

Kommunstyrelsen (för kännedom)
Kommunfullmäktige (för kännedom)

Förstudie rörande ny organisation

Vi har låtit genomföra en förstudie avseende den nya politiska organiseringen i Österåkers kommun. Förstudien visar följande:

- Beslutsunderlagen ger en bild vilka bakomliggande syften som ligger till grund för ny politisk organisation. Mätbara mål för organisationsförändringen saknas.
- Ansvaret för att verkställa den nya organisationen vilar i första hand på kommunstyrelsen respektive kommundirektör.
- Kommunstyrelsen har föreslagit fullmäktige att tekniska utskottet tilldelas en egen drift- och investeringsbudget för år 2023. Vi finner detta olämpligt utifrån ett ansvarsprövningsperspektiv och välkomnar att motsvarande lösning inte återfinns för 2024.
- Kommunstyrelsen har tagit fram förslag till reviderade reglementen för kommunstyrelse och nämnder. Reglementena är i hög grad förenliga med fullmäktiges beslut om ny politisk organisation. Några mindre avvikelser har noterats.
- Kommunstyrelsen och nämnder har reviderat delegationsordningar under 2023. Delegationsordningar är i hög grad förenliga med fullmäktiges beslut om ny politisk organisation. Flera avvikelser av mer generell karaktär har dock noterats.
- Kommunstyrelsen ska löpande pröva om den nya organisationen är ändamålsenlig. Särskilt uppdrag i verksamhetsplan 2023.

Vi revisorer kommer använda resultatet av förstudien i vår kommande revisionsplanering, men översänder förstudierapporten till Kommunstyrelsen för kännedom och beaktande.

För Österåkers kommuns revisorer,
datum enligt digital signatur

Bengt Olin
Ordförande i kommunrevisionen

Participants

BENGT OLIN Sweden

Signed with Swedish BankID

Name returned from Swedish BankID: BENGT Å OLIN

Bengt Olin

2023-12-20 15:57:15 UTC

Date

Delivery channel: Email
IP Address: 94.191.136.236

Ny politisk organisation

Österåkers kommun

Förstudie
November 2023



Bo Rehnberg
Cert. kommunal revisor

Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
2.	Resultat	5
3.	Sammanfattning och rekommendationer till kommunrevisionen	12

1

Inledning

Inledning

Bakgrund

Av kommunallagen framgår att beslut i viktiga ärenden ska fattas av kommunfullmäktige. I kommunstyrelsens uppdrag ingår att bereda de ärenden som ska handläggas av fullmäktige. I förarbeten till kommunallagen uttrycks att det beredande organet ska säkerställa att fullmäktige tillhandahålls ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för beslutsfattande.

Kommunstyrelsen har under hösten 2022 utformat förslag till förändrad politisk organisation. Fullmäktige har i november beslutat att fastställa ny organisation för perioden 2023-2026.

Förändring av den politiska organisationen är bland annat föranledd av att kommunen frångått modellen med beställare/utförare. I övrigt noteras att teknisk verksamhet har överförts till kommunstyrelsen under ett särskilt utskott.

Organisationsförändringar kan medföra olika typer av risker:

- Otydlig ansvars- och rollfördelning
- Otydlighet i beslutsorganisation (delegationer)
- Inaktuella styrdokument
- Otydligt syfte/mål med organisationsförändringen
- Otillräcklig uppföljning/utvärdering av förändringens effekter

Under mandatperiod 2019-2022 har noterats att ansvars- och rollfördelning mellan kommunstyrelsen och dess produktionsutskott i flera avseenden inte var ändamålsenligt utformad.

Syfte och inriktning

Förstudien syftar till att vara en fördjupad risk- och väsentlighetsanalys inom området och att revisorerna ska få ett underlag för att kunna ta beslut om behov av eventuell fördjupad granskning ska genomföras inom området.

