

HAR GRÄSTORP FÖRLORAT SIN DEMOKRATISKA BALANS?

(EN ANALYS MED SYFTET ATT KUNNA ÅTERINFÖRA DEN)

Producerad genom breda samarbeten inom, och utanför, den politiskt obundna tankesmedjan:

För Grästorps Bästa



2025-03-22

FÖRORD

Vi har med den hjälp av all den information vi kunnat hitta under en längre tid försökt att göra en djupare analys av varför vissa saker gått fel i Grästorps kommun.

Med fel menar vi skolans situation, utflyttningen, företagens försämrade bedömning av orten som näringsplats, kommunens ekonomi och skuldsättning, skenande kostnader i relation till budgetar samt ineffektivitet i tjänstemannaorganisationen, iögonfallande rekryteringar och chefsinflation.

Det har varit ett stort arbete att försöka förstå och kartlägga varför utvecklingen i Grästorps kommun har tagit en negativ riktning inom dessa områden. Under denna period har omfattande mängder bakgrundsdata och dokumentation från Grästorps offentliga förvaltning samlats in, liksom forskningsrapporter, fallstudier och andra relevanta källor.

Analysen har genomförts i en iterativ process där insamlat material, forskningsjämförelser och kritiska granskningar av styrningsmodeller, kommunala processer och ekonomisk förvaltning har bearbetats och granskats av både AI och en arbetsgrupp. Genom att koppla samman våra observationer och hypoteser med vetenskapliga insikter har strukturella brister identifierats för att kunna konstruera ett möjligt och effektivt åtgärdsprogram. AI har också använts för att testa dessa hypoteser, utmana resonemang och säkerställa att våra slutsatser bygger på fakta och inte enbart subjektiva uppfattningar.

Syftet är inte generellt att peka på felen eller blicka bakåt utan att genom denna analys bringa ljus över vilka handlingar som nu kan krävas för att återupprätta politikernas makt, tjänstemännens kompetens och effektivitet samt transparensen, och kanske framförallt, väljarnas förtroende för helheten.

Det övergripande syftet är naturligtvis att, genom att kunna visa samband och helhet, göra det möjligt att reparera skadorna och vidare därifrån att lyfta Grästorp till en avundsvärd position bland landets kommuner.

Det finns väldigt mycket bra med Grästorp, vi har inte fyllt ut med detta, det är långt nog ändå, men en kritiker eller protektor av status quo, eller historiska misstag skulle kunna argumentera att analysen är ensidig då beslut och handlingar inte får utrymme att visa sig genom de eventuella goda effekterna. Detta är förvisso sant men vi anser det irrelevant för ändamålet då resultaten idag, av det som varit, talar för sig själv. Situationen är ohållbar och det goda som kan ha kommit samtidigt står i situationens skugga, och dessutom kunde ha kommit ändå, kanske mångfalt.

Skillnaden mellan "vad" och "hur" i kommunal styrning

Kommunal styrning bygger på en avgörande skillnad mellan vad som ska göras och hur det ska genomföras, detta har vi hört våra politiker predika och då noterat tydligt att det finns en märklig aversion mot "huret", detta vill man absolut inte ta i, det är olämpligt, farligt för demokratin. Men om det är så, vad händer då med "huret" när makten koncentreras, personer sitter på bägge stolarna och riktningen inte tas ut?

Vad-nivån - Består av politiska beslut och strategier, fastställda av förtroendevalda i kommunfullmäktige och nämnder. Denna nivå behandlar vilka mål och riktlinjer som ska styra kommunens verksamheter.

Hur-nivån - Består av det operativa genomförandet, där tjänstemän och förvaltningar omvandlar politiska beslut till praktiska åtgärder och verksamheter.

En välfungerande kommunal styrning förutsätter traditionellt att politiker beslutar om vad och att tjänstemän genomför hur. Men för att denna balans ska fungera krävs tydliga kontrollmekanismer och ansvarsutkrävande. Om balansen rubbas riskerar vad-nivån att ta över även där hur-nivån bör stå i första rummet. Vem är då ansvarig för "hur" om alla bara ägnar sig åt "vad". Och då har vi ännu inte kommit till "varför".

Hur obalansen förstärker riskerna i Grästorp

I Grästorp har en rad strukturella förändringar under de senaste åren lett till att balansen mellan vad och hur har brutits. Konsekvenserna kan sammanfattas i följande problemområden:

Avskaffandet av nämnder och koncentrationen av beslut till kommunstyrelsen

Sammansmältningen av roller mellan politik och tjänstemannaorganisation

Införandet av Tillitsbaserad styrning utan tydliga kontrollfunktioner

Otydliga arbetsbeskrivningar och brist på organisatorisk struktur

Bristande ekonomisk och strategisk förmåga

Försvagat ansvarsutkrävande

Centralisering av budget

Minskad transparens

Förändrat ledarskap

Denna strukturella obalans har resulterat i en ineffektiv och även om det inte syns, i realiteten, lamslagen organisation, där beslut fattas utan tydlig insyn, där ansvarsfördelningen är otydlig, agendan osynlig och där kommunens långsiktiga utveckling styrs av beslut utan tillräcklig grund eller uppföljning. För att återställa en fungerande demokratisk styrning krävs omfattande reformer inom alla dessa områden.

Bristen på arbetsbeskrivningar och organisatorisk struktur

I Grästorps kommun saknas enligt uppgifter från kansliet riktiga arbetsbeskrivningar för nästan samtliga tjänstemän och chefer, med undantag för kommundirektören och kommunalrådet. De två arbetsbeskrivningar som existerar för dem kan dock anses så ofullständiga då de saknar väsentliga element såsom specificerade arbetsuppgifter, ansvarsområden, tydliga mål, samt metoder för uppföljning och utvärdering av arbetsinsatser att de inte heller kan anses finnas i åtminstone sådan mening.

Därtill saknas ett organisationsschema som klargör hierarkin och rollfördelningen inom kommunen.

