

Om när den kommunala demokratin sattes åt sidan

1 Sammanfattning

Den 17 december 2009 fattade kommunfullmäktige i Halmstad ett beslut i en fråga med rubriken "Investeringar i HEM AB". Beslutsunderlaget var mycket summariskt. Den utredning som gjorts i frågan efterfrågades av ledamöter, men uppgavs vara hemlig.

Efter att jag nu, med vissa maskeringar, fått ut det aktuella dokumentet har det visat sig att kommunfullmäktiges beslutsunderlag varit direkt felaktigt och att fullmäktige har missletts. Huvudalternativen har inte redovisats, risker av olika slag har heller inte redovisats korrekt och det har visat sig att beslutets konsekvenser är mer långtgående än vad fullmäktige har fått kännedom om. Konsekvenserna i form av livscykelkostnad för beslutet är långt större än vad som antytts. Det handlar om cirka 1 500 miljoner kronor. Av fem alternativ fick fullmäktige endast kännedom om två. Ett som undanhölls var det alternativ som rankades som nr två.

De politiska följderna är också mer långtgående än vad som redovisats. Beslutet innebar ett vägval som konfliktar med andra av fullmäktige beslutade mål och harmonierar inte med det sk Borgmästaravtalet. Det på felaktiga grunder fattade beslutet var även det enda av de utredda alternativen som enligt utredningen kräver säsongslagring av avfallsbränsle. (Jfr debatten kring Kistinge) Det avviker på flera punkter från vad fullmäktige fastslagit i ägardirektivet för HEM.

Fullmäktige har således inte fått möjlighet att pröva frågan på saklig grund och det har därmed heller inte varit möjligt att föra ett offentligt samtal på saklig grund före beslut. Om inga åtgärder nu vidtas skapas ett prejudikat i kommunen. Det kommer då fortsättningsvis att vara fritt fram att i vilken fråga som helst genom felaktiga beslutsunderlag ställa kommunfullmäktige åt sidan och med det den kommunala demokratin.

Den text som följer har så långt det varit möjligt hållits fri från egna värderingar om vilket alternativ som är att föredra. Huvudfrågan är inte om det beslut som på oklara grunder fattats är det optimala eller inte, även om naturligtvis mycket fakta tyder på att beslutet borde blivit ett annat. Det väsentliga är att demokratin har satts ur spel och att det därmed inte funnits möjlighet att på ett normalt sätt i en öppen demokratisk dialog diskutera en ekonomiskt stor fråga som samtidigt är central för Halmstads energiförsörjning och miljö. Demokratin och det öppna samhället är en förutsättning för en sund samhällsutveckling.

2 Den kommunala demokratin principer

I kommuner ska frågor av principiell betydelse eller av stor vikt alltid avgöras av fullmäktige efter möjlighet till offentlig debatt. Detta är en bärande princip för den kommunala demokratin och som sådan en väsentlig del i den lagstiftning som reglerar kommunernas verksamhet. En del i lagstiftningen är att fullmäktigeförsamlingen inte har rätt att delegera den här nämnda beslutsrätten. Detta ska således garantera en ordning där vi har ett offentligt samtal och ett offentligt beslutsförfarande om de viktiga frågorna.

De flesta kommuner har valt att bedriva delar av sin verksamhet i form av aktiebolag. Det innebär att aktiebolagslagen gäller som huvudsakligt regelverk för respektive verksamhet, något som exempelvis hindrar styrelseledamöter från att i bolaget företräda politiska partier. För att garantera demokratin har lagstiftaren då ställt kraven att kommunfullmäktige (som är att betrakta som ägare) ska tillsätta styrelse och revisor, samt fastställa bolagsordning och ägardirektiv. Därtill har lagstiftaren infört den sk underställningsplikten, dvs när frågor av principiell betydelse eller större vikt ska avgöras i bolaget ska dessa underställas fullmäktige. Därmed säkerställs demokratin genom att politiken avgörs i fullmäktige efter möjlighet till offentlig debatt.

Förutsättningen för att detta ska fungera är att fullmäktige får ett beslutsunderlag där respektive fråga belyses allsidigt och balanserat och där alla fakta finns som behövs för ledamotens ställningstagande. I annat fall kan fullmäktige inte utöva sin lagstadgade funktion och den allmänna debatten kan inte ske på saklig grund.

