

Investeringsutredningen – Ansvars och befogenhetsfördelningen mellan tjänstemän och politiker

Bakgrund

Kommunstyrelsen i Vaggeryds kommun beslutade den 6 november 2019 om ett investeringsstopp med anledning av rapporterade avvikelser i förhållande till den av fullmäktige antagna investeringsbudgeten. Stoppet gäller samtliga investeringar som är skattefinansierade och självfinansierade. Vidare beslöt kommunstyrelsen att uppdra åt presidiet att tillsammans med kommundirektören bl.a. utreda orsakerna till och ansvaret för dessa avvikelser.

Uppdraget

Mot denna bakgrund har jag på förfrågan av kommundirektören Annika Hedvall åtagit mig att lämna synpunkter på hur den kommunalrättsliga ansvars- och befogenhetsfördelningen ser ut vad gäller de rapporterade avvikelserna i förhållande till investeringsbudgeten. Jag har under hand erhållit en hel del dokumentation. Mina synpunkter på hur investeringsverksamheten har hanterats i Vaggeryds kommun baseras på vad som redovisas i investeringsutredningen, som är avgränsad till att omfatta tio identifierade investeringsprojekt, samt vad som framkommit i de intervjuer jag genomfört med kommundirektören samt med var och en av kommunstyrelsens presidieledamöter. Övriga investeringsprojekt omfattas inte av utredningen.

Politikernas ansvar och befogenheter - allmänt

Uppdraget som kommunpolitiker är inte som vilket uppdrag som helst – det är ett förtroendeuppdrag. I demokratisk ordning har politikerna fått förtroendet att ta ansvar för den kommunala verksamheten. Den demokratiska styrningen utgår från att väljarna kan lita på att politikerna verkligen styr den kommunala verksamheten på sätt som stämmer med det ansvar och de befogenheter som följer med förtroendeuppdraget. Många politiker saknar dock basala kunskaper om det egna ansvaret och de egna befogenheterna – en brist som riskerar skada den kommunala verksamheten och i förlängningen den kommunala demokratin. Bristen på kunskap riskerar att leda till att politikerna anpassar sig till mindre befogenheter än vad som krävs för att de ska kunna ta det ansvar som ankommer på dem. Detta kan i sin tur leda till att ett fåtal politiker kan ianspråkta befogenheter som går utöver det ansvar som faktiskt följer med deras uppdrag.

Tjänstemännens ansvar och befogenheter - allmänt

Uppdraget som tjänsteman vilar på ett anställningsavtal som träffats på en arbetsmarknad mellan arbetsgivare (köpare) och arbetstagare (säljare). En kommunal anställning är alltså inte ett förtroendeuppdrag.

Men även den kommunala anställningen bygger på uppdragsgivarens förtroende.

Uppdragsgivaren i kommunen är en kommunal myndighet, dvs en kommunal nämnd eller styrelse som valts av kommunens högsta beslutande organ, fullmäktige. Nämnderna inklusive kommunstyrelsen är kommunens verkställande organ som ansvarar för att verksamheten är laglig (rättssäker), lämplig (stämmer med de politiska målen) och finansierad (budget i balans).

Tjänstemännens ansvar är att biträda nämnderna med genomförandet av den av fullmäktige beslutade verksamheten. Tjänstemännens huvudsakliga uppgift är att genom ren verkställighet se till att verksamheten är laglig (rättssäker), lämplig (stämmer med de politiska målen) och finansierad (budget i balans). I samma syfte ankommer det på tjänstemän att i viss utsträckning även fatta beslut med stöd av delegation från nämnden.

Ansvar och befogenheter förutsätts hänga ihop även på tjänstemannanivå, i den meningen att om tjänstemannen erhållit en anställning med ansvar för en viss verksamhet, förutsetts tjänstemannen ha makt som står i rimlig proportion till ansvaret.

Det är naturligtvis minst lika allvarligt att även många ledande tjänstemän saknar tillräckliga kunskaper om vem som har vilket ansvar och vilka befogenheter. Även tjänstemän har således ofta svårt att klara ut vad som talar för respektive emot att en viss fråga ska avgöras av tjänstemän respektive förtroendevalda och i så fall på vilken beslutsnivå. Närmare bestämt har man ofta stora svårigheter att sakligt och begripligt förklara vad som talar för eller emot att en viss fråga bör avgöras av fullmäktige, kommunstyrelsen, nämnd eller av tjänstemän på delegation eller genom så kallad ren verkställighet.

