

## RAPPORT

---

TILL: Nynäshamns kommun  
FRÅN: Advokaterna Natalie Svensson och Axel Johnson samt biträdande jurist  
Alicia Lundblad  
ANG: Utredning av Nynäshamns kommuns ekonomiska åtaganden mm med  
Folkets Hus  
DATUM: Den 4 september 2026

---

### 1 BAKGRUND OCH OMFATTNING

Nynäshamns kommun ("**Kommunen**") har under lång tid haft en nära och omfattande relation med Föreningen Folkets Hus Nynäshamn ("**Föreningen**"). Inom ramen för denna relation har Föreningen bland annat upplåtit lokaler till Kommunen för biblioteksverksamhet, konsthall, mötesverksamhet och administration. Samverkan har historiskt haft betydelse för det lokala kulturlivet och civilsamhället men har samtidigt innefattat många olika avtal, ekonomiska åtaganden, bl.a. i form av bidrag och andra former av samverkan som har utvecklats och förändrats över tid.

I samband med den pågående omlokaliseringen av biblioteket har det framkommit uppgifter som väckt frågor om omfattningen av Kommunens ekonomiska åtaganden till Folkets hus, bl.a. avseende de lokaler som Kommunen har disponerat och erlagt betalning för. Mot denna bakgrund har Kommunen bedömt att det finns behov av att, så långt tillbaka i tiden som möjligt, närmare utreda de ekonomiska och juridiska relationer som har förelegat mellan Kommunen och Föreningen samt hur kommunala medel har beslutats, betalats ut och följts upp.

Utredningen syftar till att klargöra dessa delar samt bedöma om Kommunens agerande har varit förenligt med vid respektive tidpunkt tillämpliga rättsliga regler, kommunala riktlinjer och andra interna styrdokument. I detta ingår bland annat att bedöma frågor om kommunal kompetens, likabehandling, jäv, stöd till enskilda, offentlig upphandling, ekonomisk förvaltning samt öppenhet och insyn. Granskningen ska även identifiera eventuella avvikelser och belysa vilka rättsliga eller ekonomiska konsekvenser dessa kan medföra.

AX Advokatbyrå har fått i uppdrag att genomföra granskningen. Uppdraget omfattar en kartläggning och rättslig analys av de avtal, beslut, fakturor, utbetalningar och övriga handlingar som är hänförliga till relationen mellan Kommunen och Föreningen och som vi tagit del av till dags datum. Kommunens riktlinjer för föreningsbidrag, utbetalda bidrag, ingångna hyresavtal samt fakturor från Föreningen till Kommunen ska särskilt granskas. Granskningen omfattar även en jämförelse mellan vad som har avtalats, vilka lokaler och andra prestationer Kommunen faktiskt har erhållit samt vilka ersättningar eller andra ekonomiska förmåner som har lämnats till Folkets hus.

## **2 DOKUMENTATION**

Granskningen omfattar huvudsakligen de handlingar som Kommunen har kunnat tillhandahålla till dags datum. Vad gäller fakturor och sammanställning av fakturor har sådant underlag kunnat tillhandahållas 10 år tillbaka i tiden, övrigt har gallrats. Därutöver har viss kompletterande kontroll gjorts av offentligt tillgängligt material, framför allt protokoll och andra handlingar som publicerats på Kommunens webbplats. Det samlade material som legat till grund för granskningen omfattar följande handlingar.

### **2.1 Protokoll och beslut**

- Sammanträdesprotokoll kommunstyrelsens arbetsutskott 1975-04-16
- Protokoll Kommunstyrelsen, 1981-10-13
- Protokoll Kommunstyrelsen, 1983-08-31
- Yttrande ang remissversion beträffande regler för bidrag till allmänna samlingslokaler (KS/2015/0129/805-25)
- Protokoll Kommunfullmäktige 2017-04-19 (KS/2015/0129/805)
- Reglemente för bidrag till föreningar i Nynäshamns kommun (KS/2015/0129/805-30)
- Avtal om hyra sammanträdeslokaler (DNR 2017/1564/289-1)
- Tjänsteutlåtande 2018-02-19 (MSN/2017/1564/289-3)
- Protokoll Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden 2018-02-22 (MSN/2017/1564/289-2)
- Yrkande av avslag 2018-02-22 (MSN/2017/1564/289-3)
- Protokoll Kultur- och fritidsnämnden, 2025-01-20
- Protokoll Kultur- och fritidsnämnden, 2025-05-19
- Protokoll Kultur- och fritidsnämnden, 2025-06-16
- Protokoll Kultur- och fritidsnämnden, 2025-09-22
- Protokoll Barn- och utbildningsnämnden, 2026-01-20

### **2.2 Hyresavtal**

- Hyresavtal 1985
- Hyresavtal 1996–2005
- Hyresavtal lokal "lärarförbundet" (2010-05-28)
- Hyresavtal avseende lokal 2012-09-17 (2012.9996/291-52)

- Hyresavtal lokal "konf.rum kontor" (2013-07-01)
- Hyresavtal för "servicelokaler" (2013-07-01)
- Hyresavtal avseende lokal 2014-12-18 (2014.9996/282-70)
- Hyreskontrakt för lokal 2026-01-01 till 2026-06-30
- Hyreskontrakt för lokal 2026-07-01 till 2041-12-31

### **2.3 Avtal om samlingslokaler**

- Avtal om samlingslokaler mellan Kommunen och Sorunda Bygdeförening (KS2013/0031/049–11)
- Avtal om samlingslokaler mellan Kommunen och Folkets hus (KS2013/0031/049–12)
- Avtal om samlingslokaler 2017-01-11 (KS2013/0031/049-18)
- Avtal om hyra av sammanträdeslokaler 2017-12-27 (2017/1564/289–1)
- Avtal med Folkets Hus 2019-06-13 (KFN/2018/0052/059-38)
- Bokningsbekräftelse

### **2.4 Uppsägningar**

- Uppsägning för avflytt 2018-11-01 (MSN/2017/1564/289–7)
- Uppsägning av lokal för facklig verksamhet 2019-11-08 (2019/1648/295-2)
- Uppsägning av hyresavtal Valkyrian 11 2020-05-28 (MSN/2020/1042/282–1)
- Uppsägning av verksamhet med Folkets Hus 2020-09-23 (BUN/2019/0200/291–10)
- Uppsägning av hyresavtal för sammanträdesrum på Folkets hus 2020-12-05 (MSN/2017/1564/289–6)
- Tjänsteutlåtande uppsägning av sammanträdeslokaler (MSN/2017/1564/289–8)
- Uppsägning av DHRs kontorslokal i Folkets Hus (KFN 2024.6)
- Uppsägning av hyresavtal 2025-03-25 (KSFA/2025/0118/059)

### **2.5 Reglementen och kartläggning**

- Översyn av Nynäshamns kommuns föreningsbidrag utredningsdirektiv (KS2015/0129/805-1)
- Översyn av Nynäshamns kommuns föreningsbidrag 2016-04-06
- Reglemente för bidrag till föreningar i Nynäshamns kommun, slutrapport 2017-02-10
- Arkivreglemente

### **2.6 Föreningens bidrag**

- Folkets Hus bidrag 2014–2019
- Folkets Hus bidrag 2020–2024
- Sammanställning bidrag 2023

### **2.7 Föreningsbidrag**

- 2014, 2017 och 2020
- 2021
- 2022
- 2023

## **2.8 Fakturor och sammanställning fakturor**

- Urval av fakturor ca. 520 st
- Sammanställning fakturor 2016 – 2026-07-10

## **2.9 Utredning PWC**

- Revisionsrapport föreningsstöd PWC 2010

Merparten av ovanstående handlingar har tillhandahållits av Kommunen. Vissa protokoll och andra offentligt tillgängliga uppgifter har därutöver inhämtats inom ramen för granskningen, framför allt i syfte att kontrollera vilka personer som deltagit i kommunala organ under relevanta perioder och för att närmare undersöka eventuella parallella uppdrag i Kommunen och Föreningen. I den kompletterande kontrollen har även offentligt tillgängliga uppgifter om bland annat styrelseuppdrag och firmateckningsförhållanden i Föreningen beaktats. Sådant kompletterande material anges löpande i rapporten där uppgifterna används.

Kommunen har därutöver tillhandahållit ett urval av fakturor hänförliga till relationen med Föreningen. Fakturaunderlaget har använts för att kontrollera och översiktligt kartlägga de ekonomiska flödena mellan Kommunen och Föreningen. Eftersom underlaget utgör ett urval kan det inte läggas till grund för slutsatsen att samtliga betalningar eller ekonomiska mellanhavanden under den granskade perioden framgår av materialet.

## **3 RÄTTSLIG GENOMGÅNG OCH ANALYS**

### **3.1 Registrering, dokumentation och arkivering**

#### **3.1.1 Rättsliga utgångspunkter**

En grundläggande förutsättning för insyn och efterhandskontroll i kommunal verksamhet är att handlingar och beslut hanteras på ett sådant sätt att det går att följa hur ett ärende har handlagts och vilket underlag som har funnits för de beslut som fattats.

Enligt 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ("**OSL**") ska allmänna handlingar som huvudregel registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver dock inte registreras om de hålls ordnade på ett sådant sätt att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Något ovillkorligt krav på diarieföring av varje allmän handling finns således inte.

Om en handling registreras ska registret enligt 5 kap. 2 § OSL bland annat innehålla uppgift om datum, diarienummer eller annan beteckning och i korthet vad handlingen rör.<sup>1</sup>

En myndighet ska därutöver enligt 4 kap. 1 § OSL organisera hanteringen av sina allmänna handlingar med beaktande av rätten att ta del av dem. Bestämmelserna ger uttryck för grundläggande krav på myndigheternas hantering av allmänna handlingar och syftar bland annat till att möjliggöra sökning efter och utlämnande av handlingar.<sup>2</sup>

Även kommunallagen (2017:725) ("**KL**") innehåller bestämmelser som syftar till att säkerställa dokumentation och spårbarhet av kommunala beslut (se 6 kap. 35 § KL). Vid en nämnds sammanträden ska protokoll föras och av protokollet ska bland annat framgå vilka ärenden som har handlagts och vilka beslut som har fattats. För beslut som fattas med stöd av delegation finns särskilda bestämmelser om anmälan och protokollföring.

Förvaltningslagen (2017:900) ("**FL**") innehåller därutöver regler om dokumentation av uppgifter. Enligt 27 § FL ska en myndighet snarast dokumentera uppgifter som den får på annat sätt än genom en handling om uppgifterna kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Dokumentationsskyldigheten har bland annat betydelse för möjligheten att i efterhand kontrollera vilket underlag som har funnits för ett beslut. Något krav på att uppgifterna återges i detalj eller i en särskild handling finns inte.<sup>3</sup> I förarbetena har vidare, med hänvisning till JO:s praxis, framhållits att en myndighet även bör dokumentera det som krävs för att det i efterhand ska vara möjligt att följa gången i ett ärende.<sup>4</sup>

Det ska samtidigt noteras att 27 § FL, liksom bestämmelsen om motivering av beslut i 32 § FL, inte gäller vid handläggningen av sådana kommunala ärenden där besluten kan laglighetsprövas enligt 13 kap. KL (se 2 § FL). Bestämmelserna kan därför inte läggas till grund för ett generellt krav på dokumentation eller beslutsmotivering beträffande exempelvis kommunala bidragsbeslut som endast kan bli föremål för laglighetsprövning. De bakomliggande syftena med dokumentation – att möjliggöra insyn och efterhandskontroll – är dock relevanta även i dessa sammanhang. I förarbetena till FL framhålls också att dokumentation har betydelse för att myndigheternas beslut ska kunna kontrolleras och att motiverade beslut bidrar till att visa att besluten inte är grundade på godtycke utan har en relevant rättslig grund och är väl underbyggda.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, 2026, kommentaren till 5 kap. 1 §

<sup>2</sup> Se prop. 2008/09:150 s. 306-307.

<sup>3</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 176-177.

<sup>4</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 187.

<sup>5</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 188.

Till detta kommer även bestämmelser i arkivlagen (1990:782). En myndighets arkiv ska enligt 3 § arkivlagen bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de bland annat tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar samt förvaltningens behov av information. Allmänna handlingar får enligt 10 § samma lag gallras, men vid gallringen ska beaktas att det material som återstår även fortsättningsvis ska kunna tillgodose dessa ändamål.<sup>6</sup> Att en handling inte längre kan återfinnas innebär därför inte i sig att myndigheten har åsidosatt sina skyldigheter; handlingen kan exempelvis ha gallrats i enlighet med tillämpliga gallringsbestämmelser.

Kommunen har därutöver antagit ett särskilt arkivreglemente.<sup>7</sup> Av reglementet framgår bland annat att handlingar som myndigheten upprättar ska framställas och hanteras så att de kan läsas, återsökas och göras tillgängliga under den tid de ska bevaras. Varje myndighet ska även redovisa sitt arkiv genom en arkivbeskrivning och en systematisk arkivförteckning. Kommunen ska vidare ha en kommungemensam dokumenthanteringsplan som fastställer bevarande- och gallringsnivåer för olika verksamhetsområden och verksamhetssystem. Gallring av allmänna handlingar får enligt reglementet endast ske om det finns ett giltigt gallringsbeslut och genomförd gallring ska dokumenteras.