Förstudien ska kartlägga följande delar:

1. Syfte/mål med den nya politiska organisationen
2. Verkställighet av beslut att införa ny politisk organisation
3. Uppdatering av reglementen för kommunstyrelse och nämnder
4. Uppdatering av delegationsordningar
5. Direktiv för uppföljning/utvärdering av den nya organisationen

Metod

Analys av för studien relevant dokumentation samt kompletterande intervju med kanslichef.

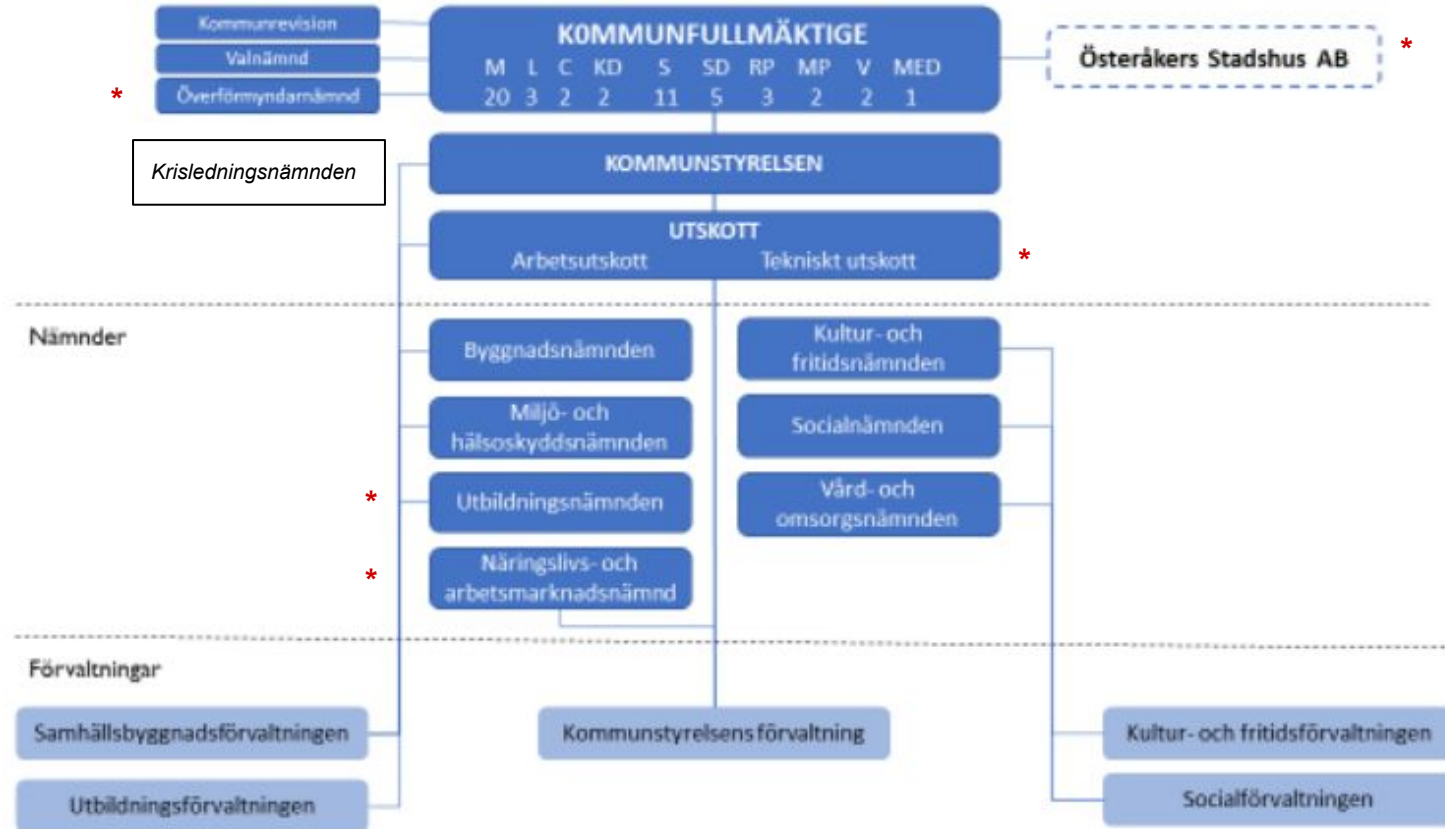
2

Resultat

Politisk organisation

Mandatperiod 2023-2026

* Nya organ från 2023



Jämfört med mandatperiod 2019-2022 har det tillkommit följande nämnder: 1) Utbildningsnämnden (UN), 2) Näringslivs- och arbetsmarknadsnämnden (NAN) samt 3) Överförmyndarnämnden (ÖFN). UN har övertagit ansvarsområden som tidigare vilat på förskole- och grundskolenämnden respektive gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. NAN har tagit över ansvarsområden från KS respektive gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. KS har tilldelats ansvarsområden som tidigare skötts av tekniska nämnden. Inom kommunstyrelsen har ett bildats ett nytt utskott.

Kommunen har även frångått organisationsmodellen med beställare/utförare. Som en konsekvens av detta har ansvar för egen regi-verksamhet flyttats från KS produktionsutskott till i första hand vård- och omsorgsnämnden respektive utbildningsnämnden.

1. Syfte/mål med den nya organisationen

lakttagelser