Tjänstemännens brist på tillräckliga kunskaper om fördelningen av ansvar- och befogenheter riskerar också skada demokratin. Tjänstemännens okunskap, särskilt på ledningsnivå, kan innebära att tjänstemännen riskerar eller frestas att hantera ärenden som rena verkställighetsfrågor, trots att de ska avgöras av förtroendevalda i nämnd, styrelse eller till och med av fullmäktige. En sådan olämplig eller olaglig tjänstemannastyrning underlättas av om även de förtroendevalda är okunniga om hur ansvars- och befogenhetsfördelningen är reglerad i teori och praktik.

Olämplig eller olaglig ansvars- och befogenhetsfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän kan i sin tur leda till att inte bara rekryteringen av förtroendevalda försvåras utan även rekryteringen av tjänstemän. Exempel härpå är i de fall ledande förtroendevalda (ordförandena, kommunalråden) eller ledande tjänstemän (kommundirektören, förvaltningschefer) tar över befogenheterna utan att samtidigt överta ansvaret.

En olämplig eller olaglig tjänstemannastyrning eller förtroendemannastyrning behöver naturligtvis inte i sig bero på okunskap, utan på medvetna informella överenskommelser mellan kunniga ledande tjänstemän och förtroendevalda – ”så här gör vi i vår kommun”. Ett exempel när så kan vara fallet är när en ”stark” kommundirektör/förvaltningschef eller ett ”starkt” kommunalråd/presidium av olika skäl kommit överens om hur de vill styra kommunen, även om överenskommelsen är otillbörlig eller till och med olaglig. Uppkomsten av den typen av skadliga överenskommelser underlättas dock av övriga ”svaga” tjänstemän och ”svaga” förtroendevalda, där svagheten handlar just om bristande kunskaper hos såväl förtroendevalda som tjänstemän.

Fullmäktiges ansvar - allmänt

I inledningen till kommunallagen finns de viktigaste grundläggande kommunalrättsliga reglerna för all kommunal verksamhet. Redan i första kapitlets andra paragraf anges att *all* kommunal verksamhet vilar på demokratins grund:

Kommuner och regioner sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller annan författning (KL 1:2)

För fullmäktige, det enda av folket direktvalda kommunala organet, innebär detta att det åligger fullmäktige att utifrån valresultatet i de allmänna valen besluta om den politiska

inriktningen för i princip all kommunal verksamhet, inklusive den kommunala investeringsverksamheten.

Nämnderna är till skillnad från fullmäktige inte beslutande församlingar enligt kommunallagen utan de är de verkställande organen i förhållande till fullmäktige, vilket även gäller investeringsverksamheten. Nämnderna ska var och en inom sina områden se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de politiska mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt i enlighet med de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten (KL 6:6 st. 1). Sammanfattningsvis kan man uttrycka det så att det åligger nämnderna enligt kommunallagen att se till att den kommunala verksamheten, med de begränsningar som följer av annan lagstiftning, stämmer med den politiska inriktningen som de folkvalda fullmäktigeförsamlingen har beslutat om.

Av kommunallagen framgår att det i varje kommun ska finnas en beslutande församling, dvs ett fullmäktige (KL 3:1). Innebörden av att fullmäktige är kommunens beslutande församling preciseras på följande sätt i kommunallagen:

Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller regioner

1. **mål och riktlinjer för verksamheten,**
2. **budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,**
3. *nämndernas organisation och verksamhetsformer,*
4. *val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,*
5. *val av revisorer,*
6. *grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,*
7. *årsredovisning och ansvarsfrihet,*
8. *folkomröstning i kommunen eller regionen, och*
9. *extra val till fullmäktige (KL 5:1)*

Ärendegrupperna 1-9 är exempel på ärenden som enligt kommunallagen är av *principiell beskaffenhet eller annars av större vikt*. Fullmäktige får således inte delegera sin beslutanderätt till nämnderna i dessa och andra ärenden som bedöms vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Gränsen för fullmäktiges möjlighet att delegera regleras på följande sätt i kommunallagen:

Fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss 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 (KL 5:2)

De två första ärendegrupperna enligt ovan (KL 5:1), är avgörande för fullmäktigeledamöternas ansvar och befogenheter att fatta beslut om den politiska inriktningen av nämndernas verksamhet och ekonomi. Begränsningen i fullmäktiges delegationsrätt enligt ovan (KL 5:2), syftar till att garantera att fullmäktiges *finansmakt* inte rubbas och att säkerställa att fullmäktige bär ansvaret för *övergripande mål och riktlinjer* för verksamheten. Orsaken till detta är att det *politiska momentet* är helt avgörande i dessa ärenden (HFD 3425-18). Fullmäktige är alltså ansvarig för den politiska inriktningen, både vad gäller verksamhet och ekonomi inkl. investeringsverksamheten.