### 3.1.2 Bedömning

Granskningen visar att dokumentationen beträffande flera av de ekonomiska mellanhavandena mellan Kommunen och Föreningen är begränsad. Detta gäller särskilt Kommunens bidragsgivning. Bland annat har beslut och beslutsunderlag avseende lokalbidrag om cirka 1,6 miljoner kronor per år under 2014, 2015 och 2016 inte kunnat identifieras. Även beträffande flera senare bidrag saknas beslut eller beslutsunderlag och de sammanställningar som har tillhandahållits innehåller i vissa delar motstridiga uppgifter.

Det förhållandet att handlingar inte har kunnat identifieras innebär inte i sig att Kommunen har åsidosatt bestämmelserna om registrering, dokumentation eller arkivering. Handlingar som inte omfattats av sekretess kan ha hållits ordnade utan att diarieföras och äldre handlingar kan ha gallrats med stöd av tillämpliga gallringsbeslut. Inom ramen för granskningen har det inte klarlagts vilka dokumenthanteringsplaner och gallringsbeslut som varit tillämpliga för samtliga aktuella handlingstyper och tidsperioder.

Det kan däremot konstateras att spårbarheten beträffande flera av Kommunens ekonomiska mellanhavanden med Föreningen är bristfällig (se mer om detta i avsnitt. 3.2.4). I flera fall går det inte utifrån det tillgängliga materialet att fastställa vilket underlag ett bidragsbeslut har grundats på, vilka överväganden som gjorts beträffande bidragets storlek eller hur Kommunen har bedömt att förutsättningarna enligt vid tidpunkten gällande riktlinjer

---

<sup>6</sup> Se prop. 1989/90:72 s. 39-41.

<sup>7</sup> Se Nynäshamns kommuns Arkivreglemente, antaget av kommunfullmäktige den 14 april 2010, senast ändrat den 13 februari 2020.

varit uppfyllda. Detta begränsar möjligheten till såväl offentlig insyn som intern och rättslig efterhandskontroll. Den bristande spårbarheten får även betydelse för den fortsatta kommunalrättsliga bedömningen, eftersom det exempelvis försvårar möjligheten att kontrollera om identifierade skillnader i bidragsgivningen har grundats på sakliga och objektiva skäl.

För att kunna bedöma om den bristande spårbarheten även beror på att rättsliga eller kommuninterna krav på registrering, bevarande eller arkivering har åsidosatts behöver framför allt de dokumenthanteringsplaner och gallringsbeslut som varit tillämpliga under respektive period granskas. Mot bakgrund av Kommunens arkivreglemente bör det även, i den mån gallring har skett, kunna klarläggas med vilket stöd gallringen genomförts och hur den dokumenterats.

## **3.2 Kommunalrätt**

### **3.2.1 Allmänt om den kommunala kompetensen**

En förutsättning för att en kommun ska få ha hand om en viss angelägenhet är att det finns ett *allmänt intresse* att kommunen har hand om den (se 2 kap. 1 § KL). Det som avgör om en angelägenhet är av allmänt intresse är om det kan anses vara ett allmänt, samhälleligt och ett till det egna området och medlemmar knutet intresse att kommunen vidtar en viss åtgärd. Ett allmänt intresse kan föreligga även om den åtgärd som vidtas endast är till nytta för ett mindre område eller ett mindre antal av medlemmarna i kommunen. Vad som är av allmänt intresse avgörs genom en bedömning med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen ägnar sig åt angelägenheten.<sup>8</sup> Bedömningen av vad som är att betrakta som ett allmänt intresse kan variera över tid men också mellan olika kommuner.

Kommunen har inom ramen för sin allmänna kompetens möjlighet att stödja kultur- och fritidsverksamhet inom kommunens geografiska område. Det innebär mer specifikt att kommuner har en allmän befogenhet att tillgodose behovet av samlingslokaler, antingen genom att tillhandahålla dem själva eller ge bidrag till inrättandet. Sådant stöd anses i regel vara av allmänt intresse för kommunen. När det gäller allmänna föreningsbidrag, t.ex. bidrag för att tillgodose behovet av samlingslokaler, är dessa en för kommunen frivillig insats och det saknas närmare lagregler för fördelning och utbetalning. I och med avsaknaden av lagregler finns inte heller någon formell rättighet för en förening att få bidrag, det innebär också att kommunen vid beviljande har möjlighet att själv besluta om riktlinjer för fördelningen.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Prop. 1990/91:117 s. 148.

<sup>9</sup> Förvaltningsrätten i Linköping i mål nr 6531-21.

Det ska upplysas om att även kompetensenliga insatser är underkastade de allmänna principerna som gäller för den kommunala verksamheten, t.ex. likställighetsprincipen, lokaliseringsprincipen och förbud mot enskilt stöd. Kommunen får således inte ge insatser som inte är förenliga med likabehandlingsprincipen (2 kap. 3 § KL) eller annars lämna stöd till enskilda näringsidkare (2 kap. 8 § KL).

I praxis har det sedan länge ansetts vara en kommunal angelägenhet att tillgodose behovet av samlingslokaler i kommunen, antingen genom åtgärder som kommunen själv vidtar eller genom ekonomiskt stöd till privata rättssubjekt, exempelvis folketshusföreningar.<sup>10</sup> Vid stödåtgärder krävs att det föreligger garantier för att lokalerna opartiskt och i skälig omfattning och på skäliga villkor hålls tillgängliga för föreningar på orten.<sup>11</sup> För att ett sådant kommunalt stöd ska vara förenligt med likställighetsprincipen krävs att den verksamhet som får stödet är tillgänglig för kommunens medlemmar.<sup>12</sup> Den i praxis relativt restriktiva hållningen till kommunala insatser i form av bidrag till enskilda lokalhållare kan förklaras av de allmänna samlingslokalernas betydelse för det politiska livet samt av det förhållandet att en stor grupp mottagare av kommunala bidrag, till exempel folketshusföreningar, bedömts ha en klart partipolitisk profil. Rättstillämpningen på området kan därför till en del sägas ge uttryck för det krav på partipolitisk neutralitet som rättspraxis alltid ställt på kommunerna i deras förhållande till kommunmedlemmarna och omvärlden.<sup>13</sup>

### 3.2.2 Likställighetsprincipen

Kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 3 § KL). Bestämmelsen gäller bara gentemot kommunens medlemmar. Med kommunmedlem avses den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller ska betala kommunalskatt där (1 kap. 5 § KL). Kommunmedlemskap kan alltså uppstå på någon av dessa tre grunder och innebär att samma person, såväl fysisk som juridisk, kan vara medlem i flera kommuner samtidigt. Vidare krävs för principens tillämplighet att kommunen träder i direkt kontakt med sina medlemmar i denna egenskap, antingen genom att tillhandahålla dem prestationer av olika slag eller genom att ta ut ekonomiska bidrag av dem. Om kommunen agerat som part vid ett civilrättsligt avtal, exempelvis avseende hyra eller arrende, och kommunens motpart uppträtt som arrendator eller hyresgäst och inte som kommunmedlem gäller inte principen.

Likställighetsprincipen innebär förutom, att kommuner ska behandla sina medlemmar lika och inte särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar annat än på objektiv grund, ett konkretiserande av den grundlagsskyddade objektivitetsprincipen. Den senare innebär att myndigheter som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin

<sup>10</sup> RÅ 1982 Ab 265, RÅ 1966 ref. 49 och Förvaltningsrätten Härnösand i mål nr 3753-16.

<sup>11</sup> RÅ 1966 ref. 49.

<sup>12</sup> Förvaltningsrätten Umeå i mål nr 1528–21.

<sup>13</sup> Förvaltningsrätten Härnösand i mål nr 3753-16 s. 7.

verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152)). Det ska också tilläggas att likställighetsprincipen baseras på en tanke om ekonomisk rättvisa och att kommunmedlemmarna ska komma i åtnjutande av de gemensamma resurserna på ett rättvist sätt.

Utgångspunkten är således att alla medlemmar ska behandlas lika och det krävs med andra ord att kommuner kan motivera en särbehandling sakligt och objektivt om det inte finns uttryckligt lagstöd för särbehandling. Högsta förvaltningsdomstolen ("HFD") har i ett mål gällande fördelning av årsbidrag till bildningsorganisationerna ABF och Vuxenskolan i en kommun prövat frågan om den betydande skillnad i bidrag (770 000 kr respektive 305 000 kr) var förenlig med likställighetsprincipen. I målet konstaterades att de båda organisationerna uppvisat i stort sett lika antal studietimmar och förväntade sig lika ökning av antalet studietimmar för det kommande året. HFD konstaterade att angivna förhållanden och det faktum att kommunen inte uppgett någon saklig grund för bidragsdifferensen innebar att anslagsfördelningen stred mot den kommunala likställighetsprincipen och att kulturnämndens beslut därför vilade på orättvis grund.<sup>14</sup>

I ett annat mål prövade förvaltningsrätten i Malmö om det funnits sakliga skäl för kommunstyrelsen att särbehandla kommunens två Folketshusföreningar genom att endast bevilja bidrag till den ena föreningen. I målet utgick förvaltningsrätten från kommunens riktlinjer för bidrag till föreningar. Av densamma framgick att Folketshusföreningarna kunde ansöka om bidrag och att inga specifika förutsättningar för att få beviljat bidrag krävdes. Kommunen anförde som skäl för särbehandlingen att den ena Folketshusföreningen var öppen för alla och hade ett allmänintresse. Förvaltningsrätten kunde däremot konstatera att båda Folketshusföreningarna var öppna för alla och hade ett allmänintresse, varpå det inte funnits sakliga skäl för kommunen att särbehandla föreningarna. Förvaltningsrätten konstaterade därav att kommunstyrelsens beslut skulle upphävas eftersom det stred mot likställighetsprincipen.<sup>15</sup>

### 3.2.3 Förbud mot stöd till enskilda näringsidkare

Inom ramen för de kommunalrättsliga principerna har kommuner vissa befogenheter i förhållande till näringslivet, vilket innebär att kommuner får vidta åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen (2 kap. 8 § 1 st. KL). Exempel på sådana åtgärder är kommunala engagemang i utställningar, mässor och annan kollektiv marknadsföring. I bedömningen om kommunen får genomföra åtgärder för att främja näringslivet ska hänsyn även tas till proportionalitetsprincipen, vilket innebär att den insats en kommun gör på ett visst område

<sup>14</sup> RÅ 1983 2:69.

<sup>15</sup> Förvaltningsrätten Malmö i mål nr 2030-18.

och för ett visst ändamål ska till sin omfattning stå i ett rimligt förhållande till det intresse eller den nytta som kommunen och dess medlemmar har av insatsen.

Individuellt riktat stöd enskilda näringsidkare faller som huvudregel utanför den kommunala kompetensen och är därför inte tillåtet om det inte föreligger *synnerliga skäl* (2 kap. 8 § 2 st. KL). Begreppet synnerliga skäl innebär att det föreligger en stor restriktivitet för när kommuner tillåts lämna stödinsatser. I praxis har kommuner i glesbygden tillåtit att stödja livsmedelsaffärer och bensinstationer eftersom man bedömt att servicenivån annars sjunkit under det klart acceptabla.<sup>16</sup> Likaså har kommuner, också i glesbygden, tillåtit att stödja hotellverksamhet för att trygga hotelltillgången i kommunen.<sup>17</sup>

Med näringsidkare avses enligt förarbeten till inkomstskattelagen (1999:1229) juridiska personer, handelsbolag och fysiska personer när de bedriver näringsverksamhet. Med näringsverksamhet avses förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt.<sup>18</sup> Vad som avses med näringsidkare i kommunalrättsliga sammanhang har bedömts relativt utförligt i underrättspraxis. Kammarrätten prövade i ett mål från 2005 frågan om det var kompetensligt för en kommun att ge ekonomiskt stöd till en tränings- och friskvårdsförening, varvid fråga uppkom om föreningen ansågs utgöra en näringsidkare.<sup>19</sup> Kammarrätten bedömde att begreppet näringsidkare måste ges en vidare innebörd än den inkomstskatterättsliga.<sup>20</sup> Kammarrätten fann vid en samlad bedömning att aktuell verksamhet tillhandahöll tjänster av sådant slag som även tillhandahölls av andra näringsidkare, varpå föreningen var att betrakta som en näringsidkare i KL:s mening.

I ett avgörande av Förvaltningsrätten i Karlstad konstaterade domstolen, med hänvisning till Kammarrättens avgörande från 2005, att den inkomstskatterättsliga klassificeringen av en association eller i vilken form en aktör bedriver sin verksamhet inte ensamt är avgörande för om en aktör ska betraktas som näringsidkare i kommunalrättslig mening.<sup>21</sup> Avgörande för om en aktör ska ses som en näringsidkare är om det finns en *marknad* för den ekonomiska verksamhet som aktören bedriver och om verksamheten bedrivs i *konkurrens med andra aktörer*. Enligt EU-domstolens praxis har det konstaterats att det är fråga om näringsverksamhet om en aktör bedriver ekonomisk verksamhet oavsett om den ekonomiska verksamheten bedrivs i vinstsyfte eller inte. Ekonomisk verksamhet utgörs i sin tur av all verksamhet som går ut på att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad.<sup>22</sup> Förvaltningsrätten i Karlstad konstaterade att Färjestad BK är en ideell förening som bedriver hockeyverksamhet av ekonomiskt slag. Vad gäller om det finns en marknad för den verksamhet som

---

<sup>16</sup> RÅ Ab-14/79.

<sup>17</sup> RÅ 1995 ref. 98.

