

# Kommunrevisorernas testamente



Baserat på verkliga händelser

Henry Bäck  
2018



## Innehåll

1 Den kommunala revisionen .....	4
Demokratisk legitimitet .....	4
Kommunallagen och ”God revisionsred” .....	6
Tandlöst ansvarsutkrävande? .....	8
Partipolitiken.....	12
Om valsättet i kommunfullmäktige.....	12
Partipolitikens betydelse i kommunerna .....	13
Partipolitiken och den kommunala revisionen .....	14
2 Den lokala kontexten .....	18
Skinskattebergs kommun.....	18
Samhället.....	18
Kommunen.....	19
Parlamentarisk turbulens .....	22
Kommunrevisionen under två mandatperioder.....	26
Vattenledningen .....	27
Arvode för kommunalrådet.....	29
Skolinspektionens granskning av grundskolan .....	30
3 Partipolitiskt oberoende.....	32
Mandatperioden 2011 – 2014 .....	32
Ordförandefrågan .....	32
Vattenledningen .....	33
Mandatperioden 2015 – 2018 .....	35
Ordförandefrågan .....	35
Arvodesfrågan.....	36
Skolinspektionen.....	38
Publicering av dokument.....	39
Vad gör att en fråga partipolitiserar? .....	40
4 De sakkunniga biträdenas kompetens och oberoende .44	
Kompetens och oberoende.....	44
Metoder och relevans.....	46
Om utvärderingar .....	50
Oberoendefrågan: Att bita den hand som föder en .....	53
5 Sveriges kommuner och landsting.....	58
Revisionsfrågorna i SKL .....	58

SKL och arvodesfrågan .....	59
Varför gör de på detta viset?.....	63
6 Ansvarsprocessen som hinderbana.....	66
Good fences make good polities.....	70
Bilagor .....	76
Referenser .....	76
Personerna.....	79
Karta.....	80

# 1 Den kommunala revisionen

## Demokratisk legitimitet

SOM-institutet (Samhälle-Opinion-Media) vid Göteborgs Universitet har i decennier mätt svenskarnas tilltro till samhällsinstitutionerna. Kommunerna och kommunalpolitiken kommer ofta dåligt ut. Gissur Erlingsson (2017) sammanfattar utvecklingen sedan 1999:

- Förtroendet för politiker är lågt (balansmättet skillnaden mellan andelen med stort och litet förtroende blir negativt). Förtroendet för kommunalpolitiker är lägre än förtroendet för rikspolitiker.
- Förtroendet för kommunstyrelserna är lågt (negativ förtroendebalans) och lägre än förtroendet för regering och riksdag.
- Svenskarna är genomgående mindre nöjda med demokratin i kommunerna än med demokratin i Sverige.
- Undersökningar visar också att svenskarna uppfattar att korruption är vanligare i kommunerna än i landstingen och i statliga myndigheter.

Det här ser ju dystert ut för kommunerna och för kommunalpolitiken. Och strängt taget är det också ett dystert budskap för hela det svenska statsskicket, som ju enligt Regeringsformen bland annat vilar på kommunal självstyrelse.

Det som tycks vara under särskilt hot i kommunerna är det demokratiska systemets legitimitet. Alla politiska system är beroende av att de accepteras, att systemet, dess processer och resultat upplevs som rättfärdiga. Statsvetarna Hubert Heinelt och Michael Haus (2005) diskuterar med utgångspunkt i en processmodell av det politiska systemet vad som kan skapa förtroende och legitimitet för systemet.

- Inlödeslegitimitet: Medborgarna känner förtroende för systemet och uppfattar det som legitimt därför att de själva deltar i beslutsfattandet.
- Genomflödeslegitimitet: Systemet är transparent. Medborgarna är väl informerade om vad som händer i systemet och om de anser att något eller någon har fallerat har de tillgång till instrument för att utkräva ansvar.

- Utflödeslegitimitet: Systemet är kapabelt att lösa problem och leverera till medborgarna vad de önskar och behöver.

Trots systemet med förtroendevalda beslutsfattare i kommunerna är det en försvinnande minoritet av medborgarna som faktiskt deltar i kommunalpolitiken på annat sätt än att vart fjärde år delta i val. Det är inte heller ovanligt med missnöjesyttringar över resultatet av kommunalpolitiken.

Tisdagen den 21 november 2017 snöade det ymnigt i Stockholm. Vi ströpplade fram i snömodden på Ringvägen när en herre i min ålder ilsket utbrast:

Här är det ju livsfarligt att gå. Daniel Helldén [stadens miljöpartistiska miljöborgarråd] kan slänga sig i väggen.

Det ser med andra ord ut som om kommunernas och den lokala demokratis legitimitet framförallt blir beroende av genomflödeslegitimiteten. Alla processer ska vara genomskinliga och medborgarna ska vara väl informerade om vad som händer i den kommunala organisationen. Om någon politisk eller professionell befattningshavare missköter sig ska det bli känt för medborgarna som lägger denna information till grund för sitt ställningstagande på valdagen. Politiker som missköter sitt uppdrag ska inte kunna mörka missförhållandena och de ska kunna avsättas senast på valdagen.

Det finns flera kontrollmekanismer. Massmedia har en central roll. Möjligheten att överklaga kommunala beslut och få deras laglighet prövad är en annan. I den kontroll kommunen själv utövar har den kommunala revisionen en central uppgift. Revisionen granskar kommunstyrelsens och nämndernas förvaltning och avger i en årlig revisionsberättelse ett utlåtande, där det yttersta korrektivet är möjligheten att avstyrka ansvarsfrihet för styrelsen, nämnderna eller enskilda ledamöter av styrelsen eller nämnderna.

Under åren 2010-2019 har jag varit förtroendevald revisor i Skinnskattebergs kommun. I den här skriften ska jag med utgångspunkt i mina erfarenheter från dessa år diskutera hur kommunrevisionen kan fylla uppdraget att bidra till legitimiteten. Vilka är möjligheterna och vilka är hindren?

I detta inledande kapitel ska jag redogöra för regleringen av den kommunala revisionen och vilka instrument som finns i kommunrevisionens verktygslåda. Jag ska också beröra den diskussion som under lång tid förts om kommunrevisionens politiska oberoende.

Kapitel 2 beskriver den lokala kontexten: Skinnskattebergs kommun och kommunens politiska utveckling. Jag tar också upp tre fall som kommer att spela en roll i den fortsatta framställningen. Det handlar om frågor som uppmärksammas av kommunrevisionen och där revisionen försökt utkräva ansvar.

I det tredje kapitlet diskuterar jag med utgångspunkt i de tre fallen hur revisionsgruppen lyckats upprätthålla det partipolitiska oberoendet.

Kapitlen 4 och 5 diskuterar det stöd de förtroendevalda revisorerna har framförallt av sina sakkunniga biträden, men också av intresseorganisationen Sveriges Kommuner och Landsting.

I det avslutande sjätte kapitlet ska jag försöka summera slutsatserna av mina erfarenheter som förtroendevald kommunal revisor. Vilka problem tycks finnas, och vad skulle man kunna göra för att underlätta för revisionen att spela en roll för att bygga och vidmakthålla förtroendet för den kommunala demokratin.

## Kommunallagen och ”God revisionsred”

Den kommunala revisionen regleras i 1991 års kommunallag (SFS 1991:900) i nionde kapitlet. Lagen innehåller bestämmelser om när fullmäktige ska välja revisorer och om minsta antal som ska väljas, om jäv för revisorer och om revisorernas ställning. Revisorerna skiljer sig från andra kommunala organ på så sätt att varje revisor är en självständig myndighet. Revisionen fattar med andra ord inte kollektiva beslut med majoritetsbeslut. Vidare ska enligt lagen revisorerna biträdas av sakkunniga som de själva anlitar. Revisorerna ska granska verksamheten inom nämndernas verksamhetsområden. Granskningen ska ske i den omfattning som följer av god revisionsred. Jag ska senare återkomma till begreppet ”god revisionsred”.

Lagen sammanfattar vad granskningen ska handla om:

Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig (SFS 1991:900 9:8).

Vidare finns särskilda regler för hur revisorerna ska hantera misstanke om förmögenhetsbrott och domstolstrots. En viktig bestämmelse som finns i 12:e paragrafen stadgar att nämnderna, deras ledamöter och ersättare men även anställda är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar de behöver. Revisorerna ska enligt 16:e paragrafen varje år lämna en revisionsberättelse till fullmäktige. Revisionsberättelsen ska innehålla ett förslag om styrelsen, nämnderna och de enskilda ledamöterna ska beviljas ansvarsfrihet. Slutligen innehåller lagen särskilda bestämmelser om revisionen i kommunalförbund och om förtroendevalda revisorers medverkan i revisionen av kommunägda aktiebolag.

I den nya kommunallag som gäller från 2018 (SFS 2017:725) har inte några väsentliga förändringar gjorts. En rad förslag till ändringar gjordes i den utredning som ligger bakom den nya kommunallagen. En fråga som diskuterats mycket är den partipolitiserings som riskerar att följa av att revisorerna väljs av

fullmäktige. Jag ska senare i det här kapitlet återkomma till den diskussionen. Utredningen hade inte i uppdrag att komma med förslag om alternativa sätt att ordna den kommunala revisionen, men många remissinstanser efterlyser sådana förslag. Riksrevisionen vill ha en utredning om annat huvudmannaskap för revisionen, och anser att oberoende, kompetens och kvalitetssäkring inte kan garanteras inom det nuvarande systemet. Inte heller Statskontoret anser att den nuvarande modellen är tillfredsställande. Andra remissinstanser som vill ha en av kommunen mer oberoende revision är Örebro Universitet, handikappförbunden och Jusek

I lagen refereras det till ”god revisionsred”. Det har i praktiken överlåtits till kommunernas intresseorganisation – Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) – att bestämma vad som ska avses med det. SKL har en särskild delegation ”Revisionsdelegationen” som fastställer och ger ut en skrift i ämnet (SKL 2014a). Här utvecklas och diskuteras innehållet i Kommunallagens kapitel om revisionen. På ett antal punkter diskuteras sådant som i diskussionen uppfattas som problematiskt. Hit hör t ex frågan om (partipolitiskt) oberoende där SKL skriver:

Revisorerna genomför uppdraget objektivt utan att ta ovidkommande hänsyn. Revisorerna är partipolitiskt neutrala i uppdraget, de granskar och prövar inte utifrån partipolitiska grundvalar eller driver partipolitiska processer. Opartiskhet och saklighet genomsyrar agerande, bedömningar och uttalanden.

I praktiken har revisorernas granskning av de kommunala verksamheterna utvecklats till ett slags meta-granskning, där man nöjer sig med att undersöka om gällande regler har följts. Att det leder till en effektiv verksamhet om reglerna följs har tagits för givet. Som vi ska se senare i den här skriften har detta varit en fråga där åsikterna gått isär, framförallt mellan de förtroendevalda och deras upphandlade sakkunniga biträden. SKL tar dock ställning för att man ska kunna gå längre och utvärdera effekterna av den kommunala verksamheten:

Granskningen tar sikte på såväl genomförandet som resultatet av verksamheten. Granskningen kan t ex avse resultat och kvalitet i utförda tjänster, nämndens styrning och uppföljning mot uppsatta mål och beslut, förhållandet mellan insatta resurser och uppnådda resultat, effektivitet i processer och rutiner, m.m.

På några punkter ger SKL också anvisningar om hur man bör arbeta i revisionen. Detta är sådana frågor där Kommunallagen tiger, så här har den faktiska regleringen av revisionsverksamheten överlämnats till SKL. Det gäller t ex hur man ska planera arbetet och välja ut vad som bör utsättas för en mer ingående



granskning. Detta ska enligt SKL ske genom en analys av olika frågors konsekvenser och sannolikheten att dessa ska inträffa. Denna ”risk- och väsentlighetsanalys” är inte särskilt originell, utan ingår på olika sätt i diverse föreställningar om rationellt beslutsfattande. På något sätt söker man produkten av en händelses sannolikhet och dess konsekvenser<sup>1</sup>.

Vad som kan utgöra skäl för kritik – anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet – utvecklas inte heller närmare i lagen. Här presenterar SKL i ”God revisionsred” en detaljerad lista över grunder för kritik:

- Bristande måluppfyllelse, ohörsamhet till mål och riktlinjer fastlagda av fullmäktige eller i föreskrifter.
- Bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll.
- Förtroendeskada eller annan immateriell skada.
- Ekonomisk skada.
- Obehörigt beslutsfattande.
- Icke lagenlig verksamhet, brottslig gärning.
- Otillräcklig beredning av ärenden.
- Ej rättvisande redovisning.

I den praktiska verksamheten i kommunerna har Kommunallagens kapitel om revisionen och SKL:s skrift ”God revisionsred” kommit att ses som likvärdiga regelsamlingar för revisionen. Genom att lagen hänvisar till ”God revisionsred” är detta inte ett orimligt förhållningssätt, även om det är lite anmärkningsvärt att normeringsmakten på det här sättet har överlämnats till en i formell mening privaträttslig organisation.

Som vi ska se senare är detta inte oproblemiskt, och ställer stora krav på organisationen (SKL) och dess oberoende i förhållande till de kommunledningar som de lokala revisionsgrupperna är satta att granska.

## Tandlöst ansvarsutkrävande?

På vilket sätt kan revisorerna bidra till utkrävande av ansvar? Jag skulle vilja säga att tre verktyg står till revisorernas förfogande: För det första kan man i revisionsberättelsen uttrycka sig i kritiska ordalag men utan att formellt rikta en anmärkning mot styrelsen, någon nämnd eller någon enskild förtroendevald. Ett sådant kritiskt uttalande har inga rättsliga konsekvenser. Däremot kan det förstås få politiska följder, vilket jag ska återkomma till.

---

<sup>1</sup> Czarniawska (2015) menar att en sådan analys kan ha en lugnande effekt. Genom att prioritera granskning av frågor med hög risk\*effekt-produkt kan man få ett intryck av att ha situationen under kontroll. Hon framhåller dock det i det närmaste definitionsmässigt omöjliga i att förutse händelser med stora konsekvenser och låg sannolikhet. Hon menar att metoderna är moderna kontrollritualer.

Ett något skarpare vapen är att revisorerna riktar en anmärkning mot styrelsen, någon nämnd eller enskilda förtroendevalda. Det är också i det här fallet i revisionsberättelsen som anmärkningen ska framställas. Fullmäktige har att ta ställning till om fullmäktige ska ansluta sig till revisorernas anmärkning. Också anmärkningar har framförallt politiska konsekvenser.

Det vassaste instrumentet i verktygslådan är att revisorerna i revisionsberättelsen avstyrker ansvarsfrihet. Också det måste förstås fullmäktige ta ställning till. Om också fullmäktige vägrar ansvarsfrihet öppnar det två möjligheter: Fullmäktige kan men måste inte avsätta den eller dem som har felat. För det andra kan kommunen kräva skadestånd av den eller de felande.

Ett första hinder på hinderbanan mot ett effektivt utkrävande av ansvar är kravet att fullmäktige ska ansluta sig till revisorernas uppfattning. SKL har en fortlöpande uppdaterad databas över ansvarsfall i kommunerna. Under åren 2010 – 2015 hade i genomsnitt ett 25-tal kommuner och landsting årligen ”orena revisionsberättelser”, d v s det riktades anmärkningar och/eller ansvarsfrihet avstyrktes. Eftersom det finns sammanlagt 310 kommuner och landsting kan man inledningsvis slå fast att det är ganska ovanligt att revisorerna alls försöker utkräva ansvar.

Det sammanlagda antalet anmärkningar som revisorerna under dessa år riktade var 183 stycken. Men bara i ungefär hälften av dessa fall anslöt sig fullmäktige till anmärkningen (89 stycken; 49 procent). I 43 fall hade revisorerna avstyrkt ansvarsfrihet. Här var det ännu sämre med acceptansen i fullmäktige. Endast i ungefär en tredjedel (15 stycken; 33 procent) följde fullmäktige revisorerna och beslöt att vägra ansvarsfrihet.

Hur är det då med de juridiska konsekvenserna av anmärkningar och nekad ansvarsfrihet? Jag har inte hittat någon statistik, men en statlig utredning 2004 skrev:

Vi kan konstatera att fullmäktiges rätt att entlediga förtroendevalda som inte fått ansvarsfrihet är en förhållandevis ny möjlighet samt att denna rätt hittills inte har utnyttjats i någon nämnvärd omfattning. Behovet av en sådan bestämmelse kan också vara mer principiellt än faktiskt. Erfarenheten visar att i de flesta fall när en förtroendevald inte beviljats ansvarsfrihet tar hon eller han det politiska ansvaret och avgår självmant. (SOU 2004:107)

Och när det gäller möjligheten att gå till tings och kräva skadestånd av förtroendevalda som inte fått ansvarsfrihet uppges det att det aldrig någonsin har förekommit.

Att revisionen medverkar till att juridiskt ansvar krävs ut av politiker är med andra ord så sällsynt att man kanske kan säga att det egentligen aldrig förekommer. Av en flod av teoretiskt möjliga ansvarsfall blir det nätt och jämnt en rännil kvar till slut.

Nåja, kanske är det inte det viktigaste vad kommunfullmäktige tycker. Väljarna har ju i sin hand den yttersta möjligheten att avsätta politiker som inte levererar vad de förväntar sig. Om kommunrevisionens kritik mot kommunens ledning når fram till väljarna kan de på valdagen ta hänsyn till kritiken när de fattar sitt beslut. Det finns dock tyvärr två problem med detta resonemang. För det första är väljarna ofta ganska oinformerade inte bara om kommunrevisorernas synpunkter utan om kommunalpolitiken över huvud taget.

Det har funnits en diskussion bland statsvetare om huruvida det alls finns några kommunala väljare. Är det inte så, att vilken valsedel man väljer i kommunalvalet i stort sett bestäms av vilken valsedel man har valt i riksdagsvalet? ”Det finns inga kommunala väljare” utbrast svensk väljarforsknings nestor Sören Holmberg (1993). Partiernas resultat för hela landet i riksdagsvalet respektive i kommunalvalet skiljer sig vanligen ganska litet. Samtidigt kan man konstatera att ungefär en fjärdedel av väljarna väljer olika partier i riksdags- och kommunalvalen. Just i Skinnskatteberg har vi erfarenhet av stora skillnader mellan riksdags- och kommunalval. Folkpartiet har fått omkring 30 procent av rösterna i kommunalvalet men bara i storleksordningen fem procent i riksdagsvalet. Likadant är det i grannkommunen Fagersta där Vänsterpartiet under en lång tid fick sisådär 60 procent av rösterna i kommunalvalet men bara kring tio procent i riksdagsvalet.

Men dessa båda grannkommuner är faktiskt undantag. Vi har i Sverige 290 kommuner. I valet 2006 fanns det sju riksdagspartier (Sverigedemokraterna var ännu inte inne i riksdagen) och dessutom redovisade valstatistiken en kategori ”övriga” med bland annat rent lokala partier. Med dessa åtta ”partier” (alltså inklusive gruppen ”övriga”) går det att beräkna  $290 \cdot 8 = 2\,320$  skillnader mellan riksdags- och kommunalvalsresultat. Inte mindre än 2 212 av dessa (95 procent) är mellan minus 10 och plus 10 (minus betyder bättre resultat i riksdagsvalet och plus bättre i kommunalvalet). Så något har kanske den Holmbergska tesen för sig.

Statsvetare brukar ibland beskriva kommunala val (och för den delen också val till EU-parlamentet) som ”andra rangens val”. I andra rangens val tar man inte ställning på samma sätt till partier och kandidater som i ”första rangens val”. Det kan vara helt andra överväganden bakom väljarnas beslut. En sådan teori som har lanserats är att andra rangens val kan användas för att bestraffa eller skicka en signal till det som egentligen är ens eget parti. De svenska väljarna förfogar på valdagen över tre röster – riksdag, landsting och kommun. Om man är lite missnöjd med ”sitt” parti, kan man välja att bara ge det två, eller kanske en av de tre rösterna. Och då blir det i riksdagsvalet medan de båda andra rösterna används för att signalera missnöje.

Det andra problemet sammanhänger med att det inte är alldeles solklart vem som har ansvar för den förda politiken och

vem som inte har ansvar. Det sammanhänger med styrelseskicket i svenska kommuner. Det är inte parlamentariskt.

Hoppas, utbrister kanske en del. Vad är det då? Med parlamentarism menar man att den verkställande makten – exekutiven – är vald av majoriteten i den beslutande församlingen, eller i en lite mildare variant så är det åtminstone så att exekutiven tolereras av den beslutande församlingen. I rikspolitiken betyder exekutiven regeringen och den beslutande församlingen riksdagen. Parlamentarismen innebär då (ibland) att riksdagens majoritet tillsätter regering. Så var det t ex under Reinfeldt-åren 2006 – 2014 när riksdagen hade en borgerlig majoritet. Eller som 2014 – 2018 att riksdagen tolererar (inte röstar emot) en minoritetsregering.

I kommunerna är den beslutande församlingen kommunfullmäktige och exekutiven kommunstyrelsen. Och i kommunstyrelsen sitter i princip alla fullmäktiges partier med (om de inte är alltför små). Fullmäktige och styrelsen har i princip samma partipolitiska sammansättning. Men detta är inte hela sanningen. I numera alla kommuner finns det också en ”dold” exekutiv, ett styrande parti eller en styrande koalition av partier. Denna dolda exekutiv är i någon mening parlamentarisk. Problemet är bara att inte alla känner till den. När vi har gjort undersökningar och frågat kommunalpolitiker om hur den styrande koalitionen ser ut i den egna kommunen, brukar det bli en viss variation. Alla har inte samma uppfattning. Och om kommunalpolitikerna själva inte är bergsäkra på hur styret ser ut, hur ska det inte då vara med väljarna?

När kommunrevisionen försöker utkräva ansvar, så gäller det vanligen hela kommunstyrelsen – alltså den ”synliga” exekutiven. Om nu väljarna skulle få reda på att kommunstyrelsen har prickats eller inte fått ansvarsfrihet, så ska enligt teorin väljarna kunna rösta bort de felande i nästa val. Men vem ska man då rösta på om nu alla partier är lika ansvariga?

Det här dubbla styrelsesättet har jag kallat *kvasiparlamentarism* och jag har i årtal tjatat i olika sammanhang om att man av demokratiska skäl – för att underlätta ansvarsutkrävandet – istället borde införa parlamentarism i kommunerna (se t ex Bäck 1998, 2006)<sup>2</sup>.

Tjatet såg ut att krönas av ett slags framgång när utredningen om en ny kommunallag (SOU 2015:24) föreslog försöksverksamhet med kommunal parlamentarism. Men det blev för

---

<sup>2</sup> Jag var inte först att tjata. Redan 1966 motionerade Ingvar Carlsson (S) i andra kammaren och Sture Palm (S) i första kammaren om kommunal parlamentarism.

radikalt för regeringen som helt enkelt strök förslaget i sin proposition. Det fanns, menar regeringen inget behov<sup>3</sup>.

