

Revisionsrapport

Demokratiutskottet

– Granskning av ansvarsutövandet 2009

Norrbottens läns landsting

Mars 2010

Fredrik Markstedt, revisionskonsult

Jan-Erik Wuolo, certifierad kommunal revisor

2010-03-02

Fredrik Markstedt, Projektledare

Carina Olausson, Uppdragsledare

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Uppdrag och revisionsfråga	1
1.3	Metod	2
2	Demokratiutskottets verksamhet 2009.....	2
2.1	Intern demokratiutveckling - prioriterade målområden.....	2
2.1.1	Samarbete mellan tjänstemän och politiker	2
2.1.2	Det demokratiska underskottet	3
2.1.3	Analys av fullmäktigeenkäten	4
2.2	Revisionens förstudie av ”Politikernas beslutsunderlag för att styra och leda”	4
2.3	Fullmäktiges utbildningar	4
2.4	Återrapportering.....	5
2.5	Ekonomi.....	5
3	Revisionell bedömning	5

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Revisionen ska årligen granska demokratiutskottets ansvarsutövning, det vill säga utskottets aktiva åtgärder för att styra/leda, följa upp och kontrollera den verksamhet utskottet ansvarar för.

I landstingsplan 2009-2011 anger fullmäktige följande inriktning för utskottet:

”Genom att skapa vitalare sammanträden ska fullmäktige bli det forum dit debatt, övergripande beslut och politiskt intresse fokuseras. Fullmäktiges demokratiutskott är en del av denna process med uppdrag att driva landstingets inre demokratiutveckling för att skapa förutsättningar för ökat engagemang och tillgänglighet i landstingspolitiken. Arbetet bör fokuseras på landstingets politiska arbetsformer och beslutsprocess i ett större och vidare sammanhang. Utskottet ansvarar även för de utbildningar som genomförs för förtroendevalda.”

Vidare framgår även att demokratiutskottet ska medverka för att: ”utveckla landstingsfullmäktiges roll som det övergripande och strategiska organet inom landstinget. Denna roll för fullmäktige kan uppnås genom att ta initiativ till tematiska diskussioner i viktiga övergripande frågor utan koppling till de för dagen aktuella landstingsfrågorna. Demokratiutskottet, och i egentligen partierna har en nyckelroll i arbetet med att utveckla landstingsfullmäktiges roll och i att skapa ett konstruktivt och förtroendefullt arbete i fullmäktigeförsamlingen.”

1.2 Uppdrag och revisionsfråga

Landstingets revisorer har gett Komrev inom PricewaterhouseCoopers uppdraget att översiktligt granska demokratiutskottets ansvarsutövande under 2009.

Granskningens revisionsfråga är om demokratiutskottet för år 2009 på ett ändamålsenligt sätt utfört sitt arbete i enlighet med den inriktning som fullmäktige angett.

Årets ansvarsutövandegranskning avgränsas via följande kontrollmål:

- Roll- och ansvarsfördelning för arbetet med landstingets inre demokratiutveckling.
- Kopplingen mellan utskottets prioriterade arbetsområden under 2009 och utskottets uppdrag att verka för ett ökat engagemang, ökad tillgänglighet, förbättrade politiska arbetsformer och beslutsprocess.
- Vilken uppföljning av utskottets arbete har genomförts under 2009?
- Vilken återrapportering har skett till fullmäktige från utskottet?

1.3 Metod

Dokumentgranskningen omfattar landstingsplan 2009-2011, verksamhetsrapporter för 2008 och 2009, verksamhetsplan för 2009, minnesanteckningar från utskottets sammanträden för 2009 och Landstingets gemensamma regler och riktlinjer 2009.

En del i granskningsunderlaget har för 2009 års ansvarsutövandegranskning även utgjorts av en hearing, där landstingets förtroendevalda revisorer träffat demokratiutskottet (2010-02-02). En del i granskningsunderlaget har för 2009 även baserats på uppgifter från den förstudie de förtroendevalda revisorerna med stöd av sakkunnigt biträde genomfört med politiker från både majoriteten och oppositionen under hösten 2009. Övergripande frågeställning i samband med dessa träffar har varit politikernas möjlighet att via beslutsunderlag leda och styra.

Ett utkast till revisionsrapport har faktakontrollerats av demokratiutskottets utredare.