I begreppet andra viktiga ekonomiska frågor ligger ett allmänt krav på att fullmäktige ska besluta i sådana ärenden som, liksom budgeten och skatten, har avgörande betydelse för den kommunala ekonomin. Flertalet av de viktigaste fullmäktigebesluten som avser den övergripande politiska inriktningen av både verksamhet och ekonomi, avgörs dock inom ramen för fullmäktiges beslut om budget.

Fullmäktiges beslut om budget innebär att det ankommer på fullmäktige att besluta om verksamhetsmål och finansiella mål som representerar god ekonomisk hushållning:

I budgeten ska skattesatsen och anslagen anges. Av budgeten ska det vidare framgå hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. De finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning ska anges.

Budgeten ska även innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Budgeten ska också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret ska då alltid vara periodens första år. Planen ska innehålla sådana finansiella mål som anges i första stycket (KL 11:6)

Fullmäktiges ansvar och befogenheter avseende budgeten – Vaggeryd kommun

De redovisade avvikelserna i investeringsutredningen i förhållande till den av fullmäktige beslutade investeringsbudgeten avser både verksamhet och ekonomi. För en kommun av Vaggeryds storlek är avvikelserna att betrakta som omfattande och därmed av sådan betydelse för kommunens verksamhet och ekonomi att de sammantaget typiskt sett bör bedömas vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Vissa avvikelser i enskilda investeringsobjekt torde dock vara delegerbara: *Fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden (KL 5:2)*

Kommunstyrelsens beslut om investeringsstopp innebär visserligen att avvikelserna kan minimeras vad gäller fullmäktiges budgeterade finansiella mål för god ekonomisk hushållning KL 11:6 ovan. (ekonomiskt resultat, soliditet, självfinansieringsgrad, budgetdisciplin). Men investeringsstoppet kan inte förändra det faktum att fullmäktige fattat beslut om igångsättning av investeringar utan kännedom om hur den samlade investeringsverksamheten har utvecklats vad gäller ekonomi, tidplaner och tillkommande icke budgeterade investeringsåtgärder. Fullmäktige har således inte informerats på sätt som innebär att fullmäktige haft möjlighet att fatta beslut om nödvändiga omprioriteringar av investeringsbudgeten utifrån hur de samlade budgetavvikelse utvecklats eller utifrån omfattande avvikelser i enskilda projekt.

Detta har lett till att fullmäktige de facto inte haft möjlighet att besluta om den politiska inriktningen av investeringsverksamheten och i förlängningen även av den politiska inriktningen av driftbudgeten (kapitaltjänstkostnaderna).

Kommunstyrelsens ansvar och befogenheter - allmänt

Av kommunallagen framgår att kommunstyrelsen är kommunens ledande organ:

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter (KL 6:1 st. 1).

Styrelsen är således inte överordnad nämnderna men har enligt kommunallagen erhållit särskilda befogenheter till förmån för styrelsens ledningsansvar.

I den nya kommunallagen har fullmäktige givits möjlighet att förstärka kommunstyrelsens befogenheter:

När styrelsen har fått övriga nämnders redovisningar, ska den (KS) upprätta en årsredovisning (KL 11:19).

Den nya regeln innebär inte att styrelsen kan ges generell beslutanderätt över nämnder, dvs styrelsen får inte bli överordnad nämnderna. För tillämpningen av regeln krävs att fullmäktige preciserar de förhållanden som ska omfattas av styrelsens beslutanderätt så att det tydligt framgår vad styrelsen respektive nämnderna ansvarar för:

Fullmäktige får besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet (KL 6:8).

Nämndernas ansvar inför fullmäktige gäller således men kan inskränkas i den utsträckning styrelsen utnyttjar sina befogenheter. Följande befogenheter som ankommer på kommunstyrelsen enligt kommunallagen är av avgörande betydelse för kommunstyrelsens ansvarstagande som kommunens ledande organ vad gäller planering, uppföljning och utvärdering av kommunens ekonomi och verksamhet.

