

**KLAGANDE**

1. Ingvar Magnusson, 19490603-6936
2. Anders Vikman, 19590904-1419

MOTPART

Enköpings kommun

Ombud:

Advokat Maria Pedersen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Tekniska nämnden i Enköpings kommuns beslut 2020-11-25, § 115

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver Tekniska nämnden i Enköpings kommuns beslut den 25 november 2020 att ge samhällsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att ingå avtal gällande ekonomisk överenskommelse på grund av överskridande av budget i projekt Pepparrotsbadet.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Tekniska nämnden i Enköpings kommun beslutade den 25 november 2020 att ge samhällsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att ingå avtal gällande ekonomisk överenskommelse på grund av överskridande av budget i projekt Pepparrotsbadet. Som skäl för beslutet angavs i huvudsak följande. Kommunen har kontrakterat Cobab att uppföra ett nytt badhus i Enköping. Uppdraget ska genomföras som en totalentreprenad i samverkan. Kontinuerliga ekonomiska avstämningar har skett genom projektet, där entreprenören redovisat ekonomiskt läge. Projektet har genom gott samarbete mellan entreprenör och beställare fram till mars 2020 prognostiserats till att hålla budget.

Vid ekonomisk redovisning i mars 2020 visade entreprenören på prognos som låg avsevärt över budget, varpå beställaren påkallade ombudsmöte. Enligt kontrakt är den rörliga delen en löpande räkning, vilket innebär att det åligger beställaren att betala det som levererats. Beställaren har dock vid ett flertal tillfällen ifrågasatt den förändring av takkonstruktion som entreprenören valt att genomföra utan att involvera beställaren i det beslutet. Vid ombudsmöten som genomfördes vid fem tillfällen hävdade entreprenören att överskridandet av budget som redovisats beror på tilläggsbeställningar av kommunen. Det konstaterades att oavsett om det är tilläggsbeställningar eller annat, så är det vad entreprenören har levererat som enligt kontraktets rörliga del ska betalas av beställaren. Entreprenör och beställare är dock överens om att det avseende valet av takkonstruktion förelegat en brist vad gäller entreprenörens skyldighet att följa kontraktet avseende samverkan och medverkan i att ta beslut som får ekonomiska konsekvenser. Parterna är därför eniga om att förlikas gällande ökad utgift för takkonstruktion och att entreprenören avstår den ökning av fast del som entreprenören enligt kontraktet är berättigad till.

Förslag till överenskommelse och förslag till beslut om överenskommelse har kontinuerligt varit i dialog med entreprenadjurist. Överenskommelsen bedöms

vara acceptabel. Om överenskommelse inte kan ske kommer entreprenören att hävda att kontraktet gäller. Möjligheten att nå en ekonomisk uppgörelse kommer då att vara genom en juridisk process. Med tanke på kontraktets utformning bedöms en sådan process vara till nackdel för kommunen.

Ingvar Magnusson och Anders Vikman överklagar kommunens beslut och anför i huvudsak följande. Nämnden har inte rätt att ingå det ifrågavarande avtalet, som innebär att kommunen iklär sig kostnader på minst 35 mkr. Beloppet ryms inte i nämndens investeringsbudget och nämnden har inte fått beloppet beviljat på annat sätt av vare sig kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen. Nämnden har inte delegation att på egen hand fatta ett sådant beslut.

Bakgrunden är att kommunfullmäktige den 13 juni 2016 beslutade att ge nämnden i uppdrag att bygga en ny simhall. I beslutsunderlaget framgår att projekteringen ska styra mot en högsta kostnad på 325–350 mkr. Kommunstyrelsen beslutade den 11 juni 2018 att godkänna att nämnden avropar en upphandlad option som rymmer badhusbygget med beslutade funktioner inom budgetramen 350 mkr, samt tillhörande infrastruktur för maximalt 30 mkr. Den 19 maj 2020 informerades kommunstyrelsen muntligt av fastighetsavdelningen om att Pepparrottsbadet prognostiseras bli 18–22 mkr dyrare. Kommunstyrelsen tackade för informationen, utan ytterligare åtgärd och utan att överskridandet noterades i protokollet. Budgeten fortsatte sedan att överskridas och hade i oktober 2020 vuxit till drygt 40 mkr. Inga politiska initiativ har tagits för att hantera att kommunfullmäktiges beslutade tak för investeringen överskridits med råge. Förvaltningsorganisationen hävdade först att frågan ska hanteras på tjänstemannanivå, och sedan efter protester att det ska skötas internt i nämnden. Den 25 november 2020 antog en oenig nämnd på eget bevåg det ifrågavarande avtalet och ådrog därmed kommunen ofinansierade utgifter på minst 35 mkr.