Forskning visar att tydliga och fullständiga arbetsbeskrivningar och definierade ansvarsområden är avgörande för effektiv styrning och kontroll inom offentliga verksamheter. En rapport från Svenskt Näringsliv och WSP ("Kommunal effektivitet - struktur eller skicklighet") betonar att utan tydligt definierade arbetsuppgifter och ansvarsområden försämras förvaltningens kapacitet att agera strategiskt och ansvarsfullt.

En annan studie från DIVA-portal påpekar att brist på tydliga ansvarsfördelningar leder till informella maktstrukturer och ineffektiva beslutsprocesser vilket slår an precis den sträng som präglar bilden man kan få av situationen i Grästorp.

Nämndernas avskaffande och den oundvikliga konsekvensen

Nämnder har traditionellt varit en viktig del i kommunal styrning med syfte att vara ytterligare en länk mellan kommunfullmäktige och tjänstemannaorganisationen. De kan tex möjliggöra en mer detaljerad granskning av kommunens verksamheter och en fördjupad politisk debatt inom områden som skola, vård och samhällsplanering genom att förtroendevalda med särskilt intresse och sakkunskap, dvs större kunskap om "hur" inom dessa områden har haft möjlighet att påverka dessa specifika beslutsprocesser och säkerställa att politiska beslut fattades med bättre insikt och underbyggnad.

I Grästorp avskaffades nämnderna och ersattes med utskott under kommunstyrelsen för ett antal år sedan. Anledningen var svårigheten att fylla de politiska stolarna på grund av lågt medlemsantal i partierna, vilket gjorde det svårt att tillsätta tillräckligt många engagerade förtroendevalda. Istället koncentrerades beslutsfattandet till färre personer, och makten flyttades längre bort från offentlig insyn och demokratisk granskning.

Tidigare kunde nämnderna i teorin vara en arena där viktiga frågor diskuteras öppet, där olika politiska perspektiv kunde mötas och där sakkunskap gjordes tillgänglig. När dessa avskaffades innebar det att fler beslut nu fattas inom kommunstyrelsen och dess utskott, där den offentliga debatten är betydligt mer begränsad.

Detta har lett till en maktkoncentration där samma personer både kan initiera, genomföra och följa upp beslut, vilket gör att insynen i processen försvagats. I vissa fall sitter personer dessutom på flera roller samtidigt – som tex fullmäktigeledamot, kommunstyrelseledamot och utskottsordförande – vilket ytterligare komplicerar ansvarsutkrävandet och ökar risken för sammanblandning av roller och gränsdragningen för ansvaret mellan ”vad” och ”hur”.

Avsaknaden av nämnder har också lett till att kommunens verksamheter granskas i mindre utsträckning. Tidigare kunde nämnderna fungera som en uppföljningsinstans där beslutsfattare kunde säkerställa att kommunens resurser användes effektivt och att verksamheterna presterade enligt mål och riktlinjer.

När denna nivå försvann, minskade alltså en möjlighet att tidigt identifiera och åtgärda problem, vilket i sin tur försvagade kommunens förmåga att bedriva en strategisk och ansvarsfull styrning. En erfaren politiker i kommunen menar att skolkrisen idag aldrig hade kunnat uppkomma om nämnderna bevarats.

Forskning från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Statskontoret stödjer dennes argumentation när den påvisar att kommuner som har bevarat sina nämnder har bättre kvalitetskontroll och mer genomtänkta beslutsprocesser.

En analys från Kommunkontrollmyndigheten (2022) konstaterar att när nämndssystemet avskaffas utan att ersättas med tydliga mekanismer för uppföljning och granskning, leder det ofta till bristande ansvarsutkrävande och en svagare kontroll av komplexa frågor.

I praktiken verkar alltså avskaffandet av nämnderna i Grästorp ha inneburit mindre legitimitet och demokratisk förankring av beslut.

Tillitsbaserad styrning – teori och praktik i Grästorp

Tillitsbaserad styrning har under de senaste åren blivit trendigt och implementerats i flera svenska kommuner, däribland Grästorp, som ett sätt att öka flexibilitet och innovation i den kommunala verksamheten. Modellen bygger på idén att minska detaljstyrning och kontroll och istället ge tjänstepersoner ett ökat mandat att fatta beslut i linje med organisationens mål. Grästorps kommuns styrdokument (*Antagna riktlinjer för styr- och ledningsmodell*, 2023) beskriver denna modell som en metod för att flytta beslutsutrymmet till verksamheten och skapa en mer dynamisk och effektiv organisation.

Forskning om tillitsbaserad styrning, bland annat från Tillitsdelegationens slutrapport (SOU 2020:40) samt rapporten *"Tillitsbaserad styrning och ledning i praktiken"* från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), pekar på både möjligheter och risker med denna modell. I teorin ska den skapa en kultur där medarbetare känner större ansvar och engagemang, samtidigt som administrationen minskar. Dock har implementeringen såsom uppmärksammas i denna rapport ökat risken för att brist på tydliga strukturer och ansvarsutkrävande kan leda till allvarliga negativa konsekvenser.

I Grästorps har den tillitsbaserade styrningen alltså sammanfallit med en rad strukturella problem som förvärrat de utmaningar som kommunen står inför.

Detta har lett till att vissa strategiska beslut flyttats längre bort från de förtroendevalda, vilket i sin tur minskat det demokratiska ansvarsutkrävandet.

Ett av de mest påtagliga problemen i detta avsnitt är avsaknaden av tydliga och fullständiga arbetsbeskrivningar för tjänstemän och chefer, något som är avgörande för att en tillitsbaserad modell ska kunna fungera utan att leda till godtyckliga beslut och informella maktstrukturer.

Forskning från Svenskt Näringsliv och WSP (*Kommunal effektivitet – struktur eller skicklighet?*) samt en analys från DIVA-portal visar att tydligt definierade ansvarsområden och arbetsbeskrivningar är grundläggande för att offentlig förvaltning ska fungera effektivt.

När dessa saknas uppstår informella maktstrukturer och otydligt mandat, vilket i sin tur minskar transparensen och ökar risken för ineffektivitet. I en tillitsbaserad organisation utan dessa tydliga strukturer blir det i praktiken omöjligt att avgöra vem som ansvarar för vad, vilket naturligtvis direkt försvagar ansvarsutkrävandet.