2 Demokratiutskottets verksamhet 2009

Det arbete som bedrivits inom demokratiutskottet bygger enligt utskottets ledamöter till stora delar på underlag framtagna i samband med en enkätundersökning som gavs till fullmäktiges ledamöter under 2005. Materialet från kartläggningen har legat till grund för utskottets arbete och inriktning. I december 2008 genomfördes den senaste enkätundersökning för mandatperioden 2006- 2010.

Då frågorna överlag var desamma vid de två tillfällena har även vissa jämförelser kunnat göras. I korthet berör enkäten fullmäktiges sammansättning i förhållande till befolkningen i övrigt ur en rad aspekter såsom åldersfördelning och utbildningsgrad m.m.

Enkäten berörde även ledamöternas uppfattning om tidsåtgång för förtroendeuppdraget, deras uppfattning om arbetsklimatet i fullmäktige samt relationen mellan politiker och tjänstemän. Nedan följer några av de områden som utskottet valt att fokusera på under det gångna året.

2.1 Intern demokratiutveckling - prioriterade målområden

Utifrån demokratiutskottets uppdrag att *driva den interna demokratiutvecklingen i landstinget framåt* har utskottet avgränsat den här delen av sitt uppdrag genom att tillätta tre arbetsgrupper med tre arbetsuppgifter:

2.1.1 Samarbete mellan tjänstemän och politiker

Från båda enkättillfällena demokratiutskottet ansvarat för uppgav cirka 25 procent att de anser ansvarsfördelningen vara otydlig, att tjänstemännen bland annat agerar inom de förtroendevaldas områden.

Under 2009 har därför demokratiutskottet i samverkan med Luleå tekniska universitet, Umeå universitet, Mittuniversitetet, SKL¹ och respektive landsting² genomfört ett projekt för att skapa ett gott samarbetsklimat och en tydlig rollfördelning mellan tjänstemän och politiker. Denna förstudie kan ses som ett led i detta arbete. Genom att låta politiker och tjänstemän från flera landsting mötas och diskutera dessa frågor under ledning av två forskare från Luleå tekniska universitet, förväntas projektet resultera i bättre förståelse för respektive parts arbetsituation och problembild.

Projektet har varit uppdelat i tre etapper där politiker och tjänstemän från respektive landsting fått möjlighet att fånga problembeskrivning avseende förhållandet politiker och tjänstemän. Vidare har fokusgrupperna fått identifiera alternativa strategier för att mildra problemen och slutligen lägga grunden för en tydligare arbetsfördelning och ett bättre samarbetsklimat.

Resultatet från pilotstudien presenteras för landstingsfullmäktige på utbildningsdagen den 24 februari 2010. Hur demokratiutskottet ska driva frågan vidare beror enligt utskottet på resultat och mottagande av studien vid detta tillfälle.

2.1.2 Det demokratiska underskottet

Utskottet har via enkäten uppmärksammat ett demokratiskt underskott från de yngre väljargrupperna. Åldersgruppen 18-32 år motsvarar i väljarkåren 21 procent av norrbottningarna, men när det gäller representationen i Landstingsfullmäktige är siffran endast 4 procent.

En grupp av utskottets ledamöter har därför under det senaste året funderat kring möjliga lösningar på det demokratiska underskottet. Utskottets försök att närma sig de politiska ungdomsförbunden visade sig däremot inte vara en fråga för utskottet enligt berörda aktörer. Detta då ungdomarnas gemensamma uppfattning var att denna fråga "ägdes" av de politiska partierna. De menade att det faktum att få unga nomineras till valbara platser inom landstingspolitiken inte är ett specifikt ungdomsproblem utan mer ett demokratiproblem som skulle behandlas inom de politiska partierna. Att inrätta ungdomsråd, parlament, o.s.v. ansåg ungdomarna snarare var avpolitiserande än stärkande.

Demokratiutskottets arbetsgrupp för frågan har under året övergått till att vara en styrgrupp till SKL:s projekt Dialog unga. Arbetsgruppens arbete på hemmaplan sammanfattas i den utbildning som genomförs den 13 oktober samt att gruppen är med och bidrar till en studie om unga norrbottningars attityder och livsstil.

¹ Sveriges kommuner och landsting (SKL).

² Norrbottens läns landsting, Västerbottens läns landsting samt Västernorrlands läns landsting har medverkat i projektet.

Det specifika uppdraget avslutades under 2009 med att utskottet gått ut med en vädjan och uppmaning till de politiska partierna inför deras nomineringsarbete till fullmäktige där de särskilt bör vara uppmärksamma på de ungas underrepresentation.

