

Helge Jonsson
Samordningskansliet
Tfn: 063-14 76 36
E-post: helge.jonsson@regionjh.se

2016-08-24

Dnr RS/1369/2016

Förvaltningsrätten i Härnösand

Box 314
871 27 Härnösand

Svar på föreläggande i mål Lennart Ledin ./ . Region Jämtland Härjedalen angående laglighetsprövning av regionfullmäktiges beslut 2016-06-14--15, § 84, deltagande i förberedelsearbetet för regionbildning inom ramen för NRF.

Mål nr 2349-16

Region Jämtland Härjedalen bestrider begäran om laglighetsprövning och yrkar att överklagandet avslås.

Bakgrund

Sveriges regering beslutade den 2 juli 2015 att tillsätta en kommitté för att föreslå en ny läns- och landstingsindelning som innebär att Sverige ska delas in i väsentligt färre län och landsting. Kommittén antog namnet Indelningskommittén. Indelningskommittén har genomfört sitt arbete i öppen dialog med flera berörda parter, bland andra landstingen.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) bjöd, efter dialog med kommittén, in samtliga landsting att utse representanter till en samrådsgrupp med uppgift att ta ett särskilt ansvar för att samordna diskussionerna i länet och att företräda länet vid nationella överläggningar och direkta kontakter med kommittén i kommitténs arbete.

Med anledning av SKLs inbjudan beslutade regionstyrelsen den 30 september 2015, § 196, att utse Ann-Marie Johansson (S) och Christer Siwertsson (M) för Region Jämtland Härjedalen och Ann-Sofie Andersson (S) för Östersunds kommun som kontaktpersoner för arbetet med ny

regional indelning. Efter byte av majoritet i regionfullmäktige under hösten 2015 utsågs Eva Hellstrand (C) istället för Christer Siwertsson.

Indelningskommittén har haft 4 möten med samrådsgruppen. Kommittén har också haft ett flertal möten med representanter för Region Jämtland Härjedalen och länets kommuner och Region Jämtland Härjedalen har lämnat svar på frågor från kommittén. Kommittén presenterade i januari 2016 ett utkast till utgångspunkter för en indelning och i mars 2016 ett diskussionsunderlag i form av en kartbild. Kommittén lämnade den 30 juni 2016 ett delbetänkande, Regional indelning, SOU 2016:48. I betänkandet föreslår kommittén bland annat att ett nytt län bildas av de fyra nordligaste länen, benämnt Norrlands län, och att ett nytt landsting bildas av de fyra nordligaste landsting, varav Region Jämtland Härjedalen är ett, benämnt Norrlands läns landsting.

Region Jämtland Härjedalen och tidigare Jämtlands läns landsting har sedan lång tid deltagit i diskussioner och förberedelser i samband med ändrad indelning av landstinget. Landstinget har också vid flertal tillfällen lämnat yttrande över remisser av förslag till ändrad indelning eller ändrade uppgifter för landstinget.

Grunder för bestridande

Det överklagade regionfullmäktigebeslutet innebär att Region Jämtland Härjedalen ska delta i ett projekt för förberedelsearbetet gällande regionbildning 2019, att arvode ska utgå till vissa ledamöter i styrgruppen och arbetsgrupperna, att kostnaderna för övergripande projektorganisation och politiska ledamöter finansieras inom anslaget för politisk organisation och att val av ledamöter delegeras till regionstyrelsen.

Klaganden har anfört att regionfullmäktiges beslut dels bygger på olagligt beslutsunderlag, dels strider mot den kommunala kompetensen och dels att utgiften saknar finansiering. Klagandens grunder bemöts nedan i den ordningen.

Olagligt beslutsunderlag

Punkten 1 i det överklagade beslutet innebär att Region Jämtland Härjedalen deltar tillsammans med Norrbottens läns landsting, Västerbottens läns Landsting och Landstinget Västernorrland i ett gemensamt projekt för förberedelsearbetet inför regionbildning 2019. Projektet ska styras och bedrivas enligt ett förslag som presenterades vid förbundsstyrelsens för Norrlandstingens Regionförbund möte den 19 april 2016.