- En genomgång av beslut och tillhörande underlag visar att dessa i varierande grad beskriver syfte med den nya organisationen. Följande har noterats:
 - Av ärendebeskrivning till fullmäktiges protokoll 2022-11-21 (§ 7:5) framgår att syfte med bildande av näringslivs- och arbetsmarknadsnämnden är att på ett *optimalt sätt möta omvärldens krav och behov* inom detta ansvarsområde.
 - Av samma ärendebeskrivning framgår att syftet med att inrätta ett nytt koncernbolag - Österåkers Stadshus - är att *förstärka ägarstyrning* över kommunägda bolag. Österåkers Stadshus är moderbolag för övriga hel- och delägda bolag.
 - Av verksamhetsplan 2023-25 (KF 2022-11-21, § 7:6) framgår att avveckling av den s.k beställar-utförarmodellen skapar förutsättningar att *förbättra och förtydliga styrningen* inom organisationen. Vidare anges att bildande av en linjeorganisation leder till att organisationen undviker dubbla funktioner för ledning och administration, vilket på sikt kan leda till mer resurser för kärnverksamhet (*tolkning: ökad effektivitet*).
 - Av tjänsteskrivelse till fullmäktiges beslut (§ 7:5) framgår att föreslagen politisk organisation bedöms såväl motsvara *lagstiftningens krav* som att *trygga medborgarnas behov av kommunal service*.
- Vi kan inte finna att det i samband med beslut om förändrad organisation fastställts mätbara mål vad organisationsförändringen ska uppnå.
- Av punkt 1 framgår att det funnits ett flertal bakomliggande orsaker till att förändra den politiska organisationen. Denna bild bekräftas i intervju med företrädare för kommunen.