Omvärldsbevakning (KL 6:11)

Uppsiktsplikten (KL 6:1)

Initiativrätten (KL 6:11)

Beredningstvånget (KL 5:28)

Skyldighet att lägga förslag (KL 5:28)

Rätten att begära yttranden och upplysningar (KL 6:12)

Förslag till budget ska upprättas av styrelsen (KL 11:8)

Upprätta en årsredovisning (KL 11:9)

Kommunstyrelsens ansvar och befogenheter – Vaggeryds kommun

Budgeten

I enlighet med kommunallagens beredningstvång har budgeten i Vaggeryds kommun beretts av kommunstyrelsen och av berörda nämnder. Under budgetprocessen förutsätts kommunstyrelsen nyttja de befogenheter som ankommer på det ledande organet (se ovan). Kommunstyrelsen är dock som framhållits ovan inte överordnad nämnderna på sätt som anges på bilden av kommunens förtroendemannaorganisation på kommunens hemsida och även i kommunens budget. Kommunstyrelsen har överskridit sina befogenheter om styrelsen utan fullmäktiges godkännande beslutar om t.ex. investeringsstopp för investeringar som andra nämnder ska besluta om enligt reglemente eller den av fullmäktige fastställda budgeten. Av det underlag jag tagit del av framgår inte i vilken utsträckning kommunstyrelsen under beredningen av budgeten ifrågasatt förvaltningens förslag till investeringsbudget. Det framgår inte om kommunstyrelsen under beredningen av investeringsbudgeten beslutat uppdrag åt förvaltning eller nämnd om att bedöma och redovisa säkerheten i de budgeterade beloppen, tidplanerna eller de planerade investeringsåtgärderna. Det framgår inte heller om ordföranden eller enskilda ledamöter i samma syfte nyttjat sin initiativrätt, dvs rätten att väcka nya ärenden

med yrkande om ytterligare bedömning och precisering av investeringsbudgetens tillförlitlighet. Vad gäller kommunstyrelsens ordförande framgår det inte i vilken utsträckning förvaltningen informerat ordföranden om investeringsbudgetens tillförlitlighet.

I den utsträckning förvaltningen varken informerat kommunstyrelsen eller dess ordföranden om eventuella brister vad gäller investeringsbudgetens tillförlitlighet har dock kommunstyrelsen i praktiken inte haft anledning eller ens möjlighet att fatta beslut om riskbedömningen i de olika investeringsprojekten och därmed om eventuella omprioriteringar av budgeterade belopp, tidplaner etc.

Uppföljningen

Investeringsutredningen visar att kommunstyrelsen inte levt upp till lagens krav om att vara kommunens ledande organ, dvs att *leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter (KL 6:1)*. De befogenheter som ankommer på kommunstyrelsen som ledande organ enligt kommunallagen (främst uppsiktsplikten och initiativrätten) vad gäller planering, uppföljning och utvärdering av kommunens ekonomi och verksamhet har inte nyttjats på ett ändamålsenligt sätt.

Av det underlag jag tagit del av framgår att investeringsverksamhetens utfall inte rapporterats på ett ändamålsenligt sätt och därmed i praktiken förhindrat kommunstyrelsen att ta ställning till merparten av budgetavvikelseerna. Av investeringsutredningen framgår att bristerna i rapporteringen har inneburit att kommunstyrelsen torde varit okunnig om att investeringsbudgeten frångåtts i stor omfattning genom beslut på tjänstemannanivå. Dessa beslut har betraktats och hanterats som ren verkställighet. Fullmäktiges budget har därmed i praktiken ändrats och omförhandlats på tjänstemannanivå, inte bara vad gäller ekonomiska ramarna utan även avseende tillkommande investeringsåtgärder, tidplaner etc.

I den utsträckning förvaltningen varken informerat kommunstyrelsen eller dess ordföranden om den bristande budgetdisciplinen har dock kommunstyrelsen i praktiken inte haft anledning att fatta beslut om eventuella omprioritering av budgeterade belopp, tidplaner etc.

Tjänstemännens ansvar och befogenheter – Vaggeryds kommun

Som framgått ovan är det tjänstemannens ansvar se till att verksamheten är laglig (rättssäker), lämplig (stämmer med de politiska målen) och finansierad (budget i balans). Merparten av kommunernas beslutade investeringsverksamhet kan som i Vaggeryds kommun normalt hanteras som ren verkställighet, dvs de beslutade investeringar kan till stor del i praktiken genomföras inom ramen för fullmäktiges beslut om budget, utan vare sig nämnd- eller delegationsbeslut.

Utifrån vad som framförs i investeringsutredningen är det uppenbart att fullmäktiges och kommunstyrelsens bristande styrningen av investeringsverksamheten i hög grad hänger samman med tjänstemännens oförmåga att dokumentera, utreda och analysera samt åtgärda/rapportera till kommunstyrelsen budgetavvikelseerna inklusive förslag till beslut till åtgärder. För denna bedömning hänvisar jag till den investeringsutredningen som jag erhöll 28 april bland andra underlag (bilaga 1).

