

Granskning av Tierp kommuns anpassning till ny kommunallag och förvaltningslag

Tierp kommun

Oktober 2019

Charlie Lindström

Oscar Arnell

Tua Lennartsson



Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Inledning	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte och revisionsfråga	7
1.3 Revisionskriterier	7
1.4 Kontrollmål	8
1.5 Avgränsning	8
1.6 Metod	8
2. Juridiska förutsättningar	9
2.1 Kommunallagen (2017:725)	9
2.2 Förvaltningslagen (2017:900)	10
2.3 Särskilda uppgifter för kommunstyrelsen enligt KL	10
3. Iakttagelser och bedömningar	12
3.1 Utbildnings- och informationsinsatser	12
3.1.1 Iakttagelser	12
3.1.2 Bedömning	13
3.2 Åtgärder kopplat till förändringar rörande den politiska organisationen	14
3.2.1 Iakttagelser	14
3.2.2 Bedömning	15
3.3 Åtgärder kopplat till förändringar avseende de anställda	15
3.3.1 Iakttagelser	15
3.3.2 Bedömning	16
3.4 Åtgärder kopplat till förändringar avseende beslutshantering	16
3.4.1 Iakttagelser	16
3.4.2 Bedömning	17
3.5 Åtgärder kopplat till förändringar avseende grunderna för god förvaltning	17
3.5.1 Iakttagelser	17

3.5.2 Bedömning	18
3.6 Åtgärder kopplat till förändringar avseende ärendehandläggning	19
3.6.1 lakttagelser	19
3.6.2 Bedömning	19
4. Revisionell bedömning	20
Rekommendationer	20
5. Bedömningar utifrån kontrollmål	22

Sammanfattning

Under år 2018 trädde flera större lagstiftningsförändringar i kraft genom ny förvaltnings- och kommunallag, vilka har en direkt påverkan på det dagliga arbetet i kommunal och regional verksamhet. En avgörande aspekt av detta är hur verksamheten påverkas av lagändringarna och vad verksamheten har gjort för att möta förändringarna.

Utifrån denna bakgrund har de förtroendevalda revisorerna i Tierp kommun uppdragit åt PwC att granska vilka åtgärder som har vidtagits inom verksamheten med anledning av den nya lagstiftningen och förändringarna i kommunallagen och förvaltningslagen.








Revisionsfrågan för granskningen är om kommunstyrelsen, IT-nämnden och lönenämnden vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att möta lagstiftningsförändringarna i ny förvaltningslag och ny kommunallag. Med anledning av att kommunstyrelsen enligt både reglemente och kommunallag har ett betydande ansvar för omvärldsbevakning vid ny lagstiftning samt ett ansvar att leda, samordna och ha uppsikt över kommunens verksamheter så finns även ett ansvar för styrelsen att säkerställa att kommunens verksamheter är redo när ny lagstiftning träder i kraft. Av denna anledning har vi i granskningen valt att lägga störst vikt vid kommunstyrelsen och kommunstyrelsens åtgärder. Granskningen har dock mynnat ut i en bedömning för styrelsen och en för de gemensamma nämnderna.



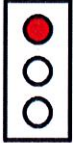
Vår bedömning är att kommunstyrelsen delvis har vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att möta lagstiftningsförändringarna i ny förvaltningslag och ny kommunallag.

Vår bedömning är att IT-nämnden och Lönenämnden inte har vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att möta lagstiftningsförändringarna i ny förvaltningslag och ny kommunallag.

Vi kan konstatera att kommunen har genomfört utbildnings- och informationsinsatser till tjänstepersoner och förtroendevalda. Särskilda insatser har även genomförts för de tjänstepersoner med centrala roller inom ärendehanteringsprocessen, vilket vi bedömer som ändamålsenligt. Utöver detta har vi kunna se en del åtgärder som vidtagits med anledning av lagstiftningsförändringarna, särskilt vad gäller kommunstyrelsen. När det gäller förändringar kopplat till förvaltningslagen har vi inte erhållit information från intervjuer eller från styrdokument som tyder på att särskilda åtgärder vidtagits. Vi bedömer därför att det saknas en systematik och samordning i arbetet med kommunens anpassning till ny lagstiftning.

Bedömning av revisionsfrågan har gjorts utifrån följande kontrollmål:

Kontrollmål	Kommentar	
Utbildnings- och informationsinsatser	Kommunstyrelsen Uppfyllt Utbildnings- och informationsinsatser har genomförts med särskilda insatser till de funktionerna med centrala roller i ärendehanteringsprocessen.	
	Löne- och IT-nämnden Ej uppfyllt Utbildningsinsatser har inte genomförts särskilt.	
Åtgärder kopplat till förändringar i den politiska organisationen	Kommunstyrelsen Delvis uppfyllt Åtgärder har vidtagits inom ramen för kommunstyrelsen. Det saknas däremot korrekta hänvisningar varför en genomgång av styrdokumenterna är nödvändigt.	
	Löne- och IT-nämnden Ej uppfyllt Vi konstaterar att det saknas delegationsordningar inom de gemensamma nämnderna och har inte kunnat bringa klarhet i hur detta formellt fungerar.	
Åtgärder kopplat till förändringar avseende de anställda	Kommunstyrelsen Delvis uppfyllt Kommunstyrelsen har antagit en instruktion till kommundirektören, vilket vi anser överensstämmer i stort med regleringen i kommunallagen. Däremot finns delar som behöver ses över.	
Åtgärder kopplat till förändringar avseende beslutshantering	Gemensam bedömning Delvis uppfyllt Digital anslagstavla finns. Vi har emellertid inte kunnat se att kommunen har fullständiga rutiner som säkerställer att kommunen uppfyller samtliga krav avseende anslagstavlan.	
Åtgärder kopplat till förändringar avseende grunderna för god förvaltning	Kommunstyrelsen Uppfyllt Grunderna för god förvaltning kan anses vara ett förhållningssätt eller en kultur, men det krävs även aktiva åtgärder. Det har genomförts kontinuerliga utbildningsinsatser bland tjänstepersoner kopplat till service och tillgänglighet.	

