

Förvaltningsrätten i Stockholm
Allmänna avdelningen
Enhet 16
115 76 Stockholm

Yttrande i mål nr 1065-11, nu fråga om inhibition

Stockholms läns landsting genom dess landstingsstyrelse, nedan kallat landstinget, får med anledning av Per-Ola Larssons överklagande av landstingsfullmäktiges beslut den 14 och 15 december 2010 § 211 och 212 Budget för Stockholms läns landsting mm, lämna följande yttrande med anledning av framställan om inhibition.

Utdrag av § 211 och 212 av landstingsfullmäktiges protokoll och Landstingsstyrelsens förslag (LS 1011-0911) bifogas, bilaga 1-2.

Överklagandet

Per-Ola Larsson har i sitt överklagande anfört att beslutet om budgeten är olagligt och yrkat att det ska upphävas, liksom att rätten omgående inhiberar beslutet. Till stöd för sin talan har han bl.a. åberopat att

- kallelse till fullmäktiges budgetsammanträde inte skett i laga ordning
- växeltjänstgöring kan ha skett i strid med lag
- HSN:s budgetunderlag inte uppfyller lagens krav
- delegation av budgetbeslut har skett i strid med kommunallagen (KL)
- det finns felaktigheter kring intäktsutvecklingen och redovisningen av statsanslag
- samverkan inte skett i samband med beredningen av budgeten vilket strider mot 8 § hälso- och sjukvårdslagen (HSL)
- vissa andra bestämmelser i bl.a. HSL och ny lagstiftning på patientsäkerhetens område inte har beaktats i budgeten
- sjukresenärer diskrimineras jämfört med andra kollektivtrafikresenärer
- det inte finns lagstöd en central redovisningsenhet benämnd Koncernredovisning

Inställning

Landstinget, som uppfattar att inhibitionsyrkandet enligt 28 § förvaltningsprocesslagen gäller fullmäktiges beslut enligt § 212, bestrider bifall till yrkandet då det inte kan anses troligt att det överklagade beslutet är olagligt i något av de hänseenden som anges i 10 kap. 8 § kommunallagen.

Bemötande av omständigheter till stöd för överklagandet

Kungörelse och kallelse har skett i laga ordning

Enligt kommunallagens 5 kap. 9 § ska kungörelse anslås på kommunens eller landstingets anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen. Kungörelsen ska inom samma tid på ett lämpligt sätt också lämnas till varje ledamot och ersättare. Vidare gäller enligt KL 5 kap. 10 § att kungörelsen ska anslås på landstingets anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen. Kungörelsen ska inom samma tid på ett lämpligt också lämnas till varje ledamot och ersättare. Enligt sistnämnda bestämmelse ska, minst en vecka före sammanträdet, uppgift om tid och plats för sammanträdet införas i den eller de ortstidningar som fullmäktige har beslutat.

Landstingsfullmäktiges budgetsammanträde ägde rum den 14-15 december 2010. Den 2 december 2010 anslags kungörelsen om landstingets budgetsammanträde på landstingets anslagstavla. Kungörelsen skickades samma datum till varje ledamot och ersättare. Kungörelse av landstingets budgetsammanträde infördes den 2 december 2010 i de tidningar som fullmäktige beslutat om att så ska ske. Kungörelsen och de handlingar som ligger till grund för budgeten skickades samma dag till varje ledamot och ersättare. Kungörelse och kallelse skedde mer än en vecka före sammanträdet. Kungörelse och kallelse har således skett i laga ordning.

Justering av landstingsstyrelsens protokoll

Landstingsstyrelsen sammanträdde den 30 november 2010 och behandlade då budgetärendet. Det faktum att landstingsstyrelsens protokoll justerades den 8 december 2010 saknar formellt och rättsligt relevans för tidpunkten när kungörelse och kallelse till landstingsfullmäktige skedde. Justering av protokoll har den rättsliga innebörden att justeringsmännen vidimerar att protokollet korrekt återspeglar vad som faktiskt skedde på sammanträdet

ifråga. För övrigt, och inte minst viktigt, har justeringen/justeringsdagen betydelse för när anslag sker och när besvärstiden börjar löpa.

Olaglig växeltjänstgöring har inte förekommit

Landstingsfullmäktige i Stockholms läns landsting behandlade vid två sammanträden, den 14 respektive den 15 december 2010, ärendet om mål och budget för Stockholms läns landsting för år 2011 och planären 2012-2013 samt investeringsbudget för år 2011 med inriktningsnivåer för planären 2012-2015.