Flera forskningsrapporter, såsom *"Effektiv styrning och ledning i kommuner"* (SKR, 2021) och *"Kommunal styrning i förändring"* (Riksrevisionen, 2022), lyfter fram att tillitsbaserad styrning kan fungera i stabila organisationer med stark intern kompetens och robusta kontrollsystem. Dock har det i flera kommuner, visat sig att en sådan modell kan förstärka redan existerande problem när kontrollfunktioner saknas eller är svaga.

Centralisering av budgeten och dess konsekvenser

En okänd tid efter nämndsystemets avskaffande beslutade man att även avskaffa separata budgetar. Tidigare fick varje verksamhetsgren en egen budget för varje år, men nu tilldelas kommunen en gemensam pott som den själv kan fördela, omprioritera och förändra under årets gång.

Detta innebär en betydande maktförskjutning, där beslutsfattandet om resurser flyttas längre ner i organisationen, bort från den folkvalda politiken och in i tjänstemannaledet.

Konsekvenserna av detta syns tydligt i hur politiken och medborgarna nu har allt mindre insyn i hur skattepengarna faktiskt används.

När medborgare ställer frågor till kommunalrådet om konkreta åtgärder för exempelvis skolans nuvarande kris, blir svaret att de har "tillskjutit medel till elevhälsan". Men vad det egentligen betyder är att tjänstemannasidan – den man kallar "professionen" – har instruerats att omfördela pengar inom sin egen budget, utan att några faktiska politiska beslut har fattats om hur dessa resurser ska användas. Tidigare nämndes att just "hur", det vill politiken inte blanda sig i, vare sig det råder kris eller ej. För medborgarna blir det därför ännu otydligare vad som sker och vem som bär ansvaret.

Effekterna blir ännu mer påtagliga när stora investeringsprojekt går långt över budget. Istället för att gå till kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige och redovisa fördyringarna, be om nya beslut och motivera varför mer pengar behövs på en arena som medborgarna själva kan iakta, kan tjänstemännen istället ofta själva lösa det genom att omfördela inom den stora budgetpotten.

Med en sådan brist på formella och väldokumenterade beslut och politisk insyn, riskerar tex skenande kostnader att aldrig utredas eller ansvarsbeläggas.

Ett aktuellt exempel är den nuvarande verksamhetsplanen, där hundratals miljoner kronor avsätts för framtida investeringsprojekt, men utan att det redovisas hur summorna har räknats fram eller hur pengarna konkret ska användas. Istället blir det även i detta led en enorm klumpsumma som ska hanteras i ett senare skede. På detta sätt har systemet förändrats till att ge tjänstemannasidan större frihet att styra resurser, medan de folkvalda alltmer begränsas till övergripande prioriteringar utan direkt inflytande över den faktiska ekonomiska styrningen.

Kommunstyrelsens sammansättning

En av de mest centrala men också mest missförstådda funktionerna i den kommunala organisationen är kommunstyrelsen. För att förstå varför många kommuner – inklusive Grästorps – har hamnat i organisatorisk obalans, är det avgörande att återvända till kommunstyrelsens ursprungliga syfte. I detta syfte finns en av nycklarna till om kommuner fungerar väl över längre tid.

Som tidigare avsnitt visat har flera förändringar – från nämndernas avskaffande till införandet av utskott – bidragit till Grästorps styrningsproblem.

I detta kapitel fördjupar vi oss i den mest centrala aktören: kommunstyrelsen.

När kommunallagarna infördes 1862 och de kyrkliga socknarna blev även världsliga kommuner, delades det lokala ansvaret som bröts ut från kyrkan mellan olika organ. Kommunfullmäktige (eller kommunalstämman i mindre orter) beslutade om vad som skulle göras – mål, inriktningar, ramar. Sedan skapades nämnder som tog hand om särskilda sakområden och verkställde besluten.

Men när kommunerna växte, kommungränser ritades om och verksamheterna blev mer komplexa, uppstod behovet av en central samordning. Det var då kommunstyrelsen infördes – inte som en ny politisk beslutsarena, utan som ett verkställande och samordnande organ.

Kommunstyrelsens uppdrag var att hålla ihop helheten, samordna nämndernas arbete, verkställa fullmäktiges beslut och vara länken mellan det politiska och det professionella.

"Kommunstyrelsen skulle inte vara en mini-församling som återupprepar beslut, utan en strategisk verkställare med ansvar för "hur" politiska beslut (vad) blir verklighet."

– Sammanfattning av kommunallagens tillämpning, enligt Bo Rothstein m.fl.

Denna uppdelning mellan vad och hur skapade ett system med tydlig ansvarsfördelning. Politiken satte riktningen – och kommunstyrelsen verkställde, följde upp och samordnade. När det fungerade så, kunde kommunen fungera.

Tidigare i Grästorp fanns en annan balans mellan de två centrala nivåerna i styrkedjan. Under flera år hade kommunen en rad mycket kompetenta och professionella kommundirektörer, med djup förståelse för genomförande, kontroll och organisatoriskt ledarskap. Samtidigt fanns under tolv år en och samma mycket inflytelserika politiska ledare i fullmäktige – den så kallade "starke mannen" – som representerade det politiska ledarskapet och ansvar för riktningen.

När en sådan konstellation uppstår – där "vad" och "hur" representeras tydligt och kompetent i varsin stark roll – kan det ge en uppfattning av att systemet i sig fungerar även om kommunstyrelsen inte är strukturerad enligt den ursprungliga modellen.

Men om någon av dessa två roller blir starkare än den andra – i praktiken för stark i relation till sin motpart – uppstår en obalans som tippas systemet.

Det kan ske när kommundirektörens funktion får övertag över det politiska ledarskapet, eller vice versa. I Grästorp syntes detta i två olika skeden: först när den professionella sidan försvagades i relation till det politiska, och senare när det politiska ledarskapet försvagades i relation till den professionella. Tillsammans skapade dessa skiften en dubbel tippning, där balansen först lutade åt ett håll – och därefter åt det andra – men i båda fall mot ett och samma resultat: att tjänstemän tvingas axla ansvar utan vare sig tydlig riktning eller mandat.