	<p><u>Löne- och IT-nämnden</u> Ej uppfyllt Vi har inte kunnat se att de gemensamma nämnderna genomfört några särskilda åtgärder i detta avseende.</p>	
<p><i>Åtgärder kopplat till förändringar avseende ärendehandläggning</i></p>	<p><u>Kommunstyrelsen</u> Delvis uppfyllt Utbildningsinsatser har genomförts men vi har inte kunnat se några verifierbara åtgärder.</p>	
	<p><u>Löne- och IT-nämnden</u> Ej uppfyllt Vi har inte kunnat se att de gemensamma nämnderna vidtagit särskilda åtgärder avseende ärendehandläggning.</p>	

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer:

- Att **kommunstyrelsen** ser över Instruktion till kommundirektör så den överensstämmer med kommunallagens bestämmelser. Detta gäller särskilt delen där direktören ges yttrande- och närvarorätt i övriga nämnder.
- Att **kommunstyrelsen** arbetar fram rutiner för den digitala anslagstavlan för att tillse att kommunen uppfyller samtliga av kommunallagens bestämmelser om den digitala anslagstavlan, exempelvis rörande bevisen.
- Att **kommunstyrelsen** tillser att etablerade system finns för att sprida information om lagstiftningsförändringar samt att etablera systematik för att säkerställa att hela organisationen står redo inför ny lagstiftning. Med systematik menas bland annat att säkerställa ändamålsenlig styrning och ledning avseende utbildnings- och informationsinsatser och dels säkerställa att det finns tillräckliga resurser, med tydligt uppdrag, för att stötta verksamheterna i förändringsarbetet.

- Att av **granskningen berörda nämnder** ser över styrdokument och rutinbeskrivningar för att säkerställa att hänvisningar till lagstiftning är uppdaterade och korrekta.
- Att **Lönenämnden** och **IT-nämnden** antar egna delegationsordningar som tydliggör vilken omfattning av delegering som de gemensamma nämnderna har rätt till.
- Att av **granskningen berörda nämnder** regelbundet följer upp och omvärldsbevakar vilka effekter förvaltningslagens förändringar får och även tillse att resurser finns inom respektive nämnd och förvaltning för att kunna vidta nödvändiga åtgärder på sikt. Detta beror framförallt på att förvaltningslagens bestämmelser ännu inte är prövade av domstol i någon större utsträckning vilket gör att det i dagsläget är svårt att veta exakt vilka åtgärder som krävs för att möta lagens krav.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

I ett föränderligt samhälle utgör omvärldsbevakning och anpassning av förändrade förutsättningar en utgångspunkt för utförande av det kommunala uppdraget. Omvärldsbevakning är ett väsentligt moment i en kommuns planeringsarbete. Det handlar dels om att skaffa sig en bild av hur omvärldsfaktorer påverkar det kommunala uppdraget samt dels att tillse att den kommunala organisationen står redo när förutsättningar för uppdraget förändras. Det kan handla om såväl ändrade förutsättningar genom lagstiftning, konjunktur eller andra samhälleliga omställningar.

Under år 2018 trädde flera större lagstiftningsförändringar i kraft genom ny förvaltnings- och kommunallag, som har direkt påverkan på det dagliga arbetet i kommunal/regional verksamhet. En avgörande aspekt av detta är hur verksamheten påverkas av lagändringarna och vad verksamheten gjort för att möta förändringarna. Detta är inte bara en fråga om legalitet utan även en fråga om samhällets förtroende för att det offentliga följer gällande lagstiftning. Det blir därför en viktig fråga för rättssäkerhet och social hållbarhet.

Revisorerna i Tierps kommun har utifrån en bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska vilka åtgärder kommunstyrelsen, IT-nämnden och lönenämnden vidtagit med anledning av ny lagstiftning och förändringar i kommunallagen och förvaltningslagen.

1.2 Syfte och revisionsfråga

Den revisionsfråga som granskningen syftar till att besvara är enligt följande:

Har kommunstyrelsen, IT-nämnden och lönenämnden vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att möta lagstiftningsförändringarna i ny förvaltningslag och ny kommunallag?

1.3 Revisionskriterier

Granskningen utgår från följande revisionskriterier:

- Kommunallag
- Förvaltningslag
- Övriga relevanta styrdokument

1.4 Kontrollmål

Revisionsfrågan kommer att besvaras utifrån nedanstående sex kontrollmål som har sin utgångspunkt i revisionskriterierna:

- Arbetar styrelsen och nämnderna systematiskt med att utbilda och informera tjänstepersoner och förtroendevalda om relevanta lagstiftningsförändringar?

Kommunallagen

- Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna rörande den politiska organisationen som avser de förtroendevalda, revisionen, delegationsreglerna och finansbemyndigandet?
- Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att hantera förändringarna som avser de anställda?

- Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna i kommunallagen avseende beslutshanteringen med avseende på verkställande av beslut samt tillkännagivande av beslut och föreskrifter?

Förvaltningslagen

- Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna avseende grunderna för god förvaltning?
- Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna avseende:
 - de allmänna kraven på handläggning av ärenden
 - hur ärenden inleds och åtgärder när handlingar ges in
 - beredning av ärenden
 - rättelse och ändring av beslut?

1.5 Avgränsning

Granskningen avgränsas till att avse genomförda åtgärder med anledning av lagförändringar i ny förvaltningslag och ny kommunallag.

Granskningen avser kommunstyrelsen, IT-nämnden och lönenämnden.

1.6 Metod

Granskningen kommer främst att utföras genom dokumentstudier, detta för att finna en spårbarhet mellan ny lagstiftning och kommunens styrdokument. Utöver detta kommer även kompletterande intervjuer att genomföras.

