

POG KOMMITTÉNS FÖRSLAG

POG kommitténs övergripande överväganden och förslag, med kommentarer runt de frågor som hanterats inför kommande mandatperiod efter valet 2022

Slutligt förslag inför
kommande
mandatperiod

Detta är POG kommitténs remissförslag på det uppdrag som givits av kommunfullmäktige
Direktiven från kommunfullmäktige anges nedan i svart och därefter följer kommitténs
överväganden och förslag i blått.

Bakgrund och direktiv

Kommunfullmäktige beslutade den 25 oktober 2021 att tillsätta en beredning för politisk organisationsöversyn mm inför kommande mandatperiod och samtidigt ge direktiv till beredningen. Beredningen kallas nedan POG kommittén.

POG kommittén valdes av kommunfullmäktige med följande parlamentariska sammansättning: Ordförande Daniel Olsson (S), Per-Åke Fredriksson (L), Erik Holmestig (C), Therése Metz (MP), Pekka Seitola (M), Maritha Johansson (V), Jan Myléus (KD) och Mattias Eriksson Falk (SD).

POG kommittén har under perioden november/februari 2021/2022 haft sex sammanträden med övergripande diskussion av frågan om politisk organisation och dess styrning och ledning av framtidens välfärd i Gävle kommun. Diskussionerna har följt direktiven och inriktats på de utmaningar för välfärden som i huvudsak ekonomiska förutsättningar och demografi ger för framtiden, utveckling av styrmodell, nuvarande arbetsbelastning i den befintliga nämndstrukturen, kommunfullmäktiges sammansättning och stödet till förtroendevalda.

Nedan återges direktiven i svart och därefter kommitténs överväganden i blått.

Direktiv - inledning

POG kommitténs uppdrag är ytterst att göra en översyn av om den politiska styrningen och ledningen behöver förändras vad gäller fördelningen av ansvarsområden och struktur mellan nämnder och mellan nämnder och bolag. Sveriges kommuner står fortsatt inför stora utmaningar för att klara det viktiga kärnuppdraget med välfärdstjänsterna vård, skola, omsorg i fokus och den påverkan som demografin ger på de ekonomiska förutsättningarna framöver. Inför innevarande mandatperiod gjordes en omfattande översyn av organiseringen av kommunens nämnder.

I anledning av den nämndstruktur som då infördes bör särskild fokus läggas på hur ansvarsfördelningen i styrning och ledning av dessa områden fungerar och hur den kan utvecklas. Någon mer omfattande översyn av själva nämndstrukturen i sig kan ha lägre prioritet. Sekretessfrågan inom välfärdsområdet kan dock fortfarande finnas anledning att aktualisera. En fråga som har anknytning till sekretessfrågan är hur tjänstemannastödet till nämnderna fungerat i och med den nya förvaltningsorganisation som också infördes i samband med innevarande mandatperiod.

POG kommitténs överväganden

Nämndstruktur och tjänstemannastöd

Sveriges kommuner står fortsatt inför stora utmaningar för att klara det viktiga kärnuppdraget med välfärdstjänsterna vård, skola, omsorg i fokus och den påverkan som demografin ger på de ekonomiska förutsättningarna framöver. Inför innevarande mandatperiod gjordes en översyn av organiseringen av kommunens nämnder såvitt gäller ansvarsfördelningen mellan nämnderna. Någon förändring av antalet nämnder eller bolag föreslogs inte.

Det innebär att det idag finns tre nämnder som har olika ansvarsområden inom välfärdssegmentet – vård, omsorg. Ansvarsmässigt sammanfördes ansvaret för LSS och likaså ansvaret för arbetsmarknadsåtgärder och försörjningsstöd. Tjänstemannastödet till samtliga tre nämnder erhålls från sektor Välfärd.

POG kommittén har inte funnit någon anledning att föreslå att de tre aktuella nämnderna slås samman. De gränssnittsfrågor mellan nämnderna som fanns inledningsvis har klarats ut under hand. Sekretessfrågan kan dock fortfarande innebära problem eftersom en och samma sektor hanterar frågor inom de tre nämnder. Sekretess för vissa frågor gäller mellan nämnderna.

