



LUND

Kommunrevisionen

Till fullmäktige i Lunds kommun

Org. nr 212000-1132

Revisionsberättelse för Lunds kommun 2013

Bakgrund

Vi, av fullmäktige utsedda revisorer, har granskat den verksamhet som bedrivits i styrelse, nämnder och fullmäktigeberedningar och genom utsedda lekmannarevisorer den verksamhet som bedrivits i kommunens företag och stiftelse.

Styrelse, nämnder och beredningar ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ansvarar också för att det finns en tillräcklig intern kontroll samt återredovisning till fullmäktige. Vårt ansvar är att granska verksamhet, intern kontroll och räkenskaper samt att pröva om verksamheten bedrivits i enlighet med fullmäktiges uppdrag och mål.

Granskningen har utförts enligt kommunallagen, revisionsreglemente och god revisionsd i kommunal verksamhet. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge rimlig grund för bedömning och ansvarsprövning. Granskningsinsatserna har prioriterats utifrån en bedömning av risk och väsentlighet och omsatts i en revisionsplan som i huvudsak inriktats på styrelsers och nämndernas ansvarstagande. Vi har löpande följt och granskat såväl protokoll som skriftlig redovisning och haft kontakt med nämnder och förvaltningar. Revisionsrapporter har fortlöpande överlämnats till kommunfullmäktige.

Inledning

Den svenska demokratin – hur mår den idag? Vilka komponenter är oundgängliga för att en stat, en region, en kommun ska kunna kalla sig demokratisk? I **vår bilaga citerar vi** vad kommunallagen säger och hur den och frågeställningar kring den beskrivs av välkända statsvetare. Det är alltså helt klart vad kommunallagen och den statsvetenskapliga forskningen idag säger. Frågan är hur den konkreta verkligheten ser ut i kommunen?

Fritidspolitikerna ska vara ett tvärsnitt av den normala befolkningen. Det förväntas ingen lång livsfarenhet, ingen högre utbildning, ingen sakkunskap på det område som den aktuella nämnden är ansvarig för. Det förväntas intresse, ansvarstagande, sunt förnuft och ett självständigt kritiskt tänkande, utifrån den ideologiska grund som det nominerande partiet vilar på. Det är det uppdrag fritidspolitikerna har från väljarna.

Tre stora byggprojekt - var fattas besluten?

En situation som den som har rätt i Lunds kommun under två mandatperioder, med de tre stora byggprojekten, och därtill Kristallen, är svår att analysera. Det finns vissa datum där definitiva beslut tagits i offentlighetens ljus, andra lägen där små beslut tagits i det fördolda, enligt regler eller utan några regler. Det har varit perioder då projekten utvecklats i lugn och ro, andra där det varit bråttom för att

kungen ska komma och inviga caféet eller barnen behöver sin simhall. De olika partierna i Lund har diskuterat projekten på sina medlemsmöten, det har hållits gruppmöten före nämndsmötena och det har varit nämndsmöten.

Var har inriktningsbesluten egentligen tagits? Vad har tjänstemännens roll varit; vilka tjänstemäns föredragningar kan jag som enskild nämndsledamot lita på? Vad förväntas man vara lojal med som medlem i x-partiet? Var går gränserna för det egna självständiga tänkandet? Och ordföranden i nämnden - i vilken mån försöker han (som det tyvärr är i alla de aktuella organen) ge utrymme för nämndsledamöterna och ersättarna att föra fram egna frågor och uttrycka egna tankar? I vilken mån finns en öppen och kreativ atmosfär i nämndsarbetet, och i vilken mån är den enskilda nämndsledamoten dagordningens fånge? Hur många möten domineras av kommentaren "jag stöder kontorets förslag"?

De här frågorna finns under ytan i alla nämnder, men speciellt i en nämnd som Servicenämnden, som hanterar så stora beställningar och där det är svårt att trycka på stoppknappen när man upptäcker att projektkostnaderna löper amok. Som i alla andra processer är det början som lägger grunden, men i början inser man inte alltid projektets potentiella omfång och tänkbara problem.

