

Granskning av styrning genom styrdokument

Upplands Väsby kommun



Innehåll

Sammanfattning och bedömning	1
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och delfrågor	3
1.3. Ansvarig nämnd	3
1.4. Metod och avgränsningar	3
1.5. Revisionskriterier.....	4
2. Hantering av styrdokument i Upplands Väsby kommun	6
2.1. Aktualitetsprövning av styrdokument	7
2.2. Dokumentgranskning	8
2.3. Lagstadgade dokument.....	9
2.4. Bedömning	10
3. Tillämpning och uppföljning av styrdokument	11
3.1. Kommunen kommunicerar styrdokument på olika sätt	11
3.2. Tillämpning av styrdokument följs bland annat upp i internkontrollarbetet	11
3.3. Bedömning	12
4. Svar på revisionsfrågor	13
Bilaga 1. Källförteckning.....	14
Bilaga 2 Tabell från riktlinjer för styrdokument.....	19

Sammanfattning och bedömning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Upplands Väsby kommun har EY genomfört en granskning av styrning genom styrdokument. Granskningen syftar till att ge revisorerna underlag för att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har etablerat en ändamålsenlig styrning med styrande dokument. Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna delvis etablerat en ändamålsenlig styrning med styrande dokument.

Bedömningen baseras på att det finns riktlinjer för hantering av styrdokument men att dessa inte är fullt ut ändamålsenliga. Det förekommer styrande dokument som har ett passerat giltighetsdatum men som ändå anses gälla, vilket ger otydliga signaler till verksamheten. Vi noterar att former för kommunikation, uppföljning av tillämpning och avvikelshantering avseende styrdokument inte regleras fullt ut. Vi bedömer därav att fastställda styrdokument endast delvis är styrande för verksamheten.

Riktlinjer för styrdokument reglerar hur dokument kategoriseras, beslutsnivå samt ger förslag på giltighetstid. Det finns ingen dokumenterad hierarki bland styrdokumenten. Beslutsnivån ger en indikation på prioriteringsordning men vid samma beslutsnivå saknas förutbestämd hierarki. Skulle två dokument beslutade av samma instans stå i konflikt med varandra finns därmed ingen prioritetsordning. I riktlinjerna framgår vilken instans som har att fastställa olika typer av dokument, däremot noteras motstridig information avseende lokala föreskrifter. Inte heller någon reglering av när uppdatering av dokument ska ske finns i riktlinjerna. Ansvaret för att dokument är aktuella ligger enligt intervju på en ansvarig funktion men vi noterar i riktlinjerna att även kommunledningskontoret, respektive nämnd, samt tjänsteorganisation har ett ansvar att tillse aktualitet för sina styrdokument. Eventuell revidering och upphävning beslutas av den instans som initialt beslutat om dokumentet.

Av riktlinjer för styrdokument framgår att författningssamlingen på kommunens hemsida ska innefatta alla styrdokument som är beslutade av kommunens politiska organ.

Dokumentgranskningen av författningssamlingen visar att samtliga politiskt beslutade dokument inte finns med samt att 36 av 137 dokument är inaktuella, vilket innebär att giltighetstiden har gått ut. Det finns också 28 dokument som saknar beslutad giltighetstid. Vi har informerats om att arbete med inventering pågår i syfte att säkerställa styrdokumentets aktualitet och relevans.

Vi kan inte säkerställa att styrdokumenten är styrande för verksamheten då det inte finns erforderlig uppföljningsdokumentation, utöver i den interna kontrollen som enbart avser vissa dokument. Vi kan inte heller säkerställa att avvikelshantering sker då det inte dokumenteras systematiskt. Enligt intervjuer är respektive kontorschef ansvarig för att hantera betydande avvikelser från styrdokumenten verksamheterna. Det sker ingen systematisk kommunikation av styrdokument.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Tillse att *Riktlinjer för styrdokument* tillämpas samt förtydligas avseende:
 - Att samtliga dokumenttyper bör klassificeras alternativt beskrivas som undantag från riktlinjerna, bland annat program.
 - När de olika dokumenttyperna ska aktualitetsprövas och vem som har ansvar för detta.
 - Hur kommunikationen av dokumenten ska ske.
 - Formerna för uppföljning och avvikelshantering avseende efterlevnad av styrdokument.
- ▶ Säkerställa att alla styrdokument har en ägare samt att beslutsinstans framgår.
- ▶ Säkerställa att samtliga styrdokument är aktuella samt relevanta, i synnerhet lagstadgade styrdokument.

- ▶ Säkerställa att författningssamlingen är komplett och att dokument inte faller i glömska.
- ▶ Säkerställa att de styrdokument som ska omprövas varje mandatperiod har en sådan giltighetstid att den nyvalda styrelsen/nämnden har skälig tid att bereda ärendet.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderar vi samtliga nämnder att:

- ▶ Säkerställa att styrdokument och väsentliga ändringar av styrande dokument kommuniceras inom de egna verksamheterna.
- ▶ Säkerställa uppföljning och avvikelshantering avseende efterlevnad av styrdokument inom de egna verksamheterna.
- ▶ Säkerställa att översyn och revidering av styrdokument sker inom angiven tidsperiod.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Vid sidan av de lagar och regler som gäller för det kommunala uppdraget och som reglerar den kommunala kompetensen fastställer kommunen ett antal strategiska styrdokument som på olika nivåer styr och påverkar den egna verksamheten. I Upplands Väsby's författningssamling förekommer reglementen, arbetsordningar, bestämmelser, föreskrifter, policydokument, riktlinjer, strategier, instruktioner, principer, politiska program, regler, tillämpningsföreskrifter, strategiska planer m.m. Styrdokumenterna är fastställda av olika instanser och revisorerna har i sin grundläggande granskning noterat att alla dokument inte har tydliga ägare och heller inte aktualitetsprövas inom angivna tidsramar.

