

**Yttrande**  
2023-02-07

(M, D, L, KD)  
Ärende nr 2.2.2

## **Yttrande angående – Yttrande till förvaltningsrätten i mål nr 13733–22, laglighetsprövning enligt kommunallagen**

### **Yttrande**

I samband med antagandet av kommunfullmäktiges budget framförde vi kritik mot en rad skrivningar. Exempelvis fick kommunstyrelsen i uppdrag och gavs i delegation att besluta om kompletteringsbudgetar vid tre tillfällen under 2023. Kommunstyrelsen bemyndigades därutöver i budgetyrkandet att, inte enbart justera, utan vid behov tolka och konkretisera fullmäktiges budget.

Vi kan konstatera att det funnits flera officiella versioner av det rödgröna styrets budget. I den första officiella versionen som offentliggjordes samma dag som presskonferensen framgick att kommunstyrelsen skulle bemyndigas att *”att justera fullmäktiges budget i sin helhet”*. Efter förmodad och rimlig kritik mot sådant oroväckande bemyndigande reviderades budgettexten, men uppdraget om att delegera möjligheten för kommunstyrelsen att fatta kompletteringsbudgetar kvarstod. Även budgetyrkandet reviderades inför beslutet i kommunfullmäktige. Den beslutade slutversionen avseende kommunstyrelsens bemyndigande frångick de formuleringar som tillämpats och som varit praxis under många år och det råder oklarheter i vad styrets ambitioner egentligen är när det kommer till att *”tolka”* och *”konkretisera”* fullmäktiges budget. Det råder även stor förvirring kring förslaget om extra kompletteringsbudget och hur processen ska gå till.

Som stadsledningskontoret konstaterar i sitt förslag till yttrande till förvaltningsrätten går det i nuläget inte att säga på vilket sätt kommunstyrelsen kommer att agera utifrån det bemyndigande som givits. Som alla är medvetna om saknar dock det nytillträdda styret majoritet både i kommunfullmäktige och i flertalet nämnder, men innehar en majoritet i kommunstyrelsen. Styret har inlett mandatperioden med att utnyttja detta majoritetsförhållande till att dra tillbaka yrkanden som skickats vidare till stadens högsta beslutande och folkvalda organ. Yrkanden som vi menar är av stor betydelse för kommunen och som det nuvarande styret vet att de riskerar att förlora. Det skapar självklart oro kring styrets framtida agerande, inte minst vad de rödgröna partierna kommer anse och *”tolka”* vara frågor av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen. Som opposition kommer vi därför självklart noga bevaka styrets agerande och tillämpning av det bemyndigande som kommunstyrelsen fått.

Vad gäller yttrandet till förvaltningsrätten specifikt ser vi, mot bakgrund av ovanstående, det som mest lämpligt att avstå i beslutet.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2023-01-03

Diarienummer 0068/22

**Handläggare**

Nora O'Dowd

Telefon: 031-368 01 51

E-post: nora.odowd@stadshuset.goteborg.se

## Yttrande till förvaltningsrätten i mål nr 13733–22, laglighetsprövning enligt kommunallagen

### Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Som yttrande i mål nr 13733–22, laglighetsprövning enligt kommunallagen, översänds bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande till förvaltningsrätten.

### Ärendet och dess bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade vid sitt sammanträde den 24 november 2022, § 5, bland annat att fastställa Socialdemokraternas, Vänsterpartiets och Miljöpartiets förslag till budget 2023 i sin helhet inklusive de mål, riktlinjer, uppdrag, ekonomiska ramar och bilagor som anges i budgetyrkandet. I budgeten anges på sidan 3, under rubriken Fastställande av kommunstyrelsens befogenheter, att kommunstyrelsen bemyndigas att justera samt vid behov tolka och konkretisera fullmäktiges budget, under förutsättning att ärendena inte är av sådan principiell art att de ska underställas kommunfullmäktige för beslut. Vidare bemyndigas kommunstyrelsen att inom ramen för beslutad budget besluta om uppdrag till nämnder och styrelser med anledning av genomförandet av denna budget under förutsättning att åtgärden ryms inom nämnds reglemente och budget respektive styrelses bolagsordning och ägardirektiv.

