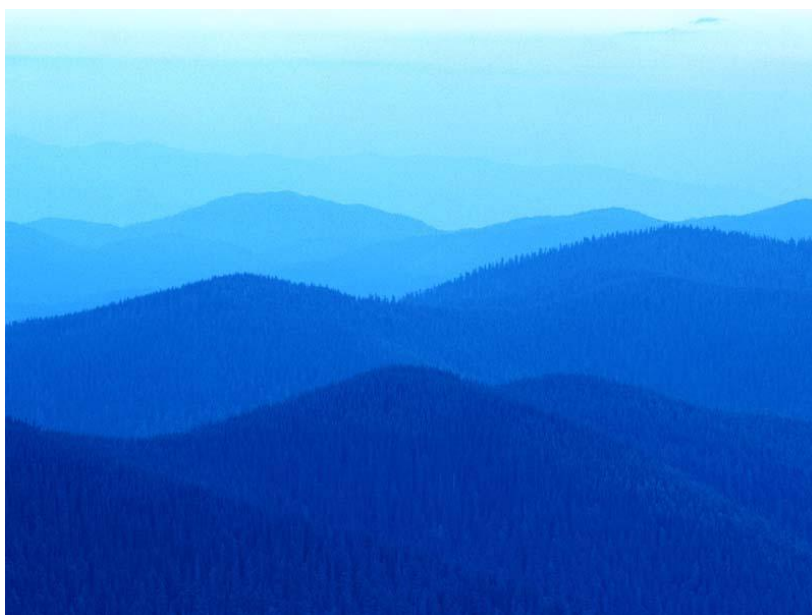

Revisionsrapport
***Samspel politik och
förvaltning***

Sollefteå kommun

Maj-Britt Åkerström
Cert. kommunal revisor
Augusti 2011



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och revisionell bedömning	1
1.1	Revisionell bedömning	1
1.2	Förslag till utveckling	2
2	Inledning	3
2.1	Bakgrund och revisionskriterier	3
2.2	Avgränsning och metod	4
3	Granskningsresultat	5
3.1	Mål och riktlinjer	5
3.2	Styrning och ledning	5
3.3	Syn på tillämpningen av ansvarsfördelningen	6

1 Sammanfattning och revisionell bedömning

Kommunallagen innehåller inte några föreskrifter om rollfördelning mellan förtroendevalda och anställda. Systemet bygger på respekt, förtroende, tillit, dialog och en tydlig rollfördelning. Ett fungerande ledarskap förutsätter respekt för varandras spelplaner.

Kommunens förtroendevalda revisorer har uppdragit till PwC att granska samspelet mellan politik och förvaltning.

Revisionsfrågan är:

- Fungerar samspelet mellan förtroendevalda och anställda i ledning och styrning på ett tillfredsställande sätt?

Granskningen, som omfattar kommunstyrelsen, barn- och skolnämnden, vård- och äldreomsorgsnämnden samt kultur-, utbildnings- och fritidsnämnden, har skett genom intervjuer med förtroendevalda och tjänstemän samt analys av aktuella styrdokument.

1.1 Revisionell bedömning

Vår sammanfattande revisionella bedömning efter genomförd granskning är att samspelet mellan förtroendevalda och anställda vad avser ledning och styrning i de granskade nämnderna fungerar tillfredsställande men att samspelet kan utvecklas ytterligare.

Vi grundar vårt ställningstagande på följande:

+	Den fördelning av roller och ansvar som framgår i reglementen, delegationsordningar, verksamhetsplaner och i lokala styrdokument är tillfredsställande tydlig.
+	Förtroendevaldas och anställdas syn på roll- och ansvarsfördelningen avseende ledning och styrning överensstämmer i hög grad. Fördelningen av ansvar och befogenheter fungerar i stort på ett tillfredsställande sätt.
+	Beredning av ärenden sker både utifrån politiskt perspektiv och på förvaltningsnivå. Roller och ansvarsfördelning bedöms vara tillräckligt tydliga.
-	Direktiv och beslut uppfattas ibland vara otydliga.
-	Verkställighet innan beslut fattats har förekommit (dock ej vanligt förekommande).
+/-	I granskningen har framkommit exempel där det redovisats tveksamheter om ärenden hanterats på rätt sätt.

