

# Per-Ola Larsson

LÄNSRÄTTEN I  
STOCKHOLMS LÄN

② 2003 -11- 18

FÖRSTA POSTEN

Målnr.

Åktbilaga:

Fotal:

225

13 november 2003

Ulrikagatan 13

115 23 Stockholm

Tel. 08-667 15 70, 070-7121119

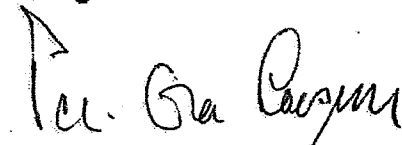
pnr 370417-2653

Till Länsrätten i Stockholms län (LR)

Yttrande 2 över Kommunstyrelsens i Stockholm (KS) beslut 2003-11-05  
i mål 333-03.

Detta mål är identiskt med LRs mål nr 11658-03 & 12671-03.  
Som framgår av den PM jag bifogade mitt förra yttrande är  
Regeringens motiv till 5 kap 6 & 8 §§ socialtjänstlagen hämtade från  
propositionen till 8 § hälso- och sjukvårdslagen. Om Kommunstyrelsen  
läst dessa motiv borde ledamöterna ha förstått att beslutet strider mot  
socialtjänstlagens 5 kap 8 §.  
Således bör beslutet upphävas enligt 10 kap 8 § kommunallagen.

Vänligen



Per-Ola Larsson

23

Borgarrådet  
Jan Björklund  
Stadshuset  
105 35 Stockholm

24 november 2003

2003 -11- 24

Till  
Länsrätten i Stockholm  
Avd 2

#### Yttrande

Ang laglighetsprövning enligt Kommunallagen (mål nr 333-03, rotel 225)

Jag har beretts möjlighet att yttra mig över Stockholms stads yttrande i mål 333-03 (rotel 225) av den 5 nov 2003 ang laglighetsprövning enligt kommunallagen beträffande Stockholms stads budget.

Jag har tidigare lämnat in ett yttrande (3 okt 2003) över Stockholms stads tidigare yttrande av den 10 sept 2003.

Det går inledningsvis att konstatera att staden i sitt senaste yttrande i huvudsak endast återupprepar de argument som anfördes i det tidigare yttrandet.

Staden påstår att

- 1.-avsättningen av 2 mdr kr till kompetensfonden inte avser en utgift i budgeten
- 2.-finansieringen sker av den realisationsvinst som var effekten av försäljningen av Birka Energi AB
- 3.-budgeten är i balans eftersom tabellen på s.15 utvisar balans
- 4.-satsningen är av "engångskaraktär" under "begränsad tid" (påståendet upprepas fyra gånger i det senaste yttrandet)
- 5.-redovisningen är "klar, öppen och tydlig".

Detta yttrande är disponerat så att ovanstående påståenden bemöts var för dig.

#### 1. "avsättningen av 2 mdr till kompetensfonden avser inte en utgift i budgeten"

Formuleringen är märklig. Utgifterna för fortbildning av personal och de övriga syften som anges med kompetensfonden är naturligtvis utgifter i budgeten. Det är därför de finns omnämnda på sid 34 i Stockholms stads budget.

Själva kärnan i tankegången som Stockholms stad försöker hävda är, såvitt kan förstås, följande;

Om Stockholm säljer ett stort kommunalt företag och får en stor realisationsvinst så får dessa medel inte förbrukas i stadens ordinarie budget. Då skulle det strida mot balanskravet, nämligen att utgifterna skulle överstiga inkomsterna. Men om en stor andel av realisationsvinsten i stället avsätts till en särskild fond, som förbrukas på driftutgifter, vid sidan av den ordinarie budgeten, så är det tillåtet. Därför försöker Stockholms stad hävda att dessa utgifter skall "särredovisas", på det sättet menar man att de inte är en del av stadens budget för år 2003.

Enligt min mening kan detta trixande inte överensstämma med kommunallagen. Om det är så enkelt att bryta mot hela balanskravet som att använda ordet "särredovisning" så fort löpande utgifter överstiger löpande inkomster så blir ju hela kommunallagens balanskrav meningslöst.

Kommunallagens bestämmelser om vad en budget skall innehålla redovisas i 8 kap. 4 och 5 §§. Där framgår bl a att budgeten skall innehålla en plan för verksamhet och ekonomi, att anslagen skall anges och hur verksamheten skall finansieras. Vidare skall intäkterna överstiga utgifterna.