Klaganden anser att dessa två delar av budgetbeslutet inte är förenliga med lag och anför i huvudsak följande. Beslutet innebär att kommunstyrelsen ska ges delegation att göra förändringar i den budget som fullmäktige fastställt, eller ta nya budgetbeslut som rör andra nämnder i fullmäktiges ställe vilket strider mot 5 kap. 2 § (2017:725) kommunallagen, KL. Bemyndigandet att besluta om uppdrag till nämnder och styrelser med anledning av genomförandet av budgeten går utöver de befogenheter som kommunstyrelsen kan få enligt 6 kap. 8 § KL och strider även mot bestämmelsen om så kallad finansbemyndiganden i 5 kap. 4 § KL.

Förvaltningsrätten har nu förelagt Göteborgs Stad att yttra sig över överklagandet senast den 10 februari 2022.

### Bedömning ur ekonomisk, ekologisk och social dimension

Stadsledningskontoret inte har funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån dessa dimensioner.

## **Bilagor**

1. Överklagandet
2. Yttrande till förvaltningsrätten

Erica Farberger

Förste stadsjurist

Eva Hessman

Stadsdirektör

## Överklagan

Till förvaltningsrätten i Göteborg

Datum: 2022-12-08

FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG  
Avd. 4

INKOM: 2022-12-08  
MÅLNR: 13733-22

Jag vill överklaga beslutet i fullmäktige i Göteborgs Stad, paragraf nr 5 i protokoll nr 13, om budget 2023 och flerårsplaner (0068/22), i följande två delar (i handling 222/2022):

### Del 1

*"Kommunstyrelsen bemyndigas att justera samt vid behov tolka och konkretisera fullmäktiges budget, under förutsättning att ärendena inte är av sådan principiell art att de ska underställas kommunfullmäktige för beslut."*

### Del 2

*"Kommunstyrelsen bemyndigas att inom ramen för beslutad budget besluta om uppdrag till nämnder och styrelser med anledning av genomförandet av denna budget under förutsättning att åtgärden ryms inom nämnds reglemente och budget respektive styrelses bolagsordning och ägardirektiv. Bemyndigandet omfattar inte uppdrag rörande nämndernas myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda, och inte heller uppdrag som är av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen enligt 5 kap. 1 § kommunallagen."*

Jag anser att dessa två delar av budgetbeslutet inte är förenliga med lag och att de därmed ska upphävas.

## Skäl till överklagan

Den första delen av beslutet anser jag strider direkt mot 5 kap 2 § kommunallagen. Där framgår att beslut som rör bland annat kommunens budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor inte får delegeras till nämnderna. Jag tolkar denna del av beslutet som att kommunstyrelsen ska ges delegation att göra förändringar i den budget som fullmäktige fastställt, eller ta nya budgetbeslut som rör andra nämnder i fullmäktiges ställe, vilket jag alltså menar direkt strider mot delegationsförbudet i 5 kap 2 § kommunallagen.

Den andra delen av beslutet anser jag strider mot lag eftersom kommunstyrelsen i min mening inte kan bemyndigas att ta den typen av beslut rörande andra nämnder. Jag menar att en sådan delegation av beslutanderätt till kommunstyrelsen går utöver de befogenheter som kommunstyrelsen kan få enligt 6 kap 8 § kommunallagen. Där framgår att fullmäktige får besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. I förarbetet till den aktuella paragrafen förtydligas att det med detta avses att styrelsen ska kunna ges befogenhet att fatta beslut som *"annars skulle legat inom nämndernas förvaltning"* (prop. 2016/17:171, s.363). Det vill säga att styrelsen kan få mandat att ta beslut istället för en nämnd i en viss fråga, till exempel beslut om anställningsstopp eller fastställa gemensamma riktlinjer om kommunens agerande på sociala medier. Jag tolkar dock den andra delen av beslutet som att kommunstyrelsen ges rätt att besluta om uppdrag till andra nämnder i fullmäktiges ställe, snarare än att kommunstyrelsen ges rätt att fatta beslut istället för nämnderna om genomförandet av fullmäktiges budget. Därför tycks det enligt mig som att vidden av den beslutsbefogenhet som tilldelas kommunstyrelsen går utöver vad som är tillåtet enligt 6 kap 8 § kommunallagen. I min mening är också befogenheten som tilldelas kommunstyrelsen för generell för att utgöra 'särskilt

angivna förhållanden', på det sätt som krävs för att ge denna typ av beslutanderätt enligt 6 kap 8 § kommunallagen.