Med anledning av ovanstående har revisorerna beslutat att granska kommunstyrelsens och nämndernas styrning genom styrande dokument

1.2. Syfte och delfrågor

Syftet med granskningen är att ge revisorerna underlag för att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har etablerat en ändamålsenlig styrning med styrande dokument.

För att genomföra granskningen undersöks vilka styr och policydokument eller liknande som finns i kommunen, hur de är förankrade i verksamheterna samt om policydokumenten tillämpas på ett korrekt sätt i kommunens verksamheter.

För att nå syftet med granskningen besvaras följande delfrågor:

- ▶ Finns det fastställda direktiv eller rutiner för upprättande och hantering av styrande dokument?
 - Är styrdokumentens hierarki tydligt dokumenterad?
 - Är det tydligt vilken instans som har att fastställa olika typer av styrdokument?
 - Finns det rutiner för hantering av kommunens styrdokument?
 - Är det tydligt vem som är ansvarig för att tillse att styrdokument är uppdaterade och relevanta?
- ▶ Är styrdokumenterna aktuella och uppdaterade?
- ▶ Är de fastställda styrdokumenterna styrande för verksamheterna i kommunen?
 - Kommuniceras riktlinjer och policys på ett ändamålsenligt sätt för att göra dem kända i verksamheten?
 - Finns det en ändamålsenlig uppföljning av tillämpningen av riktlinjer och policydokument samt hantering av avvikelser?

1.3. Ansvarig nämnd

Granskningen avser samtliga nämnder.

1.4. Metod och avgränsningar

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning och intervjuer med tjänstemän inom kommunledningskontoret. För intervjuade personer se bilaga 1.

Granskningen avser samtliga nämnders dokumentation men avgränsas till hur den centrala organisationen hanterar styrningen genom styrdokument. Granskningen har inte omfattat en kvalitativ innehållsanalys av dokumenten.

1.5. Revisionskriterier

Revisionskriterierna används som utgångspunkt för bedömningar av ändamålsenligheten vid granskningar. Revisionskriterier kan vara lagar, föreskrifter, förordningar, politiska målsättningar samt vedertagen eller beprövad praxis. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av kommunallagens bestämmelser om verkställighet och uppföljning, de styrdokument som ska fastställas av fullmäktige enligt speciallagstiftning samt relevanta styrdokument i kommunen.

1.5.1. Kommunallagen

I kommunallagens tredje kapitel behandlas kommunernas organisation och verksamhetsformer. Enligt kommunallagen beslutar fullmäktige i ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annan större vikt. Bland dessa finns årsredovisning och ansvarsfrihet.

Lagen stadgar att en kommun ska ha en budget, en arbetsordning för fullmäktige och reglementen för nämnderna. Utöver dessa dokument reglerar inte kommunallagen vilka styrdokument en kommun ska ha, hur de utformas eller följs upp.

1.5.2. Speciallagstiftning

Inom vissa områden finns mer specifik lagstiftning gällande styrande dokument för kommunens verksamhet. Nedan redovisas de styrdokument som regleras eller omnämns av lagstiftning. Listan omfattar dels styrdokument som uttryckligen ska beslutas av kommunfullmäktige, dels styrdokument som enligt lag ska finnas i kommunen men som kan beslutas av annan instans än kommunfullmäktige. Redovisningen nedan baseras bland annat på inventering av regler som styr kommunala plan- och måldokument som har tagits fram av SKR, dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting.¹ Redovisningen gör inget anspråk på att vara heltäckande.

Speciallagstiftning	
Lag (1977:439) om kommunal energiplanering	3 § I varje kommun skall det finnas en aktuell plan för tillförsel, distribution och användning av energi i kommunen.
Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	1 § Varje kommun ska med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen.
Lag (2003:778) om skydd mot olyckor	3 kap. 3 § En kommun ska ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. 3 kap. 8 § En kommun ska ha ett handlingsprogram för räddningstjänst.
Plan- och bygglag (2010:900)	3 kap. 1 § Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen.

¹ Inventering av regler som styr kommunala plan- och måldokument (2006) SKL. Nuvarande Sveriges kommuner och regioner.

	3 kap. 23 § Kommunfullmäktige ska anta en planeringsstrategi senast 24 månader efter ett ordinarie val. I strategin ska fullmäktige bedöma i vilken utsträckning planen är aktuell
Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden	5 kap. 6 § Verksamhetsutövaren ska skriftligen dokumentera sina interna rapporteringskanaler och förfaranden
Arkivlag (1990:782)	6 § I arkivvården ingår att myndigheten skall: 2. Upprätta en arkivbeskrivning som ger information om vilka slag av handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat
Bibliotekslag (2013:801)	17 § Kommuner och regioner ska anta biblioteksplaner för sin verksamhet på biblioteksområdet
Lag (2010:1065) om kollektivtrafik	2 kap 11 § Varje kommun ska regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram ange omfattningen av trafik enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån kommunen inte överlåtit sina uppgifter enligt dessa lagar till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.
Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap	2 kap 1 § 2 st. Kommuner och regioner ska vidare, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser
Miljöbalk (1998:808)	15 kap 41 § För varje kommun ska det finnas en renhållningsordning som ska antas av kommunfullmäktige. Renhållningsordningen ska innehålla en avfallsplan.
Arbetsmiljölagen (1977:1160)	3 kap. 2 a § 2 st. Arbetsgivaren ska i den utsträckning verksamheten kräver dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna. Handlingsplaner ska därvid upprättas.

