den mån inte annat följer av instruktionen.

Som beskrivs i Investeringsprocessen är genomförandebeslut sista beslutssteget i investeringsprocessen. Därefter följer verkställighet vilket innebär genomförande av det fattade genomförandebeslutet. Verkställighet förefaller inte betraktas som något *beslut i kommunallagens mening eller innehålla sådana beslut*, enligt investeringsprocessen. Utifrån denna terminologi kan VD-instruktionen läsas som så att när Locum AB själv ska fatta beslut om investeringar (ospecificerade objekt) kan VD fatta beslut om (att genomföra) investeringar upp till 25 mkr och styrelsen i bolaget upp till 100 mkr. Över 100 mkr krävs underliggande genomförandebeslut från fullmäktige. VD ges behörighet att alltid verkställa beslut och uppdrag från ägare och styrelse. Genomförandeavtalen som tecknas mellan SFI och Locum AB innebär att Locum AB får ett specificerat uppdrag från ägaren (SLL). I uppdraget ingår att genomföra upphandling m.m.

Att VD genomför upphandlingar avseende Fastighetsinvesteringarna i enlighet med fullmäktiges genomförandebeslut kan på så sätt sägas vara i enlighet med SLL:s beslutsprocess. I Beslutsordning för landstingsstyrelsens förvaltning anges att just uppdragsavtal med Locum AB utgör verkställighet (för SFI) vilket ger ytterligare stöd för nyss nämnda uppfattning.

Även i styrelsens arbetsordning framgår (punkt 4.8 om investeringar) att Locum AB verkställer landstingsfullmäktiges beslut för specificerade objekt inom beslutad total utgift för objektet och enligt direktiv.

2008 genomfördes en översyn av styrelsens arbetsordning i Locum AB varpå formuleringen ”Styrelsen fattar – inom ramen för landstingets beslut – beslut om: upphandling av byggtreprenader (inkl underhållsprojekt) där kostnaden överstiger 50 mkr” utgick från dokumentet.

I bakgrunden till förslaget angavs att styrelsens roll är att fatta beslut om investeringar överstigande 25 mkr och inte något av de efterföljande beslut som erfordras för att verkställa de åtgärder som omfattas av investeringen. Därför kunde ovan angivna formulering utgå. Enligt uppgift från Locum AB innebar detta beslut att Locum AB:s styrelse gav VD

beslutanderätt i upphandlingsfrågor. Detta kan innebära att styrelsens mening är att alla beslut som tas i syfte att genomföra en investering där ramarna redan satts av t.ex. fullmäktige i ett genomförandebeslut utgör verkställighet.

7.6 Särskilt om upphandling och verkställighet

En intressant fråga i sammanhanget är hur beslut rörande upphandlingar ska betraktas i förhållande till begreppet verkställighet. Verkställighet innebär enligt Investeringsstrategin det avslutande ledet i investeringsprocessen som följer efter ett genomförandebeslut och som innebär att fullmäktiges beslut genomförs inom bolagsstyrelses och nämnds delegationsordning.

I Investeringsstrategi och Ansvars- och beslutsordningen regleras inte upphandling. Det skulle kunna tyda på att SLL betraktar upphandling som ingående i verkställighet, och att det inte är ett beslut i kommunallagens mening. I dokumentet anges att Locum AB verkställer fullmäktiges beslut för specificerade objekt exklusive strategiska fastighetsinvesteringar. Vidare anges att såväl landstingsstyrelsen, avseende strategiska fastighetsinvesteringar, som nämnd och bolagsstyrelse verkställer fullmäktiges beslut för specificerade objekt (s 5-7).

SLL har fastställt en upphandlingspolicy och riktlinjer för upphandling. Båda dessa dokument fokuserar på s.k. samordnade upphandlingar där två eller flera nämnder/styrelser eller bolag gemensamt anskaffar varor eller tjänster av samma slag. I syfte att säkerställa bl.a. att inte upphandlingar som genomförs till mycket stora belopp genomförs utan erforderliga politiska ställningstaganden kategoriseras samordnade upphandlingar och denna kategorisering styr vem eller vilket organ som fattar beslut om och kring upphandlingen. Denna kategorisering behandlar dock som nämnts enbart samordnade upphandlingar vilket det inte verkar ha rört sig om i genomförandet av Fastighetsinvesteringarna. Undantag från deltagande i samordnad upphandling kan beviljas av landstingsstyrelsen om särskilda skäl föreligger. Detta innebär att undantagen nämnd, bolag eller stiftelse ansvarar för och genomför upphandlingen själv. Vid sidan av reglerna om samordnade upphandlingar anges vissa förutsättningar för övriga upphandlingar.

