

# Revisionsrapport

*Förändrad politisk  
organisation*

*En uppföljande granskning*

Finspångs kommun

Lars Högberg  
Mars 2017

# *Innehållsförteckning*

<b>1.</b>	<b>Uppdrag</b> .....	<b>1</b>
1.1.	Genomförande.....	1
1.2.	Revisionskriterier .....	1
<b>2.</b>	<b>Bakgrund</b> .....	<b>2</b>
2.1.	Iakttagelser från granskningen år 2013 och idag.....	3
2.1.1.	Kommunfullmäktige – den strategiska arenan .....	3
2.1.2.	Demokratiprocessen .....	4
2.1.3.	Beredningarna .....	5
2.1.3.1.	Former .....	5
2.1.3.2.	Beredningarnas uppgift .....	7
2.1.4.	Den operativa och verkställande delen av organisationen .....	9
2.1.5.	Koncernstyrning.....	11
<b>3.</b>	<b>Bedömning</b> .....	<b>13</b>

# 1. Uppdrag

Kommunens förtroendevalda revisorer genomförde under år 2013 en granskning av den förändrade politiska organisation som infördes 1 januari 2009. Syftet med granskningen var att belysa i vilken omfattning som de syften och förväntningar som fanns med organisationsförändringen hade uppnåtts, samt belysa områden med behov av utvecklingsinsatser. I samband med att granskningsrapporten lämnades aviserade revisorerna att en uppföljning senare skulle genomföras. I sin revisionsplan har revisorerna beslutat att ge detta uppdrag till PwC.

Fastställda revisionsfrågor:

- Vilka åtgärder har vidtagits i förhållande till de bedömningar och rekommendationer som lämnades i den tidigare granskningen?
- Vilka åtgärder har i övrigt genomförts för att uppfylla de målsättningar som låg till grund för organisationsförändringen?

## 1.1. Genomförande

Kommunens revisorer har markerat att den uppföljande granskningen ska ha en processinriktad ansats, den ska också ha ett framåtriktat fokus genom att belysa områden där utvecklingsinsatser behöver genomföras.

Granskningen baseras på studier och genomgång av olika dokument, protokoll och minnesanteckningar samt intervjuer med politiska företrädare och verksamhetsföreträdare. Representanter för de förtroendevalda revisorerna har medverkat vid intervjuernas genomförande.

## 1.2. Revisionskriterier

- Utredning och underlag för beslut om förändrad organisation.
- Demokratiberedningens lämnade uppföljningsrapporter.
- Beredningshandboken, fastställd av fullmäktige år 2014.
- Fullmäktige beredningarnas upprättade minnesanteckningar under år 2016.
- Politisk organisation, fastställd av fullmäktige november 2014
- Arbetsordning för kommunstyrelsens arbetsgrupper för uppföljning av verkställighet och resultat, fastställd av kommunstyrelsen juni 2015
- Kommunallagen.

## 2. *Bakgrund*

Utgångspunkten för den förändrade politiska organisation som infördes år 2009 var att:

- Den demokratiska processen skulle förbättras.
- Kommunfullmäktiges roll och ansvar skulle utvecklas, bland annat genom att strategiska frågor och diskussioner flyttas från tidigare nämndnivå till kommunfullmäktige.
- Den tidigare nämndsorganisationen slopades och kommunstyrelsen blev den enda och samlade verksamhetsnämnden.

Två myndighetsnämnder inrättades: *Bygg- och miljönämnden* och den *Sociala myndighetsnämnden*.

Förändringen hade ett tydligt syfte:

- Den skulle stärka den politiska styrningen i kommunen och de olika politiska nivåernas roller och ansvarsområden skulle tydliggöras. Politikens roll som strategi- och målformulerare samt utvärderare skulle också förtydligas och utvecklas.
- Förutom att vara den uppdragsformulerande och beslutande församlingen i kommunen skulle också fullmäktige vara arenan med tydligt fokus på långsiktiga och strategiska frågor.
- Tre nya fullmäktigeberedningar inrättades, direkt kopplade till fullmäktige, och kompletterade den tidigare demokratiberedningen vilken behölls från den tidigare organisationen.

En annan central och bärande tanke med organisationsförändringen var dessutom att effektivisera den samlade kommunala organisationen. Detta skulle ske genom en:

- utvecklad demokratiprocess
- ökad samverkan och helhetssyn i kommunkoncernen

Flera av de tidigare nämnderna hade under flera år uppvisat stora årliga budgetavvikelse. Det fanns därför ett behov av att uppnå en högre grad av kostnadseffektivitet och en ekonomi i balans för kommunen som helhet.

Ledorden för organisationsförändringen och de nya styrsystemen har varit *ökad effektivitet (ekonomi i balans), demokratiutveckling och medborgardialog*.