Allt detta är konkreta uttryck för den demokratiska, representativa parlamentarismens problem i de små sammanhangen. I vissa lägen krävs ett mycket stort moraliskt mod hos politikerna. Att säga "jamen...." är svårt, att säga "NEJ!" är svårare. Det kan ha ett högt pris. Det hade varit bra om de här frågorna hade diskuterats, ständigt. Som Kommunrevision kan vi dock inte se att vi har någon möjlighet att låta dem styra hur vi ska hantera frågan om ansvarsfrihet för de inblandade organen. Kommunallagen tillåter oss inte att vara "snälla".

Kostnaderna

I Lund har vi under de senaste två mandatperioderna förberett och genomfört om- och nybyggnad av tre objekt (fyra om man räknar in icke avslutade Kristallen); Stadsparkscaféet, Högevallsbadet och Saluhallen. Byggena har skötts av Servicenämnden, i ett fall (Högevall) efter beställning av Kultur- och Fritidsnämnden. Som för alla andra stora projekt är Kommunstyrelsen ytterst ansvarig.

Det tog lång tid innan någon i kommunen började ifrågasätta byggprocesserna och kostnaderna. Här måste vi vara självkritiska och säga att inte heller Kommunrevisionen reagerade, trots att dagspressen vid ett flertal tillfällen under 2010, 2011 och 2012 rapporterade om läget för Servicenämndens verksamhet och ekonomi. Den egentliga diskussionen startade med Sydsvenskans artikel 11 november 2012 med rubriken "Pengakarusellen splittrar politiker och tjänstemän" där det framgick att byggena var på väg att drastiskt fördyras. Servicenämndens ordförande konstaterar i artikeln "För en del av kostnaderna frågar vi oss vem som fattat beslutet."

Därefter, i december 2012, inledde revisionen sin granskning. Tisdag 11 februari 2013 publicerade Sydsvenskan artikeln "Servicedirektören lämnar kritiserad organisation". Kommunrevisionen lämnade över sin granskning den 10 oktober 2013 och fredag 11 oktober 2013 kom en stor artikel i Sydsvenskan med rubriken "Granskning avslöjar stora brister" där det framgick att revisionens undersökning visat att de fyra byggena (Kristallen inräknat) hade kostat skattebetalarna 236 miljoner kronor mer än budgeterat. Dagen därpå kom i Sydsvenskan en artikel med rubriken "Politiker medger dålig koll" där både Servicenämndens och Kommunstyrelsens ordförande medger att man inte haft kontroll över processerna.

Servicenämnden, Kommunstyrelsen och Kultur- och fritidsnämnden

Under 2013 har sedan intensiva diskussioner förts inom och mellan de olika organen. I bästa fall kommer den här erfarenheten att leda till en bättre (d v s god) ekonomisk hushållning och förbättrad intern kontroll. Vi går alltså in i 2014 som en kommun som förhoppningsvis kommer att hantera medborgarnas pengar på ett mer ansvarsfullt sätt.

Men denna revision gäller vad som hänt under 2013, inte förhoppningarna inför framtiden. Vi undertecknade revisorer kan inte annat än konstatera att varken Kultur- och fritidsnämnden, Servicenämnden eller Kommunstyrelsen haft tillräcklig intern kontroll eller idkat god ekonomisk hushållning.

Vi riktar en anmärkning mot Kultur- och fritidsnämnden för att man inte tillämpat tillräckligt god intern kontroll i sitt samspel med Servicenämnden.

Vi avstyrker att fullmäktige beviljar ansvarsfrihet för Servicenämnden på grund av bristande ledning, styrning, uppföljning och kontroll. Vi vill påpeka att tre ledamöter gjort ansatser för att förändra processen: Per Olsson (S), Johan Lambréus Mattsson (MP) och Nita Lorimer (V). Dessa ansatser var dock inte enligt kommunallagen tillräckliga för att vi ska kunna ge dem ansvarsfrihet.

Vi avstyrker att fullmäktige beviljar ansvarsfrihet för Kommunstyrelsen eftersom den inte tillämpat god intern kontroll eller tagit det ansvar som deras överordnade ställning hade möjliggjort och påbjudit.

Vi tillstyrker att fullmäktige i övrigt beviljar ansvarsfrihet för styrelser, nämnder och beredningar samt enskilda ledamöter i dessa organ.

Vi tillstyrker att kommunens årsredovisning för 2013 godkänns.