Om kommundirektörens roll försvagas, ökar risken för att den professionella styrningen faller bort och ersätts av tjänstemannastyre. Om däremot det politiska ledarskapet – det som bär ansvaret för riktningen och värderingarna – försvagas, uppstår ett vakuum som också riskerar att fyllas av tjänstemän. I båda fallen hamnar makten utanför demokratisk kontroll.

"Vad" riskerar att svämma över in i "hur". Politiken börjar fatta operativa beslut, och tjänstemännen får otydlig styrning. När detta händer stannar bollen hos tjänstemännen själva, som då tvingas fatta egna beslut utan tydlig demokratisk kompass. I ljuset av att arbetsbeskrivningar och målformuleringar ofta saknas eller är oklara, vet de heller inte exakt vad deras uppdrag är eller hur uppfyllelsen ska mätas. Resultatet blir "kaos" eller "förvirring" – både i ansvar, prioriteringar och effekt. Kommunstyrelsen, som skulle vara länken mellan dessa två, blir utan riktning eller rollförståelse.

Man skulle kunna likna denna obalans vid vad som sker när en kommun börjar styras mer utifrån externa intressen – exempelvis nationella eller internationella – än lokala behov och verkligheter.

Effekten påverkar även kommunfullmäktige, som i praktiken förlorar sin roll och sin makt som strategiskt beslutsorgan. När struktur, kontroll och genomförande förskjuts till andra delar av organisationen, blir fullmäktige ett forum för bekräftelse snarare än styrning – och därmed berövas medborgarna den makt de har gett sina valda representanter genom valurnan.

Det vill säga: obalansen i ett "felbyggt" system kan en tid kompenseras av enskilda personer – men då hänger kommunens funktion på person snarare än struktur. När personbalansen också rubbas, ser man systemets styrka eller motsats i dager.

Det kan inte fungera i längden. I Grästorp – och i många andra mindre kommuner – har denna ursprungliga uppdelning mellan "vad" och "hur" eroderat. Rollförskjutningen har ofta skett i god tro – som en reaktion på minskat politiskt engagemang eller förenklingsambitioner. Men konsekvensen har blivit en maktkoncentration med avsaknad av ansvarsfördelning.

Istället för att kommunfullmäktige beslutar om vad, och kommunstyrelsen verkställer hur, sker idag ofta båda dessa nivåer inom samma lilla krets av personer. Beslut initieras, fattas, genomförs och följs upp av samma grupp – ibland samma individer.

Detta har blivit särskilt tydligt efter att nämnderna avskaffats och ersatts med utskott under kommunstyrelsen.

Istället för att bredda den politiska delaktigheten, har beslutsfattandet koncentrerats till kommunstyrelsen – som nu hanterar både politiska beslut och verkställande funktioner. Ofta med samma personer på flera stolar: i fullmäktige, i styrelsen, i utskotten. Detta har flera konsekvenser:

Rollförvirring: Ingen vet längre riktigt vem som ansvarar för vad.

Maktkoncentration: Beslut tas av en liten krets, ofta utan transparens.

Brister i ansvarsutkrävande: De som borde granska är ofta samma som har beslutat.

Tjänstemannastyre: Där styrelsen inte förmår ta sin professionella roll, lämnas för mycket till tjänstemannaorganisationen utan politisk styrning.

Några ytterligare ord om nämnder och utskott behövs nu. Teoretiskt sett skulle utskott kunna fungera, men bara under förutsättning att kommunstyrelsen är korrekt konstruerad – enligt sitt ursprungliga syfte som samordnande och verkställande organ. När kommunstyrelsen inte är det, och samma personer som är där dessutom sitter i både utskott och fullmäktige, uppstår ett dubbelt fel: dels suddas rollgränserna ut, dels saknas den styrande struktur som skulle behöva hålla samman helheten. Nämnderna var en möjlighet att engagera fler förtroendevalda, särskilt sådana med intresse och kompetens inom specifika områden som skola, teknik eller omsorg. De möjliggjorde fördjupning, politisk granskning och förankring i verkligheten.

När nämnderna avskaffades och ersattes av utskott kopplade till kommunstyrelsen, tappades möjligheten till denna bredd. Utskotten, ofta bemannade av samma personer som redan sitter i kommunstyrelsen, förflyttade ytterligare makt till en inre krets. Det blev otydligt vad som är "politik" och vad som är "genomförande".

"Att sitta både i fullmäktige, styrelse och utskott innebär att man granskar sig själv, beslutar om sig själv och verkställer sina egna beslut. Det är ett demokratiskt och organisatoriskt feltänk."

Kommunstyrelsen bör återgå till att vara en professionell, verkställande och samordnande funktion i alla kommuner där detta inte längre är fallet. Det är inte bara möjligt enligt lag att göra detta – det var precis så systemet var tänkt att fungera från början.

Det är fullt förenligt med kommunallagen att välja in personer med ledarskapskompetens, ekonomisk förståelse, samhällsplaneringskunskap eller annan relevant erfarenhet – även om de inte sitter i fullmäktige. Det är alltså en feltolkning av lagen att tro motsatsen.

Man kan som alternativ genom fullmäktige enas om och införa strukturer eller åtminstone gemensamma rekommendationer där:

-Samma person inte får sitta både i styrelse och utskott eller nämnd, styrelse och fullmäktige etc, eller begränsa antalet, vilket säkerställer att Kommunstyrelsens sammansättning breddas mot det som ursprungligen var intentionen.

-Externa rådgivare används, t.ex. sakkunniga inom bygg, juridik eller näringsliv som komplement eller väljs in.

-Rollerna mellan beslutande (fullmäktige), verkställande (styrelse) och utförande (tjänstemän) åter blir tydliga.

I Götene har man infört ett externt expertorgan som stödjer kommunstyrelsen i strategiska frågor. Det har gett bättre styrning, större professionalism och ett förbättrat samspel mellan politiker och tjänstemän.

