

Revisionsrapport

Förändring av den politiska organisationen

Sollefteå kommun

*Linda Marklund &
Robert Bergman*

Juni 2015

Innehållsförteckning

| | | |
|-----------|---|----------|
| 1. | Sammanfattning och revisionell bedömning | 1 |
| 2. | Inledning | 2 |
| 2.1. | Bakgrund | 2 |
| 2.2. | Syfte | 2 |
| 2.3. | Metod och avgränsning | 2 |
| 3. | Granskningsiakttagelser | 3 |
| 3.1. | Planering av organisationsförändringen..... | 3 |
| 3.1.1. | Bedömning..... | 4 |
| 3.2. | Organisation och ansvarsfördelning för förändringsarbetet | 5 |
| 3.2.1. | Bedömning..... | 5 |
| 3.3. | Instansernas uppgift och ansvar | 5 |
| 3.3.1. | Bedömning..... | 7 |

1. **Sammanfattning och revisionell bedömning**

På uppdrag av kommunens revisorer har PwC, Kommunal Sektor, granskat den politiska organisationsförändringen som genomförts. Granskningens syfte har varit att bedöma om organisationsförändringen har skett på ett ändamålsenligt sätt. Utifrån vår genomförda granskning har vi gjort följande iakttagelser och bedömningar:

- Vår bedömning är att organisationsförändringen har föregåtts av en ändamålsenlig *planering*. Arbetsgruppen har haft ett tydligt syfte, d.v.s. att ta fram förslag på organisationslösning som ger effektivare samordning och styrning. Vidare har det funnits en tidplan för uppdraget och denna tidplan har följts.
- Vi bedömer att organisationsförändringen först *förankrats* på ett tillräckligt sätt i organisationen och att förändringen sedan även *genomförts* enligt plan.
- Vår bedömning är att *organisation och ansvarsfördelning* för arbetet med den nya organisationen har varit tydlig och ändamålsenlig. Arbetet har huvudsakligen bedrivits av den arbetsgrupp som styrelsen tillsatt för ändamålet. Då riktlinjer för rapportering saknas kan vi inte bedöma om detta har skett på ett ändamålsenligt sätt. Vi kan dock konstatera att styrelsen och fullmäktige fått muntlig information om hur arbetet fortskridit.
- Vår bedömning är att de politiska instansernas *uppgifter och ansvar* delvis har utformats på ett tydligt och ändamålsenligt sätt. Det finns dokument som reglerar uppgifter och ansvarsområden. Emellertid finns otydligheter bland styrelsen, jävsnämnden, utskott och beredningar *hur* uppgifterna ska genomföras samt vilka resurser (ekonomiska och personella) som finns till förfogande för att utföra tilldelat uppdrag.

Vår sammanfattande bedömning är att organisationsförändringen har genomförts på ett i allt väsentligt ändamålsenligt sätt.

I syfte att utveckla verksamheten rekommenderar vi att fokus riktas mot att ytterligare tydliggöra de olika instansernas roller och förutsättningar.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har i 2015 års revisionsplan beslutat att granska den politiska organisationsförändringen. Valet av granskningsinsats har skett utifrån en bedömning av risk och väsentlighet.

Kommunfullmäktige har beslutat att anta en ny politisk organisation. Denna medför bland annat att vård- och äldrenämnden, individ- och omsorgsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden, kultur-, utbildning- och fritidsnämnden samt barn- och skolnämnden avskaffas. Organisationen ska gälla från och med 2015-01-01. Organisationsförändringar kan exempelvis medföra oklara mål och uppgifter, otydligheter i beskrivet ansvar och befogenheter samt oklara rapporteringsvägar.

2.2. Syfte

Granskningen avser bedöma om organisationsförändringen (på politisk nivå) har genomförts på ett ändamålsenligt sätt?

Granskningen ska besvara följande kontrollmål/granskningsmål:

- Har organisationsförändringen föregåtts av ändamålsenlig planering (tex syfte, mål, genomförandeplan)?
 - Har i så fall denna planering förankrats i styrelse, nämnder, beredning och utskott?
 - Har förändringen hittills genomförts i enlighet med planering?
- Finns tydlig och ändamålsenlig organisation och ansvarsfördelning för förändringsarbetet (inkl rapportering)?
- Har de politiska instansernas uppgifter och ansvar utformats på ett tydligt och ändamålsenligt sätt?