Intervju har genomförts med kommundirektör för att inhämta lägesbeskrivning och information om vilka anpassningsåtgärder som har vidtagits.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

2. Juridiska förutsättningar

Grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsform samt för den kommunala beskattningen härleds ut regeringsformen och utvecklas i kommunallagen. Kommunallagen ger det grundläggande regelverket för vad som är kompetensligt, det vill säga vad en kommun får göra, och hur det lokala självstyret utövas. Kommunallagen gäller på samma sätt för kommuner, landsting och regioner. Förvaltningslagen reglerar förvaltningsmyndigheternas verksamhet.

Riksdagen beslutade i juni 2017 om att anta en **ny kommunallag (2017:725)** (KL). Lagen började gälla från och med den 1 januari 2018. Lagen tilldelades inte några särskilda övergångsbestämmelser utan började gälla fullt ut redan från början. Den **nya förvaltningslagen (2017:900)** (FL) trädde i kraft den 1 juli 2018, vilket innebär att den gamla förvaltningslagen upphävdes. Av övergångsbestämmelserna framkommer dock att den upphävda lagen ska gälla i den utsträckning som det i en annan lag eller förordning finns bestämmelser som innehåller hänvisningar till den lagen. Lagstiftaren har således förberett sig på att det kan finnas gamla hänvisningar kvar och då beslutat att den äldre versionen av förvaltningslagen fortfarande ska gälla.

Nedan redovisas några av de förordningar som de nya lagarna har fört med sig.

2.1 Kommunallagen (2017:725)

Den nya kommunallagen innehåller i stort sett samma regler som tidigare, men med en ny disposition. I vissa delar finns nyheter och förändringar som är väsentliga för kommunerna att ha kännedom kring. De stora nyheterna finns främst inom de kapitel som rör förtroendevalda, fullmäktige, styrelsen, anställda, ekonomisk förvaltning och laglighetsprövning. I övriga kapitel finns ingen eller endast små justeringar.

Några av de förändringar som har tillkommit i och med den nya lagen presenteras i stycket nedan.

Reglerna för *anmälan av delegationsbeslut* (KL 6:40) har i den nya kommunallagen gjorts mer flexibla vilket innebär att det är upp till varje nämnd att besluta vilka rutiner för anmälan av delegationsbeslut som ska gälla. Nämnderna kan numera även *delegera beslutanderätt till sina presidier* (KL 6:37).

Lagen syftar även till att förtydliga rollfördelningen mellan tjänstepersoner och förtroendevalda vilket har genererat ett krav på att en kommundirektör ska utses och att kommunstyrelsen ska *ge direktören en instruktion* (KL 7:1-2) som ska bidra till ett bra samspel mellan direktör och de förtroendevalda. Dels ska instruktionen fastställa hur direktören ska leda förvaltningen under styrelsen och dels ska den fastställa direktörens övriga uppgifter.

Vidare fastställer lagen att sammanträden ska tillkännages, och protokoll anslås, på en *webbaserad anslagstavla* (KL 8:9). Den kommunala anslagstavlan har således ersatts av en mer digital sådan. Den digitala anslagstavlan ska vara lättillgänglig och ha en tydlig placering på kommunens hemsida. Utöver detta så innefattar lagen även en *begränsning i att verkställa beslut* (KL 13:14) som inte har fått laga kraft. Det innebär att om kommunen inte kan backa på ett beslut, t.ex. för att de blivit bundna av ett avtal, påbörjat en rivning

etc. så får inte beslutet verkställas innan det fått laga kraft. Överväganden vad gäller verkställighet behöver således framgå redan av beslutsunderlaget.

2.2. Förvaltningslagen (2017:900)

Förvaltningslagen reglerar förvaltningsmyndigheternas verksamhet, och syftet med den nya lagen är att stärka rättssäkerheten för de enskilda medborgarna genom enklare och modernare regler för förvaltningsmyndigheternas arbete. Lagen ger en grundläggande struktur för kontakterna mellan myndigheter och enskilda vid ärendehandläggning. Genom den nya lagen har innehållet förtydligats och gjorts mer lättillgängligt, bland annat genom ny rubriksättning.

En av de stora nyheterna är att begreppet *myndighetsutövning* tas bort och att lagen istället som huvudregel ska gälla vid all ärendehandläggning, oavsett om ärendet avser myndighetsutövning mot enskild eller inte. Liksom förvaltningslagens föregångare så är det stora delar av lagen som inte gäller för ärenden som kan överklagas med laglighetsprövning, dvs. ärenden som överklagas enligt kommunallagen.

I den nya lagen redovisas *grunder för god förvaltning* (FL §§ 5-8), vilket är något som omfattar samtliga verksamheter och nämnder inom en kommun. Grunderna innefattar tre principer vilka är legalitetsprincipen, att åtgärder kräver stöd i lag, objektivitetsprincipen, saktighet och opartiskhet, och proportionalitetsprincipen, endast om avsett resultat står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den enskilde. Utöver principerna så innefattar grunder för god förvaltning även paragrafer rörande service, tillgänglighet och samverkan.

En ytterligare nyhet är *bestämmelser om försenad handläggning* (FL §§ 11-12). Bestämmelsen innebär att om en myndighet bedömer att ett ärende som inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat så ska myndigheten underrätta parten om detta. Bestämmelsen innebär även att om ett ärende som inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans inom sex månader kan enskild part skriftligen begära att ärendet ska avgöras. Från den dag en sådan begäran inkommer måste myndigheten inom fyra veckor avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran.

2.3 Särskilda uppgifter för kommunstyrelsen enligt KL

Enligt 6 kap 11 § KL åligger det styrelsen att följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Det innebär att det finns ett lagstadgat krav på styrelsen att bedriva kontinuerlig omvärldsbevakning. I kommunstyrelsens reglemente i Tierp kommun framgår vidare att styrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan som har ansvar för hela kommunens utveckling, verksamheter och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen leder och samordnar förvaltningen av kommunens angelägenheter och ska ha uppsikt över nämndernas och de gemensamma nämndernas verksamhet.

Vidare framgår av reglementet att kommunstyrelsens styrfunktion och uppföljningsfunktion innefattar att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen samt följa de frågor som kan påverka kommunens utveckling och ekonomiska ställning. I kommunens styr- och ledningsfunktion ingår även att leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål,

riktlinjer och ramar för den interna styrningen och kontrollen av hela den kommunala verksamheten.