Min kommentar till utredningen var följande:

”Ett rättssäkert ansvarsutkrävande förutsätter fakta och analys. Den i detta avseende huvudsakligen kvantitativa redovisningen i föreliggande investeringsutredning inkl. PP-bilder bör kompletteras med kvalitativa resonemang om vilka avvikelser som bedöms vara allra mest allvarliga inom respektive investeringsprojekt och vad som talar för att vissa av

ovan angivna orsaker bedöms mer relevanta än andra som förklaringar till var och en av dessa allvarliga avvikelser. Orsakssambanden (kausaliteten) är nödvändiga för att kunna bedöma ansvarsfördelningen. Vidare bör utredningen också resonera om när och hur dessa avvikelser identifierats och rapporterats samt vilka beslut och vilka åtgärder (verkställighet) denna rapporteringen lett till/inte lett till. Det är möjligt att utredningen tillsammans med PP-bilderna och er lokalkännedom är tillräcklig för er bedömning av ansvarstagandet för avvikelserna, men för min bedömning krävs en tydligare struktur som bättre klarlägger orsakssambanden.”

Utredningen har med anledning härav kompletterats med följande redovisning av orsakssamband och av budgetföljsamhet, ansvar och rapportering (se vidare bilaga 2).

”Tabell: Kvalitativ bedömning av orsaker till avvikelser graderade i en skala 0 – 3 för projekten

Grad	Tempo	Organisationsförändring	Oklar rollförd.	Rapportering	Ekonomisk avvikelse	Beslutsunderlag	Helhet i proj.	Förhandling
AME-ombyggnad	3	1	0	3	3	2	2	2
Åvikens förskola	3	2	3	1	3	3	3	3
Hjortsjöskolan 7-9	3	1	1	1	1	1	1	1
Fågelförsskolan 7-9	3	1	1	1	0	0	0	1
Bullerbyns förskola/tillagningskök	3	1	2	1	1	1	0	2
Ombyggnad Hasseln	3	1	0	2	3	2	3	2
Hjortsjöskolan kök	3	2	1	2	3	2	2	1
Hjortsjöskolan/övningsbyggnad	3	2	1	1	1	1	1	1
Slättens förskola	3	1	2	3	2	3	3	3
Storgatan/Götaforsvägen	0	0	0	0	0	0	0	0
Valdhultsvägen	0	0	0	0	0	0	0	0

Kommentar: Orsaken till avvikelserna i projekten bedöms utifrån en skala 0-3 där 3 innebär en ”stark” påverkan på att avvikelsen uppstått och noll innebär ”ingen eller försumbar” 1 innebär en ”liten” påverkan och en 2 a innebär ”medel”.

Tabell: Analys budgetföljsamhet, ansvar och rapportering.

Projekt	Budget	Budget	Nämnd	Rapport	Den faktor som bedöms haft störst inverkan	Faktorn fångad i riktlinje?	Ekonomisk avvikelse
AME-ombyggnad	År 2019	2 mnkr	KS	T2, 2019	Rapportering	Ja	Stor
Åvikens förskola	År 2018	24,8 mnkr	KS	ÅR, 2018	Oklar rollfördelning/Beslutsunderlag	Ja	Stor
Hjortsjöskolan 7-9	År 2017 →	16,1 mnkr	KS	ÅR, 2018	Ingen jätte allvarlig	Ja	Liten
Fågelförsskolan 7-9	År 2017 →	10,3 mnkr	KS	ÅR, 2018	Ingen jätte allvarlig	Ja	Medel
Bullerbyns förskola inkl. tillagningskök	År 2017 →	29,0 mnkr	KS	T2, 2018	Förhandling/oklar rollförd.	Ja	Medel
Ombyggnad Hasseln	År 2018	1,8 mnkr	KS	ÅR, 2018	Rapportering/eko.avvikelse	Ja	Stor

Hjortsjöskolan kök	KF Mars 2019 (enskilt ärende) 3 mkr. I nov-19 ytterligare 2 mkr	3 mnkr (senare + 2 mnkr) = 5 mnkr	TN ansvar i mars. Efter inv.stopp ht-19 till KS.	Nov-19 tilläggs-budget 2 mnkr samt ÅR, 2019	Org.förändring/ ekonomisk avvikelse	Ja	Stor
Hjortsjöskolan övningsbyggnad	KF Mars 2019 (enskilt ärende)	9 mnkr	TN ansvar i mars. Efter inv.stopp ht-19 till KS.	ÅR, 2019	Org.förändring	Ja	Liten
Slättens förskola	År 2019	18,5 mnkr	Se växling i ovan TN/KS	T 1, 2019	Rapportering/oklar rollförd./förhandl.	Ja	Pågår

Därutöver har utredningen kompletterats med en beskrivning av respektive investeringsprojekt vad gäller orsakerna till avvikelserna och de ekonomiska konsekvenserna.