Förändringen innebar att en ny politisk ledningsgrupp med representanter för den politiska majoriteten tillsattes. Gruppledarna för majoritetspartierna skulle utgöra ledningsgrupp med ett fördelat ansvar mellan sig. Gruppens intresseområden skulle

överensstämman med de fyra fasta fullmäktigeberedningar som också kom att inrättas.

Kommunfullmäktige fastställde i november 2014 politisk organisation för den nuvarande mandatperioden. Beslutet innebär inte några avgörande förändringar vad gäller syften och ambitionsnivå i förhållande till det tidigare beslutet från år 2008. Ett tillägg finns när det gäller de arbetsgrupper som inrättats för uppföljning av verkställighet och resultat. Dessa arbetsgrupper ingår i kommunstyrelsens organisation.

## **2.1. Iakttagelser från granskningen år 2013 och idag**

### **2.1.1. Kommunfullmäktige – den strategiska arenan**

Ett syfte med förändringen var att den långsiktiga diskussionen ska föras i fullmäktige. Detta innebär att frågor av strategisk betydelse för kommunens framtid i ett längre perspektiv där ska sättas i fokus. Fullmäktige ska arbeta både som diskussions- och beslutsförsamling. Presidiet har ett särskilt ansvar för att vara motor för samordning och den löpande utvecklingen i dessa frågor.

Granskningen år 2013 pekade på att kommunfullmäktige främst hade kommit att få en uppföljande och utvärderande roll sedan organisationsförändringen genomfördes.

Fullmäktiges roll och ansvar för de mera långsiktiga och strategiska frågorna – att koppla samman det långsiktiga partiarbetet med det operativa verksamhetsutbudet – var både då och fortfarande idag inte särskilt tydligt. Fullmäktige har inte heller kommit att utvecklas och bli arenan för detta. Den politiska debatten om den långsiktiga och strategiska planeringen som sker i partiorganisationerna har inte heller fått tillräckligt utrymme eller samordning i fullmäktiges arbete.

I såväl de tidigare granskningens intervjuer som de som nu genomförts i den uppföljande granskningen framför samtliga att dialogen mellan de olika partiernas representanter har förbättrats, liksom debattklimatet i fullmäktige.

I den uppföljande granskningen framkommer idag att fullmäktige fortfarande fungerar på ett traditionellt sätt, det vill säga mer som ett beslutsorgan med huvudsaklig inriktning på budget, verksamhetsutfall i årsredovisning och resultatbedömningar. En genomgång av fullmäktiges protokoll år 2016 visar att det är i samband med behandlingen av denna typ av ärenden som sammanträdestiden är mer utsträckt. I övriga fall är den genomsnittliga tiden för fullmäktiges sammanträden cirka två timmar. I förhållande till övriga ärenden på agendan är utrymmet för diskussion i strategiska och långsiktiga frågor i praktiken begränsat.

En stående punkt som har införts på fullmäktiges sammanträdesagenda är information från kommunfullmäktiges beredningar. Denna punkt, liksom den information som då har lämnats, har inte genererat någon fortsatt diskussion – med ett undantag: Lärandebereidningen tog under hösten 2016 ett särskilt initiativ till en lägesrapport över sitt arbete samt en fortsatt diskussion i fullmäktige.

Granskningen visar att de långsiktiga och strategiska frågorna fortfarande inte har fått tillräckligt fokus och utrymme i fullmäktige. Detta står i motsatsförhållande till organisationsförändringens ursprungliga tanke, men också i förhållande till den ambitionsnivå som framgår av underlaget till fullmäktiges beslut år 2014 angående den politiska organisationen under innevarande mandatperiod. I dokumentet betonas återigen vikten av att fullmäktige ska arbeta både som diskussions- och beslutsförsamling. Det är fullmäktiges presidium som ska ha ett stort ansvar för samordning och den löpande utvecklingen av fullmäktiges arbetsformer.

Mot bakgrund av detta kan några reflektioner göras. I grunden handlar det om att de olika partiorganisationerna har ett ansvar för att denna typ av frågor också lyfts i fullmäktige. En annan är att fullmäktiges presidium behöver inta en mera aktiv roll och verka för att det sker en samordning. En annan generell reflektion kan sammanfattas som att ett fullmäktige inte är starkare än dess ledamöter.

I demokratiberedningens minnesanteckningar från januari 2016 lyfts behov av en närmare dialog mellan beredningen och fullmäktiges presidium i syfte att utveckla fullmäktiges arbetsformer. Frågan kommer även upp vid beredningens sammanträde i mars. Beredningens ledamöter är då överens om att det är viktigt att samtliga partier arbetar med frågan inom sina egna organisationer samt tar ansvar för att utbilda sina ledamöter. Beredningens ordförande ska ta med sig frågan i kommande träffar med partiernas gruppleddare. I den efterföljande dokumentationen, minnesanteckningar och protokoll från fullmäktiges sammanträden, finns svaga avtryck av hur denna fråga har blivit hanterad och vad den har resulterat i.