Liknande modeller provas i Västerås och andra kommuner.

Kommunstyrelsen är inte bara ett nav i kommunen – den är en av de mest avgörande strukturella axlarna som hela kommunmaskineriet snurrar runt. Om den är "felkonstruerad", bemannad av samma personer i flera led och saknar tydlig rollfördelning, faller också all möjlighet till demokratisk balans, fullmäktiges utövning, organisationens effektivitet och ansvarsutkrävandet – och hela systemet börjar luta.

Men genom att förstå den historiska intentionen, den nutida sammanblandningen och de organisatoriska möjligheterna kan man se många möjligheter.

En väl fungerande kommunstyrelse är en central nyckel till en fungerande kommun över tid.

-Under produktionen av denna analys lämnades en proposition till en lagändring i Kommunallagen att träda i kraft 1 juli 2025 utan implementeringfrist.

Den är signifikant för ämnet och därför läggs några ord med här. Att säga att utskott ersätter nämnder är en förenkling. Utskott är ett verktyg, nämnder har ett juridiskt ansvar. När man inför utskott och tar bort nämnder flyttar alltså ansvaret helt in på kommunstyrelsen.

Våren 2025 ligger ett förslag till bland annat komplettering av 6 kap §6 kommunallagen. Stycket: "Nämnderna (kommunstyrelsen i vårt fall) ska se till att verksamheten bedrivs enligt gällande mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten, ska kompletterats med följande:"Nämnderna ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten".

Det blir med andra ord ett brott mot lagen att inte ha den styrning och uppföljning på plats som krävs för att förhindra fel i verksamheten.

Fel i juridisk mening är precis sådant som skett i Grästorp avseende skola och havererade investeringsprojekt med skenande kostnader.

Eftersom tjänstemannaansvar ej finns i Sverige så faller det juridiska ansvaret för eventuella brott mot lagen på de politiker som sitter i kommunstyrelsen. Med andra ord finns det nu ytterligare ett konkret skäl att återställa kommunstyrelsens funktion.

Verksamhetsplanen och underkända granskningar

Kommunens verksamhetsplan 2025–2029 beskriver en ambitiös framtidsvision där befolkningen ska öka kraftigt till 6 500 invånare fram till 2045.

Trots att SCB:s prognoser pekar på en befolkningsminskning.

Planen förutsätter också att svaga ekonomiska resultat ska förbättras, samtidigt som kommunen planerar investeringar på över 800 miljoner kronor de kommande åren och en allt högre skuldsättning.

Ernst & Youngs granskning av kommunens långsiktiga ekonomiska planering, som genomfördes 2022 på uppdrag av kommunrevisionen, visade att kommunens finansiella mål är höga i förhållande till dess ekonomiska förutsättningar. Granskningen slog fast att kommunstyrelsen behöver stärka sin långsiktiga ekonomiska planering och att ***”kommunens mognadsgrad för genomförandet av ekonomiska prognoser är låg”***.

I den ekonomiska prognos som presenterades i rapporten framgår att kommunen från och med 2026 förväntas gå med underskott, och att dessa underskott ökar år för år ända till 2031, vilket är den sista mätpunkten i rapporten. Dessa siffror tar vad vi förstår inte hänsyn till de omfattande investeringarna som kommunen planerar, vilket innebär att den faktiska ekonomiska situationen sannolikt är ännu mer ansträngd än vad som redovisas.

Kommunen har under lång tid haft upprepade stora budgetöverskridanden, där många investeringsprojekt har överskridit sina godkända kostnadsramar med råge.

Trots tidigare kritik och varningar från både revisorer och externa granskare har kommunen alltså fortsatt att fatta beslut om nya omfattande investeringar, utan att ha kunnat visa sig ha implementerat verkliga säkerhetsmekanismer för att säkerställa ekonomisk hållbarhet eller att ha implementerat de rådgivningar som stipulerats.

Med den centraliserade budgetfunktionen som beskrivits i ett annat avsnitt, vilken innebär att separata budgetar för verksamhetsgrenar i stort har avskaffats till förmån för en gemensam ”pott” som tjänstemannaorganisationen kan fördela och omprioritera under årets gång har samtidigt insynen i dessa misslyckanden genom att beslutsfattandet om resurser skjutits längre ned minskat, bort från den folkvalda politiken och in i tjänstemannaledet.

När medborgare eller opposition ställer frågor om exempelvis skolans nuvarande kris blir svaret att ”medel har tillskjutits” – men vad detta egentligen innebär är att tjänstemannasidan ombetts av politikerna att omfördela pengar inom sin egen budget så som de anser lämpligt, utan att några faktiska politiska beslut har fattats om hur resurserna ska användas eller vad insatsen i detalj ska uppnå.

Här finns därmed varken ett tydligt ”hur” eller ”vad”.

Tidigare nämndes att ”hur” ska hanteras av tjänstemännen snarare än politiken – men detta gäller nu även ekonomiska omprioriteringar, vilket innebär att politiken i praktiken har avhämt sig makten över den faktiska ekonomistyrningen och riskerat såväl kontrollen som transparensen och ansvarsutkrävandet.

Erfarenheter från andra kommuner visar att när långsiktiga verksamhetsplaner bygger på optimistiska antaganden om tillväxt utan en stabil ekonomisk grund, leder det ofta till ökade skulder och nödvändiga skattehöjningar.

Staffanstorps kommun genomförde exempelvis omfattande investeringar under 2000-talet baserade på förväntad befolkningstillväxt, men när tillväxten uteblev tvingades kommunen höja skatten för att finansiera den ökade skuldsättningen.

För Grästorp, som redan har en av de högsta skattesatserna i regionen, är risken att ytterligare ekonomiska problem skulle tvinga fram ytterligare skattehöjningar, och att detta riskerar att minska kommunens attraktivitet för både företag och nya invånare – något som är särskilt oroande i en tid då kommunen redan brottas med en skolkris och utflyttning.