Enligt regeringens mening är den avgörande invändningen mot förslaget att det är oklart på vilket sätt det skulle kunna vitalisera den kommunala demokratin. (Prop 2016/17:171)

## Partipolitiken

### Om valsättet i kommunfullmäktige

Revisionen väljs liksom kommunstyrelsen och de kommunala nämnderna av kommunfullmäktige och efter samma regler. Dessa regler kan vid en första anblick framstå som komplicerade och nästan paradoxala. Jag ska försöka sammanfatta dem:

1. Huvudregeln är att det är ett majoritetsval. De olika partierna föreslår var sin lista och den som får flest röster vinner alla platser som ska tillsättas. För att stärka röstunderlaget kan partier gå ihop och ha en gemensam lista. Så här går det aldrig till. Orsaken är möjligheten att begära ”proportionella val” (nästa punkt).
2. Enligt en särskild lag – lagen om proportionellt valsätt (SFS 1992:339) – ska valet genomföras som proportionellt val om det begärs av en minoritet som bestäms av kvoten mellan antalet röstande och det antal som ska väljas plus 1. Fullmäktige i Skinnskatteberg har 31 ledamöter och om de ska välja 5 revisorer blir kvoten  $31/(5+1) = 5,17$  vilket sen avrundas uppåt till 6. Det krävs alltså 26 röster av 31 för att man ska slippa proportionellt val. I valet 2014 fick de borgerliga inklusive Sverigedemokraterna 16 mandat och de tre rödgröna partierna 15. Ingetdera blocket kan alltså blockera genomförandet av proportionella val. Om man sen genomför ett proportionellt val används den så kallade heltalsmetoden, en mandatfördelningsmetod som gynnar stora partier. Partierna har däri-genom ett incitament att bilda större grupperingar.
3. Proportionella val genomförs allt emellanåt, men alls inte så ofta som man skulle kunna tro. Det är ju på förhand känt hur ett sådant val skulle utfalla: hur många röster varje parti kan kommendera är ju ingen hemlighet. Därför bestämmer man sig gemensamt för en lista där de olika partierna får så många platser som de skulle ha fått

---

<sup>3</sup> Det är i och för sig ingen idé att här argumentera med regeringen, men jag kan inte låta bli att påpeka det absurda i att det inte skulle finnas något behov av att förstärka mekanismer som ökar den kommunala demokratis legitimitet, vilket är det viktigaste argumentet för kommunal parlamentarism. Det är inte som regeringen låter påskina att i någon diffus mening ”vitalisera den kommunala demokratin.”

om man hade genomfört ett proportionellt val. Den listan kan man sen besluta om med majoritetsbeslut. Simalabim är man tillbaka till utgångspunkten.

En finess med det här är att det ju aldrig blir fråga om någon egentlig valprocedur i fullmäktige. Om man kan komma överens mellan alla partier, eller mellan partierna i någon gruppering, t ex de båda traditionella blocken, kan man göra avsteg från hur platserna skulle ha fördelats med proportionellt valsätt. Det här är i själva verket ett viktigt instrument för partierna att förhandla ihop koalitioner. Småpartier som inte ”av egen kraft” skulle få några platser i exempelvis styrelsen kan få representation i utbyte mot sitt stöd till den större grupperingen. I ett senare kapitel, där vi går in på de lokala förhållandena i Skinnskattebergs kommun, ska vi se hur de traditionella borgerliga partierna på det här sättet kunde åstadkomma en majoritetskoalition tillsammans med de vanligen paristämplade Sverigedemokraterna.

### **Partipolitikens betydelse i kommunerna**

De brittiska statsvetarna Geoffrey Brennan och Alan Hamlin (2000) skrev om partiernas roll i demokratin [min översättning]:

... att föreställa sig politik utan partier är snarlikt att föreställa sig fotboll utan lag. Vad en sådan aktivitet än skulle kunna vara exakt, så inte skulle det vara politik (eller fotboll) som vi känner det.

För varje fråga som man skulle besluta om måste man samla ihop tillräckligt många röstande. Utfallet av alla omröstningar skulle vara ovisst. Det skulle bli en oändligt komplicerad uppgift att samordna beslut i olika politiska organ. En anekdot som berättades för mig av den amerikanske kommunalforskaren Terry Clark från Chicago lyder ungefär så här:

Jag hade besök av en sovjetisk forskare från Moskva och jag berättade för honom om storstadsregionen i Chicago. Den var uppdelad i en mångfald olika kommuner, och dessutom fanns det specialkommuner t ex för skolan. Ryssen skakade på huvudet och undrade hur det här kunde fungera. Jag beslöt då att konkret visa honom hur lösningen såg ut och tog ned honom på stan och visade honom huset med skylten ”Cook County Democratic Party” (Chicago ligger i Cook County och det var alltså det demokratiska partiets högkvarter). Då sken den skeptiske ryssen upp och utbrast: ”Då förstår jag. Vi har samma system hemma.”

Kommunalpolitikerna är organiserade i flera olika politiska organ: fullmäktige, kommunstyrelse, olika facknämnder för olika verksamhetsområden och så vidare. Fullmäktige är formellt

överordnat de övriga, men det finns ingen egentlig hierarki mellan styrelsen och facknämnderna. Ändå sker det en samordning mellan nämnderna. Det beror på att politikerna också är organiserade på en annan ledd, nämligen partivis. Och genom att valen till nämnderna går till som de gör (se det förra avsnittet) blir alla partier i stort sett proportionellt representerade i alla dessa organ som alla får samma majoritetsförhållanden. Om ett parti bestämmer sig för en politisk linje kan de driva den överallt i organisationen. Det var precis så det var i Sovjetunionen: Den så kallade Stalinförfattningen såg demokratisk ut, men eftersom det var partiet som styrde (en skillnad mellan Chicago och Sovjetunionen var antalet partier) kunde den vara grunden för en partidiktatur.

Exemplet visar, att partiväsendet kan göra att ett politiskt system kan fungera på ett alldeles annorlunda sätt än vad författningens bokstav föreskriver. Olika doktriner och läror tilldelar olika politiska organ olika uppgifter – de ska vara beslutande, verkställande, beställare, utförare, medborgarföreträdare, granskare och så vidare. Men när partipolitikens raster läggs över det hela kan slutresultatet bli ett alldeles annat.

Flera olika undersökningar visar att när kommunala nämndpolitiker prioriterar, styrs de i högre grad av sin partitillhörighet än av lojalitet med den nämnd de sitter i och dess verksamheter (se t ex Bäck 2007). Mekanismerna bakom den här partisamordningen kan vara olika. Under Stalinförfattningen var förmodligen skräck en verksam mekanism. I ett mer demokratiskt system handlar det mer om lojaliteter (man är lojal med dem som har samma ideologiska uppfattningar som en själv), beroenden (ens egen maktposition är beroende av partiorganisationen) och mötesplatser (man diskuterar tillsammans på möten, konferenser och vad det nu kan vara).

### **Partipolitiken och den kommunala revisionen**

Det är naturligtvis rimligt att vänta sig att partisystemet, som fungerar som ett kitt i den övriga kommunala organisationen och samordnar styrelsen och olika nämnder, fungerar på samma sätt i förhållandet mellan revisionen och styrelsen/nämnderna. Detta har flera gånger påpekats av olika aktörer. Juridikprofessorn Olle Lundin konstaterar i sin doktorsavhandling (1999) att kommunrevisionen lider brist i fråga om det objektiva oberoendet och att en orsak är kopplingen till de politiska partierna och att revisorerna måste granska och eventuellt rikta kritik mot sina egna partikamrater. En annan orsak är att revisorerna utses av fullmäktige. En stor del av fullmäktiges ledamöter har även andra uppdrag inom kommunen eller landstinget och utgör därför en del av revisionens granskningsobjekt.

Riksrevisionsverkets förra generaldirektör Inga-Britt Ahlenius har flera gånger kritiserat den partipolitiskt tillsatta kommunrevisionen. ”Avskyvärt att kommunerna granskas av

sina egna” ska hon ha sagt vid ett seminarium om utredningen om den kommunala revisionen 2004 enligt vad Dan Brännström (generalsekreterare i Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR) bloggar.

Utredningen som skulle se över den kommunala revisionen menade att den partipolitiska kopplingen i själva verket är en tillgång för revisionens kompetens. De förtroendevalda revisorerna har politisk erfarenhet och kännedom om de lokala förhållandena. Utredningsmannen hade haft överläggningar med samtliga partier och konstaterade att alla var eniga om att revisionen är ett politiskt uppdrag – men inte ett partipolitiskt. Revisorerna ansågs klara att hålla partipolitiken utanför – partiskiljande uppfattningar är mycket ovanligt. I de allra flesta fall är revisorerna eniga, trots att det händer att de utsätts för påtryckningar från sina respektive partier (SOU 2004:107).

Det finns många vittnesmål om att förtroendevalda kommunrevisorer trots partibanden lyckats upprätthålla sin integritet. Men det finns också exempel på allvarliga integritetsproblem. Revisorerna i Region Skåne föreslog i sin revisionsberättelse för 2002 att regionstyrelsen inte skulle beviljas ansvarsfrihet på grund av misskötsel av regionens ekonomi. Samtliga partiets revisorer ställde sig bakom förslaget. Fullmäktige beslöt att neka styrelsen ansvarsfrihet. Men det fick de moderata revisorerna sota för. De byttes helt sonika ut av den lokala partiledningen. I en intervju i tidningen Landstingsvärlden (2003-05-22) säger den moderate gruppledaren i regionfullmäktige i Skåne, Jerker Swanstein:

Fullmäktigegruppen tycker att revisorerna har gjort ett uselt arbete, så enkelt är det. Det är ju ett partiuppdrag de har, de är ju politiker och inte Guds ställföreträdare på jorden.

Tonläget i diskussionen om kommunrevisorernas partipolitiska oberoende har ibland varit högt. Ordförandena i stadsrevisionen i Göteborg respektive i Malmö, Lars Bergsten och Sten Dahvid skrev ett debattinlägg under rubriken ”Ahlenius kritik mot revisionen är naiv” i Dagens Samhälle (2013-11-28):

Ahlenius kräver oberoende revisorer. Men det är högst oklart vad hon menar med det mer konkret. I själva verket är frågan om oberoende mångbottnad ... Men vad är alternativet? Revisionsbyråernas revisorer? Kan det vara så att Ahlenius är så naiv att hon inte ser den intressekonflikt som ligger i det faktum att byråerna granskar den hand som föder dem? Eller den intressekonflikt som följer av att byråerna bedriver omfattande konsultverksamhet i de verksamheter som de sedan granskar.



Bergsten och Dahvid kommer här in på ett annat integritetsproblem, nämligen vad man kan förvänta sig av de revisionsbyråer som revisorerna i kommunerna anlitar som sakkunniga biträden. Min erfarenhet visar att detta är ett reellt problem, och jag ska ägna ett senare kapitel i den här skriften åt just denna problematik.



# 2 Den lokala kontexten

## Skinnskattebergs kommun

### Samhället

Skinnskattebergs kommun ligger i norra Västmanland, ungefär mitt i landskapet i öst-västlig utsträckning. Genom kommunen rinner från nordväst till sydöst Hedströmmen. Tillsammans med det östliga biflödet Gisslarboån har Hedströmmen haft stor betydelse för den ekonomiska och bebyggelsemässiga utvecklingen. Längs vattendragen har genom århundradena ett stort antal hyttor och stångjärnshammare etablerats. Kommunen har idag omkring 4 400 invånare varav 2 400 i centralorten. Västerut i kommunen finns ytterligare en tätort, Riddarhyttan, med 300 invånare. Riddarhyttan har präglats av gruvnäringen. I öster finns Färna med kring 150 invånare.

Det är järnframställningen, Riddarhyttfältets gruvor, hyttor och hammare som starkt har präglat bygden. Skinnskattebergs bergslag som omfattade samma område som dagens kommun fick sina privilegier på 1420-talet. Man skulle av namnet Skinnskatteberg tro att invånarna betalade sin skatt i form av skinn. Detta anses vara fel: Namnet skulle istället vara Skinnsäckeberg (Tuneld 1828). Vad det skulle vara för skinnsäckar är oklart. En vanlig tolkning är att det handlar om säckar som användes för att frakta upp malm ur berget, men en mera obskyr och obelagd tolkning är att det rör sig om två berg som tillsammans liknade en manlig pung.

Det fanns ett otal hyttor för utvinning av järn ur malmen. En tackjärnslängd från 1657 listar ett femtontal hyttor. Hedströmmen och dess biflöden sägs ha gett kraft till ett trettiotal hyttor och ett sjuttiotal hammarsmedjor för bearbetningen av hyttornas tackjärn till smidbart stångjärn (Bygdeband).

Idag är all denna järnhantering försvunnen. Höjdpunkten för järnbruken var 1800-talet, men därefter lades många bruk ned. Många gick i konkurs. De två sista bruken i Riddarhyttan och Karmansbo lades ned på 1950-talet. Gruvbrytningen upphörde på 1970-talet. Några av bruken är numera idylliska besöksmål, medan det för de flesta gäller att naturen har tagit dem tillbaka. Ibland kan man hitta ruiner av slaggsten i skogen, men oftast finns nästan inga spår kvar.

Istället är det träindustrin som kommit att prägla Skinnskatteberg som bruksort. På 1910-talet anlades ett sågverk och hyvleri. AB Statens Skogsindustrier övertog sågverket på 1940-

talet och startade två fabriker för framställning av hårda träfiber-skivor – Royal Board. Den ena fabriken anlades i Piteå 1948 och den andra strax därefter i Skinnskatteberg. Verksamheten kom att dominera orten. Som mest arbetade 700 personer här, 250 i sågen och 450 i fabriken. På 1980-talet lades boardfabriken ned (Västmanlands museum & Länsstyrelsen i Västmanlands län). Idag drivs sågverket av Setra, men med en avsevärt mycket mindre personalstyrka. Ortens träindustriprofil understryks av att Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) har sin skogsmästarutbildning lokaliserad till Skinnskattebergs herrgård.

Störst arbetsgivare vad gäller tillverkningsindustrin är numera fläkttillverkaren Systemair. Inemot hälften av de anställda i kommunen är sysselsatta inom tillverknings- och byggindustrin, ungefär en tredjedel i offentliga tjänster, utbildning vård och omsorg. Var sjätte anställd är verksam inom privata tjänster medan jord- och skogsbruk sysselsätter ungefär fem procent.

### **Kommunen**

Skinnskattebergs kommun bildades vid storkommunreformen 1952 genom sammanslagning av Skinnskattebergs, Heds och Gunnilbo landskommuner. Kommunen var inte alls berörd av 1960- och 1970-talens indelningsändringar.

Liksom ett antal andra, framförallt mindre kommuner, har Skinnskattebergs kommun en politisk organisation utan facknämnder. Istället finns fyra utskott inom den stora kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har 15 ledamöter och tre av utskotten är ordnade efter politikområden. Det finns därmed likheter mellan den äldre sektorsorienterade nämndorganisationen och utskottsorganisationen. Utskottens uppgift uppges vara att vara beredande organ för kommunstyrelsen.

Enligt en intervju publicerad av Svenskt Näringsliv (2012) säger dåvarande kommunalrådet Lars Andersson: "Genom att vara en enda förvaltning så kan vi enklare hålla ihop arbetet. Förr fanns konkurrens nämnderna emellan. Den är borta nu".

Enligt Karlsson m fl (2009) fanns det 2008 24 kommuner med en facknämndslös organisation. Motivet för denna typ av organisation skulle alltså vara att åstadkomma ett helhetsperspektiv. Detta är ett vanligt motiv även i andra kommuner, men en rad andra motiv har förekommit: De motiv som oftast nämndes var "att vitalisera fullmäktige", "att förbättra demokratin allmänt", "att skapa tydligare ansvarsstruktur", "att förbättra den kommunala verksamhetens kvalitet", "öka samordningen mellan kommunala verksamheter" och "spara pengar". Som så ofta när det gäller organisationsreformer, inte minst i kommunerna, tycks den facknämndslösa organisationen framstå som ett slags Mädchen für alles.

Karlsson skriver i sammanställningen av erfarenheter från svenska kommuner som tillämpar modellen:

De flesta av de berörda kommunerna har alltså minskat antalet förtroendeuppdrag. När den politiska makten koncentreras på allt färre personer är risken uppenbar för en elitisering av den kommunala demokratin....Risken är stor för att makten i kommuner som genomför nämndavvecklingsreformer koncentreras i allt färre händer. Pluralismen på det individuella planet i den svenska kommunpolitiken riskerar att radikalt minska om antalet förtroendevalda blir färre.

Tillsammans med några kolleger utvärderade jag 2001 tillämpningen av modellen i Stenungsund och Härryda (Bäck m fl 2001). Vi kunde konstatera:

Reformerna i den politiska organisationen har inte haft några effekter på kontakterna mellan politiker och medborgare eller mellan politikerna och föreningslivet. Varken på kort eller lite längre sikt kan man säkerställa att det skulle ha blivit mer diskussioner med "vanliga kommuninvånare" om kommunala frågor, mer kontakter med medborgare i vare sig "personliga ärenden" eller mer "politiska ärenden". Detsamma gäller både för kontakterna med föreningslivet och politikernas egen föreningsaktivitet.

I Norge har man lång erfarenhet av den s k kommittémodellen som är direkt jämförbar med de svenska organisationsmodellerna. En av Norges ledande kommunforskare Oddbjørn Bukve skriver (på nynorsk, "norska al dente"):

Komitémodellen har knapt svart til forventningane om at den skulle styrke den strategiske styringa i kommunane. Den har ikkje blitt ein parlamentarisme light. I staden er det administrasjonen som har auka si makt ... Organisasjonsendrinane har langt på veg hatt verkningar som forventta. (Bukve 2002)

Redan på 90-talet studerade jag pionjärkommunen Surahammar och kunde då göra iakttagelsen:

I kombination med maktkoncentrationen till "kommunledningen" får jag det bestämda intrycket att den retoriskt revolutionära förändringsprocessen leder till att allt större grupper av förtroendevalda alieneras. Oppositionen känner ett ökande främlingskap och den socialdemokratiska organisationens (fullmäktigegruppen och arbetarkommunen) roll reduceras till organ som egentligen bara rådfrågas pro forma. (Bäck 2000)

Förvaltningsorganisationen med sisådär 300 anställda har anpassats till den politiska organisationen i så måtto att (nästan) hela verksamheten samlas i en enda förvaltning direkt under kommunstyrelsen. Enda undantaget är miljö- och byggnadsförvaltningen (MB) som också som ett undantag till principen för den politiska organisationen har en egen nämnd. Orsaken till att man på detta sätt velat hålla isär kommunstyrelseförvaltningen och miljö- och byggförvaltningen torde vara att den senare i stor utsträckning sysslar med myndighetsutövning, också gentemot andra kommunala verksamheter.

Miljö- och byggnadsnämndens respektive -förvaltningens oberoende har inte alltid varit helt självklart. Under en period då jobbet som förvaltningschef på MB var vakant upprätthölls tjänsten av kommunchefen, och när ny förvaltningschef skulle tillsättas utbröt en konflikt mellan MB-nämndens ordförande och kommunchefen om vem som skulle tillsätta förvaltningschef: nämnden eller kommunchefen. Denna strid vanns av kommunchefen. Det har också förekommit förslag att helt lägga ned den fristående MB-nämnden och ersätta den med ett nytt samhällsbyggnadsutskott inom kommunstyrelsen.

De tre kommunerna Fagersta, Norberg och Skinnskatteberg i den norra delen av Västmanlands län betraktas i olika sammanhang som en sammanhängande region. Det förekommer också en hel del samarbetsarrangemang mellan kommunerna; de flesta med Fagersta och Norberg som parter. MB-sektorn är en sådan där Fagersta och Norberg i samverkan med Avesta har en gemensam nämnd. Skinnskatteberg har hållit sig utanför detta samarbete med motiveringen att MB-nämndens verksamhet är viktig för kommunens självständighet.

Däremot är de tre kommunerna, alltså inklusive Skinnskatteberg, medlemmar i kommunalförbundet Norra Västmanlands Utbildningsförbund (NVU) som svarar för gymnasium, vuxenutbildning och svenska för invandrare (SFI). Lönehanteringen sköts av en gemensam lönenämnd (Västmanland-Dala lönenämnd) med Norbergs kommun som värdkommun. Upphandlingsverksamheten sköts av Avesta kommun. Detta senare samarbete regleras med avtal. Det har ofta sagts att mellankommunalt samarbete är lösningen på det småkommunproblem som åter börjar bli aktuellt.<sup>4</sup> De relativt få samarbetsrelationer som Skinnskatteberg, en av landets minsta kommuner, har är i det perspektivet anmärkningsvärt. Grannkommunerna Fagersta och Norberg har en långt mer intim relation: Utöver det nämnda utbildningsförbundet har de ett kommunalförbund för kommunal teknik, de ingår i samma räddningstjänstförbund och har ett gemensamt ekonomikontor under en gemensam ekonominämnd.

---

<sup>4</sup> Nergelius (2013) skriver: ”Frågan är ... om inte ett mer systematiskt bruk av samarbeten mellan kommuner är ett väsentligt bättre alternativ än sammanslagningar av kommuner i stor skala.”

Ytterligare ett par detaljer i Skinnskattebergs kommun, vilka är lite eljest är att det inte finns något allmännyttigt bostadsföretag. Ett antal hyreslägenheter som motsvarar allmännyttan förvaltas direkt av kommunen i förvaltningsform. Dessutom är kommunens engagemang i ortens gator och vägar utomordentligt begränsat. Förutom ett par statliga vägar som korsar centralorten förvaltas resten av vägnätet där av en vägförening. Det gäller även parkeringsplatser, gång- och cykelvägar och grönområde inom planlagt område. Kommunen ansvarar bara för parkeringsplatser och infarter till kommunala fastigheter, såsom skolor samt en bestämd gång- och cykelväg. Även tätorten Riddarhyttan och småorten Färna har vägföreningar. Vägföreningar är ju vanliga på landsbygden, ävenså i Skinnskatteberg. Däremot är de ovanliga i tätorterna.

### **Parlamentarisk turbulens**

Avindustrialiseringen och avfolkningen har gått hand i hand med en starkt nedåtgående trend i valresultaten för den tidigare helt dominerande socialdemokratin. De här utvecklingstendenserna är på inget sätt unika för Skinnskatteberg, utan gäller i hela det mellansvenska bruksbältet. Socialdemokraterna fick i kommunalvalet 1970 mer än 60 procent av rösterna i 37 kommuner. Sexton av dessa kommuner fanns kvar oförändrade 2014. De övriga 21 hade slagits samman med andra kommuner eller ändrats så mycket att det inte går att göra jämförelser över tid. De sexton ligger framförallt i Bergslagen. Till 2014 har den socialdemokratiska röstandelen minskat kraftigt. Den tidigare dominerande industrin har i mycket försvunnit och de flesta av kommunerna har en minskande befolkning. I flera av kommunerna har politiken under de senaste 20 åren varit turbulent. Det har varit täta majoritetsskiften. Det har förekommit så kallade ”regnbågskoalitioner” och i flera av kommunerna har det annars lilla Vänsterpartiet spelat en betydelsefull roll.

Socialdemokraternas resultat i kommunalvalen i Skinnskatteberg har sedan 1970 kraschat fyra gånger. Varje sådan krasch har varit något större än den föregående. Den första kraschen kom i valet 1976 när de socialdemokratiska rösterna minskade med 9,4 procentenheter. I mellantiden till nästa störtstyrning 1991 skedde det en viss återhämtning med sammanlagt 7,8 procentenheter. Inför valet 1991 var man alltså nästan uppe i samma nivå som före 1976 års stora nederlag. Men nu försvann 9,7 procentenheter. Återhämtningen i valet 1994 blev bara 6 procent innan den var dags för nästa stora tillbakagång. I valet 1998 förlorade man rekordstora 11,3 procentenheter. Bara 4 procentenheter återhämtades 2002 och 2006 var det dags igen med 12,8 procentenheters förlust. Valen 2010 och 2014 har inte inneburit någon återhämtning.