<sup>18</sup> Prop. 1999/2000:2 s. 69 och 507.

<sup>19</sup> Kammarrätten Stockholm i mål nr 6516–05.

<sup>20</sup> Med näringsidkare avses enligt förarbeten till inkomstskattelagen (1999:1229) juridiska personer, handelsbolag och fysiska personer eftersom de bedriver näringsverksamhet.

<sup>21</sup> Förvaltningsrätten Karlstad i mål nr 62–24.

<sup>22</sup> Se bl.a. Cassa di Risparmio di Firenze SpA m.fl., C-222/04 p. 107–108.

föreningen bedriver är det enligt förvaltningsrättens bedömning uppenbart att det finns fler aktörer som erbjuder idrottsutövning för kommunens medlemmar. Färjestad BK ansågs därför verksam på en marknad i kommunen där föreningen konkurrerar med andra idrottsutövande aktörer. Vid en samlad bedömning ansåg förvaltningsrätten därför att föreningen var att betrakta som en näringsidkare (2 kap. 8 § KL). Däremot ansågs inte kommunens ersättning till föreningen, för nyttjande av föreningens anläggning, så orimlig att ersättningen ansågs utgöra stöd till enskild näringsidkare. Avtalet bedömdes därför som förenligt med de grundläggande kommunala principerna.<sup>23</sup>

I ett avgörande från Förvaltningsrätten i Stockholm från 31 oktober 2023 uppkom frågan om ett för Vallentuna hockeyförening fördelaktigt hyresavtal kunde anses som att kommunen lämnat ett individuellt stöd i strid med KL.<sup>24</sup> Inledningsvis konstaterade domstolen att hockeyföreningen var att betrakta som en näringsidkare i kommunalrättslig mening. Detta eftersom föreningen bedömdes bedriva verksamhet av ekonomiskt slag och att det fanns en marknad i kommunen där föreningen konkurrerade med andra aktörer. Förvaltningsrätten konstaterade inledningsvis att det är uppenbart att den överenskomna hyran understeg marknadsmässig hyra för lokalerna. Därefter konstaterades att gynnande av en enskild aktör genom mycket fördelaktiga hyresvillkor får anses utgöra ett individuellt riktat stöd i den mening som avses i KL (2 kap. 8 § KL). Några synnerliga skäl för stödet kunde inte styrkas bl.a. därför att ett gynnande av en aktör skulle missgynna en annan näringsidkare, varpå beslutet om hyresavtalet därför skulle upphävas.

### *Föreningen som näringsidkare*

Med beaktande av det som framkommer i praxis, se Kammarrätten i Stockholm och förvaltningsrätten i Karlstads avgörande ovan, ska en aktör betraktas som näringsidkare om det finns en marknad för den ekonomiska verksamhet som aktören bedriver och verksamheten bedrivs i konkurrens med andra aktörer. Föreningens ändamål är att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom att med dels köp av fastighet eller byggande av hus, mot betalning tillhandahålla samlingslokaler, affärslokaler, bostäder, drivande av parkrörelse samt idkande av annan ekonomisk verksamhet.<sup>25</sup> Vår bedömning är att Föreningen sannolikt är att betrakta som en näringsidkare i kommunalrättslig mening eftersom det finns en marknad i Kommunen där Föreningen konkurrerar med andra aktörer, t.ex. Sorunda Bygdegårdsförening. Troligt är därför att Föreningen omfattas av den kommunalrättsliga principen om förbud mot stöd till enskilda näringsidkare (2 kap. 8 § KL).

<sup>23</sup> Förvaltningsrätten Karlstad i mål nr 62–24.

<sup>24</sup> Förvaltningsrätten Stockholm i mål nr 15316-22.

<sup>25</sup> 3 § Föreningen Folkets Hus stadgar.

### 3.2.4 Föreningsbidrag

#### *Kommunens riktlinjer för bidrag till allmänna samlingslokaler*

I och med avsaknad av lagregler som reglerar kommuners möjligheter att lämna föreningsbidrag är Kommunens egna regler och riktlinjer av betydande vikt. Av Kommunens tidigare reglemente för föreningsbidrag ("**Reglementet**") framgår att föreningar som tillhandahåller allmänna samlingslokaler kan erhålla bidrag.<sup>26</sup> Det framgår av Reglementet att bidraget är tänkt att underlätta för föreningar som äger eller hyr allmänna samlingslokaler så att andra föreningar ska kunna hyra dem för att bedriva föreningsverksamhet. Enligt Reglementet ska, så långt det är möjligt, bidraget fördelas så att det finns tillgängliga samlingslokaler i alla kommunalar.<sup>27</sup>

En förutsättning för att erhålla bidrag enligt Reglementet är att samlingslokalen uppfyller de krav som ställs på en allmän samlingslokal. En samlingslokal måste för att betraktas som allmän hållas öppen och tillgänglig för föreningslivets möten, studieverksamhet, kulturell verksamhet, förströelse, fritidssysselsättning eller någon annan liknande verksamhet (1 § förordning (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler). I Reglementet stadgas också att samlingslokalen ska vara förlagd i Kommunen och vara öppen och tillgänglig för alla i rimlig omfattning och på skäliga villkor. En bidragsberättigad förening ska vidare ha fastslagna stadgar som är godkända och antagna på årsmöte samt vara uppbyggd och fungera enligt vedertagna demokratiska principer och verka för integration och jämställdhet.<sup>28</sup>

Av Reglementet framgår också att bidragsersättningen kan delas upp i tre delar; grundbidrag, räntebidrag samt bidrag för el och uppvärmning. Grundbidraget lämnas ut med ett för varje år av kommunfullmäktige fastställt belopp. Förslagsvis fastställs beloppet per kvadratmeter redovisad och godkänd uthyrningsyta. I beloppet bör såväl samlingslokaler som erforderliga serviceutrymmen ingå.<sup>29</sup>

Räntebidrag lämnas till föreningen med en av kommunfullmäktige fastställd procentsats av redovisade kostnader för låneräntor under året närmast före betalningsåret. Bidrag för el och uppvärmning av lokalerna lämnas med en av kommunfullmäktige fastställd procentsats av redovisade kostnader avseende året närmast före bidragsåret och utgör bidragsformens tredje del.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Reglemente för bidrag till föreningar i Nynäshamns kommun - Slutrapport, avsnitt 10, 2017-02-10.

<sup>27</sup> Reglemente för bidrag till föreningar i Nynäshamns kommun - Slutrapport, avsnitt 10.1, 2017-02-10.

<sup>28</sup> Reglemente för bidrag till föreningar i Nynäshamns kommun - Slutrapport, avsnitt 10.1, 2017-02-10.

<sup>29</sup> Reglemente för bidrag till föreningar i Nynäshamns kommun - Slutrapport, avsnitt 10.1, 2017-02-10.

<sup>30</sup> Reglemente för bidrag till föreningar i Nynäshamns kommun - Slutrapport, avsnitt 10.1, 2017-02-10.

*Beviljade bidrag till Föreningen mellan 2014 och 2024*

Kommunen har inom ramen för aktuell utredning tagit fram sammanställningar över beviljade bidrag till Föreningen. Sammanställningarna är från 2014 till 2024 varpå vår analys enbart omfattar dessa år. Det ska dock upplysas om att en del uppgifter saknas och att vissa uppgifter är motstridiga; de uppgifter som är motstridiga är markerade med gult. Beviljade bidrag till Föreningen har enligt Kommunens material sett ut enligt följande:

| År   | Bidrag (benämning)                    | Belopp (kr)                                                                                |
|------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2014 | Bidrag till föreningar<br>Lokalbidrag | 165 020<br>1 627 160<br>-----<br>Totalt: 1 792 180                                         |
| 2015 | Bidrag till föreningar<br>Lokalbidrag | 220 080<br>1 621 744<br>-----<br>Totalt: 1 841 824                                         |
| 2016 | Lokalbidrag                           | 1 605 436                                                                                  |
| 2017 | Uppgifter saknas                      | -                                                                                          |
| 2018 | Uppgifter saknas                      | -                                                                                          |
| 2019 | Uppgifter saknas                      | -                                                                                          |
| 2020 | Benämning saknas                      | 5 618<br>5 618<br>30 000<br>15 000<br>60 000<br>5 618<br>5 618<br>-----<br>Totalt: 127 472 |
| 2021 | Benämning saknas                      | 95 000<br>40 000<br>80 000<br>5 618<br>5 618                                               |

|      |                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                               |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|      | Kulturbidrag<br>Bidrag till samlingslokaler                                                                                                                                                                                                                       | 5 776<br>5 618<br>135 000<br>769 147<br>-----<br>Totalt: 1 141 777                                                            |
| 2022 | Arrangemangsstöd 2022<br>Evenemangsstöd sep. 2022<br>Evenemangsstöd 2022<br>Evenemangsbidrag 2022<br>Benämning saknas<br>Benämning saknas                                                                                                                         | 70 000<br>48 000<br>18 000<br>43 027<br>2 000<br>5 776<br>-----<br>Totalt: 186 803                                            |
| 2023 | Kulturevenemang 2023-05-12<br>Kulturevenemang seniordans 2023-12-19<br>Evenemangsbidrag seniordans 2023-02-08<br>Kulturevenemang melody 2023-12-19<br>Bidrag till samlingslokaler<br>Benämning saknas<br>Benämning saknas<br>Benämning saknas<br>Benämning saknas | 16 260<br>10 227<br>21 930<br>6 000<br>799 380<br>23 728<br>6 088<br>6 088<br>6 088<br>-----<br>Totalt: 895 789 <sup>31</sup> |
| 2024 | Benämning saknas                                                                                                                                                                                                                                                  | 6 088                                                                                                                         |
|      |                                                                                                                                                                                                                                                                   | -----<br><b>Totalt: 7 597 369</b>                                                                                             |

För 2014 har vi tagit del av en av Föreningen gjord ansökan om övrigt bidrag för en kulturafton.<sup>32</sup> Föreningen ansökte om 10 000 kr och detta beviljades sedermera av Kommunen.<sup>33</sup> Huruvida bidraget varit förenligt med Kommunens då gällande riktlinjer för föreningsbidrag kan vi inte ta ställning till då vi inte har tillgång till dessa riktlinjer. Om bidraget har betalats ut har vi inte heller kunnat kontrollera eftersom den tidigaste utbetalning som vi kan identifiera är gjord 2016.

<sup>31</sup> AX advokatbyrå sammanställning av bidragsutbetalning till Föreningen under 2023.

<sup>32</sup> Ansökan om övrigt bidrag, dnr. 2014/7/806 hand. 69.

<sup>33</sup> Svar på ansökan om övrigt bidrag, dnr. 2014/7/806 hand. 118.

Vad gäller beslut och beslutsunderlag för bidrag beviljade under 2014, 2015 och 2016 saknas sådana i materialet och kan därav inte kommenteras ytterligare.

2017-10-27 har Föreningen lämnat in en ansökan om bidrag till allmän samlingslokal och har såvitt vi kan utläsa sökt samtliga tre delar av bidraget, se mer om bidragets delar i avsnittet ovan.<sup>34</sup> I ansökan framgår att Föreningen söker grundbidrag för 4 038 kvm godkänd uthyrningsyta, räntebidrag för räntekostnader om 65 725 kr samt bidrag för el- och uppvärmningskostnader om 872 178 kr. Huruvida ansökan har beviljats kan vi ej dra några slutsatser kring då både beslut och beslutsunderlag saknas i utredningsmaterialet. Inte heller har någon utbetalning kunnat kopplas till aktuell ansökan.

Vad gäller bidrag enligt tabellen för 2018, 2019 och 2020 saknas underlag och kan därför inte kommenteras ytterligare.

2021 lämnas ytterligare en ansökan om stöd till allmänna samlingslokaler in till Kommunen.<sup>35</sup> Likt ansökan från 2017 söktes bidrag för samtliga tre delar. Av tabellen ovan kan utläsas att Föreningen erhållit bidrag till allmänna samlingslokaler om 769 147 kr. Men på vilka grunder beslutet vilar eller om ansökan beviljades i sin helhet ska vara osagt då något beslut inte har kunnat identifieras.

Under 2022 gjorde Föreningen flertalet ansökningar om "Snabb slant/övrigt bidrag" samt en ansökan om stöd till allmän samlingslokal.<sup>36</sup> Av Kommunens kartläggning av föreningsbidrag framgår att Snabb slant är ett bidrag som ges för särskilda arrangemang eller kulturprogram som anordnas av föreningar.<sup>37</sup> Enligt samma kartläggning framgår att Kommunen har en budgeterad pott för bidragstypen. Hur stor potten är framgår dock inte, men en begränsning om max 20 000 kr per förening gäller som utgångspunkt. Beslut och beslutsunderlag för ansökningarna 2022 saknas i utredningsmaterialet och kan därav inte kommenteras ytterligare.

Vid granskning av bidragstransaktioner till Föreningen under 2023 kan konstateras att uppgifterna om totalbeloppen går i sär. I Kommunens resultaträkning framgår ett totalt bidragsbelopp om 865 772 kr medan beloppet i en annan, också framtagen av Kommunen, sammanställning uppgår till 873 858 kr. När vi sammanställt bidragsbeloppen för 2023, baserat på tillhandahållet material, beräknar vi totalbeloppet till 895 789 kr. Vilken uppgift som är korrekt är därför oklar. För 2023 kan däremot konstateras att Föreningen, t.om. 2023-05-09, ansökt om Snabb slant/övrigt bidrag för tio (10) evenemang avseende ett sammanlagt

<sup>34</sup> Ansökan om bidrag till allmänna samlingslokaler, dnr. 2017/0007/805-16.

