

Ankom
Stockholms läns landsting

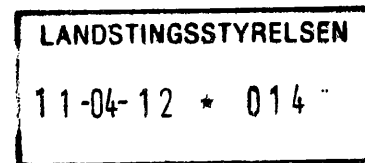
2011-03-30

LS 1102-0232

2011 -03- 3 0

Dnr.....

Landstingsstyrelsen



Yttrande över laglighetsprövning av landstingsfullmäktiges beslut den 18 januari 2011 § 8 om budgetmedel till revisorskollegiet

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

ÄRENDET

Förvaltningsrätten har förelagt Stockholms läns landsting att yttra sig över laglighetsprövning av landstingsfullmäktiges beslut den 18 januari 2011 § 8 om budgetmedel till revisorskollegiet.


FÖRSLAG TILL BESLUT

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

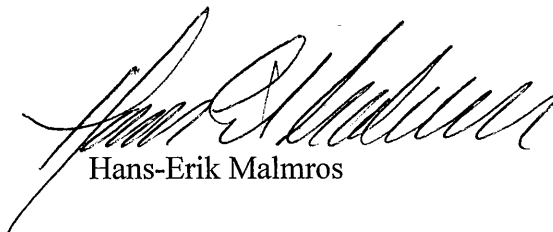
att som yttrande till Förvaltningsrätten i Stockholm överlämna och åberopa av juridiska enheten upprättat förslag till yttrande.

Ansökan om laglighetsprövning av landstingsfullmäktiges beslut den 18 januari 2011 om budgetmedel till revisorskollegiet (§ 8) har inkommit till Förvaltningsrätten i Stockholm. Förvaltningsrätten har förelagt Stockholms läns landsting att yttra sig över överklagandet.

Landstinget bestrider bifall till yrkandet då beslutet har tillkommit i laga ordning och inte i övrigt är olagligt i något av de hänseenden som anges i 10 kap. 8 § kommunallagen (KL).



Torbjörn Rosdahl



Hans-Erik Malmros

Bilagor

- 1 Förslag till yttrande till förvaltningsrätten
- 2 Tf landstingsdirektörens tjänsteutlåtande

2011-03-15

2011-03-30

LS 1102-0232

ÄRENDET OCH DESS BEREDNING

Tf landstingsdirektören har i tjänsteutlåtande den 15 mars 2011 föreslagit landstingsstyrelsen besluta *att* som yttrande till Förvaltningsrätten i Stockholm överlämna och åberopa av juridiska enheten upprättat förslag till yttrande (bilaga).

Landstingsrådsberedningen behandlade ärendet den 30 mars 2011.

Förvaltningsrätten i Stockholm
Allmänna avdelningen
Enhet 11
115 67 Stockholm

Yttrande i mål nr 3264-11

Stockholms läns landsting genom dess landstingsstyrelse, nedan kallat landstinget/SLL, får med anledning av Per Eskilssons överklagande av landstingsfullmäktiges beslut den 18 januari 2011 § 8 Revisionens budgetberednings förslag om budgetmedel till revisorskollegiet (förslag 2, LS 1011-0911, bilaga 1), lämna följande yttrande.

Överklagandet

Per Eskilsson har i sitt överklagande anfört att beslutet om budgetmedel till revisorskollegiet inte tillkommit i laga ordning och yrkat att det ska upphävas. Till stöd för sin talan har han åberopat att ärendet inte beretts i vederbörlig ordning eftersom Revisionens budgetberedning inte hörde revisorskollegiet innan beslut fattades av landstingsfullmäktige.

Inställning

Landstinget bestrider bifall till yrkandet då beslutet har tillkommit i laga ordning och inte i övrigt är olagligt i något av de hänseenden som anges i 10 kap. 8 § kommunallagen (KL).

Bakgrund

Inför landstingsfullmäktiges budgetsammanträde den 14-15 december 2010 förelåg Revisionens budgetberednings förslag om budgetmedel till revisorskollegiet för åren 2011, 2012 och 2013. Revisionens budgetberedning föreslog, i enlighet med vad revisorskollegiet i sin tur föreslagit budgetberedningen, att utöka budgetramen för 2011 till 36,7 miljoner kronor och att den nya ramen därmed skulle ligga till grund för den generella uppräkningsplanerna för 2012 (37,6 miljoner kronor) och 2013.