Av bifogade förteckningar, bilaga 3 och 4, kan utläsas vilka ledamöter och tjänstgörande ersättare som avbrutit tjänstgöringen vid ett sammanträde. Som framgår har således inte vid något tillfälle vid ovan nämnda datum förekommit växeltjänstgöring under en och samma dag i strid mot 5 kap 15 § KL. För det fall att rätten skulle finna att beslutet under § 211 till sin ordalydelse strider mot de legala förutsättningar som uppställts enligt 5 kap 15 § KL, hävdas att detta saknat betydelse för ärendets utgång – ingen otillåten växeltjänstgöring har skett. Mindre misstag vid tillämpningen av bestämmelserna bör inte resultera i att det aktuella beslutet under § 211 upphävs, jmf 10 kap. 9 § KL och Kommunallagen, Kommentarer och praxis, SKL och Kommentus förlag, Elanders Gotab 2006, s. 234 f

HSN:s budgetunderlag uppfyller lagens krav

Som framgår av 8 kap 6 – 7 § KL ska förslag till budget upprättas av landstingsstyrelsen enligt vissa premisser, som bestämmer när övriga nämnder dessförinnan senast ska lämna sina särskilda budgetförslag till styrelsen. Hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN) lämnade inför fullmäktiges sammanträde ett förslag till budget som ingår i landstingsstyrelsens förslag till hela landstingets budget. Detta följer den normala ordning för budgetprocessen som landstingsfullmäktige beslutat ska gälla; dvs. landstingskoncernens olika verksamheter utarbetar med budgetdirektiven som bas "... sina respektive budgetförslag (budgetunderlag)."

Det ligger i sakens natur att förslaget som nämnden/styrelsen beslutar att lämna till landstingsstyrelsen, oaktat det rubriceras "underlag" och lämnas "utan eget ställningstagande" är sanktionerat av densamma. Det finns vidare enligt KLs beredningsregler (KL 5 kap 26 ff) inte några krav på kvaliteten i beredningen, utan det är fullmäktige som bedömer om beredningen ger ett tillräckligt underlag för att fatta beslut, se till det sagda

Kommunallagen, Kommentarer och praxis, SKL och Elanders Gotab 2006, s.253.

Till bemötande av vad Larsson anför om svårigheten för landstingsstyrelsen att under en månad före sitt beslut om budgetförslag hinna göra en detaljerad budget för sjukhusen före det slutliga budgetbeslutet i fullmäktige, kan anföras att kommunallagens 8 kap inte ställer upp krav på detaljerad budget på landstingsfullmäktigenivå.

Att upprätta en detaljerad budget för sjukhusen (samt för övriga sjukvårdsproducenter) sker sedan mitten av nittiotalet i en till budgetprocessen sidoordnad avtalsprocess. Hälso- och sjukvårdsnämnden träffar avtal med SLL-externa sjukvårdsleverantörer samt överenskommelser med SLL-interna sjukvårdsleverantörer. Avtalen sluts inom den budgettram som landstingsfullmäktige har fastställt i budgetbeslutet.

Enligt Per-Ola Larsson "resignerar" landstingsstyrelsen i sin sista att-sats i beslutsunderlaget och föreslår att den slutliga budgeten fastställs senare. Detta stämmer inte. Landstingsstyrelsen fastställer (1) förslag till mål och budget för SLL och kommer sedan att anmäla den slutliga budgeten som enligt anvisningar (2) ska rapporteras i enlighet med de krav som LF beslutar om i december.

Delegation av budgetbeslut har inte skett i strid med 3 kap 10 § KL
Per-Ola Larssons påstående att delegering skett till nämnd i strid med KL är oriktigt. Den årliga budgetprocessen är i allt väsentligt avslutad när fullmäktiges budgetbeslut är fattat. Vad som därefter ska ske före årsskiftet är att avtalsförhandlingarna formellt avslutas samt att respektive verksamhet, till följd av fullmäktigebeslutet, slutligt lägger fast budgeten. Eventuella *tekniska justeringar* i den slutliga budgeten beslutas av landstingsstyrelsen i februari. Den slutliga budgeten anmäls till landstingsfullmäktige i mars.

När det gäller tekniska justeringar är det vanligen politiska beslut som medför en ekonomisk effekt inom ramen för beslutad budget. T ex. sker detta i budget 2011 då landstingsbidrag kommer att flyttas från landstingsstyrelsens förvaltning (LSF) till Hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN) pga en omorganisation som är en effekt av politiska beslut.

Det kan nämnas att Per-Ola Larsson i samband med överklagande av 2006 års budget, utan framgång, anfört liknande grunder för sin ansökan om laglighetsprövning, dvs. bland annat att delegation skett i strid mot 3 kap 10 § KL. I tillämpliga delar kan hänvisas till länsrättens i Stockholms län dom den 27 mars 2006 (mål nr 27667-05).

Det finns inga felaktigheter kring intäktsutvecklingen och redovisningen av statsanslag

På olika ställen i sitt överklagande anför Per-Ola Larsson att det finns felaktigheter kring intäktsutvecklingen och redovisningen av statsanslag. Specialdestinerade statsbidrag budgeteras och redovisas under rubriken Verksamhetens intäkter i landstingets budget. Detta är i enlighet med de rekommendationer som riktas till kommuner och landsting.