Lund den 9 april 2014


Nilla Bolding Quilem Rodrigues da Silva

Bilaga till revisionsberättelse 9 april 2014 Lunds Kommun. Nilla Bolding och Guilem Rodrigues da Silva

"Kommunallagen i lydelsen den 1 januari 2013. En handbok med lagtexter och kommentarer" av Ulf Lindquist och Sten Losman. Norstedts juridik

(s 147) PRÖVNING AV FRÅGAN OM ANMÄRKNING OCH ANSVARSFRIHET

5 kap. 25 a § Fullmäktige skall vid ett sammanträde före utgången av juni månad året efter det år som revisionen avser besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras. Beslutet skall motiveras om det inte är uppenbart obehövt.

Om revisorerna enligt 9 kap. 17 § riktat anmärkning mot en nämnd eller en fullmäktigeberedning eller mot enskilda förtroendevalda i sådana organ, skall fullmäktige besluta om anmärkningen även skall framställas från fullmäktiges sida. Beslutet skall motiveras.

Fullmäktige får rikta anmärkning även om revisorerna inte gjort det. Beslutet skall motiveras.

(s 148) (...) Revisionsansvaret har beskrivits som en blandform av rättsligt och politiskt ansvar (prop. s 23 och 49).

Fullmäktige är i princip oförhindrade att bevilja ansvarsfrihet på vilka grunder som helst. Ett sådant beslut är rättsligt sett en bindande förklaring framför allt i ekonomiskt hänseende. Genom att bevilja ansvarsfrihet avsäger sig fullmäktige (...).

Vägran att bevilja ansvarsfrihet är, oavsett grunden för beslutet, en besvärande händelse för den eller de berörda förtroendevalda. Här har fullmäktige inte samma handlingsfrihet som vid beviljande av ansvarsfrihet. Att fullmäktige inte har rätt att efter fritt skön vägra ansvarsfrihet är uppenbart redan (...)

Vägrad ansvarsfrihet förutsätter i regel att det som läggs den förtroendevalde till last har medfört en i någon mening ekonomisk skada för kommunen. Vägrad ansvarsfrihet är inte något institut för allmän misstroendeförklaring. (...).

Vid vägrad ansvarsfrihet har kommunen möjlighet att inom en ettårsfrist föra skadeståndstalan mot den förtroendevalde (...).

Andra stycket: som framgår av 9 kap.17 § KL kan revisorerna i sin berättelse rikta anmärkning mot förvaltningen utan att för den skull avstyrka ansvarsfrihet. Om revisionsberättelsen innehåller anmärkningar åligger det fullmäktige att pröva och fatta beslut i frågan om fullmäktige själv ska (...).

Tredje stycket: Fullmäktige är oförhindrad att helt på eget initiativ rikta anmärkning mot förvaltningen. Fullmäktige avgör själv vilken beredning eller utredning som bör ske i ett sådant ärende.

(s 181) NÄMNDERNAS ANSVAR FÖR VERKSAMHETEN

6 kap. 7 § Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

(...)

Begreppet intern kontroll är inte definierat i lagen. Med intern kontroll brukar avses dels nämndens bestämmelser om bl.a. fördelning av ansvar och befogenheter, dels systematiskt ordnade kontroller av organisation, redovisningssystem och administrativa rutiner. Av detta följer också att nämnden ska se till att attest- och utanordningsregler är aktuella. (...)

(s 221) MÅL FÖR DEN EKONOMISKA FÖRVALTNINGEN

(...) Innehållet i begreppet god ekonomisk hushållning går inte att beskriva i detalj. Dit hör bl.a. att över tiden ha balans mellan inkomster och utgifter och att utöva den kommunala verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt försvarligt sätt. (...) (s222) ... samt att de åtgärder som krävs för att åstadkomma en god ekonomi i den samlade kommunala verksamheten vidtas. (...) En god ekonomisk hushållning innefattar bl.a. att i ett längre perspektiv skapa förutsättningar för att klara den ekonomiska verksamheten och ekonomin, även om det skulle uppstå störningar (...)

REVISION

(s 250) Revisorerna är i granskningsärenden oberoende av varandra (9 kap7 §). En revisor kan inte överröstas av de andra revisorerna. I administrativa ärenden utövar emellertid (...)

(S 251) (...) Även inbördes är de kommunala revisorerna oberoende av varandra. En revisor kan inte överröstas av de andra revisorerna. Varje revisor har rätt att anföra en egen mening i revisionsberättelsen. Ingenting hindrar att var och en av revisorerna avger en egen revisionsberättelse. Revisorernas självständighet återspeglas också i

(s 252) REVISORERNAS UPPGIFTER

9 kap 9 § (...) 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.