Ovanstående innebär att styrelsen i Tierp utöver kraven i kommunallagen har givits ett ansvar både gällande omvärldsbevakning avseende ny lagstiftning samt ett ansvar för att tillse att kommunens verksamheter är redo när ny lagstiftning träder i kraft.

3. Iakttagelser och bedömningar

Följande kapitel behandlar inledningsvis ett generellt kontrollmål som handlar om utbildning och information och som är kopplat till både förvaltningslagen och kommunallagen. Därefter följer tre kontrollmål avseende förändringar i kommunallagen och slutligen två kontrollmål avseende förändringar i förvaltningslagen.

Både lönenämnden och IT-nämnden är gemensamma nämnder. IT-nämnden sker i samverkan mellan Tierp, Heby, Knivsta, Älvkarleby och Östhammar kommuner gällande drift av kommunernas IT-system och support till användare. Lönenämnden sker i samverkan mellan Tierp, Knivsta och Älvkarleby kommuner kring lönehantering. Tierps kommun är värdkommun för de båda gemensamma nämnderna och kommunstyrelsen i Tierp har uppsiktsplikt över dem. De två gemensamma nämnderna har inte någon extern verksamhet, dvs. verksamhet som riktar sig till medborgare/brukare, utan dess funktion är av intern stödkaraktär.

Vid intervju framgår att det är kommunjuristen och den tidigare kommunsekreteraren, båda med juristkompetens, som har haft huvudansvaret för omvärldsbevakning och som därmed främst har omvärldsbevakat med anledning av lagstiftningsförändringarna. Det pågår i dagsläget rekrytering av en ny kommunsekreterare då den tidigare har avslutat sin tjänst. Det framkommer att det finns ett behov av att den framtida kommunsekreteraren även har juristbakgrund, detta för att säkerställa ytterligare juridisk kompetens inom organisationen. Kommunens omvärldsbevakning kopplat till kommunallagen och förvaltningslagen har skett genom nätverk med andra kommuner, främst för kommunsekreteraren. Kommunjuristen har istället arbetat mycket med det juridiska stöd som finns inom kommunen, exempelvis genom databaser där kommunen kan abonnera på aktuella nyheter inom olika sakområden.

3.1 Utbildnings- och informationsinsatser

Kontrollmål 1: Arbetar styrelsen och nämnderna systematiskt med att utbilda och informera tjänstepersoner och förtroendevalda om relevanta lagstiftningsförändringar?

3.1.1 Iakttagelser

Med anledning av lagstiftningsförändringarna har det genomförts utbildningsinsatser, både till förtroendevalda och tjänstepersoner. Enligt uppgift så är det kommunjuristen som har ansvarat för att ta fram både utbildningsmaterial och att genomföra utbildningarna, detta med syfte att hålla organisationen uppdaterad på de lagstiftningsförändringar som påverkar kommunen. Enligt intervjun så genomfördes två stycken utbildningstillfällen för kommunstyrelsen, en under föregående mandatperiod och en under nu pågående mandatperiod. Vid genomgång av kommunstyrelsens protokoll går bland annat att konstatera att kommunjuristen informerade om den nya förvaltningslagen vid sammanträdet 2018-05-29 § 68.

När det gäller IT-nämnden och Lönenämnden så har det inte erbjudits några direkta utbildningsinsatser på nämndnivå. Vid intervju framgår istället att de ledamöter från Tierp kommun som sitter i de två gemensamma nämnderna även är ledamöter i

kommunstyrelsen och att de därför med anledning av sin politiska tillhörighet redan har erbjudits utbildnings- och informationsinsatser.

Även tjänstepersoner inom kommunen har erbjudits utbildningsinsatser kopplat till lagstiftningsförändringarna, detta genom ett utbildningstillfälle i november 2017 som samtliga anställda inom kommunen gavs möjlighet att anmäla sig till och delta vid. Utöver detta så har registrator, arkivarie och nämndsekreterare tilldelats särskilda utbildningsinsatser med anledning av deras centrala roll i denna typ av frågor. Även chefsforum, innehållandes samtliga chefer inom kommunen, har utbildats i nya kommunallagen och förvaltningslagen.

Vid en genomgång av kommunens utbildningsmaterial sammanfattas de största nyheterna i kommunallagen till instruktionen för kommundirektör, förmåner för kommunal- och oppositionsråd, återrapportering av delegationsbeslut, delegering till presidium samt webbaserad anslagstavla. Utbildningsmaterialet till den nya förvaltningslagen innefattar en genomgång av lagen som helhet och dess förändringar. Enligt intervju finns presentationerna från utbildningstillfällena publicerade på kommunens intranät, detta för att möjliggöra för samtliga tjänstepersoner att ta del av informationen vid behov.

3.1.2 Bedömning

Kommunstyrelsen

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt.

Av erhållit material och intervjuakttagelser kan vi konstatera att utbildnings- och informationsinsatser har genomförts. Att chefer och de tjänstepersoner inom kommunen som ansvarar för arkiv, registratur och sekretariat har erbjudits särskilda utbildningsinsatser bedömer vi som ändamålsenligt, detta med anledning av deras centrala roll i ärendehanteringsprocessen. Vi ser det även som positivt att samtliga medarbetare har erbjudits utbildning via det gemensamma tillfället i november 2017. Genom att presentationer från utbildningstillfällena även finns publicerat på intranätet finns information tillgängligt för samtliga medarbetare.

Löne- och IT-nämnden

Vi bedömer att kontrollmålet inte är uppfyllt.