Konkreta brister i förvaltningens verkställighet som försvårat politikernas ansvarstagande – några tydliga exempel

Orsakssambanden - Tempot

I tabellen ovan redovisar investeringsutredningen de orsaker som utredningen bedömt vara av störst betydelse för budgetavvikelserna inom respektive investeringsprojekt.

Tempot bedöms vara den främsta orsaken i alla projekt: ”bristande förutsättningarna att möta ett accelererande tempo i investeringar har inte balanserats, och omfattningen av investeringarna har inneburit en ökad tidspress”. Trots detta har förvaltningen inte initierat något ärende om utökad bemanning av investeringsverksamheten, varken vad gäller volym eller kompetens och inte heller vad gäller förslag om politisk omprioritering av investeringsbudgeten med förändring av tidplan, kvalitet etc. som bättre stämmer med vad förvaltningen förmår leverera. Kommunstyrelsen har i dessa avseende inte haft möjlighet att ta sitt ansvar som kommunens ledande organ.

Orsakssambanden - Rapporteringen till kommunstyrelsen och fullmäktige

Utredningen visar på allvarliga brister i förvaltningens interna kontroll inte minst vad gäller rapportering av förbrukade investeringsmedel. Förvaltningens bristande kontroll och rapporteringen har i sin tur lett till att varken kommunstyrelsen eller fullmäktige informerats om budgetavvikelserna på ett ändamålsenligt sätt och därmed i praktiken förhindrats att ta ansvar enligt kommunallagen. Rapportering av avvikelser har underlåtit eller rapporterats i alltför sent skede av investeringsprocessen, huvudsakligen i form av slutredovisningar till fullmäktige samt i årsredovisningen.

Denna eftersläpningen strider även mot kommunens egna regler om hur rapportering ska gå till:

”Nämnd skall därför erhålla uppföljningsinformation om den egna verksamheten vid minst tre tillfällen på året enligt kommunens uppföljningsprocess (T1, T2 och årsbokslut). Utöver ovan tre tillfällen har nämnd alltid ett ansvar att på eget initiativ informera kommunstyrelsen/kommunfullmäktige om förändrade förutsättningar eller händelser som kan vara av betydelse för den kommunövergripande uppföljningen och styrningen av verksamheten. Om tidsramar i uppföljningsprocessen vid något tillfälle under året försvåras

kommunikation med hela nämnden ska förvaltningschef kommunicera förklaringar till väsentliga avvikelser med nämndens presidium”

Gränsdragningen mellan beslut och verkställighet

Ovan nämnda exempel på orsakssambanden handlar om gränsdragningen mellan beslut och verkställighet. Kunskapen om och hanteringen av denna gräns är avgörande för bedömningen av ansvarsfördelningen mellan politiker och tjänstemän.

Gränsen mellan beslut och verkställighet regleras inte av kommunallagen utan får bedömas utifrån förarbeten och rättspraxis. I förarbetena till gamla kommunallagen sägs bl.a. följande beträffande denna gränsdragning:

”Utvecklingen mot en ökad målstyrning kan dock ge utrymme för en viss omtolkning av begreppet verkställighet. Finns det klara mål och riktlinjer för en verksamhet är det mycket som talar för att många vardagliga beslut inom förvaltningen kan betraktas som ren verkställighet även om de innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande och inte är rent mekaniskt verkställande av beslut. Detta gäller i särskilt hög grad beslut som rör nämndernas inre verksamhet där det inte finns något egentligt behov för kommunmedlemmarna att få besluten laglighetsprövade” (SOU 1990:24)

Denna restriktiva hållning vad gäller möjligheten att hantera den kommunala verksamheten som ren verkställighet bekräftas i rättspraxis och i förarbetena till den nu gällande kommunallagen:

”Av HFD:s praxis följer i stället att beslut av rent verkställande art ska tolkas restriktivt så att möjligheterna till att överklaga besluten inte begränsas genom den praktiska tillämpningen. Som rent verkställande beslut har ansetts beslut där beslutsfattaren saknat möjligheter att göra självständiga bedömningar. Utredningen anser att HFD varit tydlig i sina uttalanden och att det saknas skäl att ytterligare förtydliga denna avgränsning. I praktiken kommer det alltid finnas gränsfall, men det är enligt utredningens uppfattning oundvikligt oavsett hur man väljer att avgränsa vilka beslut som ska kunna överklagas. Enligt utredningens mening finns det också mycket som talar för en restriktiv bedömning av begreppet rent verkställande art. Rent principiellt bör kommun- eller landstingsmedlemmarnas möjligheter att överklaga beslut vid tveksamhet inte inskränkas. SOU 2015:24”

Kommunalrättsligt står det således klart att flera av de vidtagna investeringsåtgärderna inte kan betraktas som ren verkställighet.