Enligt kommunfullmäktiges regler för investeringar är det kommunfullmäktige som beslutar om nämndernas investeringsbudget. Tekniska nämnden är enligt nämndens reglemente bland annat samordnare och verkställande organ för de kommunala verksamheternas byggnader, exempelvis nybyggnation åt andra nämnder. Det innebär rimligen att tekniska nämnden ska verkställa sitt uppdrag inom de ekonomiska ramar som fullmäktige fastslagit. En nämnd kan omfördela budgetmedel mellan sina investeringsobjekt men när det gäller just fastighetsinvesteringar, som alla ligger under tekniska nämnden, är det kommunstyrelsen som beslutar om omfördelning av budget. I nu förevarande fall fanns dessutom inget budgetutrymme att omfördela. Stora investeringsprojekt löper ofta över flera år. Inte sällan behöver budgetmedel flyttas mellan åren. Det är därför inte relevant att hänvisa till ett enskilt års utfall. För att beskriva investeringsbudgetens utveckling gör nämnden kontinuerliga bedömningar av fleråriga projekt, bland annat i nämndens årsredovisning.

Att kommunstyrelsen inte agerade när nämnden, i enlighet med kommunfullmäktiges regler för investeringar, informerade om det växande budgetunderskottet för badhusprojektet kan inte ge nämnden klartecken att låta underskottet fortsätta växa okontrollerat. Inte heller kan det ge nämnden rätt att på kommunens vägnar besluta att det ofinansierade underskottet till allra största delen ska betalas av kommunen. Nämnden har enligt dess reglemente rätt att ingå förlikning och sluta annat slags avtal, men det bör rimligen endast gälla inom tilldelat investeringsutrymme. Om nämnden behöver ytterligare investeringsutrymme ska kommunfullmäktige tillfrågas. Om nämnden i stället vill omfördela budgetmedel mellan sina fastighetsinvesteringar ska kommunstyrelsen tillfrågas. Inget av detta har gjorts.

Kommunen vidhåller sitt beslut och anför i huvudsak följande. Nämnden har haft rätt att fatta beslutet att ge samhällsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att ingå avtal gällande ekonomisk överenskommelse på grund av överskridande av

budget i projektet Pepparrotsbadet. Grund för att bifalla överklagandet och upphäva beslutet föreligger inte.

Kommunfullmäktige beslutade den 13 juni 2016 att ge nämnden i uppdrag att i samverkan med upplevelsenämnden genomföra en byggnation av ny simhall i kommunen med placering Korsängen öster om Idrottshuset. Beslutet som kommunfullmäktige fattade innehåller inte någon beloppsgräns som nämnden inte får överskrida. Inte heller anges någon begränsning för nämnden i beskrivningen av ärendet. Av underlaget framgår att alla frågor inte är utredda och att lokalprogrammet är en del av beslutsunderlaget. Ett lokalprogram är ett i processen tidigt dokument som beskriver behovet för lokalen och kommande verksamhet. Det beslut som fattades av kommunfullmäktige år 2016 är således ett beslut i ett tidigt skede.

Kommunstyrelsen beslutade den 11 juni 2018 att nämnden skulle avropa den upphandlade optionen om att genomföra entreprenad för uppförande av simhall på fastigheten Gånsta 2:3. I beskrivningen av ärendet anges att entreprenadform för upphandlingen är totalentreprenad i samverkan. Vidare anges att nödvändiga utredningar och genomförande av VA, fungerande trafikstruktur omkring simhallen och parkeringslösningar inte ingår i simhallens projektbudget utan att en separat sådan skulle tas fram. Indikerad utgift för denna del är 30–50 mkr. Projektbudgetar för simhall och tillhörande infrastruktur var 350 respektive 30 mkr. Beslutet om genomförande av entreprenaden för simhallen som kommunstyrelsen meddelat innehåller ingen uppgift om något belopp som nämnden inte får överskrida.