Efter genomförd granskning har vi inte kunnat se att utbildningsinsatser är genomförda inom Lönenämnden och IT-nämnden. Vid intervju framgår att anledningen till detta har varit att representanterna i dessa nämnder (i alla fall representanterna från Tierp) redan erhållit information och utbildning via kommunstyrelsens utbildningsinsatser. Då de gemensamma nämnderna fullgör sitt uppdrag för samtliga deltagarkommuner så är emellertid vår uppfattning att ett mer systematiskt förhållningssätt avseende informations- och utbildningsinsatser är nödvändigt. Detta för att säkerställa att de gemensamma nämnderna står redo inför lagstiftningsförändringar. Vidare ska nämnderna enligt KL utföra sitt uppdrag självständigt och säkerställa att verksamheten bedrivs enligt lagar och regler.

3.2 Åtgärder kopplat till förändringar rörande den politiska organisationen

Kontrollmål 2: Har det vidtagits åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna rörande den politiska organisationen som avser de förtroendevalda, revisionen, delegationsreglerna och finansbemyndigandet?

3.2.1 Iakttagelser

Vid en genomgång av kommunens styrdokument framkommer att kommunstyrelsens delegationsordning inte har uppdaterats utifrån den nya kommunallagen, detta trots att nu gällande delegationsordning gäller från och med 1 juli 2019. Delegationsordningen innehåller istället genomgående hänvisningar till de gamla lagrummen. En av de förändringar som implementerades med nya kommunallagen är det faktum att en nämnd numera kan delegera beslutanderätt till nämndens presidium. Detta är något som varken kommunstyrelsen, IT-nämnden eller Lönenämnden har valt att göra. Vid intervjuer framgår att Tierp efter valet 2018 bytte politiskt styre för första gången och att det kan vara en anledning till varför de utökade möjligheterna till delegation inte nyttjas. Det har inte heller skett några förändringar kopplat till återrapportering av delegationsbeslut, enligt intervju har styrelsen och nämnderna valt att fortsätta få återrapportering av samtliga delegationsbeslut, detta är även något som framgår av delegationsordningen. Utöver förändringarna ovan så har delegationsordningen reviderats (2018-02-13 §18) utifrån kommunstyrelsens beslut att kommunchef ska benämnas kommundirektör, detta i enlighet med kommunallagen.

Enligt både IT-nämndens och Lönenämndens reglementen anges att *omfattning av den delegering som den gemensamma nämnden har rätt till (...), bestämmer den gemensamma nämnden i särskild delegationsordning*. Enligt uppgift från kommunen finns det inte särskilda delegationsordningar för de gemensamma nämnderna, utan i dagsläget ingår dessa i kommunstyrelsens. Vi har emellertid inte kunnat bringa klarhet i hur sådan delegation skulle kunna utgå från kommunstyrelsens delegationsordning då delegation inom de gemensamma nämndernas verksamhetsområde faller utanför kommunstyrelsens verksamhetsområde.

Nu gällande reglemente för kommunstyrelsen fastställdes av kommunfullmäktige den 27 februari 2018. Reglementet hänvisar till den nya kommunallagen. Lönenämndens reglemente har inte reviderats med anledning av lagstiftningsförändringarna och hänvisar således till den gamla kommunallagen. IT-nämndens reglemente är daterat 2018-08-10 men saknar helt hänvisningar till kommunallagen. Vid en genomgång av dokumentet går dock att konstatera att åtgärder har vidtagits med anledning av lagstiftningsförändringarna, exempelvis anges i reglementet att *nämndens protokoll ska anslås på varje samverkande kommuns digitala anslagstavla*. Av Lönenämndens reglemente hänvisas fortsatt till att *protokoll ska anslås på varje samverkande kommuns anslagstavla*.

En av de förändringar/nyheter som tillkom i den nya kommunallagen är att fullmäktige kan anta lokala regler för att hantera den situation som uppstår när en ledande förtroendevald önskar vara föräldraledig eller drabbas av sjukdom, detta sker då genom ett generellt fullmäktigebeslut som anger på vilka villkor och för hur lång tid den förtroendevalda kan få vara borta från sitt uppdrag. Med anledning av lagändringen beslutade kommunfullmäktige i Tierp den 18 september 2018 § 83 att motsvarande löne- och

anställningsvillkor som gäller för de som är anställda i kommunen även ska gälla för de förtroendevalda. Detta tillägg finns nu i dokumentet *Ersättningar till Tierp kommuns förtroendevalda ERS 2018* som fastställdes 2018-09-18.

Vid intervju konstateras att det finns förändringar i kommunallagen som inte går att tillämpa i kommunen, detta med anledning av dess organisation. Exempel på denna typ av förändringar uppges vara att kommunstyrelsen kan besluta om andra nämnders verksamhet. Eftersom kommunen inte har några andra nämnder så påverkas dem inte av denna lagstiftningsförändring och kan således inte vidta några åtgärder.

3.2.2 Bedömning

Kommunstyrelsen

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Vi kan konstatera att det har vidtagits åtgärder kopplat till de förändringar i kommunallagen som rör den politiska organisationen, vilket vi bedömer som positivt. Det saknas däremot korrekta hänvisningar varför en genomgång av styrdokumentet kan ses som nödvändigt.

Löne- och IT-nämnden

Vi bedömer att kontrollmålet inte är uppfyllt.

Vi konstaterar brister kopplat till de gemensamma nämndernas delegationsordningar. Vi har inte i granskningen kunnat bringa klarhet i hur delegation inom nämnderna ser ut och inte heller hur det formellt skulle kunna fungera att delegation utgår från kommunstyrelsen. För att tydliggöra vilken omfattning av delegering som de gemensamma nämnderna har rätt till så rekommenderar vi att det upprättas en särskild delegationsordning för nämnderna.

3.3. Åtgärder kopplat till förändringar avseende de anställda

Kontrollmål 3: Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att hantera förändringarna som avser de anställda?

3.3.1 Iakttagelser

Instruktion till kommundirektör antogs av kommunstyrelsen den 5 december 2017 §160 och uppges vid intervju vara en av de större förändringarna kopplat till kommunallagen. I enlighet med kommunallagen 7 kap 1 § valde kommunen även att titeln för kommunens ledande tjänsteperson skulle övergå från kommunchef till kommundirektör.