Denna granskning visar att det behövs en fortsatt och fördjupad diskussion om hur de mål och ambitionsnivåer som ska stärka och vitalisera fullmäktige kan realiseras.

### *2.1.2. Demokratiprocessen*

En av förändringens centrala idéer var att utveckla och vitalisera demokrati-processen i kommunen. Primärt handlade det om att öka enskilda kommuninnevånarens och gruppernas delaktighet och möjligheter att kunna påverka den kommunala beslutsprocessen. Men syftet var även att effekten av en mera utvecklad demokratiprocess i förlängningen skulle leda till en ökad effektivitet samt legitimitet för den kommunala organisationen.

Både i den tidigare granskningen och i den som nu genomförts pekar i stort sett samtliga intervjuer på att målet med en utvecklad demokratiprocess fortfarande inte har uppnåtts. Flera menar till och med att det inte har skett någon utveckling. Fullmäktiges arbetsformer har inte heller förändrats så att det verkar som ett organ för en utvecklad och stärkt demokratiprocess.

En policy för medborgardialog fastställdes av fullmäktige i början av 2011. Ett system för så kallade E-förslag har dessutom införts år 2014. Genom detta system ger kommuninnevånarna möjlighet att både lämna egna förslag och att stödja förslag inlämnade av andra, vilket är en utveckling och komplettering av det tidigare formerna för lämnande av medborgarförslag. Systemet är relativt nytt varför det är för tidigt att bedöma dess effekt och bidrag till en ökad demokratiprocess. Den uppföljande granskningen visar att det fortfarande råder en osäkerhet när det

gäller ett mera utvecklat medborgarinflytande. Denna granskning visar att genomslag och tillämpning av den tidigare fastställda policyn för medborgardialog är svagt.

Nuvarande situation överensstämmer i stort med den som förelåg vid gransknings-tillfället år 2013. Demokratiprocessen i kommunen är fortfarande ett utvecklingsområde.

### **2.1.3. Beredningarna**

#### **2.1.3.1. Former**

Enligt beslutsunderlaget från år 2008 ska varje beredning bestå av 9 ledamöter. Platserna i beredningen skulle då fördelas proportionerligt utifrån mandatfördelningen i fullmäktige. Partier som inte tar plats av egen kraft skulle tilldelas insynsplatser. Ordförande och vice ordförande i en beredning tillsätts av majoriteten. Bägge ska vara ledamöter av fullmäktige. Enligt beslutet ska oppositionen utse en representant.

Av fullmäktiges beslut avseende politisk organisation år 2014 framgår att sammansättningen har förändrats. Beredningarna ska bestå av en ledamot från varje parti med undantag från det största partiet som har två ledamöter i beredningen. Ordförande tillsätts av majoriteten och vice ordförande av minoriteten. Ordförande ska vara ledamot eller ersättare i fullmäktige.

Fortfarande gäller att en ledamot i en beredning kan/eller får inte samtidigt sitta i kommunstyrelsen.

Enligt det ursprungliga organisationsförslaget inrättades fyra nya beredningar utöver den tidigare demokratiberedningen:

- Beredningen för barn och ungdom
- Beredningen för arbete och lärande
- Beredningen för samhällsplanering
- Beredningen för social omsorg

Över tid har det skett vissa förändringar vad gäller beredningarnas politik- och uppdragsområden:

- **Demokratiberedningen**  
Demokratiberedningen har i uppdrag att utveckla kommunfullmäktiges arbetsformer, kommunens arbete för demokrati, jämställdhet och mångfald samt att bevaka och ge förslag till ytterligare utveckling av den politiska organisationen. Kommunfullmäktiges ordförande ska enligt beslutet från år 2014 också vara ordförande i demokratiberedningen.

Utöver detta har fullmäktige gett beredningen ett antal särskilda uppdrag:

- Utredda hur kommunal verksamhet ska präglas av mångfald
  - Mångfald ska inte bara gälla arbetsgivaruppdraget utan all kommunal verksamhet
  - Målet med mångfald är att tillgodose alla medborgares rättigheter och möjligheter
  - Komma med förslag på hur principerna för mångfaldsarbetet ska uttryckas
- **Lärandebereidningen**, tidigare benämnd beredningen för arbete och lärande  
Lärandebereidningen har i uppdrag att ta fram förslag till strategiska mål för det område beredningen ansvarar för: ett livslångt lärande för medborgaren.

Ett särskilt nu pågående uppdrag för beredningen är att utveckla en strategi för framtidens förskola, grundskola och fritidshem utifrån ett evidensbaserat perspektiv.

Beredningen har arbetat fram rekommendationer för framtidens förskola samt program för framtidens grundskola.

Tidigare har beredningen, då den benämndes ”beredningen för arbete och lärande”, arbetat fram den arbetsmarknadsstrategi som fullmäktige fastställde för åren 2011-2015.

