

Revisionsrapport

Granskning avseende efterlevnad av fullmäktiges styr- och policydokument

*Ove Axelsson
David Emanuelsson*

Februari 2013

Sandvikens kommun

Innehållsförteckning

1.	Inledning	1
1.1.	Bakgrund	1
1.2.	Uppdrag och revisionsfrågor	1
1.3.	Avgränsning och metod.....	1
1.4.	Allmänt om styr- och policydokument.....	1
2.	Styr- och policydokument i Sandvikens kommun	3
2.1.	Inventering	3
2.2.	Kommunicering/implementering.....	3
2.3.	Uppföljning av efterlevnad av dokumenten	4
3.	Efterlevnad av beslutade dokument	5
3.1.	Barn- och ungdomspolitisk policy.....	5
3.2.	Alkohol- och drogpolitiskt program	5
3.3.	Arkivreglemente	5
3.4.	Internkontrollreglemente.....	6
3.5.	Antidopingprogram för Sandvikens kommun	6
4.	Avslutning.....	7
4.1.	Bedömning	7

1. Inledning

1.1. Bakgrund

I kommunen finns ett stort antal av kommunfullmäktige antagna styr- och policydokument innehållande riktlinjer för hur olika frågor ska hanteras. För att dessa riktlinjer ska få genomslagskraft i kommunen krävs att de görs kända inom hela den kommunala organisationen. Om man misslyckas med implementeringen ökar risken för att riktlinjerna blir verkningslösa och att den politiska viljeyttringen inte blir tillgodosedd.

Dessa dokument, som beslutats av kommunens högsta beslutande organ, förväntas sedan styrelse och nämnder följa. Om så inte sker bör skälet härför rapporteras till uppdragsgivaren.

1.2. Uppdrag och revisionsfrågor

Sandvikens kommuns revisorer har utifrån genomförd risk- och väsentlighetsanalys givit PwC i uppdrag att granska efterlevnaden av fullmäktiges styr- och policydokument.

Granskningen har utgått ifrån följande revisionsfråga:

Har de intentioner som fullmäktige uttryckt i styr- och policydokument följts och beaktats i beslutssituationer och i verksamheten?

Kontrollmål

- Hur många styr- och policydokument finns i Sandvikens kommun?
- Beaktas styr- och policydokument i beredningsarbetet?
- Finns rutiner för uppföljning av efterlevnaden av befintliga dokument?
- Implementeras nya styr- och policydokument på ett tillfredsställande sätt?

1.3. Avgränsning och metod

En inventering av befintliga dokument har gjorts och intervjuer har förevarit med ett antal tjänstemän vilka har ett särskilt ansvar för hanteringen av styrdokumentet.

Granskningen omfattar i grunden samtliga styr- och policydokument som antagits av fullmäktige. Djupare uppföljning har gjorts avseende fem särskilt utvalda dokument där förvaltningscheferna intervjuats om följsamheten mot dokumenten inom deras förvaltning.

1.4. Allmänt om styr- och policydokument

Vid sidan av de lagar som gäller för det kommunala uppdraget och reglerar den allmänna kompetensen har kommunen också en rad egna strategiska dokument som styr och påverkar verksamheterna. Dessa mål- och styrdokument har till

övervägande delen antagits av fullmäktige men det finns också dokument samt tillämpningsbestämmelser av dessa dokument som antagits av kommunstyrelsen. Viktigt är att de politiska beslut som fattas på styrelse- och nämndnivå inte avviker från eller står i strid med dessa kommunövergripande dokument.

Det är självklart 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.

2. Styr- och policydokument i Sandvikens kommun

2.1. Inventering

På förekommen anledning påbörjade kommunledningskontoret under år 2011 en inventering av antalet styrande dokument. Det konstaterades att det inte var känt hur många och/eller vilka dokument som var gällande eller inaktuella. Kommundirektören gav ett uppdrag till kommunledningskontoret att dels inventera vilka styrdokument som fanns, dels ta fram definitioner för benämningar av de olika typer av dokument som finns. Vidare ingick i uppdraget att förbättra möjligheterna till att söka dokument.

Den inventering som genomfördes resulterade i att 145 olika dokument identifierades.