Valförlusterna 1991 och 1998 var i mycket kopplade till rikstrenden, även om det var tydligt att det lokala genomslaget

var större. Den lokala förlusten 1991 var 1,7 gånger större än förlusten på riksnivå och 1998 års lokala nedgång i Skinnskatteberg var 1,3 gånger större än i riksdagsvalet. Valförlusten 2006 blev dock hela 2,7 gånger så stor som i riksdagsvalet i hela landet. Det är tydligt att det hände något specifikt lokalt i 2006 års val. Det som hände var att det blåstes nytt liv i ett för 20 år sedan avsomnat lokalparti. Det nya lokala partiet ”Skinnskattebergsdemokraterna” erövrade hela 13,7 procent av rösterna. Det kan jämföras med Socialdemokraternas nedgång med 12,8 procentenheter. Den rimliga tolkningen är att de väljare som lämnade Socialdemokraterna i 2006 års val gick till Skinnskattebergsdemokraterna.

Låt oss ett ögonblick återvända till de sexton bergslagskommunerna och ställa frågan vad som hände med det kommunala styret i detta förändrade landskap? Sveriges Kommuner och Landsting har ställt samman förändringar i det kommunala styret i landets alla kommuner under de 20 åren sedan 1994 (SKL 2014b). Ett enkelt mått på den kommunalpolitiska turbulensen som kan utvinnas ur SKL:s databas är antal skiften av styrande koalition. Noll betyder att man har haft samma styre i alla de fem mandatperioderna från 1994 till 2010. Om kommunen har bytt styre varje mandatperiod får den turbulensvärdet 5. Eftersom det är möjligt att skifta styre även under löpande mandatperiod är det också möjligt att få mer än 5.

Av de variabler som beskriver samhällsförändringen är det framförallt befolkningsförändringen och förändringen av S-röster som är relaterade till varandra. Ju mer befolkningen har minskat, desto mer har också Socialdemokraternas röstandel minskat. Om vi tittar på sambandet mellan dessa båda variabler och den parlamentariska turbulensen framstår minskningen av S-röster som viktigast. Ju mer Socialdemokraterna har minskat, desto mer turbulens.

Skinnskatteberg framstår som klart avvikande. Inte i någon annan av de kommuner som delar erfarenheten av vikande industrisysselsättning, befolkningsminskning och dramatisk nedgång i stödet för Socialdemokraterna har den parlamentariska turbulensen varit så stor som i Skinnskatteberg.



Tabell 1 Sexton bruksortskommuner: Förändring S-röster, industrisysselsättning och befolkning 1970-2014 samt parlamentarisk turbulens

Kommun	S-röster	Industri	Befolkning	Turbulens
Skinnskatteberg	--25,2	--13,7	--3,2	6
Norberg	-23,6	-13,8	-3,9	5
Hällefors	-37	-25,9	-1,5	4
Degerfors	-32,1	-28,1	-0,8	4
Kalix	-15,4	-14,5	-0,6	4
Filipstad	-22,3	-20,7	-0,3	4
Munkfors	-13,7	-23	-3,2	3
Surahammar	-28,5	-33,4	-2,3	3
Oxelösund	-23,4	-20,9	-1,6	3
Hammarö	-21,5	-35,6	-1,3	3
Fagersta	-24,1	-16,5	-0,6	3
Timrå	-11	-21,3	0,1	3
Grums	-10	-25,4	4	3
Storfors	-19,7	-30,3	-6,2	1
Hallstahammar	-14,7	-36,4	-1	1
Älvkarleby	-36	-30,5	-1,9	0

Procentuell förändring S-röster i kommunalval, industrisysselsättning samt folkmängd 1970 – 2014. Parlamentarisk turbulens 1994 – 2014 enligt texten

Sambandet mellan minskade S-röster och turbulens är dock ganska svagt<sup>5</sup>. Andra kommuner med ungefär lika stor minskning av stödet för socialdemokratin (runt 25 procent) är t ex Fagersta, Oxelösund och Surahammar med mycket låg parlamentarisk turbulens. Detta tyder på, att utöver det systematiska sambandet, att turbulensen hänger ihop med socialdemokratin kollaps, har specifika lokala händelser spelat roll.

I Skinnskatteberg var en sådan specifik lokal händelse när det efter valet 2006 bildades en koalition mellan de borgerliga och det lokala partiet Skinnskattebergsdemokraterna. Efter ett par år bytte det lokala partiet sida och gick samman med vänsterblocket. Krisen blev utdragen när det folkpartistiska kommunalrådet vägrade avgå och bet sig fast vid makten med hjälp av förvaltningsdomstolarna. Slutligen tvang de politiska realiteterna henne till avgång. Hela historien har så småningom föranlett en ändring av kommunallagen som möjliggör för fullmäktige att avsätta en kommunstyrelseordförande som inte längre kan mönstra en majoritet i fullmäktige.

Luften gick ur Skinnskattebergsdemokraterna i valet 2010. Från 13,7 procent av rösterna rasade det till 1,5 procent. Det försvann 12,2 procentenheter för det lokala partiet. Lustigt nog näs-

<sup>5</sup> För den tekniskt intresserade: Korrelationen mellan förändring av S-röster och turbulensmättet är -0,2, vilket inte är särskilt mycket. Det betyder att bara 4 procent av variationen i turbulens förklaras av skillnader i S-minskning.

tan på pricken vad Socialdemokraterna hade förlorat till Skinnskattebergdemokraterna i valet innan (12,8 procent). Men det blev ingen återgång till Socialdemokraterna. Istället rusade Folkpartiet som ökade med hela 19,6 procentenheter. Det var inte bara det lokala Skinnskattebergdemokraterna som svaldes av Folkpartiet. Övriga borgerliga partier minskade – Moderaterna med 3,5 procentenheter, Centern med 4,6 och Kristdemokraterna med 1 procentenhet. Summan av Skinnskattebergdemokraternas och de borgerliga småpartiernas förluster blir 21,3 procentenheter. Det ligger nära till hands att förmoda att huvuddelen av dessa väljare gick till Folkpartiet.

Bakom Folkpartiets succé låg utvecklingen under föregående mandatperiod. Efter valet 2006 hade de tre rödgröna partierna tillsammans 49,8 procent av väljarna bakom sig. Med tanke på Skinnskattebergdemokraternas bakgrund som samlingspunkt för missnöjda Socialdemokrater borde väl också deras väljare räknas till politikens vänstersida som då samlade 63,5 procent. Men samtidigt var det ju inte att tänka på att Socialdemokrater och utbrytarpartiet Skinnskattebergdemokraterna skulle kunna regera tillsammans. Resultatet blev till mångas häpnad att det lokala partiet slog sig samman med de borgerliga. Den nya koalitionen hade bara 48,5 procent av väljarna bakom sig men majoritet i kommunfullmäktige: 16 mandat mot 15 för Socialdemokraterna och Vänsterpartiet.

Folkpartiet ryckte med sin företrädare Carina Sándor åt sig ledningen i den nya koalitionen. Den höll emellertid bara en kort tid. I budgetarbetet inför 2009 bytte Skinnskattebergdemokraterna sida och enades med Socialdemokraterna och Vänstern om en skattehöjning. Den nya konstellationen formerade sig som ny majoritetskoalition och Sándor avsattes. Stämningen var upphetsad. Sándors anhängare talade om diktatur och statskupp. Genom att överklaga till Länsrätten försökte hon hålla sig kvar vid makten trots att en ny majoritet hade bildats. Till många häpnad gjorde domstolen den tolkningen att majoritetsförhållandena i fullmäktige inte hade ändrats: Alla partier hade ju samma antal mandat som förut. Med denna rättstolkning gjordes det omöjligt att tillämpa möjligheten att avsätta kommunstyrelsens ordförande på grund av ändrade majoritetsförhållanden annat än efter ett val.

Våren 2009 tvangs dock Sándor att avgå sedan hon insett det omöjliga att styra mot en fientlig fullmäktigemajoritet. Den rättsliga tolkningen upplevdes som så stötande från demokratisk synvinkel, att det föranledde en ändring av kommunallagen. Denna lex Carina som gäller från 2013 stadgar i ett tillägg till 6 kapitlet 15 §:

Om den politiska majoriteten i fullmäktige har förändrats på ett sådant sätt att det parti som nämndens ordförande företräder inte längre ingår i den politiska majoriteten, får fullmäktige välja ett nytt presidium.

Trots Skinnskattebergdemokraternas kollaps behöll den nya konstellationen makten i 2010 års val med 16 fullmäktigemandat mot de borgerligas 15. I valet 2014 förlorade Miljöpartiet det ena av sina två mandat. Istället ökade Sverigedemokraterna med ett mandat till två.

De tre rödgröna partierna samlade 49,5 procent av rösterna och 15 mandat i fullmäktige. De tre borgerliga fullmäktigepartierna fick 47,3 procent och 14 mandat i fullmäktige. SD hade 7,7 procent av rösterna. Den situation som uppstod liknade situationen i riksdagen och i ett stort antal andra kommuner. I riksdagen stabiliserades efter den s k decemberöverenskommelsen doktrinen att den största av de båda minoriteterna (rödgröna respektive borgerliga) skulle bilda regering. Samma lösning kom man fram till i ungefär en tredjedel av de kommuner där SD intog en s k vågmästarställning. I de övriga gjordes olika blocköverskridande koalitioner för att blockera ut Sverigedemokraterna. Carina Sándor erbjöds båda dessa modeller, men valde istället att gå samman med Sverigedemokraterna. Tillsammans fick de borgerliga och SD majoritet i fullmäktige och Sándor kunde återta den kommunalrådsroll som gått förlorad fem år tidigare.

## Kommunrevisionen under två mandatperioder

Kommunal revision är en gren för gubbar. Enligt SKL:s statistik var 2011 72 procent av de förtroendevalda revisorerna män och den genomsnittliga åldern var 64,2 år (SKL 2016a). Den revisionsgrupp som valdes i Skinnskatteberg 2010 för att börja tjänstgöra 2011 var inget undantag från gubbregelein. Ordförande var Harald (C), 78 år. I övrigt ingick Gunnar (M), Sven-Göran (Oberoende), Hans (S) och så jag själv (V), lillpojken i sammanhanget, bara 63 år gammal. Bara män alltså och med en genomsnittlig ålder på 72 år. Lite speciellt är det med den oberoende revisorn. Med tanke på hur revisionen väljs måste han ju ha nominerats av något parti, och det bör rimligen ha varit Folkpartiet. Även nästa mandatperiod försökte sig Folkpartiet på samma trick, att tillsätta en icke partimedlem som revisor, vilket de efter en avgång under perioden fick ge upp.

Nästa mandatperiods, alltså 2015 – 2018, revisionsgrupp valdes av fullmäktige hösten 2014. Efter majoritetsskiftet i kommunen övergick uppdraget som ordförande till oppositionen som nu företräddes av mig, nu fyra år äldre, alltså 67 år. Yngst hade nu blivit äldst. I övrigt valdes Karin (MP), Christina (S), Leena (M) och Susanne (Oberoende). Den genomsnittliga åldern hade nu sjunkit med 12 år till 59,8. Stor betydelse för minskningen av genomsnittsåldern hade Susanne med bara 38 år. Och utöver ordföranden bara kvinnor!

Den här sammansättningen kom emellertid inte att stå sig hela mandatperioden. Redan i samband med ansvarsprövningen

för år 2015 avgick både Leena och Susanne. Till det ska jag återkomma. Leena ersattes av Sara (M), 54, medan vakansen efter Susanne stod sig ett bra tag. Fullmäktige beslöt så småningom att välja Christopher, 34, som ny oberoende revisor. Tyvärr visade det sig att Christopher inte var valbar eftersom hans mamma satt i kommunstyrelsen<sup>6</sup>. Folkpartiet valde slutligen att besätta den lediga platsen med en partimedlem, Anders, 76 år. Gruppen vars sammansättning 2015 framställt som väldigt annorlunda har med andra ord anpassats mer till det statistiskt normala: Två män och tre kvinnor, genomsnittlig ålder 2018 67,8 år.

Andra egenskaper som brukar beaktas när man diskuterar social representativitet är etnicitet och klass. Här är såvitt jag kan se Skinnskattebergs revisorer ett väldigt skevt urval. Såvitt det är känt för mig har ingen av de tolv som varit aktuella för uppdrag någon bakgrund i ett arbetaryrke, och såvitt jag vet har bara en av de tolv, Leena, utländsk bakgrund.

Utredningen om den kommunala revisionen (SOU 2004:107) skrev:

Mot bakgrund bl.a. av att det är en väsentlig uppgift för revisorerna att granska ändamålsenligheten i hela verksamheten är det också viktigt att personer med olika bakgrund och synsätt finns representerade bland revisorerna. Det är en fördel för revisionen, liksom för all annan kommunal verksamhet – om de förtroendevalda har en representativitet som i huvudsak svarar mot befolkningen. ... För revisionsarbetets bredd och styrka är det dock viktigt att sträva efter en något bredare åldersfördelning. Det är också mycket angeläget att sträva efter en jämnare könsfördelning. ... Sammanfattningsvis vill utredningen framhålla att valet av revisorer skall ske med bredast möjliga representativitet i fråga om kön, etnicitet, funktionshinder m.m.

Det är uppenbart att man både i landet som helhet och i Skinnskattebergs kommun lyckats ganska dåligt med de här föresatserna.

### **Vattenledningen**

I detta och de därpå följande avsnitten ska jag kort redogöra för tre händelser som under mina båda mandatperioder i kommunrevisionen varit viktiga ärenden. Revisionen har i alla tre fallen ägnat mycket arbete åt dessa ärenden och alla tre har föranlett

---

<sup>6</sup> Enligt 1991 års kommunallag 4 kap 6 a § andra stycket gäller ”Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget är inte valbar som revisor för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten. Detsamma gäller make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller andra närstående till den redovisningsskyldige”

”orena” revisionsberättelser (d v s med anmärkning och/eller avstyrkt handlingsfrihet). I alla tre frågorna har problematik som har att göra med revisionens oberoende aktualiserats och dessa problem ska jag diskutera i de följande kapitlen 3-5.

Centralorten försörjdes med dricksvatten från en vattentäkt i Riddarhyttan i kommunens västra del, en knapp mil från centralorten. Bland annat på grund av att det stora uttaget av vatten i Riddarhyttan lett till försämrade vattenkvalitet började man söka efter en ny vattentäkt. Den fann man nu i kommunens östra del, i Färna, något mer än milen sydost om centralorten.

År 2010 beslutades att anlägga ett vattenverk i Färna och en vattenledning till Skinnskatteberg. För projektet budgeterades ungefär 15 miljoner kronor. Upphandlingen utfördes så, att kommunen med hjälp av en konsult upphandlade en sk partneringtjänst. Detta innebär att man upphandlar en för projektet samordnande tjänst. Den entreprenör som engageras på detta sätt förväntas sedan i nära samarbete med beställaren (här kommunen) upphandla och samordna genomförandet av projektet, som genomförs på löpande räkning. Genom ett sådant arrangemang kommer den offentliga upphandlingen bara att omfatta en mindre del av projektets kostnader (samordningstjänsten) medan huvuddelen faller utanför reglerna om offentlig upphandling.

Projektet visade sig snart bli avsevärt dyrare än budgeterat. Nya pengar anslogs genom att anslaget räknades upp i kommunens budget år för år. När dammet slutligen lagt sig visade det sig att projektet blivit mer än dubbelt så dyrt som avsetts från början – drygt 30 miljoner kronor.

Trots återkommande påstötningar från revisionen kunde ingen redogöra för fördyringarna. Jag minns särskilt ett möte vi hade med samtliga revisorer, kommunalrådet, sektorchefen och två representanter för entreprenören. Med all denna klokskap samlad visade det sig att ingen visste hur det hade gått till med fördyringen. Någon kläckte idén att man kanske hade glömt att budgetera uppförandet av vattenverket i inledningsskedet och bara tagit upp vattenledningen. Kommunalrådet åtog sig att gå igenom alla gamla protokoll för att se om svaret fanns där. Som jag minns det ledde inte heller denna genomgång till något svar.

I februari 2013 tog revisionen initiativ till ett informationsärende i fullmäktige och anmälde då sin oro över projektet. Revisorerna menade att det var uppenbart att fullmäktige i inledningsskedet haft ett otillräckligt beslutsunderlag, att partneringsförfarandet som, även om det var lagligt, rundade lagen om offentlig upphandling (LOU) och därmed var tveksamt samt att kommunstyrelsen brustit i sin kontroll av projektet och låtit kostnaderna löpa iväg.

Revisionsberättelsen för 2012 blev oren, men också delad. I den ena revisionsberättelsen föreslogs att fullmäktige skulle vägra ansvarsfrihet för kommunstyrelsen, och i den andra att en anmärkning skulle riktas mot styrelsen. Fullmäktige beslöt utan votering att ansluta sig till denna anmärkning.

Fullmäktige beslöt vidare att uppdra åt styrelsen att utarbeta en plan för hur stora investeringsprojekt i framtiden skulle styras.

### **Arvode för kommunalrådet**

Denna sorglustiga historia tar sin början hösten 2014. Efter valet stod det klart att ingetdera av de traditionella politiska blocken hade majoritet. De borgerliga hade fått 14 mandat och de rödgröna 15. Som balansparti fanns två sverigedemokratiska fullmäktigeledamöter. Dessa bestämde sig för att stödja de borgerliga som därmed fick tillsätta kommunalrådsposten. Den nyvalda kommunstyrelseordföranden bestämde sig då av någon anledning för att erbjuda Socialdemokraterna en 75 procent tjänst som oppositionsråd. För att inte fördubbla kostnaden för kommunalråd skulle hon själv gå ned till 75 procent. Detta arrangemang genomdrevs i budgeten för 2015. Kruxet var bara att Socialdemokraterna aldrig var tillfrågade, och griniga över förfarandet vid bildandet av den nya styrande koalitionen, tackade de nej. Och där stod nu kommunalrådet med bara 75 procent av den tilltänkta lönen.

I mars 2015 var det tänkt att misstaget skulle rättas till. Fullmäktige beslöt att höja arvodet till 100 procent, d v s 50 000 kronor i månaden. Det nya högre arvodet började direkt utbetalas, också retroaktivt för de månader av året som redan gått. Men också den här gången var det ett krux i beslutsprocessen. För det första hade det direkt berörda kommunalrådet själv varit närvarande och deltagit i beslutet. För det andra hade det yrkats återremiss av hela oppositionen. Detta negligerades av fullmäktiges ordförande trots att det s k minoritetsåterremissinstitutet föreskriver att det ska bli återremiss om minst en tredjedel av fullmäktige begär det.

Inte i min roll som revisionens ordförande, utan som besvärberättigad kommunmedlem, överklagade jag beslutet till förvaltningsrätten i Uppsala. Rätten delade helt min uppfattning och upphävde genom en dom i mitten av april beslutet att höja arvodet. Nu borde de högre utbetalningarna ha upphört, och man borde ha fattat ett rättelsebeslut varigenom man kunde kräva tillbaka de redan genomförda för höga utbetalningarna. Inget av detta skedde.

I juni beslöt fullmäktige att arvodet fram till början av juni skulle vara 75 procent och därefter 100 procent. Detta beslut kom aldrig att verkställas. Under hela 2015 betalades det högre arvodet och inga återkrav gjordes.

I november skrev revisionen till kommunförvaltningen och frågade efter hur fullmäktiges beslut hade verkställts. Ett par veckor efter denna skrivelse fick revisionen svar av personalchefen att saken rättats till och bifogade ett brev till löneförvaltningen där de rätta förhållandena framgick. Problemet var dock att detta brev var daterat sent i november. Det var med andra ord

uppenbart att inget hade gjorts för att verkställa fullmäktiges beslut innan revisionen gjort sin påstötning.

Revisionen fann att kommunen gjort sig skyldig till domstolstrots (förvaltningsrättens dom hade inte verkställts) och att det fanns anledning att misstänka förmögenhetsbrott (olovligt förfogande). Det finns i kommunallagen särskilda bestämmelser för hur sådana frågor ska hanteras. Först ska frågan anmälas till den berörda nämnden (här kommunstyrelsen) som ”utan oskäligt dröjsmål” ska vidta åtgärder. Om inga åtgärder vidtas ska revisorerna rapportera till fullmäktige. Inget hände efter anmälan till kommunstyrelsen. Revisionen rapporterade därför till fullmäktige där inget heller hände. En privatperson gjorde också en polisanmälan för olovligt förfogande, men med den hände som så ofta, inte heller något. Förmodligen försvann anmälan in i någon balans.

Det här förloppet kunde förstås inte gå opåtalat i revisionsberättelsen för 2015. Här utbröt stor oenighet i revisionen. Inte mindre än tre revisionsberättelser lämnades till fullmäktige. En avstyrkte ansvarsfrihet för kommunstyrelsen och speciellt för dess ordförande, en riktade en anmärkning mot kommunstyrelsens ordförande och en tredje var ”ren”.

Fullmäktige å sin sida beslöt efter förslag från en miljöpartistisk ledamot att rikta en anmärkning mot kommunstyrelsen för hanteringen av arvodesfrågan.

### **Skolinspektionens granskning av grundskolan**

Skolinspektionen gjorde under 2015 en inspektion av förskolan, fritidshemmet och grundskolan i Skinnskattebergs kommun. Tillsynen handlade både om hur de olika verksamheterna och kommunstyrelsen skötte sitt uppdrag. När det gällde verksamheten i grundskolan och förskolan blev det inga anmärkningar. Däremot riktades anmärkningar mot kommunstyrelsen som huvudman för verksamheten.

Kommunstyrelsen beordrades att rätta till alla brister till den 29 april 2016. Vid kommunfullmäktiges möte den 25 april, d v s fyra dagar innan tidsfristen skulle gå ut undrade en orolig fullmäktigeledamot hur kraven från skolinspektionen hanterades. Hon ställde en fråga till kommunalrådet. Eftersom kommunalrådet inte var på plats besvarades frågan av kommunstyrelsens vice ordförande. Svaret var chockerande. Vice ordföranden förklarade att han över huvud taget inte kände till frågan och summerade ”du får inget svar av mig.”

Allt tyder på att kommunstyrelsen inte hade en aning om skolinspektionens allvarliga kritik, och att inga åtgärder hade vidtagits för att rätta till bristerna. Politikerna i kommunstyrelsens barn- och utbildningsutskott hade inte informerats förrän den 5 april. Det hade då gått nästan två och en halv månad sedan skolinspektionens beslut hade kommit in till kommunen. På tre

veckor skulle alltså politikerna i utskottet aktivera kommunstyrelsen att göra något åt bristerna.

Det var förstås alldeles omöjligt att göra något åt saken med så kort varsel. Skolinspektionen gav därför kommunen extra tid till i september 2016. Den 23 september redovisade kommunstyrelsen till myndigheten vad man gjort för att rätta till bristerna. Skolinspektionen gjorde då en uppföljning. Resultatet av uppföljningen blev ännu en chock. Skolinspektionen konstaterade i sina beslut att felet inte rättats till. Så här skriver myndigheten: ”Vid uppföljning av tidigare beslut konstaterar Skolinspektionen att huvudmannen inte avhjälpt påtalade brister. Skolinspektionen förutsätter att huvudmannen skyndsamt vidtar åtgärder för att avhjälpa dessa brister.” Inte heller nu hade alltså kommunstyrelsen tagit kritiken på allvar.

I de chockartade uppföljningsbesluten gav myndigheten kommunstyrelsen ytterligare tid att rätta till bristerna. Nu skulle de redovisas senast den 28 april 2017. I ljuset av hur det hade gått ditintills hotade skolinspektionen nu också med vite (böter) om inte felet rättats till dess. För var och en av skolformerna grundskola, förskola och fritidshem hotade man med böter på 300 000 kronor, alltså sammanlagt 900 000 kronor. Kommunen riskerade att få punga ut med denna summa om inte kommunstyrelsen i slutet av april på ett godtagbart sätt hade rättat sig.

Också den här gången delade sig revisionen i två. I den ena revisionsberättelsen för 2016 riktades en anmärkning mot kommunstyrelsen för bristande styrning och kontroll, för att ha bedrivit skolverksamhet som inte uppfyllde lagens krav och för att man utsatt kommunen för ekonomisk risk. I den andra revisionsberättelsen fanns inga anmärkningar mot hanteringen. Fullmäktige beslöt att inte ansluta sig till anmärkningen mot kommunstyrelsen.