- **Miljö- och samhällsbereidningen** – tidigare beredningen för samhällsplanering  
Har som aktuellt uppdrag att ta fram förslag till strategiska mål för det område beredningen ansvarar för ”en hållbar samhällsutveckling”.  
  
Fullmäktige har gett beredningen särskilda uppdrag i att ta fram förslag till kost- och måltidspolicy samt förslag till VA-plan.
- **Omsorgsbereidningen** – tidigare beredningen för social omsorg  
Har idag i uppdrag att ta fram förslag till strategiska mål för det område beredningen ansvarar för: den sociala omsorgen i kommunen.  
  
Ett pågående uppdrag för beredningen är att titta på teknik och dess möjligheter inom omsorgen, både avseende äldre och LSS-omsorg.  
  
Beredningen har i ett tidigare sammanställt en rapport där översynen och förslag på förbättringsområden presenteras. Fullmäktige ställde sig i augusti 2014 bakom rapporten.  
  
Beredningen har även tagit fram en politisk handlingsplan för den kommunala psykiatrin för följande utvecklingsområden: boende, neuropsykiatri, daglig verksamhet/sysselsättning, anhörigstöd och



kompetensutvecklingsbehov inom den kommunala psykiatrin. Fullmäktige fastställde år 2012 handlingsplanen.

Kulturberedningen är den enda tillfälliga beredning som har varit tillsatt sedan organisationsförändringen genomfördes.

En ledamot kan sitta i flera beredningar. Alla beredningar har ansvar för att följa kommunfullmäktiges fastslagna vision, strategier och strategiska områden. Dessa ska vara vägledande i beredningarnas arbete och genomsyra deras olika aktiviteter, analyser och utredningar.

### 2.1.3.2. Beredningarnas uppgift

#### **Beslutet år 2008**

Av det ursprungliga förslaget från år 2008 framgår att beredningarnas arbetsuppgifter och generella uppdrag handlar om att:

- Ansvara för att strategiska mål tas fram inom de områden som beredningen ansvarar för. När målen senare är fastställda av fullmäktige ges dessa som uppdrag till kommunstyrelsen för verkställighet.
- Ta fram de övergripande styrkortet, vilka sedan av kommunstyrelsen ska brytas ner i de årliga verksamhetsplanerna.
- Ansvara för att planer tas fram inom berörda verksamheter. Beredningarna är ägare av dessa planer och följer upp hur planerna hanteras i verksamheten och utvärderar planerna.
- Ansvarar för att inhämta information, kunskap om lagar, lagförslag, statistik, omvärldskunskap, trender, forskning etcetera
- Följa verksamhetsnivåns arbete och genomföra utvärderingar.
- Initierar och utvecklar kontakterna med medborgarna, genom till exempel debatter, enkäter, besök, öppna möten etcetera.
- Håller kontakt med verksamhetsnivån genom till exempel verksamhetsbesök, enkäter och öppna möten.
- De planer och program som ägs av beredningarna följs upp och utvecklas efter den utvärderingsplan som tilldelats varje plan/program. Beredningen ansvarar för att alla planer och program har en utvärderingsplan.
- Beredningarna ska vidare ge budgetberedningen underlag i form av utvärderingar och analyser.

#### **Beslutet år 2014**

I underlaget till fullmäktiges beslut avseende politiska organisation i november 2014 återupprepas beredningarnas roll, att ge bättre förutsättningar för ett mera självständigt, strategiskt och öppet fullmäktige.

Beredningarna ska på uppdrag av fullmäktige ta sig an frågor av strategisk karaktär med ett längre tidsperspektiv. Den av fullmäktige fastslagna visionen för kommunen, liksom antagna strategier och strategiska områden, ska både vara vägledande och genomsyra beredningarnas arbete. Beredningarnas uppdrag är att följa upp de strategiska målen inom de områden som beredningen ansvarar för. De närmare arbetsformerna som i övrigt ska gälla för beredningarna framgår av den handbok som fastställdes av fullmäktige i augusti 2014.