Det konstaterades att det inte fanns någon stringens rörande vad dokumenten kallades. Tretton olika benämningar förekommer; bestämmelse, handlingsplan, handlingsprogram, program, plan, policy, princip, strategi, regler, vision, riktlinjer, riktlinjer och policy samt rutin. Detta har föranlett ett arbete där dokumenten samlats under tre övergripande nivåer:

1. Politiska dokument som uttrycker den politiska viljan.
2. Grundläggande styrning, lagstadgade benämningar samt författningar för den kommunala verksamheten.
3. Tjänstemannadokument.

Under dessa tre nivåer har det definierats vilka typer av dokument som hör till respektive område, kompletterat med en beskrivning av dokumentets syfte.

Efter inventeringen har sammanställningen remitterats till samtliga nämnder med en förfrågan om vilka dokument som kan upphävas. Vid tidpunkten för upprättandet av denna rapport har remisstiden ännu inte gått ut.

2.2. Kommunisering/implementering

Ansvar för expediering av kommunövergripande styrdokument ligger på kommunsekreteraren. Expediering sker genom att kommunsekreteraren skickar ett e-postmeddelande till samtliga förvaltningschefer och nämnder. Det är sedan förvaltningschefens ansvar att kommunicera ut dokumentet inom den egna verksamheten. Därutöver läggs dokumenten dels ut på kommunens intranät, dels på kommunens webb-plats.

Det är kommunledningskontorets uppfattning att dokumenten inte i tillräcklig omfattning är kända och beaktas i berednings- och beslutssituationer. Det har dock

inte gjorts någon form av undersökning av hur kända dokumenten verkligen är ute i organisationen.

Det planeras nu för en ny struktur på de dokument som ska antas. Av dokumentet ska framgå:

1. Datum för antagandebeslut
2. Vilket organ beslutat om antagande
3. Dokumentansvarig tjänsteman

Punkten tre ovan innebär att för varje dokument utses en dokumentansvarig tjänsteman som har till uppgift att bevaka giltighetstid för dokumentet samt se till att dokumenten vid behov revideras. Dokumentansvarig tjänsteman föreslås få delegation på att utan politisk behandling göra enklare redaktionella ändring (kan t ex bli aktuellt vid organisationsförändringar). Den dokumentansvarige föreslås inte få något särskilt ansvar för implementering av dokumenten.

2.3. Uppföljning av efterlevnad av dokumenten

Inom kommunen har någon uppföljning av hur dokumenten följs ute i nämnder och förvaltningar inte gjorts.

3. Efterlevnad av beslutade dokument

Som en del i granskningsarbetet har fem beslutade styr- och policydokument valts ut för en granskning av efterlevnad av dokumenten.

3.1. Barn- och ungdomspolitisk policy

Fullmäktige antog i april 2006 en Barn- och ungdomspolitisk policy. Av dokumentet framgår bl a att det på varje kontor ska finnas särskilda samordnare som är ansvariga för att policyn hålls vid liv och utvecklas. Vidare ska varje nämnd i sin nämndplan redovisa hur arbetet med policyn ska bedrivas under de närmaste fem åren. Enligt policyn ska också varje nämnd och styrelse årligen sammanställa ett barnbokslut som ska redovisa hur man i beslut beaktat FN:s barnkonvention.

Granskningsresultat

Endast en nämnd (kommunstyrelsen) har en särskilt utsedd samordnare. Det görs inga femårsplaner för hur arbetet med policyn ska bedrivas. Det barnbokslut som policyn säger ska finnas upprättas inte, däremot sker viss redovisning i samband med årsredovisningen.

Kommentarer

Det är känt att det finns en barn- och ungdomspolitisk policy men den efterlevs inte på det sätt som den är skriven. Vi noterar dock att det på olika sätt bedrivs arbete på ett sätt som är i policyns anda om än inte såsom dokumentet stadgar.

3.2. Alkohol- och drogpolitiskt program

Det alkohol- och drogpolitiska programmet antogs av fullmäktige i juni 2006. Av programmet framgår bl a att verksamheternas praktiska arbete årligen ska följas upp och sammanställas av respektive nämnd och styrelsen. Folkhälsorådet ansvarar för att ställa samman de olika nämndernas/styrelsernas drogförebyggande arbete i ett samlat dokument. Dokumentet ska redovisas i fullmäktige i samband med redovisningen av det ekonomiska bokslutet.

