



Handläggare: Yvonne Zellman
Telefon: 508 28 482

Till
idrottsnämnden

Överklagan av idrottsnämndens beslut om verksamhetsplan 2011 - laglighetsprövning enligt kommunallagen

Yttrande till förvaltningsrätten i mål nr 2015-11 enhet 16

Förvaltningens förslag till beslut

1. Idrottsnämnden yrkar att överklagandet lämnas utan bifall.
2. Nämnden åberopar i övrigt idrottsförvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande.

Olof Öhman
Förvaltningschef

Sammanfattning

Idrottsnämndens beslut om verksamhetsplan för 2011 har överklagats, och nämnden har ombetts att inkomma med ett yttrande till förvaltningsrätten. Klaganden menar att det inte ankommer på idrottsnämnden att fastställa budget och verksamhetsplan för 2011 i januari månad 2011, att en nämnd inte får ändra den av kommunfullmäktige fastställda budgeten samt att det inte finns något lagstöd för beslut om omslutningsförändringar.

Förvaltningen föreslår att nämnden yrkar att överklagandet ska lämnas utan bifall.

Kommunfullmäktige har i enlighet med bestämmelsen i 8 kap 8 § kommunallagen fastställt budgeten för 2011 inom stipulerad tid. Idrottsnämnden har fastställt sin budget och verksamhetsplan den 18 januari 2011, vilket följer bestämmelserna i

stadens regler om ekonomisk förvaltning, som anger att budgeten vid år då val till kommunfullmäktige ägt rum ska fastställas senast under januari året därpå.

Mer specifikt rör överklagandet idrottsnämndens beslut, i samband med beslut om verksamhetsplan 2011, att minska anslaget för nämndens föreningsbidrag till idrottsföreningar. I denna del har förhållandena ändrats, så tillvida att dels har idrottsnämnden i februari 2011 beslutat tillföra ytterligare medel till föreningsbidrag inom ramen för nämndens budget, dels har nämnden utlovats och erhållit medel ur stadens centrala medelsreserv. Detta innebär att idrottsnämndens föreningsbidrag år 2011 ligger på en oförändrad nivå jämfört med tidigare år.

Klaganden anför också att det är olagligt att ”kommunfullmäktige före årsskiftet fastställer en klumpsumma för varje nämnd och sedan till nämnden delegerar att fastställa en ny budget och verksamhetsplan.” Idrottsförvaltningen menar att fullmäktige inte har delegerat till nämnderna att fatta beslut om ny eller ändrad budget. Idrottsnämndens beslut om verksamhetsplan för 2011 har fattats inom ramen för den budget som fastställts av fullmäktige. Beslutet står därför inte i strid med kommunallagen och innebär inte heller att idrottsnämnden har överskridit sina befogenheter.

Att nämnderna hos kommunstyrelsen redovisar omslutningsförändringar utgör en del av stadens arbete med uppföljning av budget och strider inte mot kommunallagen eller annan författning. Idrottsnämnden begärde i samband med sitt beslut om verksamhetsplan 2011 en omslutningsförändring för sin driftsbudget. Begäran godkändes i mars 2011 av kommunstyrelsen. Nämnden har alltså inte själv beslutat om en omslutningsförändring i förhållande till fullmäktiges budget.

Bakgrund

Idrottsnämndens beslut den 18 januari 2011 om verksamhetsplan för 2011 (*bilaga 1*), har den 25 januari 2011 överklagats till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten har begärt yttrande från idrottsnämnden till den 5 september 2011. Remissen bifogas (*bilaga 2*). Förvaltningen har begärt och fått anstånd med yttrandet till den 28 oktober 2011.

Klaganden yrkar att beslutet ska upphävas. Upprinnelsen till överklagandet är att nämndens beslut om verksamhetsplan för 2011 bland annat innebar en neddragning av anslaget för nämndens föreningsbidrag.

Klaganden har även begärt inhibition av beslutet. Förvaltningsrätten har den 16 februari 2011 avslagit detta yrkande. Vidare har klaganden anfört att en muntlig förhandling skulle underlätta handläggningen av målet.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av avdelningen för verksamhetsstöd i samarbete med juridiska avdelningen vid stadsledningskontoret.