1.2 Förslag till utveckling

Vi menar att det är fortsatt viktigt att det finns en tydlig skillnad mellan politik och förvaltning. Det är också viktigt att de förtroendevalda inte får bli/uppfattas vara en del av förvaltningen och att tjänstemännen samtidigt som de är professionella också är tydligt lyhörda för politiken.

Vi lämnar följande förslag till utveckling av samspelet mellan politik och förvaltning:

- Lyft i olika sammanhang fram, diskutera och tydliggör rollfördelningen mellan förtroendevalda och mellan förtroendevalda och anställda.
- Säkerställ att aktuella styrdokument, såsom bl. a. reglementen, delegationsordningar, verksamhetsplaner och andra lokala styrdokument är kända och tillämpas som avsett och att det finns en fungerande dialog, förtroende och respekt mellan förtroendevalda och anställda.
- Tydliggör kommunens (lokala) politik i vägvalsfrågor.
- Förbättra rutiner för kostnadsberäkning av större investeringar.
- Utveckla och gör direktiv och beslut tydligare för att underlätta för tjänstemännen att rätt förstå beslut och uppdrag.

2 Inledning

2.1 Bakgrund och revisionskriterier

Kommunallagen reglerar inte roll och ansvar mellan förtroendevalda och tjänstemän. Systemet bygger i stället på respekt, förtroende, tillit, dialog och en tydlig rollfördelning. Ett fungerande ledarskap förutsätter respekt för varandras spelplaner. Det tudelade ledarskapet bygger i huvudsak på följande fördelning av uppgifter:

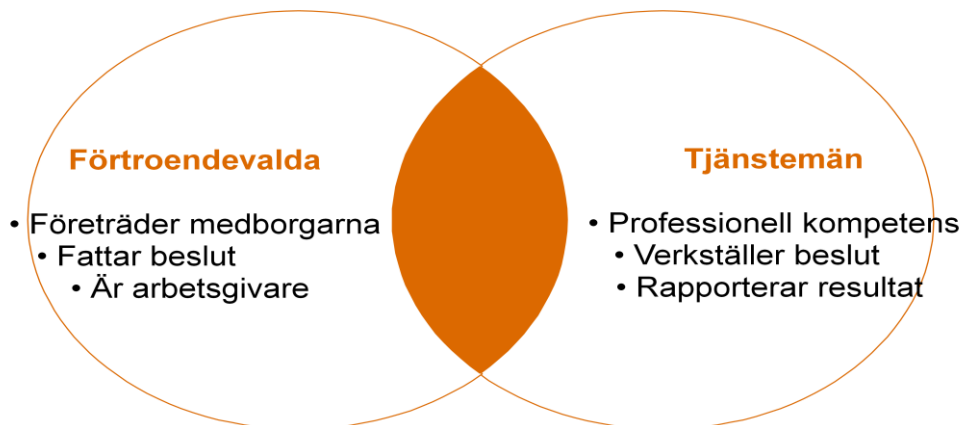
Förtroendevalda – VAD-frågor

- Omvärldsbevakning ur ett politiskt perspektiv
- Dialog med förtroendevalda, medborgare och chefer
- Utveckla demokratin
- Formulera vision, mål, inriktning

Anställda – HUR-frågor

- Omvärldsbevakning ur ett verksamhetsperspektiv
- Dialog med personal, brukare och intressenter
- Utveckla verksamheten
- Utarbeta strategier och aktiviteter

Rollfördelningen kan även beskrivas enligt nedan, där spelplanerna i vissa fall överlappar varandra.