Under sammanträde yrkades på en lägre budgetram än vad budgetberedningen föreslagit. Budgetramen föreslogs uppgå till 24,7 miljoner kronor för 2011, 25,1 miljoner kronor för 2012 och 25,4 miljoner kronor för 2013. Yrkandet föranledde fullmäktige att genom en så kallad minoritetsåterremiss återremittera ärendet till Revisionens budgetberedning. Återremissyrkandets motivering var att förslaget återremitteras till Revisionens budgetberedning för att analysera konsekvenserna av neddragning av budgetramen för landstingsrevisorernas verksamhet med 32,7 %.

Återremissen hanterades genom att ärendet återfördes till det beredande organet – Revisionens budgetberedning – som därefter återkom till fullmäktige med ett nytt förslag. Vid sammanträdet den 18 januari 2011 beslutade fullmäktige enligt budgetberedningens nya förslag och enligt M-, FP-, KD, och C-ledamöternas tilläggsförslag att revisionens budget för 2011 fastställs till 32,1 miljoner kronor, att planeringsramen för år 2012 fastställs till 28,6 miljoner kronor samt att planeringsramen för 2013 fastställs till 25,0 miljoner kronor.

Bemötande av omständigheter till stöd för överklagandet

Inledning

Enligt 10 kap. 8 § första stycket, punkt 1 kommunallagen (1991:900) ska ett överklagat beslut upphävas om det inte tillkommit i laga ordning. Klaganden hävdar att landstinget brutit mot kommunallagens beredningskrav genom att revisorskollegiet inte beretts tillfälle att yttra sig innan fullmäktige fattade beslut den 18 januari 2011.

Landstinget menar att vad klaganden anför måste beaktas i ljuset av att förvaltningsrätten inte kan pröva beredningens kvalitet och allsidighet. Landstingsfullmäktiges beslut den 17 januari 2011 ska bedömas enligt de allmänna reglerna för beredning av beslut vilket innebär att fullmäktige självständigt avgör om beredningen ger tillräckligt underlag för att fatta beslut. (Kommunallagen, Kommentarer och praxis, 2006, Sveriges kommuner och landsting, 4:e uppl., s. 253)

Nytt förslag/ärende

Klaganden har gjort gällande att budgetberedningens förslag inför fullmäktiges sammanträde den 18 januari 2011 är ett nytt förslag som inte kan anses rymmas inom ramen för det redan utredda och vid sammanträdet den 14-15 december 2010 framlagda ärendet om revisorernas budget. I denna del bör noteras att enligt förarbetena (prop.

2001/02:80 s. 143) avses med återremiss att ärendet skickas tillbaka till beredande organ. Det beredande organet ska därefter bereda ärendet på nytt och lämna ett förslag till beslut i ärendet, vilket också är vad som skett i det aktuella fallet.

Fullmäktiges beslut om revisionens budget den 18 januari 2011 avser samma ärende som behandlades vid fullmäktiges sammanträde den 14-15 december 2010 – budgetmedel till revisionen. Att fullmäktige beslutade om en lägre budget för revisorerna 2011 än vad budgetberedningen ursprungligen föreslagit innebär inte att det, så som klaganden gör gällande, är fråga om ett sådant nytt förslag som kräver ny beredning. Frågan har hela tiden gällt revisionens budget.

Beslutet den 18 januari 2011 innebär för år 2011 en minskning av revisionens budgetmedel med 12,5 % jämfört med budgetberedningens första förslag. För åren 2012 och 2013 beslutade fullmäktige endast om en *planeringsram*. Eftersom något slutligt beslut om minskning av budgeten över tre år inte har fattats är klagandens påstående om att beslutet innebär en minskad budget med en tredjedel på tre år inte korrekt.

I förarbetena till kommunallagen anges att det är fullmäktige som beslutar om revisorernas budget och som svarar för att det finns tillräckliga medel för uppdraget (prop. 2005/06:55 s. 38 f.). Fullmäktige är alltså inte bundna av det beredande organets, Revisionens budgetberednings, förslag utan kan besluta att tilldela både mer eller mindre medel än vad budgetberedningen föreslagit. Detta kan utläsas av RÅ 1977 AB 454. I rättsfallet fann Regeringsrätten att ett yrkande under budgetbehandling om högre kommunalskatt än vad kommunstyrelsen föreslagit endast var att anse som ett tillägg till kommunstyrelsens förslag varför fullmäktiges beslut i enlighet med yrkandet befunnits lagligt.