Välfärdskommissionen presenterade i december 2021 sin slutredovisning till regeringen med förslag till en starkare välfärd i hela Sverige. Merparten av Välfärdskommissionens 29 åtgärdsförslag har påbörjats. Kommissionen har till exempel initierat en process mellan regeringen och SKR (Sveriges kommuner och regioner). SKR anser att åtgärderna är välkomna men inte tillräckliga. SKR påpekar vikten av en moderniserad sekretesslagstiftning ”som i dagens utformning inte bidrar till att främja samverkan inom och mellan kommuner, regioner och andra aktörer. Dagens sekretesslagstiftning hindrar exempelvis kommuner från att hålla samman en personakt i socialtjänsten, följa upp resultat i skolan eller få en samlad bild av anmälningar till socialtjänsten.”

Med anledning av pågående övergripande utredningar som pågår finner POG kommittén inte heller någon anledning att på grund av sekretessfrågan föreslå någon förändring av nuvarande nämndsorganisation.

POG kommittén kan dock konstatera att de tre nämnderna upplever att de kommit längre ifrån verksamheten, att de frågor som hanteras i respektive nämnd blir mer övergripande och inte så djupgående, som när varje nämnd hade stöd i beredning och verkställighet av en förvaltning kopplad till varje nämnd i stället för som nu en och samma sektor kopplad till alla tre nämnderna. POG kommittén hanterar enbart den politiska organiseringen och styrningen men ger ändå ett medskick att se över förvaltningsorganisationen i denna del.

Antalet ledamöter i kommunrevisionen

Frågan om antalet ledamöter i kommunrevisionen har inte tagits upp i direktiven men har kommit upp i annat sammanhang.

POG kommitténs förslag – vilket har gehör hos alla partier – är att samtliga partier som är representerade i kommunfullmäktige ska ha rätt till en revisor samt att antalet revisorer alltid ska vara ett udda antal. Det innebär med dagens sammansättning i kommunfullmäktige att antalet revisorer skulle utökas till 9 revisorer i stället för 7. Revisorernas reglemente måste därför ses över så att det kan tillämpas på detta vis oberoende av hur många partier som är representerade i kommunfullmäktige. Detta bör göras så att kommunfullmäktige hinner ta ställning till nytt reglemente innan kommunfullmäktige förrättar nytt val av revisorer inför kommande mandatperiod.

Fullmäktige får enligt 12 kap 18 § kommunallagen meddela närmare föreskrifter om revisionen genom att fullmäktige antar ett revisionsreglemente. Ett reglemente kompletterar lagstiftningens reglering med kommunspecifika föreskrifter om revisionens organisation, sammankomster, förvaltning mm. Reglementet kan dock inte reglera eller styra själva inriktningen på granskningsarbetet.

Att revidera och utveckla revisionsreglementet kan vara av värde för att tydliggöra revisionens uppdrag, arbetsformer, dialog och resultat. En sådan fråga att beakta i nytt reglemente som POG kommittén vill skicka med är att reglera att den för tillfället rådande majoriteten också ska ha majoritet i revisorskollegiet samt att minoriteten ska inneha ordförandeposten. I samband med föreslagen revidering bör även en allmän översyn av revisionsreglementet göras.

Direktiv - Styrning och ledning samt nämndernas arbetsformer

Vad gäller frågan om styrning och ledning så kan olika komponenter och vägval för att hantera komplexa samhällsutmaningar framöver diskuteras. Behövs en ny övergripande vision, behöver mål och strategier för nämndernas ansvar för helheten utvecklas och vilken organisationskultur krävs för att uppnå hög kvalitet och effektivitet inte bara nämnds vis utan i hela kommunen.

En ständigt aktuell fråga är hur arbetsbelastningen ser ut för de förtroendevalda. I detta sammanhang bör frågan om hur struktur och arbetssätt för utskott under kommunstyrelsen och nämnderna kan utvecklas hanteras. Kommunalrådets uppdrag samt stödet och tillgången på politiska sekreterare kan också hanteras i detta sammanhang.

POG kommitténs överväganden

Styrmodell

Kommitténs medskick inför ny mandatperiod är att ett arbete med en ny vision för Gävle bör tas fram. Nuvarande Vision sträcker sig fram till 2025.