2.1.3 Analys av fullmäktigeenkäten

En av arbetsgrupperna från utskottet har under 2009 inriktat sig på att analysera resultaten från föregående enkättillfälle (2008) och synliggöra ämnesområden för utskottets fortsatta arbete under nästkommande mandatperiod. Följande områden har identifierats som potentiella arbetsområden:

- Debattklimat i fullmäktige
- Återkoppling av beslut
- Fritidspolitikernas villkor

2.2 Revisionens förstudie av ”Politikernas beslutsunderlag för att styra och leda”

Revisorerna träffade under hösten 2009 en grupp politiker från opposition och majoritet vilka både är styrelse- och fullmäktigeledamöter. Frågor ställdes om deras syn på beslutsunderlagets kvalitet mm. Följande synpunkter framkom:

- De intervjuade har inte märkt någon större förändring avseende beslutsunderlagen efter demokratiutskottets enkät.
- Konsekvensanalyser och alternativa lösningar framgår inte på ett tydligt sätt, t ex under särskild rubrik. Tydligare konsekvensanalyser med koppling till beslutsförslagen skulle öka kvaliteten i beslutsprocessen.
- Förutsättningarna för gruppledare och heltidspolitiker jämfört med fritidspolitiker är mycket olika när det gäller möjligheter att hinna läsa in beslutsunderlag för att sätta sin in i ärendena.
- Det finns en utvecklingspotential när det gäller uppföljning av fattade beslut eftersom det inte sker i tillräcklig utsträckning som det ser ut idag.
- Några ledamöter framförde att demokratiutskottets ambition att stärka fullmäktiges roll inte har lett till några förändringar

Utskottets ledamöter bedömer att ovanstående synpunkter framförallt beror på orimliga förväntningar vilket bäst bemöts med tydligare och mer information kring utskottets roll och påverkansmöjligheter. Några av ledamöterna i utskottet anser att de i det fortsatta arbetet kan bli än tydligare i vad och hur utskottet arbetar med att stärka fullmäktige med engagerade och motiverade ledamöter. Exempelvis anser sig utskottet på ett tydligare sett informera om aktiviteter som utskottet initierat men lämnat över till andra.

2.3 Fullmäktiges utbildningar

Att fullmäktigeledamöterna har en tillräcklig kunskapsnivå är en grundförutsättning enligt utskottet för att de ska kunna genomföra sitt uppdrag. Därför är det viktigt enligt ledamöterna att de får möjlighet att utforma utbildningarna.

Under 2009 har två utbildningsinsatser genomförts för landstingsfullmäktiges ledamöter.

- UNGT engagemang och KULTURENS betydelse för en regions utveckling – Där utskottet samarbetat med regionala enheten och sekretariatet.
- Demokrati i praktiken – Där redovisades resultaten från utskottets enkät till ledamöterna i november 2008. Representanter från SKL och SÄPO föreläste om vikten av att fullmäktige speglar befolkningens mångfald om hur arbetet bedrivs för att värna om demokratin.

2.4 Återrapportering

Demokratiutskottet upprättar årligen en verksamhetsrapport över sin verksamhet. Denna delges landstingsfullmäktige, landstingets revisorer och landstingsstyrelsen. Rapporten innehåller i sammandrag följande redovisning; Uppdrag, beskrivning av bedrivna verksamhet och ekonomisk uppföljning. Utskottet har även möjlighet att löpande under året återrapportera och ge förslag till framförallt landstingsfullmäktige men även till landstingsstyrelsen.

2.5 Ekonomi

Utskottets budget för verksamhetsåret 2009 var 223 tkr och av detta har utskottet förbrukat 223 500 kr. Vilket i det närmaste är ett resultat i balans.

3 Revisionell bedömning

Vår bedömning är att demokratiutskottet för 2009 på ett ändamålsenligt sätt fullgjort sitt arbete enligt det uppdrag som fullmäktige angett:

- Utskottet har, genom sina tre fokusområden, på ett tydligt sätt avgränsat sitt uppdrag avseende den inre demokratiutvecklingen inom landstinget. Avgränsningen ligger i linje med det uppdrag och inriktning som fullmäktige angett.
- Utskottet har, med utgångspunkt från 2009 års verksamhetsplan, fullgjort de aktiviteter utskottet avsåg göra under året.
- Utskottet har, har fullgjort sitt uppdrag att tillhandahålla fullmäktiges ledamöter utbildningsinsatser.

Slutligen är vår bedömning att utskottets uppföljning av verksamhet och ekonomi samt återrapportering till fullmäktige är tillräcklig.