Det har nyligen blivit uppenbart att fullmäktige fattat ett beslut på basis av ett både bristfälligt och direkt felaktigt beslutsunderlag. Att beslutsunderlaget inte var bra var fullt möjligt för ledamöterna att se inför det aktuella fullmäktigemötet i december 2009. Däremot var det helt omöjligt för fullmäktiges ledamöter att se att det dessutom var direkt felaktigt. När jag nu undersökt saken närmare har det även framkommit att nuvärdet av de ackumulerade kostnaderna som är följden av beslutet uppgår till mellan 1 430 och 1 854 miljoner kronor beroende på alternativ, allt räknat i 2009 års priser. Det är således en fråga om relativt stora belopp och därmed rimligen en fråga för noggrann prövning i kommunfullmäktige.

3 Sakfrågan

Det ärende som här behandlas hade rubriken "Investeringar i HEM AB" och behandlades vid fullmäktigesammanträdet 17 december 2009. Det handlar i sak om vägvalet ifråga om avfallsförbränning och produktion av el och värme under perioden fram till 2024. Till fullmäktige redovisades att alternativen var att investera i en ytterligare livstidsförlängning av de äldre avfallspannorna på Kristinehed eller att bygga en ny avfallspanna för kraftvärme. Det senare bedömdes innebära en investering om 1,2 – 1,5 miljarder kronor. Några andra alternativ än dessa två redovisades inte. Flera ledamöter begärde del i den bakomliggande utredningen, men nekades detta med hänvisning till sekretess.

I en insändarreplik 2 september 2011 skriver HEM:s tf VD Lars Bernhardsen att alternativet till att livstidsförlänga de äldre avfallspannorna var att bygga en flispanna. Bernhardsens insändarreplik och kommunfullmäktiges beslutsunderlag i samma fråga var således oförenliga. Jag begärde då ut den bakomliggande utredningen. Efter genomgång kan konstateras att Bernhardsens version är korrekt. Fullmäktige har därmed fått ett direkt felaktigt beslutsunderlag. Förhållandet är mycket tydligt. För att göra det enkelt punktar jag upp frågan.

3.1 Alternativen

Fem alternativ utreddes av HEM:

- Alt 1 Kraftvärmepanna för brännbart avfall från bilfragmentering etc. Investering 1 400 milj kr.
- Alt 2 Livstidsförlängning av de äldre avfallspannorna. Investering 100 milj kr. I denna summa ingår inte kostnaden för en ev investering i kraftvärmekonvertering av bef flispanna.
- Alt 3 Biooljepannor på Bäckagård och kraftvärmekonvertering av befintlig flispanna. Investering 150 milj kr.
- Alt 4a Kraftvärmepanna för returträ med möjlighet att elda vanlig träflis. Investering 400 milj kr.
- Alt 4b Kraftvärmepanna för avfall. Investering 1 200 milj kr.

Samtliga investeringar har baserats på en Eurokurs om 11 kr.

I utredningen redovisas Alt 2 som förstahandsalternativ med 4a som andrahandsalternativ. Till fullmäktige redovisades endast alternativen 2 och 4b. Därtill utelämnades en del varningar, vilka jag återkommer till nedan. Vad Bernhardsen redovisade som andrahandsalternativ i insändarsvaret var uppenbarligen 4a, i enlighet med vad utredningen visat. Således mörklades flera alternativ för fullmäktige. Det redovisades heller inte för fullmäktige att livscykelkostnaden (som använts för att göra rangordningen) för de olika alternativen låg relativt nära varandra.

3.2 Kalkylosäkerhet

Flera av alternativen ligger mycket nära varandra i samlad värmeproduktionskostnad, vilket är vad som ska jämföras. Om alternativ 2 skriver utredarna:

”Det skall påpekas att kalkylerna förutsätter konstant produktion i P1-P2 alla år i perioden. Vid reducerad driftstid som följd av ökat slitage och driftstörningar på de båda gamla pannorna P1-2 kommer detta att medföra att förbrukningen av flis ökar. Det innebär i så fall att den ekonomiska fördelen hos scenario 2 minskar.”

Alla alternativ utom nr 2 baserades på investering i ny anläggning. Vid jämförelse mellan alternativ 2 och övriga måste man således lägga till reservationen. Detta fick fullmäktige ingen information om. Till detta ska läggas att samma pannor livstidsförlängdes på 10 år 2004. Investeringen blev betydligt större än budgeterat. Därtill drabbades de aktuella pannorna av haverier vilka medverkade till att det dåvarande Renhållningsbolaget redovisade ett kraftigt minusresultat för 2005.