Granskningsresultat

Den sammanställning som nämnderna ska göra av det praktiska arbetet görs inte vilket också för med sig att fullmäktige inte får den efterfrågade årliga redovisningen över nämndernas/styrelsernas drogförebyggande arbete.

Kommentar

Följsamheten mot dokumentet är i de granskade delarna inte tillfredsställande.

3.3. Arkivreglemente

Av kommunens arkivreglemente, antaget av fullmäktige 1992, reviderat 1995 framgår i § 4 att varje myndighet ska upprätta en dokumenthanteringsplan.

Granskningsresultat

Det finns inte i tillfredsställande utsträckning aktuella dokumenthanteringsplaner.

Kommentarer

Alla intervjuade är medvetna om behovet av dokumenthanteringsplaner och revideringar alternativt upprättande pågår.

3.4. Internkontrollreglemente

Av kommunens internkontrollreglemente, antaget av fullmäktige i december 2007 framgår att varje nämnd minst en gång per mandatperiod ska anta en särskild plan för hur arbetet med den interna kontrollen ska bedrivas. Vidare sägs att nämnderna minst en gång per år ska få redovisat resultatet av utförda kontroller. Slutligen ska nämnderna i december månad varje år till kommunstyrelsen rapportera resultatet av uppföljningen av den interna kontrollen.

Granskningsresultat

Samtliga granskade nämnder har upprättat internkontrollplan. Nämnderna får årliga rapporter om utfallet av kontrollerna och kommunstyrelsen får sammanställningar av nämndernas internkontrollarbete.

Kommentarer

Följsamheten mot internkontrollreglementet är god.

3.5. Antidopingprogram för Sandvikens kommun

I kommunens antidopingprogram som antogs av fullmäktige i december 1995 stadgas bl a att i avtal om kommunalt stöd mellan föreningen och kommunen ska kravet på dopingfri verksamhet vara inskrivet.

Granskningsresultat

I de avtal som kultur- och fritidskontoret upprättar med föreningar finns en skrivning om krav på dopingfri verksamhet.

Kommentar

Antidopingprogrammet följs i de granskade delarna.

4. Avslutning

4.1. Bedömning

Denna granskningsrapport hade att besvara följande revisionsfråga:

Följs och beaktas, i beslut och i verksamheten, de intentioner som fullmäktige uttryckt i styr- och policydokument?

För att besvara den övergripande revisionsfrågan ställdes kontrollfrågor vilka besvaras på följande sätt:

Hur många styr- och policydokument finns i Sandvikens kommun?

Genomförd inventering visade att det finns 145 olika dokument av karaktären styr- och policydokument i Sandvikens kommun.

Beaktas styr- och policydokument i beredningsarbetet?

Följsamheten mot dokumenten varierar vilket inte är förvånande med tanke på den mängd dokument som finns. Av de kontroller som i granskningsarbetet gjorts avseende fem olika dokument framgår att dokumenten inte i tillfredsställande utsträckning följs och beaktas.

Finns rutiner för uppföljning av efterlevnaden av befintliga dokument?

Någon rutin för uppföljning av efterlevnad av dokumenten finns inte.

Hur implementeras nya styr- och policydokument i verksamheterna?

Ansvaret för expediering av dokumenten ligger på kommunsekreteraren. Samtliga nämnder och förvaltningschefer får meddelande om nytt dokument via e-post och det är sedan förvaltningschefens ansvar att i sin tur sköta kommunikeringen inom den egna förvaltningen. Alla dokument som antas läggs också ut på kommunens webbplats och intranät.

Sammanfattande bedömning

Sammantaget gör vi bedömningen att det finns brister i hanteringen av övergripande styr- och policydokument. Vi noterar samtidigt med tillfredsställelse att kommunledningskontoret uppmärksammat bristerna och att det sedan en tid tillbaka pågår ett arbete med syfte att upphäva inaktuella dokument och strukturera upp och förtydliga dokument som ska vara kvar. Det finns en tydlighet i hur arbetet med styr- och policydokument ska bedrivas i framtiden. Vi bedömer att den ordning som kommer att tillämpas ger goda förutsättningar för att se till att dokumenten hålls aktuella, följs upp och tillämpas.