2. Verkställighet av beslut att införa ny politisk organisation

lakttagelser

- Kommunfullmäktige har 2022-11-21 antagit ny politisk organisation för Österåkers kommun. Beslut om antal ledamöter i respektive organ (§ 7:5, 8:15) samt val av ledamöter (8:22-31) har beslutats av fullmäktige 2022-11-21 respektive 2022-12-12.
- Av kommunallagen framgår att det vilar på kommunstyrelsen att verkställa fullmäktiges beslut (KL 6:13)
- Fullmäktige har i samband med beslut om verksamhetsplan 2023 lämnat följande särskilda uppdrag till kommunstyrelse och nämnder:
 - Att kommunstyrelsen ska vidta de åtgärder som krävs med anledning av ny politisk organisation samt vid behov återkomma till fullmäktige med förslag till kompletterande beslut.
 - Att styrelse/nämnd, som övertagit verksamhet från annat organ, ansvarar för att allmänna handlingar från tidigare perioder hanteras enligt arkivlagen.
- Kommunstyrelsen har 2022-10-24, i samband med upprättande av förslag till ny politisk organisation (§ 12:9), lämnat uppdrag till kommundirektör genomföra de förvaltningsorganisatoriska förändringar och åtgärder som krävs med anledning av fullmäktiges beslut i frågan. Bland annat anges att förslag om bildande av nytt moderbolag ska lämnas till kommunstyrelsen under kvartal 1 2023.
- I kommunstyrelsens uppdrag ingår att bereda förslag till budget och verksamhetsplan. Vi noterar att KS förslag till budget 2023 (§ 13:4, 2022-11-21) tar utgångspunkt från ny politisk organisation. En brist som noteras är att såväl kommunstyrelsen som dess tekniska utskott erhållit separat drift- och investeringsbudget. Till följd av att tekniska utskottet *inte* är ett revisionsobjekt och att fullmäktige gör *ingen* särskild ansvarsprövning av ledamöter i utskott är det *olämpligt* att fullmäktige tilldelar resurser till ett sådant organ. Fördelning av resurser till utskott bör istället ske genom internbudget beslutad av ansvarig nämnd/styrelse (i detta fall kommunstyrelsen).
- I intervju framkommer att förvaltningsorganisationen har anpassats till ny politisk organisation. Tidsplan för bildande av moderbolag inom bolagskoncernen har förflyttats till slutet av år 2023.

3. Uppdatering av reglementen för kommunstyrelse och nämnder

lakttagelser

- Kommunfullmäktige har 2022-11-21 (§ 7-5) antagit reglementen för kommunstyrelse och flertalet nämnder. Reglementena tar utgångspunkt från ny politisk organisation.
- Förslag till reglementen har beretts av kommunstyrelsen 2022-11-21 (§ 13-3). Beslutsunderlag utgörs av reglementen respektive tjänsteutlåtande daterat 2022-11-10.
- Förstudien visar följande:
 - Nya ansvarsområden för kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, näringslivs- och arbetsmarknadsnämnden samt överförmyndarnämnden har inarbetats i reglemente.
 - Nytt utskott inom kommunstyrelsen regleras i reglemente.
 - Valnämnden har alltså ett mer omfattande uppdrag än en traditionell valnämnd. Nämnden har även ett uppdrag att fortlöpande följa/utveckla den lokala demokratin.
 - Krisledningsnämndens reglemente säkerställer inte att nämndens ledamöter utses av fullmäktige. Denna uppgift kan inte delegeras till något annat organ.
 - Reglementena anger inte hur många ledamöter (ordinarie, ersättare) som kommunstyrelsen, nämnder och dess utskott består av. Hänvisning sker till kommunfullmäktiges beslut i frågan. Vi finner att detta är en brist.
- I intervju framkommer att kommunstyrelsens kanslienhet haft en samordnande roll vid översyn av reglementen.