En vision kan användas som en samlande kraft för att hålla ihop och styra kommunen i en gemensam övergripande riktning. För att möta medborgarnas samlade behov kan en vision bilda en bra grund för en gemensam helhetssyn bland förtroendevalda och tjänstemän och ange riktning vad gäller kommunens behov och utveckling. Visionen är inte ett mål men kan utgöra grunden i ett samlat styrnings- och ledningssystem.

Utöver att en ny vision kan ge vägledning, helhetssyn och därmed bidra till att nå avsedda resultat behövs en fortsatt tydlig styrkedja. Dagens styrmodell med ett styrsystem från kommunfullmäktige med fem kommunövergripande mål kompletterat med lagstadgat ekonomiskt mål infördes i och med nuvarande mandatperiod och ersatte tidigare styrmodell som var en variant av balanserad styrning.

Kommittén ser inget behov av att ersätta nuvarande styrmodell för den politiska styrningen. Däremot behöver styrkedjan stärkas och en utveckling ske vad gäller tillämpningen för att säkerställa att den politiska viljan får genomslag och skapar förutsättningar för att nämnder och bolag når framgång i sitt uppdrag.

De kommunövergripande målen är beskrivande till sin natur men anger inte specifikt några mätbara mål. Däremot finns ett antal indikatorer knutna till de kommunövergripande målen. Vid en utveckling av styrmodellen skulle till exempel indikatorerna kunna omvandlas till specifika mål. Målen fördelas därefter på de nämnder och bolag som har möjlighet att påverka målluppfyllelsen. Det kan hända att inte alla nämnder och bolag får konkreta mål tilldelade. Alla har dock de övergripande målen att förhålla sig till. Kommunfullmäktige kompletterar också med konkreta uppdrag och inriktningar. Varje nämnd och bolagsstyrelse tar sig an inriktningsmål/direktiv och uppdrag utifrån sin egen verksamhets förutsättningar.

Ett tydligt uppdrag bör därför ges till kommunstyrelsen att utveckla styrmodellen i syfte att stärka den politiska styrningen. Ett fortsatt politiskt intresse för utförandet är nödvändigt men med en tydligare målstyrning kan detaljstyrning av utförandet minska. Kommunstyrelsen ska i arbetet ha en dialog med nämnder och bolag och deras förtroendevalda.

Styrmodellen behöver också utvecklas så att den får tydligare koppling till budgetprocess och förslag till kommande planeringsperiod och kommunplan. Övergripande politiska inriktningar måste kompletteras med en nulägesanalys men framför allt med en genomgripande analys av föregående års utfall vad gäller såväl verksamhetsmässigt som ekonomiskt resultat. Planering, uppföljning samt analys och därefter konsekvensbeskrivningar med prioriterade politiska åtgärder är väsentliga delar som tydligt måste samspeja i ett styrsystem för att åstadkomma styrning på helheten. I detta arbete måste ett tydligare samarbete mellan kommunstyrelsen och samtliga berörda delar i kommunkoncernen eftersträvas. Först när analysen av utfallet i såväl helhet som delar genomförs på ett mer strukturerat sätt blir styrmodellen effektiv utifrån betydelsen av samspelet mellan insatta resurser och producerad volym och kvalitet. I en kultur för medskapande och förnyelse byggs samtidigt förtroende och tillit.

Arbetsbelastning för förtroendevalda

Arbetsbelastningen för de förtroendevalda i nämnderna är varierande. Även i de nämnder där utskott inrättats kan arbetsbelastningen fortfarande vara hög, då nämnden fortfarande har ansvar för helheten i uppdraget. Ofta gäller det särskilt för ordföranden. Socialnämndens och samhällsbyggnadsnämndens förutsättningar kan särskilt nämnas. Ett medskick till arvodeskommittén är därför att en översyn av viktningen av arvodena mellan nämnderna bör göras (utifrån i första hand uppdragets omfattning och komplexitet utifrån reglementet, mängden ärenden och behovet av inläsning).

En annan fråga för arvodeskommittén att hantera är möjligheten till arvoderad inläsningstid som en ytterligare komponent i bestämmelserna.