2. Hantering av styrdokument i Upplands Väsby kommun

2.1. Nya riktlinjer för hantering av styrdokument

I kommunfullmäktiges årsredovisning 2020 noteras ett pågående arbete för att tydliggöra kommunens regelverk i syfte att säkerställa att kommunens styrdokument är aktuella, inte är motstridiga och att det finns en tydlig koppling till kommunens arbete med verksamhetsplanering. Detta arbete resulterade bland annat i framtagandet av *Riktlinjer för styrdokument* som beslutades av kommunstyrelsen den 29 november 2021 och som trädde i kraft 1 januari 2022. Riktlinjerna är giltiga tills vidare. Det anges inte om och när riktlinjerna ska ses över eller uppdateras.

Riktlinjerna syftar till att ge stöd i arbetet med att ta fram, följa upp, revidera och upphäva styrdokument. Riktlinjerna ska säkerställa en likartad utformning och hantering av styrdokument, för att öka kvaliteten och efterlevnaden av styrdokumentet. Dokument som inte kräver politiska beslut och syftar till att stödja det operativa arbetet, exempelvis mallar, rutiner, checklistor eller liknande omfattas inte av kommunens riktlinjer. Kommundirektören är ansvarig ägare av dokumentet.

I riktlinjerna anges fyra olika kategorier av styrdokument:

- organiserande (t.ex. arbetsordning, reglemente)
- reglerande (t.ex. regler, taxor)
- normerande (t.ex. riktlinjer, policy)
- aktiverande (t.ex. vision, strategi och plan)

Kategorierna ska tydliggöra dokumentens målgrupp samt ändamål. Inom kategorierna har olika dokumenttyper insortrats.² Det finns även mallar för hur respektive dokumenttyp ska utformas. Av riktlinjerna framgår att styrdokumentet är en del av kommunens ledningssystem och ska integreras i ordinarie planerings- och uppföljningsprocess. Det anges inte när eller hur integrering ska ske. Enligt intervjuade är implementeringen av riktlinjerna pågående och revidering sker löpande.

Kategoriseringen av styrdokumentet syftar inte till att utgöra nivåindelning utan hierarkin uppges avgöras av beslutsnivå. Vid samma beslutsnivå finns ingen dokumenterad hierarki. Enligt intervjuer ansvarar kommunledningskontoret för att kommunövergripande styrdokument inte står i konflikt med varandra.

I riktlinjerna anges rekommenderad planeringshorisont för dokumenttyper. Kategorierna organiserande, reglerande och normerande har föreslagen tidperiod *tills vidare* och de aktiverande har angivet antal år eller en period mellan 1–20 år. Riktlinjerna reglerar inte giltighetstiden. Av intervjuer framgår att giltighetstiden som anges i styrdokumentet utgör datum då dokumentet ska aktualitetsprövas, men att det inte nödvändigtvis är ett utgångsdatum. Dokument vars giltighetstid har passerat är därav fortfarande gällande för verksamheten till dess att beslut om upphävning fattas.

Riktlinjerna tydliggör vilken instans som ska besluta om vilka dokument. Enligt intervjupersoner bestäms beslutsnivån utifrån tidigare erfarenhet samt utifrån ambitionen att beslut ska fattas på lämplig nivå. Dokument som omfattar hela organisationen ska beslutas på kommunfullmäktige- eller kommunstyrelsenivå.³ I riktlinjerna beskrivs även varje dokumenttyp mer utförligt, med bland annat dokumenttypens målgrupp och beslutsnivå. Noterbart är viss motstridighet i beskrivningen då lokala föreskrifter enligt tabellen ska

² Se bilaga 2 för fullständig lista.

³ Se bilaga 2.

beslutas av kommunfullmäktige eller nämnd, men i beskrivningarna anges endast kommunfullmäktige som beslutande instans.

Av riktlinjerna framgår att vid beredning av dokument ska hänsyn tas till hur det nya dokumentet samspelar med befintliga styrdokument och behov av eventuell revidering eller upphävning av äldre dokument. Styrdokumentet ska även remitteras till berörda nämnder och/eller andra berörda remissinstanser före beslut.

Med anledning av de nya riktlinjerna pågår det inom kommunledningskontoret en inventering av kommunens styrdokument vid tidpunkten för granskningen. Vi har tagit del av en arbetsfil där kommunledningskontoret sammanställer alla styrdokument i syfte att se över relevans, huruvida de är uppdaterade samt överensstämmer med riktlinjerna för styrdokument. I filen framgår bland annat att flera dokument har eller är på väg att gå ut, planerad hantering samt dokument där hantering ska avvaktas av olika anledningar. Detta är ett löpande arbete.

2.2. Aktualitetsprövning av styrdokument

Av riktlinjerna framgår att respektive nämnd eller utskott ansvarar för sina styrdokument och att tjänsteorganisationens motpart bistår nämnderna med aktualitetsprövning utifrån exempelvis förändrad lagstiftning samt att gällande styrdokument är relevanta. Det anges även att kommunledningskontoret har ett övergripande ansvar för att dokument i författningssamlingen revideras vid behov. För varje styrdokument ska en ansvarig ägare utses och i intervju anges att dokumentägaren ansvarar för att respektive dokument är aktuellt och uppdaterat. Eventuell revidering och upphävning beslutas av den instans som initialt beslutat om dokumentet. Bevakning sker manuellt, antingen av ägaren eller genom bevakningslistor hos kommunkansliet inom kommunledningskontoret. Intervjupersoner beskriver ett pågående arbete med att automatisera bevakningsprocessen. Automatiseringen planeras ske genom att styrdokument förs in i kommunens ärendehanteringssystem där giltighetstid kan läggas in och ansvarig få påminnelser inför utgångsdatum.

2.3. Bedömning

Sammantaget noterar vi att det finns riktlinjer för hantering av kommunens styrdokument men bedömer att de behöver kompletteras för att vara fullständiga och beskriva hela dokumentets livscykel, från framtagande till uppdatering och eventuell upphävning. Vi ser att riktlinjerna inte efterlevs fullt ut.

