

Yttrande till Länsrätten i Stockholms län med anledning av överklagande av flera beslut den 25 april 2004 i kommunstyrelsens personal- och kvalitetsutskott
Yttrande senast 30 september 2004

Borgarrädsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar till Länsrätten i Stockholms län överlämnas och åberopas av juridiska avdelningen upprättat förslag, *bilaga 1*.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Leif Rönngren anför följande.

Bakgrund

Länsrätten har berett Stockholms stad tillfälle till yttrande med anledning av att Kristina Alvendal överklagat Stockholms kommunstyrelsens personal- och kvalitetsutskotts beslut den 25 april 2004 §§ 12, 13, 14, 15, 16, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 30 och 32. *bilaga 2*.

Som överklagandet får förstås åberopas som grunder att besluten strider mot lag (10 kap. 8 § p.4 kommunallagen) samt att vissa av besluten hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen (10 kap. 8 § p.2 kommunallagen). Klaganden gör gällande att stadens politiska majoritet haft för avsikt att använda kompetensfonden till projekt som ligger inom ramen för löpande kommunal verksamhet. Vidare anføres att många projekt dessutom inte är riktade mot stadens anställda utan mot arbetslösa personer samt att arbetslöshetsunderstöd är en del av arbetsmarknadspolitiken, vilken främst är en statlig angelägenhet. Klaganden påstår att försäljningsintäkter, som inte får användas till löpande verksamhet, tas i anspråk och att användningen av de försäljningsintäkter som ligger till grund för "kompetensfonden" till denna löpande verksamhet strider mot balanskravet i 8 kap 4 § tredje stycket kommunallagen.

Remisser

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret (SLK) där det handlagts av juridiska avdelningen.

Mina synpunkter

Jag föreslår med hänvisning till vad som anförts att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar till Länsrätten i Stockholms län överlämnas och återopas av juridiska avdelningen upprättat förslag, *bilaga 1*.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 10 september 2004

LEIF RÖNINGREN

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. avslå borgarrådets förslag till beslut
2. därutöver anförä.

Det nu överklagade besluten är ytterligare exempel på att hur den politiska majoriteten använder kompetensfonden till projekt som ligger innanför den ordinarie kommunala verksamheten. De aktuella projekten går inte att särskilja från ordinarie kommunala verksamheten. Många projekt är dessutom inte riktade mot staden anställda utan mot arbetslösa personer. Sådant arbetslöshetsunderstöd är en del av arbetsmarknadspolitiken, vilken främst är en statlig angelägenhet.

Att använda de försäljningsintäkter som ligger till grund för ”kompetensfonden” till denna löpande verksamhet borde därför strida mot balanskravet i kommunallagens 8 kap 4 § 3 st.

Länsrätten i Stockholms län
Rotel 222
Box 17106
104 62 STOCKHOLM

M Å L N R 1 0 8 4 2 - 0 4

Länsrätten har berett Stockholms stad tillfälle till yttrande med anledning av att Kristina Alvendal överklagat Stockholms kommunstyrelses personal- och kvalitetsutskotts beslut den 25 april 2004 §§ 12, 13, 14, 15, 16, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 30 och 32.

Stockholms kommunstyrelse, nedan staden, anför följande.

Besluten

Vid Stockholms kommunstyrelses personal- och kvalitetsutskotts sammanträde, som rätteligen hölls den 21 april 2004, fattades de överklagade besluten, se [bilaga](#).

Inställning

Staden bestrider klagandens yrkande om att besluten upphävs.

Överklagandet

Som överklagandet får förstås åberopas som grunder att besluten strider mot lag (10 kap. 8 § p.4 kommunallagen) samt att vissa av besluten hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen (10 kap. 8 § p.2 kommunallagen). Klaganden gör gällande att stadens politiska majoritet haft för avsikt att använda kompetensfonden till projekt som ligger innanför den ordinarie kommunala verksamheten. Vidare anføres att många projekt dessutom inte är riktade mot stadens anställda utan mot arbetslösa personer samt att arbetslöshetsunderstöd är en del av arbetsmarknadspolitiken, vilken främst är en statlig angelägenhet. Klaganden påstår att försäljningsintäkter, som inte får användas till löpande verksamhet, tas i anspråk och att användningen av de försäljningsintäkter som ligger till grund för ”kompetensfonden” till denna löpande verksamhet strider mot balanskravet i 8 kap 4 § tredje stycket kommunallagen.