Facit av historien blev att man till våren 2017 faktiskt bättre sig, och skolinspektionen släppte viteskravet.



# 3 Partipolitiskt oberoende

Mandatperioden 2011 – 2014

## Ordförandefrågan

Praxis i kommunerna är att ordföranden väljs från minoriteten (eller ska man kanske hellre säga ”oppositionen”) i fullmäktige. Enligt SKL:s inventering (SKL 2016a) är detta regel i inemot nio av tio kommuner och landsting. Skälet till detta torde väl vara att det ska förstärka revisionens integritet. Ordförandens ställning är i och för sig inte särskilt stark i den kommunala revisionen, men resonemanget torde väl ha varit att om ordföranden representerar det styrande partiet eller den styrande koalitionen, så minskar iveren att rikta kritik mot kommunledningen. Jag skulle tänka mig att ett liknande resonemang ligger bakom den praxis som finns i riksdagen att konstitutionsutskottets ordförande normalt hämtas från oppositionspartierna.

Även utredningen inför införandet av en ny kommunallag (SOU 2015:24) föreslog att det skulle införas en regel i lagen att ordföranden väljs från minoriteten. Detta förslag avvisades av regeringen. I propositionen argumenterade man dels, att det kan vara knepigt att avgöra vad som är ”fullmäktiges minoritet”, dels att en sådan bestämmelse skulle ”felaktigt ge intrycket att ordförandevalet var partipolitiskt” (Prop 2016/17:171). Det senare argumentet är i ljuset av hur det faktiskt fungerar i kommunerna något obegripligt. Till det första – det är svårt att avgöra vad som är ”minoritet” – kan det konstateras, att man inte drar sig för att använda begreppet ”majoritet” (och därmed implicit förstås ”minoritet”) i andra paragrafer i den nya kommunallagen. Det gäller i de bestämmelser som gör det möjligt att avsätta och välja nya förtroendevalda vid ändrade majoritetsförhållanden (SFS 2017:725 kap 4 10 § och kap 6 21 §, den s k Lex Carina).

Också i Skinnskattebergs kommun har man tillämpat denna praxis, men det har inte varit utan komplikationer. När mandatperioden 2006-2010 inleddes blev det, som jag berättade i förra kapitlet, en majoritetskoalition mellan de borgerliga partierna och det lokala partiet Skinnskattebergsdemokraterna. Enligt praxis skulle då ordföranden i revisionen väljas från oppositionen, alltså Socialdemokraterna och Vänsterpartiet. Så blev

också fallet. Fullmäktige valde Sven-Erik Österberg<sup>7</sup> (S) till ordförande i revisionen.

Nu krånglade det emellertid till sig i och med att Skinnskattebergdemokraterna bytte sida och majoritetsförhållandena förändrades. Efter ett visst stök och bök som också beskrevs i förra kapitlet stabiliserades situationen med en ny majoritetskoalition av de rödgröna partierna och Skinnskattebergdemokraterna. Man borde då egentligen ha bytt ut Östergren mot någon borgare, vilket inte skedde. Under större delen av mandatperioden kom därför revisionen att ha en ordförande med nära band till den styrande koalitionen. Jag såg detta system i aktion endast under en kort tid hösten 2010, och jag vill inte precis påstå att vare sig Östergren eller revisionsgruppen i övrigt visade tänderna då. Men det kan ju bero på annat än bandet mellan ordföranden och majoriteten. Den revisionsgrupp jag då såg i aktion var ju vad amerikanerna kallar ”halta ankor”.<sup>8</sup>

När fullmäktige efter valet hösten 2010 valde ny ordförande i revisionen återgick man till praxis, och valde Harald Broberg (C), som alltså tillhörde ett av oppositionspartierna. Men detta gick inte helt smärtfritt. Majoritetspartierna – Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet – deklarerade att de inte deltog i valet av Broberg. De ansåg att han tidigare visat sig vara alltför lojal med den borgerliga alliansen för att kunna sköta sitt uppdrag med oväld. Någon alternativ kandidat hade de emellertid inte. En liknande situation, fast med omvända förtecken, skulle uppstå också vid ordförandevalet nästa mandatperiod 2010. Till detta ska jag återkomma senare.

## Vattenledningen

Under hela den tid som revisionsgruppen på olika sätt granskade vattenledningsprojektet (se kapitel 2) rådde det enighet i gruppen. Denna enighet stod sig ända till dess det var dags att skriva revisionsberättelse för 2012.

Det rådde enighet i revisorsgruppen om att vattenledningsaffären inte kunde få gå opåtalad i revisionsberättelsen. Däremot var vi inte överens om påföljden. I båda revisionsberättelserna åberopas i kritiska ordalag i texten den stora kostnadsökningen, bristerna i det ursprungliga beslutsunderlaget samt tveksamheterna vad gäller upphandlingen. De båda borgerliga revisorerna och den partipolitiskt oberoende revisorn drar av detta slutsatsen att kommunstyrelsen inte bör beviljas ansvarsfrihet på grund av

---

<sup>7</sup> Tidigare kommunalråd i Skinnskatteberg, och vid valtillfället 2006 riksdagsledamot, sedermera både partiledarkandidat och landshövding i Norrbotten, numera landshövding i Stockholm.

<sup>8</sup> En ”lame duck” är en förtroendevald vars efterträdare redan har valts. Den ”halta” valde anses ha mindre inflytande än andra politiker på grund av den korta tid hen har kvar i uppdraget-

bristande uppföljning och intern kontroll vid besluts- och genomförandeprocess avseende byggandet av överföringsledning och vattenverk.

I den andra revisionsberättelsen som jag själv (V) och den socialdemokratiska revisorn stod för nöjde vi oss med att rikta en anmärkning mot kommunstyrelsen av samma skäl som de borgerliga hade anfört.

Jag måste medge att det här ser lurt ut ur ett partipolitiskt oberoendeperspektiv. Det var en kommunstyrelse ledd av en koalition mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet som hade dabbat sig. När de nu klandras vill de borgerliga (och den oberoende) revisorerna straffa kommunstyrelsen strängare än revisorerna från Socialdemokraterna och Vänsterpartiet.

Även om det nu skulle vara fallet, måste jag (vi) den gången det begav sig ha haft några mer sakliga argument för att låta kommunstyrelsen slippa lite lindrigare undan. Jag minns att resonemanget var ungefär så här: Två av de påstådda försyndelserna hade inträffat före det år som revisionsberättelsen avsåg, alltså före 2012. Det gällde det undermåliga beslutsunderlaget till fullmäktige, och det gällde den tvivelaktiga upphandlingen. Vidare hade delar av fördyringen också ägt rum tidigare, och så att säga justerats genom ökade anslag i årsbudgetar. För dessa tidigare år hade ju kommunstyrelsen redan fått ansvarsfrihet. Det vore inte rimligt, kanske inte ens möjligt att utkräva ansvar för något som ansvarsfrihet redan utdelats för. Kvar var bara en mindre del av fördyringen som skett under 2012, och den var av den storleksordningen att den bara borde rendera en anmärkning.

Som jag också minns det hade de tre borgerliga revisorerna egentligen inga motargument. Däremot var de så arga, att de var beredda att löpa linan ut och avstyrka ansvarsfrihet. Denna ilska riktade sig nog i första hand mot den styrande rödgröna koalitionen, men i ärlighetens namn ska man nog erkänna att de också var ganska förbannade på de borgerliga KS-ledamöterna och inte minst på tjänstemän i förvaltningen som ansågs ha fört politikerna bakom ljuset.

När jag nu ändå är i farten med bekännelserna, ska det nog också medges att det bakom mitt ställningstagande fanns vissa politiska överväganden, om än inte partipolitiska. Min bedömning var att det aldrig skulle bli framgångsrikt att försöka få fullmäktige att avslå ansvarsfrihet, men att det var troligare att en anmärkning mot kommunstyrelsen skulle kunna bli mer framgångsrik i fullmäktige. Det visade sig också att fullmäktige ganska villigt gick med på förslaget om en anmärkning. Fullmäktiges presidium, som beredde ärendet, föreslog att fullmäktige skulle ansluta sig till anmärkningen. Det blev också fullmäktiges enhälliga beslut.

## Mandatperioden 2015 – 2018

### Ordförande frågan

Nu upprepades proceduren från 2010. Valberedningen föreslog att jag skulle väljas till ordförande i revisionen. Upp hoppade då direkt en företrädare för Folkpartiet och yrkade avslag på valberedningens förslag. Det skulle vara min politiska verksamhet i övrigt som skulle diskvalificera mig menade hon. Något eget förslag hade inte folkpartisterna, och lite konstigt hade det väl blivit. Jag förmodar att man hade kommit överens om fördelningen av revisorsuppdrag mellan partierna (Jfr beskrivningen av hur val i kommunfullmäktige går till i första kapitlet). Med detta i åtanke och med tillämpande av den praxis som man synes vara överens om, skulle ju Folkpartiet i det läget ha måst föreslå någon av de nyvalda revisorerna för Socialdemokraterna eller Miljöpartiet. Och detta utan att ha frågat vare sig någon av dem eller något av deras partier.

Efter en ganska hetsig debatt där ledamöter för Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet yttrade sig och med repliker av den folkpartistiska ledamoten var det dags att gå till beslut. Alla som yttrat sig för de tre rödgröna partierna hade yrkat bifall till valberedningens förslag. Folkpartisten begärde då ajournering för överläggning.

När ledamöterna kom tillbaka drog folkpartisten tillbaka sitt förslag med den lite besynnerliga motiveringen att: ”Eftersom Henry Bäck inte är här så drar vi tillbaka avslagsyrkandet. Vi kommer att lägga ned våra röster vid omröstningen och vi vill också lämna en protokollsanteckning.”

Någon protokollsanteckning blev det aldrig och det är ju synd eftersom de borgerliga där hade haft en chans att utveckla sina i delar svårförståeliga resonemang. För egen del tror jag nog att här blommade det ut en partipolitiserings av en magnitud som aldrig skådats under den förra mandatperioden.

Över huvud var jag ett rött skynke för de ledande borgerliga företrädarna. Låt mig lite anekdotiskt berätta om hur senare under perioden ärenden som hade att göra med ett annat mitt uppdrag hanterades. Ex officio ingår revisionens ordförande också i revisionen för gymnasieförbundet NVU, som kommunen ingår i. År 2015 redovisade förbundet ett budgetunderskott på mer än sju miljoner kronor, vilket är mycket med tanke på förbundets omsättning. Förbundets revisorer riktade då en anmärkning mot direktionen för bristande kontroll och styrning.

Jag föredrog förbundsrevisorernas berättelse i Skinnskattebergs fullmäktige varpå fullmäktige efter votering beslöt att inte rikta någon anmärkning mot förbundets direktion. De borgerliga röstade emot. Då ska läggas till att direktionen vid det tillfället hade en stabil socialistisk majoritet och med en vänsterpartistisk ordförande. Likt dreglande pavlovska hundar röstade man reflexmässigt mot allt som jag personligen föreslog.

Nästa år var budgetunderskottet halverat till 3 miljoner, vilket förbundsrevisionen också tyckte var för mycket. Men den här gången hade Skinnskattebergs borgerliga ledning sansat sig något och anslöt sig till revisorernas anmärkning. Nu styrdes förbundet efter en regeringskris i Fagersta kommun av en koalition mellan Socialdemokraterna och Moderaterna. Underliga är ibland politikens irrgångar.

### **Arvodesfrågan**

Frågan om de för stora arvoden som utbetalats till kommunstyrelsens folkpartistiska ordförande under 2015 visade sig bli utomordentligt infekterad. Jag skrev i februari 2016 en promemoria där jag redogjorde för hela händelseförloppet. Jag ska inte nu gå in på det, utan hänvisar till redogörelsen i förra kapitlet. Jag ska bara påminna om att processen, som återgavs i promemorian, innehöll dels ett uttalande om att det begåtts domstolstrots, dels ett uttalande om att det fanns anledning att misstänka förmögenhetsbrott (olovligt förfogande). När det gäller båda dessa företeelser finns det en särskild bestämmelse i kommunallagen:

Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om att brott av förmögenhetsrättslig karaktär förövats eller om att allmän förvaltningsdomstols avgörande åsidosatts, ska de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om nämnden efter en sådan anmälan inte vidtar åtgärder utan oskäligt dröjsmål, är revisorerna skyldiga att rapportera det till fullmäktige. Revisorerna får dock underlåta att anmäla misstanke om brott till fullmäktige om nämnden funnit att det inte föreligger en sådan misstanke (SFS 1991:900 9 kap 9§ tredje stycket).

Den här proceduren var vi ense om att följa, vilket också genomfördes (och ska man kanske tillägga) utan resultat. Däremot började en oro att gripa omkring sig bland de borgerliga revisorerna. Den 22 februari bad den moderata revisorn att bli entledigad från sitt uppdrag. Vid samma sammanträde med fullmäktige valdes en ny moderat revisor. Nästa revisor till avhopp var den partipolitiskt oberoende (dock invald på ett folkpartistiskt mandat). Hon avgick vid fullmäktige den 25 april. Här blev det inget omedelbart nyval utan uppdraget kom att vara vakant till långt inpå hösten.

Ingen av de avgångna hade uppgivit något skäl för sina avhopp. Och det behöver man inte heller göra enligt kommunallagen. Så här får det lov att bli indiciebevisning. Båda kan i och för sig ha haft andra skäl till sina avhopp än partipolitiska överväganden kopplade till hur vi hanterade arvodesfrågan. När det gäller Susann (den oberoende) kan man konstatera att hon ju med tanke på sina personliga egenskaper var en främmande fågel i den pensionärsklubb som kommunal revision vanligen utgör.

Hon var yrkesverksam och med minderåriga barn. Dessa båda egenskaper hade också några gånger hindrat henne att delta i revisionsmötena. Så kunde det ju ha varit.

Men några egenheter ska noteras. Vi blev rejält oense om hur arvodesfrågan skulle hanteras i revisionsberättelsen. Det framkom inte mindre än tre revisionsberättelser. Fast i första omgången var de två. Jag hade skrivit en revisionsberättelse där jag föreslog att kommunstyrelsen och särskilt dess ordförande skulle vägras ansvarsfrihet. Orsaken till att jag hade två olika yrkanden var att det för ordförandens del tillkom att det fanns anledning att misstänka förmögenhetsbrott, vilket förstås inte var fallet för styrelsens övriga ledamöter. Övriga revisorer – socialdemokraten, miljöpartisten, den nyvalda moderaten och den oberoende nöjde sig med att rikta en anmärkning mot kommunstyrelsens ordförande.

Det första som hände var att den moderata revisorn hade ett samtal med kommunalrådet och ett med personalchefen. Hon återkom nyfrälst efter dessa möten och meddelade, trotsande allt förnuft och bokföringen, att det över huvud taget inte hade utbetalats några arvoden för mycket till kommunalrådet. Hon hoppade därför av från anmärkningen och skrev en egen revisionsberättelse utan vare sig anmärkningar eller nekad ansvarsfrihet. Allt var i sin ordning. Nu hade vi plötsligt tre olika revisionsberättelser.

Den oberoende revisorn stod dock fast vid att hon ville sätta sitt namn under den berättelse där en anmärkning riktades mot kommunalrådet. Hon kunde dock inte stanna kvar på mötet till dess att skrivelsen blivit färdig för underskrift. Vi kom då överens om att lämna den färdiga skrivelsen med underskrifter av de socialdemokratiska och miljöpartistiska revisorerna i kommunhusets reception där Susann senare skulle komma in och skriva under. Det senare hände dock aldrig.

Inte heller som bevis, men som indicium kan det noteras att det ett drygt halvår senare utbröt kalabalik på Facebook med anledning av ett annat ärende jag var inblandad i. En person skrev då: "Fatta någonting! Denna man [jag alltså] är inte frisk". Och man kan väl på goda grunder förmoda att han ansåg att det var i huvudet jag var sjuk. Vidare visste han berätta om de hemska förhållandena i kommunrevisionen, där jag som ordförande höll revisorsgruppen i ett psykologiskt järngrepp där ingen vågade yttra sig. Det intressanta i sammanhanget är att Anders, som skrev inlägget på Facebook, är gift med Susann.

Också när revisionsberättelserna nådde fullmäktige blev det partipolitiskt ståhej. Fullmäktige hade nu att ta ställning till tre förslag: Vägra ansvarsfrihet för kommunstyrelsen och kommunalrådet, rikta en anmärkning mot kommunalrådet och ge ansvarsfrihet utan anmärkning. Det beredande presidiet yrkade förstås bifall till det tredje förslaget (ingen åtgärd). Eftersom åtminstone ett yrkande riktade sig mot kommunstyrelsen, var alla

ledamöter och suppleanter i den överstora kommunstyrelsen jäviga och gick ut. Kvar var elva på den borgerliga (inklusive Sverigedemokraterna) sidan och elva på den rödgröna sidan. Av presidiet fanns bara den socialdemokratiska andre vice ordföranden kvar.

Då det under hand visade sig att det inte fanns majoritet vare sig för mitt förslag om vägrad ansvarsfrihet eller förslaget om anmärkning mot kommunalrådet var det risk att ansvarsfrihet skulle beviljas enligt förslaget i den moderata revisorns berättelse. Ordföranden hade ju genom sitt deltagande i presidiets beredning lite grand skrivit fast sig. Och han skulle ha utslagsröst. I det läget begärde Sheila Imamovic Skog (Mp) ordet och föreslog att fullmäktige skulle rikta en anmärkning mot hela kommunstyrelsen. Och simsalabim, med ordförandens utslagsröst blev detta också fullmäktiges beslut.

Några riktigt handfasta bevis finns det inte, men jag tror att det för de flesta framstår som en alldeles utomordentligt partipolitiserad process. Vem som har skulden för att det blev så kan diskuteras, men faktum kvarstår. Varför just detta ärende blev så partipolitiserat är dock intressant att fundera över. En teori kan vara att det ju faktiskt riktade sig mot den styrande majoritetskoalitionen och dess galjonsfigur, det folkpartistiska kommunalrådet. Och hon hade ju både lokalt och nationellt vunnit hjältestatus. För den lokala borgerligheten var hon Messias som frälst dem från inemot ett århundrade av socialdemokratisk hegemoni. Nationellt var hon en framgångssaga med röstetal på kring 30 procent för ett femprocents riksdagsparti. Två gånger hade hon nominerats av liberalerna i EU-parlamentet till priser som Europas bästa lokalpolitiker.

Några sådana inslag fanns inte i den betydligt lugnare vattenledningsfrågan förra mandatperioden. Där var ju alla inblandade ungefär lika skamsna. Alla beslut i hela den processen hade fattats i full enighet i kommunstyrelsen och i fullmäktige. Ingen hade haft något att invända. Av detta lär man sig att om man ger sig på den politiska ledningen i kommunen, då blir det partipolitisk uppställning. Då blir det avhopp av förtroendevalda revisorer, då blir det strid på kniven i fullmäktige och då kryper nättrollen fram ur skuggorna.

### **Skolinspektionen**

Också när det gäller hanteringen av ärendet med skolinspektionens granskning av hur kommunstyrelsen skött grundskola och förskola blev det en partipolitisk splittring i revisionsgruppen. Revisorerna från Vänsterpartiet, Socialdemokraterna och Miljöpartiet var ense om att rikta en anmärkning mot kommunstyrelsen i revisionsberättelsen. Moderaternas revisor skrev en egen revisionsberättelse utan anmärkning. Hon argumenterade i fullmäktige för denna bland annat med att det inte var så allvarligt eftersom det fanns massor med andra kommuner som också fått

nedslag från myndigheten för brister i det systematiska kvalitetsarbetet i skolan. Hon menade också att det inte var någon nyhet: Kommunen hade även i tidigare inspektioner fått backning för samma sak. Folkpartiets alldeles nyvalda revisor skrev också utan närmare betänketid under på den moderata revisorns berättelse.

Kommunledningens parlamentariska underlag hade den här gången lärt sig läxan från förra årets behandling av arvodesfrågan. När hela kommunstyrelsen med ersättare förklarats jäviga, och om alla övriga ersättare mobiliseras, så får fullmäktige en ganska övertygande rödgrön majoritet. Den här gången hade de borgerliga inklusive Sverigedemokraterna gjort en sådan mobilisering. Däremot hade Socialdemokraterna totalt misslyckats med samma sak. Resultatet blev att fullmäktige till kommunledningens ohöjda förtjusning inte anslöt sig till anmärkningen.

### **Publicering av dokument**

På kommunens hemsida finns en sida där revisionen presenterar sig och där länkar finns till revisionsberättelser och rapporter. Den enkla proceduren för publicering har varit att ordföranden meddelat förvaltningens informatör att nu finns det en ny rapport från revisionen att publicera. Den har då ganska prompt lagts upp på hemsidan.

Men med ett dokument gick det mera trögt: Promemorian om de för stora utbetalningarna av arvode till kommunalrådet lämnades för publicering flera gånger. Inget hände. Till slut gav den stackars informatören upp. En sådan glömska var inte av mänskliga dimensioner. Det var "ledningen" som hade bestämt att promemorian inte skulle publiceras. Något skäl uppgavs inte.

I december 2016 vände sig revisionen därför till kommunstyrelsen med en revisionskrivelse. Kravet i skrivelsen var, dels att den aktuella promemorian skulle publiceras, dels att man skulle bestämma att endast revisionen skulle avgöra vad som skulle publiceras på sidan. Motiveringen i skrivelsen löd:

Revisionen anser att det är en orimlig ordning att kommunstyrelsen, dess förvaltning eller enskild tjänsteman i kommunstyrelsens förvaltning ska avgöra vilket material kommunrevisionen får publicera på kommunens hemsida. Revisionen granskar kommunstyrelsens verksamhet för att möjliggöra ansvarsutkrävande i första hand utövat av fullmäktige och i andra hand av väljarna i allmänna val.

Om dessa mekanismer för ansvarsutkrävande ska fungera och äga trovärdighet kan det omöjliga vara så att granskningsobjektet (kommunstyrelsen) avgör vad revisionen får kommunicera med fullmäktige och med medborgarna.



Det blev en lång debatt i kommunstyrelsen där Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet yrkade bifall till revisionens förslag. De borgerliga var förstas emot och yrkade avslag. Särskilt aktiv var fullmäktiges moderata ordförande som för dagen var tjänstgörande suppleant i styrelsen. Han menade finurligt att detta inte var ett beslut som styrelsen kunde ta, eftersom saken reglerades i en kommunikationsstrategi som fullmäktige hade fastställt 2013.

Revisionen hade då ingen annan väg framåt än att ta initiativ till ett ärende i fullmäktige. I mars 2017 skrev revisionen till fullmäktige. Vad det skulle vara i kommunikationsstrategin som hindrade att man beslöt enligt revisorernas önskemål hade man inte lyckats upptäcka:

Det är inte uppenbart vad i kommunikationsstrategin som har den påstådda innebörden. Detta är öppet för tolkningar. Revisionen avstår därför från att föreslå en förändring av kommunikationsstrategin. Revisionen föreslår därför fullmäktige besluta att kommunrevisionen avgör vilka dokument från revisionen som publiceras på kommunens hemsida.

I de här framställningarna till både styrelsen och fullmäktige var det enighet i revisorsgruppen. Brevet till fullmäktige kontrasterades till och med av den moderata kommunrevisorn. När detta skrivs i december 2017 har frågan ännu inte behandlats av fullmäktige. Fullmäktiges presidium, som tagit på sig uppgiften att bereda ärendet skrev i ett yttrande i april:

Att avslå kommunrevisionens skrivelse med motiveringen att presidiet anser att ingen förtroendevald, enskild eller i grupp, ska ha tillgång till webbsidan. Den ska vara en neutral informationskanal för Skinnskattebergs Kommun. Risken med att öppna upp för förtroendevaldas rätt till publicering på webbsidan är att det kan förekomma partipolitisk agitation, som kan göra det svårt för kommuninvånarna att särskilja om det är relevant information eller partipolitik.