<sup>35</sup> Ansökan om bidrag till allmänna samlingslokaler, daterad 2021-02-10.

<sup>36</sup> Ansökan om bidrag till allmänna samlingslokaler, daterad 2022-02-22.

<sup>37</sup> Översyn av Nynäshamns kommuns Föreningsbidrag – kartläggning, daterad 2016-04-06.

belopp om 143 591 kr. Kommunen har i ett beslut beviljat bidrag för fyra (4) av dessa till ett totalbelopp om 16 260 kr, denna post syns även i tabellen ovan.<sup>38</sup> I motiveringen till beslutet framgår att bidrag har beviljats för de kostnader som kvarstår när intäkter, lokalkostnader samt halva personalkostnaden har dragits av. Vidare framgår att ersättning för lokalkostnader inte beviljades med hänvisning till *rådande reglemente*. Vi har tagit del av reglementet från 2017, vilket sannolikt inte är det reglemente som avses i beslutet eftersom någon motsvarande begränsning av ersättning för lokalkostnader inte framgår där. Av motiveringen framgår även att stöd avseende halva personalkostnaden beviljats i detta fall med hänvisning till att bidraget är ett stöd och inte är avsett för Föreningens ordinarie löpande verksamhet. Av reglementet från 2017 framgår inte heller någon begränsning vad gäller ersättning för personalkostnader, vilket tyder på att bidragsbeslutet grundas på ett senare antaget reglemente. Någon utbetalning av bidraget har inte kunnat urskiljas och de grunder som beslutet baserats på har inte kunnat kontrolleras med det vid tidpunkten gällande reglementet. Huruvida bidraget är förenligt med Kommunens riktlinjer kan därför inte kommenteras närmare.

För 2023-02-08 finns ett beslut om evenemangsbidrag till Föreningen.<sup>39</sup> Av beslutet framgår att Föreningen ansökt om bidrag beträffande 47 730 kr och att Kommunen beviljat bidrag om 21 930 kr under förutsättning att det i marknadsföringsmaterialet tydligt framgår att Kommunen stödjer aktiviteten och att Kommunens logotyp är väl synlig. En förutsättning för bidragsutbetalning var också att de faktiska kostnaderna och intäkterna för evenemangen redovisades. Då det dels saknas uppgifter om huruvida Föreningen fullgjort de förutsättningar som efterfrågas, dels det faktum att någon utbetalning inte framgår av Kommunens sammanställning får det anses oklart huruvida bidraget har betalats ut. I utredningsmaterialet finns också för 2023 ett beslut som beviljar Föreningen evenemangsbidrag om 6 000 kr, trots att ansökan inkommit så pass sent att Kommunen inte syns till i evenemangets marknadsföring, vilket enligt beslutet vanligtvis är ett krav för beviljande av evenemangsstöd.<sup>40</sup> Det reglemente från 2017 som vi tagit del av ställer, såvitt vi kunnat urskilja, inget krav på att Kommunen ska vara en del av evenemangets marknadsföring varpå vi inte kunnat kontrollera om det är ett krav. Däremot ska framföras att beslutsmotiveringen antyder att ett undantag från gällande riktlinjer gjorts.

För 2024 saknas beslut och beslutsunderlag varpå detta inte kan kommenteras ytterligare.

### *Analys*

Trots att kommunen har en allmän befogenhet att tillgodose behovet av samlingslokaler och själv kan besluta om riktlinjer för fördelningen ska insatserna vara förenliga med de

---

<sup>38</sup> Beslut Snabb slant 2023, daterat 2023-05-09.

<sup>39</sup> Beslut evenemangsbidrag 2023, KFN/2023/0014/805-4.

<sup>40</sup> Delegationsbeslut – evenemang 2023, daterat 2023-11-14.

allmänna principerna för den kommunala verksamheten, t.ex. likställighetsprincipen. I sammanställningen avseende bidrag till Kommunens föreningar 2021 kan utläsas att Föreningen erhållit 769 147 kr i bidrag till samlingslokaler.<sup>41</sup> Motsvarande bidrag till Sorunda Bygdgegård, som också tillhandahåller samlingslokaler, var 65 390 kr och en tredje förening, Svärdsögården, beviljades bidrag till samlingslokaler om 46 768 kr.

Vi har inte tagit del av beslutsunderlagen för respektive beslut men kan konstatera att det är en betydande skillnad i storleken på beviljade bidrag. Vi har inte kunnat identifiera något skäl till att bidragsstorleken skiljer sig åt. Möjligen kan det bero på att övriga föreningar inte lika aktivt sökt bidrag som Föreningen. Det är dock oklart i dagsläget. Utifrån bidragsdifferensen som framgår ska dock Kommunen kunna anföra vilka sakliga och objektiva grunder som motiverar differensen. Notera att i praxis har domstolen slagit fast att utgångspunkten är att alla kommunmedlemmar ska behandlas lika och att särbehandlingar ska motiveras sakligt och objektivt för att vara tillåtna. I praxis, se bl.a. HFD:s bedömning ovan (RÅ 1983 2:69), har konstaterats att två studieförbund som uppvisat i stort sett lika antal studietimmar och lika ökning av studietimmar nästkommande år ska behandlas lika, dvs. beviljas lika stora bidrag. I ett annat avgörande konstaterade förvaltningsrätten i Malmö (mål nr 2030-18) att det inte funnits sakliga skäl för att särbehandla kommunens två Folketshusföreningar. Bedömningen gjordes dels utifrån kommunens egna riktlinjer för föreningsbidrag, dels utifrån likställighetsprincipen.

Vidare ska framföras att mycket dokumentation avseende Kommunens bidragsutbetalningar till Föreningen inte har lyckats lokaliseras/identifieras. Till exempel saknas underlag för de lokalbidrag om cirka 1 600 000 kr som beviljats årligen under 2014, 2015 och 2016. Som utvecklas i avsnitt 3.1 gäller enligt OSL krav på att allmänna handlingar ska registreras eller, beträffande handlingar som inte omfattas av sekretess, hållas ordnade på ett sådant sätt att de utan svårighet kan identifieras. Därutöver gäller krav på protokollföring av kommunala beslut samt regler om bevarande och gallring av allmänna handlingar. Att handlingarna inte längre har kunnat identifieras innebär emellertid inte i sig att Kommunen har åsidosatt dessa regler, eftersom handlingar kan ha hållits ordnade utan diarieföring eller senare ha gallrats med stöd av tillämpliga gallringsbeslut.

Det kan däremot konstateras att avsaknaden av beslut och beslutsunderlag innebär en bristande spårbarhet. Det går inte att i efterhand klarlägga vilket underlag de aktuella bidragsbesluten grundats på, vilka överväganden som gjorts eller hur Kommunen bedömt att

---

<sup>41</sup> "Bidrag föreningar 2021".

förutsättningarna enligt vid respektive tidpunkt gällande riktlinjer varit uppfyllda. Detta innebär att det inte heller går att dra några säkra slutsatser om bidragens förenlighet med Kommunens riktlinjer eller den kommunala likställighetsprincipen.

Det är därutöver anmärkningsvärt att samtliga bidrag som framgår av tabellen ovan inte har kunnat spåras i Kommunens sammanställning över utbetalningar. Sammanställningen kan därför inte läggas till grund för slutsatsen att den innehåller samtliga ekonomiska transaktioner mellan Kommunen och Föreningen under den aktuella perioden.

Vad gäller bidrag till allmänna samlingslokaler kan, vid en jämförelse mellan Kommunens reglemente 2017 och det som gäller idag, konstateras att Kommunen inte längre erbjuder stöd till allmänna samlingslokaler.<sup>42</sup>

### 3.2.5 Utbetalningar till Föreningen mellan 2016-2026 (enligt fakturerade belopp från Föreningen)

Vi har inom ramen för aktuell utredning tagit del av Kommunens sammanställning av utbetalningar till Föreningen mellan 2016-03-16 och 2026-07-10.<sup>43</sup> Sammanställningen förefaller inte vara fullständig eftersom samtliga identifierade bidragsutbetalningar inte framgår av den. Av sammanställningen kan däremot konstateras att Kommunen mellan 2016-03-16 och 2026-07-10 i vart fall utbetalat ett belopp om 30 119 532 kr exklusive moms till Föreningen.

#### *Hyresavtal och engångshyror*

Av samma sammanställning kan utläsas att vissa utbetalningar är återkommande, exempelvis har Kommunen nästan varje månad, med undantag för ett fåtal månader, mellan 2016-08-18 och 2025-09-01 erlagt en betalning om 186 000 kr exklusive moms till Föreningen. Utbetalningarna har kunnat knytas till ett hyresavtal avseende bland annat biblioteks- och kontorslokaler i fastigheten Valkyrian 11.<sup>44</sup> Enligt avtalet ska Kommunen årligen erlägga en hyra om 2 232 000 kr, vilket motsvarar en månadsbetalning om 186 000 kr. Vi har inte kunnat identifiera att Kommunen betalat mer än det som avtalats, dock med reservation för att vi inte tagit del av samtliga utbetalningar mellan parterna och det faktum att vi inte tagit del av fakturor hänförliga till samtliga utbetalningar. Avtalet mellan Kommunen och Föreningen sades upp till hyrestidens utgång 2025-12-31 av Kommunen genom ett skriftligt meddelande i mars 2025.<sup>45</sup> Anledningen till uppsägningen framgår dock inte. Den sista utbetalningen för aktuellt hyresavtal som vi har kunnat identifiera har gjorts den 2025-09-01.

---

<sup>42</sup> Riktlinjer för stöd till kultur- och fritidsverksamhet i Nynäshamns kommun, antagna 2025-12-15.

<sup>43</sup> Föreningen Folkets Hus utbetalningar 2016-2026.

<sup>44</sup> Hyresavtal avseende bibliotek, kontor, utställningslokaler, arkiv samt magasin daterat 2014-12-11.

<sup>45</sup> Uppsägning av bibliotek m.m. 2025-03-25.

I ett annat hyresavtal avseende konferensrum och kontor mellan Kommunen och Föreningen i fastigheten Valkyrian 11 framgår att Kommunen årligen ska erlägga en hyra om 80 000 kr, motsvarande cirka 20 000 kr i kvartalet.<sup>46</sup> I hyresavtalet framgår att parterna är överens om att hyran vid varje kalenderårs början ska höjas med 1,5 procent. Av de utbetalningar vi tagit del av har den första utbetalningen till Föreningen skett 2016-06-08 med ett belopp om 20 625 kr. Betalningen avsåg hyra för kvartal 3 år 2016. För 2017 har motsvarande kvartalsutbetalningar om 20 934 kr identifierats, vilket innebar en ökning med cirka 1,5 procent. För 2018 var kvartalshyresbeloppet 21 247 kr, också en ökning med cirka 1,5 procent. Avtalet sades upp av Kommunen 2020-05-28 till sex månaders uppsägningstid. Utifrån de utbetalningar vi tagit del av har den sista utbetalningen skett 2020-09-01 till ett belopp om 14 590 kr och avsåg hyra för oktober och november. Utifrån Kommunens uppsägningstid om sex månader är det till synes korrekt att hyra skulle betalas till och med november 2020. Vi har inte identifierat att ytterligare betalningar erlagts enligt detta hyresavtal. Återigen ska dock påminnas om att vi inte tagit del av samtliga utbetalningar och samtliga fakturor.

I ett annat hyresavtal avseende servicelokaler vid praktisk undervisning mellan Kommunen och Föreningen i fastigheten Valkyrian 11 framgår en årlig hyra om 17 000 kr, vilket motsvarar 4 250 kr i kvartalet.<sup>47</sup> Likt hyresavtalet avseende konferensrum och kontor ska hyran höjas med 1,5 procent vid varje kalenderårs början. Av de utbetalningar vi har tagit del av har den första skett 2016-06-08 med ett belopp om 4 398 kr. 2017 var motsvarande betalning 4 464 kr, en ökning om cirka 1,5 procent. 2018 var motsvarande siffra 4 531, också en ökning med 1,5 procent. I materialet som vi tagit del av saknas troligtvis en uppsägning eftersom den sista utbetalningen som vi har kunnat hänföra till hyresavtalet har skett 2020-09-01. Fakturan till utbetalningen (nr 25013) avsåg hyra för oktober och november 2020.

I ett annat hyresavtal mellan Kommunen och Föreningen avseende lokal för facklig verksamhet framgår en årlig hyra om 57 845 kr, vilket motsvarar 14 461 kr i kvartalet.<sup>48</sup> Enligt hyresavtalet ska hyran regleras i enlighet med indextalet för oktober månad och bashyran är anpassad till indextalet för oktober 2011. Enligt samma bilaga framgår att Föreningen har rätt att utan uppsägning av kontraktet ta ut hyrestillägg med 80 % av den procentuella höjningen av konsumentprisindex. Det framgår också att hyrestillägg bara kan ske då indexet höjs med minst tre enheter. Av de utbetalningar vi har tagit del av har den första skett 2016-06-08 med ett belopp om 14 992 kr. 2017 erlade Kommunen ett hyreskvartalbelopp om 15 246 kr. Kommunen sade upp hyresavtalet till sista avflyttningsdag 2020-06-01.<sup>49</sup> Den

<sup>46</sup> Hyresavtal avseende konferensrum och kontor daterad 2013-07-01.