Bemötande

Bakgrund

Kommunfullmäktiges beslut om medelsreservering

Vid sammanträde den 6 december 2002, vid vilket Stockholms kommunstyrelses förslag till budget för Stockholms stad 2003 och inriktning för 2004 och 2005 behandlades, beslutade Stockholms kommunfullmäktige, § 3, att för kompetenshöjande åtgärder reservera 2,0 mdkr av stadens eget kapital i samband med bokslut för år 2002.

I kommunstyrelsens förslag till budget redovisas syftet med fullmäktigebeslutet om medelsreservering och de överväganden som ligger till grund härför. Där anføres att det är fråga om en särskilt angelägen satsning av engångskaraktär under åren 2004-2006. Det anges särskilt att satsningarna skall särredovisas från stadens övriga verksamheter. I förslaget föreslås kompetensfonden få fyra mål för sin verksamhet:

- ? tillgodose stadens behov 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.

Som klaganden har anfört har fullmäktigebeslutet om medelsreservering överklagats i annat mål. Som grund för överklagandet åberopades att fullmäktigebeslutet strider mot kommunallagens bestämmelser i 8 kap. om ekonomisk förvaltning, bl a kravet på upprättande av budget i balans. I dom den 1 juni 2004 (mål nr 333-03, rotel 222) avslog länsrätten i Stockholms län överklagandet.

Inrättandet av stadens kompetensfond

Inrättandet av en Stockholms stads kompetensfond behandlades vid kommunfullmäktiges sammanträde den 19 maj 2003, § 22, till vilket kommunstyrelsen anmält ärende rörande Stockholms stads kompetensfond (Utlåtande 2003:45 RV, Dnr 201-534/2003). Enligt anmälan beslutar kommunstyrelsen för egen del bl. a att stadsledningskontoret ges i uppdrag att inrätta ett kansli med uppgift att ta fram regelverk och rutiner samt att administrera Stockholms stads kompetensfond. Personal- och kvalitetsutskottet ges vidare i uppdrag att besluta om fördelning av fondmedel med redovisning i tertialrapporter. Fullmäktige beslutade vid sammanträdet att lämna anmälan utan erinran. Varken kommunstyrelsens eller kommunfullmäktiges beslut rörande inrättandet av kompetensfonden har överklagats.

I kommunstyrelsens förslag om inrättande av kompetensfond till fullmäktige anför föredragande borgarrådet bl a följande:

”Stockholms stad som arbetsgivare ansvarar för c:a 49 000 anställda inom en mängd olika verksamheter. Alla dessa var och en för sig medverkar till att ge medborgarna i staden tillgång till bra förskolor, skolor, äldreomsorg, handikappomsorg och annan service. Inom en tioårsperiod kommer vi behöva rekrytera c:a 20 000 medarbetare främst beroende på pensionsavgångar och demografiska förändringar. Mot denna bakgrund har kommunfullmäktige fattat ett unikt principbeslut om att avsätta 2 mdkr för utvecklingsinsatser och kompetensutveckling. Detta är en engångsinvestering i utveckling av stadens humankapital under åren 2003-2006, som skall ge en mycket god avkastning i form av bättre service och kvalitet för medborgarna.”

Huvudinriktningen för satsningen anges av föredragande borgarrådet med:

”Interna mål

- Tillgodose stadens behov av att rekrytera och utbilda medarbetare, så staden kan anställa och behålla rätt utbildad personal till alla typer av arbeten.
- Finansiera långsiktiga utvecklingsprojekt i den kommunala verksamheten avseende framför allt arbetsorganisation och ledning.

Externa mål

- Bidra till en ökning av sysselsättningsgraden bland människor som står utanför, eller har svårt att komma in på arbetsmarknaden
- Att allmänt främja näringslivet genom utbildning av arbetskraft, inom vissa bristyrken.”