Det nu anförda innebär att fullmäktiges beslut den 18 januari 2011 om budgetmedel till revisorskollegiet ryms inom ramen för det budgetärende som behandlades vid sammanträdet den 14-15 december 2010.

Beredningen

För det fall förvaltningsrätten trots allt skulle anse att ärendet som fullmäktige behandlade den 18 januari 2011 är ett nytt förslag/ärende har ärendet ändå beretts i enlighet med bestämmelserna i kommunallagen och Reglementet för SLL:s revision. Detta framgår av vad som angivits inledningsvis och utvecklas ytterligare nedan.

Beredningen av revisorernas budget regleras inte särskilt i kommunallagen (1991:900). Regeringen har i ett lagstiftningsärende för några år sedan avvisat tanken på lagreglering av formerna för beredning av revisorernas budget (prop. 2005/06:55 s. 38 f.) I propositionen förordas fullmäktige i kommuner och landsting utse en särskild budgetberedning för revisionen i linje med uttalanden från Sveriges Kommuner och Landsting, SKL. Motiveringen för detta framgår närmare av SKL:s cirkulär 2006:32 (Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting) med förslag till revisionsreglemente.

SLL har valt att följa denna rekommendation. Detta framgår av 11 § i landstingets revisorsreglemente där det anges att "[f]ör fullgörandet av de uppgifter beträffande revisionens budget, som i fråga om landstingets nämnder ankommer på landstingsstyrelsen, skall finnas en särskild beredning, bestående av fem av landstingsfullmäktige valda personer." Revisionens budgetberedning är således en fullmäktigeberedning enligt 3 kap. 7 § KL.

När enbart en fullmäktigeberedning berett ett ärende ska, enligt 5 kap. 27 § KL, en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör alltid ges tillfälle att yttra sig.

I 10 § Reglementet för SLL:s revision anges följande.

10 § För revisorskollegiet gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i reglementet med allmänna föreskrifter för landstingets nämnder samt i tillämpliga delar fastställda landstingsgemensamma policys.
Efter samråd med revisionsdirektören utser revisorskollegiet sekreterare.
Revisorskollegiet förfogar över de anslag som landstingsfullmäktige anvisat till revisionsändamål. Revisorskollegiet har att upprätta förslag till budget för revisionen.

Kommentar

När revisorskollegiet behandlar förvaltningsärenden fungerar kollegiet i princip som en nämnd och då gäller i tillämpliga delar reglementet med allmänna föreskrifter för landstingets nämnder.

Revisorskollegiet behandlar därvid också frågor som gäller budget, årsredovisning, information, planerings- och utbildningsfrågor samt ärenden av policynatur.

Det som anges i reglementets 10 § med tillhörande kommentar innebär inte att revisorskollegiet är en nämnd i kommunallagens mening. Bestämmelsen innebär inte heller att det är ett oavvisligt krav att revisorskollegiet formellt ska avge nytt förslag till fullmäktige vid en

återremiss. Som ovan nämnts är det ju fullmäktige som avgör om beredningen är tillräcklig för att kunna fatta beslut.

Eftersom revisorskollegiet inte är en nämnd fanns det ingen skyldighet att enligt 5 kap. 27 § KL bereda revisorskollegiet tillfälle att yttra sig innan fullmäktige avgjorde ärendet om revisionens budget den 18 januari 2011. Vad klaganden anfört i denna del innebär således inte att beslutet inte tillkommit i laga ordning.

Om förvaltningsrätten trots allt skulle anse att revisorskollegiet är att betrakta som en nämnd har ärendet ändå beretts i rätt ordning eftersom revisorskollegiet lämnade ett förslag till budgetberedningen inför fullmäktiges sammanträde den 14-15 december 2010. Att ärendet sedan återremitterats till budgetberedningen medför inte något krav, vare sig enligt kommunallagen eller Reglementet för SLL:s revision, på att revisorskollegiet återigen ska beredas tillfälle att yttra sig.