Ansvar för fastställande av styrdokument framgår tydligt i riktlinjerna med undantag för lokala föreskrifter där det står olika i tabell och i text. Ansvar för att styrdokument är uppdaterade kan förtydligas då riktlinjerna beskriver flera funktioner som har ett ansvar i processen. Vi uppmärksammar att ägare samt beslutsinstans saknas på flera dokument eller anges som en person istället för funktion, vilket bedöms vara en brist samt öka sårbarheten vid personalomsättning. Hierarkin för styrdokument är inte dokumenterad men beslutsnivå anges som indikation på hierarki. Då flera styrdokument beslutas av samma instans finns ingen angiven prioriteringsordning. Vi bedömer därför att en tydlig dokumenterad hierarki saknas.

Det framgår inte av riktlinjerna när det aktuella dokumentet eller andra styrdokument ska aktualitetsprövas vilket bedöms vara en brist. Vi noterar att dokument kan anses vara giltiga även om giltighetstiden löpt ut. Sammantaget bedömer vi att detta ökar risken för att dokument inte är aktuella och relevanta. I samband med kommunledningskontorets inventering har problemet uppmärksamrats. Vi kan dock inte med säkerhet säga att uppdatering kommer ske, detta med anledning av den otydliga ansvarsfördelningen.

3. Dokumentgranskning

3.1. Granskning av författningssamling

Upplands Väsby kommun har en författningssamling på deras hemsida. Av riktlinjer för styrdokument framgår att författningssamlingen ska innefatta alla styrdokument som är beslutade av politiska organ. Enligt riktlinjerna har kommunledningskontoret ansvar för att författningssamlingen uppdateras. Intervjuade tydliggör att kansliet har det praktiska ansvaret för detta. Inom ramen för granskningen har de styrdokument som inkluderas i kommunens författningssamling sammanställts i syfte att bedöma styrdokumentens aktualitet samt följsamhet till kommunens egna riktlinjer.

Tabellen nedan presenterar noterade avvikelser för respektive dokumenttyp. Samma dokument kan alltså förekomma i flera kolumner.

Dokumenttyp	Antal	Ansvarig saknas	Giltighetstid saknas	Giltighetstid utgången	Beslutsinstans saknas	Fel beslutsinstans enl. riktlinjer
Reglemente/ Bestämmelser	20	2	11	8	5	
Arbetsordning	8			1	1	
Bolagsordning/ ägardirektiv	3	1	1		1	
Delegations- förteckning	9			1		
Lokala föreskrifter ⁴	15	7	12		7	-
Regler	7		1	1	3	
Taxor och avgifter	8		2	2		
Policy	16			5	1	2
Riktlinjer	30		1	9	2	6
Strategi	5					
Övriga planer	4			1		
Arkivbeskrivning ⁵	8			5	1	-
Program ⁶	2			1		-
Visselblåsar- funktion för Upplands Väsby kommun ⁷	1			1		-

⁴ Motstridig information i riktlinjer för styrdokument, se avsnitt 2.1. Beslutsinstans kan därför ej bedömas.

⁵ Arkivbeskrivningar är lagstadgade och ingår därför inte som kategori i riktlinjer för styrdokument. Reglering av beslutsinstans saknas och kan därmed inte bedömas.

⁶ Program finns inte med som dokumenttyp i riktlinjer för styrdokument. Reglering av beslutsinstans saknas och kan därmed inte bedömas.

⁷ Visselblåsarfunktion är ett lagstadgat dokument och ingår därför inte som kategori i riktlinjer för styrdokument. Reglering av beslutsinstans saknas och kan därmed inte bedömas.

Lokalt avtal om samverkan och arbetsmiljö ⁸	1	1			1	-
Totalt	137	11	28	36	22	8

Nedan presenteras våra huvudsakliga noteringar:

- Det finns 11 dokument som saknar angiven ansvarig. Det finns även två dokument där en specifik person anges som ansvarig ägare. Enligt uppgift ska ansvaret anges i form av en roll eller funktion för att säkerställa att ansvaret överlämnas vid skifte av personal.
- Det framgår att 28 av 137 dokument saknar giltighetstid. I dessa tydliggörs inte om dokumentet har något slutdatum eller ska gälla tills vidare.
- Vi noterar att 36 dokument inte har uppdaterats inom dokumentets angivna giltighetstid.
- 22 dokument har ingen angiven beslutsinstans. Det framgår inte vem som antagit dokumentet.
- Åtta dokument är antagna av en annan instans än den som framgår av riktlinjerna. Policyer ska antas av kommunfullmäktige. Vi noterar att två har antagits av kommunstyrelsen. Riktlinjer beslutas av kommunstyrelsen eller nämnd enligt riktlinjerna. Sex riktlinjer noteras vara antagna av kommunfullmäktige.

3.2. Lagstadgade dokument

Vid genomgång av de styrdokument som enligt speciallagstiftning ska finnas i en kommun noteras att samtliga finns beslutade i kommunen men att två saknas i författningssamlingen. De som saknas är följande:

- Handlingsprogram 2020–2023 enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.
- Översiktsplanen.

För de lagstadgade dokumenten regleras vanligen vilken instans som ska anta dokumentet. Vi noterar att samtliga dokument där beslutsnivå anges är antagna av rätt instans.