De överklagade besluten

Med stöd av besluten om inrättande av stadens kompetensfond har kommunstyrelsens personal- och kvalitetsutskott den 21 april 2004 fattat de nu överklagade besluten om fördelning av medel från kompetensfonden för vissa projekt och övriga satsningar.

I det följande ges i anslutning till respektive besluts paragrafnummer en kortfattad beskrivning av respektive ärende.

- § 12 Beslutet avser bidrag till projektet ”Jobbforum för ungdomar 20-24 år” som skall pågå under perioden 2004-05-01 - 2005-06-31. Det är ett samverkansprojekt mellan stadsdelsnämnderna i Skarpnäck och Enskede-Årsta samt arbetsförmedlingen i Johanneshov. Målgruppen är arbetslösa ungdomar utan A-kassa som söker försörjningsstöd. Projektet har till syfte att minska ungdomsarbetslösheten genom att ungdomarna snabbare skall komma ut i arbete eller studier.

- § 13 Beslutet avser bidrag till ett tillfälligt anställningsstöd för ungdomar i åldrarna 18-24 år som varit arbetslösa i mer än 100 dagar. Huvuddelen av denna grupp av ungdomar är inte kvalificerad för A-kassa utan är beroende av socialbidrag eller annan försörjning. Projektet genomförs i samverkan med länsarbetsnämnden och skall pågå under perioden 2004-05-01 – 2005-12-31. Genom projektet skall ungdomarna erbjudas maximalt ett år av praktik/ungdomsanställning inom stadens olika verksamheter kombinerat med en individuell framtidsplanering. Målet är att de ungdomar som omfattas av projektet skall kunna fortsätta i arbete efter projektets slut eller ha motiverats att återgå i studier.
- § 14 Beslutet avser bidrag till Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd för genomförande av ett sammanhållet utvecklingsarbete vad gäller näringsliv och sysselsättning i stadsdelen. Arbetet skall bygga på en helhetsstrategi som omfattar samverkan med det lokala näringslivet, individuellt stöd och matchning av arbetslösa samt studie- och yrkesvägledning för att öka andelen arbetslösa som går vidare till studier. Syftet med verksamheten är att höja förvärvsfrekvensen i den grupp som står utanför arbetsmarknaden och inte omfattas av insatser från arbetsförmedlingen och att minska stadens kostnader för försörjningsstöd. Genom beslutet har medel beviljats för perioden 2004-05-01 – 2005-06-30 och ytterligare medel har reserverats för perioden 2005-07-01 – 2006-08-31.
- § 15 Beslutet avser bidrag till Bromma stadsdelsnämnd för ett projekt avseende fördjupat arbete kring arbetslösa i Bromma/Blackeberg under perioden 2004-05-01 – 2006-04-30. Arbetet skall ha en särskild inriktning mot stadsdelen Blackeberg. Målgruppen är arbetslösa personer i stadsdelen som är i behov av försörjningsstöd. Projektet innebär att stadsdelen skall starta en daglig verksamhet för arbetssökande som också skall fungera som centrum för praktikanskaffning.
- § 16 Beslutet avser bidrag till föreningen Crossroads för ett projekt med samma namn. Projektet syftar till att skapa sysselsättnings- och avsättningsmöjligheter för långtidsarbetslösa invandrare med hantverkskunnande från sitt hemland som har bristfälliga kunskaper i svenska och som är beroende av socialbidrag för sin försörjning. Beslutet innebär att medel för projektet beviljas under förutsättning att medel beviljas till ett samverkande projekt. Projektet skall pågå under 10 månader.
- § 20 Beslutet avser bidrag till kulturnämnden för ett projekt som har till syfte att utveckla och förbättra information och hjälp riktad till småföretagare och till de som vill starta eget för att på sikt öka tillväxten i staden. Nämnden skall tillsammans med Stockholms Näringslivskontor AB och olika företagsorganisationer inrätta en särskild företagsservice på Stockholms stadsbibliotek. Projektet skall pågå under perioden 2004-06-01 – 2005-12-31.
- § 21 Beslutet avser implementering av Skärholmsmodellen i vissa stadsdelar. Skärholmsmodellen är en strukturerad modell för kompetens- och karriärutveckling inom Individ och Familjeomsorg inom socialtjänsten som utarbetats som ett pilotprojekt i Skärholmen. Målet med projektet är att införa och testa den kompetensutvecklingsmodell i vissa övriga stadsdelar. Tiden för projektet är begränsad till perioden 2004-01-01—2004-12-31.
- § 22 Beslutet avser kompetensutveckling för kontaktsekreterare under projektiden 2004-05-01—2005-12-31. Målet och syftet är bl a att bidra till kunskaps- och kompetenshöjning för ett 30-tal kontaktsekreterare inom socialtjänsten i Stockholm.
- § 23 Beslutet avser kompetensutveckling för förebyggande insatser avseende föräldrarskapscirklar (PMT) och Ledarskap i klassrummet under åren 2004 - 2005. Projektet syftar till att genom utbildning bl a utveckla kompetens som kan bidra till att förebygga framtida problem hos barn och unga, som missbruk, kriminalitet och arbetslöshet.