På central nivå inkommer följande specialdestinerade bidrag till koncernfinansiering:

Statsbidrag (Mkr)	Ack utfall 1012	Ack utfall 0912	Förändr %	Budget 2010	Avvik %
ALF-bidrag	563	542	4%	590	-5%
Asylsjukvård	127	166	-24%	161	-22%
Lagen om råd och stöd (LSS)	21	19	12%	19	9%
Statsbidrag enl vävnadsdirektivet	15	0		0	
Statsbidrag; den sk kömiljarden	51	208	-76%	191	-73%
Övriga bidrag	0	0		0	
<i>varav vidareförmåde</i>	<i>162</i>	<i>185</i>	<i>-12%</i>	<i>180</i>	<i>-10%</i>
Summa statsbidrag	776	935	-17%	961	-19%

Under tabellen står " Specialdestinerade statsbidrag på mindre än 500 000 kr/år är inte med i materialet ovan." Detta avser endast ett statsbidrag på 250 000 kr år 2010 i enlighet med "Ny lagstiftning om minoriteter och minoritetsspråk" (LS 1003-0199). När det gäller dessa bidrag så är mottagaren skyldig att avrapportera och redovisa bruket av dessa specialdestinerade bidrag.

Larsson har på liknande tema som nu tidigare anfört laglighetsbesvär över landstingsfullmäktiges budgetbeslut; här kan det tidigare nämnda överklagandet av 2006 års budget som lämnades utan bifall av länsrätten genom en dom den 27 mars 2006, mål nr 27667-05, tas som ett exempel.

HSL, förekomsten av ny lagstiftning m.m.

Vad Larsson anfört om budgetbeslutet i relation till olika bestämmelser i HSL (bl.a. vad gäller psykiatri), den s.k. betalningsansvarslagen¹ och förekomsten av ny lagstiftning på patientsäkerhetsområdet innebär inte stöd för att fullmäktiges beslut ska upphävas enligt någon av de grunder som anges i 10 kap KL; i konsekvens saknas skäl för inhibition.

Räckvidden av bestämmelsen i 8 § HSL om att landstinget ska samverka med andra i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården har berörts i laglighetsprövningssammanhang ett antal gånger, bl.a. i samband med fullmäktiges beslut om budgeten. Beträffande Larssons argument i denna del kan noteras att förvaltningsdomstolarna vid återkommande prövningar funnit att den omständigheten att besluten må ha fattats utan samverkan enligt 8 § HSL inte medfört att besluten inte anses ha tillkommit i laga ordning eller att de på något annat sätt strider mot lag eller författning. Länsrättens domar har inte ändrats i högre instans; se t.ex. den ovannämnda länsrättsdomen i mål 27667-05, länsrättens dom den 20 augusti 2008 i mål nr 7981-07 och kammarrättens i Stockholm i mål nr 7232-03 och 7229-03.

Sjukresenärer diskrimineras inte

Principen om likabehandling i 2 kap 2 § KL innebär primärt att alla invånare i en kommun eller landsting som befinner sig i samma situation ska behandlas lika. När det gäller avgifter innebär principen bl.a. att lika prestationer från kommunen normalt ska föranleda lika avgifter från medlemmarna. Beträffande sjukresor och färdtjänstresor kan dock noteras att de rättsliga ramarna för dessa insatser ser olika ut och att det inte handlar om lika prestationer.

Sjukresor regleras i lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor. Sjukresor kan endast användas för resa till och från besök hos vårdgivare. Utgångsläget är att man ska resa med allmän kollektivtrafik till och från vård. För detta ges ingen ersättning. Behovet av sjukresa ska prövas genom en medicinsk bedömning av vårdgivaren vid det aktuella tillfället. Färdtjänsten regleras av lag (1997:736) om färdtjänst och är särskilt anordnade transporter för personer med funktionshinder. Färdtjänstresor kan användas till fritidsresor, arbetsresor mm. När det gäller avgifter så ska dessa vara skäliga och får inte överstiga tillståndsgivarens självkostnader.

¹ Lag (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård

I Stockholms län har landstingsfullmäktige tagit beslut om dessa egenavgifter;

- för resa med Färdtjänst och med allmän kollektivtrafik - högst 420 kr/månad (reducerat pris, för den som är under 20 år eller över 65 år mfl.) eller högst 690 kr/månad (helt pris). Kostnaden för enstaka resor med Färdtjänst är 70 kr/3 mil upp till högkostnadsskyddet.

- för Sjukresa - 1400 kr/12-månadersperiod – d.v.s. 117 kr/månad (fördelat). Kostnaden för enstaka sjukresor med egen bil är 50 kr per resa och för sjukresa med taxi eller specialfordon högst 140 kr upp till högkostnadsskyddet.