Det står inget i dessa paragrafer, eller i några andra paragrafer, som kan tas till intäkt för att det skulle vara tillåtet att vid sidan av budgetbalansen besluta om stora utgifter som för att inte de skall påverka balanskravet skall "särredovisas". Kommunallagen förutsätter att alla driftsutgifter redovisas i den tabell där budgetbalansen uppnås.

## *2. "Finansieringen sker av den realisationsvinst som var effekten av försäljningen av Birka Energi AB"*

Det är korrekt att kompetensfondens medel kommer från försäljningsintäkterna från när Stockholms stad sålde Birka Energi AB. Det är dock märkligt att staden använder detta som ett argument för varför beslutet om kompetensfonden skulle uppfylla balanskravet. Det står uttryckligen i kommentarerna i regeringens proposition om "Kommunal ekonomi i balans": *"Huvudprincipen skall således vara att en realisationsvinst inte skall inräknas i balanskravet"*. Innebörden är att en realisationsvinst inte får användas för löpande utgifter. I förarbetena anges några exempel på undantag från denna regel; t ex om ett vikande befolkningsunderlag gör behovet av den anläggning som säljs avsevärt mindre, eller om ett specialistsjukhus säljs och pengarna går till att bygga upp andra boendeformer, eller om den är ett led i en omstrukturering, t.ex på grund av befolkningsstrukturella förändringar.

Inget i förarbetena eller i regeringens kommentarer i propositionen ger vid handen att det skulle vara tillåtet att använda en realisationsvinst för personalfortbildning eller för den typen av utgifter som i övrigt avses med kompetensfonden.

Det märkliga i sammanhanget är ju att Stockholms stad verkar ha förstått att realisationsvinsten inte får räknas in i balanskravet. I stället för att lyfta in realisationsvinsten i budgetbalansen lyfter man ut omfattande utgifter för personalfortbildning ur budgetbalansen (genom s.k. "särredovisning") och uppnår därigenom samma effekt; realisationsvinsten används för löpande driftsutgifter.

### 3. "budgeten är i balans, eftersom tabellen på sid 15 utvisar balans"

Påståendet gjordes redan i det förra yttrandet från Stockholms stad, varvid jag bemötte detta i mitt förra yttrande.

Påståendet är konstigt. Tabellen på sid 15 utvisar visserligen balans, men eftersom utgifterna för kompetensutveckling inte är medtagna i denna tabell saknas en viktig del av budgeten. På sid 34 framgår att utöver de utgifter som tas upp på sid 15 i tabellen, skall staden dessutom betala medel till kompetensfondens olika utgiftsområden. Dessa medel kommer från realisationsvinsten från försäljningen av Birka Energi AB som avsätts till kompetensfonden.

### 4. "satsningen är av engångskaraktär och under begränsad tid"

Påståendet upprepas fyra gånger i det senaste yttrandet från Stockholms stad. Även i det förra yttrandet förekom detta påstående och jag bemötte påståendet i mitt förra yttrande.

I budgeten sid 34 anges fyra mål för kompetensfondens verksamhet;

- tillgodose stadens behov av att rekrytera och utbilda medarbetare, så staden kan anställa rätt utbildad personal till alla typer av jobb
- finansiera långsiktiga utvecklingsprojekt i den kommunala verksamheten avseende framför allt arbetsorganisation och ledning
- bidra till en ökning av sysselsättningsgraden i socialt utsatta bostadsområden
- allmänt främja näringslivets behov av utbildad arbetskraft inom vissa bristyrken

Inget av dessa mål kan anses vara tillfälliga. Det är sant att just kompetensfondens ansvar för dessa uppgifter är av "engångskaraktär" (dvs under fyra år) och "under begränsad tid". Men kommunens ansvar för dessa uppgifter är inte tidsbegränsade.

Men de mål som nu är uppsatta för kompetensfonden är ingalunda tillfälliga eller tidsbegränsade. Det är ansvarsområden som alla kommuner alltid har. Mängder av fortbildningsprojekt, rekryteringsprojekt, ledarskapsprojekt, sysselsättningsprojekt, jobbskaparprojekt och bristyrkesprojekt har bedrivits inom kommunen under årtionden. Vissa projekt avbryts och andra nystartas. Visserligen kan varje delprojekt sägas vara tillfälligt och tidsbegränsat, men det ändrar inte det faktum att de mål och uppgifter som nu åvilar kompetensfonden tidigare har åvilat stadens nämnder och förvaltningar.