- § 24 Beslutet avser godkännande av förslag till inriktning på gemensam kompetenshöjning för personal inom landstingets psykiatri och stadens socialpsykiatri. I ärendet konstateras att det är angeläget att stadens personal och landstingets personal tillsammans utvecklar samverkan och gemensam kompetenshöjning inom området psykiatri/socialpsykiatri, varför det föreslås en inriktning på sådana gemensamma insatser.
- § 25 Beslutet avser ett förvaltningsövergripande utvecklingsarbete i samverkan med Stockholms stadsbibliotek, Gatu- och Fastighetskontoret och Stockholms stadsmuseum. Projektiden är perioden 2004-05—2005-04. Projektet syftar till en effektivisering av verksamheten och till att förvaltningen skall uppfattas som en attraktiv arbetsgivare. Effektiviteten i verksamheten förväntas öka genom minskat behov av externa konsultinsatser då egna resurser utnyttjas bättre, minskade kostnader för sjukfrånvaro och minskat improduktivt arbete.
- § 27 Beslutet avser projektet ”Effektivare energihantering” under perioden 2004-2006. Syftet med projektet är att gå från en manuell nyckelpersonsberoende och ineffektiv hantering av förbrukningsuppgifter inom samtliga energislag till en automatiserad och mer kostnadseffektiv hantering. Härigenom säkerställs många arbetstillfällen inom livsmedelsindustrin i kommunen.
- § 28 Beslutet avser projektet ”Målstyrd tillsyn” under perioden 2004-2006. Det övergripande syftet med förändringsprojektet är att genom målstyrning öka effektiviteten av tillsynsarbetet genom att resurser används där större miljönytta erhålls per nedlagd tid. Ett annat syfte anges vara att på ett tydligt sätt visa medarbetarna den prioriterade inriktningen av tillsynsverksamheten.
- § 30 Beslutet avser kompetensutvecklingsprojektet ”BAS-utbildning” under perioden 2004-2006. Stadens idrottsförvaltning skall kompetensutveckla samtliga anställda inom driftavdelningen, som arbetar med drift, skötsel och tillsyn av stadens idrottsanläggningar. Bakgrunden är att den reguljära gymnasieutbildningen inte längre erbjuder någon utbildning för dessa yrkeskategorier. Syftet är också att öka kunskapen om folkhälsan, förvaltningens mål och stadens organisation samt att få rörligare personal för att effektivisera organisationen.
- § 32 Beslutet avser uppdrag att träffa överenskommelse med berörda förvaltningar, enskilda förskolor och fristående skolor om utvecklingsinsatser inom matematik, kostnaderna härför samt uppdrag för direktören för kompetensfondens kansli att träffa avtal med Nationellt centrum för matematikutbildning vid Göteborgs Universitet för insatser avseende förskola och grundskola till utgången av läsåret 2004/2005 med högt visst belopp.