För somliga dokument finns även angivet när de ska uppdateras, aktualitetsprövas eller giltighetstid. Av dokumentgranskningen framgår följande avvikelser:

- Riktlinjer för bostadsförsörjning antogs 25 september 2017 och var giltig till och med 31 augusti 2021. Enligt lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska dokumentet antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod.
- Översiktsplanen antogs 18 juni 2018 av kommunfullmäktige och det framgår inte om någon aktualitetsprövning har genomförts sedan dess. Enligt plan- och bygglag (2010:900) ska kommunfullmäktige minst en gång under mandattiden pröva om översiktsplanen är aktuell.
- Visselblåsarfunktion för Upplands Väsby är antagen 4 juni 2018 och var giltig till och med 21 december 2019.⁹

⁸ Avtal finns inte med som dokumenttyp i riktlinjer för styrdokument. Reglering av beslutsinstans saknas och kan därmed inte bedömas.

⁹ Enligt uppgift har dokumentet uppdaterats men när granskningen färdigställs finns inte det uppdaterade dokumentet i författningssamlingen.

3.3. Bedömning

Vi bedömer att kommunens styrdokument delvis är aktuella och uppdaterade. Flera dokument saknar angiven giltighetstid eller att giltighetstiden har löpt ut. Det noteras även att dokument saknar angiven ägare och beslutsinstans vilket försvårar processen för uppdatering av dokument då ingen ansvarig finns angiven.

Det framgår i riktlinjerna för styrdokument att alla politiskt beslutade dokument ska finnas med i författningssamlingen. Vi noterar att så inte är fallet. Både ett antal av kommunens egna politiskt beslutade dokument samt två lagstadgade dokumenten saknas i listan. Vi bedömer det vara en brist att samtliga politiskt beslutade samt lagstadgade dokument inte finns med i författningssamlingen. Bland de lagstadgade dokumenten noteras tre avvikelser. Riktlinjer för bostadsförsörjning samt Översiktsplanen har inte antagits respektive aktualitetsprövats under aktuell mandatperiod, vilket ska göras enligt lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar respektive plan och bygglag (2010:900). Dokumenten för visselblåsarfunktionen och Riktlinjerna för bostadsförsörjning är utgångna enligt dokumentens giltighetsdatum. Vi betonar vikten av att samtliga styrdokument ska vara aktuella och uppdaterade men i synnerhet de som regleras enligt lag.

4. Tillämpning och uppföljning av styrdokument

4.1. Kommunen kommunicerar styrdokument på olika sätt

Kommunikation av styrdokument sker på olika sätt. Författningssamlingen är enligt uppgift det primära sättet att kommunicera styrdokument, varför det är centralt att denna är fullständig. Vid nyanställning informeras medarbetare om författningssamlingen i introduktionsutbildningen. Intervjupersoner beskriver att kommunikation av nya politiskt beslutade styrdokument kan ske genom den uppmärksamhet dokument får i samband med beslut. Det uppges dock finnas risk för att kännedomen minskar ju äldre dokumentet är. Kommunledningskontoret har ett övergripande ansvar för att styrdokument ska vara kända i kommunen, samtidigt arbetar ansvarig för respektive dokument för att skapa kännedom. I riktlinjerna för styrdokument anges inte hur kommunikation ska ske.

Intervjuade uppger att styrdokument kan kommuniceras genom interna nätverk för verksamhetscontrollers. Nätverksträffarna utgör tillfällen för respektive kontor att informera om nya, uppdaterade eller upphävda styrdokument. Informationen förmodas sedan kommuniceras vidare till kontoren av respektive verksamhetscontroller.

I intervjuer lyfts att kommunikations- och HR-avdelningen tagit fram årshjul för arbetsplatsträffar där styrdokument ska uppmärksammas i syfte att synliggöras för medarbetare samt öka efterlevnaden. Det sker 10 arbetsplatsträffar per år i respektive verksamhet, vilket uppges vara otillräckligt för att alla styrdokument ska hinnas tas upp. I övrigt saknas vägledning för verksamheterna hur de kan prioritera hanteringen av olika styrdokument.

Av intervjuer framgår att det finns en ambition att utveckla kommunikationen av styrdokument. En idé som lyfts fram är att inkludera aktuella styrdokument i flerårsplanen samt verksamhetsplanerna. Dessa är återkommande dokument med stor spridning varav styrdokument som tas upp däri förutses få större spridning och därmed även efterlevnad. Verksamhetsplanerna kan lyfta dokument som är nämndspecifika.

4.2. Tillämpning av styrdokument följs bland annat upp i internkontrollarbetet

I Upplands Väsby sker uppföljning av tillämpningen av styrdokument via bland annat internkontrollarbetet. I kommunfullmäktiges årsredovisning 2020 framgår att det i internkontrollarbetet fångats upp att det finns risk för att styrdokument inte längre är aktuella och tillgängliga. Detta hanterades genom framtagandet av riktlinjer till styrdokument.

Arbetet med intern kontroll är ett sätt för kommunen att följa upp vilka risker som finns i verksamheten. I nämndernas internkontrollplaner för 2022 framgår flera kontrollmoment kopplade till styrdokument. Samtliga nämnder lyfter risken för brister i efterlevnad av riktlinjer, policys och rutiner och följer i internkontrollplanen upp efterlevnad av två till sex styrdokument.¹⁰ Alla nämnder inkluderar riktlinjer för representation som ett specifikt dokument att kontrollera efterlevnad av. Tre nämnder har även med riktlinjer för systematiskt brandskyddsarbete. Enligt intervjupersoner var uppföljningen av styrdokument mer utbredd i internkontrollplanen tidigare. De uppger att andra risker i verksamheterna behöver uppmärksammas i internkontrollplanen och uppföljning av styrdokument istället ska ske på annat sätt. Det framgår exempelvis att specifika dokument kan följas upp i det löpande arbetet.

¹⁰ Valnämnden har ingen egen verksamhetsplan och därmed inte heller en internkontrollplan. Överförmyndarnämnden utgörs av en gemensam nämnd och administreras av Sollentuna kommun.