Inför den nya mandatperioden bör – som brukligt – ett utbildningsprogram för de förtroendevalda arbetas fram. Utöver en allmän introduktionsutbildning, bör programmet innehålla återkommande fördjupningsdelar/utbildningsdagar. Kommunstyrelsen ansvarar för att ta fram ett utvecklat utbildningsprogram.

Vidare bör även varje nämnd, utöver egen introduktion av uppdraget i nämnden, anordna löpande utbildning/information/kompetensutveckling vad gäller nämndens specifika ansvarsområde givet i reglemente.

Utskott

Såväl kommunfullmäktige som nämnderna själva får besluta om att inrätta utskott. Inför innevarande mandatperiod hade frågan om utskott i nämnderna diskuterats av dåvarande POG kommitté. För att minska arbetsbelastningen/ärendemängden i nämnds arbetet föreslogs att frågan skulle diskuteras närmare av de förtroendevalda i de nämnder som tillsattes efter valet 2018. Därefter har flera av nämnderna behållit eller inrättat nya utskott som bereder nämndens ärenden. En del av dessa utskott har dessutom fått rätten att självständigt fatta beslut i vissa ärenden som rör verksamheten.

Arbetsbelastningen i vissa av utskotten med självständig beslutanderätt – främst utskott under socialnämnden och samhällsbyggnadsnämnden – har en hög arbetsbelastning. Frågan om arvodering i dessa utskott bör hanteras närmare i arvodeskommittén.

Under kommunstyrelsen finns idag 6 olika utskott. Krisledningsutskottet som är beslutat av kommunfullmäktige sedan tidigare och fem utskott som kommunstyrelsen beslutat att inrätta i början på innevarande mandatperiod. De fem utskotten är samhällsbyggnadsutskottet, näringslivsutskottet, arbetsgivarutskottet, sociala hållbarhetsutskottet och finansutskottet. Av dessa fem utskott har endast samhällsbyggnadsutskottet viss delegerad beslutanderätt, övriga är endast beredande. Antalet ärenden som bereds till kommunstyrelsen är varierande från en handfull till ett trettiotal per år.

Frågan om de av kommunstyrelsen inrättade utskotten har diskuterats vid flera av kommitténs möten och ledamöterna i kommittén har framfört synpunkter från sina respektive partier vad gäller kommunstyrelsens utskott.

De synpunkter som framförts är framför allt att utskottens ansvarsområden i vissa avseenden är oklara i förhållande till berörda facknämnders ansvar, ibland är också utskottens ansvarsområden i förhållande till varandra otydliga, information och omvärldsbevakning som inhämtas/ges i utskotten behöver tydligare återrapporteras/kommuniceras till såväl kommunstyrelsen som övriga nämnder, det är möjligen något för många utskott och utskottens arbete är i delar för operativt i stället för strategiskt. Även frågan om gränssnittet och ansvarsområden i förhållande till de råd som också är organiserade under kommunstyrelsen har berörts.

POG kommittén föreslår följande utveckling vad gäller kommunstyrelsens utskott. Utskottens instruktioner bör förtydligas i dessa avseenden.

Utskotten som lyder under kommunstyrelsen måste i sitt arbete tydligare spegla kommunstyrelsens ansvar enligt reglemente, kommunplan och de strategiska programmen som berör respektive utskott.

Genom att arbeta strategiskt utifrån de kommunövergripande dokument som berör respektive utskott blir också gränssnittet mot berörda nämnders verksamhetsansvar tydligare. Utskotten bör också några gånger per år ha möten där berörda nämnder bjuds in för diskussion om gränssnitt och utveckling. Det strategiska arbete som utförs i respektive utskott bör återkommande rapporteras till kommunstyrelsen för att ge politisk vägledning och därmed utgöra en del i kommunstyrelsens helhetsansvar för styrning, ledning och utveckling av verksamheten.

Kommunalråd och tillgången på politiska sekreterare

Fördelningsmodell för kommunalråd och politiska sekreterare har diskuterats av kommittén.

