



ÖREBRO

ÖREBRO KOMMUN
Stadsrevisionen

2018-09-27

Till
Kommunstyrelsen, programnämnd barn och utbildning,
programnämnd samhällsbyggnad och programnämnd social välfärd för yttrande,
Kommunfullmäktiges presidium för kännedom

Revisionsrapport ” Granskning av efterlevnaden av styrdokument”

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Örebro kommun har PwC granskat efterlevnaden av styrdokument. Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga: *Är kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll tillräcklig vad gäller efterlevnaden av styrdokument beslutade av kommunfullmäktige?*

Granskningen har avgränsats till att omfatta kommunstyrelsen, programnämnd barn och utbildning, programnämnd samhällsbyggnad och programnämnd social välfärd. Granskningen har genomförts genom intervjuer och studier av dokumentation.

Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll delvis är tillräcklig vad gäller efterlevnaden av styrdokument beslutade av kommunfullmäktige.

Vi grundar vår bedömning på att styrdokumenterna delvis är aktuella då ett stort antal styrdokument inte har reviderats på över tio år, trots att riktlinjer finns som anger när aktualitetsprövningar ska ske.

Vidare saknas information om ansvarsfördelning för en majoritet av de granskade dokumenterna även om dokumentansvariga tjänstepersoner finns utsedda för nyare styrdokument. Kännedomen om gällande styrdokument varierar såväl på förvaltningsnivå som på politisk nivå.

Vi anser att det finns ett kontrollsystem som delvis säkerställer att hänsyn tas till styrdokumenterna vid handläggning av ärenden, men att kommunstyrelsen och nämnderna inom ramen för den interna kontrollen behöver göra uppföljningar av att styrdokument efterlevs.



ÖREBRO

ÖREBRO KOMMUN
Stadsrevisionen

2018-09-27

Granskningen föranleder följande rekommendationer:

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen och programnämnderna att göra en aktualitetsprövning av samtliga kommunövergripande styrdokument i början av varje ny mandatperiod för att bedöma aktualitet och eventuellt behov av revidering.
- Vi rekommenderar kommunstyrelsen och programnämnderna att tydliggöra styrdokumenterna i en logiskt inordnad struktur på kommunens webbplats och intranät.
- Vi rekommenderar kommunstyrelsen och programnämnderna att se över möjligheten att sammanställa styrdokumenterna i en författningssamling.

Vi emotser kommunstyrelsens yttrande över denna skrivelse och bilagd rapport senast 2019-01-21.

Britta Bjelle
Ordförande

Lars Östring
Revisor

Revisionsrapport

Granskning av efterlevnaden av styrdokument Örebro kommuns revisorer

*Lisa Åberg
Kim Ivarsson*

September/2018

pwc

Innehåll

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning	2
1.1.	Bedömningar mot kontrollmål.....	2
1.2.	Rekommendationer.....	3
2.	Inledning	4
2.1.	Bakgrund	4
2.2.	Syfte och Revisionsfråga.....	4
2.3.	Revisionskriterier	4
2.4.	Kontrollmål	4
2.5.	Avgränsning.....	5
2.6.	Metod.....	5
3.	Iakttagelser och bedömningar	6
3.1.	Allmänt om styr- och policydokument.....	6
3.2.	Kartläggning av styrande dokument	6
3.2.1.	Reglementen.....	6
3.2.2.	Riktlinjer för styrdokument.....	6
3.2.3.	Handbok för upprättande och revidering av styrdokument.....	8
3.2.4.	Styrdokument beslutade av fullmäktige i Örebro kommun	8
3.3.	Styrdokumentens aktualitet	9
3.3.1.	Iakttagelser	9
3.3.2.	Bedömning.....	10
3.4.	Ansvarsfördelning	10
3.4.1.	Iakttagelser	10
3.4.2.	Bedömning.....	11
3.5.	Förankring och kännedom om styrdokument	11
3.5.1.	Iakttagelser	11
3.5.2.	Bedömning.....	12
3.6.	Kontrollsystem för styrdokument	13
3.6.1.	Iakttagelser	13
3.6.2.	Stickprov – efterlevnad av styrdokument.....	14
3.6.3.	Bedömning.....	15

1. *Sammanfattning och revisionell bedömning*

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Örebro kommun har PwC granskat efterlevnaden av styrdokument. Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

- Är kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll tillräcklig vad gäller efterlevnaden av styrdokument beslutade av kommunfullmäktige?

Granskningen har avgränsats till att omfatta kommunstyrelsen, programnämnd barn och utbildning, programnämnd samhällsbyggnad och programnämnd social välfärd. Granskningen har genomförts genom intervjuer och studier av dokumentation.

Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll delvis är tillräcklig vad gäller efterlevnaden av styrdokument beslutade av kommunfullmäktige. Vi grundar vår bedömning på att styrdokumenterna delvis är aktuella då ett stort antal styrdokument inte har reviderats på över tio år, trots att riktlinjer finns som anger när aktualitetsprövningar ska ske. Vidare saknas information om ansvarsfördelning för en majoritet av de granskade dokumenten även om dokumentansvariga tjänstepersoner finns utsedda för nyare styrdokument. Kännedomen om gällande styrdokument varierar såväl på förvaltningsnivå som politisk nivå. Vi anser att det finns ett kontrollsystem som delvis säkerställer att hänsyn tas till styrdokumenterna vid handläggning av ärenden, men att kommunstyrelsen och nämnderna inom ramen för den interna kontrollen behöver göra uppföljningar av att styrdokument efterlevs.

Nedan redovisas bedömningarna av kontrollmålen som ligger till grund för svaret på revisionsfrågan.

1.1. *Bedömningar mot kontrollmål*

Är styrdokumenterna aktuella?

Delvis uppfyllt

Riktlinjer för när aktualitetsprövningar ska göras har upprättats, men att prövningar inte sker enligt den systematik som riktlinjerna anger. Vidare konstaterar vi att tio av fullmäktiges beslutade styrdokument inte har reviderats på tio år eller ännu längre tid. Det är av yttersta vikt att ej aktuella styrdokument upphävs innan nya antas.

Enligt vår bedömning bör samtliga styrdokument finnas sammanställda och tillgängliga i en logiskt inordnad struktur på kommunens webbplats och intranät, förslagsvis i en farförfattningssamling.

Finns ansvarig utsedd för respektive

Delvis uppfyllt

Det saknas information om ansvarsfördelning för en

styrdokument?

majoritet av de granskade dokumenten. Vi konstaterar dock att dokumentansvariga har utsetts i högre utsträckning för de styrdokument som antagits under de senaste åren. Utifrån vår dokumentgranskning konstaterar vi att den samlade informationen om politisk/styrelse eller nämnd, förvaltning och ansvarig tjänsteperson inte förekommer i något av de granskade dokumenten. Däremot förekommer oftare information om antingen ansvarig nämnd eller förvaltning och i vissa fall, båda två. Vi bedömer att det bör förtydligas i riktlinjen huruvida ansvarig tjänsteperson ska framgå av respektive styrdokumentet.

Är styrdokumentet kända inom förvaltningen?**Delvis uppfyllt**

Kännedomen om styrdokumentet varierar inom förvaltningarna och mellan ledamöter i nämnder och styrelsen. Vidare konstaterar vi att det finns brister i hur styrdokument implementeras, kommuniceras och följs upp, trots att det framgår av riktlinjer och handbok hur detta ska göras. Vi bedömer att kommunstyrelsen och programnämnderna behöver säkerställa att medarbetare och förtroendevalda ges tillräcklig information om styrdokumentet.

Är styrdokumentet kända inom styrelsen och nämnderna?**Finns kontrollsystem som säkerställer att hänsyn tas till styrdokumentet?****Delvis uppfyllt**

Vi grundar vår bedömning på att det finns ett kontrollsystem genom de dokumenterade riktlinjer som anger ansvarsfördelning, uppföljning och aktualitetsprövning för styrdokumentet liksom genom den stödinformation i ärendehanteringssystemet om hur övergripande strategier ska beaktas vid upprättandet av tjänsteskrivelser. Vår granskning av efterlevnaden av ett urval av styrdokument visar dock att kontrollsystemet delvis säkerställer efterlevnaden. Enligt vår bedömning behöver kommunstyrelsen och nämnderna arbeta aktivt inom ramen för den interna kontrollen med att göra uppföljningar av efterlevnaden styrdokument.

1.2. Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och programnämnderna att göra en aktualitetsprövning av samtliga kommunövergripande styrdokument i början av varje ny mandatperiod för att bedöma aktualitet och eventuellt behov av revidering.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Vid sidan av de lagar och regler som gäller för det kommunala uppdraget och vad som reglerar den kommunala kompetensen har kommunerna en rad strategiska dokument som styr och påverkar dess egna verksamheter.

I Örebro kommun finns politiskt fastställda styrdokument som ska styra och vägleda politik och förvaltning i den kommunala verksamheten. Dessa finns tillgängliga på kommunens webbplats. Kommunen har kategoriserat och definierat styrdokumenterna i sex olika dokumentstyper. Dessa är vision, program, policy, strategi, handlingsplan och riktlinjer.

De förtroendevalda revisorerna har utifrån en bedömning av risk och väsentlighet funnit det angeläget att utifrån en kartläggning av samtliga styrdokument som kommunfullmäktige fastställt granska hur efterlevnaden säkerställs av kommunstyrelsen och nämnderna.

2.2. Syfte och Revisionsfråga

Granskning syftar till att besvara följande revisionsfråga:

Är kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll tillräcklig vad gäller efterlevnaden av styrdokument beslutade av kommunfullmäktige?