Ärenden i regionfullmäktige får väckas, bland andra, av ledamöter och tjänstgörande ersättare i fullmäktige, regionstyrelsen och nämnderna. Ärenden i regionstyrelsen får väckas ledamöterna och tjänstgörande ersättare. Regiondirektören får också väcka ärenden i regionstyrelsen. Kommunalförbund har självfallet rätt att väcka ärenden hos medlemmarna, men har ingen rätt att få ärenden prövade i sak i fullmäktige, styrelsen eller nämnd i medlemskommun. Det är upp till respektive medlem att besluta om vad som ska ske med ärendet.

Den nu aktuella frågan om ändrad indelning av landstingen har diskuterats inom och mellan partierna som är representerade i fullmäktige i Region Jämtland Härjedalen och informella diskussioner har förts mellan företrädare för landstingen i de fyra nordligaste länen. En del av dessa diskussioner har av praktiska skäl förts i samband med träffar i Norrlandstingens Regionförbund, där samtliga landsting är representerade. Dessa diskussioner har, med hänsyn till den tidplan som regeringen lämnat i direktiven till indelningskommittén och uttalanden från kommittén, lett till att representanterna har velat påskynda arbetet med förberedelserna inför en eventuell ändrad indelning av landstingen. Representanterna har, på goda grunder, dragit slutsatsen att det mesta talar för att det blir en ändrad indelning och att den kan träda i kraft den 1 januari 2019. Diskussionerna har lett fram till att ett underlag för förberedelsearbetet har av praktiska skäl tagits fram med hjälp av förvaltningen i Norrlandstingens Regionförbund. Underlaget presenterades vid ett möte i Norrlandstingens Regionförbund i april 2016. För att påskynda arbetet beslutade Förbundet vid sammanträdet att

rekommendera landstingen och Region Jämtland Härjedalen att besluta genomföra arbetet i enlighet med det framarbetade underlaget.

Norrbottens läns landsting, Västerbottens läns Landsting, Landstinget Västernorrland och Region Jämtland Härjedalen har vart och ett tagit beslut om att inleda samarbetet om förberedelser inför en ny indelning av landstingen. Ärenden har väckts internt i vart i och ett av landstingen utifrån det gemensamt frambeskrivna underlaget. Det har inte varit en förutsättning för ärendena att Norrlandstingens Regionförbund beslutat att lämna rekommendation till landstingen och Region Jämtland Härjedalen att besluta i frågan. Eventuella rättsliga brister i Norrlandstingens Regionförbunds beslutsfattande medför inte att det framtagna underlaget inte kan användas som beslutsunderlag i landstingens eller Region Jämtland Härjedalens ärenden. Beslutsunderlaget kan därför inte sägas vara olagligt. Rättslig grund saknas för att upphäva beslutet på grund av eventuella brister i Norrlandstingens Regionförbunds beslutsfattande.

Uppgiften strider mot den kommunala kompetensen

Enligt 1 kap 2 § kommunallagen omfattar varje landsting ett län om inte annat särskilt föreskrivits. Enligt 1 kap 3 § samma lag anges att föreskrifter om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting. Enligt lagen i dess nu gällande lydelse har landsting, liksom medlem i landsting tillerkänts rätt att ta initiativ till förändringar i landstingens indelning, 2 kap 8 §. Även enligt dess nya lydelse som träder i kraft 1 augusti 2016 (riksdagsbeslut den 15 juni 2016) har denna rätt tillerkänts landsting och dess medlemmar, 2 kap 4 §. Indelningsändring är en angelägenhet som alltid har anknytning till landstingets område eller medlemmar. Kompetensen är inte beroende av någon aktivitet från statens sida. Detta gäller även om det är regeringen som fattar beslut i frågan.

Enligt 1 kap 17 § lagen om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting ska om indelningsändringen innebär att ett nytt landsting uppstår regeringen besluta att det nya landstinget ska företrädas av indelningsdelegerade från det att dessa utser fram till dess att det nya

fullmäktige börjar sin tjänstgöring. De indelningsdelegerade och ersättare för dessa ska enligt 3 kap 2 § samma lag utses från varje landsting vars område helt eller delvis ska ingå i landstinget enligt den nya indelningen (ändringsberörda landsting). Enligt 3 kap 11 § den lagen får indelningsdelegerade anlita nämnder och beredningar i ändringsberörda landsting om det behövs för beredning av ärenden och verkställighet av beslut. Även i detta hänseende omfattar en ändring av indelningen den kommunala kompetensen i de ändringsberörda landstingen.