7.7 Sammantagen bedömning och resultat

Varken kommunalrättsligt eller aktiebolagsrättsligt ser vi några direkta felaktigheter beträffande hur Locum AB och SLL genomför Fastighetsinvesteringarna. Av betydelse för den kommunalrättsliga bedömningen är bl.a. det s.k. genomförandebeslut som landstingsfullmäktige fattar och som uppdras till landstingsstyrelsen att verkställa samt åtskillnaden mellan egentliga beslut enligt kommunallagen respektive verkställandet av sådana. När de anställda ska utföra sådan handläggning som ska mynna ut i någon form av beslut (enligt kommunallagen) så måste detta delegeras till anställda om det inte rör ärenden av rent förberedande och verkställande karaktär. De senare anses ankomma på de anställda utan delegering enligt kommunallagen. Vi gör den samlade bedömningen att efter landstingsfullmäktiges

genomförandebeslut så handlar genomförandet om verkställighet i kommunallagens mening, även om de totala investeringsutgifterna kan framstå som höga. I bedömningen väger vi in bl.a. följande. Det grundläggande beslutet om investeringen får antas beredas i enlighet med den av landstingsfullmäktige antagna Investeringsstrategin med tillhörande Ansvars- och beslutsordning. Landstingsfullmäktige fattar sitt beslut på förslag av landstingsstyrelsen och på grundval av resultatet från beredningen. Såväl landstingsstyrelsens beslutsförslag som landstingsfullmäktiges genomförandebeslut kan överklagas och laglighetsprövas enligt kommunallagen. Ansvar för verkställigheten av genomförandebeslutet ligger på landstingsstyrelsen. För det faktiska verkställandet av genomförandebeslutet, som alltså ytterst landstinget svarar för, ansvarar landstingsdirektören i dennes befattning och anställning som högste chef för landstingsförvaltningen. Landstingsdirektörens, förvaltningens, berörda chefs-tjänstemäns (närmast direktören för SFI) och Locum AB:s åtgärder inom ramen för verkställandet, följer i allt väsentligt såvitt vi kan bedöma de landstingsinterna styrdokumenterna såsom främst Ansvars- och beslutsordningen, Beslutsordningen för landstingsförvaltningen, de specificerade aktieägardirektiven till Locum AB, arbetsordning och VD-instruktion fastställda av Locum AB och avtal mellan SLL och Locum AB.

Uppdraget i det genomförandevalt som upprättas mellan landstingsstyrelsen genom direktören för SFI och Locum AB är förhållandevis preciserat och inringat, t.ex. beträffande den ekonomiska ramen. Utrymmet för alternativa lösningar och för att VD måste göra vissa mer ingående överväganden angående investeringen i genomförandebeslutet får anse begränsat.

I ett landstingskommunalt lämplighetsperspektiv kan dock göras vissa iakttagelser. T.ex. finns vissa frågetecken av lämplighets- och styrningskaraktär kring verkställandet av genomförandebeslut. Förutsättningarna för överblicken över och förståelsen av genomförandeprocessen av Fastighetsinvesteringarna borde kunna förbättras i ett sådant perspektiv.

Vidare tycker vi oss se vissa otydligheter i enskilda dokument och beträffande vissa typer av beslut och åtgärder. Genomförandeprocessen för Fastighetsinvesteringarna är inte i alla delar helt överskådlig och tydlig. Framför allt rör det behörigheten för direktören för SFI att för landstingsstyrelsens räkning ingå s.k. genomförandevalt med Locum AB.

Stöd för att direktören för SFI har behörighet att ingå uppdragsavtal avseende fullmäktiges genomförandebeslut (t.ex. rörande genomförande av upphandling) kan erhållas från vissa formuleringar i bl.a. Beslutsordning för förvaltningsstyrelsen, ägardirektiv, genomförandevalt och övergripande avtal. Är avsikten att direktören för SFI ska ha denna behörighet bör detta tydliggöras.

Stöd för behörighet för VD i Locum AB att genomföra upphandlingar m.m. avseende strategiska fastighetsinvesteringar som utgör specificerade objekt, kan erhållas från vissa formuleringar i olika styrdokument, bl.a. Ansvars- och beslutsordningen, aktieägardirektiv och bolagets interna styrdokument. Men tolkningen och förståelsen är inte alltid entydig. Bl.a. kan VD-instruktionen förstås på olika sätt och det framstår inte som självklart att beslut om att genomföra upphandlingar till aktuella belopp kan anses utgöra löpande förvaltning endast

utifrån att VD-instruktionen säger att i denna (den löpande förvaltningen) ingår att verkställa beslut och uppdrag från ägare. En tydligare angiven uppdragsfördelning vore önskvärt.