2.3. Revisionskriterier

Svaret på revisionsfrågan har bedömts utifrån följande revisionskriterier:

- Kommunallagen (2017:725)
- Riktlinjer för styrdokument, Örebro kommun, beslutade av kommunstyrelsen den 18 mars 2014
- Reglementen för kommunstyrelsen, programnämnd barn och utbildning, programnämnd samhällsbyggnad och programnämnd social välfärd
- Övriga styrdokument beslutade av fullmäktige som är relevanta för granskningsområdet.

2.4. Kontrollmål

För att besvara granskningens övergripande revisionsfråga har följande kontrollmål varit styrande för granskningen:

- Är styrdokumenterna aktuella?
- Finns ansvarig utsedd för respektive styrdokument?

- Är styrdokumenterna kända inom förvaltningen?
- Är styrdokumenterna kända inom styrelsen och nämnderna?
- Finns kontrollsystem som säkerställer att hänsyn tas till styrdokumenterna?

2.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen, programnämnd barn och utbildning, programnämnd samhällsbyggnad, programnämnd social välfärd.

Granskningen omfattar endast de styrdokument som har fastställts av fullmäktige. Budget och verksamhetsplaner omfattas inte av granskningen.

2.6. Metod

Granskningen har utförts genom dokumentstudier och intervjuer. Inledningsvis har en kartläggning gjorts av kommunens samtliga styrdokument som finns publicerade på kommunens webbplats för att identifiera vilka dokument som är beslutade av fullmäktige.

Intervjuer har genomförts med kommundirektör, programdirektör barn och utbildning, programdirektör samhällsbyggnad, programdirektör social välfärd och kvalitetsdirektör. Vidare har ett urval om fem ärenden granskats för att verifiera om hänsyn tagits till gällande styrdokument. Handlingar i ärendena som bör beakta respektive styrdokument i urvalet har begärts ut och en verifiering har gjorts utifrån de bestämmelser som framgår i respektive styrdokument.

De intervjuade har fått möjlighet att sakgranska innehållet i rapporten.

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Allmänt om styr- och policydokument

Vid sidan av de lagar som gäller för det kommunala uppdraget har kommunen en rad egna strategiska dokument som styr och påverkar verksamheterna. Dessa mål- och styrdokument har till övervägande del antagits av fullmäktige, men det finns också dokument med tillhörande tillämpningsanvisningar som antagits av kommunstyrelsen. Det är viktigt att de politiska beslut som fattas på styrelse- och nämndnivå inte avviker från eller står i strid med dessa kommunövergripande dokument.

Det är av stor vikt att gällande dokument är aktuella. Inaktuella dokument ska ersättas med nya som är anpassade för de förhållanden som råder, alternativt upphävas. Det bör finnas en uppföljning och återkoppling till beslutsfattarna av dokumentens status, detta för att kunna utvärdera och omvärdera dem i syfte att anpassa dem till en föränderlig omvärld och en egen kontinuerlig verksamhets- och kvalitetsutveckling.

3.2. Kartläggning av styrande dokument

3.2.1. Reglementen

I kommunstyrelsens reglemente anges att styrelsen ska bevaka att de av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen fastställda styrdokument för verksamheten efterlevs och se till att uppföljning sker till kommunfullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. Kommunstyrelsen ska även leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande styrdokument och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten. Vidare anges att kommunstyrelsen ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de styrdokument, reglementen, förutsättningar och den medelsanvisning som kommunfullmäktige och kommunstyrelsen har bestämt.

Av programnämndernas reglementen¹ framgår att nämnderna ansvarar för styrdokument samt verksamhetsstyrning inom de ramar kommunfullmäktige och kommunstyrelsen anger.

3.2.2. Riktlinjer för styrdokument

Kommunstyrelsen har beslutat om "Riktlinjer för styrdokument Örebro kommun, 2014-03-18". Syftet med riktlinjerna är att fastställa en definition för vad som är styrdokument samt att skapa en enhetlig struktur för de olika styrdokumentens inbördes förhållande. Av riktlinjen framgår att kommunens viktigaste övergripande styrdokument är kommunfullmäktiges budget. Vidare uppges att det finns ett mycket stort antal styrdokument i Örebro kommun och dessa bör därför vara strukturerade på ett enkelt sätt så att det inte skapas alltför många olika nivåer i dokumentens hierarki. Utifrån detta definierar riktlinjen en rad olika begrepp som ska kategorisera de styrande dokumenten.