Fördelningen av ansvar och befogenheter i praktiken

Redovisningen ovan visar att de kommunalrättsliga reglerna om fördelning av ansvar och befogenheter till betydande del inte varit styrande för investeringsverksamheten i Vaggeryds kommun. Frågan blir då vad som varit styrande?

Förarbetena till kommunallagen bekräftar vad som är väl känt för både politiker och tjänstemän på ledande befattningar. Av förarbetena framgår således att det som ***i praktiken*** avgör om en fråga kan hanteras som ren verkställighet, dvs av tjänstemän inom den löpande verksamheten, är till syvende och sist hur samspelet fungerar mellan tjänstemännen och politikerna:

”Den traditionella lekmanaförvaltningen är alltmer på väg att ersättas av en professionell förvaltning. Parallellt har det på många håll skett en förändring i den politiska styrningens innehåll på så sätt att detaljstyrningen alltmer överges till förmån för en mera övergripande styrning med mål och ramar. Utvecklingen är en naturlig konsekvens av dels verksamhetens omfattning och komplexitet, dels den ökande kompetensen inom förvaltningen.

Ytterst handlar det om ett fungerande samspel mellan politik och förvaltning. Med utgångspunkt i detta vore det enligt vår mening fel att införa en särskild regel om vad de förtroendevalda och de anställda huvudsakligen bör ägna sig åt. Ett fungerande samspel mellan förtroendevalda och anställda måste bygga på ett ömsesidigt förtroende för de skilda rollerna.

I det perspektivet skulle enligt vår mening en lagreglering vara olycklig, eftersom en sådan skulle kunna leda till en strikt gränsdragning mellan politik och förvaltning. Dessutom skulle det leda till ett minskat spelutrymme för de enskilda kommunerna och landstingen att ta ställning till hur de vill organisera sin verksamhet (Prop. 1990/91:117)”

Politikernas och tjänstemännens ansvar för fungerande samspel

Utifrån mina intervjuer och den dokumentation som jag erhållit bedömer jag att bristerna i denna informella styrning (samspelet) förklarar merparten av avvikelserna i förhållande till investeringsbudgeten. Min bild av Vaggeryds kommun är en välskött kommun där det har varit självklart att på småländskt vis ”vara sparsam” vilket regelmässigt inneburit ”svarta siffror” i årsredovisningen. Detta i grunden goda förhållningssätt torde bidragit till det ackumulerade behovet av investeringar i verksamhetslokaler mm. Det ackumulerade investeringsbehovet har i sin tur lett till att de ledande politikerna (såväl inom majoriteten som oppositionen) bedömt att beslut måste fattas om igångsättning av ett, utifrån Vaggeryds kommuns storlek, mycket omfattande investeringsprogram vad gäller anslag, tidplaner, typ av investeringar etc. Politiskt bedömdes det angeläget att få tillstånd mesta möjliga investeringar inom viss given finansiell ram. Samspelet mellan förtroendevalda och anställda har under dessa förhållanden varit kontraproduktivt för styrningen av investeringsverksamheten. Det informella samspelet i Vaggeryds kommun har således lett till att tjänstemännen har uppfattat att högsta prioritet är att investeringarna kommer till stånd och att de uppfyller beställarnas krav (lokalnyttjarnas, t.ex. skolans) vad gäller funktionalitet, tidplaner mm. Den politiska prioriteringen av dessa krav dvs krav som ska tillgodoses i först hand, har lett till att övriga krav inte varit prioriterade och därmed felaktigt kommit att uppfattas som möjliga att bortse ifrån. Samspelet mellan ledande politiker och ledande tjänstemän har således lett till att tjänstemän underställde kommundirektören som har att svara för genomförandet av de budgeterade investeringarna överskridit sina befogenheter vad gäller budgeterade anslag, tillkommande icke budgeterade investeringsåtgärder, slopandet av investeringar som fullmäktige beslutat ska genomföras mm.

Kommundirektörens särskilda ansvar för fungerande samspel - allmänt

Kommundirektörens ansvar och befogenheter för den kommunala verksamheten har reglerats för första gången i den nya kommunallagen:

Styrelsen ska utse en direktör. Direktören ska ha den ledande ställningen bland de anställda och vara chef för den förvaltning som finns under styrelsen (KL 7:1)

Kommunstyrelsen är arbetsgivare och utser och entledigar direktören men får delegera delar av ansvaret t.ex. för lönesättning till utskott. Direktören är oftast, men behöver inte vara chef över förvaltningscheferna. Direktörens operativa ansvar får dock delegeras till biträdande

direktör. Direktören ansvarar för styrelsens förvaltning och dess ekonomi, personal, rättssäkerhet etc:

Styrelsen ska i en instruktion fastställa hur direktören ska leda förvaltningen under styrelsen. Instruktionen ska också fastställa direktörens övriga uppgifter (KL 7:2).