Av instruktionen framgår att kommundirektören är kommunens ledande tjänsteperson och att syftet med instruktionen är att tydliggöra arbets- och rollfördelningen mellan direktören och kommunstyrelsen/kommunstyrelsens ordförande och övriga förvaltningschefer inom kommunen. Det framgår även att det är kommunstyrelsens ordförande som har i uppdrag att gå igenom beslutad arbets- och rollfördelning med direktören. Av dokumentet framgår att det inom kommundirektörens ansvarsområde ingår att leda kommunens samlade verksamheter så att lagstiftning, policydokument och riktlinjer efterlevs samt att

kommunstyrelsens krav på servicenivå, kvalitet, säkerhet och kostnadseffektivitet uppnås. Kommundirektören ges även närvaro- och yttranderätt i kommunens nämnder.

3.3.2 Bedömning

Kommunstyrelsen

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Kommunstyrelsen har antagit en instruktion till kommundirektören, vilken i stora delar är i enlighet med regleringen i kommunallagen. Kommunen har även valt att ändra titel på kommunens ledande tjänsteperson till kommundirektör istället för kommunchef.

Värt att anmärka på är att kommundirektören i instruktionen ges närvaro- och yttranderätt i kommunens nämnder. Detta är något som kommunstyrelsen, enligt kommunallagen, inte kan fatta beslut om. Vår bedömning är således att det finns delar i instruktionen som behöver ses över för att den helt ska korrelera med kommunallagen.

Nämns ska att det i 6 kap 8 § kommunallagen finns en bestämmelse som ger fullmäktige rätt att besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Beslutanderätten som kan delegeras från fullmäktige måste emellertid vara specificerad till vissa specifika förhållanden, exempelvis möjlighet att bestämma om anställningsstopp etcetera. Oavsett om rätten att ge tjänsteperson yttrande- och närvarorätt i övriga nämnder kan anses inrymmas i vad fullmäktige kan delegera enligt 6 kap 8 § eller inte så har vi inte kunnat se att fullmäktige gett kommunstyrelsen denna rätt. Ur detta perspektiv måste det anses ligga utanför styrelsens verksamhetsområde att ge kommundirektör yttrande- och närvarorätt i övriga nämnder.

Löne- och IT-nämnden

Inget att bedöma.

3.4 Åtgärder kopplat till förändringar avseende beslutshantering

Kontrollmål 4: Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna i kommunallagen avseende beslutshandlingen med avseende på verkställande av beslut samt tillkännagivande av beslut och föreskrifter?

3.4.1 Iakttagelser

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att det är kommunstyrelsen som bär ansvaret för kommunens digitala anslagstavla. Den digitala anslagstavlan hittar besökaren via en ikon på kommunens hemsida. På anslagstavlan publiceras aktuella kungörelser, kallelser och dagordning till fullmäktiges sammanträde samt anslagsbevis för justerade protokoll. Det lämnas även förklaringar kring betydelsen av de olika dokumenten. På samma sida finns även länkar till angränsande information såsom:

- Överklaga beslut
- Sammanträdesdagar
- Möten, handlingar och protokoll

Den information som anges på anslagstavlan är beslutande instans, sammanträdesdatum, datum då anslaget sätts upp, datum då anslaget tas ned, förvaringsplats för protokollet samt paragrafer. Den information som finns att utläsa på den digitala anslagstavlan samt i anknytning till den är i enlighet med kommunallagens bestämmelser. För att säkerställa att samtliga inom kommunen hanterar den digitala anslagstavlan på ett ändamålsenligt sätt har en rutinbeskrivning tagits fram för att publicera protokoll och anslagsbevis på hemsidan. Av kommunallagen 8 kap §10 framgår att när en handling, som anslagits med stöd av lag eller annan författning, varit anslagen under föreskriven tid ska den som begärt åtgärden få ett bevis om det. Detta är inte något som anges i rutinbeskrivningen eller i annat rutindokument.

Vid intervju framkommer att kommunen, trots den digitala anslagstavlan, har valt att fortsätta annonsera i lokaltidningar när det gäller kommunfullmäktiges sammanträden. Detta är dock något som delvis kommer att förändras vid årsskiftet 2019/2020. Efter årsskiftet kommer kommunen, utöver den digitala anslagstavlan, endast ha kvar annonseringen i en av kommunens lokaltidningar. Anledningen till varför annonsering fortfarande sker via lokaltidningar förklaras vara för att möjliggöra för fler att ta del av informationen.

3.4.2 Bedömning

Nedan bedömning görs av kommunstyrelsen och Löne- och It-nämnden gemensamt då Tierps kommuns digitala anslagstavla nyttjas av samtliga nämnder.

Vi bedömer att kontrollmålet delvis uppfyllt.

Vi kan konstatera att kommunen använder den digitala anslagstavlan i enlighet med kommunallagen. Vi bedömer det som positivt att det finns skriftliga rutiner för hur tjänstepersoner ska arbeta med anslagstavlan. Att det finns skriftliga rutiner minskar personbundenheten och bidrar till att möjliggöra ett mer systematiskt arbete.

Något som vi emellertid inte har kunnat hitta i kommunens rutinbeskrivningar eller styrdokument är det faktum att när en handling som anslagits med stöd av lag eller annan författning varit anslagen under föreskriven tid ska den som begärt åtgärden få ett bevis om det. Enligt information från kommunen så är detta något som har varit uppe för diskussion i länets kommunjuristgrupp, detta eftersom det idag inte finns någon teknik för att få fram bevisen.

3.5 Åtgärder kopplat till förändringar avseende grunderna för god förvaltning

Kontrollmål 5: Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna avseende grunderna för god förvaltning?

3.5.1 Iakttagelser

Under intervju framkommer att kommunstyrelsen, på central nivå, inte har vidtagit några särskilda åtgärder när det gäller förändringar i förvaltningslagen. Det innebär att lagstiftningsförändringarna således inte har genererat några förändringar i befintliga styrdokument. När det gäller grunderna för god förvaltning så framgår att detta är mer av ett allmänt förhållningssätt inom kommunen än något som har genererat några faktiska förändringar.