### **Beredningshandboken**

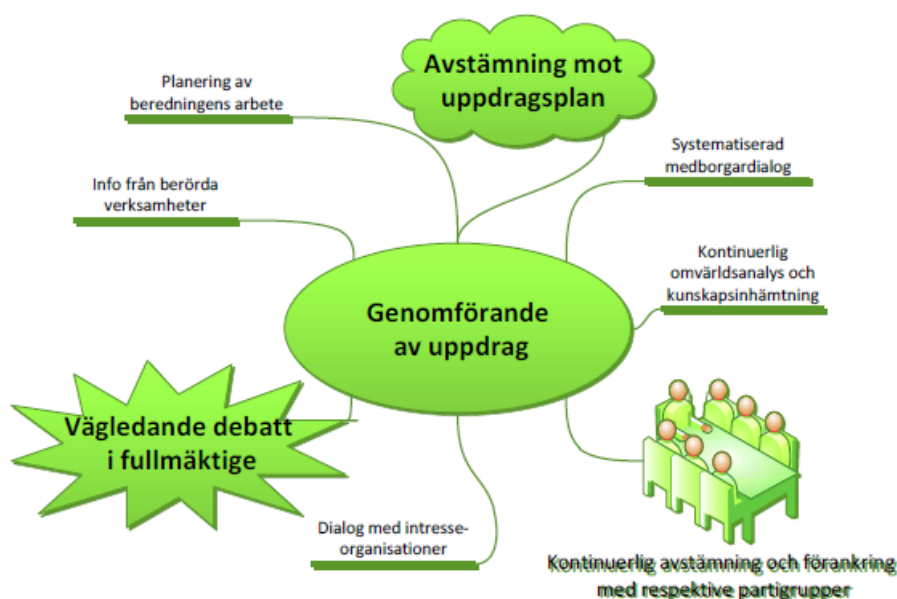
Beredningshandboken tydliggör beredningarnas syfte och roll för den generella utvecklingen av fullmäktiges arbetsformer, fokus på strategifrågor samt utvecklingen av medborgardialog.

Av beredningshandboken framgår att beredningarnas grunduppdrag är att bidra till att strategiska mål och fleråriga strategier arbetas fram inom beredningarnas olika ansvarsområden. Ett stående uppdrag för beredningarna är att bereda, granska och följa upp verksamheten. Beredningarna ska gå igenom den strategiska planen och följa upp resultat utifrån varje berednings särskilda ansvarsområde.

Fullmäktige ska precisera uppdragen till beredningarna i en uppdragsplan som kontinuerligt ska hållas uppdaterad.

Beredningarna ska i slutet av varje år göra en genomgång av strategisk plan. Genomgången syftar till att inom respektive beredningsansvarsområde identifiera områden som utifrån ett långsiktigt strategiskt perspektiv behöver ses över och ändras.

Det är fullmäktige som genom sitt presidium fastställer och preciserar beredningarnas uppdrag. Fullmäktiges presidium ska genom kontinuerliga möten och i dialog samråda med beredningarna i så kallade beredningsträffar. Detta illustreras i handboken enligt nedan:



I den tidigare granskningen påvisades en viss osäkerhet när det gällde stöd till beredningarna från tjänstemannaorganisationen. I beredningshandboken finns en mera utvecklad beskrivning av hur detta stöd ska utses och är tänkt att fungera. Beredningshandboken. Liksom det ursprungliga förslaget från år 2008, anger att varje beredning ska ha ett tjänstemannastöd av en så kallad koordinator. I flertalet fall är detta en utvecklingsstrateg från sektorsorganisationen. Denne ska bistå beredningen i deras uppgift att formulera och förverkliga idéer. Övrig tjänstemannaorganisation fungerar som sakkunniga och deltar efter behov. Beredningarna fungerar som beställare gentemot utsedd koordinator

#### *2.1.4. Den operativa och verkställande delen av organisationen*

Den verkställande delen av den kommunala organisationen, både den politiska och tjänstemannaorganisationen, har fortsatt att utvecklas och stärkas. Framför allt funktionellt, vilket ligger i linje med förändringens ursprungliga syften.

Det har genomförts nödvändiga organisatoriska förändringar inom sektorsorganisationen. Idag är Individ- och familjeomsorgen olika verksamhetsdelar samlade inom sektor Social omsorg, under en och samma ledning.

Inom den verkställande delen av den politiska organisationen, kommunstyrelsen, har det också skett justeringar. Idag finns en tydligare koppling mellan kommunstyrelsen och den sociala myndighetsnämnden, till skillnad mot vad som var förhållandet i den tidigare granskningen. Socialrådet, som ingår som ledamot i kommunstyrelsen, är idag också ordförande i den sociala myndighetsnämnden. Denna förändring infördes inför innevarande mandatperiod och har skapat en tydligare koppling mellan den myndighetsutövande delen av de politiska organisationen i förhållande till den insatsutförande och kostnadsansvariga och/eller utförande delen. De synpunkter som framfördes i den tidigare granskningen har blivit beaktade.

Kommunstyrelsen har fortsatt att utveckla sina arbetsformer, sin styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten. För den innevarande mandatperioden har tre särskilda uppföljningsgrupper, arbetsgrupper för uppföljning av verkställighet och resultat, tillsatts av kommunstyrelsen. Arbetsgrupperna är direkt kopplade till kommunstyrelsen och är fördelade på politikområdena: social omsorg, utbildning och arbetsmarknad samt miljö- och samhällsbyggnad. I varje grupp finns fem utsedda ledamöter, ordinarie ledamöter eller ersättare i styrelsen. Respektive grupp leds av ansvarigt kommunråd för det aktuella politikområde som uppföljningsgruppen ska verka inom. Syfte med dessa arbetsgrupper ”är att förstärka styrelsens roll i styrningen genom att följa upp verkställighet och resultat av strategisk plan, kommunfullmäktigebeslut samt kommunstyrelsebeslut”. Ett annat syfte är att de förtroendevalda, och kommunstyrelsen som helhet, genom dessa gruppers arbete ska få bättre möjlighet till fackpolitiska kunskaper.