Inledningsbevis i denna del konstaterar staden att beslutade projekt och övriga satsningar ryms inom den kommunala kompetensen enligt 2 kap. kommunallagen. Beskrivningarna ovan visar att samtliga beslut dessutom avser projekt och övriga satsningar som väl ligger inom ramen för de interna och externa mål som ställts upp och beslutats för stadens kompetensfond samt syftena härför. I huvudsak avser de olika projekten och satsningarna höjning av kompetensen för anställda inom staden samt åtgärder för att öka sysselsättningsgraden bland personer som är beroende av försörjningsstöd. Satsningarna är vidare av engångskaraktär och tidsbegränsade. Medlen hänför sig inte till någon för staden obligatorisk eller i övrigt normalt löpande verksamhet. Inte heller påverkar de den ordinarie verksamheten. De beslutade projekten och de övriga satsningarna skulle inte ha företagits utan finansiering via kompetensfonden. Enligt förslaget till budget skall vidare de olika satsningarna särredovisas från stadens övriga verksamhet. Staden bestrider således att avsikten med kompetensfonden är att använda kompetensfonden till projekt som ligger innanför den ordinarie verksamheten. Beträffande de projekt som avser åtgärder för att öka sysselsättningsgraden bland de som står utanför

arbetsmarknaden får särskilt anföras följande. De projekt som avser åtgärder för arbetslösa personer vänder sig till personer som är beroende av försörjningsstöd för sitt uppehälle och är därmed en kommunal angelägenhet. Enligt 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453) har en socialnämnd möjlighet att begära att den som uppbär försörjningsstöd under viss tid skall delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Syftet skall vara att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Bestämmelsen omfattar bl a ungdomar under 25 år och personer som är äldre men som av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser. Som framgår av beskrivningarna av ifrågavarande projekt omfattar satsningarna dessa kategorier. Vad gäller åtgärder riktade mot ungdomar finns dessutom enligt 3 § i lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program möjlighet för en kommun att genom avtal med staten ta på sig en skyldighet att erbjuda arbetslösa ungdomar mellan 20 och 25 år en aktiverande och utvecklande insats på heltid. Stockholms kommunstyrelse rekommendation till stadens stadsdelsnämnder är att sluta sådana avtal, vilket de regelmässigt gör.

Det står kommunfullmäktige fritt att använda vederlag från försäljning av aktier för en sådan medelsreservering som beslutades den 6 december 2002, dvs att för kompetenshöjande åtgärder reservera 2,0 mdkr av stadens eget kapital i samband med bokslut för år 2002. Syftet är som tidigare framhållits en engångsinsats för kompetenshöjande åtgärder under begränsad tid, som inte avser den ordinarie driftverksamheten. Att göra medelsreserveringen för angivna syften får snarare anses höra till god ekonomisk hushållning. Något risktagande är det inte fråga om. Det är tillåtet enligt kommunallagen att besluta om en sådan disposition, vilket även länsrätten konstaterat i den ovannämnda domen. På grund härav innebär inte heller utskottets beslut ett otillåtet inlämnande av försäljningsintäkter för löpande verksamhet. De nu överklagade besluten, varigenom medel beviljas för olika projekt inom ramen för de mål och syften som upprättats för kompetensfonden, strider varken direkt eller indirekt mot balanskravet i 8 kap. 4 § kommunallagen. Staden konstaterar härvid att besluten snarare har karaktären av verkställighet. De avser således inte upprättande och fastställande av budget för Stockholms stad, varför frågan om det s.k balanskravet här saknar relevans. För övrigt utvisar den av fullmäktige fastställda budgeten för 2003 ett överskott om 0,1 mnkr. Budgeten redovisas således i balans och det s.k balanskravet i 8 kap 4 § tredje stycket är därmed uppfyllt. Inte heller strider de överklagade besluten mot någon annan bestämmelse i 8 kap. kommunallagen.

Sammanfattningsvis har klaganden inte anført några omständigheter som kan föranleda att de överklagade besluten skall upphävas på någon av de grunder som anges i 10 kap. 8 § kommunallagen.

Med hänvisning till det anförda yrkar staden att överklagandet lämnas utan bifall.
