

Ledare

Ansvaret som försvann

Publicerad 2013-07-22

I staten finns en tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän. Men i kommunerna råder en annan ordning. Politikerna är ansvariga för all verksamhet – i teorin.

Ordet ansvar har en vag betydelse, det är fornsvenskt och släkt med det engelska answer. Vi har inte lånat in några motsvarigheter till engelskans responsibility och accountability, som gör en distinktion mellan två ansvarsbegrepp.

Jag blev tydligt medveten om bristen på begrepp när jag var ledamot i den expertgrupp som 1999 granskade EU-kommissionen. I vår rapport hade vi förstås ett kapitel om "Responsibility and accountability". I den svenska översättningen blev det "Ansvar och plikten att informera". Helt meningslöst.

Det är Ludwig Wittgenstein som har sagt: "Wovon man nicht sprechen kann, darüber muss man schweigen." Om man saknar ord kan man heller inte tala om saken.

Kanske är det en liten delförklaring till de svaga strukturer för ansvarsutkrävande som vi finner i Sverige, framför allt i kommunerna.

I all diskussion om ett lands demokratiska arkitektur har frågan om ansvarsutkrävande en central roll. Tydliga processer för ansvarsutkrävande, konkreta möjligheter att ställa de styrande till svars, är centralt för ett medborgerligt förtroende.

Verkschefer och andra höga ämbetsmän i staten är underställda ett straffrättsligt ansvar enligt brottsbalken. Det finns också bestämmelser om disciplinansvar som prövas enligt särskilda regler. Slutligen är verkscheferna ansvariga inför regeringen för sin myndighets resultat mätt mot regleringsbrev och andra regeringsbeslut.

I staten finns en tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän – verkschefen är ansvarig inför regeringen och leder en förvaltning med viss självständighet enligt regeringsformen. En sådan rollfördelning saknas i kommunerna – enligt kommunallagen är politikerna ansvariga för all verksamhet.

Ansvarsutkrävande sker på två sätt – genom de allmänna valen vart fjärde år och genom fullmäktiges årliga ansvarsprövning.

För ansvarsprövningen har de politiskt valda revisorerna i teorin en nyckelroll – de ska enligt kommunallagen uttala sig om ansvarsfrihet för de kommunala nämnderna. I praktiken är det inte mycket bevänt med den saken. När revisorerna undantagsvis använder sin starkaste kritikform, att avstyrka ansvarsfrihet, röstar fullmäktige likväl i 60 procent av fallen däremot (2009). Gävle är i dagarna ett lysande och smått komiskt exempel på hur det kan gå till.

Under en följd av år har en person vid en skola i Gävle försvannat minst 20 miljoner kronor. Den utredning som beställts av revisorerna talar om väsentliga brister i den interna kontrollen. De politiskt valda revisorerna våndas uppenbarligen inför sin uppgift – att bevilja ansvarsfrihet för sina politiska vänner vore trots allt för grovt. Hur lösa denna vånda?

Jo, genom att stoppa huvudet i sanden och inte säga någonting – i strid med kommunallagen. Med en rösts övervikt beslutar sedan fullmäktige att bevilja ansvarsfrihet för den ansvariga nämnden. Frågan är vad som händer med medborgarnas förtroende för sina valda politiker, inklusive ”revisorerna”.

Några exempel från Stockholm kan illustrera svårigheten att ställa kommunalpolitiker till svars.

Dagens Nyheter granskade de avknoppningar av kommunal verksamhet som ägt rum under 2008. Verksamhet hade sålts till personalen för 3,4 miljoner kronor men värdet var mer än 80 miljoner kronor. I några fall hade köparna redan sålt verksamheten vidare med mycket goda förtjänster.

Ett antal fall anmälades till Ekobrottsmyndigheten, men förundersökningen som rubricerats som grov trolöshet mot huvudman lades ner. Åklagaren ansåg sig inte kunna styrka uppsåt, vilket krävs för straffansvar.

Ingen har trätt fram för att ta ansvaret för dessa usla affärer på skattebetalarnas bekostnad. Det behöver ju inte vara kriminellt att göra dåliga affärer, bara ansvarslost.

Ansvar ska utkrävas av politikerna i allmänna val, det är föreställningen. Men valet är en trubbig handling. Ansvaret utkrävs där av partier, inte av de enskilda politiker som genomfört något klandervärt.

Det är kommunerna som bär det yttersta ansvaret för att förse sina medborgare med de tjänster som följer av olika speciallagar. Detta ansvar gäller oavsett om kommunerna väljer att göra det med egen personal eller om man kontrakterar ut det till en privat utförare. Kommunerna har ansvaret under lagen. I uppmärksammade fall av utkontraktering av äldreomsorg har kritiken med all rätt varit hård mot de företag som gjort sig skyldiga till vanvård. Utföraren har självfallet ett moraliskt ansvar för sitt arbete och ett civilrättsligt ansvar gentemot kommunerna för sitt kontrakt. Kommunerna har dock i stort sett helt undgått kritik. Märkligt. För det är kommunerna som ytterst är skyldiga och ansvariga genom usla upphandlingar och bristande tillsyn och kontroll. Kommunerna kan aldrig delegera ut sitt ansvar under lagen.

Det är hög tid för en översyn av kommunallagen för att säkra besluts- och ansvarsstrukturer i denna jätteverksamhet finansierad av medborgarna med deras inkomstskatter.

Denna kolumn om kommunerna och korruptionen är den tredje i en serie om fyra.

Inga-Britt Ahlenius var 1993-2003 chef för Riksrevisionsverket och är för närvarande gästprofessor vid Göteborgs universitet.