I riktlinjerna för styrdokument framgår att det vid beredning av nya dokument ska beaktas om styrdokumentens reglerar formerna för uppföljning. Dokumentgranskningen visade att det saknades angivelser för hur arbetet ska följas upp i flera dokument. Riktlinjerna för styrdokument var ett av de dokument det saknades reglering av hur uppföljningen ska gå till.

Det finns ingen kommunövergripande avvikelshantering avseende efterlevnad av styrdokument. Respektive kontorschef ansvarar för att hantera eventuella avvikelser. Kommunledningskontoret kan uppmärksamma större avvikelser till kommunfullmäktige i tertiärrapporterna.

4.3. Bedömning

Kommunledningskontoret samt respektive dokumentägare ansvarar för att göra styrdokumenterna i kommunen kända. Vi noterar att styrdokument kommuniceras genom författningssamlingen, interna nätverksträffar och arbetsplatsträffar. Vi bedömer dock att det saknas systematik. Utan systematik finns en risk att dokument blir okända och därmed att tillämpningen riskerar att bli låg.

Uppföljning av hur dokumenten tillämpas sker i första hand i samband med den interna kontrollen. I nämndernas internkontrollplaner för 2022 finns kontroller kopplade till följsamheten av styrdokument. Detta är något vi ser positivt på. Vissa styrdokument innehåller information om hur och när uppföljning av tillämpning ska ske, vilket vi ser positivt på. Enligt riktlinjerna ska uppföljningen tas i beaktande vid beredning av nya styrdokument men det framgår inte hur befintliga dokument ska reglera uppföljning av tillämpning. Vi bedömer det vara av vikt att formen för uppföljning framgår i samtliga dokument. Vi bedömer även att det finns behov av tydligare riktlinjer för uppföljning av tillämpning samt kommunikation. Detta i syfte att säkerställa enhetlighet i hur styrdokument kommuniceras och följs upp. Vi ser detta som särskilt viktigt utifrån mängden styrdokument som finns.

Kontorscheferna anges som ansvariga för hantering av avvikelser men vi kan inte verifiera att avvikelshantering sker, vilket är en brist. Genom systematisk uppföljning och avvikelshantering kan avvikelser upptäckas vilket möjliggör att eventuella utvecklingsområden kan identifieras. Det medför även en möjlighet till ökad styrning genom styrdokument.

Sammantaget bedömer vi att fastställda styrdokument delvis är styrande för verksamheten. Bedömningen baserat på att viss uppföljning av tillämpningen sker via den interna kontrollen samt att kommunikation av dokument sker på olika sätt och på olika nivåer i kommunen. Det saknas dock systematik och enhetlighet i arbetet. Vi noterar att former för hur kommunikation, uppföljning av tillämpning och avvikelshantering ska gå till inte fullt ut regleras skriftligt, vilket är en brist. Detta utgör en risk för att det tänkta arbetet och den avsedda styreffekten av dokumenten uteblir.

5. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Svar
<p>Finns det fastställda direktiv eller rutiner för upprättande och hantering av styrande dokument?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Finns det rutiner för hantering av kommunens styrdokument? ○ Är styrdokumentens hierarki tydligt dokumenterad? ○ Är det tydligt vilken instans som har att fastställa olika typer av styrdokument? ○ Är det tydligt vem som är ansvarig för att tillse att styrdokument är uppdaterade och relevanta? 	<p>Ja. Det finns riktlinjer för hantering av styrdokument. I riktlinjerna framgår hur dokument kategoriseras, vilken beslutsnivå dokumentet ska ha samt förslag på giltighetstid. Det finns ingen reglering av när uppdatering av dokument ska ske.</p> <p>Nej. Det finns ingen dokumenterad hierarki bland styrdokument. Beslutsnivån ger en indikation på prioriteringsordning men vid samma beslutsnivå saknas förutbestämd hierarki.</p> <p>Ja. I riktlinjerna framgår tydligt vilken instans som har att fastställa olika typer av dokument, däremot noteras motstridig information kring detta avseende lokala föreskrifter.</p> <p>Nej. Vem som ansvarar för att dokument är aktuella är otydligt då både ägaren av dokumentet, respektive nämnd, tjänsteorganisation samt kommunledningskontoret anges ha ansvar. Eventuell revidering och upphävning beslutas av den instans som initialt beslutat om dokumentet.</p>
<p>Är styrdokumenterna aktuella och uppdaterade?</p>	<p>Delvis. I författningssamlingen är 36 av 137 dokument inaktuella, vilket innebär att giltighetstiden har gått ut. Det är 28 dokument som saknar giltighetstid. Ett arbete med inventering pågår i syfte att säkerställa styrdokumentets aktualitet och relevans.</p>
<p>Är de fastställda styrdokumenterna styrande för verksamheterna i kommunen?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Kommuniceras riktlinjer och policys på ett ändamålsenligt sätt för att göra dem kända i verksamheten? ○ Finns det en ändamålsenlig uppföljning av tillämpningen av riktlinjer och policydokument samt hantering av avvikelser? 	<p>Delvis. Vi kan inte fullt ut säkerställa att styrdokumenterna är styrande för verksamheten då det inte sker erforderlig dokumentation utöver i den interna kontrollen.</p> <p>Delvis. Det sker kommunikation av styrdokument men formerna är inte dokumenterade och sker inte med systematik.</p> <p>Nej. Vissa styrdokument följs upp avseende tillämpning i internkontrollplanen. För resterande styrdokument finns ingen dokumenterad uppföljning av tillämpning. Vi kan inte säkerställa att avvikelshantering sker då vi inte funnit att det dokumenteras men enligt intervjuer är respektive kontorschef ansvarig att hantera om styrdokumenterna inte efterlevs i verksamheterna.</p>