2.3. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom analys av styrande dokument, protokoll, minnesanteckningar. Vidare har intervjuer genomförts med företrädare för de politiska instanserna.

Granskningen har avgränsats till organisationsförändringen på politisk nivå.

3. Granskningsiakttagelser

3.1. Planering av organisationsförändringen

Kommunstyrelsen beslutade 2013-03-05 att utse en arbetsgrupp, bestående av representanter från samtliga partier i kommunstyrelsen, i syfte att genomföra en översyn av kommunens politiska organisation. Detta skulle, enligt ärendebeskrivningen, ske innan nästa mandatperiod.

Utifrån minnesanteckningar som förts från arbetsgruppens möten kan vi konstatera att syftet med organisationsöversynen är att åstadkomma en effektivare samordning och styrning av kommunens verksamheter. Vidare framgår av minnesanteckningarna att arbetsgruppen bland annat genomfört följande aktiviteter;

- **Studieresor till Tierp och Ljusdal** (augusti 2013) som helt respektive delvis har avskaffat sina facknämnder.
- **Upprättat tidplan för arbetet.** Målsättning att bereda fullmäktige möjlighet att ta beslut vid sammanträdet 2013-12-16. Enligt minnesanteckningarna ska därför ett remissbehandlat förslag finnas färdigt för behandling av arbetsutskottet senast 2013-11-12.
- **Enkätundersökning bland samtliga ledamöter och förvaltningschefer.** Resultatet av enkäten ska, enligt minnesanteckningarna, ligga till grund för det fortsatta arbetet med organisationsöversynen.

Under hösten 2013 uppdrog arbetsgruppen till tjänstemän att, utifrån enkätresultat, erfarenheterna från studiebesöken samt arbetsgruppens diskussioner, upprätta ett första förslag på ny organisation enligt Tierpsmodellen övergripande utgångspunkt; *Maximal kundnytta och de tre perspektiven; demokrati – effektiv verksamhet – styrning.*

Vid efterföljande sammanträden fördes diskussioner utifrån tjänstemännens förslag på organisation. Arbetsgruppen beslutade bland annat att ett alternativ ska upprättas med fler än en myndighetsnämnd, exempelvis enligt "Ljusdalmodellen". Vidare bjuds företrädare från Tierps kommun in för att dela med sig av sina erfarenheter. Till denna träff bjuds även samtliga ledamöter i kommunens nämnder.

I oktober 2013 enas arbetsgruppen om att föreslå ny nämndsorganisation enligt de två förslag som arbetsgruppen arbetat fram. Förslagen skickas på remiss till samtliga partier.

Vid kommunstyrelsens sammanträde 2013-12-03 presenteras två alternativa organisationsförslag;

- *Alternativ 1: en verksamhetsnämnd: Kommunstyrelsen*

- *Alternativ 2: tre verksamhetsnämnder: Kommunstyrelsen, vård- och omsorgsnämnd samt nämnd för unga och lärande.*

De olika förslagen har varit ute på remiss bland de politiska partierna. Ställningstaganden från remissrundan för de två alternativen finns sammanställt i kommunstyrelsens protokoll.

Kommunstyrelsen beslutar att föreslå fullmäktige att ny politisk organisation ska antas enligt alternativ 1 och att arbetsgruppen får i uppdrag att fortsätta arbetet med bl.a. föreslå antalet ledamöter och ansvarsområden. Granskningen av kommunfullmäktiges efterföljande behandling av ärendet (2013-12-16) visar att ärendet återremitterades till arbetsgruppen för att se över antalet ledamöter i de båda lämnade alternativen.

Med de kompletteringar som fullmäktige uppdrog arbetsgruppen att göra till de olika förslagen fattade fullmäktige 2014-02-24 slutligen beslut om att anta ny politisk organisation enligt *alternativ 1* – dvs en organisation med en verksamhetsnämnd från och med 2015-01-01.

Utifrån dokumentation, i form av minnesanteckningar och protokoll, samt intervjuer med politiska företrädare och tjänstemän kan vi inte verifiera/styrka att tidplan för det fortsatta implementeringsarbetet har upprättats. Vi kan dock konstatera att reglemente och delegationsordning för kommunstyrelsen samt förslag till val av ledamöter till den nya politiska organisationen har behandlats av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige innan 2015-01-01, dvs då den nya organisationen börjat gälla.