Vid intervju betonas däremot att kommunen arbetar mycket med att förbättra sin service och att det är något som är ständigt aktuellt inom organisationen. Det framgår att det har skett utbildningsinsatser kopplat till service och tillgänglighet, bland annat vad gäller tillgängligheten i semestertider och vikten av att samtliga i organisationen har autosvar och hänvisar sin e-post. Med anledning av att personalstyrkan inte är konstant, det vill säga att personer avslutar sina tjänster och att nya rekryteras, så är detta information som upprepas kontinuerligt för att säkerställa att informationen och kunskapen hela tiden finns inom organisationen.

För att service gentemot medborgare ska fungera på ett strukturerat sätt och för att underlätta kontaktvägarna in i organisationen finns verksamheten Medborgarservice som uppges vara central för både service och tillgänglighet.

3.5.2 Bedömning

Kommunstyrelsen

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt.

Vår bedömning är att det inte nödvändigtvis krävs några dokumenterade åtgärder för att uppfylla förändringarna avseende grunderna för god förvaltning. Istället kan det vara mer av ett förhållningssätt och en arbetskultur som genomsyrar organisationen. Vidare går det inte alltid att urskilja i styrdokument och arbetsrutiner. Med det sagt anser vi det vara av vikt med kontinuerliga utbildnings- och informationsinsatser avseende grunderna för god förvaltning för att säkerställa att arbetskulturen är känd för alla och att det tydligt framgår hur organisationen ska arbeta för att uppfylla förvaltningslagens ökade krav avseende god förvaltning och att det ska vara enkelt att ha med det offentliga att göra.

Med anledning av detta ser vi positivt på att det har genomförts kontinuerliga utbildningsinsatser bland tjänstepersoner kopplat till service och tillgänglighet. Om dessa utbildningsinsatser varit ett resultat av förändringarna i förvaltningslagen framgår däremot inte. Då tillgänglighet och service ses som centrala delar i grunderna för god förvaltning kan dessa utbildningsinsatser ses som ett verktyg för att försöka säkerställa att detta är en arbetskultur som genomsyrar organisationen som helhet.

Löne- och IT-nämnden

Vi bedömer att kontrollmålet inte är uppfyllt.

Utifrån dokumentstudier och intervjuer har vi inte kunnat se hur de gemensamma nämnderna arbetat kring grunderna för god förvaltning. Vi kan således inte göra någon annan bedömning än att nämnderna inte uppfyller kontrollmålet. Vad som framkommit är att det fram tills nu har varit kommunstyrelsens personal som har utfört arbetet åt de gemensamma nämnderna, således har även dem omfattats av kommunstyrelsens utbildningsinsatser. Då det enligt kommunallagen åligger alla nämnder att tillse att verksamheten bedrivs enligt lagar och regler samt i övrigt att verksamheten bedrivs tillfredsställande anser vi att det krävs mer aktiva och systematiska åtgärder från de gemensamma nämnderna för att säkerställa att verksamheten står redo vid lagstiftningsförändringar.

3.6 Åtgärder kopplat till förändringar avseende ärendehandläggning

Kontrollmål 6: Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna avseende:

- de allmänna kraven på handläggningen av ärenden
- hur ärenden inleds och åtgärder när handlingar ges in
- beredning av ärenden
- rättelse och ändring av beslut

3.6.1 Iakttagelser

Enligt intervju och dokumentation så har det inte vidtagits några större åtgärder kopplat till förändringarna i förvaltningslagen, och således inte heller avseende ärendehantering/ärendehandläggning. Inom organisationen finns det skriftliga handlägningsrutiner, dessa är främst kopplade till hur handläggare ska skapa tjänsteutlåtanden och anmäla ärenden till politiken. Det finns även skriftliga rutiner för hur arbetet ska gå till efter att ett sammanträde har genomförts, det vill säga kring upprättandet av beslut och expediering. I nämnda rutiner saknas hänvisningar till den nya lagstiftningen och de berörs inte heller av förändringarna i förvaltningslagen. Det finns även skriftliga rutiner för hur och vad kommunens sekreterargrupp och kommunikationsavdelning ska publicera på kommunens hemsida och Facebook inför och efter kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens sammanträden.

När det gäller de förändringar i förvaltningslagen som berör ärendehandläggning så har dessa delar funnits med i de utbildningsinsatser som har genomförts.

3.6.2 Bedömning

Kommunstyrelsen

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

I enlighet med den information som vi har tagit del av så gör vi bedömningen att det inte har vidtagits några verifierbara åtgärder utifrån förändringarna i förvaltningslagen. Med verifierbara menas att vi inte har kunnat se vidtagna åtgärder i rutinbeskrivningar och dokumentation. Vad vi kan konstatera är dock att förändringarna med avseende på ärendehandläggning har funnits med i det utbildningsmaterial som vi tagit del av och som har presenterats för både förtroendevalda och tjänstepersoner inom kommunen. Detta tyder således på att det finns en medvetenhet och att vissa åtgärder vidtagits.

Löne- och IT-nämnden

Utifrån dokumentstudier och intervjuer har vi inte kunnat se hur de gemensamma nämnderna arbetat kring förändringarna avseende ärendehantering. Vi kan således inte göra någon annan bedömning avseende dessa nämnder än att kontrollmålet inte är uppfyllt. Liksom tidigare kontrollmål så har det framkommit att det fram tills nu har varit kommunstyrelsens personal som har utfört arbetet åt de gemensamma nämnderna, således har även dem omfattats av kommunstyrelsens utbildningsinsatser. Även i denna del anser vi att det krävs mer aktiva åtgärder från de gemensamma nämnderna för att säkerställa att verksamheten står redo vid lagstiftningsförändringar. Detta då nämnderna ansvarar för sin egen verksamhet.