En särskild arbetsordning för dessa arbetsgrupper fastställdes enhälligt av kommunstyrelsen 2015-06-15. Utöver vad som framgår ovan anges i arbetsordningen att arbetsgruppernas uppgift är:

- Uppföljning av verksamheten utifrån års- och delårsrapporter, fastställda åtaganden och kommunstyrelsebeslut
- Uppföljning via särskilda uppdrag från kommunstyrelsen
- Till skillnad från kommunfullmäktiges beredningar är uppföljningsgruppernas fokus på kommunens pågående verksamheter
- Uppföljningsgrupperna har inte mandat att generera uppdrag för beslut eller verkställighet.

Uppföljningsgruppen bestämmer dag och tid för sina sammanträden vilka ska följa kommunstyrelsens och ekonomiberedningens årshjul som är kopplat till Strategiska planen. Respektive uppföljningsgrupps ordförande ansvarar för kallelse och ärendelista till uppföljningsgruppernas sammanträden. Uppföljningsgrupperna ska vidare rapportera sitt arbete till kommunstyrelsens sammanträden.

Granskningen visar att uppföljningsgrupperna kommit olika långt i sitt sätt att arbeta och i sina uppföljningar. I intervjuerna framkommer en bild av att det fortfarande råder en sökande process. Utöver det som framgår av den fastställda arbetsordningen finns inte av kommunstyrelsen några tydligt formulerade anvisningar och uppdrag för respektive uppföljningsgrupp. Inte heller finns någon fastställd struktur för återkoppling och redovisning av uppföljningsgruppernas genomförda uppföljningar. Lite tillspetsat kan bilden idag av uppföljningsgruppernas roll och arbetssätt liknas med den som rådde år 2013 för fullmäktigeberedningarna.

På vilket sätt som de utsedda uppföljningsgrupperna hittills bidragit till ökade fackpolitiska kunskaper är oklart, i alla fall sett ur ett helhetsperspektiv för kommunstyrelsen. Det är i detta sammanhang också viktigt att understryka att uppföljningsgrupperna, är en del av kommunstyrelsen och därmed omfattas av allmänhetens möjlighet till insyn. Ser man dessutom till kommunallagens bestämmelser ingår uppföljningsgrupperna som ett verktyg i kommunstyrelsens utövande av sin uppsiktsplikt, sitt uppföljnings- och samordningsansvar. Med andra ord omfattas även uppföljningsgrupperna av revisorernas granskning och årliga ansvarsprövning.

Kommunstyrelsens styrning till uppföljningsgrupperna kan sammantaget hittills beskrivas som otydlig. Några särskilda uppdrag eller direktiv för fördjupad uppföljning har inte formulerats. Motsvarande förhållande gäller formerna för uppföljningsgruppernas återkoppling till styrelsen av sina uppdrag samt genomförda uppföljningar (bedömning av uppnådda effekter och nytta). Inte heller sker detta idag på ett strukturerat och ändamålsenligt sätt. Det finns därför en oklarhet på vilket sätt och i vilken omfattning som uppföljningsgrupperna som organ har stärkt kommunstyrelsens möjligheter till utövande av sin uppsikt och samordningsfunktion.

Uppföljningsgrupperna behöver därför bli föremål för utvecklingsåtgärder. De är ur kommunalrättslig synpunkt att jämställa med kommunstyrelseberedningar vilket innebär att roller och ansvarsfördelning behöver tydliggöras.

Dessa tydliggörande behöver också göras i förhållande till den övergripande och strategiska nivån och fullmäktigeberedningarnas uppgift. Här handlar det om att tydliggöra gränssnitten mellan dessa olika nivåer, den uppföljning och utvärdering som åligger fullmäktigeberedningarna respektive uppföljningsgrupperna samt var och på vilket sätt resultat av respektive organs uppföljningar gemensamt ska kunna värderas.

Som framgår i avsnittet ovan gällande beredningarna har beskrivningarna av deras uppdrag och uppgift gällande uppföljning och utvärdering kommit att få en annan gestaltning. Det ursprungliga förslaget beskriver vad gäller exempelvis beredningarnas ägande av beslutade planer och uppföljning av dessa och uppdraget att "följa verksamhetens arbete och genomföra utvärderingar" är i beslutsunderlaget och beredningshandboken från år 2014 mera nedtonade. Det har också skett en minskning av antalet fasta beredningar från och med innevarande mandatperiod. Idag finns fyra beredningar, inklusive demokratiberedningen. De tre övriga beredningarnas politikområden överensstämmer helt och fullt med de verksamhetsområden som kommunstyrelsens uppföljningsgrupper har att verka inom, det som gäller att genomföra uppföljning av verkställighet och resultat av de mål och uppdrag som framgår av strategisk plan. Det finns här anledning av att tydliggöra fullmäktigeberedningarnas roll och på vilket sätt som beredningarna ska verka i kommunens uppföljnings- och utvärderingssystem.