Överklagandet

I sitt överklagande har klaganden huvudsakligen anfört att det inte ankommer på idrottsnämnden att fastställa budget och verksamhetsplan för 2011 i januari månad 2011. Klaganden menar att idrottsnämndens beslut strider mot en lagenlig budgetprocess enligt 8 kap kommunallagen samt menar bland annat att det är ett ”olagligt påhitt att kommunfullmäktige före årsskiftet fastställer en klumpsumma för varje nämnd och sedan till nämnden delegerar att fastställa en ny budget och verksamhetsplan. Fullmäktige har ingen befogenhet att låta nämnderna själva under budgetåret ändra den fastställda budgeten. IN får alltså inte nu gripa in och ändra det lagliga beslutet i fullmäktige”. Vidare anför klaganden bland annat att det inte finns något lagstöd för ”beslut om omslutningsförändringar i ett budgetbeslut”.

Bemötande

Idrottsförvaltningen konstaterar inledningsvis att det av överklagandet framgår att klaganden aktualiserat frågan om lagligheten i beslutet därför att klaganden opponerar sig mot att nämnden, i verksamhetsplanen för 2011, beslutat dra ner på anslaget för nämndens föreningsbidrag, jämfört med vad dessa bidrag beräknats till föregående år.

Klaganden grundar sin talan på felaktiga uppfattningar om bland annat att Stockholms kommunfullmäktiges beslut om budget för 2011 innebär att fullmäktige har fastställt att idrottsnämndens bidrag till idrottsföreningar ska uppgå till en viss storlek, att idrottsnämnden genom det överklagade beslutet för sin del fattat beslut om en *ny* eller *ändrad* budget i förhållande till kommunfullmäktiges budgetbeslut samt att idrottsnämndens beslut om verksamhetsplan har fattats för sent.

Kommunfullmäktige i Stockholm beslutade den 24 och 25 november 2010 om budget 2011 för Stockholms stad och inriktning för 2012 och 2013, vilket innebär att budgeten är fastställd i enlighet med bestämmelsen i 8 kap 8 § kommunallagen.

Med stöd av 3 kap 12 § kommunallagen kan fullmäktige bevilja nämnderna ramanslag för en hel verksamhet. Till skillnad mot vad klaganden utgår från, är fullmäktige enligt lagstiftningen oförhindrad att använda en budgetteknik där anslagen för nämnderna inte specificeras i detaljposter; fullmäktige kan i stället lämna ett ramanslag – en ”klumpsumma” – inom vilket nämnden sedan har att närmare fördela anslaget på olika kostnader i nämndens verksamhet. Det senare görs i nämndens verksamhetsplan.

I den av kommunfullmäktige fastställda budgeten för 2011 har idrottsnämndens driftsbudget fastställts till ett ramanslag om 520,5 mnkr netto, där kostnaderna (drift och underhåll) anges till 788,9 mnkr och intäkterna till 268,4 mnkr. Drift- och underhållskostnaderna specificeras inte närmare.

Fullmäktige har inte, vare sig i budgeten eller i annat beslut, bestämt att idrottsnämndens anslag för föreningsbidrag till idrottsrörelsen ska uppgå till en viss nivå. Fullmäktige har inte heller, som klaganden menar, delegerat till nämnderna att fatta beslut om ny eller ändrad budget.

Enligt av Stockholms kommunfullmäktige fastställda regler om ekonomisk förvaltning, 1 kap 4 §, ska nämnderna med utgångspunkt från fullmäktiges fastställda budget upprätta en genomförandeplan för det kommande årets verksamhet (nämndens budget/verksamhetsplan). I denna ska redovisas uppställda mål för verksamheten och hur tilldelade resurser ska användas.

I samma bestämmelse i stadens regler om ekonomisk förvaltning anges också att nämndens budget för nästkommande år ska fastställas av nämnden senast under december, men att budgeten vid år då val till kommunfullmäktige ägt rum fastställs senast under januari året därpå. År 2010 hölls val till Stockholms kommunfullmäktige. Enligt anvisningar från Stockholms stadsledningskontor, som enligt reglerna om ekonomisk förvaltning har rätt att utfärda kompletterande anvisningar och tidsplan för nämndernas arbete med budget/verksamhetsplan, skulle nämndernas beslut om budget/verksamhetsplan för 2011 vara fattade senast den 21 januari 2011. Idrottsnämnden fattade sitt beslut om verksamhetsplan för 2011 den 18 januari 2011, det vill säga inom rätt tid.

Idrottsnämndens beslut om verksamhetsplan för 2011, genom vilket nämnden bland annat beslutade att minska kostnaderna för föreningsbidragen med 10 mnkr jämfört med år 2010, fattades inom ramen för den budget som fastställts av full-

mäktige. Det överklagade beslutet utgör alltså inte något beslut från nämndens sida om en ny eller ändrad budget i förhållande till fullmäktiges beslut.