Entreprenaden Pepparrotsbadet är, i enlighet med kommunstyrelsens beslut, upphandlad enligt standardavtalet ABT 06 som en samverkansentreprenad. Entreprenadkontraktet undertecknades den 13 juni 2018. Beräknat riktpreis enligt kontraktet är 379 551 924 kr. Riktpriset är fördelat på en fast del om 72 484 856 kr och en budget för rörlig del om 307 067 068 kr. Fram till våren

2020 har entreprenören meddelat kommunen att uppskattat riktpreis skulle hållas. Under våren meddelade dock entreprenören att riktpriiset skulle överskridas. Totalt budgetöverskridande uppgår till 35 660 000 kr, varav 24 950 000 kr är hänförligt till husbyggnationen och 10 710 000 kr är hänförligt till infrastrukturen. Kommunen utredde möjligheterna att inte behöva erlagga betalning för budgetöverskridandet. Utredningen innefattade bland annat utlåtande från två advokater. Bedömningen var att kostnadsökningen både berodde på omständigheter som kommunen ansvarat för och omständigheter som entreprenören ansvarat för. Mot den bakgrunden beslutade nämnden den 25 november 2020 att ge samhällsbyggnadsförvaltningen uppdrag att ingå avtal gällande ekonomisk överenskommelse med innebörden att entreprenören och kommunen skulle stå för en varsin del av budgetöverskridandet.

Nämnden har en beslutad investeringsbudget för år 2020 om 778 500 000 kr för fastighet och totalt inklusive gata och park om 862 100 000 kr. Trots att entreprenaden Pepparrottsbadet överskridit budget ryms kostnaden inom nämndens beslutade investeringsbudget i sin helhet. Utfallet för nämndens investeringsbudget för år 2020 uppgår till 426 000 000 kr vilket enbart är 56 procent av den totala beslutade investeringsbudgeten för nämnden. Nämnden har därmed inte överskridit investeringsbudgeten för år 2020.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Det ifrågavarande beslutet överklagas genom laglighetsprövning i den ordning som anges i 13 kap. kommunallagen. I mål om laglighetsprövning ankommer det inte på förvaltningsrätten att pröva beslutets skälighet eller lämplighet. Enligt 13 kap. 8 § kommunallagen ska ett överklagat beslut upphävas om det inte har kommit till på lagligt sätt, beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen, det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller beslutet annars strider mot lag eller annan författning. Domstolen får inte ersätta det överklagade beslutet med något annat beslut. Vid prövningen av

överklagandet får domstolen enligt 13 kap. 7 § kommunallagen inte beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före överklagandetidens utgång.

Ingvar Magnusson och Anders Vikman har gjort gällande att nämnden i och med beslutet att ge samhällsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att ingå avtal gällande ekonomisk överenskommelse på grund av överskridande av budget i projekt Pepparrottsbadet har överskridit sina befogenheter då beslutet inte ryms inom nämndens budget.

Kommunen har bland annat gjort gällande att kommunfullmäktige har gett nämnden i uppdrag att genomföra en byggnation av en ny simhall i kommunen och att det vare sig i detta beslut eller i kommunstyrelsens senare beslut att nämnden skulle avropa den upphandlade optionen om att genomföra entreprenad för uppförande av simhallen fanns angivet något belopp som nämnden inte får överskrida. Det är däremot ostridigt i målet att budgeten för projektet har överskridits med ca 35 mkr.

Finansmakten i en kommun innehas av kommunfullmäktige, vilket kommer till uttryck i 5 kap. 1 § kommunallagen där det anges att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen, främst vad gäller bland annat budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor. Denna beslutanderätt får inte delegeras, men i samband med att budgeten fastställs eller anslag annars beviljas får fullmäktige uppdra åt en nämnd att genomföra en viss verksamhet inom ramen för de riktlinjer om verksamheten som fullmäktige har fastställt (5 kap 2 och 4 §§ kommunallagen).

Det överklagade beslutet ligger utanför ramen för de riktlinjer som fullmäktige fastställt då det innebär att nämnden har beslutat om medel som inte har ställts till nämndens förfogande genom budgeten för projektet. Kommunen har gjort

gällande att det i nämndens totala budget funnits utrymme som nämnden kunnat omdisponera. I kommunens regler för investeringar framgår dock att kommunstyrelsen beslutar om omfördelning av budget för nämndernas fastighetsinvesteringar. Även om det finns utrymme för omdisponering i nämndens totala budget får denna omdisponering därmed inte göras av nämnden i detta fall, utan ett sådant beslut måste fattas av kommunstyrelsen. Förvaltningsrätten finner därmed att nämnden saknat befogenhet att besluta om avtal avseende ekonomisk överenskommelse med entreprenören utöver den av kommunfullmäktige beslutade budgeten för projektet. Beslutet har därför inte kommit till på lagligt sätt, varför det ska upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (FR-03)

Lina Törnqvist
rådman

De särskilda ledamöterna Kriistina Kosunen Eriksson och Roland Haglund har deltagit i avgörandet.

Målet har beretts av föredragande juristen Maria Romelin.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.