

Granskning av politisk organisationsförändring

Pajala kommun

Oktober 2020

Projektledare: Christer Marklund

Projektmedarbetare: Erik Jansen

Kvalitetssäkrare: Hans Forsström, certifierad kommunal revisor



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	4
Avgränsning och metod	4
Styrelsens ansvar	5
Iakttagelser och bedömningar	6
Syfte, mål och planering	6
Individnämndens inrättande:	7
Organisation för förändringsarbetet	8
Ansvars- och uppgiftsfördelning	8
Bedömning	9
Bedömningar utifrån revisionsfråga	10
Sammanfattande revisionell bedömning	10
Bedömningar mot revisionsfrågor	10
Rekommendationer	11

Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer i Pajala kommun har PwC genomfört en granskning av de politiska organisationsförändringarna. Syftet med granskningen är att granska och pröva om de politiska organisationsförändringarna har genomförts på ett ändamålsenligt sätt. Granskningen avgränsas till organisationsförändringar på politisk nivå. Revisionsfråga 1 gällande syfte, mål och planering samt revisionsfråga 2 gällande organisation för förändringsarbetet omfattar tidigare förändringsarbete och skapar därmed underlag för framtida utvecklingsarbete inom kommunen. Revisionsfråga 3 avseende nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelning skapar underlag för bedömning av ändamålsenligheten inom området.

Bedömningen återfinns i sin helhet under respektive område i rapporten.

Revisionsfråga 1: Syfte, mål och planering

Ej uppfyllt

Revisionsfråga 2: Organisation för förändringsarbetet

Ej uppfyllt

Revisionsfråga 3: Ansvars- och uppgiftsfördelning

Delvis uppfyllt

Bedömning

Utifrån genomförd granskning är vår **sammanfattande revisionella bedömning** att:

De politiska organisationsförändringarna har genomförts på ett delvis ändamålsenligt sätt.

Rekommendationer

För att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen säkerställer att framtida förändringsarbeten föregås av en tydlig formulering av syfte och mål med genomförandet, samt att förändringsprocessen som sådan omfattas av en tydlig genomförandeplan.
- Att kommunstyrelsen tillser att det vid större förändringar sker en tillfredsställande förankring inom den organisation som berörs.
- Att kommunstyrelsen tillser att generella åtgärder vidtas för att systematiskt utvärdera och utveckla kompetens och förståelse över det politiska uppdraget för de förtroendevalda samt deras ansvar och befogenheter inom den politiska organisationen.
- Att kommunstyrelsen tillser att utvärdering och analys genomförs över effekterna av genomförda förändringar inom kommunorganisationen.

Inledning

Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

Kommunfullmäktige har i maj 2017 på förslag av kommunstyrelsen beslutat att anta en ny politisk organisation fr.om. september 2017. I samband med att verksamheterna i kommunen ska kostnadseffektiviseras sågs även den politiska organisationen över. Den nya organisationen medförde att socialnämnden samt kultur- och utbildningsnämnden upphörde och blev socialutskott respektive kultur- och utbildningsutskott direkt under kommunstyrelsen. Även tekniskt utskott upphörde. Kommunstyrelsens arbetsutskott och personalutskott kvarstod. Organisationsförändringen medförde bland annat att kommunstyrelsen fick ett utökat ansvarsområde. Utskotten har efter beslut av fullmäktige i november 2018 bytt namn till stöd- och omsorgsutskottet samt barn- och utbildningsutskottet.

Under de senaste åren har även en omstrukturering av tjänstemannaorganisationen genomförts. Syftet med den översynen har varit att anpassa förvaltningsorganisationen så att den på ett effektivt sätt samspelar med den politiska organisationen, möjliggör effektiv styrning och ledning samt skapar största möjliga värde för medborgare, näringsliv och besökare i kommunen. Med anledning av detta beslutade fullmäktige att införa en individnämnd fr.om. januari 2019.

Organisationsförändringar kan innebära risk för oklara mål och uppgifter, otydligheter i beskrivet ansvar och befogenheter samt oklara rapporteringsvägar. Mot bakgrund av den förändring som skett i Pajala kommun har revisorerna i kommunen bedömt det som angeläget att genomföra en granskning inom rubricerat område.