¹ Reglemente inom programområde barn och utbildning reviderad av Kommunfullmäktige 2015-02-25, § 40.
Reglemente för Programnämnd social välfärd reviderad av Kommunfullmäktige 2016-06-15, § 206
Reglemente för Programnämnd samhällsbyggnad antagen av Kommunfullmäktige 2014-12-17, § 392

Klassificering av styrdokument
Vision
Visionen antas av kommunfullmäktige och återfinns i Övergripande strategier och budget.
Program
Ett program uttrycker värdegrund och önskvärd utveckling av verksamheten inom Örebro kommun. Ett program fastslår en politisk viljeinriktning och tar inte någon detaljerad ställning till utförande, prioriteringar eller metoder, vilket istället sker i en strategi, en handlingsplan eller i Övergripande strategi och budget. Ett program antas av kommunfullmäktige.
Policy
En policy anger principer som kan tjäna som vägledning inom det aktuella området, vilka allmänna mål som eftersträvas och vilka värden som ska beaktas. För att en policy ska fungera effektivt bör den sedan konkretiseras i andra styrdokument, i form av strategi, handlingsplan eller riktlinje. En policy gäller tillsvidare, därför bör dess aktualitet följas upp löpande. En policy antas av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen.
Strategi
En strategi kan användas för att konkretisera ett program eller en policy. I dokumentet ska det finnas angivet när strategin ska följas upp och vid behov revideras. En strategi antas av kommunstyrelsen, kommunstyrelsens utskott eller programnämnd. Kommunövergripande strategier som avser ren verkställighet kan beslutas av kommundirektör.
Handlingsplan
En handlingsplan ska vara kopplad till ett strategiskt område utifrån övergripande strategi och budget, ett program, en strategi eller en policy. Handlingsplanen omsätter inriktningen i det överordnade styrdokumentet till konkreta mål eller åtgärder. En handlingsplan ska även ange vilken nämnd som ansvarar för att åtgärderna genomförs, när de ska vara genomförda samt vilka prioriteringar som ska ske. Den totala kostnaden för åtgärderna i handlingsplanen ska vara budgeterad. I dokumentet ska det finnas angivet när handlingsplanen ska följas upp och vid behov revideras. Handlingsplaner kan fastställas på flera olika nivåer.
Riktlinjer
Syftet med riktlinjerna är att reglera den befintliga verksamheten, eller ett visst område, så att den bedrivs effektivt och med god kvalitet. Riktlinjer gäller tillsvidare om inget annat anges. Kommunstyrelsen antar kommunövergripande riktlinjer. Riktlinjer kan fastställas på flera olika nivåer. I varje styrdokument ska det finnas angivet vilken politisk styrelse eller nämnd och vilken förvaltning som ansvarar för dokumentet.

Den förvaltning som har tilldelats det övergripande ansvaret för ett dokument tilldelar i sin tur ansvaret till en tjänsteperson. Det övergripande ansvaret innebär att se till att styrdokumentet kommuniceras och att det löpande följs upp och revideras vid behov. Den lämpliga tidpunkten för aktualitetsprövningen av styrdokumentet är i samband med budgetprocessen. Den övergripande tjänstemannanivån ansvarar även för att det sker uppföljningar till det organ som har beslutat om styrdokumentet. Tjänstepersonen med övergripande ansvar utser en ansvarig handläggare som i sin tur ansvarar för att det antagna styrdokumentet registreras i kommunens ärendehanteringssystem och hålls

tillgängligt och aktuellt i författningssamlingen. Varje chef inom den verksamhet som berörs av styrdokumentet ansvarar för att styrdokumentets innehåll är känt bland medarbetarna samt att det efterlevs och följs upp i den egna verksamheten. Avslutningsvis redovisas en checklista om vilka delar som ska beaktas under framtagandet av styrdokument.

3.2.3. *Handbok för upprättande och revidering av styrdokument*

Det finns en framtagen handbok² för att ta fram och revidera styrdokument. Handboken beskriver hur styrdokument bör utformas, vad de involverade bör tänka på, roller och ansvar. Styrdokument som ska antas av kommunstyrelsen ska i beredningsprocessen även behandlas i kommunstyrelsens jämställdhetsdelegation. Det innebär att delegationen ska delges information om igångsättningsbeslut och under beredningsprocessen ha möjlighet att lämna synpunkter.

Vidare anger handboken att det är viktigt att övergripande ansvarig tjänsteperson och operativt ansvarig tjänsteperson för dokumentet under arbetets gång förankrar innehållet med dem som direkt påverkas och som kommer att ha det övergripande ansvaret för måluppfyllelsen av styrdokumentet. Om de som har det övergripande ansvaret för måluppfyllelsen förstår bakgrunden och ser sin roll i ett gemensamt slutresultat ökar sannolikheten för en smidig implementering. Handboken innehåller även instruktioner om upprättande av tidsplan och kommunikationsplan för styrdokumentet. Vidare anges att styrdokumentens mål i så stor utsträckning som möjligt är tidsatta, mätbara och uppföljningsbara. Det ska också tydligt framgå vem som ansvarar för uppföljning samt när och hur uppföljningen ska genomföras.