Jag anser också att den andra delen av beslutet är oförenlig med de regler som finns i 5 kap 4 § kommunallagen om uppdrag i samband med beslut om budget. Där framgår att fullmäktige i samband med att budgeten fastställs också får ge uppdrag åt nämnd att genomföra viss verksamhet inom ramen för de riktlinjer om verksamheten som fullmäktige har fastställt. Eftersom detta mandat är knutet till fastställande av budget så följer det enligt min mening av 5 kap 2 § kommunallagen att fullmäktige inte får delegera rätten att fatta beslut om sådana uppdrag till nämnderna. Sådana uppdrag till nämnderna får inte heller ges vid annat tillfälle än vid fastställande av budget. Jag tolkar dock den andra delen av beslutet som att kommunstyrelsen ges ett mandat att löpande under året besluta om uppdrag som har samband med genomförandet av budget. En sådan ordning strider i min mening mot den som framgår av 5 kap 4 § kommunallagen.

### **Person- och kontaktuppgifter**

Namn

[REDACTED]

Personnummer

[REDACTED]

Adress

[REDACTED]

Telefonnummer

[REDACTED]

E-post

[REDACTED]

Förvaltningsrätten i Göteborg  
Box 53197  
400 15 Göteborg

## **Yttrande i förvaltningsrättens mål nr 13733–22, laglighetsprövning enligt kommunallagen**

### **Göteborgs Stads inställning**

Göteborgs Stad anser att överklagandet ska avslås.

### **Bakgrund**

Kommunfullmäktige beslutade vid sitt sammanträde den 24 november 2022, § 5, bl.a. att fastställa Socialdemokraternas, Vänsterpartiets och Miljöpartiets förslag till budget 2023 i sin helhet inklusive de mål, riktlinjer, uppdrag, ekonomiska ramar och bilagor som anges i budgetyrkandet. I budgeten anges på s. 3, under rubriken Fastställande av kommunstyrelsens befogenheter, att kommunstyrelsen bemyndigas att justera samt vid behov tolka och konkretisera fullmäktiges budget, under förutsättning att ärendena inte är av sådan principiell art att de ska underställas kommunfullmäktige för beslut. Vidare bemyndigas kommunstyrelsen att inom ramen för beslutad budget besluta om uppdrag till nämnder och styrelser med anledning av genomförandet av denna budget under förutsättning att åtgärden ryms inom nämnds reglemente och budget respektive styrelsens bolagsordning och ägardirektiv.

Klaganden anser att dessa två delar av budgetbeslutet inte är förenliga med lag och anför i huvudsak följande. Beslutet innebär att kommunstyrelsen ska ges delegation att göra förändringar i den budget som fullmäktige fastställt, eller ta nya budgetbeslut som rör andra nämnder i fullmäktiges ställe vilket strider mot 5 kap. 2 § (2017:725) kommunallagen, KL. Bemyndigandet att besluta om uppdrag till nämnder och styrelser med anledning av genomförandet av budgeten går utöver de befogenheter som kommunstyrelsen kan få enligt 6 kap. 8 § KL och strider även mot bestämmelsen om s.k. finansbemyndiganden i 5 kap. 4 § KL.

### **Rättslig reglering**

Enligt 13 kap. 8 § KL ska ett överklagat beslut upphävas, om

1. det inte har kommit till på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller regionen,

3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

Av 5 kap. 1 § KL framgår att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller regionen, bland annat mål och riktlinjer för verksamheten, budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor samt nämndernas organisation och verksamhetsfrågor.

I 5 kap. 2 § KL stadgas att fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en grupp av ärenden. Ärenden som anges i 1 § första stycket eller som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna.

I samband med att budgeten fastställs eller anslag annars beviljas får fullmäktige enligt 5 kap. 4 § KL uppdra åt en nämnd att genomföra viss verksamhet inom ramen för de riktlinjer som fullmäktige fastställt, om inte något annat följer av lag eller annan författning.

Av 6 kap. 8 § KL framgår att fullmäktige får besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Styrelsen får dock inte ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda.