Även gränssnitten i förhållande till tjänstemannaorganisationen behöver uppmärksammas, till exempel i de fall det handlar om hanteringen av frågor som är kopplade till huvudmannaskap och som rör skolområdet respektive socialtjänsten. Inom tjänstemannaorganisationen finns idag en osäkerhet vem inom den politiska organisationen som är part när det gäller huvudmannaskapet inom skolans område. Men det behöver också tydliggöras på vilket sätt som uppföljningsgruppernas uppföljning och resultatvärdering ska komplettera den ordinarie verksamhetsuppföljningen i kommunen, den som följer det fastställda årshjulet.

### *2.1.5. Koncernstyrning*

I det ursprungliga förslaget till förändrad organisation fanns, med direkt koppling till målsättningen att uppnå ökad kostnadseffektivitet, en ambition att utveckla och stärka både samordningen och helhetssynen inom kommunkoncernen.

Beskrivningarna ovan över vidtagna och framåtriktade utvecklingsåtgärder beskriver vad som har skett inom kommunen. Motsvarande åtgärder har inte kommit till stånd, med bäring på ökad helhetssyn och resursutnyttjande i ett koncernövergripande perspektiv. Som exempel på detta kan frågan vad gäller boende och bostadspolitik lyftas. Vem och/eller var inom den politiska organisationen finns ansvaret för att driva bostadspolitiken. Kommunen har de senaste åren haft en positiv befolkningsutveckling, vilket också ligger i linje med de övergripande politiskt fastställda strategierna. Det råder idag en allt ökande brist på lediga bostäder. Men frågan handlar inte enbart om tillgång till boenden, i vilken form eller var dessa ska finnas. Kopplat till befolkningsökningen finns också ett ökat behov av såväl för- och grundskola samt boendeformer för äldre och personer med

funktionsnedsättning. Det kräver också andra åtgärder när det gäller utbyggd infrastruktur. Ytterst också resurser för samt en helhetssyn och samordning mellan den verksamhet som bedrivs i förvaltningsform som i bolagsform. En särskild grupp har tillsatts för att bland annat se över ägardirektiven till bolagen

Den uppföljande granskningen visar att det kvarstår behov av att utveckla och stärka styrningen och helhetssynen i kommunkoncernen.

### 3. *Bedömning*

Fastställda revisionsfrågor som denna granskning ska besvara:

*Vilka åtgärder har vidtagits i förhållande till de bedömningar och rekommendationer som lämnades i den tidigare granskningen?*

*Vilka åtgärder har i övrigt genomförts för att uppfylla de målsättningar som låg till grund för organisationsförändringen?*

Granskning visar att flera åtgärder har genomförts för att uppfylla de mål och syften som är fastställda för organisationsförändringen.

I huvudsak är det påtagligast inom den verkställande delen av den politiska organisationen samt inom tjänstemannaorganisationen. De förändringar som har gjorts har skapat en ökad tydlighet och funktionalitet, vilket ligger i linje med de mål och syften som skulle uppnås genom förändringen.

- Den svaga koppling och samband som tidigare förelåg mellan kommunstyrelsen och den sociala myndighetsnämnden är uppmärksammas och hanterad.
- Inom sektorsorganisationen är idag programområdet individ- och familjeomsorg och dess verksamhetsdelar samlade under en ledning. Denna åtgärd har två syften: att skapa förutsättningar för ökad funktionalitet samt ökad kostnadseffektivitet. Flera av programområdets verksamhetsområden har under lång tid uppvisat stora avvikelser i kostnadsutfall i förhållande till fastställd budget. Utöver detta ligger kommunens kostnadsnivå relativt andra kommuner på en högre nivå.
- Det verkställande systemet – kommunstyrelsen – och dess arbetsformer har fortsatt att utvecklas. Ett antal arbetsgrupper, uppföljningsgrupper för uppföljning av uppnådda effekter och resultat, har inrättats. Utöver syftet att stärka kommunstyrelsens resultatuppföljning ska uppföljningsgrupperna bidra till en ökad kunskap inom gruppernas respektive politikområden.

När det däremot gäller fullmäktige, arenan för de strategiska och långsiktiga frågorna, framträder en bild som sammanfattat visar att det inte skett några påtagliga förändringar eller framåtriktade förflyttningar. Situationen idag överensstämmer i stort med hur det såg ut då den tidigare granskningen genomfördes. En handbok för fullmäktiges beredningar har tagits fram. Syftet med handboken är att denna ska fungera som ett ramverk och stödjande dokument för beredningarna. Denna uppföljande granskning visar att beredningshandbokens syften inte har fått tillräckligt genomslag och effekt.