Företrädare för de olika politiska instanserna som vi har intervjuat, upplever överlag att arbetet med organisationsförändringen har förankrats på tillräckligt sätt.

3.1.1. Bedömning

Har organisationsförändringen föregåtts av ändamålsenlig planering?

Vår bedömning är att organisationsförändringen har föregåtts av en ändamålsenlig planering. Detta baseras på att arbetsgruppen har haft ett tydligt syfte, d.v.s. att ta fram förslag på organisationslösning som ger effektivare samordning och styrning. Vidare visar granskningen att det funnits en tidplan när förslag ska lämnas för beslut till kommunfullmäktige. Denna tidplan bedöms ha följts. Vi bedömer även att organisationsförändringens planering förankrats på ett tillräckligt sätt och att förändringen genomförts i enlighet med planeringen. Därmed kan processen som *föranlett kommunfullmäktiges beslut* anses ha föregåtts av en ändamålsenlig planering.

Vår granskning har däremot inte kunnat styrka att det upprättats dokumenterad *styrning* i syfte att säkerställa att styrande dokument (exempelvis delegationsordningar, reglementen, arbetsordningar) revideras/upprättas. Vi noterar dock att beslut kring reglementen och delegationsordning har fattats inför att den nya organisationen började gälla.

3.2. Organisation och ansvarsfördelning för förändringsarbetet

Som nämnts i föregående avsnitt (3.1) har kommunstyrelsen utsett en arbetsgrupp med uppdraget att initialt ta fram förslag på ny politiska organisationen. Gruppen har bestått av ledamöter från kommunstyrelsens samtliga politiska partier. Av minnesanteckningar framgår att kommunchef och utvecklingsstrateg har varit delaktiga i arbetsgruppens arbete som föregått kommunfullmäktiges beslut.

I samband med fullmäktiges beslut att införa den nya organisationen, i februari 2014, skapade kommunchefen en tjänstemannagrupp. Gruppen jobbade på uppdrag av kommunchefen och behandlade frågor som både rörde den nya politiska organisationen men också frågor som ansågs vara tjänstemannafrågor. Ett sådant exempel är beredningen av kommunstyrelsens nya delegationsordning. Av intervju med kommunchef framgår att det funnits olika underliggande arbetsgrupper som jobbat med olika specifika frågor, däribland förslag till nya styrdokument.

Av intervju med kommunchef framgår att arbetet fungerade bra. Trots tidspress lyckades tjänstemannagruppen och dess underliggande projekt- och arbetsgrupper levererat allt som planerats till god kvalitet.

Granskningen av protokoll och minnesanteckningar visar att arbetsgruppen har 2014-10-16 arbetat med kommunstyrelsens och jävsnämndens nya reglemente samt gjort en genomgång av delegationsordningar.

Vår granskning har inte kunnat verifiera att riktlinjer för rapportering av arbetsgruppens arbete har upprättats. Granskningen visar att information kring arbetsgruppens arbete har lämnats löpande, främst till fullmäktige, men även till kommunstyrelsen via kommunchef. Av intervjuer med politiska företrädare framgår att de överlag varit nöjda med den information som lämnats kring förändringsprocessen.

3.2.1. Bedömning

Finns tydlig och ändamålsenlig organisation och ansvarsfördelning för förändringsarbetet (inkl rapportering)?

Vår bedömning är att organisation och ansvarsfördelning för arbetet med den nya organisationen har varit tydlig och ändamålsenlig. Bedömningen baseras på att arbetet till stora delar bedrivits av den arbetsgrupp som kommunstyrelsen tillsatt för ändamålet. Då anvisningar eller riktlinjer för rapportering saknas kan vi inte bedöma om detta har skett på ett ändamålsenligt sätt. Vi kan dock konstatera, utifrån intervjuer och granskning av protokoll, att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige fått muntlig information om hur arbetet fortskridit.

3.3. Instansernas uppgift och ansvar

Under hösten 2014 har den beredande arbetsgruppen fortsatt arbeta med förslag till kommunstyrelsens reglemente och **delegationsordningar**. Av minnesanteckningarna framgår bl.a. att förslag till jävsnämndens reglemente samt delegations-

ordning skickas på remiss till de politiska partierna. Fullmäktige fastställde 2014-11-24 kommunstyrelsens och jävsnämndens **reglementen** enligt arbetsgruppens förslag.