3.2.4. *Styrdokument beslutade av fullmäktige i Örebro kommun*

De av fullmäktige beslutade styrdokumenterna som inom ramen för granskningen kartlagts redovisas i tabellen nedanför. De flesta av dokumenten finns publicerade på kommunens webbplats, men alla finns inte samlade på samma sida. Det finns ingen gemensam struktur på webbplatsen för de styrande dokumenten vilket gör dem svåra att överblicka. Tjänstepersoner inom kommunstyrelseförvaltningen har i samband med granskningen fått bistå i att ta fram styrdokument som inte finns publicerade på webbplatsen.

Styrdokument	Antagen av fullmäktige samt senast reviderad inom parentes
Arkiv- och dokumenthanteringspolicy för Örebro kommun	2000-04-12
Arkivreglemente för Örebro kommun	Gäller från 2008-06-10. (2016-03-07)
Arvoden och ersättningar till förtroendevalda i Örebro kommun och partigrupsresurser för mandatperioden 2014/2015-2018 samt partistöd	2014-09-24 september (2017-06-14)
Sponsringspolicy för Örebro kommun	2007-08-24
Jämställdhets- och ickediskrimineringsplan	2015-12-15

² Handbok för att ta fram och revidera styrdokument inom Örebro kommun, fastställd av KS, 2017-04-26

2016-2019	
Policy för tagande och givande av muta för anställda och förtroendevalda i Örebro kommun och de kommunala bolagen	2013-09-18
Säkerhetspolicy för Örebro kommun	2001-04-21
Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Örebro kommun fr.o.m. den 17 dec 2014	2014-12-17
Policy för Örebro kommuns samverkan med det civila samhället	2008-05-28
Servicepolicy för Örebro kommun	2007-08-24
Tillgänglighetsgaranti för Örebro kommun	2007-08-24
Arbetsordning för Kommunfullmäktige i Örebro	1991-12-18 (2018-02-28)
Bolagspolicy– ägarroll och ägarstyrning för kommunens bolag	2014-01-29 (2017-06-14)
Handlingsplan för barn i ekonomiskt utsatta hushåll Örebro kommun	2013-09-18
Policy för barnets rättigheter i Örebro kommun.	2014-09-24
Internationell policy Örebro kommun	2013-05-15
Internationella arbetet i Örebro kommun – plattform	2003-11-19
Placeringspolicy för Örebro kommun	2014-06-18
Resepolicy för Örebro kommun	2008-05-28
Koncerngemensam finanspolicy	2015-12-15
Trafikprogram för Örebro kommun	2014-10-22
Miljöprogram Örebro kommun	2010-12-15 (2017-02-02)
Landsbygdsprogram för Örebro kommun	2017-04-26
Åtgärdsprogram buller Örebro kommun 2018–2025	2018-05-22
Folkhälsoprogram 2000	2000-03-15
Naturplan för Örebro kommun	2013-11-18
Klimatstrategi för Örebro kommun	2016-06-15
Avfallsplan	2014-12-17
Vattenplan	Framgår inte

3.3. Styrdokumentens aktualitet

3.3.1. Iakttagelser

Enligt riktlinjen har i huvudsak kommundirektör, programdirektör, en processägare vid kommunstyrelseförvaltningen eller en förvaltningschef det övergripande ansvaret. Det övergripande ansvaret innebär att se till att styrdokumentet kommuniceras och att det löpande följs upp och revideras vid behov. Enligt riktlinjerna är den lämpliga tidpunkten för aktualitetsprövningen av styrdokumentet i samband med budgetprocessen. Den övergripande tjänstemannanivån ansvarar även för att det sker uppföljningar till det organ som har beslutat om styrdokumentet. Den övergripande tjänstepersonen utser en ansvarig handläggare som i sin tur ansvarar för att det antagna styrdokumentet

registreras i kommunens ärendehanteringssystem och hålls tillgängligt och aktuellt i författningssamlingen. De styrande dokumenten ska vara knutna till programplan och budget samt övergripande strategier och budget.

Av vår dokumentgranskning framgår att de styrande dokumenten i varierad grad har reviderats och uppdaterats. Vi noterar att tio dokument inte har reviderats på över tio år. I intervjuer uppges att det finns många styrdokument. På kommunens webbplats har dokumenten inte inordnats i någon särskild struktur, samtidigt som det även saknas aktuella dokument i en samlad författningssamling. Av intervjuerna framgår att detta bl.a. har inneburit att nya dokument tagits fram, trots att det redan funnits gällande dokument för verksamhetsområdet som inte beaktats. Enligt de intervjuade finns en ambition att det ska ske regelbundna översyner och uppföljningar, men att det inte fungerar i dagsläget. Aktualitetsprövningar görs främst på förekommen anledning men det kan även förekomma systematisk uppföljning beroende på verksamhetsområde och ansvar.

Trots att flera dokument inte har reviderats på många år upplever de intervjuade att styrdokument till övervägande del är aktuella. Översyner och kartläggningar av kommunens behov och struktur av styrdokument har genomförts sporadiskt de senaste åren.