Syfte och revisionsfrågor

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att granska och pröva om de politiska organisationsförändringarna har genomförts på ett ändamålsenligt sätt?

Granskningen omfattar följande revisionsfrågor:

- Har organisationsförändringarna föregåtts av ändamålsenlig planering (t.ex. syfte, mål, genomförandeplan)? - Har i så fall denna planering förankrats i styrelse, nämnder, beredningar 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?

Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen.

Revisionskriterier

- Kommunallagen 6 kap.1 §, 4-6 §§, 13 §.
- Fullmäktiges beslut i ärendena
- Reglementen för de politiska instanserna
- Kommuninterna styr- och planeringsdokument som rör granskningsområdet

Avgränsning och metod

Granskningen avgränsas till organisationsförändringar på politisk nivå. Revisionsfråga 1 och 2 omfattar tidigare förändringsarbete och skapar därmed underlag för framtida utvecklingsarbete inom kommunen. Revisionsfråga 3 skapar underlag för bedömning av ändamålsenligheten inom området.

I övrigt se syfte och revisionsfrågor.

Granskningen genomförs via dokumentanalys samt intervjuer med företrädare för de politiska instanserna (styrelsen, styrelsens olika utskott samt individnämnden).

Granskningens syfte och avgränsning har kommunicerats skriftligt och muntligt till revisionsobjektet och enskilda företrädare.

Rapporten har kvalitetssäkrats av Hans Forsström, certifierad kommunal revisor.

Rapporten har sakgranskats av intervjuade personer innan färdigställande.

Styrelsens ansvar

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Att styrelsen har en särställning bland nämnderna manifesteras också genom styrelsens speciella uppgifter i beredningsprocessen.

Fullmäktige får besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Styrelsen får dock inte ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda.

Nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs. Styrelsen ska särskilt bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige, verkställa fullmäktiges beslut samt i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har överlämnat till styrelsen. Styrelsen har det yttersta ansvaret för att det finns ett beslutsförslag i varje ärende. Om kommunfullmäktige inte har lagt verkställigheten på någon nämnd och verkställigheten inte heller avser en fråga som faller inom annan nämnds verksamhetsområde så ligger ansvaret på kommunstyrelsen.

Nämnderna ska redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort sådana uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem med stöd av 5 kap. 2 och 4 §§. Fullmäktige ska besluta om omfattningen av redovisningen och formerna för den. Uppföljning är nödvändig för att man ska kunna utläsa resultaten i förhållande till de politiska målen.

Nämnderna (styrelsen) ska var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Den interna kontrollen kan avse ansvar och befogenheter, system och administrativa rutiner. Syftet med den interna kontrollen är att bidra till att ändamålsenligheten i verksamheten stärks och att verksamheten bedrivs effektiv och säkert.

Iakttagelser och bedömningar

Syfte, mål och planering

Iakttagelser

Inom ramen för vår granskning har vi efterfrågat dokumentation som påvisar den/de analys/beslut som föranledde att den politiska organisationen inom Pajala kommun har kommit att förändras. Vi har härutöver efterfrågat planeringsunderlag gällande syfte, mål och eventuell genomförandeplan för den politiska organisationsförändringen inom Pajala kommun. Vi har, utifrån dessa förfrågningar, erhållit svar att det inte finns någon dokumenterad analys eller annat underlag inom kommunen kopplat till förändringsprocessen, förutom de beslutsprotokoll som vi redogör för nedan.

Det i tid tidigast daterade underlaget som rör frågan om politisk organisationsförändring är en tjänsteskrivelse daterad 2017-02-23, upprättad av nämndsekreterare. Skrivelsen beskriver hur den tilltänkta politiska organisationsförändringen skulle kunna komma att påverka arbetsbelastning/arbetsmängd för kommunens nämndsekreterare. Hur frågan om organisationsförändring därigenom uppkommit, samt skälen till att tjänsteorganisationen upprättat en tjänsteskrivelse inom området går ej att spåra.

Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade 2017-02-27 § 5 att föreslå kommunstyrelsen att anta förslag om politisk omorganisation utifrån följande ärendebeskrivning "I samband med att verksamheterna i kommunen ska kostnadseffektiviseras har även den politiska organisationen setts över. Socialnämnden samt kultur- och utbildningsnämnden föreslås upphöra och bli socialutskott respektive kultur- och utbildningsutskott direkt under kommunstyrelsen. Tekniskt utskott upphör. Kommunstyrelsens arbetsutskott och personalutskott kvarstår."

Vid kommunstyrelsen sammanträde 2017-03-13 § 5 beslutade kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige att besluta om politisk omorganisation enligt följande:

- Socialnämnden samt kultur- och utbildningsnämnden upphör och ersätts av socialutskott respektive kultur- och utbildningsutskott direkt under kommunstyrelsen.
- Tekniskt utskott upphör.
- Kommunstyrelsens arbetsutskott och personalutskott kvarstår.

Den politiska omorganisationen föreslogs börja gälla från och med 2017-05-17.

Vid kommunfullmäktige 2017-04-03 § 62, vid behandling av kommunstyrelsens förslag till beslut, beslutar fullmäktige att "återremittera ärende om politisk omorganisation för yttrande från de respektive nämnderna, politiska partierna och styrelse. Yttranden ska behandlas vid kommunstyrelsens sammanträde den 15 maj 2017."

I kommunstyrelsens protokoll 2017-05-15 § 57 behandlar styrelsen återremissen från fullmäktige och redogör för att den politiska omorganisationen som kommunen står inför. Vår granskning visar dock att kommunstyrelsen ej kom att behandla yttranden från nämnderna eller de politiska partierna i enlighet med de krav som följde av

kommunfullmäktiges beslut i ärendet 2017-04-03 § 62 gällande återremittering till styrelsen.

Vid kommunfullmäktige 2017-05-29 § 79 är ärendet om politisk organisationsförändring ånyo uppe för beslut efter att ärendet varit på återremiss hos kommunstyrelsen. Som beslutsunderlag i ärendet nämns följande:

- Förslag till reglemente
- Kommunstyrelsens arbetsutskotts protokoll 2017-02-27, § 5.
- Kommunstyrelsens protokoll 2017-03-13, § 5.
- Kommunfullmäktiges protokoll 2017-04-03, § 62.
- Kommunstyrelsens protokoll 2017-05-15, § 57.

Vid sammanträde 2017-05-29 § 79 fattade kommunfullmäktige beslut att anta politisk omorganisation vilken innebar att socialnämnden samt kultur- och utbildningsnämnden upphörde och istället blev socialutskott respektive kultur- och utbildningsutskott direkt under kommunstyrelsen. Tekniska utskottet upphörde. Kommunstyrelsens arbetsutskott och personalutskott kvarstod.

Individnämndens inrättande:

I vår granskning har vi efterfrågat dokumentation som påvisar de beslut som föranledde att det inom Pajala kommun inrättades en individnämnd. Vi har efterfrågat:

- planeringsunderlag gällande syfte, mål
- eventuell genomförandeplan för införandet.

Kopplat till denna förfrågan har vi fått som svar att det inte finns något underlag inom kommunen kopplat till förändringsprocessen, politiskt beslut eller underlag, förutom protokoll över beslut om förändringar (se nedan).

Kommunstyrelsen behandlade 2018-10-22 § 104 förslag på anpassning av förvaltningsorganisationen i Pajala kommun. På sidan 11 i förslagsunderlaget till förvaltningsorganisation står följande att läsa "En individnämnd bör övervägas, individnämnden ska i sådana fall hantera myndighetsutövning mot enskilda. Nämndens storlek bör begränsas utifrån sekretessaspekten. Individnämnden ska hantera individärenden från samtliga sektorer. I övervägandet kring införande av en individnämnd bör hänsyn tas till att budget som styrmedel inte kommer att gå att använda.". Kommunstyrelsen beslutade att föreslå kommunfullmäktige att införa en individnämnd med tre (3) ledamöter.

Kommunfullmäktige beslutade 2018-12-17 § 69 att inrätta en individnämnd med 3 ordinarie ledamöter och 3 ersättare. På samma sammanträde § 70 beslutade fullmäktige att anta reglemente för individnämnden samt reviderat reglemente för bygg- och miljönämnden samt för kommunstyrelsen.

Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfrågan ej är uppfylld.

Detta då någon planering (t.ex. syfte, mål, genomförandeplan) inte upprättats inför inrättandet av kommunstyrelsen med dess utskott eller inrättandet av individnämnden.

Ej heller finns någon dokumentation som tydliggör hur planeringen förankras inom politiska organ. Därmed kan vi ej heller bedöma om förändringen skett i enlighet med planering, annat än att fastställda politiska beslut om politisk förändring genomdrivits i praktiken.

Därtill visar vår granskning att kommunstyrelsen kommit att avstå från att inhämta yttranden från nämnderna samt de politiska partierna vid återremittering i ärendet från kommunfullmäktige.

Organisation för förändringsarbetet

lakttagelser

Inrättande av kommunstyrelse med utskott:

Under föregående avsnitt beskrivs hur förändringsarbetets inledande fas (den process som bedrevs fram till fullmäktiges beslut 2017-05-29 om ny politisk organisation) organiserats/beslutats om på politisk nivå.

Vår granskning visar att det inte finns något underlag som beskriver organisation och ansvarsfördelning för förändringsarbetet, samt ej heller något underlag som visar hur eventuell rapportering genomförts kopplat till detta inför att fullmäktige beslutade i ärendet 2017-05-29.

Inrättande av individnämnden

Vad som sägs ovan hänfört till kommunstyrelsen med dess utskott gäller även för inrättandet av individnämnden, med skillnaden att fullmäktige beslutade om inrättandet 2018-12-17 § 69.

Bedömning

Vår bedömning är att det ej funnits en tydlig och ändamålsenlig organisation och ansvarsfördelning för förändringsarbetet (inkl. rapportering).

Ansvars- och uppgiftsfördelning

lakttagelser

Det mest utmärkande för den förtroendemannaorganisation som fullmäktige fastställde, är att en stor del av de tidigare facknämnderna avskaffades, vilket innebar att kommunstyrelsen till stora delar bemyndigats ansvaret för verkställighetsfrågor inom kommunen.

Kommunfullmäktige beslutade 2017-05-29 § 80 att anta ett reviderat reglemente för kommunstyrelsen med anledning av Pajala kommuns politiska omorganisation. Som beslutsunderlag för revideringen finns kommunstyrelsens protokoll 2017-05-15 § 58 där

ärendet beskrivs enligt följande "kommunstyrelsens reglemente är föremål för revidering med anledning av politisk omorganisation".

Så som nämns ovan i rapporten inrättades inom kommunstyrelsen genom kommunfullmäktiges beslut 2017-05-29 § 80 ett socialutskott respektive kultur- och utbildningsutskott. Det tekniska utskottet upphörde. Kommunstyrelsens arbetsutskott och personalutskott kvarstod.

Vår granskning visar att företrädare för kommunstyrelsen samt kommunstyrelsens utskott i stora delar upplever ansvarsfördelningen som tydlig. Utvecklingsområden som nämns är ledamöterna inom utskottens förståelse över främst utskottets beredande roll gentemot styrelsen. Vår granskning kan inte styrka att någon skattning eller utvärdering skett över ledamöternas kunskap om skillnaderna i ansvar och befogenheter mellan utskott och styrelse. Ej heller att några kompetensutvecklingsåtgärder genomförts för ledamöterna inom de politiska församlingarna vid införandet av utskottsfunktionerna.

Vid våra intervjuer framkommer att individnämndens arbetsprocesser har omfattats av vissa utvecklingsområden, som dock i allt väsentligt uppges ha kommit att avhjälpas. Detta inte minst genom de beredningsunderlag från förvaltningen som nämnden erhåller. Skälen till de positiva förändringarna uppges vara ökad områdeskompetens och erfarenhet inom tjänstemannaorganisationen, vilket uppges ha stärkt kvaliteten i beredningsunderlaget.