Fullmäktiges presidium säger därmed i det närmaste uttryckligen att revisionen bedriver partipolitisk agitation som inte bör komma ut till invånarna. Den tidigare i frågan så aktiva moderata fullmäktigeordföranden hade till och med velat ha ännu skarpare formuleringar. Att öppna hemsidan för revisionen vore som att öppna "Pandoras ask för pajkastning".

Vad gör att en fråga partipolitiserar?

Partipolitiskt oberoende och dess motsats partipolitiseringen av revisions- och ansvarsprocessen har som vi sett ansetts vara

främsta problemet med den svenska modellen för kommunal revision. I det här kapitlet har jag beskrivit de tre fallen – vattenledningen, arvodesfrågan och skolinspektionen – med särskild fokus på partiproblematiken. Här ska jag försöka systematisera de iakttagelser som gjorts.

Det kan vara fruktbart att försöka urskilja partipolitisering/partipolitiskt oberoende i olika skeden av processen:

- *Externt initierad partipolitisering:* Yttre krafter, t ex lokala partiledningar eller grupperingar i partierna har försökt påverka ”sina” revisorer att inta bestämda ståndpunkter. T ex kan den politiska kommunledningen försöka påverka revisorer från de(t) egna partiet/-erna att avstå från kritik.
- *Partipolitisering av revisionsberättelsen:* Revisorer som representerar den parlamentariska oppositionen riktar anmärkningar och/eller avstyrker ansvarsfrihet, medan revisorer som representerar det styrande partiet eller den styrande koalitionen är benägna att fria styrelsen eller nämnder.
- *Partipolitisering av ansvarsprocessen i fullmäktige:* Det organ som bereder ansvarsärendet (här fullmäktiges presidium) yttrar sig kritiskt mot ”orena” revisionsberättelser och föreslår fullmäktige att bifalla ansvarsfrihet och att inte ansluta sig till anmärkningar som revisorerna riktat. Fullmäktige delar sig i beslutet om ansvarsfrihet så att den styrande koalitionen röstar för att fria medan oppositionen vill fälla.

Om vi nu betraktar de tre fallen som har beskrivits i det här och det föregående kapitlet finns det inga tecken som tyder på extern påverkan vare sig i vattenlednings- eller skolinspektionsfallen. När det gäller arvodesfallet finns inga handfasta bevis på extern påverkan, däremot finns flera indicier på att det förekommit sådan: Två revisorer tillhörande majoriteten avgick i direkt anslutning till behandlingen av frågan. En majoritetsrevisor ändrade diametralt ståndpunkt efter samtal med kommunalrådet.

I alla tre fallen har det förekommit delade och orena revisionsberättelser. Uppdelningen har också i stort följt majoritetsförhållandena: ”oppositionens revisorer” har varit skarpare än ”ledningens revisorer” som i två av de tre fallen helt velat fria styrelsen. Men man kan notera nyanser. I vattenledningsfallet var båda grupperna kritiska. Ingen ville helt fria styrelsen, men oppositionen var skarpare med sitt avstyrkande av ansvarsfrihet medan de som representerade den styrande koalitionen nöjde sig med att rikta en anmärkning. Det är också anmärkningsvärt att i arvodesfallet hade inte oppositionens representanter kunnat enas. Det fanns två förslag, det ena med avstyrkt ansvarsfrihet och det andra med en anmärkning mot kommunstyrelsens ordförande.

När vi slutligen ser på hanteringen i fullmäktige skiljer sig också vattenledningsfallet från de båda övriga: Fullmäktiges presidium tillstyrkte anmärkningen och fullmäktige beslöt också enhälligt att ansluta sig till denna. I arvodesfallet avstyrkte presidiet alla anmärkningar. Fullmäktige beslöt efter votering att rikta en anmärkning mot kommunstyrelsen. I omröstningen delade sig fullmäktige i majoritet och opposition. Majoriteten var tillfälligtvis minoritet på grund av jäv. I skolinspektionsfallet hade fullmäktiges presidium faktiskt tillstyrkt en anmärkning. Men då ska det noteras, att presidiets två borgerliga ledamöter på grund av jäv inte deltog i beredningen, så bakom tillstyrkandet stod bara fullmäktiges socialdemokratiska andre vice ordförande. Fullmäktige beslöt sen utan votering att inte rikta någon anmärkning mot styrelsen.

De här iakttagelserna kan sammanfattas i en tabell.

*Tabell 2* Partipolitisering/partipolitiskt oberoende i tre ansvarsfall

	<b>Vattenledningen</b>	<b>Arvoden</b>	<b>Skolinspektionen</b>
<b>Indicier på externa påtryckningar</b>	Nej	Ja	Nej
<b>Partipolitisk splittring i revisionsberättelse</b>	Ja, men mildare: Ingen vill fria helt	Ja, men splittring i oppositionen om påföljd	Ja
<b>Beredningen till KF partipolitiserad</b>	Nej	Ja	Ja, men majoritetens ordförande jäviga
<b>Fullmäktige röstar partipolitiskt</b>	Nej	Ja	Ja, men går aldrig till votering

Det är uppenbart att ansvarsprocessen i vattenledningsfallet visat mest partipolitiskt oberoende. Skolinspektionsfallet är tydligt mer partipolitiserat, medan arvodesfallet visar den mest partipolitiserade processen med externa påtryckningar, partipolitiskt delade revisionsberättelser, en partipolitiserad beredning och en partipolitiserad delning av fullmäktige.

Vad kan det vara för egenskaper hos de tre fallen som gör att just arvodesfallet blir så extremt partipolitiserat och att oberoendet kan upprätthållas så pass bra som i vattenledningsfallet. Jag tror att denna variation sammanhänger med hur väl det kan lyckas för den politiska ledningen och kanske speciellt den ledande politikern att hålla kritiken ifrån sig.

I vattenledningsfallet hade alla beslut under årens lopp fattats i total partipolitisk enighet. Även om kritik från revisorerna riktas mot styrelsen som kollektiv, alltså både gentemot de styrande och oppositionen, blir det lättare för de styrande att hålla kritiken borta om oppositionen varit med på besluten. I alla tre fallen har det i varierande utsträckning också varit möjligt att

”skylla på” förvaltningen. Detta gäller förmodligen i störst utsträckning i vattenledningsprojektet. Det handlar om ett stort och tekniskt komplicerat projekt där politikerna i mycket varit i händerna på experter. I arvodesfallet har kommunledningen uttryckligen skyllt på förvaltningen. Att för stora arvoden betalades ut och inte krävdes tillbaka skylldes på ”administrativa missar”. I skolinspektionsfallet riktades inte några sådana explicita beskyllningar mot förvaltningen, även om det nog var ganska troligt att ärendet inte blev känt för politikerna beroende på att någon i förvaltningen missbedömde ärendets vikt. Arvodesfallet slutligen skiljer sig från de båda andra på så sätt att kritiken i revisionsberättelsen uttryckligen riktades mot den politiska ledningen, särskilt den ledande politikern. I de båda andra fallen riktas anmärkning/avstyrks ansvarsfrihet för hela kommunstyrelsen. I arvodesfallet riktas anmärkning respektive yrkas vägrad ansvarsfrihet för kommunstyrelsens ordförande.

Tabell 3 I vilken mån kan ledningen skylla på någon annan

	Vattenledningen	Arvoden	Skolinspektionen
<b>Oppositionen med på beslut</b>	Ja	Oppositionen visste ingenting	Oppositionen visste ingenting
<b>Förvaltningen kan göras ansvarig</b>	Mycket troligt att förvaltningen haft stort inflytande	Ledningen skyller på förvaltningen	Inte osannolikt med miss i förvaltningen
<b>Personligt ansvar</b>	Nej	Ja, KSO kritiserar	Nej

Störst möjlighet att hålla kritiken borta från den politiska kommunledningen har det förmodligen varit i vattenledningsfallet. Arvodesfallet är i den motsatta polen: Oppositionen kan knappast göras ansvarig för något de inte hade en aning om. Ledningen försöker själv, inte särskilt trovärdigt, skylla på tjänstemän och kritiken riktas direkt mot kommunstyrelsens ordförande och i betydligt mindre utsträckning mot kommunstyrelsen som kollektiv.

Det är slående att rangordningarna av de tre fallen helt överensstämmer. I det fall där det varit svårast för den ledande politikern att värja sig mot kritiken genom att skylla på andra, där har också partipolitiseringsen i alla led av processen varit som mest markant. Och i det fall där det varit lättast att hålla andra (oppositionen, tjänstemännen) som delansvariga, har det varit som minst med tecken på partipolitiseringsen av ansvarsprocessen. När den politiska ledningen är direkt utpekad och har svårt att fördela ansvar på andra, då blir det partipolitiseringsen både i revisionen och i fullmäktiges ansvarsprövning.

# 4 De sakkunniga biträdenas kompetens och oberoende

## Kompetens och oberoende

Sedan 2000 finns ett krav i kommunallagen att de förtroendevalda revisorerna i kommunerna ska ha sakkunnigt biträde som de själva anlitar. Ett ganska litet antal större kommuner samt ett flertal av landstingen löser den frågan så, att de har ett eget revisionskontor<sup>9</sup>. I de övriga kommunerna, d v s de allra flesta har revisorerna upphandlat biträde från någon privat revisionsbyrå. Det finns fyra stora revisionsbyråer som har hand om det mesta av den kommunala revisionen. Dessa fyra EY, PwC, DeLoitte och KPMG brukar kallas för the Big Four. I Skinnskattebergs kommun har under den tid jag varit med PwC men framförallt KPMG anlåtats. Den lite osystematiska överblick jag har över kommunerna runtomkring är att just dessa båda byråer dominerar marknaden. Marknaden kan med andra ord bäst beskrivas som en oligopolmarknad, med de risker som sådana har. Till dessa hör kartellbildningar och marknadsuppdelning.

De uppgifter som de sakkunniga utför åt de förtroendevalda kan delas i tre delar: administrativa uppgifter, granskning av delårsrapport och årsbokslut samt det som brukar kallas ”fördjupade granskningar”. I de avtal som jag har erfarenhet av från Skinnskattebergs kommun upphandlas de två första momenten till ett fast pris, medan avtalet vad gäller fördjupningsgranskningarna är ett avropsavtal. Vid behov av en fördjupad granskning uppdrar de förtroendevalda åt biträdet att lämna in en projektplan, som revisorerna sen tar ställning till. Efter en särskild beställning genomför biträdet sen granskningen och lämnar en rapport.

---

<sup>9</sup> Samarbetsorganisationen Starev organiserar kommuner med eget revisionskontor. Starev har för närvarande 10 kommuner och 13 landsting som medlemmar.

De administrativa uppgifterna är ganska omfattande. Det handlar t ex om att boka lokal för revisionens möten, föra minnesanteckningar och eventuella protokoll<sup>10</sup>, boka sammanträffanden med olika andra kommunala organ, sköta kallelser, arkivering och ekonomi. Några större problem med samarbetet när det gäller de administrativa uppgifterna har vi i min erfarenhet inte haft. Då har det varit mer problematiskt med de fördjupade granskningarna.

När jag kom in i revisionen hösten 2010 var det PwC som hade uppdraget som sakkunnigt biträde. Inför den nya mandatperioden gjordes en ny upphandling, varvid uppdraget övergick till KPMG. Denna byrå har sen haft uppdraget ända till och med våren 2018. 2014 gick det första avtalet med KPMG ut och en ny upphandling genomfördes. I den första upphandlingen hade revisorerna knappt deltagit alls, vilket ut kommunallagens perspektiv är tveksamt. Men det är historia.

Vi hade flera gånger under avtalsperioden känt en gnagande oro över de fördjupade granskningar som vi beställt. De fördjupade granskningarna har en mycket viktig, kanske central roll i den kommunala revisionen. Dels levererar de förstas faktaunderlag för revisorernas bedömningar, men jag tror att deras viktigaste funktion är att skapa legitimitet. De slutsatser och bedömningar som de sakkunniga kommer fram till får ett särskilt skimmer över sig. De sakkunniga är professionella, experter, till skillnad från de förtroendevalda som är mer eller mindre taffliga lekmän. De sakkunniga är inte på något sätt knutna till kommunen, medan de förtroendevalda är valda genom partiernas aktiva medverkan. Det är lättare att dra de förtroendevaldas kompetens och oberoende i tvivelsmål.

Föreningen Auktoriserade Revisorer (2000) skriver: ”För att omvärlden skall ha förtroende för revisorn krävs kompetens och oberoende.”

Något paradoxalt var det just i dessa strategiska avseenden – kompetens och oberoende – som vi kände en aning av olust över de genomförda granskningarna. Det var inget egentligen påtagligt, men vi fick allt som oftast ett intryck av att granskningarna kom att styras bort från de faktiska effekterna av besluten och verksamheterna i kommunen och i riktning mot frågor om huruvida regler följts. På samma sätt fick vi ibland intrycket att man inte ville stöta sig med kommunen och dess ledning. Man beskrev hellre brister som förbättringsområden än just som brister.

Denna lite vaga känsla av obehag gjorde att vi bestämde oss för att i nästa upphandling lägga större vikt vid kvaliteten i den verksamhet som erbjöds oss. Både jag och Sven-Göran (då partipolitiskt obunden revisor) deltog i utbildningar som ordna-

---

<sup>10</sup> I ärenden som rör revisionens egen förvaltning ska det föras protokoll. Minnesanteckningarna betraktas som arbetsmaterial till dess att revisionsberättelsen har lämnats.

des av SKL för att lära oss upphandlingsprocessen och hur förfrågningsunderlag skulle kunna formuleras. Den tidigare upphandlingen hade helt gått efter pris, nu skulle vi med tillämpande av en modell som SKL krängde låta pris och kvalitet väga ungefär lika. Jag och Sven-Göran konstruerade en rätt så komplicerad modell med kvalitetskriterier som skulle bedömas i anbudet. Jag måste säga att jag redan då var tveksam till modellen. Hur var det egentligen med kriteriernas validitet? Och blev det inte godtyckligt hur man än vägde samman dem?

Farhågorna visade sig vara onödiga. Det kom in två anbud från the Big Two, KPMG och PwC. Och prisskillnaden var så enorm mellan dessa båda anbud, att inga kvalitetskriterier i världen skulle kunna väga upp den. Om det var en marknadsuppdelning som explicit eller implicit låg bakom detta får vi aldrig veta. Men nog är det i linje med vad som ibland kan förväntas av oligopolmarknader.

Under 2017 har jag och Sara (den moderata revisorn) tillsammans och tillsammans med Avesta kommuns upphandlingsenhet<sup>11</sup> genomfört en ny upphandling för perioden 2019 – 2022. Några nya grepp har prövats och resultatet har blivit att vi har slutit avtal med en mindre, relativt nystartad, byrå. Vi lämnar därmed åtminstone för de fyra kommande åren the Big Four.

## Metoder och relevans

Vilka kvalitetskrav kan man ställa på granskningsrapporter för att de ska uppfylla syftet att ge relevant information till fullmäktige och medborgare? Utvärderingsforskaren Anders Hanberger (2009) är kritisk till den kommunala revisionens roll. Enligt Hanberger har fokus i revisionens granskning förskjutits från en granskning av hur verksamheten bedrivs och vilka resultat den gav till vad jag vill kalla ”meta-granskning”. I metagranskningen undersöker man istället att styrsystem och rutiner fungerar och följs. Om man är säker på att regler styrsystem och rutiner leder fram till avsett resultat är detta förstås okej. Problemet är bara att man sällan vet något om sambandet mellan rutiner och resultat. Konsekvensen kan bli att granskningarna resulterar i slutsatser som helt saknar relevans för medborgarna.

För att nå fram till en mer relevant granskningsprocess ställer Hanberger (2011) upp ett antal kriterier:

- *Trovärdighet*: Design, metod, material och tillvägagångssätt är klart redovisade
- *Tillförlitlighet*: Metoderna är relevanta och materialet är systematiskt analyserat
- *Oberoende*: Självständighet och en kritisk ansats

---

<sup>11</sup> Skinnskattebergs kommun har inte tillräcklig kompetens för upphandling utan anlitar Avesta kommuns upphandlingsenhet. Samarbetet regleras genom avtal.

- *Medborgarrelevans*: Syfte, frågor eller bedömningar avspeglar medborgarnas informationsbehov
- *Program-verksamhetssyn*: Utvärderingsobjektet beskrivs så att utomstående kan förstå
- *Medborgardelaktighet*: Medborgares delaktighet i programmet eller verksamheten beskrivs
- *Medborgarnytta*: Bedömer effekter och konsekvenser för medborgarna
- *Begriplighet*: Ett språk som inte bara experter och byråkrater förstår
- *Resultatförklaringar*: Resultat och slutsatser motiveras

I den erfarenhet jag fått av revisionsbiträdenas granskningsarbete har inte alla dessa punkter varit problematiska. Jag skulle vilja lyfta fram följande punkter som särskilt bekymmersamma:

- Trovärdighet
- Oberoende
- Medborgarnytta
- Resultatförklaringar

Trovärdigheten handlar om hur redovisning sker av metoder och material för granskningen. Den vanligaste beskrivningen, som förekommer i nästan alla rapporter är ”dokumentstudier och intervjuer”. Särskilt när det gäller intervjuer är beskrivningarna ofta summariska. Vi får inget veta om antal, urvalskriterier, intervjumallar. Detta är en otillräcklig transparens för att man ska kunna bedöma materialets tillförlitlighet.

Oberoendeproblem handlar nästan alltid om oberoende gentemot granskningsobjektet. Detta kommer ofta fram i språkliga formuleringar. Brister beskrivs som förbättringsområden. När vi lät granska den företagsby kommunen inte särskilt framgångsrikt försökt etablera i ortens nedlagda folkhögskolas lokaler visade det sig att 250 av 300 kvadratmeter var outhyrda. Detta formulerades i rapportens slutsatser: ”Att företagshotellet har ca 250 kvm för uthyrning kan ses som ett problem på kort sikt men även som en möjlighet.” När man istället förlagt en del kommunala verksamheter dit framhölls orsakerna till detta i ordalag som såg det positiva. Och det är klart att det var positivt att lokalerna kom till användning och att de aktuella verksamheterna fick lokaler, men det var i uppenbar strid med fattade beslut.

En granskning av kommunstyrelsens arbetsformer, som tog sin utgångspunkt i det förhållandet att många förtroendevalda var olyckliga över en situation där de hölls ansvariga för beslut som de inte varit med om att fatta och om händelser som var okända för dem drog slutsatsen: ”Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens arbetssätt, utifrån det som



denna granskning omfattat, trots vissa anmärkningar i stort *främjar en effektiv och ändamålsenlig ledning* [min markering] och samordning av kommunens angelägenheter.”

Det är ofta i språkbruket som brister i oberoendet skiner igenom.

I det första kapitlet citerade jag ett debattinlägg från cheferna för stadsrevisionen i respektive Göteborg och Malmö, där de riktade kritik mot revisionsbyråerna. Det fanns, menade de en intressekonflikt som följer av att samma byråer bedriver en omfattande konsultverksamhet, som dels ger dem intäkter, dels medför att de granskar verksamheter som de själva haft del i. Till den här problematiken ska jag återkomma i ett senare avsnitt i det här kapitlet.

Ett exempel på hur metagranskningarna kan leda fram till helt irrelevanta resultat som inte kan vara till nytta och glädje för någon annan än möjligen den granskade kan hämtas från den granskning av beredningen av ärenden till fullmäktige som vi lät göra. Bakgrunden var att fullmäktige hade återremitterat ett antal viktiga och ibland tidskritiska ärenden. Detta borde rimligen innebära åtminstone risker för en mindre effektiv verksamhet och för försuttna chanser.

De ärenden vi tog upp var:

- Beslut att uppta lån för byggande av LSS-boende. Här blev problemet att man satte igång bygget utan finansiering, vilket nog får ses som riskabelt.
- Kommunens vision för mandatperioden: Här kom vagnen att spännas före hästen eftersom man redan var igång med att bryta ned visionen till mer hanterbara mål.
- Budget 2016: Årets viktigaste fullmäktigebeslut måste tas med extra fullmäktigemöte under stark tidspress.
- Skolskjutsreglemente: Risken var att upphandling förutsatte att det fanns ett reglemente. Och utan upphandling var risken att det inte skulle finnas skolskjutsar när terminen började.
- Användning av extra statsbidrag för flyktingmottagandet: Pengarna fick bara användas under en viss tid som höll på att rinna ut.

De här ärendena granskades enbart genom en formell ”metagranskning”. Det visade sig att kommunallagen och kommunens egna styrdokument inte ställde några kvalitetskrav på beredningen. Det fanns också en skrivmall för ärendeberedning. Allt hade följts i stort sett till punkt och pricka och slutsatsen drogs: ”Enligt vår uppfattning fungerar kommunstyrelsens och fullmäktiges ärendeberedning på ett formellt godtagbart sätt.”

Exemplet illustrerar på ett nästan övertydligt sätt hur metagranskningen kan helt missa det som är relevant. Till ironin hör också att samma dag som revisionen lämnade över rapporten till styrelsen och fullmäktige sammanträdde kommunfullmäktige

och återremitterade inte mindre än fyra ärenden, där beredningen ansågs otillräcklig.

Orsaken till att det inte kunde bli mer relevant menade representanter för revisionsbyrån var att det var den politiska aspekten av beredningen som hade misslyckats. I flera fall hade man gått till fullmäktige med ett förslag till beslut där man inte hade försäkrat sig om att man skulle få majoritet för förslaget. Och den politiska processen skulle enligt revisionsbyråns tolkning av ”God revisionsred” revisionen sky som pesten. Fast här innebar det ju förstås att vi tvingades sky relevansen som pesten.

Annat som byrån inte gärna åtog sig, också med hänvisning till ”God revisionsred” visade sig vara granskningar med effektivitet som kriterium – d v s fick skattebetalarna valuta för pengarna? Detsamma gällde utvärderingar, d v s försök att isolera effekten av åtgärder från allt annat som händer i tillvaron. Just när det gäller utvärderingsskräcken kom en förvånande okunskap om samhällsvetenskapliga metoder i dagen, men det ska jag gå in lite närmare på i nästa avsnitt i det här kapitlet.

Att ”effektivitet” skulle vara ett oberörbart ämne enligt ”God revisionsred” visar sig helt enkelt inte vara sant. Och tur är väl det. Vad skulle vi annars ha revisionen till. För att belägga vill jag citera ur ”God revisionsred”. Markeringen är min egen:

Granskningen tar sikte på såväl genomförandet som *resultatet av verksamheten*. Granskningen kan t ex avse *resultat och kvalitet i utförda tjänster*, nämndens styrning och uppföljning mot uppsatta mål och beslut, *förhållandet mellan insatta resurser och uppnådda resultat*, effektivitet i processer och rutiner, m.m. (SKL 2014a s 32)

Det är regel i granskningsrapporterna att det görs påståenden om hur det förhåller sig i verkligheten som inte är belagda. Detsamma gäller om slutsatser som dras, utan att vi får veta hur dessa slutsatser dras. Ett exempel på ett sådant empiriskt påstående är följande från en granskning vi lät genomföra av kommunens näringslivsinsatser. Påståendet presenteras till och med som en av undersökningens slutsatser: ”Framgångsrikt näringslivsarbete bygger på förtroende och medverkan av förtroendevalda”. På ett annat ställe i texten utvecklas det hela ytterligare: ”För att lyckas i näringslivsarbete krävs samarbete mellan majoritet och opposition.”