<sup>47</sup> Hyresavtal avseende servicelokaler vid praktisk undervisning daterat 2013-07-01.

<sup>48</sup> Hyresavtal avseende lokal för facklig verksamhet daterat 2010-06-01.

<sup>49</sup> Uppsägning avseende lokal för facklig verksamhet daterad 2019-11-08.

sista utbetalningen vi kunnat identifiera har skett 2020-04-22 med ett belopp om 10 352 kr, dvs. 2/3 av kvartalshyran, vilket får anses överensstämma med det faktum att Kommunens sista avflyttningsdag var 2020-06-01. Utifrån ovan förutsättningar har vi inte funnit att Kommunen gjort ytterligare utbetalningar hänförliga till det aktuella hyresavtalet. Det ska dock återigen upplysas om att vi inte tagit del av samtliga utbetalningar och samtliga fakturor, varför några säkra slutsatser inte kan dras.

Ett återkommande belopp om 6 088 kr har uppmärksammats, dels vid genomgång av fakturor, dels vid genomgång av utbetalningar.<sup>50</sup> I en faktura från 2025 anges att beloppet avser hyra kvartal 2.<sup>51</sup> I en tidigare faktura från 2024 anges att beloppet avser hyra kvartal 2 DHR.<sup>52</sup> I Kommunens översyn av föreningsbidrag framgår att kultur- och fritidsnämnden tecknat ett hyresavtal med funktionshinderorganisationen DHR om att Kommunen skulle stå för kostnaderna för föreningens lokal på Folkets hus.<sup>53</sup> Enligt samma översyn framgår att hyresavtalet tecknats utan stöd av reglemente och skulle gälla i 50 år. Enligt översynen sades avtalet upp av barn- och utbildningsförvaltningen 2015.<sup>54</sup> Samtidigt har vi identifierat fakturor avseende motsvarande ersättning under 2024 och 2025 samt en uppsägning av DHR:s kontorslokal till avflyttning den 30 juni 2025. Det har inte kunnat klarläggas om 2015 års uppsägning avsåg samma avtalsförhållande, om uppsägningen fullföljdes eller om ett nytt avtalsförhållande därefter uppkom. Grunderna för de senare betalningarna har därför inte kunnat klarläggas inom ramen för det tillgängliga materialet.

Utöver utbetalningar kopplade till hyresavtal har vi sett ett stort antal fakturor, och tillhörande utbetalningar, avseende engångshyror avseende Föreningens lokaler.<sup>55</sup> Av dessa fakturor framgår typiskt sett vilken lokal som har hyrts och vilket datum. Vidare framgår regelmässigt ett à-pris för hyra av samlingslokalen samt ett à-pris för den fika som beställts i samband med nyttjandet av lokalen. Vi har i dialog med Kommunen ställt frågor om hur à-priserna bestämts. Kommunen uppger att de inte känner till att det funnits någon prislista eller liknande utan att Kommunen hyrt lokalerna och Föreningen har satt priset. För merparten av de granskade fakturorna har någon motsvarande bokningsbekräftelse eller annat underlag som gör det möjligt att kontrollera Kommunens faktiska bokning och nyttjande av lokalerna inte kunnat identifieras. Som framgår av avsnitt 3.2.4 saknas dessutom beslutsunderlag för flera av de bidrag som Kommunen lämnat till Föreningen. Det har därför inte varit möjligt att fullt ut kontrollera hur de separata hyresbetalningarna förhållit sig till den ersättning som

---

<sup>50</sup> Se bl.a. faktura nr 26969.

<sup>51</sup> Faktura nr 26969.

<sup>52</sup> Faktura nr 26547.

<sup>53</sup> Översyn av Nynäshamns kommuns föreningsbidrag – kartläggning, rapport 1, avsnitt 4.2.2.5.

<sup>54</sup> Översyn av Nynäshamns kommuns föreningsbidrag – kartläggning, rapport 1, avsnitt 4.2.2.5.

<sup>55</sup> Omkring 500 stycken fakturor i ett utval Kommunen själv har gjort.

Föreningen samtidigt erhållit i form av bidrag eller enligt andra avtal. Det tillgängliga materialet medger således inte någon säker bedömning av om samma prestation i något fall har ersatts på flera sätt.

#### *Avtal om samlingslokaler*

Kommunen har under 2016 ingått ett avtal om samlingslokaler med Föreningen vilket var giltigt under 2017.<sup>56</sup> Av avtalet framgår att Föreningen förbinder sig att till Kommunen tillhandahålla samlingslokalerna Teater Vågen, Mysingen – Kusten och Sundet. Av samma avtal framgår även att Kommunen under arbetsdagar får utnyttja lokalerna Doppingen och Ejdern/Svanen och att det för de senare bokningarna ingår kaffe/te med bröd med ett maxtak på 6000 beställda koppar per år. Totalt har Kommunen hyrt en total lokalyta om 2 455 kvm och skulle senast den 1 mars 2017 erlagga Föreningen ersättning om 1 600 000 kr i enlighet med avtalet. I den sammanställning av utbetalningar vi tagit del av har vi inte kunnat urskilja att denna ersättning har erlagts, men vi har som ovan nämnt inte tagit del av samtliga utbetalningar varpå det får vara osagt om betalning enligt avtalet har erlagts.

Som nämns ovan har vi, efter Kommunens urval, erhållit ett stort antal fakturor som avser engångshyror av lokaler som Föreningen tillhandahåller och som Kommunen har hyrt. I avtalet om samlingslokaler för 2017, som det redogörs för närmast ovan, framgår att Kommunen betalar för att Föreningen ska tillhandahålla samlingslokalerna Teater Vågen, Mysingen- Kusten och Sundet. Villkoren för hur lokalerna ska nyttjas framgår inte av avtalet men vi har identifierat flertalet fakturor från 2017 som avser hyra för nyttjande av bl.a. lokalerna Mysingen-Kusten och Sundet.<sup>57</sup> Detta väcker frågan om hur den separata faktureringen förhöll sig till den fasta ersättningen om 1 600 000 kr. Av avtalet framgår inte med tillräcklig tydlighet vilka delar av Kommunens eget nyttjande som omfattades av den fasta ersättningen och vilka prestationer som kunde faktureras särskilt. Det går därför inte på det tillgängliga underlaget att konstatera att Kommunen har betalat två gånger för samma prestation. Avtalets utformning försvårar däremot en sådan kontroll. Som framgår ovan har Kommunen under samma period även lämnat bidrag med anknytning till allmänna samlingslokaler, vilket ytterligare försvårar möjligheten att klarlägga hur de olika ersättningarna förhållit sig till varandra. Detta kan inte uteslutas då bidragens beslutsunderlag inte har ingått i utredningsmaterialet.

Ett liknande avtal om sammanträdeslokaler har ingåtts mellan Kommunen och Föreningen för 2018.<sup>58</sup> Avtalet har varit giltigt till och med i vart fall 2021, se mer om detta i stycket

<sup>56</sup> Avtal om sammanträdeslokaler 2017, dnr. KS2013/0031/049-18.

<sup>57</sup> Se bl.a. faktura nr. 23475, 23185, 23032 och 23007.

<sup>58</sup> Avtal om sammanträdeslokaler 2018, dnr. 2017/1564/289-1.

nedan. En skillnad mot 2017 års avtal har dock uppmärksamats, Kommunen har enligt avtalet endast tillgång till 61 kvm lokalyta i lokalerna Doppingen och Ejdern/Svanen, jämfört med 2 455 kvm året innan. Men ersättningen uppgick trots detta till 1 130 000 kr och skulle enligt avtalet erläggas till Föreningen innan den 1 mars 2018. Vi har av Kommunen fått en transaktion från 2020 och 2021 som avser ersättning enligt avtalet. Några utbetalningar för resterande år har inte kunnat urskiljas i det material vi fått. I Bilaga 1 till avtalet finns en kostnadsuträkning av vilken det framgår att Kommunen har en hyra på 561 kr i timmen för 61 kvm lokalyta och att hyrestiden har uppskattats till åtta (8) timmar per dag. Enligt samma bilaga anges att Kommunen skulle betala hyra för 261 dagar under 2018 och att den totala kostnaden uppgår till 1 129 609 kr, vilken har avrundats till 1 130 000 kr. Utifrån det urval av fakturor vi har tagit del av har det inte kunnat utläsas att Kommunen även fakturerats för nyttjande av lokalerna Doppingen och Ejdern/Svanen, men som sagt har vi inte tagit del av samtliga fakturor mellan parterna. Ett par fakturor avseende kostnader för kaffe/te med bröd i samband med nyttjande av dessa lokaler har identifierats.<sup>59</sup> Det ska däremot påpekas att det inte av hyresavtalet framgick att sådan fika skulle ingå vid nyttjandet.

Vi har vidare tagit del av ett tjänsteutlåtande som föreslår att avtalet om sammanträdeslokaler, se stycket närmast ovan, ska sägas upp.<sup>60</sup> Anledningen till förslaget var att fastighetsavdelningen inom Kommunen gått igenom mötesbokningar beträffande sammanträdeslokalerna, Doppingen och Edjern/Svanen, mellan 2019-04-01 till och med 2020-04-01 och konstaterat att Kommunen under den aktuella perioden bokat 291 sammankomster i lokalerna. Av totalt 2 088 hyrda, och betalda, timmar har Kommunen endast bokat 1 145 timmar. Det innebär en nyttjandegrad om cirka 55 %. Förslaget innebär vidare att miljö- och samhällsbyggnadsnämnden skulle säga upp hyresavtalet till avtalets slut 2021-12-31 med nio (9) månaders uppsägningstid.

Ytterligare ett avtal mellan Kommunen och Föreningen gäller visning av digitala föreställningar 2019.<sup>61</sup> Enligt avtalet ska Föreningen anordna föreställningar i lokalen Biograf Vågen och mot erhållen redovisning ersätter Kommunen Föreningen för genomförda föreställningar med ett belopp av högst 200 000 kr för 2019. Vi har inte tagit del av något underlag vad gäller den slutliga summan och kan därav inte heller dra några slutsatser kring om det gjorts någon utbetalning eller om utbetalningen varit förenlig med avtalet.

### *Analys*

Det kan konstateras att Kommunen och Föreningen har en lång historik vad gäller hyresavtal och att flertalet avtal har löpt parallellt. Som konstateras under avsnitt 3.2.3 är det sannolikt att Föreningen, mot bakgrund av utvecklingen som skett i praxis, betraktas som

---

<sup>59</sup> Se bl.a. faktura nr 23625 och 23567.

<sup>60</sup> Tjänsteutlåtande MSN/2017/1564/289-8.

<sup>61</sup> Avtal avseende visning av digitala föreställningar 2019 daterat 2019-06-12.

en näringsidkare och således omfattas av förbudet om enskilt stöd (2 kap. 8 § KL). Vidare har förvaltningsrätten i Stockholm uttalat att gynnande av en enskild aktör genom mycket fördelaktiga hyresvillkor utgör ett individuellt riktat stöd i den mening som avses i KL.<sup>62</sup> På samma sätt kan ersättning som avviker, antingen överstiger eller understiger, marknadsmässig ersättning komma att betraktas som otillåtet enskilt stöd. Vad som utgör en marknadsmässig ersättning kan vi däremot inte uttala oss närmare eftersom vi saknar jämförande hyresavtal på marknaden. Vi har dock kunnat jämföra de hyresavtal avseende samlingslokaler som ingåtts mellan Kommunen och Föreningen med ett annat avtal som Kommunen har med en annan förening som tillhandahåller samlingslokaler. Kommunen och Sorunda Bygdegårdsförening ("**Sorunda**") har ingått ett hyresavtal daterat 2016-01-12.<sup>63</sup> Under samma period var ett hyresavtal om samlingslokaler giltigt mellan Kommunen och Föreningen.<sup>64</sup> Av avtalet mellan Kommunen och Sorunda framgår att föreningen förbinder sig att tillhandahålla samlingslokaler för föreningsverksamhet om en yta på 169 kvadratmeter och att Kommunen ska utge en årlig ersättning om 30 000 kr för nyttjandet. Det innebär en avtalad ersättning om cirka 178 kr per kvadratmeter och år. I avtalet mellan Kommunen och Föreningen framgår att Föreningen förbinder sig att tillhandahålla samlingslokaler för föreningsverksamhet om en yta på 2 394 kvm och sammanträdeslokaler om en yta på 61 kvm och att Kommunen ska utge en årlig ersättning om 1 600 000 kr för nyttjandet. Det innebär en avtalad ersättning om cirka 652 kr per kvadratmeter och år. Det ska belysas att föreningarnas åtaganden enligt hyresavtalen skiljer sig åt då Kommunen i avtalet med Föreningen även nyttjar lokaler för den dagliga kommunala verksamheten. Jämförelsen visar att den avtalade ersättningen per redovisad kvadratmeter var omkring 3,7 gånger högre i avtalet med Föreningen än i avtalet med Sorunda. Föreningarnas åtaganden enligt avtalen är emellertid inte fullt jämförbara. Det saknas dessutom tillräckligt underlag för att bedöma skillnader i exempelvis lokalernas standard, utrustning, tillgänglighet och andra förhållanden som kan ha påverkat ersättningsnivåerna. Jämförelsen visar därför på en betydande skillnad i avtalad ersättning men medger inte i sig slutsatsen att ersättningen till Föreningen varit över marknadsmässig nivå eller inneburit ett individuellt riktat stöd. Skillnaden ger däremot anledning att, om frågan ska klarläggas ytterligare, närmare utreda ersättningarnas marknadsmässighet och de prestationer som omfattades av respektive avtal.