4. Revisionell bedömning

Revisionsfrågan för denna granskning var om kommunstyrelsen, IT-nämnden och Lönenämnden vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att möta lagstiftningsförändringarna i ny förvaltningslag och ny kommunallag. Med anledning av att kommunstyrelsen enligt både reglemente och kommunallag har ett betydande ansvar för omvärldsbevakning vid ny lagstiftning samt ett ansvar att tillse att kommunens verksamheter är redo när ny lagstiftning träder i kraft så har vi i granskningen valt att lägga störst vikt vid kommunstyrelsens och kommunstyrelsens åtgärder. Granskningen har mynnat ut i en gemensam bedömning för styrelsen och nämnderna.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen delvis har vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att möta lagstiftningsförändringarna i ny förvaltningslag och ny kommunallag.

Vår bedömning är att IT-nämnden och Lönenämnden inte har vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att möta lagstiftningsförändringarna i ny förvaltningslag och ny kommunallag.

Vi kan konstatera att kommunen har genomfört utbildnings- och informationsinsatser till tjänstepersoner och förtroendevalda. Särskilda insatser har även genomförts för de tjänstepersoner med centrala roller inom ärendehanteringsprocessen, vilket vi bedömer som ändamålsenligt. Utöver detta har vi kunna se en del åtgärder som vidtagits med anledning av lagstiftningsförändringarna, särskilt vad gäller kommunstyrelsen. När det gäller förändringar kopplat till förvaltningslagen har vi inte erhållit information från intervjuer eller från styrdokument som tyder på att särskilda åtgärder vidtagits. Vi bedömer därför att det saknas en systematik och samordning i arbetet med kommunens anpassning till ny lagstiftning.


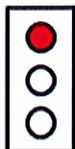


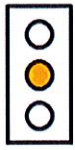

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer:

- Att **kommunstyrelsen** ser över Instruktion till kommundirektör så den överensstämmer med kommunallagens bestämmelser. Detta gäller särskilt delen där direktören ges yttrande- och närvarorätt i övriga nämnder.
- Att **kommunstyrelsen** arbetar fram rutiner för den digitala anslagstavlan för att tillse att kommunen uppfyller samtliga av kommunallagens bestämmelser om den digitala anslagstavlan, exempelvis rörande bevisen.
- Att **kommunstyrelsen** tillser att etablerade system finns för att sprida information om lagstiftningsförändringar samt att etablera systematik för att säkerställa att hela organisationen står redo inför ny lagstiftning. Med systematik menas bland annat att säkerställa ändamålsenlig styrning och ledning avseende utbildnings- och informationsinsatser och dels säkerställa att det finns tillräckliga resurser, med tydligt uppdrag, för att stötta verksamheterna i förändringsarbetet.
- Att **av granskningen berörda nämnder** ser över styrdokument och rutinbeskrivningar för att säkerställa att hänvisningar till lagstiftning är uppdaterade och korrekta.

- Att **Lönenämnden** och **IT-nämnden** antar egna delegationsordningar som tydliggör vilken omfattning av delegering som de gemensamma nämnderna har rätt till.
- Att av **granskningen berörda nämnder** regelbundet följer upp och omvärldsbevakar vilka effekter förvaltningslagens förändringar får och även tillse att resurser finns inom respektive nämnd och förvaltning för att kunna vidta nödvändiga åtgärder på sikt. Detta beror framförallt på att förvaltningslagens bestämmelser ännu inte är prövade av domstol i någon större utsträckning vilket gör att det i dagsläget är svårt att veta exakt vilka åtgärder som krävs för att möta lagens krav.

5. Bedömningar utifrån kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar	
Utbildnings- och informationsinsatser	<u>Kommunstyrelsen</u> Uppfyllt Utbildnings- och informationsinsatser har genomförts med särskilda insatser till de funktionerna med centrala roller i ärendehanteringsprocessen.	
	<u>Löne- och IT-nämnden</u> Ej uppfyllt Utbildningsinsatser har inte genomförts särskilt.	
Åtgärder kopplat till förändringar i den politiska organisationen	<u>Kommunstyrelsen</u> Delvis uppfyllt Åtgärder har vidtagits inom ramen för kommunstyrelsen. Det saknas däremot korrekta hänvisningar varför en genomgång av styrdokumentet är nödvändigt.	
	<u>Löne- och IT-nämnden</u> Ej uppfyllt Vi konstaterar att det saknas delegationsordningar inom de gemensamma nämnderna och har inte kunnat bringa klarhet i hur detta formellt fungerar.	
Åtgärder kopplat till förändringar avseende de anställda	<u>Kommunstyrelsen</u> Delvis uppfyllt Kommunstyrelsen har antagit en instruktion till kommundirektören, vilket vi anser överensstämmer i stort med regleringen i kommunallagen. Däremot finns delar som behöver ses över.	
Åtgärder kopplat till förändringar avseende beslutshandling	<u>Gemensam bedömning</u> Delvis uppfyllt Digital anslagstavla finns. Vi har emellertid inte kunnat se att kommunen har fullständiga rutiner som säkerställer att kommunen uppfyller samtliga krav avseende anslagstavlan.	

Åtgärder kopplat till förändringar avseende grundema för god förvaltning

Kommunstyrelsen

Uppfyllt

Grunderna för god förvaltning kan anses vara ett förhållningssätt eller en kultur, men det krävs även aktiva åtgärder. Det har genomförts kontinuerliga utbildningsinsatser bland tjänstepersoner kopplat till service och tillgänglighet.



Löne- och IT-nämnden

Ej uppfyllt

Vi har inte kunnat se att de gemensamma nämnderna genomfört några särskilda åtgärder i detta avseende.



Åtgärder kopplat till förändringar avseende ärendehandläggning

Kommunstyrelsen

Delvis uppfyllt

Utbildningsinsatser har genomförts men vi har inte kunnat se några verifierbara åtgärder.



Löne- och IT-nämnden

Ej uppfyllt

Vi har inte kunnat se att de gemensamma nämnderna vidtagit särskilda åtgärder avseende ärendehandläggning.



2019-10-28

*Carin Hultgren,
Uppdragsledare*

*Charlie Lindström,
Projektledare*

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Tierps kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 17 april 2019. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.