Båda påståendena låter bestickande, ja rent av trevliga. ”Förtroende”, ”medverkan” och ”samarbete” är ju alla plus-ord. Vem kan vara emot?

Men frågan här är snarare: Hur kan man veta det? Jag kan tänka mig att dessa påståenden om hur det förhåller sig skulle kunna motiverats på flera olika sätt. Man kunde tänka sig att utredaren hade läst forskningslitteratur som handlar om kommunalt näringslivsarbete, där det framgår att om inte förtroende-

valda från både majoritet och opposition samarbetar, så misslyckas det. Däremot lyckas det om ett sådant samarbete finns. I rapporten refereras det inte till någon sådan litteratur.

Ett annat sätt att motivera påståendet kunde vara om granskaren själv försökt föra ett teoretiskt resonemang. Det kunde till exempel se ut som så: Om det kommer en investerare till kommunen blir hen förskräckt om kommunalhuset är ett ormbö av konflikter mellan majoritet och opposition, varpå hen drar sig ur. Något sådant, eller analogt, resonemang för inte utredaren. Påståendena bara står där helt plötsligt.

En tredje motivering kunde vara att det i granskningen har framkommit empiriskt material, t ex i intervjuer, av vilket det framgår att samarbete mellan majoritet och opposition varit av avgörande betydelse för att satsningen blivit framgångsrikt. Något sådant material redovisas inte, eller refereras det inte till.

Jag kan inte se att det i rapporten anges någon grund för påståendena om samarbete. Det kan förstås fortfarande vara sant. Men undersökningen och rapportskriften bidrar inte till att man blir övertygad. Typiskt är däremot raddan av plus-ord. Det finns en allmän strävan att vara alla till lags. Och där börjar vi återigen snudda vid oberoendeproblematiken.

Bortsett från det här exemplet är det mycket vanligt att empiriska påståenden och slutsatser motiveras med formuleringar som ”vår bedömning är” eller ”en samlad bedömning är”. Det sägs sällan något om hur bedömningsprocessen gått till, hur man vägt det ena mot det andra och kommit fram till ett tredje?

## Om utvärderingar

Flera gånger när vi har försökt beställa utvärderingar har vi stött på ivrigt motstånd från den revisionsbyrå vi anlitat. Nej, utvärderingar sysslar man inte med. Att utvärdera är inte i enlighet med ”God revisionssed”. Om man började med utvärderingar skulle man kunna bli av med sin certifiering. Och det har vi ju inte velat medverka till. Jag ställde en gång frågan om vi var fria att beställa utvärderingar från någon annan. Jag kunde tänka mig att t ex vända mig till något av universitetens kommunalekonomiska institut, som jag har god erfarenhet av och som bland annat sysslar med uppdragsforskning. Svaret jag fick var att då skulle byrån anse att det var ett avtalsbrott. Vi hade genom avropsavtalet förbundet oss att beställa ”fördjupade granskningar” av byrån. De vägrade envist att genomföra ”utvärderingar”, men om vi beställde en utvärdering av någon annan var det ett avtalsbrott. Och jag var inte riktigt beredd att möta en multinationell revisionsbyrå i rätten. Och väldigt opraktiskt hade det blivit för oss om de ensidigt hade hävt avtalet. Så det fick väl bero då. Men de underförstådda hoten är ju en intressant företeelse som jag ska återkomma till i nästa avsnitt om bitrådets oberoende.

Mot bakgrund av utvärderingsskräcken slogs vi, åtminstone jag, av häpnad när vi beställde granskningen av näringslivssatsningen och man glatt meddelade att man visst kunde utvärdera den. Men glädjen var kortvarig. Nästan på de första raderna i granskningsrapporten meddelade konsulten (också detta som en av granskningens slutsatser):

Näringslivsarbetet är en del i den kommunala verksamheten. Att utvärdera näringslivsarbetet isolerat är inte möjligt. Händelser i andra kommunala verksamheter eller i omvärlden kan påverka resultatet i hög grad.

Vad är det kar'n säger? Det går inte att utvärdera programmet X därför att resultatet Y påverkas av andra förhållanden Z. Men vad är det som i så fall skulle kunna utvärderas över huvud taget? Kan det i så fall finnas utvärderingar?

Detta är ju det kanske dominerande metodproblemet i utvärderingar och i utvärderingsforskning. Andra metodproblem finns. Där finns t ex *kriterieproblemet*, d v s mot vad ska man utvärdera? Och där finns diverse metodproblem relaterade till *tiden*. Det är t ex inte ovanligt att det saknas en mätning av tillståndet före insatsen, och då får man bekymmer eftersom utvärderingens syfte är att identifiera effekter och i själva begreppet "effekt" inryms förändring över tid. Ett annat tidsproblem är att förändringar i samhället ofta tar tid (och ingen vet egentligen hur lång tid) och det går alltid att förklara en utebliven effekt med att det inte gått tillräckligt lång tid.

Men numro ett av utvärderingars metodproblem är ändå *isoleringsproblemet*. Hur ska man kunna isolera effekten av den utvärderade insatsen från annat som kan påverka målvariabeln? Att bara följa upp och mäta målvariabeln (t ex hur många nya arbetsplatser det har blivit efter näringslivssatsningen) räcker inte. Målvariabeln kan påverkas av en rad andra faktorer: Det kan ha blivit en förändring i konjunkturen, förbättrad kommunal service kan ha gjort orten mer attraktiv, en stark befolkningstillväxt har lett till att det finns mer arbetskraft att erbjuda, det kan ha skett förbättringar i infrastrukturen – bredband, en femfilig motorväg, en utbyggd järnväg. Hur ska vi kunna urskilja effekten av näringslivsprogrammet från allt det andra?

En kraftig ökning av antalet arbetsplatser kan ha berott enbart på dessa andra "programexterna" faktorer som utvecklats gynnsamt. Det utvärderade programmet har då varit verkningslöst. Det kan t o m vara så att programmet haft negativa effekter, så att om det inte hade funnits hade resultatet blivit ännu bättre. Omvänt betyder inte ett minskat antal arbetsplatser att programmet varit verkningslöst eller skadligt. Det kan ju vara så att resultatet på grund av programexterna försämringar skulle ha blivit ännu sämre utan det utvärderade programmet.

Isoleringsproblemet kan sammanfattas i att vi behöver få en bild av "det kontrafaktiska referensalternativet". Låter fint.

Kontrafaktiskt betyder ”det som inte är eller inte har varit”. Och det bekymmersamma i att veta något om det som inte har hänt är väl något av en truism.

Svensk utvärderingsforskningens nestor är statsvetaren Evert Vedung. I sin grundläggande bok om utvärdering i politik och förvaltning (1991) utnämner han experimentet till ”utvärderingens Cadillac”. Ett experiment innebär att man jämför två identiskt lika enheter, den ena utan och den andra med det aktuella programmet. Svårigheterna att i samhället genomföra experiment är uppenbara. Vi skulle t ex behöva ha tillgång till två stycken Skinnskattebergs kommun.

Nåväl, om man nu inte får åka Cadillac får man nöja sig med enklare fordon. Vedung diskuterar i sin bok ett antal sådana ”näst-bäst-lösningar”.

- *Matchad kontroll*: En variant av experimentet. Man jämför med en grupp eller enhet som så mycket som möjligt liknar den som utsatts för programmet men som inte haft något motsvarande program.
- *Generisk kontroll*: Resultatet av programmet jämförs med vad som är typiskt inom en större grupp.
- *Statistisk kontroll*: Statistisk jämförelse av ett större antal fall där man med statistiska metoder kan hålla program-externa skillnader konstanta.
- *Reflexiv kontroll*: Man jämför situationen före insatsen med den efter insatsen.
- *Skuggkontroll*: Resultaten av insatsen jämförs med bedömningar av insiktsfulla människor.

Flera av dessa ansatser hade varit möjliga. Man kunde ha letat efter en ”tvilling” till Skinnskatteberg med en mindre näringslivssatsning. Man kunde ha jämfört med andra små landsbygdskommuner, t ex identifierade med hjälp av SKL:s kommungruppering (SKL 2016b) eller den indelning av kommunerna i fyra grupper efter demografisk och företagsstruktur som presenterats av Glesbygdverket (2005). Man kunde ha jämfört med näringslivssituationen i kommunen vid en tidigare tidpunkt. Man kunde ha frågat programadministratörer och företagare om hur det skulle ha gått utan programmet.

Det finns forskning som indikerar att kommunala näringslivsinsatser allmänt är verkningslösa<sup>12</sup>. Risken finns att en mer ambitiös utvärdering av Skinnskattebergs näringslivsarbete skulle ha gett samma resultat. Med tanke på det motstånd vi har stött på mot att leverera kritik mot kommunledningen och dess förda politik, kan man förstå att det kan vara bättre att avstå: Att hävda att en utvärdering är omöjlig.

---

<sup>12</sup> Ett förvisso nu ålderstiget exempel är Ehrstedt & Koski (1989) som visar att kommunal näringspolitik saknar effekt och att det till och med finns ett negativt samband med nyföretagande.

I min förtvivlan över de misslyckade försöken att få reda på om kommunmedlemmarna fått valuta för pengarna tog jag till och med Vedungs bok till ett revisionsmöte och cirkulerade den som litteraturtips. En av konsulterna utbrast då: ”Ja, den har jag tentat på”.

En helt annan utvärdering som man skulle kunna göra är av den akademiska utbildningseffekten. Den bleve inte smickrande. Särskilt penibelt är det förstås att just den institution vid Göteborgs Universitet där jag var verksam under mer än tolv år är den institution som svarat för utbildningen av många av landets kommunala yrkesrevisorer. Skämskudde fram!

### Oberoendefrågan: Att bita den hand som föder en

Jag har i framställningen tidigare i det här kapitlet som i övrigt handlat om revisionsbyråns kompetens pekat på tecken som tyder på att revisionsbyrån inte gärna vill komma på kant med den politiska och administrativa kommunledningen:

- *Metagranskningar*: Ej medborgarrelevanta frågeställningar och slutsatser. Man vill helst granska hur regler följs. Frågor om effektivitet undviks.
- *Språkbruket*: Man undviker språkliga uttryck som associerar till kritik. Fel och brister ses helst som förbättringsområden.
- *Politofobi*: Politiska missgrepp som leder till effektivitetsförluster får inte granskas.
- *Utvärderingsfobi*: På varje sätt undviker man undersökningar som isolerar effekten av kommunala program och insatser. Det hävdas ibland till och med att utvärderingar är omöjliga.

Utöver dessa strödda iakttagelser ska jag här uppmärksamma den speciella utvecklingen under framförallt hösten 2016 när revisionsbyrån framförde förtäckta hot mot de förtroendevalda revisorerna.

Det hela började med att vi, eller kanske framförallt jag, flera gånger riktat kritik mot granskningsrapporter. Kritiken var framförallt metodmässig så som jag diskuterat under de tidigare avsnitten i det här kapitlet. Det visade sig då att byråns konsulter var väldigt ömhudade. Någon menade att det var bland det värsta hen varit med om, och att hen ”verkligen hade tagit illa vid sig”. För den som, liksom jag, är uppfostrad i den akademiska miljön där kritik är ett viktigt instrument för kvalitetssäkring var detta oväntade reaktioner.

Under hösten 2016 fördjupades motsättningarna. Byråns företrädare menade att förtroendet för de förtroendevalda revisorerna var helt förbrukat i den kommunala organisationen. När våra granskare försökte få upplysningar möttes de av motsträ-

vighet. Detta skulle bero på att revisionsbyråns anställda kopplades samman med de valda revisorerna. Det dåliga ryktet smittade av sig. Detta innebar att det blev svårt att genomföra granskningarna, att konsulterna blev ledsna och att byråns rykte som företag tog skada. Muntligen fick vi beskrivningar av hur de behandlats på kommunalkontoret som gränsade till mobbning.

I granskningen av kommunstyrelsens arbetsformer tog det sig uttryck i att framförallt politiker struntade i att dyka upp till bokade intervjuer:

Till intervjuer kallades sju ledamöter och två tjänstemän, detta skedde via kommunens administration för att säkerställa rätt e-postadresser. Tjänstemännen som kallades har vi kunnat tala med under granskningens gång. Däremot kom bara tre av sju kallade ledamöter till intervju, en kallelse hade skickats till fel person och dennes ersättare svarade sedan på den mailintervju som skickades ut. Vid utgången av svarstiden var det dock bara den ledamoten som svarat på mailintervjun, således blev det ett bortfall på tre av sju ledamöter och tre av nio intervjuer totalt.

Kommunallagen innehåller bestämmelser om att politiker och tjänstemän är skyldiga att lämna revisionen de upplysningar som behövs. Och det är revisionen som avgör behovet (SFS 1991:900 9:12). Vid möte mellan revisionen och kommunstyrelsen i december 2017 konfronterade vi styrelsen med det här problemet. Flera ledamöter som yttrade sig var ivriga att avsvära sig ansvar: ”Det är fullständigt oacceptabelt om det är så. Jag känner inte alls igen detta.” ”Känner inte till att jag fått någon förfrågan från revisionen. Det gäller endast vissa politiker.”

Metodkritiken och de upplevda problemen i kontakterna med kommunen (vilka skylldes på den valda revisionen) ledde fram till att byråns företrädare menade att det var svårt för dem att fullgöra sitt uppdrag. Vi uppmanades att diskutera saken internt och sedan vända oss till Magnus som skulle ta över hela frågan. Magnus var chef för byråns offentlig-sektorverksamhet. Jag tolkade detta som att byrån skulle vilja säga upp avtalet. För att förbereda vår interna diskussion tog jag kontakt med Magnus för att få besked om detta var seriöst menat av byrån. Vi fick alla i februari 2017 ett mailsvar. Här citat ur mailet [mina markeringar]:

Problemen är av den arten att det i vårt perspektiv betraktas som ett arbetsmiljöproblem. Det är även så att *vårt anseende som företag konstant blir ifrågasatt* inom kommunen på grund av omständigheter vi inte råder över.

Har även fått information, som jag tolkar, om att *revisorer inom revisionskollegiet vill se förändringar i era arbetsformer.*

Undertecknad vill tillsammans med er förtroendevalda revisorer, efter ert möte, *samtala om våra möjligheter att fullgöra vårt revisionsavtal*

Här tydliggörs för det första att det handlar om vilket rykte byrån får bland politiker och ledande tjänstemän. De förslag till förändringar av revisionens arbetsformer som nämns i det andra stycket ska jag strax kommentera. Slutligen upprepas i tredje stycket, ännu tydligare än tidigare hotet att säga upp avtalet. Magnus vill alltså till oss förmedla att hävning av avtalet är en realistisk möjlighet. För att ha något annat underlag för våra diskussioner kollade jag då upp vad avtalet faktisk säger om saken. Så här står det i avtalet ”Endera parten har rätt att säga upp avtalet i fall motparten väsentligen bryter mot avtalet.” Min bedömning blev då att det knappast skulle vara möjligt för byrån att hävda att Skinnskattebergs kommunrevision ”väsentligen bryter mot avtalet”, och att uppsägningshotet var ett tomt hot.

Slutligen en liten kommentar när det gäller påståendet om signaler Magnus fått om revisorer som vill ändra på revisionens arbetsformer. Det enda förslag jag har hittat i den vägen är i ett mail från den moderata revisorn inför vårt interna möte, där hon föreslår att jag ska avsättas:

Avslutningsvis föreslår jag att vi diskuterar ordförandeposten i revisionsgruppen. Mitt förtroende är förverkat och jag yrkar för ett byte.

Jag tar inte illa vid mig. Dessutom är det fullmäktige som nästa gång hösten 2018 ska välja ordförande i revisionen. Men något uppseendeväckande är det ändå att en chefsperson i vår anlitate revisionsbyrå så uttrycker sitt bristande förtroende för den ledande företrädaren för beställaren. Men det var ju förstås också det ett tomt hot.

Sedan vi enats om att det trots allt var vi som satt med den bästa handen såg vi till att kalla Magnus till ett möte, så som han önskat. Två gånger fick han förhinder, och menade dessutom att förhållandena nu hade förbättrats så mycket att något möte inte behövdes. Men vi insisterade och i augusti kom han motvilligt. Det blev ett besynnerligt möte. Det var inte mycket Magnus hade att säga om sina tidigare hotelser. Här är ett utdrag ur minnesanteckningar som en av revisorerna förde för eget bruk:

Han berättar att han kommer till vårt möte för att hjälpa oss att reda ut revisionens ... dåliga rykte, kommunikationsproblem, stämningssänkande inflytande, arbetsmiljöförsämrande effekt... Vi är också orsak till att politiker och tjänstemän inte vill delta i intervjuer som KPMG gör som del i granskningsarbetet. Förutom att han kan hjälpa oss med detta...menar han, att han också fullgör sitt uppdrag mot sitt eget företag dvs förebygger dåligt rykte för detta



eller t o m ändrar på det redan uppkomna dåliga rykte, som vi i revisionen förorsakat KPMG genom att KPMG uppfattas som vår förlängda arm...[vi] anklagas vidare för att vilja göra avsteg från God revisionssed och istället syssla med utvärdering av kommunens verksamheter, vilket [han] inte menar är revisionens uppgift.

Det allvarligaste ur oberoendesynvinkel med den här sorgglustiga farsen är påståendena om hur byråns framtida och övriga affärsmöjligheter påverkas av motsättningarna mellan revisionen (uppdragsgivaren) och kommunledningen (granskningsobjektet). Magnus påpekade också särskilt att han är partner (delägare) i byrån och att hans personliga ekonomiska framtidsutsikter var hotade av vår relation med kommunledningen. Om den här tolkningen är riktig, och jag har svårt för att se någon annan, gör sig Magnus till företrädare för en utomordentligt oetisk hållning. Jag försökte trösta honom med att byrån, som ju är ett stort multinationellt företag, knappast kunde vara existentiellt hotat av vad kommunrevisionen i Skinnskatteberg tar sig för. Han verkade inte tröstad utan dröp, tror jag, lite skamsen av till säkerheten på kontoret i Stockholm.

Kompetens och oberoende är de centrala faktorerna för de sakkunniga biträdenas trovärdighet. Så började detta kapitel. Till en början diskuterade jag problem som framförallt hade med kompetensen att göra; problem som jag tycker har aktualiserats under de år jag varit förtroendevald kommunrevisor i Skinnskatteberg. En hel del kritiska punkter har kunnat redovisas: Material och metoder är ofta otillräckligt motiverade. Tendensen till ”metagranskningar” gör att resultat som är relevanta för fullmäktige och medborgarna inte kommer fram. Ofta dröjer efter en granskning kvar den fadda frågan ”So what?”. Empiriska påståenden och slutsatser är ofta inte belagda. Det finns en stark motvilja mot att utvärdera, d v s att försöka isolera effekten av kommunala insatser från allt annat här i tillvaron som kan ha haft betydelse.

Det visar sig att flera av dessa till synes tekniska metodfrågor kan relateras till oberoendeproblemet. Detta blommar ut på allvar i avsnittet om konflikten 2016 – 2017 mellan revisionen och dess biträde, en multinationell revisionsbyrå. Här visade det sig att omsorgen om revisionsbyrån och dess affärsmöjligheter tar överhanden. Och detta kommer fram uttryckligen av uttalanden av en person i ledande befattning på byrån, som inte drar sig för att på olika sätt hota de förtroendevalda revisorerna.

Det ska kanske läggas till att jag inte är ensam om iakttagelser av revisionsbyråernas ibland bristande oberoende. Så här skriver förre vd:n för kommunförbundets revisionsavdelning Lars Munters:

Det finns även skäl att vara kritisk mot en del av dem som yrkesmässigt arbetar som sakkunniga biträden till reviso-

rerna för att de alltför ofta tonar ner kritik, exempelvis genom att beskriva missförhållanden som att ”det finns utrymme för förbättringar”. Sådant kan tolkas som otillbörlig hänsyn till uppdragsgivare eller till egen karriär. (Mun-  
ters & Olsson 2011)

# 5 Sveriges kommuner och landsting

## Revisionsfrågorna i SKL

Organisationen Sveriges kommuner och landsting (SKL) bildades 2007 genom att Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet slogs ihop. Kommunförbundet hade i sin tur bildats 1968 genom att Svenska stadsförbundet, bildat 1908, slogs samman med Svenska landskommunernas förbund, bildat 1919.

Organisationen, som har alla Sveriges kommuner och landsting (regioner) som medlemmar, har liksom andra stora svenska organisationer flera funktioner. Den är en intresseorganisation, som företräder sina medlemmar gentemot andra aktörer. Dessa andra aktörer är bland annat de kommunanställdas fackliga organisationer. I det fallet fungerar alltså SKL som en arbetsgivarorganisation. Men motparten kan också vara staten. Här handlar det om att företräda den kommunala sektorn gentemot staten. Bland annat deltar SKL på olika sätt i utredningar som berör kommunerna, lämnar remissvar o s v. Dessa båda uppgifter kan ses som en indirekt serviceproduktion. Det är de kommunanställdas fack respektive statsmakterna som s a s levererar nytta för medlemmarna. Men det finns också en direkt serviceleverans. SKL självt driver verksamhet som medlemmarna kan nyttiggöra i sin verksamhet. Här kan det vara fråga om utvecklingsinsatser, utbildning, rådgivning o s v. När det gäller den kommunala revisionen blir sådan utveckling och rådgivning aktuell, men också intressebevakning gentemot staten.

SKL är en politiskt styrd organisation med partipolitiskt sammansatta organ, som blir som en spegelbild av hur en kommun är organiserad. Beslutande organ är kongressen som sammanträder vart fjärde år och som väljs genom indirekta val av medlemmarnas fullmäktige. Kongressen väljer en styrelse, som i sin tur väljer beredningar som likt kommunala nämnder (eller utskott) är ämnesmässigt avgränsade. Det finns också tre delegationer. Dessa skiljer sig från beredningarna genom att de har en viss beslutanderätt. En av dessa är revisionsdelegationen. Dess viktigaste uppgift är att besluta om god revisionsred i kommunal verksamhet. Betydelsen av ”God revisionsred” kan, som nog har framgått på olika ställen i den här texten, inte överskattas.

Utöver den politiska organisationen finns en tjänstemannaorganisation med cirka 400 anställda. Denna förvaltningsorganisation är indelad i ämnesmässigt avgränsade avdelningar.

Inom avdelningen för ekonomi och styrning ingår tre tjänstemän som är specialiserade på frågor om den kommunala revisionen.

I förhållande till hur det tidigare sett ut i SKL:s föregångare är detta en väldigt anorektisk organisation. 1913 bildades Sveriges stadskamerala förening, numera Kommunalekonomiska föreningen. Kommunalekonomiska föreningen kom bland annat att ägna sig åt assistans till städernas revisorer. Inom Landskommunernas förbund byggdes under efterkrigstiden upp en organisation av konsulenter, som skulle bistå medlemskommunerna när det gällde ekonomi, redovisning och revision. I början av 1970-talet anlätade 90 procent av kommunerna Kommunalekonomiska föreningens och Kommunförbundets regionala och centrala konsulenter som biträde i revisionsarbetet. Tillsammans förfogade de båda organisationerna över 150 anställda för revision.

1973 slogs de båda organisationerna samman till en särskild Revisionsavdelning inom Kommunförbundet. Småningom bolagiserades revisionsavdelningen under namnet Komrev AB. 1997 såldes bolaget till den privata revisionsbyrån Öhrlings, som numera ingår i det multinationella PwC.