Sammantaget visar både Ernst & Youngs granskning och kommunens egna verksamhetsplan att det finns en systematisk brist på långsiktig ekonomisk styrning, transparens och riskhantering. Kombinationen av snabbt ökande skulder, optimistiska prognoser och avsaknad av effektiv budgetkontroll innebär att kommunen rör sig i en riktning som kan leda till allvarliga ekonomiska konsekvenser.

Som avslutning på detta kapitel vill vi hänvisa till en relaterad rapport som görs tillgänglig i slutet av mars med rubriken **”Ekonomiska konsekvenser av bristande styrning i Grästorp”** där en stor andel investeringsprojekt och relaterade företeelser analyseras djupare ur ett faktuell konstandsperspektiv.

Oppositionens roll och dess försvagade funktion i Grästorp

Oppositionen har en central roll i varje fungerande demokrati, dess uppgift är att granska den styrande majoriteten, erbjuda alternativa perspektiv och synliggöra invändningar för medborgarna. I Grästorp har dock oppositionens roll försvagats markant till följd av både strukturella förändringar och politisk dynamik.

Den styrande koalitionen i Grästorp består av Moderaterna och Centerpartiet, som tillsammans har majoritet i kommunstyrelsen.

Socialdemokraterna, som i teorin är den huvudsakliga oppositionen, har dock över tid gradvis till synes upphört att aktivt motsätta sig beslut i både kommunstyrelsen och fullmäktige eftersom de aldrig vinner och det inte anses vara någon idé att argumentera emot.

Detta har lett till att den offentliga debatten i kommunfullmäktige ofta uteblir, och att invånarna inte får se alternativa ståndpunkter utvecklas och försvaras på en offentlig arena.

Vidare har Liberalerna, Kristdemokraterna och Miljöpartiet ingen representation i kommunstyrelsen dit besluten flyttats ned, vilket innebär att deras röster och perspektiv inte får genomslag i de dagliga politiska besluten.

Även om detta kan förstås som en naturlig följd av valresultatet och de politiska mandatfördelningarna, innebär det pga fullmäktiges urholkade roll i Grästorp att dialogen och argumentationen i de mest avgörande beslutsprocesserna förläggs mer till slutna rum snarare än att föras inför medborgarna i fullmäktige, där debatten kan granskas och följas av allmänheten.

Forskning visar att en fungerande opposition är en grundförutsättning för ett robust demokratiskt system. En rapport från Statskontoret (*"Demokrati på lokal nivå – hur fungerar oppositionen?"*) belyser att när oppositionens inflytande minskar, riskerar politiska beslut att präglas av låg transparens och svag legitimitet.

SKR:s rapport *"Medborgardialog för ökad insyn"* pekar också på att bristande opposition och begränsade debatter leder till lägre politiskt engagemang och en ökad upplevelse av politisk likriktning. När medborgare upplever att inga reella alternativ debatteras offentligt, minskar deras vilja att delta i politiska processer, vilket i sin tur förstärker den negativa cykeln av maktkoncentration.

I Grästorp har denna utveckling haft särskilt allvarliga konsekvenser eftersom maktkoncentrationen redan finns i kommunstyrelsen, där en liten grupp personer fattar och genomför beslut utan större granskning. Denna brist på intern granskning förvärras ytterligare av oppositionens passivitet.

Att fullmäktige fungerar mer som en formalitet än en faktisk debattarena innebär att medborgarna inte får insyn i de diskussioner och avvägningar som ligger bakom beslut.

Forskning från Riksrevisionens rapport "*Kommunal styrning i förändring*" (2022) betonar att en stark och tydligt definierad ansvarsfördelning är avgörande för att undvika att enskilda personer eller tjänstemän får oproportionerligt inflytande över politiska processer, särskilt i kommuner där ledarskapsförändringar sker snabbt och utan långsiktig planering.

Att kombinera flera tunga roller inom samma person såsom är fallet med tex fullmäktigeposition, kommunstyrelseposition samt medlem eller tom ordförande i utskott kan leda till bristande funktion i de demokratiska principerna om maktindelning och ansvarsutkrävande.

Till dessa kombinerade stolar sitter man ibland även på stolar i styrelser i serviceverksamheter, kommunens bolag eller i föreningar, många gånger har dessa direkta ekonomiska eller andra kopplingar till kommunens beslut.

Den svaga oppositionen samspelar också med bristerna i transparens och insyn i kommunen. I och med att kommunstyrelsen nu hanterar både *vad* och *hur*, och i vissa fall har tjänstemän eller personer med parallella roller i fullmäktige, styrelse och utskott mm. saknas den naturliga funktion där en opposition kan utmana, begära svar och synliggöra eventuella missförhållanden.

Utan en aktiv opposition finns det heller ingen drivkraft att skapa ökad öppenhet eller förbättra dialogen med medborgarna.

Kommunens ”starke man” och hans avgång

Under flera mandatperioder hade Grästorps kommun en tydlig och stark ledare i form av Moderaternas gruppleddare, som innehade posterna som kommunstyrelsens ordförande och kommunalråd. Hans ledarskap präglade den politiska styrningen i Grästorp under lång tid, och både strategiska beslut och den dagliga verksamheten påverkades starkt av hans närvaro och styrning.

Under hans tid genomfördes både framgångsrika projekt och beslut som senare har kritiserats, men en konstant faktor var att kommunen hade en tydlig ledargestalt som fungerade som navet i beslutsfattandet. När han avgick under 2023, mitt i en mandatperiod, skapades ett maktvakuum i en redan sårbar styrningsmodell. Den person som ersatte honom som kommunstyrelsens ordförande och kommunalråd hade varit frånvarande några år från kommunpolitiken i Grästorp.

Detta innebär att han, åtminstone initialt, saknade den djupa kontextuella förståelsen för kommunens interna strukturer, historik och de processer som präglat situationen idag.

Ungefär samma tidsperiod skedde ytterligare en betydande förändring i kommunens ledning då en ny kommundirektör tillträdde. Denna person hade en bakgrund inom skolan och hade tidigare varit skolchef i kommunen, men saknade erfarenhet av att leda en hel kommunförvaltning. Att tillträda som nytt kommunalråd och KSO utan att ha en erfaren och etablerad funktion på kommundirektörens stol är mycket utmanande och att på kort tid ersätta både kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören – två av kommunens absolut viktigaste ledarroller – skapade därmed en situation där instabiliteten blev tydlig väldigt snabbt.