Av vad som anförts ovan framgår att det överklagade beslutet inte står i strid med kommunallagen och att beslutet inte heller innebär att idrottsnämnden överskridit sin befogenhet.

När det gäller frågan om omslutningsförändringar får förvaltningen anföra följande.

Enligt 1 kap 5 § i reglerna om ekonomisk förvaltning ska nämnderna i samband med att budgeten upprättas till kommunstyrelsen redovisa förändrad omslutning till följd av ökade intäkter för statsbidrag till olika projekt samt olika ersättningar. Nämnd ska även redovisa förändrad omslutning till följd av ökad försäljning till andra nämnder. Omslutningsförändring av principiell betydelse ska föras upp till kommunfullmäktige för beslut.

Enligt stadsledningskontorets anvisningar redovisar nämnderna omslutningsförändringar i verksamhetsplanerna. Ytterligare omslutningsförändringar ska godkännas av kommunstyrelsen och därmed redovisas i en beslutsats.

Omslutningsförändringar kan i detta sammanhang kortfattat beskrivas som en ökad/minskad kostnad eller utgift som har ett direkt samband med en motsvarande ökad/minskad intäkt eller inkomst. Att nämnderna hos kommunstyrelsen redovisar omslutningsförändringar utgör en del av stadens arbete med uppföljning av budget och strider inte mot kommunallagen eller annan författning.

I samband med beslutet om verksamhetsplan för 2011 begärde idrottsnämnden omslutningsförändring med 3,3 mnkr för driftbudgeten. Nämnden har således inte, som klaganden synes utgå från, själv beslutat om en omslutningsförändring i förhållande till fullmäktiges budget. Den begärda omslutningsförändringen var inte av principiell betydelse och innebar inte någon nettoförändring jämfört med den av kommunfullmäktige fastställda driftbudgeten för idrottsnämnden. Den begärda omslutningsförändringen godkändes av Stockholms kommunstyrelse den 16 mars 2011, § 28, Avstämning av mål och budget för år 2011.

Av det här anförda framgår att det överklagade beslutet inte heller såvitt avser omslutningsförändring strider mot lag eller innebär att idrottsnämnden har överskridit sin befogenhet.

Förvaltningen anser att det inte finns grund för att hålla en muntlig förhandling i målet, eftersom förvaltningsrätten vid prövningen av målet inte får beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång (10 kap 10 § kommunallagen). En muntlig förhandling skulle inte heller underlätta handläggningen.

Avslutningsvis får idrottsförvaltningen anföra följande.

Som nämns inledningsvis har klaganden överklagat idrottsnämndens beslut av den 18 januari 2011 om verksamhetsplan för 2011, därför att klaganden opponerar sig mot att nämnden beslutat dra ner på anslaget för nämndens föreningsbidrag till idrottsföreningar.

Förvaltningen noterar i detta sammanhang att idrottsnämnden vid sammanträde den 15 februari 2011, § 23, i ärende om Fördelning av föreningsbidrag, beslutat att tillföra 5 mnkr till föreningsbidrag inom fastställd budget. Av ärendet framgår att nämnden dessutom utlovats 5 mnkr ur stadens centrala medelsreserv. Mot denna bakgrund godkände idrottsnämnden förvaltningens förslag till föreningsbidrag för 2011. Detta innebär att det sammanlagda bidragsbeloppet för 2011 ligger på oförändrad nivå jämfört med föregående år och jämfört med nämndens tidigare underlag till budget för 2011.

Förvaltningens förslag

Förvaltningen föreslår att idrottsnämnden yrkar att överklagandet ska lämnas utan bifall. Klaganden har inte anfört några omständigheter som medför att idrottsnämndens beslut av den 18 januari 2011 om verksamhetsplan för 2011 ska anses olagligt enligt 10 kap 8 § kommunallagen.

Enligt förvaltningens redovisning i ärendet har nämnden inte överskridit sina befogenheter genom beslutet, och det strider enligt förvaltningens uppfattning heller inte mot lag eller annan författning. Vad klaganden anfört utgör, som förvaltningen ser det, inte heller skäl för att beslutet ska upphävas på någon av de andra grunderna i 10 kap 8 § kommunallagen. Förvaltningen vill också, med hänvisning till 10 kap 9 § andra meningen i kommunallagen också göra gällande att det överklagade beslutet, även om det skulle anses olagligt på någon grund, ändå inte ska upphävas.



Bilagor

1. Protokollsutdrag, idrottsnämndens beslut 2011-01-18, § 6
2. Förvaltningsrättens begäran om yttrande