Den kommunalrättsliga regleringen av direktörsbefattningen ger kommundirektören i Vaggeryds kommun de formella befogenheter som krävs för att säkerställa förvaltningens styrning av den samlade investeringsverksamheten. Men ytterst handlar detta säkerställande om samspelet inom tjänstemannaorganisationen. De kommunalrättsliga befogenheterna som ankommer på fullmäktige, kommunstyrelsen och kommundirektören är naturnödvändiga men inte tillräckliga för en fungerande styrning. Det måste finnas ett fungerande samspel (informella styrningen) även mellan kommundirektören och övriga ledande tjänstemän.

Kommundirektörens särskilda ansvar för fungerande samspel – Vaggeryds kommun

Den formella rapporteringen till överordnade inom förvaltningsorganisationen av ett antal investeringsåtgärder har i stor utsträckning varit otillräcklig, vilket ställer desto större krav på den informella organisationen med ett väl fungerande samspel mellan tjänstemän på olika nivåer. Samspelet måste i säkerställs med ett mycket tydligt ledarskap inom förvaltningen, särskilt vad gäller kommundirektören och förvaltningscheferna. Vad gäller investeringsverksamheten har ledarskapet inte varit tillräckligt - ett antal budgetavvikelser är uppenbart oacceptabla ur befogenhetssynpunkt och det borde därför varit självklart även för tjänstemän underställda kommunchefen att de borde blivit föremål för beslut och inte hanterats som ren verkställighet.

Kort sammanfattning

Investeringsverksamheten har i betydande omfattning inte styrts på sätt som stämmer med den kommunalrättsliga regleringen av tjänstemännens och förtroendevaldas ansvar och befogenheter. Bristerna i den formella styrningen har inte kompenseras genom en väl fungerande informell styrning med tydligt politiskt ledarskap eller med tillräckligt tydligt ledarskap inom förvaltningen. Det är samtidigt viktigt att konstatera att en stor del av de politiskt prioriterade investeringarna faktiskt kommit tillstånd trots snäva tidplaner, underbemannad investeringsverksamhet och nyrekryteringar på för investeringsverksamheten strategiska poster under den period då denna verksamhet peakar. Till detta ska läggas att investeringarna såvitt jag kunnat bedöma i allt väsentligt motsvarar beställarnas önskemål och krav och till en driftkostnad som i vart fall inte väsentligt torde avvika från relevant jämförbara objekt.

Framtiden

Det arbete som nu pågår med att etablera formella strukturer och rutiner för hur investeringsverksamheten ska planeras, verkställas och följas upp kommer säkerligen att bidra till en effektivare styrning. Detta arbete har bland annat resulterat i följande:

- Riktlinjer för investeringar har utarbetats som tydliggör process och roller. Riktlinjerna omfattar även mallar som ska säkerställa att samtliga behov och kostnader finns med i underlaget inför upphandling.
- En lokalgrupp har inrättats för att säkerställa ändamålsenliga lokalinvesteringar samt en effektiv lokalförvaltningen och ett effektivt lokalutnyttjande. Gruppen leds av tekniska chefen som arbetar på uppdrag av kommunledningsgruppen.

- Från 1 oktober 2019 har en heltidstjänst som ekonom/controller inrättats i syfte att säkerställa tidig uppföljning och kontroll. Tjänsten är knuten till fastighetsenheten,
- Sättet på vilket avvikelser inom investeringsverksamheten ska rapporteras har förtydligats och kommunicerats till berörda
- En mängd stöddokument avseende investeringsverksamheten har uppdaterats och utvecklats
- Rutiner har utarbetats till förmån för tidigareläggning av prognoser
- Rutiner har utarbetats för ökad säkerhet vad gäller förfrågningsunderlagen innebärande krav på obligatorisk dokumenterad riskbedömning av varje post i förfrågningsunderlagen

I praktiken är dock **samspelet mellan politik och förvaltning helt avgörande**. Det försatta utvecklingsarbetet bör därför snarast även inriktas på att säkerställa framförallt tjänstemännens men även politikernas kunskaper om och inte minst förståelsen för det kommunalrättsliga regelverket i de avseende som redovisas i denna PM.

Axel Danielsson