Revisorerna har beslutat att genomföra en granskning av samspelet mellan förtroendevalda och tjänstemän. Granskningen har initierats efter genomförd väsentlighets- och riskanalys och ingår i 2011 års revisionsplan.

Revisionsfrågan är:

- Fungerar samspelet mellan förtroendevalda och anställda i ledning och styrning på ett tillfredsställande sätt?

Följande **granskningsmål** är aktuella:

1. Vilka mål och riktlinjer finns för ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän?
2. Hur arbetar förtroendevalda och tjänstemän med styrning och ledning?
3. Har politiker och tjänstemän samma syn på ansvarsfördelningen?

2.2 Avgränsning och metod

Granskade nämnder är kommunstyrelsen, barn- och skolnämnden, vård- och äldre-
nämnden samt kultur-, utbildnings- och fritidsnämnden. Granskningen har skett
genom analys av aktuella styrdokument samt genom intervjuer med kommunstyrel-
sens ordförande och 2:e vice ordförande, tre nämndsordföranden, kommunchef och
förvaltningscheferna för barn- och skolförvaltningen, vård- och äldreförvaltningen
och kultur-, utbildnings- och fritidsförvaltningen.

3 Granskningsresultat

3.1 Mål och riktlinjer

Några specifika skriftliga mål och riktlinjer finns inte för hur samspelet i politik och förvaltning ska fungera. Viss ansvarsfördelning framgår dock bland annat i reglementen för styrelse och nämnder, delegationsordning, verksamhetsplan och i förekommande lokala styrdokument såsom t ex lönepolitiska riktlinjer.

De intervjuade anser att något särskilt skriftligt måldokument, utöver ovan nämnda, inte behövs avseende roll- och ansvarsfördelning mellan förtroendevalda och anställda för ledning och styrning. Det viktigaste uppges i stället var god dialog, förtroende, fingertoppskänsla, bra personkemi, att politik och förvaltning ”går i takt”. ”Gråzoner” uppges finnas och bedöms komma att finnas även i fortsättningen.

3.2 Styrning och ledning

I verksamhetsplan med budget 2011 – 2013 redovisas kommunens styrprocess:

”Hörnstenar och framgångsfaktorer i styrningen är helhetssyn, delaktighet och dialog.

Helhetssyn är nödvändig för att nämnder, styrelser och bolag i sin verksamhetsplanering även ska ta ansvar för kommunens totala utveckling utöver den egna kärnverksamhetens behov och intressen.

Dialog som kommunikationsprocess har till syfte att skapa en gemensam bild av nuvarande och framtida läge för att kunna utforma strategier för en önskad utveckling.

Delaktighet är en förutsättning för att åstadkomma en bred förankring av strategier och planer hos organisationens politiker och medarbetare.

Huvudprincipen utgörs av målstyrning enligt modellen balanserad styrning med de av kommunfullmäktige antagna övergripande verksamhetsmålen som gemensam utgångspunkt. Dessa kommer till uttryck i en övergripande verksamhetsplan.”

Politisk beredning av ärenden sker i ordförandegrupp, arbetsutskott, budgetberedning, nämndspresidier och i parlamentariskt tillsatta politiska grupper. Ärendeberedning sker även vid ärendeberedning där nämndsordförande, nämndssekreterare och förvaltningsledning deltar. Beredning på förvaltningssidan sker bland annat i kommunchefens ledningsgrupp och i förvaltningschefernas ledningsgrupper.

Av genomförda intervjuer framgår bland annat:

- Roller och ansvarsfördelning uppfattas vara tillräckligt tydliga.
- Politiken utformar, med stöd av förvaltningen, de politiska målen.
- Målstyrningen är politikens vilja som framkommer i verksamhetsplanen.
- Politiker och förvaltningsföreträdare jobbar både tillsammans och på egna ”spelplaner”.
- Medborgare vill ofta helst prata med politikerna. Viktigt att vara tydliga i ansvar gentemot medborgare och brukare.