Vi ser nu reaktionerna på denna överraskning, manifesteras bland medborgarna i samhället.

Forskning inom organisationsförändring och ledarskap visar att när en stark ledare försvinner utan att en stabil övergångsstrategi finns på plats, uppstår ofta osäkerhet och försvagning av den interna styrningen.

Enligt Kotter's modell för förändringsledning (1996) är en av de vanligaste orsakerna till misslyckade organisationsförändringar att det saknas en tydlig vision och kontinuitet i ledarskapet. När en organisation, särskilt en offentlig förvaltning, är van vid starkt centraliserat ledarskap och detta försvinner och ersätts av en ny ledning kan ett maktvakuum uppstå. Då riskerar den administrativa strukturen att börja fungera på ett sätt där tjänstemän tar över delar av den politiska styrningen i praktiken.

Detta fenomen, ibland kallat **tjänstemannastyre**, innebär att den demokratiska styrningen urholkas och att makten i högre grad förskjuts från förtroendevalda till förvaltningens högre tjänstemän, som en skyddsmekanism där organismen skyddar den historiska strukturen, men personen högst upp i denna organisation var ju också nytillträdd.

Risken blir ännu mer påtaglig till följd av oppositionens obefintliga roll i kommunen.

I Grästorps fall har alla dessa omständigheter dessutom sammanfallit med en period där stora ekonomiska beslut tagits och kostsamma projekt genomförts och planeras att fortsätta.

Konsekvenser av otillräcklig insyn, man vänder ryggen

En grundläggande princip i offentlig förvaltning är att beslutsprocesser och resursanvändning ska vara transparenta och tillgängliga för allmänheten. I Grästorps kommun har dock alltså bristen på insyn blivit en av de mest kritiska aspekterna av den nuvarande styrningsmodellen.

De strukturella förändringarna beskrivna i denna rapport har sammantaget inneburit en självförstärkande koncentration av beslutsmakt som har lett till att det politiska ansvaret blivit otydligare, ansvarsutkrävande har försvårats och att allmänhetens möjlighet att följa och förstå beslutsprocesserna har minskat.

Studier från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), såsom rapporten "*Kommunal insyn och ansvarsutkrävande*"(2021), påpekar att en bristande transparens leder till minskat medborgarligt engagemang och en försvagning av demokratin. När medborgare upplever att deras insyn i beslutsprocesserna begränsas, minskar deras vilja att delta i politiska processer och deras förtroende för lokala institutioner försvagas.

Detta förstärker i sin tur den negativa spiral där fortsatt minskande deltagande från medborgarna i sin tur leder till ännu större koncentration av makt och mindre demokratisk bredd. För Grästorp i synnerhet innebär detta alltså mer än bara en potentiell risk för att politiska beslut i praktiken fattas av en mycket begränsad krets av personer, utan att dessa beslut diskuteras eller ifrågasätts på ett sätt som skulle säkerställa en mer balanserad och välgrundad styrning.

Och detta förstärks ständigt av de samlade effekterna av den perfekta stormen av omständigheter som beskrivits i denna rapport där medborgarnas aversion mot politiken, dels genom att möjligheten att påverka i praktiken omöjliggjorts, och dels, genom sämre och sämre utfall och insyn växer sig större och större, och istället för att gå med i partierna och försöka påverka växer sig klyftan bara bredare.

Det finns ingen annan väg framåt än att åtgärda situationen från grunden.

Bryt protektionismen och öppna upp för verklig dialog

Kommunens nuvarande ledning har i takt med ökande kritik och en våg av starkt medborgarengagemang valt att sluta sig snarare än att bemöta medborgarnas oro och frågor öppet.

Trots en skolsituation som upprör samhället och omfattande ekonomiska misslyckanden har ingen konkret plan presenterats offentligt.

Istället präglas kommunikationen av undvikande retorik och symboliska medborgardialoger där samtalsämnen begränsas, och där till och med ordningsvakter anlitas vid möten där man ska möta medborgarna.

Där man tom går i stabsläge för att kartlägga förfrågningar till kommunen om dokument och svar i syfte att avgöra om det pågår en "organiserad otillåten påverkanskampanj".

Detta skapar en farlig distans mellan politiken och invånarna. En ledning som inte kan erkänna misstag eller tydligt kommunicera sina planer förlorar medborgarnas förtroende och riskerar att ytterligare försämra det politiska engagemanget och demokratin i kommunen.

För att lösa kommunens problem krävs det att någon tar ledarrollen och öppet lägger alla kort på bordet. Problemen måste erkännas och analyseras utan politiska skygglappar, och invånarna måste ges verklig insyn i vad som skett och hur det kan rättas till.

Utan detta är alla lösningar omöjliga, och kommunen riskerar att fortsätta på en väg där bristen på transparens och ansvar endast fördjupar krisen.

I denna rapport är det vår mening och uppfattning att verktygen för att återställa demokratin i Grästorp synliggörs, och kan förstås tydligt av såväl politiken som professionen och allmänheten. Det är vår bestämda förhoppning att det nu kan ske skyndsamt, genom återupprättandet av fullmäktiges makt genom vad, kommunstyrelsens funktion genom hur, och tjänstemännens effektivitet genom arbetsbeskrivningar.

För Grästorps Bästa

En oberoende granskning av denna analys genomförd av AI:

Här följer en AI-analys, en på uppmaning oberoende granskning av denna rapport, och att göra den ur olika intressenters perspektiv. Den biläggs oförändrad:

Övergripande bedömning

Texten är välstrukturerad och grundlig, med tydliga argument och många referenser till forskning och tidigare erfarenheter från andra kommuner. Den använder en saklig och analysdriven ton, men innehåller även en viss kritik som kan uppfattas som subjektiv. För en läsare med insikt i kommunal styrning är den övertygande, men för en bredare allmänhet kan vissa resonemang vara svåra att följa på grund av mängden detaljer och referenser.