Det överklagade beslutat innebär att ett projekt tillsätts för förberedande arbete med utredningar och beslutsunderlag för det nya landstinget. Projektet ska redovisa sitt arbete till landstingen Region Jämtland Härjedalen. Projektresultatet ska överlämnas till de indelningsdelegerade som underlag för de beslut som de med nödvändighet måste fatta under tiden från de att de har valts till dess det nya fullmäktige börjar sin tjänstgöring. Med nuvarande tidplan beräknas valet kunna ske i januari 2018. Det nya fullmäktige börjar sin tjänstgöring den 15 oktober 2018. Med tanke på antalet beslut som måste tas av de indelningsdelegerade och omfattningen det arbete med ärendeberedning som måste föregå detta blir det hart när omöjligt att hinna med allt på den tid som de indelningsdelegerade har till sitt förfogande. Med hänsyn till detta måste även den typ av förberedande arbete som projektet ska utföra omfattas av den kommunala kompetensen hos ändringsberörda landsting.

I detta fall hade regeringen vid tidpunkten för fullmäktigebeslutet väckt frågan om indelningsändring inom ramen för sin befogenhet. Det fanns ett regeringsärende i form av beslut om tillsättande av en kommitté och kommittédirektiv. Staten har således påbörjat arbetet med en indelningsändring. Detta är inte nödvändigt för bedömningen om frågan rums inom den kommunala kompetensen, men det stärker bedömningen. Att utredningen inte lämnat något betänkande eller regeringen inte fattat något slutligt beslut i frågan påverkar inte bedömningen. Eftersom frågan om indelningsändring omfattas av den kommunala kompetensen saknas det grund för att upphäva beslutet med hänvisning till bristande kommunal kompetens.

Utgiften saknar finansiering

Punkten 3 i det överklagade beslutet innebär att finansieringen av den nya utgiften ska ske inom ramen för den finansiering som beslutats i regionplanen för 2016 för område förtroendevalda politiker. Anslaget till detta område uppgår för år 2016 till 24,8 miljoner kronor.

Såsom klaganden anför innehåller budgeten år 2016 redogörelse för finansieringen av verksamheten i enlighet med bestämmelserna i 8 kap 5 § kommunallagen (tabell 18 i finansplan 2016-2018). Redogörelsen är dock på en sådan nivå att det inte går att utläsa hur den fördelar sig på de olika anslagsposterna till nämnderna eller område förtroendevalda politiker. Beslut om finansiering av anslaget till förtroendevalda politiker finns således.

Kravet som finns i bestämmelsen i 8 kap 12 § kommunallagen på att ange finansiering för utgifter som beslutas under budgetåret ska läsas mot bestämmelsen i 5 § samma kapitel. Det är således samma typ av redogörelse för finansieringen som ska göras i ett beslut om ny utgift som för de utgifter som anses omfattas av budgetbeslutet.

Det finns inget krav på att en ny utgift under budgetåret ska motsvaras av en ny finansiering, utan en ny utgift kan mycket väl rymmas inom ramen för redan beslutad budget och finansiering. Det finns heller inget krav om att varje beslut om ny utgift måste medföra beslut om tilläggsanslag. Budgeten omfattar inte bara vid tidpunkten för budgetbeslutet beslutade utgifter i verksamheten. Utgiftsbeslut tas löpande under verksamhetsåret på olika nivåer i verksamheten och så måste det helt naturligt vara om verksamheten ska fungera. Skulle man tolka bestämmelsen i 8 kap 12 § på det sätt som klaganden anför skulle det innebära att samtliga utgiftsbeslut under löpande verksamhetsår skulle följas av ett beslut om tilläggsanslag och innehålla redogörelse för ny finansiering.

Den faktiska innebörden av fullmäktigebeslutet är att de utgifter som deltagande i projektet medför ska rymmas inom den budgetram som fullmäktige anslagit till område förtroendevalda politiker och att utgiften därmed också omfattas av den budget som har beslutats och den

redogörelse för finansieringen som finns i budgetbeslutet. Punkten 3 i det överklagade beslutet strider därför inte mot bestämmelsen i 8 kap 12 § kommunallagen.

Klaganden har inte anfört några omständigheter som kan ligga till grund för upphävande av fullmäktigebeslutet varför överklagandet ska avslås.

REGIONSTYRELSEN

Ann-Marie Johansson
Regionstyrelsens ordförande

Björn Eriksson
Regiondirektör

Bilaga: Finansplan 2016-2018