Anja Zetterberg

Certifierad kommunal yrkesrevisor

EY

Lina Hedlund

Verksamhetsrevisor

EY

Johanna Rydén

EY

Bilaga 1. Källförteckning

Intervjuade roller

Biträdande kommundirektör och tillförordnad kanslichef

Stabschef kommunledningskontoret

Kommunövergripande verksamhetscontroller

Dokument

Riktlinjer för styrdokument

Årsredovisning 2020

Internkontroll för samtliga nämnder och utskott år 2022

Arbetsfil för klassificering och analys av styrdokument

SKL:s Inventering av regler som styr kommunala plan-och måldokument

Handlingsprogram brandkåren Attunda

Översiktsplan - Väsby stad 2040

Författningssamlingen:

- Arbetsmiljöpolicy
- Brandskyddspolicy
- Policy för förvaltningsmodell i Upplands Väsby kommun
- Policy för lokalförsörjning
- Policy för upphandling
- Policy för funktionsrättsområdet
- Policy och rutiner för hur Upplands Väsby förebygger och hanterar kränkande särbehandling och sexuella trakasserier
- Integrationspolicy
- Kommunikationspolicy för Upplands Väsby kommun 2018–2020
- Finanspolicy för Upplands Väsby kommunkoncern
- Språkpolicy i Upplands Väsby kommun
- Upplands Väsby kommuns policy för likabehandling
- Riktlinjer för styrdokument
- Riktlinjer för affischering
- Riktlinjer för arbetslivsinriktad rehabilitering
- Riktlinjer för bisysslor i Upplands Väsby kommun
- Riktlinjer för föreningsbidrag för organisationer för personer med funktionsnedsättning samt till frivillig- och intresseorganisationer
- Riktlinjer för kravverksamheten
- Riktlinjer för hantering av medborgarförslag

- Riktlinjer för representation, gåvor och vissa personalvårdsförmåner
- Riktlinjer för upphandling
- Riktlinjer för eningsbidrag för social dokumentation för utförare inom omsorg om funktionsnedsatta och äldreomsorg.
- Riktlinjer för systematiskt brandskyddsarbete
- Digital strategi 2018–2023
- Instruktion för kommundirektören
- Plan för kommunal ledning och kommunikation vid kriser och extraordinära händelser
- Lokalt avtal om samverkan och arbetsmiljö
- Principer för kommunens borgensåtagande (policy)
- Program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare
- Måltidspolitiskt program för Upplands Väsby 2018–2020
- Strategi för säkerhet och brottsförebyggande arbete
- Taxor vid uthyrning av lokaler i Messingen
- Taxa för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inom livsmedels- och foderlagstiftningen
- Visselblåsarfunktion för Upplands Väsby kommun
- Finansiella föreskrifter för Upplands Väsby kommunkoncern
- Lokala ordningsföreskrifter för Upplands Väsby kommun
- Lokala ordningsföreskrifter för att skydda människors hälsa och miljö
- Lokala ordningsföreskrifter: Kartbilaga 1: Offentlig plats
- Lokala ordningsföreskrifter: Kartbilaga 2: Förbud alkoholförtäring
- Lokala ordningsföreskrifter: Kartbilaga 3: Förbud ambulerande försäljning
- Lokala ordningsföreskrifter: Kartbilaga 4: Tätortsområde krav hundföreningar
- Lokala ordningsföreskrifter: Kartbilaga 5: Krav hundföreningar
- Lokala ordningsföreskrifter: Kartbilaga 6: Förbud ridning
- Lokala ordningsföreskrifter: Kartbilaga 7: Samlad bebyggelse - tillståndskrav för sprängning/skjutning med eldvapen
- Arkivbeskrivning för bygg- och miljönämnden
- Arkivbeskrivning för gemensamma nämnden för familjerättsliga frågor i Sigtuna, Sollentuna och Upplands Väsby kommuner
- Arkivbeskrivning för kommunstyrelsen
- Arkivbeskrivning för kultur- och fritidsnämnden
- Arkivbeskrivning för omsorgsnämnden
- Arkivbeskrivning för socialnämnden
- Arkivbeskrivning för utbildningsnämnden
- Arkivbeskrivning för valnämnden

- Delegationsförteckning för bygg- och miljönämnden
- Delegationsförteckning för familjerättsnämnden
- Delegationsförteckning för gemensamma överförmyndarnämnden
- Delegationsförteckning för kommunstyrelsen
- Delegationsförteckning för kultur- och fritidsnämnden
- Delegationsförteckning för omsorgsnämnden
- Delegationsförteckning för socialnämnden
- Delegationsförteckning för utbildningsnämnden
- Delegationsförteckning för valnämnden.
- Arbetsordning kommunala pensionärsrådet
- Arbetsordning för kommunfullmäktige
- Arbetsordning för kommunala funktionsrättsrådet
- Arbetsordning för kommunala ungdomsrådet
- Arbetsordning för namnberedningen
- Arbetsordning för rådet för medborgardialog
- Arbetsordning för samrådet för finskt förvaltningsområde
- Bestämmelser för kommunstyrelsens miljö- och planutskott
- Bestämmelser för kommunstyrelsens näringslivs- och kompetensutskott
- Bestämmelser för kommunstyrelsens teknik- och fastighetsutskott
- Reglemente för ersättning till förtroendevalda, partistöd m.m.
- Reglemente för hantering av arkiv i Upplands Väsby kommun
- Reglemente för bygg- och miljönämnden
- Reglemente för gemensam nämnd för familjerättsliga frågor i Sigtuna, Sollentuna och Upplands Väsby kommuner
- Reglemente för gemensam överförmyndarnämnd
- Reglemente för kommunstyrelsen
- Reglemente för kultur- och fritidsnämnden
- Reglemente för reglering av personuppgiftsansvar mellan nämnder
- Reglemente för socialnämnden
- Reglemente för omsorgsnämnden
- Reglemente för Upplands Väsby kommuns revisorer
- Reglemente för utbildningsnämnden
- Reglemente för krisledningsnämnden
- Reglemente för valnämnden
- Attestreglemente
- Anvisningar till attestreglemente