Den kraftiga krympningen av SKL:s organisation till stöd för revisionen hos medlemmarna uppmärksammades av utredningen om den kommunala revisionen (SOU 2004:107):

I samband med utredningens diskussioner med förtroendevalda revisorer m.fl. har återkommande framförts att det saknas en motsvarighet till den samlade utvecklingsresurs som fanns inom den revisionsavdelning som före år 1997 tillhörde Svenska Kommunförbundet. I och med bolagiseringen av denna avdelning och försäljningen av bolaget till den privata marknaden förlorade revisionsfrågorna sin tidigare ställning och tyngd inom Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Förbundens nuvarande resurser för revisionsfrågor inom enheten för ekonomistyrning är kvalificerade – men mycket begränsade. Enligt utredningens mening genomför förbunden ett betydelsefullt arbete inom revisionsområdet, men resurserna för revisionsfrågor är alltför begränsade. Revisionsfrågorna har inte heller någon tydlig ställning i organisationen.

## SKL och arvodesfrågan

Jag har tidigare redovisat den fråga om arvodesutbetalningar till kommunstyrelsens ordförande (KSO) som revisionen i Skinnskatteberg arbetade med under 2015 – 2016. Här bara en kortfattad repetition:

- Fullmäktige beslöt hösten 2014 att KSO skulle ha ett arvode motsvarande 75 procent av 50 000 kronor i månaden.

- I mars 2015 ändrade fullmäktige beslutet till 100 procent. Det högre arvodet betalades ut retroaktivt från årsskiftet.
- I april 2015 upphävde förvaltningsrätten fullmäktiges marsbeslut på grund av att en jävig ledamot (KSO själv) deltagit i beslutet samt att återremiss vägrats.
- Inga åtgärder vidtogs för att återkräva de för högt utbetalda beloppen.
- I juni 2015 beslöt fullmäktige att arvodet skulle vara 75 procent för årets fem första månader, därefter 100 procent.
- Först i november 2015 när revisionen tagit upp frågan började man vidta åtgärder för att återkräva de för stora beloppen. I februari 2016 hade KSO betalat tillbaka.
- Revisionen konstaterade i februari 2016 att detta var ett fall av domstolstrots och att det fanns anledning att misstänka förmögenhetsrättsligt brottslig handling. Revisionen hanterade då ärendet i enlighet med de särskilda bestämmelserna i kommunallagen.
- Tre revisionsberättelser avlämnades. I en av dessa föreslogs att kommunstyrelsen och dess ordförande inte skulle beviljas ansvarsfrihet. En revisionsberättelse riktade en anmärkning mot KSO medan den tredje helt ville fria kommunstyrelsen och dess ordförande.
- Fullmäktiges presidium beredde ansvarsärendet och avvisade alla förslag om nekad ansvarsfrihet och anmärkning.
- Fullmäktige beslöt i juni 2016 att rikta en anmärkning mot kommunstyrelsen för dess hantering av frågan.

SKL:s revisionsexperter kom att bli involverade i den här processen i det näst sista steget. Som ett led i fullmäktigepresidiets beredning av ansvarsfrågan reste fullmäktiges ordförande (M) och förste vice ordförande (L) ned till Stockholm för att träffa Karin och Lotta, två av de tjänstemän på SKL som arbetar med revisionsfrågor. Varför den andre vice ordföranden (S) inte var med på resan vet jag inte. Inte heller vet jag hur och av vem initiativet till den här ganska ovanliga åtgärden togs.

Enligt det utlåtande som fullmäktiges presidium sedermera skrev framgick det att de fått välkommen hjälp av Karin och Lotta. Alla krav om vägrad ansvarsfrihet eller anmärkning kunde avvisas. Det hela handlade på sin höjd om en beklaglig administrativ miss. Inte heller kunde man säga att det var frågan om något domstolstrots. På den punkten var presidiets yttrande glasklart: Det var den bestämda uppfattningen hos ”SKL:s jurister” att det inte kunde handla om domstolstrots.

Däremot gjorde presidiet ett stort nummer i utlåtandet av en påstådd kommunikationsmiss av revisionen. I ”God revisionsd” (SKL 2014) stadgas:

Ingen styrelse, nämnd eller enskild ledamot, ska bli föremål för en anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet utan att revisorerna i förväg kommunicerat sina iakttagelser och bedömningar.

Presidiet menade att någon sådan kommunikation inte hade förekommit. Detta påstående var bara delvis sant. Kommunstyrelsen hade delgivit revisionens promemoria i frågan och därpå hade en anmälan gjorts till kommunstyrelsen på grund av domstolstrots och misstänkt brottslig handling. Kritiken var med andra ord väl känd för kommunstyrelsen och dess ordförande. Däremot hade vi missat att uttryckligen tala om för de berörda vilka yrkanden som kunde förväntas i revisionsberättelsen.

Den här saken – ”kommunikationsfrågan” – kom att ta stor plats i fullmäktige, där revisionen och speciellt dess ordförande beskyldes för att allvarligt ha åsidosatt lagar och regler. Fullmäktiges ordförande hävdade t o m att det hela var okänt för KSO. Hon hade inte läst promemorian och anmälan eftersom hon var jävig. I fullmäktigedebatten försökte man istället för att ställa kommunstyrelsen och dess ordförande till svars utkräva ansvar av revisionen. Det blev inte särskilt framgångsrikt.

Men jag kan inte undgå att fundera över vad fullmäktiges ordförande kan ha vetat om ”God revisionsred i kommunal verksamhet” och den här regeln om kommunikation innan han reste till Stockholm och träffade Karin och Lotta. Med tanke på hur dåligt informerad han tidigare visat sig vara i centrala regler i kommunallagen om fullmäktiges beslutsfattande, förefaller det inte riktigt sannolikt att han visste något innan han tipsats av Karin och Lotta.

Det här kan tyckas vara en lustig historia, om det inte vore för framförallt bedömningen av när domstolstrots kan sägas ha inträffat. Kommunallagen stadgar att man så snart som möjligt ska fatta ett rättelsebeslut och också att man om möjligt ska ställa till rätta ett upphävt beslut som redan hunnit verkställas:

Om ett beslut har upphävts genom ett avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts, skall det organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den utsträckning som det är möjligt. Ett beslut om rättelse skall meddelas utan oskäligt dröjsmål. (SFS 1991:900 10:15)

Något explicit beslut om rättelse har egentligen aldrig tagits, om man inte räknar det nya fullmäktigebeslutet i juni 2016 som ett sådant. Under alla omständigheter handlar det om två månader efter det att rätten upphävt det tidigare beslutet. Frågan är om två månader ska betraktas som ”skäligt dröjsmål.” Det visade sig därefter att detta ”rättelsebeslut” aldrig verkställdes. Det gick ytterligare åtta månader innan ”verkställigheten rättats.” Som jag ser det är detta ett ”oskäligt dröjsmål”.

Domstolstrots är något som lagstiftaren ser allvarligt på. När de särskilda reglerna om revisionens skyldigheter vid domstolstrots infördes i kommunallagen skrev regeringen i propositionen (Prop 2001/02:122):

Det är helt oacceptabelt i en rättsstat att domstolsavgöranden som beslutats i laga ordning inte respekteras. Särskilt betänkligt är det om det är myndigheter som sätter sig över vad domstolarna har bestämt. Ett sådant agerande riskerar att undergräva medborgarnas förtroende för samhällsorganen. Enligt regeringens mening är det därför angeläget med åtgärder för att motverka kommunalt domstolstrots.

Juridikprofessorn Olle Lundin (2015) skriver:

Medborgarna måste kunna lita på att myndigheterna följer gällande rätt och domstolsbeslut. Detta är grundläggande för medborgarnas förtroende för den offentliga förvaltningen. Kommunalt trots kan urholka respekten för hela rättssystemet. Varför ska en medborgare respektera lagregler när en kommun inte gör det?

Mot den bakgrunden tyckte jag att det var uppseendeväckande att Karin och Lotta så kategoriskt, och utan argument, avvisade att det skulle ha handlat om domstolstrots i Skinnskatteberg. Åtminstone framkom inga argument i fullmäktigepresidiets utlåtande. Där konstaterades bara att det var SKL:s uppfattning. Jag tog därför kontakt med Karin under sommaren.

Sedermera svarade Karin och föreslog att vi borde prata om saken. Det kunde med andra ord inte bli frågan om något som kunde hamna på papper. Den 8 november<sup>13</sup> hade jag anmält mig till en konferens i Örebro där också Karin var med. Hon föreslog att vi skulle prata om saken tête-à-tête under lunchen. Samtalet blev lite märkligt eftersom hon fortfarande inte tyckte att det handlade om domstolstrots. Man hade ju genom fullmäktigebeslutet i juni rättat sig efter domstolens beslut och något ”oskäligt dröjsmål” var det verkligen inte frågan om.

Vi enades om att vi inte var överens, och Karin uppmanade mig att ta kontakt med förbundets jurist, Helena, för att ytterligare diskutera frågan om oskäligt dröjsmål.

Någon gång senare på hösten fick jag telefonkontakt med Helena, som i stort sett vidhöll Karins ståndpunkter. Jag menade att SKL:s revisionsavdelning gick kommunledningens ärenden. Det rimliga vore väl att i möjligaste mån stödja de förtroendevalda revisorerna istället för att förse deras kritiker med ammunition. Helena menade då att SKL var en medlemsorganisation, och uppgiften var att stödja medlemmarna. När jag invände att

---

<sup>13</sup> Annars en hemsk dag. Utanför konferenslokalen ett ymnigt snöfall och i USA presidentval.

medlemmen Skinnskattebergs kommun nog oftast företräddes av sin kommunstyrelse, men just när det gällde revisionsfrågor är det revisionen som företräder medlemmen. Till min häpnad medgav då Helena att SKL i sådana här tolkningsfrågor nog vanligen tog ett kommunledningsperspektiv.

### Varför gör de på detta viset?

Ja, så kan det kanske vara. Här ska jag försöka närma mig andra tänkbara förklaringar till varför SKL:s revisionsexperter och förbundsjurist agerade som de gjorde, och försåg fullmäktiges presidium med ammunition för att skjuta revisionen i sank.

Göteborgsprofessorn Patrik Zapata<sup>14</sup> konstaterade i sin doktorsavhandling om skandaler i offentlig sektor att ”De överträdelser som aktörerna kopplas samman med i skandalerna handlar till övervägande del om användningen av ekonomiska medel. I de tio största skandalerna är det endast en av överträdelserna som inte är direkt kopplad till pengar” (Johansson 2004).

Det som Skinnskattebergs kommunalråd mer eller mindre uttryckligen kritiserades för var privat nyttjande av offentliga medel. Det är uppenbart att hon därmed riskerade att bli föremål för en större skandal, som kanske i förlängningen kunde hota hennes position. Risken för att en sådan skandal skulle bli uppmärksammas var heller inte obetydlig. Storstädernas media struntar kanske i Skinnskatteberg och vad de har för sig där. Men den befärad skandalens huvudperson kommunstyrelsens ordförande Carina Sándor var högprofilerad. Hon är medlem av Folkpartiets (nuvarande Liberalernas) partiledning – motsvarigheten till Socialdemokraternas verkställande utskott. I kraft av sin roll som röstmagnet lokalt hade hon blivit uppmärksammas nationellt bland annat i TV-programmet ”Anders tar parti” (SVT 2014).

Carina Sándor är inte heller okänd hos SKL, både i den politiska organisationen och i kansliorganisationen. På sociala medier uppger hon själv SKL som en tidigare anställning. Redan vid avsättningen av henne 2008 (se kapitel 2) hade hon konsulterat SKL:s jurister som enligt P4 Västmanland sagt ”... att ett maktövertagande är olagligt. Med stöd av kommunallagen kan inte fullmäktiges ordförande eller uppdraget som kommunstyrelsens ordförande återkallas” (SR 2008).

Hon uppger sig ha varit ”Expert/ambassadör för Hållbar Jämställdhet” för SKL 2012 – 2014. Hon har suttit i förbundets beredning för demokratifrågor, varit ordförande i styrgruppen för Hållbar Jämställdhet och hon är en av SKL:s ledamöter i Regeringens jämställdhetsråd. Så nog kan man tänka sig att Carina har sprungit en hel del i kommunförbundets korridorer.

---

<sup>14</sup> Som då hette Patrik Johansson



En tänkbar förklaring till åtminstone delar av SKL-tjänstemännens agerande i den här frågan kan vara det som jurist-Helena menade var ett slags inbyggd skevhet. SKL tenderar i olika lägen att inta ett kommunledningsperspektiv. Det kan vara problematiskt när man som i det här fallet har en situation där ett kommunalt organ, revisionen, kritiserar kommunledningen. Man kan tänka sig andra sådana situationer, som när en miljö- eller byggnadsnämnd kommer på kollisionskurs med kommunledningen i sin myndighetsutövning. Jag tycker nog att man i sådana situationer kan kräva av kommunernas egen organisation att den intar en neutral hållning och respekterar kontrollorgans och myndighetsnämnders integritet.

En annan tänkbar förklaring kan ha att göra med KSO:s engagemang genom tiderna och även just nu i organisationen SKL. Att göra gamla kompisar en tjänst och skydda dem från skandaler är en vacker egenskap. Men det är inte professionellt. På grund av Carina Sándors höga svansföring och kopplingar till SKL finns det också en risk att om hon skulle bli huvudperson i en uppmärksammas skandal, så kunde det kanske också kleta av sig på SKL.

Vi kommer aldrig att få veta om det är så här det har gått till, men jag tycker nog att det finns starka skäl för en misstanke. Och riktigt bra är det aldrig att ge en möjlighet till sådant. Ingen skugga får som bekant falla på Cæsars hustru.



# 6 Ansvarsprocessen som hinderbana

Det är nu dags att summera. Vilka är mina erfarenheter av sju år i den kommunala förtroendemannarevisionen i Skinnskatteberg? Jag ska också försöka mig på att resonera om hur processen skulle kunna förbättras.

En serie av problem har uppmärksammats i framställningen. I kapitel 1 där jag bland annat redogjorde för det formella regelverket kring kommunal revision är det i min läsning största problemet ansvarsprövningens tandlöshet. Jag visade att förslag om sanktioner rent statistiskt är mycket sällsynta. Mot den bakgrunden skulle man kanske förvänta sig, att de sanktioner som står till buds skulle vara skarpa, medföra någon form av konsekvenser för den eller de klandrade.

Den mildaste formen av sanktion är att en anmärkning riktas mot ledamöterna i en nämnd eller styrelse, eller mot enskilda förtroendevalda. En anmärkning saknar helt rättsliga följder. Att vägra ansvarsfrihet har inte heller med någon automatik följer för den eller de klandrade. Däremot öppnar den en möjlighet för fullmäktige att avsätta eller t o m kräva skadestånd av de förtroendevalda. De beskrivningar som finns tyder på att avsättning är sällsynt och att skadeståndskrav aldrig förekommer.

Kvar blir då de politiska sanktioner som väljarna kommer att utmäta på valdagen. Man kan tänka sig att väljarna bestämmer sig för att rösta bort de politiker och partier som är ansvariga för den förda politik som fått kritik eller t o m underkänts i ansvarsprocessen. För att detta väljarnas ansvarsutkrävande över huvud taget ska vara möjligt krävs att två förutsättningar är uppfyllda.

För det första måste väljarna vara väl informerade. Erfarenheten från Skinnskatteberg visar att den politiska och administrativa kommunledningen i känsliga situationer är beredd att gå igenom stora ansträngningar för att hindra revisionen att nå fram till väljarna med sin kritik. För det andra måste det vara klart urskiljbart vem eller vilka som har ansvaret, och vilka som inte har ansvaret. Hur skulle man annars veta vem eller vilka som ska röstas bort?

Revisionens föreslagna sanktioner, och i förekommande fall fullmäktiges, anmärkning och nekad ansvarsfrihet riktar sig normalt inte mot enskilda ledamöter. Det är ett kollektivt ansvar som bärs av hela nämnden eller styrelsen. Genom det kvasiparlamentariska styrelsesättet (alla partier är proportionellt repre-

senterade i de verkställande organen) kommer på så sätt alla politiker och partier att vara lika ansvariga. Väljarnas möjligheter att utkräva ansvar upplöses därigenom i tunn luft.

För kommunens ledande politiker, det styrande partiet eller den styrande koalitionen, är det förstås mest lyckosamt om processen i revisionen aldrig går så långt som till att sanktioner krävs i revisionsberättelsen. Inte minst på grund av det faktum att det i revisionen finns förtroendevalda revisorer som tillhör samma parti eller partier som kommunledningen är det troligt att ledningen tidigt får reda på att frågor som kan vara kritiska mot ledningen på ett eller annat sätt granskas. Partitillhörighet fungerar i den politiska organisationen som ett sammanbindande kitt. Genom partitillhörigheten samordnas politiken i vitt skilda politiska organ med formellt olika uppgifter: fullmäktige, styrelsen, nämnderna. Partipolitikens betydelse granskades i kapitel 3 i den här rapporten.

Det är rimligt att föreställa sig att samma samordning åstadkoms mellan styrelsen och revisionen genom partiväsensdets förmedling. De vanliga medierna för samordningen är att tillhörigheten skapar mötesplatser där man kan utbyta information, men även andra mer imperativa meddelanden, men också lojaliteter och beroenden. Lojalitet blir ett naturligt inslag i samvaron med meningsfränder, som dessutom kan ha ett övertag i att de i sin hand har ens politiska framtid. Det finns många vittnesbörd från andra kommuner om politiska påtryckningar på revisorerna. Och i den berättelse jag har gett från Skinnskatteberg finns flera tecken på att utfallet av handlingar är sådant att det mycket väl kan ha föregåtts av påtryckningar.

Den förtroendevalda revisionen är i stor utsträckning beroende av sina sakkunniga biträden, vanligen från någon av ett begränsat antal multinationella revisions- och konsultbyråer. Om detta beroende handlade kapitel 4. Byråernas anställda genomförde fördjupade granskningar av verksamheter eller särskilda problemområden, som de valda revisorerna kan lägga till grund för kritik och förslag om sanktioner. Dessa externa "specialister" är också viktiga för legitimeringen. Oberoende, utifrån kommande särskilt utbildade experters kritik väger tyngre än partipolitiskt utsedda lekmän. De sakkunniga biträdena förmodas ha en högre grad av såväl kompetens som oberoende.

Det har visat sig, både allmänt i andra kommuner och i Skinnskatteberg att sådana förmodanden är problematiska. Konsulterna visar sig ofta vara angelägna att vara alla till lags, vilket kommer fram i ett överslätande språkbruk i rapporterna. Vidare anstränger man sig för att undvika slutsatser i termer av det som kan vara viktigt för medborgarna som konsument av kommunal service. Man talar ogärna om effektivitet, om förhållandet mellan verksamhetens förbrukning av resurser och dess effekter, verksamhetens kvalitet och verksamhetens träffsäkerhet. Man undviker sorgfälligt utvärderingar där man gör försök att isolera

effekterna av kommunala insatser från allt annat som kan påverka utfallet. Helst vill man granska regelföljandet: Har de granskade följt fastställda regler och rutiner? Om en sådan, som jag kallat meta-granskning, ska ha relevans måste man vara någotsånär säker på att regelföljandet leder till effektivitet. Detta tas såvitt jag kan förstå för givet. Jag har inte i någon granskningsrapport sett en diskussion om problemet.

Om revisionen kommer så långt att man föreslår sanktioner (anmärkning eller vägrad ansvarsfrihet) i revisionsberättelsen, ska denna som alla andra fullmäktigeärenden beredas innan den kan tas upp för beslut. I normalfallet bereds ärenden av kommunstyrelsen, men eftersom kommunstyrelsen är föremål för revisorernas granskning har det ansetts opassande att styrelsen bereder ansvarsärendet. I de flesta kommuner, däribland Skinnskatteberg, är det fullmäktiges presidium som sköter beredningen.

Att ärendet bereds innebär dels att man ser till att alla formella krav uppfylls på beslutsfattandet i fullmäktige. Om det riktas anmärkning eller om ansvarsfrihet inte tillstyrks ska man i beredningen inhämta yttrande från de klandrade. Sådana yttranden ska vara skriftliga och alla fullmäktiges ledamöter ska få del av dem. Vidare ska beredningen mynna ut i ett motiverat förslag till beslut. Det är främst i det sista avseendet som det är viktigt att beredningen görs av någon eller några som inte själva är föremål för ansvarsprövningen. Däremot är det förstås så, att även i fullmäktiges presidium återfinns de partier som också befolkar styrelsen och nämnderna. Liksom partitillhörigheten knyter ihop olika andra politiska organ är risken överhängande för att också fullmäktigepresidiets oberoende är en chimär.

Att se till att beslutsprocessen blir formellt riktig i fullmäktige och att inhämta yttrande från den eller dem som klandras i revisionsberättelsen innebär i och för sig inga integritetsproblem. Det skulle vem som helst kunna sköta. Däremot blir det känsligare när man ska lägga fram ett motiverat beslutsförslag. Erfarenheten från Skinnskatteberg visar att man ibland lagt ned stor möda och till och med kostnader för att åstadkomma ett motiverat beslutsförslag (det har handlat om att föreslå att revisionens förslag ska avslås).

I just Skinnskattebergs fall har intresseorganisationen SKL blivit indragen i ansvarsprocessen. Och just i det fallet var det i beredningen av ansvarsärendet i fullmäktige som det på något sätt etablerades en kontakt mellan fullmäktiges presidium och SKL:s enhet för revisionsfrågor. Detta beskrivs ingående i kapitel 5. Det har då visat sig, åtminstone i det aktuella fallet, att SKL i likhet med de sakkunniga biträdena från revisionsbyråerna, har en benägenhet att ge sitt stöd till kommunens politiska ledning snarare än de förtroendevalda revisorerna.

I kapitel 2 redogjorde jag för tre ansvarsfall som varit viktiga under de två mandatperioder jag varit med i svängen. Det första handlade om ett byggprojekt. Kommunen byggde ett nytt

vattenverk och en milslång ny vattenledning. Fullmäktige fick beslutsunderlag som visade sig grovt felaktiga. Man valde en form av upphandling som ”rundade” lagen om offentlig upphandling och sist och slutligen saknade man kontroll över kostnaderna. När projektet var klart hade det kostat mer än dubbelt så mycket som i de kalkyler som låg till grund för det första beslutet.

Det andra fallet handlade om att kommunstyrelsens ordförande till sig fått utbetalt för stora arvoden. Förvaltningsrätten hade underkänt ett beslut om att höja arvodet. Några åtgärder för att rätta beslutet om det högre arvodet vidtogs inte. Först tio månader efter domstolsbeslutet var de för höga beloppen återbetalda.

Det tredje fallet rörde en inspektion som Skolinspektionen gjort. Inspektionsrapporten handlade om hur kommunstyrelsen som ansvarig huvudman för skolan skötte sitt uppdrag. Det blev underkänt på flera punkter, där verksamheten inte uppfyllde skollagens krav. Inga åtgärder vidtogs, och ärendet kom inte ens till ansvariga politikernas kännedom. Myndigheten förlängde då tidsfristen, men när då vidtagna åtgärder redovisades blev de inte godkända och kommunen hotades med vite om inte en godtagbar förbättring skedde.

Fall nummer två visade sig på flera sätt annorlunda än de båda andra. För det första gällde det kommunens ledande politiker personligen, och kom därför att på ett särskilt sätt att riktas inte mot kollektivet utan mot den styrande koalitionen. För det andra var det svårare än i de båda andra fallen att åtminstone i korridorpolitiken skylla på någon annan. Felaktigheterna i både vattenledningsfallet och i skolinspektionsfallet kunde lättare skyllas på fel begångna i förvaltningen. Detta gällde förmodligen särskilt i det stora och tekniskt lite krångliga vattenledningsfallet. När det gällde vattenledningen var också oppositionen medskyldig eftersom alla beslut fattats i partipolitisk enighet. Både i arvodesfrågan och i frågan om skolinspektionen kunde oppositionen svära sig fri, eftersom man svävat i total okunnighet om såväl de felaktiga utbetalningarna som inspektionens beslut.