Kommunalråd fördelas idag mellan partierna med en grund på 20 % och 6 % per mandat i kommunfullmäktige upp till 100 %. Vid mer än 100 % inträder fördelning med 8 % för samtliga mandat och grunden på 20 % räknas av. Därutöver får de partier som bildar politisk ledning ytterligare 50 % att fördela. Kommittén har inte närmare diskuterat fördelningen av kommunalråd men är däremot överens om att tillgången till politiska sekreterare behöver stärkas. Frågan om att särskilja frågan om tilldelning av antalet kommunalråd (politiskt förtroendevalda) från frågan om tilldelning av antalet politiska sekreterare (anställda i kommunen) har diskuterats men någon förändring härvidlag föreslås inte.

Vad gäller politiska sekreterare finns behov av en beräkningsgrund som bygger på mandatfördelning i kommunfullmäktige men samtidigt är tillämpbar oberoende av kartellbildning.

Politiska sekreterare

POG kommittén anser att det finns ett stort behov av att samtliga partier får utökat stöd i form av resurser till politiska sekreterare. Eftersom stödet baseras på antalet mandat ett parti erhåller i kommunfullmäktige har partier med få mandat svårt att med dagens modell rekrytera till tjänsten som politisk sekreterare. Partierna upplever idag ett problem med alldeles för hög arbetsbelastning för sina politiska sekreterare, en arbetsbelastning som också blir högre för partier med många mandat i kommunfullmäktige. Grundstödet ett parti får när det tagit mandat i kommunfullmäktige bör därför utökas samtidigt som det nuvarande taket på 100% tas bort. Partierna kan välja att fördela om resurser mellan politiska sekreterare och arvoden för kommunalråd. Omfördelning ska dock ske med stor sparsamt under pågående valperiod.

Med dagens mandatfördelning i kommunfullmäktige skulle stödet till politiska sekreterare se ut på följande sätt med dagens modell och jämfört med en föreslagen modell. Ersättning för politiska sekreterare motsvarar 50% av riksdagsarvodet.

	Dagens modell	Framtida modell
Parti	20% i grund	75% i grund
Centerpartiet	40%	95%
Kristdemokraterna	35%	90%
Liberalerna	45%	95%
Miljöpartiet	35%	90%
Moderaterna	80%	135%
Socialdemokraterna	100%*	180%
Sverigedemokraterna	75%	130%
Vänsterpartiet	50%	105%

*Socialdemokraterna har idag 125% men fördelningsmodellen har ett tak för ersättning på 100%

Direktiv - Kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige har i dag 65 ordinarie ledamöter. I olika ärenden som hanterats på senare tid har frågan om att minska antalet ledamöter till 61 ordinarie väckts, det lägsta antal som lagstiftningen kräver. Frågan bör få en allsidig belysning ur såväl ekonomiska som demokratiska aspekter.

Fullmäktiges arbetsformer i en situation med parlamentariska lägen där det inte nödvändigtvis finns en tydlig majoritet kan utvecklas på olika sätt. Fullmäktiges relation till övriga organ i kommunen kan utvecklas, exempelvis kan frågan om det finns behov av beredningar direkt underställda fullmäktige utredas. Ur ett utvecklingsperspektiv kan fokus läggas på om olika demokratifrågor och utvecklad medborgardialog är lämpliga frågor att hantera inom ramen för fullmäktigeberedningar.

POG kommitténs överväganden

Antalet ledamöter i kommunfullmäktige

POG kommittén har hanterat frågan och är eniga om att inte lägga fram något förslag om minskning av antalet ledamöter i kommunfullmäktige. Därvid har såväl demokratiska som ekonomiska aspekter beaktats.

Frågan redovisades till kommunstyrelsen redan inför kommunstyrelsens sammanträde den 8 februari 2022, eftersom en eventuell förändring av antalet ledamöter inför kommande mandatperiod måste hanteras i kommunfullmäktige före utgången av februari månad det aktuella valåret.

Beredningar under kommunfullmäktige

POG kommittén har fört diskussioner i frågan. Möjliga frågor för en fullmäktigeberedning att hantera är olika demokratifrågor och en utvecklad medborgardialog. Vidare har frågan om fullmäktiges gruppledare kan anses/utvecklas till en fullmäktigeberedning under kommunfullmäktige diskuterats, möjligen som en del av valberedningen.