Även om visst stöd kan hittas i SLL:s styrdokument för Locum AB att VD är behörig att verkställa genomförandebeslut fattade av fullmäktige genom att bl.a. genomföra upphandlingar bör frågan ställas om det är rimligt att beslut som innefattar strategiska fastighetsinvesteringar avseende investeringsutgifter om långt över 100 miljoner kr ska kunna verkställas av VD i ett landstingsägt bolag, såvitt vi kan förstå i princip utan någon ytterligare beslutsmedverkan av något "överordnat" organ såsom bolagsstyrelsen. Å andra sidan kan nu gällande VD-instruktion förstås så att den begränsar VD:s behörighet att fatta beslut om upphandling även vid genomförandet av uppdraget enligt genomförandeavtalet när det samlade värdet av upphandlingen överskrider 50 miljoner kr.

I den beslutsmodell som SLL har tillämpat avseende Fastighetsinvesteringarna betraktas enligt vår bedömning alla åtgärder som vidtas efter genomförandebeslutet som verkställighet. I linje därmed erhåller direktören för SFI behörighet att ingå uppdragsavtal (genomförandeavtal) med Locum AB och har bolagets VD att genomföra uppdraget från SFI som en del av den löpande förvaltningen, med de begränsningar som följer av VD-instruktionen.

Mot denna hantering går det inte, såvitt vi kan bedöma, att rikta någon kommunalrättslig- eller aktiebolagsrättslig kritik och de beslut som fattats vid genomförandet av Fastighetsinvesteringarna är lagenliga.

SLL:s verkställandeprocess bestäms utifrån landstingsinterna styrdokument. Utifrån hur verkställighet av genomförandebeslut avseende strategiska fastighetsinvesteringar har hanterats har vi gjort vissa noteringar avseende hur genomförandet av andra beslut och ärendetyper regleras.

Som redogjorts för ovan innehåller t.ex. Beslutsordning för landstingsstyrelsens förvaltning vidaredelegationer och fördelning av verkställighetsbeslut. I denna ges bl.a. SFI beslutsmandat inom vissa områden och det anges huruvida landstingsstyrelsen anser besluten ifråga vara delegationsbeslut som ska anmälas eller verkställighetsbeslut.

För *ospecificerade* objekt (under 100 miljoner kr) regleras olika typer av beslutsnivåer utifrån storleken på investeringen, bl.a. vad gäller beslut som krävs för att genomföra upphandling där direktören för SFI har delegerats rätt att fatta beslut upp till ett värde om 50 miljoner kr (delegationsbeslut som anmäls) och där beslut över 50 miljoner kr fattas av landstingsstyrelsen.

Specificerade objekt nämns dock inte, vare sig som delegationsbeslut eller verkställighetsbeslut. Det vore önskvärt om verkställighetsprocessen för just genomförandebeslut avseende strategiska fastighetsinvesteringar (specificerade objekt) beskrevs på ett tydligt sätt, om möjligt kanske i ett och samma styrdokument eller mer tydligt sammanlänkade dokument

Nuvarande VD-instruktion är enligt vår bedömning delvis motsägelsefull då VD:s behörighet att fatta upphandlingsbeslut har begränsats till belopp upp till 50 miljoner kr. I den löpande förvaltningen ingår dock fortfarande att verkställa uppdrag från ägaren utan närmare specificering. Det är enligt oss i viss utsträckning otydligt om de nya punkterna om upphandling är ämnade att begränsa VD:s möjligheter att fatta beslut om upphandling inom ramen för ett genomförandeavtal. Detta bör förtydligas.

8 Avslutning och rekommendation

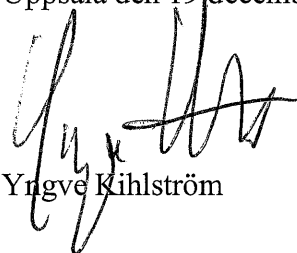
I rapporten genomförs och redovisas en granskning av SLL:s beslutsprocesser för genomförande av strategiska fastighetsinvesteringar avseende s.k. specificerade objekt (har en total investeringsutgift överstigande 100 miljoner kronor) med fokus på de upphandlingar som har genomförts av det indirekt av landstinget helägda aktiebolaget Locum AB. Varken kommunalrättsligt eller aktiebolagsrättsligt ser vi några direkta felaktigheter beträffande hur Locum AB och SLL genomför Fastighetsinvesteringarna. Skälen härför, argumentation kring vissa delfrågor och vissa särskilda iakttagelser framgår närmare framför allt i punkt 7 och särskilt i punkt 7.7. En viktig utgångspunkt för vår slutsats är att vi gör den samlade bedömningen att efter landstingsfullmäktiges genomförandebeslut så handlar genomförandet om verkställighet i kommunallagens mening, även om de totala investeringsutgifterna kan framstå som höga.