4. Uppdatering av delegationsordningar

lakttagelser

- Kommunallagen ger möjlighet för kommunstyrelse och nämnder att delegera beslutsbefogenheter till andra organ. Delegeringsbeslut ses rättsligt sett som nämndsbeslut och är därför överklagbara. Regler för överklagan av beslut återfinns i kommunallagen kap 13.
- Kommunstyrelsen och nämnder har upprättat/reviderat delegationsordningar under år 2023.
- Förstudien visar följande:
 - Kommunstyrelsen respektive socialnämnden har i varierande grad valt att delegera beslutsbefogenheter till sina utskott.
 - Flertalet beslutsärenden har delegerats till anställda inom kommunen.
 - Kommunstyrelsen har preciserat vilken befattning som är utsedd som ersättare till ordinarie delegat. Övriga nämnder har inte tydliggjort detta.
 - För vissa delegationer finns en otydlighet i vem/vilka som är delegat. Flera befattningshavare anges som delegat. Detta kan tolkas som att beslut ska fattas i grupp, vilket ej är förenligt enligt kommunallagen.
 - Anmälan av fattade delegationsbeslut ska i de allra flesta fall ske till den nämnd som utfärdat delegationen. Överförmyndarnämnden har inte klargjort hur vissa beslutsärenden ska anmälas.
 - Delegationsbeslut inom teknisk verksamhet ska anmälas till tekniskt utskott. Avviker från krav i kommunallagen 6:40.
- I intervju framkommer att kommunstyrelsens kanslienhet, tillsammans med berörda verksamheter, genomfört en översyn av förekommande delegationsordningar.

5. Direktiv för uppföljning/utvärdering av den nya organisationen

Iakttagelser

- Kommunfullmäktige har i samband med beslut om ny politisk organisation (§ 7:5) inte utfärdat specifika direktiv hur den nya organisationen ska följas upp/utvärderas.
- Följande anvisningar har dock noterats:
 - Fullmäktige har i samband med beslut om verksamhetsplan/budget 2023 - lämnat uppdrag till KS att komma med förslag till kompletterande beslut avseenden den politiska organisationen om KS finner anledning till detta. Detta särskilda uppdrag kan tolkas att det vilar på kommunstyrelsen att löpande pröva om den nya organisationen är ändamålsenlig.
 - Fullmäktiges beslut om ny politisk organisation är tidsatt, d.v.s att den nya organisationen gäller för en specifik period, nämligen mandatperiod 2023-2026. Beslutet ger tidsmässigt en styrning när det är dags för uppföljning/utvärdering av organisationen.
- Som tidigare nämnts har kommunstyrelsen i verksamhetsplan angett vilka förvaltningsorganisatoriska förändringar som ska genomföras under 2023. Enligt kommunens styrmodell ska verksamhetsplan följas upp inom ramen för ordinarie uppföljningsrutiner (hel- och delårsbokslut).
- I intervju framkommer att det inom verksamheten förts en diskussion om behovet att genomföra årlig uppföljning inom området. En idé som förts fram är att uppföljningen ska ske inom ramen för årlig uppföljning av privata utförare (KL 10:8). Uppföljningen skulle därmed även innefatta verksamhet som bedrivs i egen regi.

3

Sammanfattning och
rekommendationer till
kommunrevisionen

Sammanfattning

- Beslutsunderlagen ger en bild vilka bakomliggande syften som ligger till grund för ny politisk organisation. Mätbara mål för organisationsförändringen saknas.
- Ansvaret för verkställa den nya organisationen vilar i första hand på kommunstyrelsen respektive kommundirektör.
- Kommunstyrelsen har föreslagit fullmäktige att tekniska utskottet tilldelas en egen drift- och investeringsbudget för år 2023. Vi finner detta olämpligt utifrån ett ansvarsprövningsperspektiv.
- Kommunstyrelsen har tagit fram förslag till reviderade reglementen för kommunstyrelse och nämnder. Reglementena är i hög grad förenliga med fullmäktiges beslut om ny politisk organisation. Några mindre avvikelser har noterats.
- Kommunstyrelsen och nämnder har reviderat delegationsordningar under 2023. Delegationsordningar är i hög grad förenliga med fullmäktiges beslut om ny politisk organisation. Flera avvikelser av mer generell karaktär har dock noterats.
- Kommunstyrelsen ska löpande pröva om den nya organisationen är ändamålsenlig. Särskilt uppdrag i verksamhetsplan 2023.



2023-11-21

Henrik Fagerlind

Uppdragsledare

Bo Rehnberg

Projektledare