Beskrivningarna av beredningarnas ursprungliga uppgift, exempelvis av att vara ”ägare” av de planer arbetas fram och för uppföljning av hur planerna hanteras

inom verksamheten, samt att följa verksamhetsnivåns arbete och genomföra utvärderingar, har både i beredningshandboken och i beslutet om politisk organisation år 2014 kommit att tonas ner. Idag är beredningarnas uppgift i dessa delar mera generellt beskrivet i termer av ”att bereda, granska och följa upp resultaten i verksamheten”. Detta behöver uppmärksammas och tydliggöras kopplat till förändringens ursprungliga syfte: att utveckla och vitalisera fullmäktige. Men beredningarnas uppgift och roll behöver också klargöras i förhållande till kommunstyrelsens uppföljningsgrupper. Här handlar det om gränssnittet mellan dessa parter och tjänstemannaorganisationen behöver tydliggöra roll och ansvarsfördelningen när det gäller uppföljnings och utvärdering.

Mellan beredningarna finns även idag stora variationer när det gäller deras sätt att arbeta och intresset av att delta i en beredning. Fortfarande idag finns vissa vakanser. Skillnader i aktivitetsnivå hänger samman med hur en berednings uppdrag är formulerat.

Behovet av att vitalisera fullmäktige kvarstår. Flera av de intervjuade menar att det finns pågående diskussioner, framför allt inom demokratiberedningen, om hur denna vitalisering ska komma till stånd. Det är positivt att förhållandet är identifierat, men det behöver göras utvecklingsinsatser för att i frågan kunna gå från ord till handling. Det saknas idag spårbarhet och konkreta avtryck som beskriver på vilket sätt som dessa frågor drivs av vem och vilka forum, respektive vad som blir utfall av dessa diskussioner.

Motsvarande förhållande gäller demokratiarbetet och utvecklingen av demokrati-processen. Det handlar sammantaget om att fullmäktige behöver inta en tydligare roll och ansvar för dessa frågor. Det behövs en fördjupad och framåtsyftande diskussion kring demokratibegreppet, på vilket sätt och vad det är som ska materialiseras genom en utvecklad och förstärkt demokratiprocess.

I grunden handlar det om att kopplingen mellan kommuninvånarna, väljarna, partiorganisationerna och fullmäktige behöver göras tydlig. Det behöver etableras en struktur som gör att invånarna i kommunen, utöver vid allmänna valen, kan påverka. Det finns idag en generell och riksövergripande problematik och utmaning. Det är färre som har intresse av att medverka och engagera sig i dessa sammanhang. Det finns vidare idag en skarp skiljelinje mellan de som i kommunerna är demokratiskt aktiva respektive de som är passiva. Den sistnämnda gruppen tenderar att öka. Samtidigt finns stora behov av att stärka den representativa demokratin. Demokratiutredningen från år 2014 pekar bland annat på en utmaning som handlar om att finna vägar och forum för samtliga invånare att förmedla sina åsikter och intressen till beslutsfattare. Samtidigt står kommunen framåtriktad inför utmaningen att hantera en rad komplexa frågor där också svåra beslut med stor sannolikhet kommer att behövas. Bland annat mot bakgrund av dels den rådande demografi- och behovsutvecklingen, dels de resurser som kommer att finnas tillgängliga och hur de ska fördelas. Att involvera invånarna i hanteringen av dessa frågor i en demokratisk process är inte enbart en utmaning. Det är också en central uppgift som den förändrade politiska organisationen var tänkt att hantera.



I fastställd strategisk plan åren 2016-2018 samt budget år 2016 betonas att demokratifrågorna i kommunen ska utvecklas. ”Viktiga värdeord i det arbetet är förbättrad tillgänglighet och integration med fokus på jämställdhet, inkludering och påverkan. Integration berör hela samhället, alla sektorer i samhället och alla människor oavsett bakgrund. Det är viktigt att aktivt involvera människor i möte med varandra och därmed definiera och undanröja strukturella hinder. Integration av nyanlända och övriga inflyttade är därför en självklar inriktning på kommunens arbete”.

Det är avslutningsvis på sin plats att upprepa det som framfördes i granskningsrapporten år 2013, att denna typ av förändring både generellt och på den lokala nivån är omfattande och omvälvande ur flera aspekter. Det innebär att implementeringen av förändringen tar tid för att de syften och målsättningar som låg till grund för förändringen ska uppnås fullt ut. Att det sedan över tid också sker andra förändringar i kommunen och dess omvärld innebär att denna typ av förändringsprocess hela tiden behöver följas upp och justeringar göras.

2017-03-

***Lars Högberg***

---

*Projektledare*