Vår granskning av kommunstyrelsens reglemente visar bl.a. att styrelsens övergripande uppgifter och arbetsformer har fastställts samt utskottens ansvarsområden och sammansättning. Kommunstyrelsen har 2014-12-02 fastställt delegationsordning. Av dokumentet framgår mer i detalj utskottens uppgifter och ansvar.

Granskning av protokoll visar att kommunstyrelsen har föreslagit fullmäktige att fastställa, **attestreglemente, reglemente för intern kontroll** samt **styrdokument**. Samtliga reglementen och styrdokument fastställdes av kommunfullmäktige 2014-12-15. Granskningen visar att kommunstyrelsen har genomfört vissa revideringar av delegationsordningen efter 2015-01-01. Ändringarna gäller ärenden inom socialtjänstens verksamhet samt bygglovsärenden.

Utskotten

Kommunstyrelsens reglemente fastställer att utskotten ska bereda frågor utifrån respektive ansvarsområde. Vidare framgår att utskotten fattar beslut i de ärenden som kommunstyrelsen delegerat. Kommunstyrelsens ordförande och kommunchef överlämnar dessa ärenden till respektive utskott. Av intervjuer med ordföranden i utskott framgår att det finns behov att förtydliga vilken roll utskotten har i förhållande till de fasta beredningarna. Vidare framgår att implementeringsprocessen har gått fort fram vilket gör att alla bitar inte har fallit på plats. Det finns fortfarande en osäkerhet kring vilka frågor som är föremål för utskottens behandling och att delegationsordningarna kommer att ha behov av revideringar.

Beredningarna

Direkt under fullmäktige finns fyra fasta beredningar; *demokrati, unga och lärande, vård och omsorg samt samhällsutveckling*. Av fullmäktiges beslut 2014-04-28, framgår att beredningarnas uppdrag är att utreda och lämna förslag till strategiska planer och inriktningsmål m.m. för kommunens verksamheter. Beredningarna har också ett ansvar att för sitt arbete utveckla dialogen med medborgarna.

Vår granskning visar att kommunfullmäktige har fastställt beredningarnas arbetsordningar 2014-12-15.

Av intervju med kommunchef framgår att samtliga beredningar har, vid granskningstillfället, ännu inte påbörjat sitt arbete. Dock framgår av intervju med ordförande för beredningen för unga och lärande att uppdraget är tydligt utformat. Där emot är förväntningarna och arbetsformerna för beredningens arbete oklara. Av intervju framgår bl.a. att det i dagsläget inte är klart vilka resurser, ekonomiska såväl som personella, som beredningen har till förfogande. Vidare är det oklart i vilken grad beredningen själva ska initiera förslag på uppdrag eller om beredningen ska inta en mer inväntande hållning.

I övrigt noteras av intervjuer med företrädare för de politiska instanserna att det inte på ett tillräckligt tydligt sätt framgått hur beredningar och utskott ska fungera,

exempelvis vilka resurser som finns till förfogande. Det har även framkommit synpunkter från fackligt håll som inte anses ha tillvaratagits.

Av intervju med kommunchef framgår att det troligtvis kommer att ta hela året att få "allt på plats", dvs hitta nivåer i delegationer och komma tillrätta med hur tilldelade uppdrag ska genomföras.

3.3.1. Bedömning

Har uppgifter och ansvar utformats på ett tydligt och ändamålsenligt sätt?

Vår bedömning är att de politiska instansernas uppgifter och ansvar delvis har utformats på ett tydligt och ändamålsenligt sätt. Bedömningen baseras på att de *formella* dokumenten, i form av reglementen och delegationsordningar m.fl. reglerar uppgifter och ansvarsområden. Emellertid kan vi konstatera att finns otydligheter bland kommunstyrelsen, jävsnämnden, utskott och beredningar *hur* uppgifterna ska genomföras. Det är heller inte tydligt för ledamöterna vilka resurser (ekonomiska och personella) som finns till förfogande för att utföra tilldelat uppdrag.

2015-06-17

Linda Marklund

Projektledare

Per-Åke Brunström

Uppdragsledare