(s 256) 9 kap 10 § (...) Granskning får ske om handläggningen har vållat kommunen eller landstinget en ekonomisk förlust. Den förlusten kan exempelvis bestå i ett skadestånd.... .

(s 259) 9 kap 17 §

Om anmärkning framställs, skall anledningen till denna anges i revisionsberättelsen.

Anmärkning får riktas mot

1 Nämnder och fullmäktigeberedningar, samt

2 de enskilda förtroendevalda i sådana organ.

Berättelsen skall innehålla också ett särskilt uttalande huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller ej.

Lag 1999:621.

(.....)

Revisorerna kan i revisionsberättelsen uttala kritik av mer eller mindre allvarligt slag. Ibland används termen påpekande vid mindre allvarlig kritik. Vid något allvarligare kritik förekommer termen erinran. Den allvarligaste kritiken är anmärkning. En revisionsberättelse ska alltid oavsett det sakliga innehållet i övrigt, innehålla huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller ej.

Olof Petersson "Den offentliga makten" SNS Förlag 2007

Den kommunala revisionen har som ett av sina syften att bedöma verksamhetens ändamålsenlighet, innefattande både effektivitet och kvalitet. Revisorerna ska också granska om kommunen sköts på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt, om det råder god ekonomisk hushållning. Granskningen gäller också om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Lennart Lundquists "Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)" Carlsons förlag 2012.

s 9 Förord. Inom statsvetenskapen arbetar vi inte sällan isolerade inom olika subdiscipliner. Det är olyckligt eftersom allt hänger samman. Särskilt besvärligt har det varit att få den offentliga förvaltningen att framstå som det centrala politiska studieobjekt som det, enligt min uppfattning, faktiskt är. (...) En av grundbultarna inom denna, nämligen processvärdet öppenhet med institutionerna öppenhet, tryckfrihet och yttrandefrihet, är särskilt väl lämpad att analysera i ett förvaltningsperspektiv. Infallsvinkeln har aktualiserats med det ökade massmediala intresset för korruption. Vi trodde länge att sådan inte existerade i Sverige När man väl har börjat uppmärksamma problemen kring det fria ordet tar det inte lång tid innan man förstår att makten handskas med det i stort sett hur den vill även i vårt land.... Med makten menas då alla som har möjlighet att positivt och negativt påverka människor. Det kan vara personer i chefs- (s 10) positioner eller personer som i kraft av sin ekonomiska, politiska eller sociala position kan styra andra människor både direkt och genom att påverka strukturer. Någon riktig motkraft saknas, och när folk säger ifrån straffas de, vilket avhåller andra från att försöka. Jag upplever ibland att makten uppträder med allt mer öppen arrogans.

(...)

s 13 1. Några utgångspunkter. Detta arbete handlar om yttrandefriheten i västdemokratin, speciellt den svenska. Särskilt gäller det dem som säger ifrån när de upptäcker att något är olagligt, oetiskt eller olämpligt i den offentliga verksamheten. (...) I den mån det är meningsfullt att tala om en grundbult i den politiska demokratin bör yttrandefriheten vara en stark kandidat till den beteckningen. Den är också fundamental i det mänskliga samhället på ett sätt som går utöver politiska styrningsformer. (...)

s 15 1.1 Relationer till makten och etos (...) Vi kan då tala om tre relationstyper till den offentliga makten här representerade av tre idealtyper:

* maktens kritiker som generellt intar en kritisk hållning (den kan vara positiv eller negativ) till makthavare och maktutövning och prövar alla dess yttringar.

* maktens drängar som medvetet och utan kritiska överväganden går makthavarnas ärenden.

* maktens nyttiga idioter som går makthavarnas ärenden utan att reflektera över eller ens veta om det.

s 16 (...) Rollen kräver ett etos som inbjuder till att söka alternativ till rollerna som maktens dräng eller nyttiga idiot. (...):

Sök det rätta, det sanna och det möjliga!

Misstro makten! Säg makten sanningen!

Beakta särskilt de maktlösa situation!

(s 17) Verklighetsuppfattningar och värderingar. Olika uppfattningar i politiska och moraliska frågor kan bero på dels olika verklighetsuppfattningar, dels olika värderingar.