3.3.2. Bedömning

Kontrollmål: Är styrdokumenterna aktuella?
--

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Vi grundar vår bedömning på att riktlinjer för när aktualitetsprövningar ska göras har upprättats, men att prövningar inte sker enligt den systematik som riktlinjerna anger. Vidare konstaterar vi att tio av fullmäktiges beslutade styrdokument inte har reviderats på tio år eller ännu längre tid. Det är av yttersta vikt att ej aktuella styrdokument upphävs innan nya antas.

Enligt vår bedömning bör samtliga styrdokument finnas sammanställda och tillgängliga i en logiskt inordnad struktur på kommunens webbplats och intranät, såväl styrdokument som har fastställts av fullmäktige som styrdokument som fastställts av kommunstyrelsen. Vi rekommenderar att en aktualitetsprövning av samtliga kommunövergripande styrdokument görs i början av varje ny mandatperiod för bedöma aktualitet och behov av revidering.

3.4. Ansvarsfördelning

3.4.1. Iakttagelser

Enligt riktlinjen ska det i varje styrdokument finnas angivet vilken politisk styrelse eller nämnd samt vilken förvaltning som ansvarar för dokumentet. Utifrån det ska sedan en tjänsteperson tilldelas ett övergripande ansvar för dokumentet. Det övergripande ansvaret företräds i huvudsak av kommundirektör, programdirektör, en processägare vid kommunledningskontoret eller en förvaltningschef.

Enligt de intervjuade framgår det oftast vilken person som är ansvarig för ett styrdokument och som har ansvaret för kommunikering och uppföljning. Flera av de

intervjuade lyfter behov av att förbättra processen vad gäller förankring och delaktighet i framtagandet av styrdokument bland berörda verksamheter, exempelvis i form av remissförfarande.

Inom ramen för granskningen har vi gått igenom de 29 styrande dokumenten som tidigare redovisats i ovanstående tabell. En verifiering har gjorts av hur ansvarsfrågan är klargjord i dokumenten. Verifieringen av ansvar utgår från riktlinjen för styrdokument där det anges att politisk styrelse eller nämnd, förvaltning samt övergripande tjänsteperson ska framgå av dokumentet.

Antal	Nämnd/styrelse	Förvaltning	Tjänsteperson
29	9	7	4

³

Utifrån granskningen konstaterar vi att inget styrdokument klargör ansvarsfrågan för samtliga tre nivåer. Vi noterar dock att de styrdokument som är antagna inom de senaste åren i högre utsträckning anger dokumentansvar än de äldre. I de fall där ansvarig tjänsteperson framgår anges den i samtliga fall utifrån funktion.

3.4.2. Bedömning

Kontrollmål: Finns ansvarig utsedd för respektive styrdokument?

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Vi grundar vår bedömning på att det saknas information om ansvarsfördelning för en majoritet av de granskade dokumenten. Vi konstaterar dock att dokumentansvariga har utsetts i högre utsträckning för de styrdokument som antagits under de senaste åren. Utifrån vår dokumentgranskning konstaterar vi att den samlade informationen om politisk/styrelse eller nämnd, förvaltning och ansvarig tjänsteperson inte förekommer i något av de granskade dokumenten. Däremot förekommer oftare information om antingen ansvarig nämnd eller förvaltning och i vissa fall, båda två. Vi bedömer att det bör förtydligas i riktlinjen huruvida ansvarig tjänsteperson ska framgå av respektive styrdokument.

3.5. Förankring och kännedom om styrdokument

3.5.1. Iakttagelser

Varje chef inom den verksamhet som berörs av ett styrdokument ansvarar för att styrdokumentets innehåll är känt bland medarbetarna samt att det efterlevs och följs upp i den egna verksamheten.

Styrdokumentet finns publicerade på intranätet och Örebro kommuns webbplats, dock ej som en komplett författningssamling. Kommunikation framhävs av de intervjuade som en viktig faktor i implementeringen av styrdokument. Ett vedertaget tillvägagångssätt är att ansvarig handläggare informerar berörda nämnder och förvaltningsledningar. Förvaltningsledningarna behöver därefter kommunicera ut styrdokumentet i den egna verksamheten och bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas. Av intervjuerna framgår att

³ Av de 12 granskade dokument som antagits efter att, Riktlinjer för styrdokument Örebro kommun, 2014-03-18, upprättats framgick information ansvarsfördelning för nämnd i 7 fall, förvaltning 6 och tjänsteperson 3.

kommunicering och förankring av styrdokument inte alltid sker i tillräcklig omfattning. Formerna för implementering upplevs kunna utvecklas.