Kommunfullmäktiges ordförande har bjudits in till ett av POG beredningens möten för gemensam diskussion i frågan.

POG kommittén har stannat för att inte lämna ett konkret förslag till inrättande av någon specifik fullmäktigeberedning. Däremot bör kommunfullmäktiges arbetsordning kompletteras med en bestämmelse som öppnar upp en möjlighet för kommunfullmäktige att själv tillsätta fasta eller tillfälliga beredningar för fördjupning inom ett visst område eller behandling av en viss fråga.

Gruppledarnas roller och ansvar bör förtydligas. POG kommittén föreslår som framgått ovan inte att gruppledarna ska tillsättas som en fullmäktigeberedning. Ett annat sätt att lösa just denna fråga är i samband med en uppdatering av kommunfullmäktiges arbetsordning. Därvid kan frågor om gruppledarnas ansvar – såväl individuellt som i grupp – hanteras. Där kan både gruppledarnas generella åtaganden och eventuellt tillkommande åligganden i beredningar eller dylikt regleras. Frågan om lämpligt arvode för gruppledarna vid ett förändrat uppdrag hänskjuts till arvodeskommittén.

Direktiv - Effektivare kommun

En ytterligare fråga som skulle kunna hanteras inom ramen för en fullmäktigeberedning är kunskapen kring effektivitet utifrån betydelsen samspelet mellan insatta resurser och producerad volym och kvalitet. Ökad andel äldre, brist på kompetent arbetskraft, ökade sociala klyftor, minskad skattebas och många fler faktorer kommer att framgent tvinga kommuner att arbeta mer effektivt. Att i ett gemensamt lärande hitta system och modeller för en styrning och ledning som kan leda till effektivitetsökning och tydligare hantering av dessa frågor i kommunfullmäktige.

POG kommitténs överväganden

Effektivare kommun bör vara en fråga för kommunstyrelsen att fördjupa sig i och återkommande rapportera till kommunfullmäktige. Detta som en del i det förslag om utvecklad styrmodell som föreslås.

Process och tidplan

POG-beredningen ska lägga förslag till eventuella förändringar inför kommande mandatperiod.

Arvodesreglementet ska inte ses över av denna POG-beredning utan det sker i separat beredning

Målsättningen är att Kommunfullmäktige ska fatta beslut om POG beredningens sammanvägda förslag senast på sammanträdet i juni 2022.

- KS/KF fattar beslut om direktiven till POG beredningen i oktober 2021
- Beredningen lämnar ifrån sig sin rapport såvitt gäller antalet ledamöter i kommunfullmäktige senast i december 2021 för eventuellt beslut i kommunfullmäktige senast i februari 2022
- Slutligt förslag från POG beredningen lämnas senast i april 2022
- Berörda (partierna i kommunfullmäktige) ges möjlighet att inkomma med synpunkter under april/maj 2022
- Kommunstyrelsen fattar beslut i juni 2022
- Kommunfullmäktige fattar beslut i juni 2022

Sammanfattning

POG kommittén gör sammanfattningsvis följande överväganden:

- Inget förslag till förändring av nuvarande nämndsorganisation, däremot ett medskick vad gäller tjänstemannastödet/organiseringen av detta till de tre välfärdsnämnderna
- Förslag till revidering av revisionsreglementet, i första hand vad gäller antalet revisorer
- Förslag om visionsarbete och utvecklad styrmodell
- Förslag till utvecklat utbildningsprogram för förtroendevalda
- Förslag till utveckling av utskottsarbetet, bland annat vad gäller kommunstyrelsens utskott och instruktionen för dessa
- Medskick till arvodeskommittén vad gäller arvoden kopplade till arbetsbelastningen för förtroendevalda, ersättning till politiska sekreterare och lämpligt arvode för gruppledare
- Förslag till utökat stöd och utökat antal vad politiska sekreterare
- Inget förslag om förändring av antalet ledamöter i kommunfullmäktige
- Förslag att kommunfullmäktiges arbetsordning bör kompletteras med möjlighet att tillsätta fullmäktigeberedningar samt att precisera gruppledarnas ansvar såväl individuellt som i grupp

För POG kommittén juni 2022

Daniel Olsson (s), ordförande