På grundval av våra bedömningar och granskningens resultat vill vi bl.a. rekommendera följande.

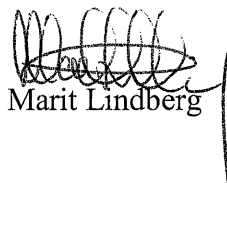
- Se över dokumenteringen av genomförandeprocessen för verkställande av strategiska fastighetsinvesteringar avseende s.k. specificerade objekt och överväg förutsättningarna för att underlätta överblick och förståelse, t.ex. genom att om möjligt i ett dokument på ett och samma ställe redovisa verkställighetsprocessen eller länka samman regleringar i olika dokument på ett tydligare sätt
- Se över och förtydliga dokumenteringen av behörigheten för direktören för SFI att fatta beslut om och ingå genomförandeavtal om strategiska fastighetsinvesteringar avseende s.k. specificerade objekt
- Se över begrepps användning av t.ex. begrepp som strategiska fastighetsinvesteringar och verkställighet
- Se över rubriksättningen, beslutsnivåer och definitioner i Ansvars- och beslutsordningen och i Beslutsordningen för landstingsstyrelsens förvaltning, t.ex. användningen av "Nämnd samt bolagsstyrelse", "Ägaren", och vad som avses med uttrycksättet "Verkställighet innebär att genomföra landstingsstyrelsens och landstingsfullmäktiges beslut inom respektive bolagsstyrelses och nämnds delegationsordning" (sidan 3 i Ansvars- och beslutsordningen)

- Överväga att klargöra VD-instruktionen vad gäller begränsningar för VD att genomföra upphandlingar beträffande uppdrag enligt genomförandeavtal överstigande 50 miljoner kr.

Uppsala den 19 december 2016



Yngve Kihlström



Marit Lindberg

Bilaga 1

Referensförteckning

SLL:s upphandlingspolicy (LS 0912-1005, antagen 2010-02-10, reviderad 2011-05-03)

SLL Riktlinjer för upphandling (LS 0912-1005, antagna 2010-03-16, reviderade 2014-10-14)

SLL Investeringsstrategi och Ansvars- och beslutsordning (LS 1308-1033, 1407-0854, beslutade 2015-03-17, reviderade 2014)

SLL Arbetsordningar, reglementen och delegationsordning (2015-02-17)

Beslutsordning för landstingsstyrelsens förvaltning (LS 2015-0580, fastställd 2015-04-21, kompletterad 2015-07-03)

Specifika ägardirektiv för Locum Aktiebolag (LOC 1406-0514, fastställda 2004-09-14, reviderade 2014-06-10), samt tjänsteutlåtanden och protokoll om fastställande av specifika ägardirektiv med nya lydelse (tjänsteutlåtanden LS 1201-0164, 1208-1033, 1210-1298 samt 1404-0474 och protokoll fullmäktige 2012-06-12--13, 2013-02-19, 2014-05-20 samt 2014-06-10).

Avtal om förvaltning mellan SLL och Locum AB 1993-11-25 samt Tilläggsavtal 2001-02-07.

Genomförandeavtal för investeringsobjektet Ombyggnad till Vårdavdelningar, etapp 1, Danderyds sjukhus, 2015-10-23

Arbetsordning för styrelsen i Locum AB (LOC 1601-0339, 2016-02-25)

Utdrag ur protokoll 1/08 angående översyn av Styrelsens arbetsordning jämte bilagor (LOC 0801-0339)

Instruktion för verkställande direktören i Locum AB (LOC 1601-0339, 2016-02-25) samt ny VD-instruktion fastställd av styrelsen 2016-11-24.