Utredningsmaterialet visar att Kommunen under den granskade perioden dels har erlagt ersättning enligt avtal om samlingslokaler, dels lämnat bidrag med anknytning till allmänna samlingslokaler. Av Kommunens kartläggning från 2016 framgår dessutom att den dåvarande ersättningen till Föreningen bestod av såväl föreningsbidrag som ersättning för Kommunens eget nyttjande av lokalerna, utan att det närmare framgick hur ersättningen fördelades mellan dessa

<sup>62</sup> Förvaltningsrätten Stockholm i mål nr 15316-22.

<sup>63</sup> Avtal om hyra av sammanträdeslokaler, 2016-01-12, Dnr K52013/0031/049-12.

<sup>64</sup> Avtal om hyra av sammanträdeslokaler, 2016-01-12, Dnr K52013/0031/049-11.

delar. Det tillgängliga materialet medger därför inte någon säker bedömning av vilka belopp som avsett respektive prestation eller om Kommunen i något fall har lämnat ersättning flera gånger för samma prestation. För en sådan bedömning krävs framför allt ytterligare beslutsunderlag beträffande de bidrag som lämnats till Föreningen.

### 3.3 Jäv enligt KL

#### 3.3.1 Allmänt om jäv

KL innehåller skilda jävsbestämmelser för kommunfullmäktige respektive kommunstyrelsen och övriga nämnder. För fullmäktiges ledamöter gäller 5 kap. 47–49 §§ KL. En ledamot får enligt 5 kap. 47 § KL inte delta i handläggningen av ett ärende som personligen rör ledamoten själv, dennes make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående. Jävsregleringen för fullmäktige är således mer begränsad än den som gäller inom nämndorganisationen.

För förtroendevalda i kommunstyrelsen och övriga nämnder gäller bestämmelserna i 6 kap. 28–32 §§ KL. Samma bestämmelser gäller för kommunens anställda enligt 7 kap. 4 § KL. Även kommunens revisorer omfattas av jävsbestämmelser. Enligt 12 kap. 14 § KL ska bestämmelserna i 6 kap. 28 § KL om jäv tillämpas även på revisorer. I 12 kap. 15–17 §§ KL finns särskilda bestämmelser om bland annat när det ska bortses från jäv, verkan av jäv och prövningen av en jävsfråga.

Den nuvarande lydelsen av 6 kap. 28 § KL trädde i kraft den 1 juli 2022 och innebar en anpassning till motsvarande jävsregler i förvaltningslagen. Ändringen var i vissa delar materiell. Särskilt reglerna om parts- och intressejäv ändrades på ett sätt som innebär att jäv kan föreligga i fler situationer än enligt den tidigare regleringen. Även regleringen av ställföreträdar- och ombudsjäv ändrades och sammanfördes i en gemensam jävsgrund, medan den nuvarande generalklausulen om delikatessjäv i huvudsak motsvarar den tidigare generalklausulen.<sup>65</sup>

Flera av de ärenden som omfattas av utredningen handlades före lagändringen. Bedömningen av om jäv förelåg vid respektive handläggningstillfälle ska därför göras med utgångspunkt i den då gällande regleringen. Den nuvarande lydelsen av 6 kap. 28 § KL används i framställningen nedan som en systematisk utgångspunkt för analysen, med beaktande av de materiella skillnader som funnits i tidigare lydelse.

---

<sup>65</sup> Se prop. 2021/22:125 s. 50-52 och 77-78).

Av 6 kap. 28 § KL framgår i dess nuvarande lydelse att en förtroendevald är jävig om:

1. Han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
2. Han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
3. Ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till, eller
4. Det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.

Bedömningen av om jäv föreligger ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet. Det krävs inte att det kan visas att den förtroendevalde eller anställde faktiskt har varit partisk. Jävsreglerna syftar till att garantera objektivitet och opartiskhet i nämndernas handlande och har även betydelse för allmänhetens förtroende för den kommunala verksamheten.<sup>66</sup> Om det är uppenbart att frågan om opartiskhet saknar betydelse ska nämnden enligt 6 kap. 29 § KL bortse från jäv.

En förtroendevald som är jävig får enligt 6 kap. 30 § KL inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Förbudet omfattar således inte endast själva beslutsfattandet. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne ska självant uppges detta. Om en jävsfråga uppkommer och någon annan inte har trätt i den berörda personens ställe ska nämnden snarast besluta i frågan. Den som jävet gäller får endast under de särskilda förutsättningar som anges i bestämmelsen delta i prövningen av jävsfrågan (jfr 6 kap. 30 § KL).<sup>67</sup>

Ett beslut om jäv får enligt 6 kap. 32 § KL överklagas endast i samband med ett överklagande av det beslut genom vilket nämnden avgör ärendet. Om en jävig person har deltagit i handläggningen kan beslutet vid en laglighetsprövning upphävas på den grunden att det inte har kommit till på lagligt sätt enligt 13 kap. 8 § första stycket 1 KL. Ett beslut behöver dock enligt 13 kap. 9 § KL inte upphävas om felet har saknat betydelse för ärendets utgång.

### 3.3.2 Parts-, intresse- och närståendejäv

<sup>66</sup> Se prop. 1990/91:117 s. 96 och 98.

<sup>67</sup> Se prop. 1990/91:117 s. 201.

I 6 kap. 28 § 1 KL regleras parts-, intresse- och närståendejäv. Jäv föreligger dels när den förtroendevalde eller anställde själv eller någon närstående är part i ärendet, dels när någon av dessa, utan att formellt vara part, kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning. Av förarbetena framgår att det ställs relativt låga krav på graden av den påverkan som kan förutses. Det är tillräckligt att personen kan antas påverkas av utgången i en inte oväsentlig utsträckning. Påverkan är ofta ekonomisk, exempelvis när beslutet berör en verksamhet där den som deltar i handläggningen har ett ekonomiskt intresse, men bestämmelsen är inte begränsad till ekonomisk nytta eller skada.<sup>68</sup>

Begreppet närstående är inte uttömmande. Make, sambo, föräldrar, barn och syskon hör till den självklara kretsen, men även andra personer kan bedömas som närstående beroende på relationens faktiska karaktär och styrka. Bedömningen får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

### 3.3.3 Ställföreträdar-, ombuds- och tillsynsjäv

I 6 kap. 28 § 2 KL regleras ställföreträdar- och ombudsjäv. Jäv föreligger om den förtroendevalde eller anställde själv, eller någon närstående till denne, är eller tidigare har varit ställföreträdare eller ombud för en part eller för någon annan som kan antas påverkas av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning. Bestämmelsen omfattar således även tidigare företrädaruppdrag.

Med ställföreträdare avses den som har behörighet att företräda en fysisk eller juridisk person. En firmatecknare för en juridisk person är exempelvis ställföreträdare i bestämmelsens mening. Vid ett styrelseuppdrag får det bedömas vilken ställning och behörighet den berörda personen faktiskt haft att företräda den juridiska personen.<sup>69</sup> Enbart förekomsten av ett styrelseuppdrag innebär därför inte nödvändigtvis att den enskilda ledamoten haft sådan representationsbehörighet att ställföreträdarjäv föreligger. Även när ett föreningsuppdrag inte innebär ställföreträdarskap i den mening som avses i punkt 2 kan uppdraget emellertid vara relevant vid bedömningen av delikatessjäv enligt punkt 4 (se p. 3.2.4).

Frågan om dubbla engagemang i kommunala nämnder och föreningslivet har särskilt behandlats i förarbetena. Där framhålls att det är vanligt att ledamöter i bland annat kultur- och fritidsnämnder samtidigt är funktionärer i föreningar som tar emot stöd från nämnden. Eftersom föreningarna är fristående rättssubjekt och ärenden som berör dem många gånger är partsärenden ansågs det inte finnas skäl för något generellt undantag från jävsreglerna vid sådana dubbla engagemang. De jävsfall som historiskt aktualiserats i föreningsärenden

---

<sup>68</sup> Se prop. 2021/22:125 s. 77–78.

<sup>69</sup> Se Madell m.fl, Kommunallagen, 2025, kommentaren till 6 kap. 28 §.

uppgavs framför allt ha avsett ställföreträdar- och delikatessjäv och ofta ha rört bidrag till föreningar.<sup>70</sup>

Vid generellt utformade föreningsbidrag kan situationen vara en annan. I förarbetena anges att frågan om opartiskhet vid sådan handläggning i vissa fall kan sakna betydelse, varvid undantagsbestämmelsen i nuvarande 6 kap. 29 § KL kan aktualiseras.<sup>71</sup> Det särskilda undantaget i 6 kap. 31 § KL från ställföreträdar- och delikatessjäv omfattar vissa kommunalt dominerade aktiebolag och stiftelser. Något motsvarande undantag finns inte för ett dubbelt engagemang i en fristående förening.

I 6 kap. 28 § 3 KL regleras s.k. tillsynsjäv. Bestämmelsen är tillämplig när ett ärende rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som den förtroendevalde eller anställde själv är knuten till. Bestämmelsen tar således sikte på situationer där kommunen utövar en tillsyns- eller kontrollfunktion i förhållande till den egna kommunala verksamheten. Något ärende av detta slag har inte identifierats inom ramen för den aktuella granskningen.

#### 3.3.4 Delikatessjäv

I 6 kap. 28 § 4 KL finns en generalklausul om så kallat delikatessjäv. Bestämmelsen omfattar situationer som inte direkt faller under jävsgrunderna i punkterna 1–3, men där det finns någon annan särskild omständighet som medför att handläggarens eller beslutsfattarens opartiskhet med fog kan ifrågasättas.

Som exempel anges i förarbetena att någon är uppenbar vän eller ovän med en part, är ekonomiskt beroende av en part eller intressent eller är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma om att förutsättningarna för en opartisk bedömning brister. Det är de samlade omständigheterna och anknytningens faktiska betydelse i det aktuella ärendet som ska bedömas.<sup>72</sup> Av praxis framgår det att inte varje personlig eller yrkesmässig kontakt medför jäv. I ett mål från Mark- och miljööverdomstolen bedömdes omständigheten att en nämndledamot arbetade på samma arbetsplats som parterna och hade ett gemensamt fritidsintresse med dem inte i sig vara tillräcklig. Domstolen beaktade att personerna inte arbetade nära varandra och inte heller umgicks privat.<sup>73</sup>

I ytterligare ett mål från Mark- och miljööverdomstolen var en ledamot i en kommunal nämnd samtidigt styrelseledamot i ett bolag som var sökande i det ärende nämnden handlade.<sup>74</sup>

<sup>70</sup> Se prop. 1990/91:117 s. 98-99.

<sup>71</sup> Se prop. 1990/91:117 s. 99).

<sup>72</sup> Se bl.a. prop 2021/22:125 s. 77-78.

<sup>73</sup> Se mål nr P 10443-20.

<sup>74</sup> Se mål nr P1011-15.

Eftersom nämndledamoten inte hade någon särskild firmateckningsrätt ansågs styrelseuppgiftet inte innebära ställföreträdarjäv. Domstolen fann däremot att det samtidiga styrelseuppgiftet medförde att det kunde uppkomma misstanke om bristande förutsättningar för en opartisk bedömning och att delikatessjäv därför förelåg.

I RÅ 1998 ref. 16 prövades bl.a. frågan om ordföranden i en kommunstyrelse varit jävig vid handläggningen av ett ärende om förlängning av ett hyresavtal mellan kommunen och en tennisklubb.<sup>75</sup> Ordföranden hade ett familjekort i klubben och brukade spela tennis i den lokal som hyresavtalet avsåg. Detta ansågs inte göra honom jävig enligt dåvarande generalklausulen i KL.

I ett ärende hos JO hade i ett bygglovsärende där stadsarkitekten deltog i handläggningen åberopats en ritning från ett företag där stadsarkitekten var anställd som chef men saknade ägarintresse.<sup>76</sup> Enbart den omständigheten att ritningen gjorts av en anställd på företaget var enligt JO inte ägnad att rubba förtroendet till stadsarkitektens opartiskhet i ärendet.

### 3.3.5 Samlad bedömning

Av de granskade handlingarna framgår att Kommunen under lång tid har haft en omfattande ekonomisk och avtalsmässig relation med Föreningen. Relationerna har bland annat avsett föreningsbidrag, tillhandahållande av samlingslokaler och Kommunens hyra av lokaler från Föreningen. Kommunens kartläggning från 2016 visade bland annat att den dåvarande ersättningen till Föreningen bestod av såväl föreningsbidrag som ersättning för Kommunens eget nyttjande av lokalerna, utan att det av avtalet framgick hur ersättningen fördelades mellan dessa delar.<sup>77</sup>

Den nära och långvariga relationen innebär inte i sig att jäv har förelegat. Jävsreglerna tar sikte på den enskilde handläggarens eller beslutsfattarens förhållanden i ett visst ärende. Den långa relationen har emellertid medfört ett särskilt behov av att undersöka om personer som deltagit i Kommunens handläggning samtidigt haft uppdrag eller andra anknytningar till Föreningen. Vid den följande bedömningen har därför särskilt beaktats dels om någon kommunal handläggare eller beslutsfattare haft en personlig eller ekonomisk anknytning till Föreningen, dels om någon samtidigt företrätt eller haft ett organisatoriskt uppdrag i föreningen. Där en sådan anknytning har identifierats har därefter undersökts om personen deltagit i handläggningen av ett konkret ärende som berört Föreningen.