## Skälen för Göteborgs Stads inställning

*Bemyndigande att vid behov tolka och konkretisera kommunfullmäktiges budget*

Klaganden anför att beslutet kan tolkas som att kommunstyrelsen ska ges delegation att göra förändringar i den budget som fullmäktige fastställt, eller ta nya budgetbeslut som rör andra nämnder i fullmäktiges ställe vilket klaganden anser direkt strider mot delegationsförbudet i 5 kap. 2 § KL.

*Göteborgs Stad*

Kommunfullmäktige får inte delegera rätten att fatta beslut i ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Det gäller bland annat beslut i ärenden som avser mål och riktlinjer för verksamheten, budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor.

I förarbeten framhålls att det är fullmäktige som i huvudsak ska besluta i ärenden av mera grundläggande natur och av mera generell räckvidd. Begränsning i delegationsrätten syftar till att ge garantier för att fullmäktige bär ansvaret för övergripande mål och riktlinjer för verksamheten. Orsaken till detta är att det politiska momentet är helt avgörande i dessa frågor (se prop. 1990/91:117 s. 47 f. och 157 f., jfr även prop. 2016/17:171 s. 327 f.)

Budgeten är det övergripande och överordnade styrdokumentet för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser. Budgetens roll är att inom de ekonomiska ramarna och gällande lagstiftning ange kommunfullmäktiges mål och inriktningar.

Enbart det bemyndigande som följer av kommunfullmäktiges budget innebär inte att några förändringar har gjorts eller nödvändigtvis kommer att göras i kommunfullmäktiges

budget. Det går i nuläget inte att säga på vilket sätt kommunstyrelsen kommer att agera utifrån ett sådant bemyndigande då det i sig inte inneburit att något beslut avseende justering eller tolkning av kommunfullmäktiges budget är fattat. Kommunstyrelsen bedömer inom ramen för ett ärendes beredning huruvida olika åtgärder är att betrakta som beslut av sådan principiell beskaffenhet eller annars av större vikt att de enbart kan beslutas av kommunfullmäktige. Om så är fallet kan inte bedömas förrän dess kommunstyrelsen tar ställning utifrån bemyndigandet i en specifik fråga.

*Bemyndigande att inom ramen för beslutad budget besluta om uppdrag till nämnder och styrelser*

Klaganden anför att bemyndigandet går utöver de befogenheter som kommunstyrelsen kan få enligt 6 kap. 8 § KL. Kommunstyrelsen kan enligt bemyndigandet anses ges rätt att besluta om uppdrag till andra nämnder i fullmäktiges ställe, snarare än att kommunstyrelsen ges rätt att fatta beslut i stället för nämnderna om genomförandet av fullmäktiges budget.

Vidare anser klaganden att beslutet strider mot bestämmelserna i 5 kap. 4 § KL gällande s.k. finansbemyndiganden.

*Göteborgs Stad*

Kommunfullmäktige beslutar om den kommunala nämndorganisationen. I det inbegrips att fullmäktige antar reglementen om kommunstyrelsens och övriga nämnders verksamhet och arbetsformer, 6 kap. 44 § KL. Fullmäktige får dock besluta att kommunstyrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Styrelsen får dock, enligt 6 kap. 8 § KL, inte ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda.

Beslutanderätten som kan ges till kommunstyrelsen ska avse särskilt angivna förhållanden. Det kan alltså inte vara fråga om någon generell beslutanderätt. Med särskilt angivna förhållanden avses till exempel övergripande ekonomiska frågor, som att fatta olika slags beslut för att få en ekonomi i balans, rätt att besluta om anställningsstopp eller avse övergripande beslut inom personal-, säkerhets- och miljöområdena.

Bemyndigandet som framgår av budgeten avser rätt för kommunstyrelsen att, inom ramen för den av fullmäktige beslutade budgeten och av fullmäktige beslutade reglementen m.m., fatta beslut om uppdrag till nämnderna med anledning av budgetens genomförande. Kommunstyrelsen ges således inte någon generell beslutanderätt avseende andra nämnders verksamhet eller rätt att besluta om nya uppgifter eller uppdrag som går utöver de som fullmäktige redan beslutat om i budget eller respektive nämnds reglemente.