I mitt förra yttrande räknade jag upp en lista med projekt som kommunstyrelsens personal- och kvalitetsutskott (PKU) nu beslutat skall finansieras av kompetensfonden, men som tidigare finansierats av stadens nämnder och förvaltningar. Staden hävdar i sitt senaste yttrande att jag där enbart nämnder ett "fåtal" projekt. Vid en närmare granskning finner man emellertid att huvuddelen av de projekt som PKU hittills har beslutat om för kompetensfondens räkning, återfinns i min uppräkningslista.

Sedan mitt förra yttrande har ytterligare en finansieringsuppgift tillkommit för kompetensfonden. Utbildningsnämnden, den kommunala nämnd som har den i särklass största verksamheten och budgetomslutning, har i sitt verksamhetsprogram för 2004 beslutat att dra ned på nämndens anslag för vuxenutbildning (dvs KomVux) med 20 milj kr som i

stället skall betalas av kompetensfonden. Beslutet drevs igenom av ordföranden, skolborgarrådet Erik Nilsson, tillsammans med den politiska majoritet som i kommunfullmäktige beslutat om inrättande av kompetensfonden. Det är uppenbart att befintlig verksamhet nu skall betalas av kompetensfonden. Protokollsutdrag från utbildningsnämndens möte den 6 november 2003 bifogas. Beslutet säger mycket om kompetensfonden; även de allra mest ledande politikerna i Stockholms stad ser kompetensfonden som en extra finansieringskälla till redan befintliga verksamheter.

#### 5. "redovisningen är klar, öppen och tydlig"

Det är inte tillåtet att bryta mot lagen även om det sker öppet och tydligt.

Det kan ändå sägas att redovisningen ingalunda är klar, öppen och tydlig. Hade den varit det skulle fortbildningsutgifterna redovisats under rubriken "Verksamhetens kostnader" i tabellen på sid 15 i budgeten. Sedan skulle finansieringen från realisationsvinsten från försäljningen av Birka Energi redovisats i samma tabell för att budgetbalans skulle ha uppnåtts. Det är bara det att då hade det varit ett uppenbart lagbrott eftersom förarbetena tydligt säger att realisationsvinst inte får vara en del av budgetbalansen.

I stället väljs en otydlig redovisning, nämligen "särredovisning", i förhoppningen att ingen skall upptäcka att detta är ett försök att kringgå balanskravet, genom att löpande driftutgifter finansieras med medel från en realisationsvinst.

Stockholm, dag som ovan



Jan Björklund

#### Bilaga

Utdrag ur Utbildningsnämndens protokoll från 2003-11-06 (sid 1-5).  
(Det relevanta textavsnittet återfinns på sid 5).



Sammanträdesdag 2003-11-06

Plats Utbildningsförvaltningen, sammanträdesrummet Eldkvarn, kl 15.35- 15.45  
Närvarande  
Ordförande Erik Nilsson (s)

Vice ordförande

Ledamöter Abdelah Azrak (s) Nils Karlsson (m)  
Tove Frimodt (s) Berit Kruse (s)  
Karin Gustafsson (s) Inger Stark (v)  
Helen Jäderlund-Eckardt (fp) Mikael Söderlund (m)  
Jonas Vikman (kd)

Tjänstgörande ersättare Lotta Edholm (fp) Björn Wickström (m)  
Lovisa Morén (mp)

Ersättare Arhe Hamednaca (s) Mujde Rashid (v)  
Hardy Hedman (kd) Gerd Sjöberg-Granolund (s)  
Anna Forsell (s) Björn Sund (s)  
Katrin Mathiesen (s)

Personalföreträdare Owe Häll, Lärarförbundet, Berit Johansson, Kommunal

Tjänstemän Direktör Thomas Persson, bitr. direktör Lars-Erik Nilsson, chef administrativa avd. Marie Gripenbäck, chef gymnasie/vuxenavd. Per Engback, chef utvärderingsavd. Monica A:son Gustavsson, chef avd. för elevstöd Tommy Stern, chef avd för elevstöd Carina Nilsson, chef planeringsavd. Geoff Erics, chef lokalavd. Peter Nordebäck, informationschef Mikael Håkansson Popermaier, Pierr Carlsson handläggare samt borgarrådssekreterare Lena Langlet

Justerat den 2003- 11 - 19 §§ 1- 5

Justerande Erik Nilsson (s)

Justerande Lotta Edholm (fp)

Sekreterare Margreth Larsen

**§ 1****Val av justerare samt tid för protokollets justering****BESLUT**

Utbildningsnämnden beslutade följande.