2. Hur tas texten emot av olika intressenter?

Kommunledning och tjänstemän

- Kommunledningen kan uppfatta texten som en kritisk granskning av deras arbete och beslut. De kan känna sig utpekade och försvarsställning kan bli en naturlig reaktion.
- Tjänstemän som jobbar inom kommunen kan reagera på att tillitsbaserad styrning kritiseras, särskilt om de själva ser det som en positiv modell. De kan dock också uppleva att problem de sett internt blir bekräftade.
- Kommunens ekonomer och strateger kan vara särskilt intresserade av de delar som behandlar ekonomisk styrning och prognoser.

Politiska beslutsfattare

- Styrande partier (M+C): Kan se texten som en ensidig kritik mot deras politik och beslutsfattande. De kan argumentera för att vissa förändringar har varit nödvändiga på grund av bristande resurser eller partipolitiskt engagemang.
- Oppositionen (S, L, KD, MP): Kan använda texten som stöd för att påtala bristen på insyn och maktkoncentration. För Socialdemokraterna kan det dock bli en svår balansgång eftersom de varit passiva i oppositionen.
- Väljarna: För de som är politiskt engagerade eller kritiska mot kommunens styrning kan texten vara en viktig informationskälla. För de som inte är insatta kan den dock vara för detaljerad och svår att ta till sig.

Näringsliv och lokala företagare

- Företagare kan vara positiva till analyserna kring ekonomisk ineffektivitet och bristande styrning. Om de upplever att kommunen är svår att samarbeta med kan texten ge en röst åt deras frustration.
- Vissa företagare kan se förslaget om att involvera näringslivet i kommunstyrelsen som en möjlighet att få större inflytande.

Medborgare och föreningar

- Texten kan uppfattas som en avslöjande och upplysande rapport om hur kommunen fungerar.
- För de som tidigare varit skeptiska till kommunens styrning kan texten bekräfta deras misstankar.
- Mindre politiskt intresserade kan uppleva att det är mycket negativt fokus och sakna konkreta förslag på hur situationen kan lösas.

Källförteckning:

Rapport från Ernst & Young (2022)

Titel: Granskning av kommunstyrelsens långsiktiga ekonomiska planering

Uppdragsgivare: Kommunrevisionen

Innehåll: Analys av kommunens finansiella mål och prognosarbete, bedömning av mognadsgrad för ekonomiska prognoser.

Verksamhetsplan och budget 2025 – Ekonomisk plan 2026–2029

Utfärdare: Grästorps kommun

Innehåll: Kommunens ekonomiska strategi, planerade investeringar och finansiella mål.

Tillitsbaserad styrning i Grästorps kommun (kommunalt styrdokument)

Utfärdare: Grästorps kommun

Innehåll: Beskriver kommunens tillämpning av tillitsbaserad styrning, inklusive beslut att flytta beslutsutrymme till tjänstemännen.

Västerås stads årsplan 2024

Titel: Årsplan 2024

Utfärdare: Västerås stad

Innehåll: Beskriver övergången från kontrollbaserad till tillitsbaserad styrning, med fokus på färre mål och ökad dialog.

Granskning av kommunens styrning av hållbarhetsarbete, Västerås stad

Titel: Granskning av kommunens styrning av hållbarhetsarbete

Utfärdare: Västerås stad

Innehåll: Analys av hur den nya styrmodellen påverkar hållbarhetsarbetet och integreringen av Agenda 2030-målen.

Västerås näringsliv

Utfärdare: Västerås stad

Innehåll: Information om Västerås varierade och världsledande näringsliv, med fokus på teknik och energi.

Politiken och tillitsbaserad styrning och ledning – SKR

Titel: Politiken och tillitsbaserad styrning och ledning

Utfärdare: Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

Innehåll: Studie av hur kommuner och regioner implementerar tillitsbaserad styrning med fokus på politiken.

Svenskt Näringsliv & WSP – Kommunal effektivitet: struktur eller skicklighet?

Titel: Kommunal effektivitet – struktur eller skicklighet?

Utfärdare: Svenskt Näringsliv & WSP

Innehåll: Granskning av hur organisation, ledarskap och budgetstyrning påverkar kommunal ekonomi och verksamhetsresultat.

DIVA-portal – Effektiv styrning och ledning i kommuner (2021)

Titel: Effektiv styrning och ledning i kommuner

Utfärdare: DIVA-portal

Innehåll: Akademisk studie om organisatorisk struktur i svenska kommuner och dess påverkan på styrning och effektivitet.

SCB – Befolkningsprognoser för Grästorps kommun

Titel: Befolkningsprognoser och framtida utveckling för Grästorps kommun

Utfärdare: Statistiska centralbyrån (SCB)

Innehåll: Statistiska prognoser för befolkningsutveckling i Grästorp.

Lilla Edets kommuns målstyrningsguide

Titel: Målstyrningsguide Lilla Edets kommun

Utfärdare: Lilla Edets kommun

Innehåll: Beskriver kommunens tillitsbaserade mål- och resultatstyrning, där ansvaret för planering och uppföljning ligger nära verksamheten. (lillaedet.se)

Jämförelsekommuner – Staffanstorps kommun och Götene

Staffanstorp: Exempel på kommun som genomförde omfattande investeringar utan realistiska prognoser och tvingades höja skatten.

Götene: Införande av extern expertgrupp för att bistå kommunstyrelsen i ekonomisk planering och beslut.

Begärda underlag från kommunens kansli

Innehåll: Kommunala protokoll, underlag för beslut, ekonomiska rapporter och utfall från en rad större projekt mm.

Samtal och intervjuer med politiker och tjänstemän

Innehåll: Både nuvarande och avträdde politiker och tjänstemän har bistått med bakgrundsinformation, historiska sammanhang och faktagranskning av sluttexten.

Syfte: Säkerställa att datan i analysen är så fakтамässigt korrekt som överhuvudtaget kan vara möjligt eller i alla fall att inga väsentliga sakfel förekommer. Dock kan det i slutändan aldrig garanteras helt varför en friskrivning måste göras.