I protokoll från början av 1980-talet har två uttryckliga jävsanteckningar identifierats avseende A.S. Denne deltog på grund av jäv inte i kommunstyrelsens handläggning respektive beslut i två ärenden om ekonomiskt stöd till Föreningen, hänförliga till verksamhetsåren

---

<sup>75</sup> Se RÅ 1998 ref. 16.

<sup>76</sup> Se beslut JO 1987/88 s. 256.

<sup>77</sup> Se Översyn av Nynäshamns kommuns föreningsbidrag – kartläggning, den 6 april 2016.

1980 respektive 1982.<sup>78</sup> Av handlingarna framgår inte vilken omständighet som grundade jävet. Det är därför inte möjligt att avgöra vilken jävsgrund som var aktuell eller att närmare bedöma jävsförhållandets karaktär. Handlingarna visar samtidigt att jävsfrågan hanterades genom att A.S. inte deltog i handläggningen respektive beslutet. Det har således inte framkommit att han trots det konstaterade jävet deltog i ärendena.

T.S., som i flera av de granskade avtalen under 2010-talet företrätt Föreningen, hade dessförinnan en lång bakgrund som förtroendevald i Kommunen. Enligt de uppgifter som lämnats till utredningen hade hans kommunala uppdrag upphört innan han började företräda Föreningen och uppdragen har således inte överlappat. Den senare rollen som företrädare för Föreningen innebär därför inte i sig att jäv förelåg under hans tidigare kommunala uppdrag. Det har inte framkommit någon konkret personlig, ekonomisk eller annan särskild anknytning som ger anledning att ifrågasätta någon kommunal handläggares eller beslutsfattares opartiskhet till följd av T.S:s tidigare kommunala engagemang.

Under perioden 2022–2026 har däremot fyra personer identifierats som samtidigt haft uppdrag i Föreningen och kommunala förtroendeuppdrag.

J.A. var suppleant i Föreningen under perioden den 14 juli 2022–5 juni 2023 och därefter styrelseledamot under perioden den 5 juni 2023–30 november 2025. Av offentligt tillgängliga protokoll framgår att han under 2022 hade ett kommunalt förtroendeuppdrag i näringslivs- och arbetsmarknadsnämnden, men att han inte längre var ledamot i nämnden från och med 2023. Det har således förelegat en tidsmässig överlappning mellan hans kommunala uppdrag och hans uppdrag i Föreningen under den del av 2022 som följde efter den 14 juli 2022.

Den konstaterade överlappningen innebär emellertid inte i sig att J.A. varit jävig. Under överlappningsperioden var han suppleant i Föreningen och det har inte klarlagts om han tjänstgjorde i föreningens styrelse eller annars hade behörighet att företräda Föreningen. Det har inte heller i det granskade materialet identifierats något ärende i näringslivs- och arbetsmarknadsnämnden som konkret berört Föreningen och där J.A. deltagit i handläggningen under överlappningsperioden. Det finns därför inte tillräckligt underlag för att konstatera att jäv har förelegat.

P.Z. är enligt offentligt tillgängliga registreringsuppgifter styrelseledamot i Föreningen sedan den 5 juni 2024. Hon har samtidigt varit ledamot i kommunfullmäktige sedan den 12 december 2022. Av offentligt tillgängliga protokoll framgår vidare att hon åtminstone under

---

<sup>78</sup> Se Kommunstyrelsens protokoll den 13 oktober 1981, § 552 och Kommunstyrelsens protokoll den 31 augusti 1983, § 441.

2025 var beslutande ledamot och 2:e vice ordförande i kultur- och fritidsnämnden.<sup>79</sup> Det har således förelegat en tidsmässig överlappning mellan hennes uppdrag i Föreningen och hennes uppdrag i kultur- och fritidsnämnden. Vid P.Z:s deltagande i kommunfullmäktige gäller den mer begränsade jävsregeln i 5 kap. 47 § KL. Det parallella föreningsuppdraget innebär därför inte i sig jäv i fullmäktige. Vid hennes handläggning av ärenden i kultur- och fritidsnämnden gäller däremot reglerna i 6 kap. 28–32 §§ KL.

En samtidig roll i Föreningen och kultur- och fritidsnämnden innebär inte att P.Z. varit jävig i samtliga ärenden som handlagts av nämnden. Jävsfrågan måste bedömas i förhållande till varje konkret ärende. När ett ärende särskilt berör Föreningen kan dubbelrollen emellertid aktualisera framför allt ställföreträdar- eller delikatessjäv. P.Z. har under den aktuella perioden varit styrelseledamot i Föreningen. Av de offentligt tillgängliga registreringsuppgifterna framgår däremot inte att hon haft särskild firmateckningsrätt eller annars självständigt varit behörig att företräda Föreningen. Enbart ett styrelseuppdrag innebär inte nödvändigtvis att den enskilda ledamoten är att betrakta som ställföreträdare i den mening som avses i 6 kap. 28 § 2 KL. Uppdraget är däremot relevant vid bedömningen av delikatessjäv enligt punkt 4.

Jävsfrågan har även konkret aktualiserats beträffande P.Z. Vid kultur- och fritidsnämndens sammanträde den 19 maj 2025 önskade hon väcka ett ärende med anknytning till bibliotekets lokalisering. En ersättare trädde in medan nämnden prövade jävsfrågan och nämnden beslutade, efter omröstning med sex röster mot fem, att anse P.Z. jävig och att ärendet därför inte fick väckas av henne.<sup>80</sup> Av P.Z:s skrivelse, som fogats till protokollet som bilaga A, framgår samtidigt att den underliggande biblioteksfrågan bland annat berörde kontakterna med Föreningen i egenskap av dåvarande hyresvärd. Av detta går dock inte att utläsa vilken omständighet som nämnden ansåg grunda jävet.

Det har därefter identifierats ytterligare biblioteksrelaterade ärenden där P.Z. deltagit. Den 16 juni 2025 deltog hon i ett ärende som bland annat innehöll förslag om att pausa pågående arbete avseende lokaler och att uppdra åt förvaltningen att förhandla med fastighetsägarna till de befintliga lokalerna. P.Z. yrkade bifall till förslagen och reserverade sig mot nämndens beslut att avslå dem.<sup>81</sup>

Vid nämndens sammanträde den 22 september 2025 deltog P.Z. även i ett ärende om biblioteksflytten. Bland de frågor som behandlades fanns en begäran om en kostnadsjämförelse mellan olika lokalalternativ, uttryckligen inklusive ett erbjudande om fortsatt hyra i Föreningen. P.Z. lämnade ett eget yrkande om hur ärendet skulle besvaras.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> Se bl.a. Kultur- och fritidsnämndens protokoll den 20 januari 2025.

<sup>80</sup> Se Kultur- och fritidsnämndens protokoll den 19 maj 2025, § 34, med bilaga A.

<sup>81</sup> Se Kultur- och fritidsnämndens protokoll den 16 juni 2025, § 61.

<sup>82</sup> Se Kultur- och fritidsnämndens protokoll den 22 september 2025, § 75.

Vid bedömningen kan inledningsvis konstateras att det inte har framkommit någon omständighet som innebär att P.Z. personligen, eller någon henne närstående, skulle ha påverkats av de aktuella besluten på ett sådant sätt att parts-, intresse- eller närståendejäv enligt 6 kap. 28 § 1 KL aktualiseras. Inte heller är det fråga om tillsynsjäv enligt punkt 3. Frågan gäller därför i första hand om P.Z:s uppdrag i Föreningen inneburit sådan representationsbehörighet att ställföreträdarjäv enligt punkt 2 förelegat eller om hennes anknytning till föreningen, tillsammans med omständigheterna i respektive ärende, varit sådan att hennes opartiskhet kunnat ifrågasättas enligt punkt 4 (delikatessjäv).

Vid bedömningen talar P.Z:s samtidiga uppdrag i Föreningen, nämndens tidigare beslut att anse henne jävig den 19 maj 2025 och den konkreta betydelsen för Föreningen av ett fortsatt hyresförhållande för att hennes deltagande i de senare ärendena behöver uppmärksammas. Särskilt gäller detta ärendet den 22 september 2025, där fortsatt hyra i Föreningen uttryckligen utgjorde ett av de alternativ som behandlades.

När det gäller ställföreträdarjäv enligt punkt 2 har det inte framkommit att P.Z., utöver sitt styrelseuppdrag, haft särskild firmateckningsrätt eller annan självständig behörighet att företräda Föreningen. Underlaget ger därför inte tillräckligt stöd för att konstatera ställföreträdarjäv. Vid bedömningen enligt punkt 4 är någon sådan representationsbehörighet däremot inte nödvändig. P.Z:s ställning som styrelseledamot i Föreningen ska där bedömas tillsammans med Föreningens intresse i respektive ärende. Särskilt ärendet den 22 september 2025 ger enligt granskningen anledning att ifrågasätta om P.Z. borde ha deltagit i handläggningen, eftersom hon samtidigt var styrelseledamot i Föreningen och fortsatt hyra av lokaler av Föreningen uttryckligen ingick bland de alternativ som behandlades. För en närmare bedömning behöver framför allt den ekonomiska och rättsliga betydelsen av det aktuella ärendet för Föreningen samt, om möjligt, omständigheterna bakom nämndens jävsbedömning den 19 maj 2025 klarläggas. Det kan dock inte uteslutas att det förelegat jäv för P.Z vid beslutsfattandet i det aktuella ärendet.

Även beträffande S.W. har en tidsmässig överlappning mellan ett uppdrag i Föreningen och kommunala förtroendeuppdrag identifierats. Enligt offentligt tillgängliga uppgifter är hon suppleant i Föreningen sedan den 1 juni 2026. Under 2026 är hon även ledamot i barn- och utbildningsnämnden och personlig ersättare i nämndens arbetsutskott.<sup>83</sup> Hon har därutöver ett uppdrag i kommunfullmäktige.

Vid S.W:s deltagande i kommunfullmäktige gäller den mer begränsade jävsregeln i 5 kap. 47 § KL, medan 6 kap. 28–32 §§ KL gäller vid handläggning i barn- och utbildningsnämnden

<sup>83</sup> Se Barn- och utbildningsnämndens protokoll den 20 januari 2026 samt Barn- och utbildningsnämndens protokoll den 20 januari 2026, omedelbar justering, § 2.

eller dess arbetsutskott. Något ärende eller beslut i barn- och utbildningsnämnden eller dess arbetsutskott som berör Föreningen och som har handlagts efter det att S.W:s uppdrag i föreningen inleddes har emellertid inte identifierats i det granskade materialet. Det finns därför inte någon konkret handläggningssituation beträffande vilken frågan om jäv hos S.W. kan bedömas. Den identifierade dubbelrollen utgör i sig inte grund för slutsatsen att jäv har förelegat.

Även beträffande A.L. har en tidsmässig överlappning mellan ett uppdrag i Föreningen och ett kommunalt uppdrag identifierats. A.L. är kommunrevisor under mandatperioden 2023–2026. Av offentligt tillgängliga uppgifter framgår att hon sedan den 1 juni 2026 är styrelseledamot i Föreningen. Hon omfattas även av Föreningens registrerade firmateckning, enligt vilken firman bland annat kan tecknas av A.L. tillsammans med en annan av de särskilt angivna firmatecknarna.

A.L. har även tidigare haft en tydlig anknytning till de kommunala ärenden som rört Föreningen. Hon anges exempelvis i 2016 års avtal om samlingslokaler för Kommunens räkning i egenskap av kommunstyrelsens ordförande.<sup>84</sup> Hennes nuvarande uppdrag i Föreningen tillkom emellertid först långt senare och innebär därför inte att jäv förelåg vid den tidigare handläggningen.

För A.L:s uppdrag som kommunrevisor gäller jävsbestämmelsen i 6 kap. 28 § KL genom hänvisningen i 12 kap. 14 § KL. Hennes samtidiga styrelseuppdrag och registrerade firmateckningsbehörighet i Föreningen innebär att frågan om framför allt ställföreträdarjäv enligt 6 kap. 28 § 2 KL kan aktualiseras om hon deltar i behandlingen av ett revisionsärende där Föreningen är part eller annars kan antas påverkas i en inte oväsentlig utsträckning. Även delikatessjäv enligt punkt 4 kan aktualiseras beroende på omständigheterna i det konkreta ärendet.

Någon konkret revisionsåtgärd eller granskning som särskilt berört Föreningen och där A.L. deltagit efter det att hennes uppdrag i Föreningen inleddes har emellertid inte identifierats i det tillhandahållna materialet. Det finns därför inte underlag för att konstatera att jäv faktiskt har förelegat. Den samtidiga rollen som kommunrevisor och styrelseledamot med firmateckningsbehörighet i Föreningen innebär dock att jävsfrågan särskilt behöver beaktas om Föreningen berörs av en granskning under den tid som uppdragen överlappar.