Power-point presentation från extra styrelsemöte i Locum AB 2016-11-10

Interpellation av Tomas Eriksson (mp) om upphandling av strategiska fastigheter (2016-11-15)

Interpellation av Rolf Lindell (S) om tjänstemäns befogenheter i landstingets strategiska fastighetsinvesteringar

Locum AB:s bolagsordning fastställd av landstingsfullmäktige 2015-02-17 och antagen av bolagsstämman 2015-02-18

Ägarpolicy samt Generella ägardirektiv för Stockholms läns landsting (LS 1411-1289, fastställda i landstingsfullmäktige 2015-02-17)

Genomförandebeslut för investeringsobjektet Nytt försörjningskvarter vid Södersjukhuset (LS 1411-1370, protokoll 2015-03-17)

Genomförandebeslut för investeringsobjektet Ombyggnad till vårdavdelningar, etapp 1, inklusive teknisk upprustning för byggnad 38 och 39 vid Danderyds sjukhus (LS 1411-1369, 1411-1409, 1411-1410, protokoll 2015-03-17)

Genomförandebeslut för investeringsobjektet Ny behandlingsbyggnad vid Danderyds sjukhus (LS 1404-0466, protokoll 2014-06-10)

Övergripande avtal avseende strategiska fastighetsinvesteringar och fastighetsfrågor inom vården (LS 1406-0811, 2014-12-19)

Avtal mellan SFI och Locum AB avseende hantering av strategiska fastighetsfrågor (2014-12-19)

Protokoll landstingsfullmäktige 2016-06-14—15, §§ 84-93 om bl.a. investeringsbudget 2017 samt investeringsplan 2017-2021

Bilaga 2

Beteckning	Definition	Källa
Investering	Anskaffning av anläggningstillgångar med en beräknad ekonomisk livslängd över tre år. En investering kan bestå av ett eller flera anskaffningsobjekt	Ansvars- och beslutsordning – Investeringsstrategin sidan 2
Investeringsutrymme	Investeringsutrymme är de totala investeringsutgifterna per år för nämnd, styrelse och bolagsstyrelse. Tillsammans summerar de landstingets totala investeringsutrymme.	Ansvars- och beslutsordning – Investeringsstrategin sidan 2
Inriktningsbeslut	Inriktningsbeslut innebär ett beslut att påbörja planeringsarbetet för vald lösning eller avbryta objektet. Beslutet baseras på utfört och berett utredningsarbete.	Ansvars- och beslutsordning – Investeringsstrategin sidan 3
Genomförandebeslut	Genomförandebeslut innebär ett beslut om att genomföra ett objekt eller ej baserat på berett planeringsarbete.	Ansvars- och beslutsordning – Investeringsstrategin sidan 3
Ospecificerade objekt	Investeringsobjekt som inte utgör specificerade objekt enligt nedan	Ansvars- och beslutsordning – Investeringsstrategin sidan 2
Specificerade objekt	Specificerade objekt definieras som investeringsobjekt med en total investeringsutgift över 100 miljoner kronor.	Ansvars- och beslutsordning – Investeringsstrategin sidan 2
Strategiska fastigheter	Fastigheter som är verksamhetsmässigt nödvändiga för att landstingskoncernen ska kunna fullgöra sina uppgifter och där lokalförsörjning via den externa hyresmarknaden inte är en effektiv lösning. Landstinget ska ha en långtgående förfoganderätt över dessa fastigheter vilka benämns ”strategiska fastigheter” och vilka de är beslutade av landstinget.	Locum AB:s specifika ägardirektiv (även annan källa?)
Strategiska fastighetsinvesteringar	Avser ny- och ombyggnationer i landstingsägda vårdfastigheter initierade utifrån ett ägar- och/eller beställarperspektiv samt ersättnings- eller rationaliseringsinvesteringar som genomförs i samband med strategiska ny- och ombyggnationer.	Ansvars- och beslutsordning – Investeringsstrategin sidan 2

Verkställighet	Verkställighet innebär att genomföra landstingsstyrelsens och landstingsfullmäktiges beslut inom respektive bolagsstyrelses och nämnds delegationsordning	Ansvars- och beslutsordning – Investeringsstrategin sidan 3
Verkställighetsbeslut	Sådana beslut är en följd av och fattas inom ramen för politiska beslut. Verkställighetsbeslut kännetecknas bl.a. av att det inte får finnas utrymme för självständiga bedömningar och besluten grundas inte på delegering utan på arbetsfördelning. Avgörande fråga om en åtgärd eller ett ställningstagande ska betraktas som verkställighet är att det handlar om bl.a. förberedelser eller att tillämpa redan beslutade riktlinjer eller att genomföra redan fattade beslut. Verkställighetsbeslut kan inte överklagas enligt kommunallagen	Beslutsordning för landstingsstyrelsens förvaltning sidan 2