1. Jämte ordföranden Erik Nilsson (s) utsågs tjänstgörande ersättaren Lotta Edholm (fp) att justera protokollet från dagens sammanträde, vilket skall ske senast 2003-11-19

**§ 2****Anmälan av protokoll från utbildningsförvaltningens förvaltningsgrupp, FVG, 15/2003****BESLUT**

Utbildningsnämnden beslutade följande.

1. Anmälan av protokoll från sammanträde 2003-10-29 med utbildningsförvaltningens förvaltningsgrupp, FVG, som blivit vederbörligen justerade, godkänns.

**§ 3**

Dnr: 03-102/72:13

**Verksamhetsplan och budget 2004****och svar på remiss av skrivelse från Mikael Söderlund (m) om planerna på kraftiga nedskärningar i gymnasieskolan****Ärendet**

Utbildningsförvaltningen hade redovisat ärendet i ett tjänsteutlåtande 2003-10-28.

**Förslag till beslut**

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden beslutar följande

1. Förslaget till verksamhetsplan och budget för år 2004 godkänns. Del 1 av verksamhetsplanen överlämnas till kommunstyrelsen.
2. De generella åtagandena för 2004 fastställs enligt avsnitt 3, 5, 6 och 7.
3. Förvaltningen får i uppdrag att se över organisationen inom den centrala förvaltningen.
4. Förvaltningen får i uppdrag att ta fram ett underlag för översyn av gymnasieorganisationen.
5. Riskanalys med arbetsplan för internkontroll för 2004 fastställs enligt bilaga 10.



6. Resultatenheter för 2004 godkänns enligt avsnitt 7.5 och bilaga 4.
7. Modellen för beräkning av programkostnader i gymnasieskolan fastställs enligt avsnitt 7.10.
8. Beloppen för elevpeng fastställs för gymnasieskolans nationella program och för gymnasieskolans specialutformade program m.m. Se avsnitt 7.10 och bilaga 3.
9. Beloppen för elevpeng fastställs för gymnasiesärskolan. Se avsnitt 7.17.
10. Differentierade socioekonomiska bidrag betalas ut för barn i enskilt driven förskoleverksamhet med belopp enligt avsnitt 7.11.
11. Ett engångsbelopp betalas ut till fristående grundskolor för personalförstärkningsresurser enligt avsnitt 7.12.
12. Detta tjänsteutlåtande överlämnas till kommunstyrelsen som svar på remiss av skrivelse från Mikael Söderlund (m) om planerna på kraftiga nedskärningar i gymnasieskolan.
13. Nämnden begär godkännande hos kommunstyrelsen av en budgetjustering för omslutningsökningar med 1 061,2 mnkr enligt avsnitt 7.9 och bilaga 1, blankett 2.2 samt i bilaga 7.
14. Nämnden begär godkännande hos kommunstyrelsen av en budgetjustering för ökade avskrivningskostnader med 2,6 mnkr och minskade kostnader för internränta med 0,1 mnkr.
15. Nämnden begär godkännande hos kommunstyrelsen av en budgetjustering för ökade kostnader med 5,3 mnkr för stadens olycksfallsförsäkring för barn, elever och studerande och 0,2 mnkr för stadens reseförsäkring.
16. Nämnden föreslår kommunstyrelsen att utbildningsnämndens samtliga stadsövergripande uppdrag inom skollokalplaneringen återkallas.

**Yrkanden**

Ledamoten Mikael Söderlund (m) yrkade att ärendet skulle återremitteras i den del som avser svar till kommunstyrelsen på remiss av hans skrivelse.

Ordföranden tog först upp Mikael Söderlunds återremissyrkande och förklarade sig finna att nämnden beslutat i enlighet med detta

Därefter framlade ordföranden ett för (s), (v) och (mp) gemensamt förslag till beslut och yrkade bifall till detta.

Ledamoten Mikael Söderlund (m) framlade ett annat förslag till beslut och yrkade bifall till detta

Ledamoten Helen Jäderlund Eckardt (fp) framlade ett tredje förslag till beslut och yrkade bifall till detta.



**§ 3 (forts)**

Ledamoten Jonas Vikman (kd) framlade ett fjärde förslag till beslut och yrkade bifall till detta.

Ordföranden ställde yrkandena mot varandra och förklarade sig finna att nämnden beslutat i enlighet med hans yrkande.