Vid den samlade bedömningen bör även den långa relationen mellan Kommunen och Föreningen hållas isär från frågan om jäv hos en enskild person. Kommunens handläggning ger inte generellt stöd för slutsatsen att enskilda tjänstepersoner eller förtroendevalda varit personligt engagerade i att gynna föreningen. Kommunstyrelseförvaltningen konstaterade exempelvis vid översynen av föreningsbidragen att det saknades tillräckligt starka skäl att

---

<sup>84</sup> Se Avtal om samlingslokaler mellan Kommunen och Folkets Hus (KS2013/0031/049-12).

särbehandla Föreningen från andra föreningar som tillhandahöll allmänna samlingslokaler.<sup>85</sup> Även avtalet om hyra av sammanträdeslokaler mellan Kommunen och Föreningen, daterat den 15 december 2017, blev senare föremål för uppsägning. I ett tjänsteutlåtande från 2020 konstaterade kommunen att lokalerna nyttjades till omkring 55 procent och att avtalet inte bedömdes kostnadseffektivt.<sup>86</sup> Dessa omständigheter understryker samtidigt att Kommunens institutionella relation till Föreningen inte genomgående har inneburit ställningstaganden till föreningens fördel. De kan däremot inte i sig läggas till grund för någon bedömning av om en enskild person varit jävig i ett visst ärende.

Sammantaget visar granskningen att jävsfrågor uttryckligen har aktualiserats vid flera tillfällen i Kommunens relation till Föreningen. I protokollsmaterialet från början av 1980-talet finns två jävsanteckningar beträffande A.S. I båda fallen hanterades jävet genom att A.S. inte deltog i handläggningen respektive beslutet. Kultur- och fritidsnämnden beslutade vidare den 19 maj 2025 att anse P.Z. jävig i ett biblioteksrelaterat ärende. Därutöver har en tidsmässig överlappning mellan uppdrag i Föreningen och kommunala uppdrag identifierats beträffande J.A., P.Z., S.W. och A.L. Sådana parallella uppdrag innebär inte i sig att jäv har förelegat utan måste bedömas i förhållande till personens funktion och deltagande i ett konkret ärende som berört Föreningen.

Beträffande P.Z. finns, mot bakgrund av hennes samtidiga uppdrag som styrelseledamot i Föreningen och ledamot i kultur- och fritidsnämnden samt nämndens jävsbeslut den 19 maj 2025, särskild anledning att uppmärksamma hennes deltagande i de senare biblioteksärendena. Särskilt relevant är ärendet den 22 september 2025, där fortsatt hyra av Föreningen uttryckligen ingick bland de lokalalternativ som behandlades. Omständigheterna aktualiserar framför allt frågan om delikatessjäv. Det tillgängliga materialet medger emellertid inte någon säker slutsats om huruvida jäv förelåg vid hennes deltagande i ärendet. Det kan dock inte heller uteslutas.

Beträffande J.A. har en tidsmässig överlappning mellan ett uppdrag som suppleant i Föreningen och ett kommunalt förtroendeuppdrag identifierats under en begränsad del av 2022. Något konkret ärende som berört Föreningen och där J.A. deltagit i den kommunala handläggningen under denna period har inte identifierats. Motsvarande gäller S.W., beträffande vilken något ärende i barn- och utbildningsnämnden eller dess arbetsutskott som berört Föreningen efter det att hennes föreningsuppdrag inleddes inte har identifierats. Det finns därför inte underlag för att konstatera att jäv förelegat beträffande någon av dem.

<sup>85</sup> Se Slutrapport – Reglemente för bidrag till föreningar i Nynäshamns kommun, den 10 februari 2017.

<sup>86</sup> Se Avtal om hyra av sammanträdeslokaler, den 15 december 2017, Tjänsteutlåtande – Uppsägning av sammanträdeslokaler i Folkets Hus i Nynäshamn, MSN/2017/1564/289-8, samt Delegationsbeslut – Uppsägning av hyresavtal för sammanträdesrum på Folkets Hus, MSN/2017/1564/289-6.

A.L. har sedan den 1 juni 2026 samtidigt uppdrag som kommunrevisor och styrelseledamot i Föreningen och omfattas dessutom av Föreningens registrerade firmateckning. Någon konkret revisionsåtgärd eller granskning som särskilt berört Föreningen och där A.L. deltagit under överlappsperioden har emellertid inte identifierats. Det finns därför inte heller beträffande henne underlag för att konstatera att jäv faktiskt har förelegat. Hennes ställning i Föreningen innebär dock att jävsfrågan särskilt behöver beaktas om Föreningen berörs av hennes fortsatta revisionsarbete.

I övrigt har granskningen inte gett tillräckligt stöd för att konstatera jäv hos någon identifierad tjänsteperson eller förtroendevald i de granskade ärendena. Bedömningen begränsas samtidigt av att det historiska materialet endast i begränsad utsträckning medger kontroll av bland annat tidigare föreningsuppdrag, privata ekonomiska intressen, närstående relationer och andra personliga relationer.

## **4 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER**

### **4.1 Kommunalrättsliga principer**

Inledningsvis kan konstateras att Kommunen har en allmän befogenhet att lämna stöd till föreningar och, i avsaknad av närmare lagreglering, själv får besluta om riktlinjer för fördelningen. Även kompetensenliga stödinsatser måste emellertid vara förenliga med de allmänna kommunalrättsliga principerna. Vår bedömning är att Föreningen sannolikt är att betrakta som en näringsidkare i KL:s mening. Individuellt riktat stöd till Föreningen är därför som utgångspunkt inte tillåtet, om det inte föreligger synnerliga skäl (se 2 kap. 8 § KL).

Granskningen visar att Kommunen och Föreningen har en lång historisk relation, men att utredningsmaterialet trots detta är begränsat, framför allt vad gäller Kommunens bidragsgivning till Föreningen. Det kan i vart fall konstateras att de största identifierade bidragen har lämnats som stöd till allmänna samlingslokaler. Denna bidragsform finns inte längre i Kommunens nuvarande riktlinjer för föreningsbidrag. Vad gäller beviljade bidrag är utgångspunkten att lika fall ska behandlas lika och att särbehandling kräver sakliga och objektiva skäl. Några säkra slutsatser om huruvida Kommunens bidragsfördelning har varit förenlig med likställighetsprincipen har inte kunnat dras. De betydande beloppsskillnader som identifierats mellan olika föreningar har emellertid belysts och problematiserats.

Granskningen har vidare visat att spårbarheten beträffande flera av Kommunens ekonomiska mellanhavanden med Föreningen är bristfällig. För flera bidrag har beslut, beslutsunderlag eller andra handlingar som gör det möjligt att i efterhand följa handläggningen inte tillhandahållits. Avsaknaden av handlingar innebär inte i sig att Kommunen har åsidosatt reglerna om registrering, dokumentation eller arkivering, eftersom handlingar under vissa

förutsättningar kan ha hållits ordnade utan diarieföring eller senare ha gallrats. Det begränsade underlaget innebär emellertid att det i flera fall inte har varit möjligt att klarlägga vilka omständigheter och överväganden som legat till grund för Kommunens beslut eller att fullt ut kontrollera beslutens förenlighet med tillämpliga riktlinjer och kommunalrättsliga principer. För en närmare bedömning av om det även förekommit brister i Kommunens hantering av allmänna handlingar behöver tillämpliga dokumenthanteringsplaner och gallringsbeslut granskas.

Vad gäller Kommunens utbetalningar till Föreningen har granskningen visat att vissa betalningar varit återkommande och i många fall kunnat kopplas till vid respektive tidpunkt gällande avtal mellan Kommunen och Föreningen. Det har inte varit möjligt att bedöma hyresnivåernas marknadsmässighet närmare eftersom det saknats tillräckligt jämförelseunderlag för en sådan bedömning. Det har däremot uppmärksamats att en ersättning som avviker från marknadsmässig nivå, beroende på omständigheterna, kan aktualisera frågan om otilllåtet individuellt stöd enligt 2 kap. 8 § KL. Granskningen har inte, utifrån det material som varit tillgängligt, visat att Kommunen beträffande de återkommande hyresbetalningarna har betalat mer än vad som följt av de granskade avtalen.

I utredningsmaterialet finns ett stort antal fakturor som visar att Kommunen hyrt lokaler av Föreningen utöver de fasta ersättningar som betalats enligt olika avtal. Vissa av fakturorna avser Kommunens nyttjande av lokaler som samtidigt omfattades av avtal enligt vilka Kommunen betalade en fast ersättning till Föreningen. Av avtalen framgår emellertid inte med tillräcklig tydlighet om Kommunens eget nyttjande av dessa lokaler ingick i den fasta ersättningen. Det går därför inte på det tillgängliga underlaget att konstatera att Kommunen har betalat två gånger för samma prestation. Det går inte heller att utesluta att så är fallet. Materialet visar däremot att ersättningsmodellernas utformning försvårar kontrollen av vilka prestationer som omfattades av den fasta ersättningen och vilka som kunde faktureras särskilt.

Vid jämförelsen mellan avtalen med Föreningen och Sorunda Bygdegårdsförening har vidare konstaterats en betydande skillnad i avtalad ersättning per redovisad kvadratmeter. Föreningarnas åtaganden enligt avtalen är emellertid inte fullt jämförbara och det har inte varit möjligt att närmare bedöma exempelvis lokalernas standard, utrustning, tillgänglighet eller andra omständigheter som kan ha påverkat ersättningsnivåerna. Jämförelsen visar således på en betydande skillnad i avtalad ersättning per redovisad kvadratmeter. Mot bakgrund av att avtalen och föreningarnas åtaganden inte är fullt jämförbara medger skillnaden emellertid inte i sig slutsatsen att ersättningen till Föreningen varit över marknadsmässig

nivå eller inneburit ett individuellt riktat stöd. Skillnaden ger däremot anledning att, om Kommunen vill klarlägga frågan ytterligare, närmare utreda ersättningarnas marknadsmässighet och de prestationer som omfattades av respektive avtal.

## 4.2 Jäv

Granskningen har inte gett stöd för att Kommunens långvariga relation till Föreningen som sådan har medfört ett generellt eller systematiskt jävsproblem. Jävsfrågan är person- och ärendespecifik, och förekomsten av ekonomiska och avtalsmässiga relationer mellan Kommunen och Föreningen innebär inte i sig att enskilda tjänstepersoner eller förtroendevalda har varit jäviga.

Det har emellertid identifierats ett antal situationer som särskilt bör uppmärksammas. I två ärenden från början av 1980-talet finns uttryckliga anteckningar om att A.S. var jävig. I båda fallen hanterades jävet genom att A.S. inte deltog i handläggningen respektive beslutet. Under senare tid har jävsfrågan framför allt aktualiserats beträffande P.Z., som samtidigt varit styrelseledamot i Föreningen och ledamot i kultur- och fritidsnämnden. Nämnden beslutade den 19 maj 2025 att anse P.Z. jävig i ett biblioteksrelaterat ärende. P.Z. deltog därefter i ytterligare biblioteksärenden med anknytning till de lokaler som Föreningen tillhandahöll, däribland ett ärende den 22 september 2025 där fortsatt hyra av lokaler av Föreningen uttryckligen behandlades. Mot bakgrund av hennes samtidiga styrelseuppdrag i Föreningen finns särskild anledning att uppmärksamma hennes deltagande i framför allt det sistnämnda ärendet. Omständigheterna aktualiserar främst frågan om delikatessjäv. Det tillgängliga materialet medger emellertid inte någon säker slutsats om huruvida jäv förelåg vid hennes deltagande i de senare ärendena. För en närmare bedömning skulle framför allt respektive ärendes ekonomiska och rättsliga betydelse för Föreningen samt, om möjligt, omständigheterna bakom nämndens jävsbedömning den 19 maj 2025 behöva klarläggas ytterligare.

Därutöver har tidsmässiga överlappningar mellan uppdrag i Föreningen och kommunala uppdrag identifierats beträffande J.A., S.W. och A.L. Beträffande J.A. var överlappningen begränsad till en del av 2022, då han samtidigt var suppleant i Föreningen och hade ett kommunalt förtroendeuppdrag i näringslivs- och arbetsmarknadsnämnden. Något konkret ärende som berört Föreningen och där J.A. deltagit i den kommunala handläggningen under denna period har inte identifierats. Även beträffande S.W. finns en tidsmässig överlappning mellan uppdrag i Föreningen och kommunala förtroendeuppdrag, men något ärende eller beslut som berör Föreningen och där hon deltagit i handläggningen efter det att föreningsuppdraget inleddes har inte identifierats. Det finns därför inte underlag för att konstatera att jäv förelåg beträffande J.A. eller S.W.

A.L. har sedan den 1 juni 2026 samtidigt uppdrag som kommunrevisor och styrelseledamot i Föreningen och omfattas därutöver av Föreningens registrerade firmateckning. Hennes ställning i Föreningen innebär att framför allt frågan om ställföreträdarjäv kan aktualiseras om hon deltar i behandlingen av ett revisionsärende som berör Föreningen. Någon konkret revisionsåtgärd eller granskning som särskilt berört Föreningen och där A.L. deltagit efter det att hennes föreningsuppdrag inleddes har emellertid inte identifierats. Det finns därför inte heller beträffande henne underlag för att konstatera att jäv faktiskt har förelegat. Jävsfrågan behöver dock särskilt beaktas om Föreningen berörs av hennes revisionsarbete under den tid som uppdragen överlappar.

I övrigt har granskningen inte gett tillräckligt stöd för att konstatera jäv hos någon identifierad tjänsteperson, förtroendevald eller revisor. Slutsatserna måste samtidigt ses mot bakgrund av att det historiska materialet endast i begränsad utsträckning möjliggör kontroll av exempelvis äldre föreningsuppdrag, ekonomiska intressen, närståenderelationer och andra personliga anknytningar.

---