Det är fullmäktige som bestämmer hur återremitteringen ska ske. I aktuellt fall har ärendet återremitterats till det beredande organet, Revisionens budgetberedning, och inte till revisorskollegiet. Att ställa en återremiss till en fullmäktigeberedning är enligt förarbetena till kommunallagens bestämmelse om återremiss fullt möjligt (jfr. prop. 2001/02:80 s. 143).

För det fall förvaltningsrätten skulle finna att revisorskollegiet borde ha beretts tillfälle att yttra sig även under återremisstiden, dvs. före fullmäktiges beslut den 18 januari 2011 bör följande beaktas. Innan fullmäktiges sammanträde den 18 januari 2011 tillsändes alla fullmäktiges ledamöter, och därmed även ledamöterna i Revisionens budgetberedning, en skrivelse med synpunkter från revisorskollegiet daterad den 21 december 2010. Detta innebär att Revisionens budgetberedning vid sitt sammanträde den 30 december 2010 hade tillgång till revisionskontorets skrivelse som en del av ärendet om revisionens budget. Syftet med kommunallagens beredningskrav har alltså uppfyllts eftersom revisorskollegiet yttrat sig i frågan om budget även under återremisstiden. Den påstådda bristen i beredningen har därmed, om förvaltningsrätten skulle anse det vara ett fel i kommunalrättslig mening, saknat betydelse för ärendets utgång varför det enligt 10 kap. 9 § KL inte finns skäl för upphävande av beslutet.

God revisionssed

Begreppet god revisionssed är inte definierat i lag. Enligt prop. 1998/99:66 s. 67 förutsätts att god revisionssed i kommunal verksamhet kontinuerligt

växer fram genom ett samspel mellan revisionsteori, revisionspraktik och lagstiftning, samt med den kommunala särarten i förgrunden.

God revisions sed kan inte anses ta sikte på hur beredningen av revisionens budget ska ske utan är i stället att anse som ett uttryck för kvaliteten i revisionsarbetet. Vad klaganden anfört i denna del saknar därför betydelse för frågan om ärendet beretts i korrekt ordning.

Vad som i övrigt anförs i överklagandet medför inte heller att fullmäktiges beslut den 18 januari 2011 kan anses inte ha tillkommit i laga ordning.

Sammanfattning

Beredningen av ärendet om budgetmedel till revisorskollegiet som fullmäktige beslutade om den 18 januari 2011 har handlagts enligt kommunallagens regler samt i enlighet med Reglementet för SLL:s revision. Vad klaganden anfört kan mot bakgrund av det ovan anförda inte medföra att det överklagade beslutet ska upphävas såsom inte tillkommit i laga ordning eller på grund av någon av de övriga i 10 kap. 8 § KL uppräknade grunderna. Landstinget yrkar därför att förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Bilagor

1. Förslag 2 LS 1011-0911, protokollsutdraget från fullmäktige den 18 januari 2011 är redan inskickat av klaganden

Handläggare:
Maja Eliasson

Landstingsstyrelsen

Ankom Stockholms läns landsting
2011-03-16
Dnr. LS 1102-0232

Rotel I

Laglighetsprövning av landstingsfullmäktiges beslut den 18 januari 2011 om budgetmedel till revisorskollegiet, § 8

Ärendebeskrivning

Per Eskilsson har ansökt om laglighetsprövning av landstingsfullmäktiges beslut den 18 januari 2011 om budgetmedel till revisorskollegiet (§ 8).

Förvaltningsrätten i Stockholm har förelagt Stockholms läns landsting att yttra sig över överklagandet.

Beslutsunderlag

Förslag till yttrande till Förvaltningsrätten i Stockholm jämte underbilagor, 2011-03-14, bilaga 1
Per Eskilssons överklagande (bilagorna till överklagandet återfinns i ärendet, LS 1102-0232), bilaga 2

Förslag till beslut


Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att som yttrande till Förvaltningsrätten i Stockholm överlämna och åberopa av juridiska enheten upprättat förslag till yttrande (bilaga 1)

att omedelbart justera paragrafen

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets miljöpolitiska program Miljösteg 5 har hänsyn till miljön beaktats och bedömningen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbeskrivning i detta ärende.


Toivo Heinsoo
Tf landstingsdirektör


Anne Rundquist
Chefsjurist