Arvodesfallet blev därför på ett helt annat sätt än de båda andra fallen hotande för den politiska ledningen i kommunen. Detta kan säkert förklara många av de hinder som kom att resas senare i processen. I stort sett är inget bevisat, utom utfallet. Vi kan konstatera att just i arvodesfallet blev det ett mycket stort antal hinder uppresta. Om detta berodde på att kommunens politiska och administrativa ledning satte till alla klutar och mobiliserade diverse nätverksresurser är inget som kan ledas i bevis här. Men jag skulle gärna se någon som kan komma med en alternativ förklaring.

I tabell 4 har jag försökt sammanfatta dessa hinder i olika steg av ansvarsprocessen. Det hela är lite stiliserat, och till det sista steget, väljarnas ställningstagande, har vi ännu inte kommit fram. Det sker först den 9 september 2018. En annan avvikelse

från det faktiska förloppet rör det sakkunniga biträdets medverkan. I huvudsak anlitas inte biträdet för denna granskning utan den genomfördes av revisorerna själva. De problem som uppstod i relationen till biträdet blev särskilt akuta först efter att den formella ansvarsprocessen avslutats, under hösten 2016, och rörde sakligt andra granskningar.

Tabell 4 Hinder i ansvarsprocessen

Moment	Problem
Revisionen granskar	Politiska påtryckningar på enskilda revisorer
Sakkunniga biträdets medverkan	Angelägen vara kommunledningen till lags. Metagranskning istället för effektivitet
Revisionsberättelse	Revisorer från majoritetspartier skriver egna "friande" revisionsberättelser
Beredning av ansvarsärendet	Fullmäktiges presidium får stöd från SKL om hur revisionsberättelsen ska bemötas
Fullmäktigedebatt	Beskyllningar om partipolitiskt agerande från majoritetens ledamöter
Beslut om anmärkning eller vägrad ansvarsfrihet	Inga ytterligare konsekvenser
Revisionens information till medborgarna	Kommunförvaltningen stoppar webbpublicering
Väljarna tar ställning	Alla partier lika ansvariga. Går ej att ta ställning

Det här är alltså en något konstruerad hinderbana, men som i sina huvuddrag bygger på erfarenheterna från arvodessaken. Jag ska i det fortsatta diskutera i mer allmänna ordalag vad som skulle kunna göras åt dessa hinder. Jag lämnar därmed Skinnskattebergs kommun, men jag har låtit kommunen på det här sättet bidra med material till vad man kan se som ett "värsta möjliga fall". Detta värsta-fall återges i tabellen.

### Good fences make good politics

Rubriken är en parafra på ordspråket "Good fences make good neighbors"<sup>15</sup> och skulle kunna översättas "Bra staket skapar bra styressätt". Här ska jag ytterligare stilisera den process som återgavs i tabell 4. Det handlar alltså om en fiktiv politisk kommunledning som hotas av en politisk skandal om revisorerna prickar den ledande politikern, om fullmäktige ansluter sig till prickningen och om medborgarna får reda på vad som har hänt.

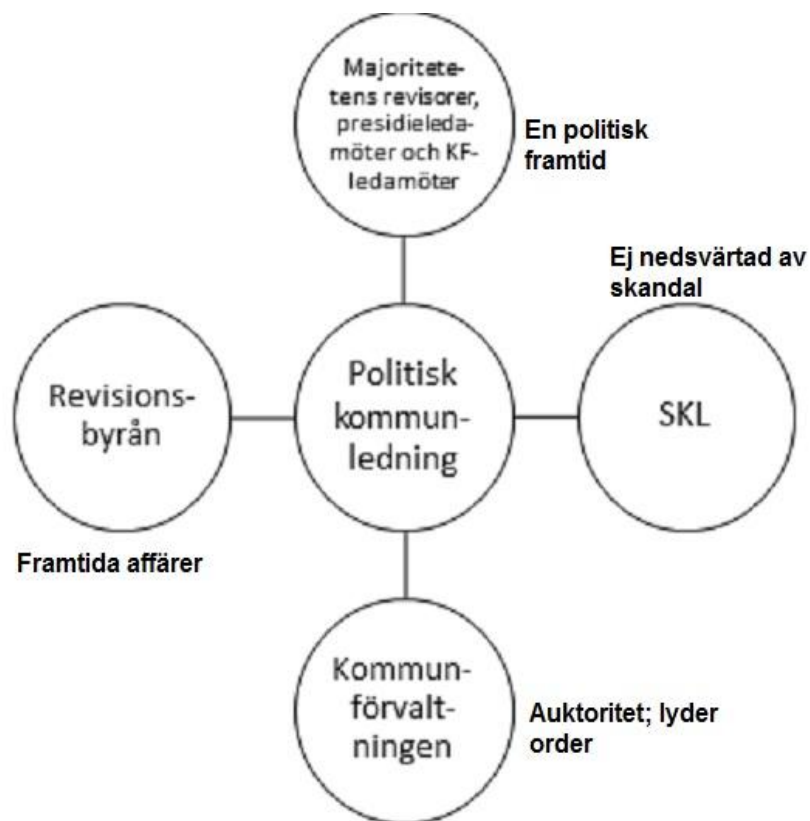
På vilket sätt kan en sådan olycksbådande utveckling stoppas eller hejdas. I figuren ser vi kommunledningens nätverk som

<sup>15</sup> Wolfgang Mieder (2004) spårar talesättet till 1600-talet i flera olika kulturer och språk. På engelska har det blivit känt genom Robert Frosts dikt "Mending wall" (1916).

kan utnyttjas i ett sådant syfte. De olika aktörerna kan på olika sätt bidra till att stoppa, hejda eller lindra det hotande angreppet. Överst i figuren finns de aktörer som är förenade med ledningen av partiband. Om den styrande koalitions revisorer kan förmås att ställa upp och stoppa/hejda/lindra övriga revisorers handlande, om samma partiets fullmäktigeordförande kan föreslå att fullmäktige inte går med på prickningen, om samma partiets fullmäktigeledamöter agerar mot prickningen och kritiserar revisionen, samlar de på sig poäng som är till nytta för deras politiska framtid.

Längst ned finns kommunförvaltningen. Om förvaltningen försöker hejda spridningen av information till allmänheten om revisorernas prickning, tjänar förvaltningen in poäng som är till nytta för det framtida samarbetet med den politiska ledningen. Det kan också vara så att man handlar på grund av den politiska ledningens auktoritet. Man lyder helt enkelt order.

*Figur 1* Hur kan nätverket användas för att bromsa en prickning från revisionen



Cirkeln till vänster i figuren representerar den revisionsbyrå som biträder de valda revisorerna. Det kan ligga i byråns ekonomiska intresse att tona ned kritik mot den politiska kommunledningen. Kanske ska man i framtiden göra affärer.



Till höger återfinns intresseorganisationen SKL. Om vi antar att den politiska ledare det är fråga om också har positioner i organisationen, ligger det i dess intresse att värna hen. Fortsatt goda relationer kan vara en drivkraft. Att undvika en eventuell skandals smittoeffekter kan vara en annan.

Frågan är nu: Skulle det gå att placera ut något eller några stängsel i det här nätverket som skulle kunna göra den kommunala revisionen effektivare? Det som mest har diskuterats, också på flera ställen i den här skriften är den partipolitiska tillsättningen av de förtroendevalda revisorerna. Här kunde det bli ett litet staket mellan den politiska ledningen och den översta bollen i figuren.

Men det är viktigt att komma ihåg, att om vi lyckas klippa partibanden till revisorerna, kvarstår partibanden med det beredande fullmäktigepresidiet och det beslutande fullmäktige. Någon av-partifiering av ansvarsprocessen blir det sannerligen inte frågan om. Vanligtvis har man i debatten föreställt sig att om man vill klippa partibanden med revisorerna, så får man lov att ändra på huvudmannskapet för kommunrevisionen. Någon annan än kommunen själv borde vara huvudman för revisionen. Det skulle väl åtminstone tillfredsställa den f d generaldirektör i Riksrevisionsverket, som vi i kapitel 1 hördes utbrista att det var ”Avskryvligt att kommunerna granskar sig själva”.

Vilka skulle då kunna vara alternativa huvudmän? Jag ser två möjligheter. Antingen får man så som man gör idag med det sakkunniga biträdet upphandla tjänsten av någon revisionsbyrå, eller så skulle staten kunna ta på sig uppgiften att vara huvudman. Som det nog framgått med all önskvärd tydlighet i diskussionen i kapitel 4 är jag mycket tveksam till att överlåta en så kritisk uppgift på de kommersiella multinationella konsult- och revisionsbyråerna. De visar sig vara alltför angelägna om sina framtida affärsmöjligheter för att vara kritiska. Man biter som bekant inte den hand som föder en.

Mot staten som huvudman kan säkerligen också invändningar resas. Staten av idag bedriver inte själv särskilt mycket egentliga verksamheter. De flesta myndigheter vill helst se sig som kunskapsorganisationer. Helst vill man konstruera ”hands-off auto-pilot” system, där incitamentsstrukturer på ett automatiskt sätt styr några andra aktörer – gärna kommunerna.<sup>16</sup> Och när man ser på verksamheter som staten direkt svarar för (till exempel Försäkringskassan, Polisen, Arbetsförmedlingen) framstår de inte som under av effektivitet. En annan invändning vore att det skulle vara en inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

I den tidigare refererade artikeln av Munters och Olsson (2011) finns ett intressant inspel. De föreslår att man skiljer på granskningen av räkenskaperna, där revisionsbyråerna kunde få

---

<sup>16</sup> En utmärkt analys av denna ”megatrend” görs av Dunleavy (1991).

hållas, och förvaltningsrevisionen som skulle bedrivas av kommunalförbund med fortsatt förtroendevalda revisorer. Kommunalförbunden skulle kunna ägna sig åt mer regionala granskningar av t ex en och samma verksamhet i flera kommuner. De skulle också bidra till att det uppstår armlängds avstånd till de egna hemmapolitikerna.

Just bibehållandet av de lokalt förankrade valda revisorerna är ett viktigt inslag i idén. Jag tror att den lokala förankringen, kännedomen om såväl kommunen som lokalsamhälle som kommunen som politisk-administrativ organisation är ett viktigt intresse för en effektiv granskning och kontroll. Jag tror aldrig att konsulter från privata byråer eller statliga kommunrevisorer någonsin ens skulle ha fått syn på de viktiga frågor som vi under de senaste mandatperioderna ägnat uppmärksamhet hos oss i Skinnskatteberg.

Finns det något annat sätt att bibehålla denna lokala förankring, men med avklippta partiband? Jag har vid något tillfälle kastat ut tanken om lottning. Ett problem som har fått en viss uppmärksamhet i debatten är den bristande sociala representativiteten i revisionsgrupperna. De består mest av pensionerade infödda män. Det är få yrkesverksamma, kvinnor, invandrare och arbetare med i revisionsgrupperna. Lottdragning bland medborgarna skulle radikalt åtgärda representativetsbristen. Men frågan är förstås om man genom lottdragning skulle få tillräckligt intresserade revisorer. Och hur skulle man tvinga dem att utföra denna medborgerliga plikt? Ett juryssystem där intresserade medborgare fick anmäla sig till en lista varifrån revisorerna togs ut genom lottdragning vore kanske en modell. Men frågan är om tillräckligt många skulle skriva upp sig på en sådan lista, och om några nu gjorde det, skulle man inte förvänta sig samma sociala skevheter som idag?

Om jag skulle tvingas välja mellan dagens modell, revisionsbyråerna, staten, kommunalförbund eller lottade juryer, tror jag att jag i alla fall skulle välja staten, men kompletterad med lokalt valda revisorer. Även om partibanden inte klipps av skulle staten som huvudman ändå medföra att ett visst avstånd skapas. Statliga organ med lokalt förtroendevalda beslutsfattare är inte en total nyhet i det svenska systemet. I skatteväsendet fanns förr lokala taxeringsnämnder. I lägre domstolar finns lokalt valda nämndemän som lekmannadomare. Ett tag var länsstyrelserna organiserade med styrelser valda av landstingen. Kanske kan en statlig representant i revisionsgrupperna ges en beslutsässig särställning. Och ett statligt kommunrevisionsverk skulle kunna ha granskningsresurser som ersätter de multinationella konsult- och revisionsbyråerna.

Om privata byråer även fortsättningsvis ska medverka i den kommunala revisionen, på något annat sätt än den rena siffergranskningen, borde man göra en strikt åtskillnad. De företag som lägger anbud på att utföra granskningar åt kommunalrevisionerna borde inte tillåtas ha någon annan konsultverksamhet.

Risken att förlora framtida konsultintäkter innebär en alltför stor korruptionsrisk.

En statlig myndighet skulle också kunna ta över den utbildnings-, utvecklings- och rådgivningsverksamhet som nu en alltför liten organisation inom SKL svarar för. Det borde finnas möjligheter både till en mer resursstark och mer självständig organisering.

Partipolitiseringsens nuvarande former är också på annat sätt ett hinder för ett effektivt ansvarsutkrävande. Problemet ligger i att ansvar vanligen om det utkrävs, utkrävs av ett kollektiv bestående av såväl styrande parti(er) och opposition. Lösningen på detta vore förstås ett införande av parlamentarism i kommunerna, på det sätt som det är möjligt i Norge och på det sätt de flesta kommuner i England har organiserat sig. Gåttfullt nog har det visat sig stört omöjligt att ens försöksvis införa ett sådant system i Sverige. Jag tror att vi får vänta på parlamentarismen.

I väntan på den, skulle man kunna närma sig problemet genom att revisionen riktar sina anmärkningar/avstyrkt ansvarsfrihet inte mot styrelsen eller en nämnd i dess helhet. Istället borde det vara möjligt att rikta sanktionerna direkt mot ”majoriteten” i styrelsen/nämnden. Det är nog så, att detta redan är möjligt. Sanktioner kan redan idag riktas mot enskilda förtroendevalda, och vad är majoriteten annat än en gupp enskilda förtroendevalda. I flera skrifter från SKL, bland annat den normerande ”God revisionsred” sägs att sanktioner i undantagsfall kan riktas mot enskilda förtroendevalda. Men något lagstöd för en sådan begränsning kan jag inte se att det finns.

Slutligen några ord om sanktionernas tandlöshet. Det är frustrerande att ta sig igenom ansvarsprocessens hinderbana för att nå fram till att någon eller några vägras ansvarsfrihet, och det visar sig att det i sista vändan inte är annat än ett slag i luften. Jag tycker att man borde överväga ett obligatorium för den eller de valda som inte fått ansvarsfrihet att avgå.

Slutligen kan man fråga sig varför vi (jag) tragglar om detta. Jag inledde hela den här texten med att peka på det stora behovet av legitimering av den lokala demokratin. I övervägande huvudsak deltar inte medborgarna i det lokala politiska systemet. De allra flestas deltagande inskränks till att de under sin livstid ett 10 – 15-tal gånger lägger en valsedel i en låda. Missnöje med den service kommunerna levererar tillhör också vardagen. Genomskinlighet och verksamma möjligheter att avsätta valda som inte klarar sin uppgift blir då den enda kvarvarande legitimeringsmekanismen. Omtanke om den kommunala demokratin är motivet till tragglandet om den kommunala revisionen.

Om de sju åren: Det har i vart fall varit lärorikt.



# Bilagor

## Referenser

- Brennan Geoffrey & Alan Hamlin 2000 *Democratic desires and democratic devices* Cambridge: Cambridge University Press
- Bukve Oddbjørn 2002 "Parlamentarisme light? Komitémodellen som politisk styringsmodell" i Oddbjørn Bukve & Audun Offerdal (red) *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring* Oslo: Det Norske Samlaget
- Bygdeband [http://www.bygdeband.se/wpcontent/uploads/uploaded/298/258411\\_skinskattebergs\\_jernbruk.pdf](http://www.bygdeband.se/wpcontent/uploads/uploaded/298/258411_skinskattebergs_jernbruk.pdf)
- Bäck Henry 1998 "Nytt liv i frågan om kommunparlamentarismen?" *Kommunal ekonomi och politik* nr 1
- Bäck Henry 2000 *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid* Malmö: Liber
- Bäck Henry 2006 *Komparativ kommunal konstitutionspolitik. En kunskapsöversikt* Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting
- Bäck Henry 2007 "Parties and local government constitutional reforms" ECPR Joint Sessions of Workshops, Helsinki 7-12 May
- Bäck Henry, Sven Siverbo & Björn Brorström 2001 *Ny politisk organisation i Härryda och Stenungsund* Göteborg: Förvaltningshögskolan
- Czarniawska Barbara 2015 "Corruption or Nineteen Eighty-Four?" *Scandinavian Journal of Public Administration* 19:3
- Dagens Samhälle 2013-11-28
- Dunleavy, Patrick 1991 *Democracy, bureaucracy and public choice: economic explanations in political science* New York: Harvester Wheatsheaf
- Ehrstedt Ole & Arto Koski (red) 1989 *Två studier av kommunal näringspolitik* København: NordREFO, Nordisk Institut for Regionalpolitisk Forskning
- Erlingsson Gissur Ó 2017 "Svenskens sviktande kärlek till kommunnivån" i *Larmar och gör sig till* Ulrika Andersson m fl (red) Göteborg: SOM-institutet
- FAR 2000 *FAR:s revisionsbok 2000* Stockholm: Föreningen Auktoriserade Revisorer
- Frost Robert 1916 *The Poetry of Robert Frost* Edward Connery Lathem (red) New York: Holt Rinehart and Winston Inc
- Glesbygdsverket 2005 *Småföretagandets villkor i gles- och landsbygder* Östersund: Glesbygdsverket

- Hanberger Anders 2009 "Democratic Accountability in Decentralised Governance" *Scandinavian Political Studies* Vol 32 nr 1
- Hanberger Anders 2011 "Kvalitet i utvärdering ur ett medborgarperspektiv" [http://svuf.nu/data/gesamp/files/file\\_element/cb0a1dae6fb5b5649690f60008bd376a/kvalitet\\_i\\_utvardering\\_med\\_medborgarperspektiv\\_hanberger\\_svuf2011.pdf](http://svuf.nu/data/gesamp/files/file_element/cb0a1dae6fb5b5649690f60008bd376a/kvalitet_i_utvardering_med_medborgarperspektiv_hanberger_svuf2011.pdf)
- Heinelt Hubert & Haus Michael 2005 "How to achieve governability at the local level. Theoretical and conceptual considerations on the complementarity of urban leadership and community involvement" i Michael Haus, Hubert Heinelt & Murray Stewart (red) *Urban Governance and Democracy: Leadership and community involvement* London & New York: Routledge
- Holmberg Sören 1993 "Kommunala väljare – finns dom?" i Lennart Nilsson (red) *Västsvensk opinion* Göteborg: SOM-institutet
- Johansson Patrik 2004 *I skandalers spår. Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor* Göteborg: Förvaltningshögskolan
- Karlsson David, Johan Svensson & Olof Rommel 2009 *Alternativa politiska organisationer. En studie om kommuner som avskaffar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott* Stockholm: Sveriges kommuner och landsting
- Kollektivtrafikmyndigheten 2015 *Kollektivtrafik för Västmanland Trafikplan 2030* Västerås: Kollektivtrafikförvaltningen
- Landstingsvärlden 2003-05-22
- Lundin Olle 1999 *Kommunal revision: en rättslig analys* Uppsala: Uppsala Universitet
- Lundin Olle 2015 *Maktutövning under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner* Stockholm: Finansdepartementet Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
- Mieder Wolfgang 2004 *Proverbs: a handbook* Westport, Conn: Greenwood
- Munters Lars & Kåre Olsson 2011 "Helt oberoende revision finns inte" *Svenska Dagbladet* 9 september 2011
- Nergelius Joakim 2013 *Samarbete vs storkommuner Vad kan småkommuner vinna på vidgat samarbete?* Stockholm: Reforminstitutet
- Prop 2001/02:122 *Åtgärder mot kommunalt domstolstrots*
- Prop 2016/17:171 *En ny kommunallag*
- SFS 1991:900 *Kommunallag*
- SFS 1992:339 *Lag om proportionellt valsätt*
- SFS 2017:725 *Kommunallag*
- SKL 2014a *God revisionsledning i kommunal verksamhet 2014* Stockholm: Sveriges kommuner och landsting

- SKL 2014b <https://skl.se/demokratiledningstyrning/valmaktfordelning/valresultatmaktfordelning/valresultatochmaktfordelningsammansattning19942014.370.html>
- SKL 2016a *Några fakta om förtroendevalda revisorer i kommuner, landsting och regioner* Stockholm: Sveriges kommuner och landsting
- SKL 2016b *Kommungruppsindelning 2017 Omarbetning av Sverige kommuner och landstings kommungruppsindelning* Stockholm: Sveriges kommuner och landsting
- SR 2008 "SKL: Maktskifte är olagligt" <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=112&artikel=2514596>
- SOU 2004:107 *Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting*
- SOU 2015:24 *En kommunallag för framtiden*
- Svenskt näringsliv 5/11 2012 "Vi har slopat alla nämnder"  
*Svenskt näringsliv* 5/11 2012
- SVT 2014 "Här sätts Anders på stenhårda prov"  
<https://www.svt.se/anders-tar-parti/anders-satts-pa-stenharda-prov>
- Tuneld Eric 1828 *Geografi öfver konungariket Sverige. Bd 2, Innehållande landskaperna Nerike, Westmanland och Dalarne* Stockholm
- Vedung Evert 1991 *Utvärdering i politik och förvaltning* Lund: Studentlitteratur
- Västmanlands museum och Länsstyrelsen i Västmanlands län:  
*Modernismen i Skinnskattebergs kommun*  
file:///C:/Users/Anv%C3%A4ndaren/Downloads/Skinnskatteberg%20(1).pdf

## Personerna

Anders, Förtroendevald revisor (L)  
Anders, Nättroll  
Carina, Kommunalråd (Fp/L)  
Christina, Förtroendevald revisor (S)  
Christopher, Förtroendevald revisor (Oberoende)  
Gunnar, Förtroendevald revisor (M)  
Hans, Förtroendevald revisor (S)  
Harald, Ordförande revisionen (C)  
Helena, Jurist SKL  
Henry, Ordförande revisionen (V)  
Karin, Förtroendevald revisor (Mp)  
Karin, Revisionsexpert SKL  
Lars, Kommunalråd (S)  
Leena, Förtroendevald revisor (M)  
Lotta, Revisionsexpert SKL  
Magnus, Chef revisionsbyrå  
Sara, Förtroendevald revisor (M)  
Sheila, Fullmäktigeledamot (Mp)  
Susann, Förtroendevald revisor (Oberoende)  
Sven-Erik, Ordförande revisionen (S)  
Sven-Göran, Förtroendevald revisor (Oberoende)



# Karta



(Karta från Eniro)



*Henry Bäck är statsvetare, verksam som professor i Offentlig förvaltning vid Göteborgs Universitet 1995 – 2008.*

*Förtroendevald revisor i Skinnskatteberg 2011 – 2018 varav ordförande i revisionen sedan 2015.*

Den kommunala demokratin har dåligt rykte bland medborgarna. Om medborgarna ska kunna utkräva ansvar krävs att de har information och att de har verktyg för att avsätta politiker som inte levererar. Den kommunala revisionen skulle kunna bidra till den nödvändiga genomsynligheten.

Med startpunkt i författarens erfarenhet som förtroendevald revisor i Skinnskatteberg – en av landet minsta kommuner – diskuteras bristerna i ansvarsutkrävandet. Diskussionen byggs upp kring tre ansvarsfall som varit aktuella i kommunen.

Bristerna beror ofta på beroendeförhållanden och intressekonflikter. Avslutningsvis diskuteras hur systemet för ansvarsutkrävande skulle kunna förbättras i dessa avseenden.