3.3 Politiska risker

2005 infördes skatt på avfallsförbränning i syfte att styra över mer avfall till biologisk behandling. Efter regeringsskiftet 2006 togs denna skatt bort. Socialdemokraterna och det rödgröna blocket deklarerade att ett majoritetsskifte 2010 skulle innebära ett återinförande av den aktuella skatten. Detta har inte beaktats i den bakomliggande utredningen. En skatt skulle direkt slå mot priser på avfallsbränsle, främst sådant som importeras.

Till detta kommer att klimatfrågan kan leda till såväl nationella som internationella åtgärder som ekonomiskt belastar användning av fossil energi. Avfall räknas som ett delvis fossilt bränsle.

Till fullmäktige har inte redovisats att det fanns alternativ där bränslet inte var avfall.

Det har en tid utretts att ge möjlighet till sk tredjepartstillträde till fjärrvärmemarknaden. Det innebär att exempelvis industrier med spillvärme via fjärrvärmenäten ska kunna sälja denna i konkurrens. Avfallspannor kan inte regleras, vilket flispannor kan. En avfallspanna måste i princip gå för fullt när den går. Detta beror på att avfallet ger intäkter och på att pannornas miljöprestanda förutsätter hög temperatur. Ett tredjepartstillträde kan medföra att mer värme måste kylas bort istället för att säljas. Utredningen var initierad innan fullmäktige fattade sitt beslut, men fullmäktige fick inte veta konsekvensen.

Det mörklades således för fullmäktige att det presenterade huvudalternativet innebar en större risk än övriga och att detta måste vägas in vid jämförelsen utöver vad siffrorna visar.

4 Ägardirektiv

"Bolaget skall följa Halmstads kommuns energiplan och ekohandlingsplan."

"Bolaget skall tillskapa kretsloppsanpassad kraftvärmeproduktion."

"Bolaget skall under varje given treårsperiod sträva efter en genomsnittlig avkastning på totalt kapital motsvarande lägst 7,0 %. (KF 2009-11-26, § 105)"

"Bolaget skall verka för en miljömässigt bra verksamhet. Vid investeringar, reinvesteringar samt vid drift av fastigheter skall miljöaspekter beaktas i syfte att uppnå ett miljömässigt uthålligt samhälle (KF 2009-11-26, § 105)."

Ovanstående är fyra citat ur ägardirektiven för HEM och direktivet ger ingen rangordning. Om ägaren inte ger direktiv gäller Aktiebolagslagens lojalitetsplikt som innebär att styrelsen ska verka för bolagets bästa, vanligen bästa ekonomiska resultat. Om ägarens inriktning är största vinst behöver således inga speciella direktiv utfärdas. Här finns riktlinjer som delvis pekar i annan riktning.

Utredningen har räknat med 7,1% ränta, vilket följer ägardirektivet, men är extremt högt vid upplåning på kreditmarknaden. Detta försvårar byggandet av ett miljömässigt uthålligt samhälle genom att framtidsatsningar blir dyra. En alternativkalkyl med normal ränta skulle gett en annan rangordning mellan utredningsalternativen. Att livstidsförlänga den gamla avfallsförbränningen (som inte är en kraftvärmeanläggning) var det alternativ av alla som gav minst kraftvärme.

Den omfattande avfallsförbränningen medför att en konkurrens med industriell spillvärme uppkommer pga det värmeöverskott som tidvis blir följd. Någonstans måste då värme kylas bort, vilket knappast harmonierar med punkten om uthålligt samhälle.

Olika delar i ägardirektivet är i denna fråga i inbördes konflikt. Därmed borde rimligen fullmäktige pröva vilken rangordning som ska gälla. Detta hade krävt en närmare ekonomisk redovisning av alla alternativ. Fullmäktige undandrogs möjligheten att pröva prioriteringen.

5 Borgmästaravtalet

1 september 2009 beslutade kommunstyrelsen att det sk Borgmästaravtalet skulle undertecknas. Undertecknandet skedde före beslutet om avfallspannorna i december samma år. Avtalet påverkade den senare antagna energistrategiplanen. Enligt borgmästaravtalet ska kommunen gå längre än EU:s krav för övergång till förnybar energi. Exempel som anges i avtalet är övergång till kraftvärmeproduktion baserad på biomassa.

Alt 4a är det som ligger i linje med Borgmästaravtalet. Till fullmäktige lämnades ingen redovisning om detta alternativ och i beslutsunderlaget fanns ingen redovisning av kopplingen till Borgmästaravtalet. Det fanns heller ingen konsekvensbeskrivning av beslutets miljöeffekter. Alla alternativ utom 4a innebär förbränning av fossilt material. Alt 2 är det enda alternativ som inte innebär elproduktion i den aktuella anläggningen och ger som helhet lägst elproduktion. Detta redovisades inte till fullmäktige.