Det råder delade meningar om i vilken utsträckning riktlinjen för utformning av styrdokument har bidragit till en större tydlighet i styrdokumentens tillämpning. Några intervjuade menar att tydligheten har ökat, medan andra intervjuade uppger att riktlinjen inte fungerar fullt ut i den praktiska hanteringen. Vidare uppges att processen kring styrdokument är personberoende och önskemål lyfts om att minska den genom att skapa ett nätverk som ansvarar för framtagande av styrdokument och uppföljningar. Expediering av beslut uppges också kunna förbättras, då informationen om att ett nytt styrdokument har antagits inte alltid går ut till samtliga berörda.

Några av de intervjuade uppger att de främst har kännedom om de styrdokument som är mest relevanta för den egna verksamheten. Det framhävs att det finns ett antal styrdokument som inte berör det dagliga arbetet i så stor utsträckning. Vidare uppges att det finns en otidighet i framtagandet av styrdokument centralt, då vissa styrdokument inte förankras i de verksamheter där de ska tillämpas. Många dokument uppges även ha så hög ambitionsnivå att det blir svårt att efterleva dem, särskilt då antalet styrdokument är många.

Vid introduktion av nya medarbetare ingår bland annat att få information om vissa styrdokument. Det uppges dock vara svårt att skilja de styrande dokument som är vägledande mot de som är styrande.

Enligt de intervjuade tjänstepersonerna varierar det i vilken utsträckning som nämndernas ledamöter är insatta i styrdokument. I intervjuerna framförs vikten av att utveckla rutiner och former för att göra styrdokument kända för samtliga ledamöter. Synpunkt framförs på att kunskapen behöver förbättras, samtidigt som det lyfts att den politiska nivån har begränsat med frågor kopplat till de styrande dokumenten.

3.5.2. *Bedömning*

Kontrollmål: Är styrdokument kända inom förvaltningen?

Kontrollmål: Är styrdokument kända inom styrelsen och nämnderna?

Kontrollmålen bedöms som delvis uppfyllda.

Vi grundar vår bedömning på att kännedomen om styrdokument varierar inom förvaltningarna och mellan ledamöter i nämnder och styrelsen. Vidare konstaterar vi att det finns brister i hur styrdokument implementeras, kommuniceras och följs upp, trots att det framgår av riktlinjer och handbok hur detta ska göras. Vi bedömer att kommunstyrelsen och programnämnderna behöver säkerställa att medarbetare och förtroendevalda ges tillräcklig information om styrdokument.

3.6. Kontrollsystem för styrdokument

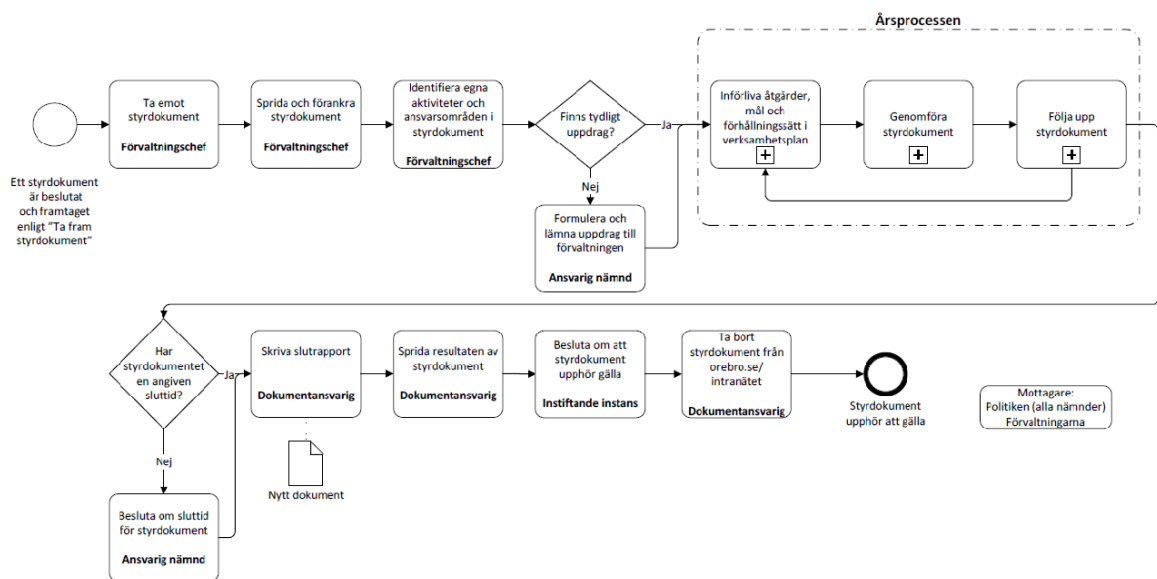
3.6.1. Iakttagelser

I vissa styrdokument ska strategier beaktas vid varje nämndbeslut där det är tillämpligt, exempelvis integration, ekonomi, hållbarhet jämställdhet. Det finns instruktioner om detta i ärendehanteringssystemet, men om exempelvis en handläggare arbetar efter andra mallar säkerställs det inte att perspektiven beaktas.