Reser man många sjukresor under en kort period så kan kostnaden initialt bli högre än för en färdtjänstresenär som betalar 420 kr/månad (vid reducerat pris). Högkostnadsskyddet träder dock i kraft efter ca 10 sjukresor (med taxi eller specialfordon) och därefter reser man utan kostnad t.o.m 12 månader har gått från det att den första resan gjordes.

Landstingets koncernredovisning

Vad Larsson anför under rubrik "Koncernfinansiering" innebär inte stöd för uppfattningen att landstingsfullmäktiges beslut om budgeten kan angripas enligt någon besvärgrund i 10 kap 8 § KL. Begreppet "koncern" används i den kommunala sfären inte i sin aktiebolagsrättsliga betydelse. Rådet för kommunal redovisning, som är normgivande för kommuner, landsting och kommunalförbund använder t ex definitionerna:

"Den kommunala koncernen – Med den kommunala koncernen menas den kommunala förvaltningsorganisationen och kommunens koncernföretag.

Kommunalt koncernföretag – En juridisk person där kommunen själv eller med stöd av andra koncernföretag har ett varaktigt, bestämmande eller betydande inflytande som ger möjlighet att påverka utformningen av koncernföretagets verksamhet, mål och strategier etc."

Enligt den kommunala redovisningslagen 8 kap 2 § ska en sammanställd redovisning göras, vilket är en motsvarighet till den aktiebolagsrättsliga koncernredovisningen. Specialdestinerade statsanslag (statsbidrag)

inräknas i budgetbeloppen men kommenteras inte särskilt i själva budgetdokumentet.

Angående vad Per-Ola Larsson anför om personalomkostnadspålägg (= PO-pålägg) kan följande sägas: Koncernfinansiering sköter (och betalar) uppbördsdeklarationen för den juridiska personen landstinget (således inte för de av landstinget ägda bolagen). För att ge förvaltningarna stabila planeringsförutsättningar bestämmer man ett po-pålägg (procentsats på lön som inkluderar sociala avgifter, pensioner, arbetsmarknadsförsäkringar mm) som sedan förvaltningarna betalar till Koncernfinansiering månadsvis när lönekostnaderna blivit kända. Om den verkliga procentsatsen ändras under året så uppstår en intern differens inom landstinget som hamnar i Koncernfinansierings resultat. Detta är ett vanligt tillvägagångssätt i stora organisationer, både privata och offentliga.

Som svar på påståendena

* Arbetsgivaravgifter hanteras inom varje juridisk enhet för sig inom SLL-koncernen (som en del av uppbördsdeklarationen). Även om enheten kallas Koncernfinansiering så sköter var och en juridisk enhet sina uppbördsdeklarationer.

* I mindre organisationer/företag behövs oftast ingen hantering med PO-pålägg, där tar man de faktiska kostnaderna efterhand som de uppstår. Många stora organisationer/företag använder sig av PO-pålägg eller liknande begrepp.

Närmare om inhibition och hemställan om avslag

Regeln om inhibition i 28 § förvaltningsprocesslagen ställer inte upp några närmare förutsättningar för att meddela inhibition. Regeringsrätten har i ett avgörande angett bl.a. följande beträffande regelns tillämpning vid prövning av laglighetsbesvär enligt KL. "Syftet med föreskriften är att domstolen skall ha möjlighet att förhindra en verkställighet i fall då det är av stor betydelse för klaganden att ett överklagat beslut inte länder till efterrättelse, innan saken slutligt prövats av domstolen. Detta kan gälla t ex när det skulle vara svårt eller omöjligt att låta en verkställighet av det överklagade beslutet återgå om beslutet upphäves. En bedömning av om inhibition bör meddelas i ett mål om kommunalbesvär måste grundas på ett preliminärt ståndpunktstagande till frågan huruvida det överklagade kommunala beslutet är olagligt eller ej enligt de av klaganden åberopade omständigheterna. Inhibition bör komma ifråga endast om starka skäl talar för att beslutet är olagligt och förbudet är ägnat att förhindra att ett allmänt eller enskilt intresse åsamkas beaktansvärd skada " (RÅ 1986 ref 7).

Sådana skäl att förordna om inhibition som Regeringsrätten beskrivit föreligger inte i detta mål, varför det hemställs att förvaltningsrätten ska avslå Per-Ola Larsson ansökan.

Bilagor

1. Protokollsutdrag från landstingsfullmäktiges beslut den 14 och 15 december 2010 § 211 och 212
2. Landstingsstyrelsens förslag (LS 1011-0911)
3. Förteckning, landstingsfullmäktiges mötesdatum 2010-12-14
4. Förteckning, landstingsfullmäktiges mötesdatum 2010-12-15