Vår granskning kan inte genom dokumentationsanalys eller genom våra intervjuer styrka att det inom Pajala kommun finns någon plan för utvärdering och analys gällande den nya politiska organisationens effekter. Vid våra intervjuer framkommer att viss dialog skett mellan kommunstyrelsen och dess utskott utifrån de personsamband som finns däremellan. Detta har dock ej kommit att utgå från någon dokumenterad analys eller utvärderingsplan. Vår granskning kan ej heller styrka att någon utvärdering skett, eller att någon plan för utvärdering finns, gällande inrättandet av individnämnden.

Bedömning

Vår bedömning är att de politiska instansernas uppgifter och ansvar delvis har utformats på ett tydligt och ändamålsenligt sätt.

Vår bedömning baseras på att vi i vår granskning kan styrka ändamålsenliga och lagförenliga reglementen för de aktuella politiska instanserna. Vidare visar vår granskning att uppgift och ansvar idag upplevs som tydligt inom styrelsen, dess utskott samt inom individnämnden.

Utvecklingsområden rör främst utvärdering och analys gällande effekterna av de förändringar som skett. Härutöver att kommunstyrelsen tillser att generella åtgärder vidtas för att systematiskt utvärdera och utveckla kompetens och förståelse över det politiska uppdraget och dess ansvar och befogenheter inom den politiska organisationen.

Bedömningar utifrån revisionsfråga

Sammanfattande revisionell bedömning

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att de politiska organisationsförändringarna har genomförts på ett delvis ändamålsenligt sätt.

Revisionsfråga 1 och 2 omfattar tidigare förändringsarbete, vilket innebär att svaren på dessa frågor därmed skapar underlag för framtida utvecklingsarbete inom kommunen.

Vår revisionella bedömning avseende ändamålsenligheten inom området baseras härigenom på svaret av revisionsfråga 3.

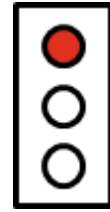
Bedömningar mot revisionsfrågor

Revisionsfråga	Kommentar
Har organisationsförändringarna föregåtts av ändamålsenlig planering (t.ex. syfte, mål, genomförandeplan)? - Har i så fall denna planering förankrats i styrelse, nämnder, beredningar och utskott? - Har förändringen hittills genomförts i enlighet med planering?	Ej uppfyllt Vår bedömning baseras på att någon planering (t.ex. syfte, mål, genomförandeplan) inte upprättats inför inrättandet av kommunstyrelsen med dess utskott eller inrättandet av individnämnden. Ej heller någon dokumentation som tydliggör hur planeringen förankras inom politiska organ. Därtill visar vår granskning att kommunstyrelsen ej inhämtat yttranden från nämnderna samt de politiska partierna vid återremittering i ärendet från kommunfullmäktige.



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

Ej uppfyllt
Vår bedömning baseras på att det ej funnits en tydlig och ändamålsenlig organisation och ansvarsfördelning för förändringsarbetet (inkl. rapportering).



Har de politiska instansernas uppgifter och ansvar utformats på ett tydligt och ändamålsenligt sätt?

Delvis uppfyllt.
Vår bedömning baseras på att vi i vår granskning kan styrka ändamålsenliga och lagförenliga reglementen för de aktuella politiska instanserna. Vidare visar vår granskning att uppgift och ansvar idag upplevs som tydligt inom styrelsen, dess utskott samt inom individnämnden.



Rekommendationer

- Att kommunstyrelsen säkerställer att framtida förändringsarbeten föregås av en tydlig formulering av syfte och mål med genomförandet, samt att förändringsprocessen som sådan omfattas av en tydlig genomförandeplan.
- Att kommunstyrelsen tillser att det vid större förändringar sker en tillfredsställande förankring inom den organisation som berörs.
- Att kommunstyrelsen tillser att generella åtgärder vidtas för att systematiskt utvärdera och utveckla kompetens och förståelse över det politiska uppdraget för de förtroendevalda samt deras ansvar och befogenheter inom den politiska organisationen.
- Att kommunstyrelsen tillser att utvärdering och analys genomförs över effekterna av genomförda förändringar inom kommunorganisationen.

2020-10-13

*Christer Marklund,
Uppdragsledare
Projektledare*

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av [revisorerna i Pajala kommun] enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den [8 maj 2020]. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.