Nedan återges en processkarta för hanteringen av styrdokument. Av den framgår bland annat åtgärder och ansvarsfördelning avseende implementering och avvecklande av styrdokument.

Implementera styrdokument - detaljerad processkarta (önskat läge)

2017-04-12



I intervjuer uppges att två planerare inom kommunstyrelseförvaltningen sammanställer en rapport om hur nämnderna arbetar med jämställdhetsstrategin och klimatstrategin. Tidigare har uppföljning av måluppfyllelsen utifrån de övergripande strategierna skett i nämndernas och styrelsens årsredovisning och delårsrapportering. Denna redovisning är numera borttagen då kommunen tillämpar en tillitsbaserad återrapportering⁴. En av de intervjuade uppger att kommunstyrelsen exempelvis efterfrågat uppföljningar avseende hur verksamheterna beaktar en social dimension i upphandlingar, i enlighet med ett styrande dokument för upphandlingsområdet. Förvaltningen har dock på grund av hög arbetsbelastning inte kunnat avsätta resurser för den typen av uppföljning.

Av intervjuerna framkommer att det ingår i tjänsterna som förvaltningschef eller årsprocessledare att säkerställa att styrdokumentet beaktas i verksamheterna. Efterlevnaden av styrdokument har inte varit föremål för uppföljning inom ramen för styrelsens eller nämndernas internkontrollarbete för de senaste åren.

⁴ Ny modell där rapporteringen ska bygga på tillit och nämnderna ska redovisa utvecklingsområden snarare än den måluppfyllelsen som är uppnådd.

3.6.2. *Stickprov – efterlevnad av styrdokument*

Inom ramen för granskningen har vi valt ut fem styrdokument för kontroll av efterlevnaden. För respektive styrdokument har ett ärende/handling begärts ut som bör beakta styrdokumentet. Resultatet redovisas i tabellen nedanför och visar att tre av de fem styrdokumenterna har efterlevts i begärt ärende/handling och att övriga två styrdokument delvis har efterlevts i begärt ärende/handling.

Styrdokument	Styrdokument efterlevs	Efterfrågat dokument	Kommentar
Sponsringspolicy	Ja	Senaste sponsringsavtalet Örebro Pride	Avtalet omfattar utgångspunkter och uppsatta krav i enlighet med policyn. Det framgår dock inte om en utvärdering gjorts i enlighet med policyn.
Trafikprogrammet	Delvis	Trafikbokslut	Redovisas i temarapport från 2015 men inte årligen. Framgår nyckeltal av årsredovisningen men inte mål efter trafikprogrammet. Efter kontakt med förvaltningen bekräftas att 2015 är det senaste trafikbokslutet. Enligt uppgift pågår ett arbete med bokslut för 2017.
Miljöprogrammet	Ja	Upphandling från 2018	Anbudsgivaren ska ha ett dokumenterat miljöledningssystem som beskriver hur man arbetar med miljöfrågor i sin verksamhet. Certifikat, i form av ISO-certifiering eller motsvarande, eller likvärdigt dokument, alternativt dokument som styrker ett eget systematiserat miljöarbete ska bifogas anbudet.
Säkerhetspolicy	Delvis	Protokoll - kommunstyrelsen	Enligt säkerhetspolicyn, ska en rapportering av det övergripande säkerhetsarbetet ske minst en gång per år till kommunstyrelsen. Det sker ingen övergripande rapportering utan en tematisk rapportering efter olika områden. Detta har skett med anledning av att antalet incidenter ökat kraftigt sedan policyn antogs. Policyn ska enligt uppgift revideras.
Jämställdhets- och icke diskrimineringsplan	Ja	§ 40 Justering av driftbudgetramar utifrån faktiskt antal elever i grund- och gymnasieskolan 15 februari 2018	Av protokollet framgår att förvaltningen bedömer att ärendet inte får några specifika konsekvenser utifrån perspektiven genus, barn, mångfald, klimat och folkhälsa.

3.6.3. *Bedömning*

Kontrollmål: Finns kontrollsystem som säkerställer att hänsyn tas till styrdokumentet?

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Vi grundar vår bedömning på att det finns ett kontrollsystem genom de dokumenterade riktlinjer som anger ansvarsfördelning, uppföljning och aktualitetsprövning för styrdokumentet liksom genom den stödinformationen i ärendehanteringssystemet om hur övergripande strategier ska beaktas vid upprättandet av tjänsteskrivelser. Vår granskning av efterlevnaden av ett urval av styrdokument visar dock att kontrollsystemet inte fullt ut säkerställer efterlevnaden. Enligt vår bedömning behöver kommunstyrelsen och nämnderna arbeta aktivt inom ramen för den interna kontrollen med att göra uppföljningar av efterlevnaden styrdokument.

2018-09-27

Rebecka Hansson

Uppdragsledare

Lisa Åberg

Projektledare