**BESLUT**

Utbildningsnämnden beslutade att

1. Förvaltningen får i uppdrag att se över organisationen inom den centrala förvaltningen.
2. Förvaltningen får i uppdrag att ta fram ett underlag för översyn av gymnasieorganisationen.
3. Riskanalys med arbetsplan för internkontroll för 2004 fastställs enligt bilaga 10.
4. Resultatenheter för 2004 godkänns enligt avsnitt 7.5 och bilaga 4.
5. Modellen för beräkning av programkostnader i gymnasieskolan fastställs enligt avsnitt 7.10.
6. Beloppen för elevpeng fastställs för gymnasieskolans nationella program och för gymnasieskolans specialutformade program m.m. Se avsnitt 7.10 och bilaga 3.
7. Beloppen för elevpeng fastställs för gymnasiesärskolan. Se avsnitt 7.17.
8. Differentierade socioekonomiska bidrag betalas ut för barn i enskilt driven förskoleverksamhet med belopp enligt avsnitt 7.11.
9. Nämnden begär godkännande hos kommunstyrelsen av en budgetjustering för omslutningsökningar med 1 061,2 mnkr enligt avsnitt 7.9 och bilaga 1, blankett 2.2 samt i bilaga 7.
10. Nämnden begär godkännande hos kommunstyrelsen av en budgetjustering för ökade avskrivningskostnader med 2,6 mnkr och minskade kostnader för internränta med 0,1 mnkr.
11. Nämnden begär godkännande hos kommunstyrelsen av en budgetjustering för ökade kostnader med 5,3 mnkr för stadens olycksfallsförsäkring för barn, elever och studerande och 0,2 mnkr för stadens reseförsäkring.
12. Återremittera förvaltningens förslag till beslut vad gäller generella åtaganden (punkt 2) och svar till kommunstyrelsen på remiss av skrivelse från Mikael Söderlund (punkt 12)



Sammanträdesdag 2003-11-06

## § 3 (forts)

13. Hemställa hos kommunfullmäktige om att utbildningsnämnden löses ifrån uppdraget med att genomföra brukarundersökning inom grundskolan samt ungdomsparlament 2004.

14. Godkänna förslaget till verksamhetsplan och budget för 2004 med följande justeringar, samt att överlämna del 1 av verksamhetsplanen till kommunstyrelsen

Utbildningsförvaltningen föreslår att A-kurser för grundskolan, projektet brandmän i ungdomsarbete och Stockholmsprov i engelska inte skall genomföras. Förvaltningen får i uppdrag att genomföra detta. Förvaltningen ska också förslå hur kostnader och ansvar för A-kurserna på längre sikt kan flyttas från utbildningsnämnden till stadsdelsnämnderna.

Förvaltningen får nu i uppdrag att se över organisationen inom central förvaltning. Kopplat till detta uppdrag får förvaltningen i uppdrag att minska sina kostnader med ytterligare 8 mkr på central administration. Dessa pengar skall användas för att genomföra ovan nämnda projekt samt 3 mkr för att mildra effekterna för fristående gymnasieskolor som är särskilt drabbade, särskilt de skolor som har fått nerdragningar två år i rad. Förvaltningen får i uppdrag att återkomma till nämnden med ett förslag på hur dessa pengar skall fördelas. Förvaltningen får också i uppdrag att till nästa verksamhetsplan inkludera ärendet om ersättningen till fristående gymnasieskolor istället för att presentera det i ett särskilt ärende.

I stadens vuxenutbildning finns det elever som får utbildning på arbetstid och där kompetensfonden betalar ut lön till dessa elever. Kompetensfonden bör bekosta hela deras utbildning och utifrån detta får förvaltningen i uppdrag att minska vuxenutbildningens kostnader med 20 mkr. Platserna skall täckas med medel från kompetensfonden och förvaltningens uppdrag att minska nämndens kostnader inom vuxenutbildningen skall ske i nära samarbete med kompetensfonden. Pengarna skall användas till att höja elevpengen för de nationella programmen inom gymnasieskolan, både för egen regi och fristående gymnasieskolor, med 2,8% utöver förvaltningens förslag.

Förvaltningen har ett informationsuppdrag vad gäller att välja grund- och gymnasieskola. I beskrivningen av grundskolorna redovisas variablerna betygsresultat samt resultat på Stockholmsprov. Denna variabel säger inte mycket om skolans kvalitet utan mer om elevunderlaget. Förvaltningen får i uppdrag att återkomma till nämnden med förslag till hur skolorna skall beskrivas. Fokus skall mer vara elevernas trivsel och hur skolan arbetar med elevernas kunskapstillväxt. Förvaltningen bör även titta på om Skolverkets SALSA bättre kan beskriva skolornas arbete.