- Svårare för politiker att inte gå in i verksamhetsfrågor; viktigt att vara försiktig. Politiker försöker mera i dag än tidigare att inte gå in i verksamhetsfrågor.
- Inget bekymmer med att tjänstemännen går utanför egen spelplan – de är oftare för försiktiga.
- Både direktiv och beslut kan ibland bli "luddiga". Här har tjänstemännen ett ansvar att ställa kompletterande frågor för att kunna utföra uppdraget.
- Styrning och ledning fungerar i dag ganska bra.
- Har förekommit otydligheter i delegationsordningen om beslutsansvar.
- Verkställighet innan beslut fattats har förekommit.

3.3 Syn på tillämpningen av ansvarsfördelningen

Genomförda intervjuer indikerar bland annat att förtroendevaldas och anställdas syn på roll- och ansvarsfördelningen avseende ledning och styrning i hög grad överensstämmer och att fördelningen av ansvar och befogenheter i stort fungerar på ett tillfredsställande sätt. I intervjuerna framkommer därutöver bland annat följande kommentarer:

- För liten skillnad mellan politik och förvaltning, gränserna suddas ut för mycket.
- Det finns en risk att förtroendevalda som "suttit" länge på samma uppdrag blir en del av förvaltningen.
- De flesta tjänstemän är mycket professionella.
- Politik och förvaltning är ofta relativt överens.
- Tjänstemän vill ibland styra beslut, ex vis vid kommunens yttrande över friskoleansökan. Å andra sidan är det förvaltningens roll att, utifrån de frågor som Skolinspektionen skickar med, ange konsekvenser för kommunen.
- Färgade och/eller undermåliga beslutsunderlag förekommer.
- Alternativa beslutsförslag förekommer, men det är ovanligt med flera alternativa förslag.

I intervjuerna har de intervjuade lyft fram några exempel där de anser att det finns tveksamheter om ärendena hanterats på rätt sätt.

- Tjänstemän har i något fall återkommit med förslag (nya) trots att fullmäktige beslut redan finns i ärendet.
- Inför beslut om större investeringar täcker tidiga kostnadskalkyler inte alltid in alla kostnader, ex vis avseende Långsele skola, Friskvårdsanläggningen m fl.
- En tjänsteman som agerat aktivt mot kommunen har resulterat i ändringar i delegationsordningen.
- Ny förvaltningschef anställd för individ- och omsorgsförvaltningen blev efter anställning erbjuden att även vara förvaltningschef för vård- och äldreförvaltningen utan att detta beslutats av kommunstyrelsen¹.

¹ Beslutet om förvaltningschefsuppdraget för vård- och äldreförvaltningen avser sex månader och har, i enlighet med gällande delegationsordning, fattats av kommunchefen.

- Beslut om friskvårdsanläggningen avsåg en OPP-lösning², men den beslutade ekonomiska modellen ändrades utan återredovisning till kommunstyrelsen.
- Nämndsordföranden har i något fall gått förbi chefen direkt till underställd personal.
- Det har förekommit, i begränsad omfattning, att nämndsordföranden och kommunstyrelsens ordförande genom nämndsordföranden engagerat sig i enskilda individärenden.

I intervjuerna lyfts bland annat följande utvecklingsområden fram:

- Diskutera och förtydliga delegationsordningarna.
- Utveckla och gör direktiv och beslut tydligare för att underlätta för tjänstemännen att förstå ett uppdrag.
- Politiker kan ytterligare utveckla förmågan att hålla sig borta från verksamhetsfrågor (HUR-frågor).
- Aktivt verka för STOR respekt och förståelse för varandra.

Augusti 2011

Maj-Britt Åkerström

Projekt- och uppdragsledare

² OPP – Offentlig Privat Partnerskap