- Bolagsordning för AB Väsbyhem
- Ägardirektiv för AB Väsbyhem
- Ägardirektiv för Väsby Parkering AB
- Näringslivsstrategi för Upplands Väsby kommun
- Arbetsmiljöpolicy för Upplands Väsby kommun
- Riktlinjer för vägvisning till inrättningar och serviceanläggningar
- Trafik- och mobilitetstrategi för Upplands Väsby kommun
- Avfallstaxa för Upplands Väsby kommun 2022
- Allmänna bestämmelser för användande av Upplands Väsby kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning samt information till fastighetsägare
- Avfallsplan (Bakgrundsdokument, måldokument, periodmåldokument samt bilagor)
- Plan- och bygglovstaxa
- Ordningsföreskrifter för allmänheten i naturreservatet Norra Törnaskogen
- Klimat- och energistrategi för Upplands Väsby kommun
- Avfallsföreskrifter i renhållningsordning för Upplands Väsby kommun
- Lokala föreskrifter för att skydda människors hälsa och miljö
- Miljö- och klimatpolicy
- Policy för markanvisning
- Riktlinjer för bostadsförsörjning i Upplands Väsby
- Riktlinjer för exploateringsavtal
- Riktlinjer för exploateringsersättning
- Riktlinjer för markanvisningar och marköverlåtelseavtal
- Riktlinjer för miljöstud
- Riktlinjer för vibrationsmätning
- Taxa för vatten och avlopp (VA-taxa) för Upplands Väsby kommun
- Taxa för Geodataverksamheten 2022
- Taxa för prövning och tillsyn inom miljöbalkens område
- Tillämpningsanvisningar till avfallsföreskrifter i renhållningsordning för Upplands Väsby kommun
- Biblioteksplan 2021–2024
- Kultur- och fritidsnämndens bidragsregler
- Regler för bidrag till studieförbund
- Riktlinjer för folkhälsobidrag till seniorföreningar
- Taxor och riktlinjer vid uthyrning av idrottslokaler och övriga föreningslokaler
- Riktlinjer för bedömning av bistånd enligt socialtjänstlagen för äldre, vuxna personer med funktionsnedsättning samt barn och unga med fysisk funktionsnedsättning

- Riktlinjer för bedömning av insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)
- Riktlinjer för social dokumentation för utförare inom omsorg om funktionsnedsatta och äldreomsorg
- Riktlinjer för handläggning av taxor och avgifter inom omsorgen om äldre och personer med funktionsnedsättning 2022
- Riktlinjer för stöd till anhöriga inom socialtjänsten i Upplands Väsby kommun
- Riktlinjer för stöd till anhöriga
- Riktlinjer för utbetalning av bidrag ur Oskar och Nanny Olssons minnesfond
- Riktlinjer för ekonomiskt bistånd
- Riktlinjer gällande bostadsförsörjning för nyanlända
- Upplands Väsby handlingsplan för ANDT (Alkohol, Narkotika, Dopning och Tobak) förebyggande arbete
- Regler för godkännande av fristående utförare att starta och driva förskola eller pedagogisk omsorg i Upplands Väsby kommun
- Regler för skolskjuts
- Regler för antagning till vuxenutbildningen
- Regler för barnomsorg i Upplands Väsby kommun
- Regler för tillsyn av barnomsorg
- Riktlinjer för planering av förskola och skola avseende lokaler och utemiljö
- Tillämpningsföreskrifter för anordnare av barnomsorg i Upplands Väsby kommun
- Urvalsgrunder vid ansökan om sko

Bilaga 2. Tabell från riktlinjer för styrdokument

Nedan tabell är ett utdrag från Riktlinjer för styrdokument. Tabellen anger kategorier och dokumenttyper samt beslutsnivå och förslag på giltighetstid för styrdokument i kommunen.

Kategori	Dokumenttyp	Beslutas av	Planeringshorisont
Organiserande Visar hur roll- och ansvarsfördelningen ser ut inom kommunen.	Reglemente/ bestämmelser	KF/nämnd	Tills vidare
	Arbetsordning	KF/nämnd	Tills vidare
	Bolagsordning/ ägardirektiv	KF	Tills vidare
	Delegations- förteckning	Nämnd	Tills vidare
Reglerande Anger villkoren för kommunal service och vilka krav kommunen ställer på de som lever, verkar och vistas i kommunen	Lokala föreskrifter	KF/nämnd	Tills vidare
	Regler	KF/nämnd	Tills vidare
	Taxor och avgifter	KF/nämnd*	Tills vidare
Normerande Tydliggör principiella förhållningssätt och arbetssätt och har ett fokus på hur verksamheten ska agera.	Policy	KF	Tills vidare
	Riktlinjer	KS/nämnd**	Tills vidare
Aktiverande Tydliggör vad kommunen vill förändra och uppnå.	Vision	KF	> 10 år
	Översiktsplan/ detaljplaner	KF***	> 20 år
	Flerårsplan med budget	KF	3 år
	Verksamhetsplan/ affärsplan	Nämnd/ bolagsstyrelse	1 år
	Strategi	KF	2–6 år
	Övriga planer	KF/nämnd	> 1 år

* Taxor och avgifter kan beslutas av nämnd i de fall det enbart rör sig om en uppräknings enligt fastställt index eller prisbasbelopp.

** Riktlinjer beslutas i huvudsak av KS/nämnd, men kan delegeras genom delegationsförteckning.

*** Beslut om detaljplan kan delegeras till kommunstyrelsen