6 Energiplan och avfallsplan

Den nuvarande energistrategiplanen är antagen senare än pannbeslutet, men den är beredd under samma period och anknyter till borgmästaravtalet.

Enligt länsstyrelsens rapporter krävs mer förnybar el för att miljömålen ska kunna uppnås.

Avfallsplanen antogs av fullmäktige i juni 2009. Planen har en inriktning mot minskning av avfallsmängderna och deponering. Mer material ska över från förbränning till biologisk behandling, vilket minskar tillgången på avfallsbränsle.

I fullmäktiges beslutsunderlag är inte relaterat något av ovanstående.

7 Avfallslagring

Alt 2 är enligt utredningen det enda av alternativen som förutsätter säsongslagring av avfall. I de kalkyler som gjorts i den bakomliggande utredningen redovisas inga kostnader för anordnande av ersättning av nuvarande mellanlagringsplats i Skedala. Jfr även nu pågående ärende om Kistinge där en kraftig opinion är kritisk. Fullmäktige beslutade uppenbarligen att säsongslagring av avfallsbränsle kommer att behövas under 10 år, men beslutets beröring med säsongslagringsfrågan har ej redovisats för fullmäktige. Debatten om detta har istället uppkommit kring planärendet om Kistinge.

8 Biogas

Planer finns på ökad produktion av biogas i kommunen och bussar som kan drivas med biogas har anskaffats. Denna fråga har varit uppe till behandling i fullmäktige vid flera tillfällen. Det går naturligtvis inte att använda samma avfall både till att producera biogas och till att elda i avfallspannor. I underlaget till fullmäktige finns ingen konsekvensbeskrivning kring detta och inget av de alternativ som underlättar användning av organiskt avfall till biogasframställning har redovisats.

9 Bilfragmenteringsavfallet och deponeringsbehovet

Under många år har brännbart avfall från bilfragmentering lagts på deponi i Kistinge i strid mot deponeringsförbudet, men i brist på anläggning som klarar förbränning. Alt 1 är en anläggning som kan förbränna just detta avfall och därmed reducera behovet av att deponera detta avfall. Det totala behovet av att deponera avfall i kommunen skulle således kunna minskas. Detta alternativ undanhölls fullmäktige.

10 Dimensionering ej motiverad

Utredningen har gjorts med ett enda bedömt framtida fjärrvärmebehov, samtidigt som fjärrvärmens utveckling inte har redovisats för fullmäktige. Omfattningen av fjärrvärmens är dock påverkbar av många olika typer av kommunala beslut. Det har också bara studerats en effektstorlek på panna i den aktuella utredningen. De framgår även att avfallseldning med en panna av den storleken medför att en påtaglig mängd värme behöver kylas bort. Flera alternativ är rimligen möjliga, vilket dock inte har redovisats för fullmäktige.

11 Nya prisområden för el

Sverige har nu uppdelats i fyra prisområden för elenergi och från 1 november har vi därmed fyra olika priser i Sverige. Halmstad ligger i det prisområde som kommer att ha högst elpriser. Framtida elpriser påverkar värderingen av de olika handlingsalternativen. Denna förändring var på gång när kommunfullmäktiges beslut fattades, men fullmäktige fick inte reda på att livstidsförlängning av de äldre avfallspannorna reducerar möjligheterna till elproduktion med värmeavsättning till Halmstads fjärrvärmenät.

12 Slutsats

Demokratin har satts åt sidan i en viktig fråga som handlar om Halmstads framtida energiförsörjning, avfallshantering och miljö. Ekonomiskt innebär de olika alternativen en livscykelkostnad om cirka en och en halv miljard kronor. Fullmäktige har ignorerats genom att viktiga fakta mörklagts och beslutsunderlaget varit missvisande. Fullmäktige har därmed fattat beslut på felaktig grund och allmänheten har inte haft möjlighet till att föra ett sakligt offentligt samtal om frågorna.

Det finns troligen bara två vägar för denna fråga. Den ena är att saken får bero. I så fall har ett prejudikat skapats som innebär att Halmstadsborna och deras valda ombud fortsättningsvis kan ignoreras.

Den andra vägen är att frågan tas om. Det är i teknisk mening fullt möjligt. Därtill bör utredas hur situationen över huvud taget har uppkommit.

Halmstad 2011-10-23

Mats Lundkvist