

Till
Kommunstyrelsen

För kännedom
Kommunfullmäktige

Förstudie gällande Styrande dokument

Kumla kommuns revisorer har i form av en förstudie granskat huruvida kommunens styrdokument är aktuella. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Syftet med förstudien har varit att kartlägga hur många politiskt fastställda styrdokument det finns i kommunen samt att bedöma om de av fullmäktige fastställda styrdokumenten är aktuella.


Vi konstaterar att det finns ett stort antal politiskt fastställda styrdokument i Kumla kommun, över 150 stycken. Av dessa har fullmäktige fastställt cirka 90. Vidare konstaterar vi att vissa av de av fullmäktige fastställda styrdokumenten är inaktuella både med hänvisning till lagstiftning och till kommunens organisation. Därtill konstaterar vi att det finns vissa otydligheter beträffande rutinerna för att hålla dokumenten aktuella.

Utifrån vad som framkommit i denna förstudie rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Initiera en översyn av samtliga politiskt fastställda styrdokument. För att skapa goda förutsättningar för styrning och uppföljning är det enligt vår mening viktigt att styrdokumenten är så få som möjligt samt att de samordnas och struktureras på ett så enkelt sätt som möjligt.
- Säkerställa att samtliga kommunala föreskrifter finns publicerade på kommunens hemsida i enlighet med 3 kap. 30 § kommunallagen. Vidare anser vi att samtliga kommunövergripande styrdokument, även sådana som inte definieras som föreskrifter, bör finnas med i författningssamlingen på hemsidan för att göra dem enkelt tillgängliga.
- Säkerställa att de av fullmäktige fastställda styrdokumenten hålls aktuella. Exempelvis skulle varje dokument kunna innehålla information om vem (vilken funktion) som är dokumentansvarig samt en tidpunkt för när dokumentet senast ska revideras. I dokumentansvaret bör ingå att se till att dokumenten hänvisar till gällande lagstiftning och att de återspeglar kommunens aktuella organisation. I sammanhanget vill vi även framhålla att det finns behov av förtydliganden när det gäller ansvaret på tjänstepersonsnivå.

Revisorerna önskar att kommunstyrelsen inkommer med synpunkter på förstudien samt denna skrivelse, senast den 30 juni 2016.

För revisorerna i Kumla kommun


Anders Svård
Ordförande revisionen



Kumla kommun

Styrande dokument
Förstudie

KPMG AB
2016-03-10
Antal sidor: 7

Innehåll

1.	Sammanfattning och rekommendationer	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	2
5.	Revisionskriterier	2
6.	Ansvarig nämnd	2
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	3
9.	Resultat	3
9.1	Kumla kommuns författningssamling	4
9.2	Styrdokumentens aktualitet	5
9.3	Rutiner för att hålla styrdokumenterna aktuella	6

1. Sammanfattning och rekommendationer

Vi har av Kumla kommuns revisorer fått i uppdrag att i form av en förstudie granska huruvida kommunens styrdokument är aktuella. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Syftet med förstudien har varit att kartlägga hur många politiskt fastställda styrdokument det finns i kommunen samt att bedöma om de av fullmäktige fastställda styrdokumenterna är aktuella.

Vi konstaterar att det finns ett stort antal politiskt fastställda styrdokument i Kumla kommun, över 150 stycken. Av dessa har fullmäktige fastställt cirka 90. Vidare konstaterar vi att vissa av de av fullmäktige fastställda styrdokumenterna är inaktuella både med hänvisning till lagstiftning och till kommunens organisation. Därtill konstaterar vi att det finns vissa otydligheter beträffande rutinerna för att hålla dokumenten aktuella.

Utifrån vad som framkommit i denna förstudie rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Initiera en översyn av samtliga politiskt fastställda styrdokument. För att skapa goda förutsättningar för styrning och uppföljning är det enligt vår mening viktigt att styrdokumenterna är så få som möjligt samt att de samordnas och struktureras på ett så enkelt sätt som möjligt.
- Säkerställa att samtliga kommunala föreskrifter finns publicerade på kommunens hemsida i enlighet med 3 kap. 30 § kommunallagen. Vidare anser vi att samtliga kommunövergripande styrdokument, även sådana som inte definieras som föreskrifter, bör finnas med i författningssamlingen på hemsidan för att göra dem enkelt tillgängliga.
- Säkerställa att de av fullmäktige fastställda styrdokumenterna hålls aktuella. Exempelvis skulle varje dokument kunna innehålla information om vem (vilken funktion) som är dokumentansvarig samt en tidpunkt för när dokumentet senast ska revideras. I dokumentansvaret bör ingå att se till att dokumenten hänvisar till gällande lagstiftning och att de återspeglar kommunens aktuella organisation. I sammanhanget vill vi även framhålla att det finns behov av förtydliganden när det gäller ansvaret på tjänstepersonsnivå.

2. Bakgrund

Vi har av Kumla kommuns revisorer fått i uppdrag att i form av en förstudie granska huruvida kommunens styrdokument är aktuella. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Politikens och kommunledningens styrning av organisationen sker till mycket stor del genom utfärdande av olika former av styrdokument. Att efterlevnad av styrdokumentet sker, är grundläggande för att styrningen av organisationen ska fungera. Detta är av särskild vikt i en kommunal organisation på grund av dess storlek och komplexitet. Att styrdokumentet efterlevs är också en viktig del i den demokratiska processen och allmänhetens tilltro till denna. Ur ett demokratiskt perspektiv är det därmed även viktigt att de av kommunfullmäktige fastställda styrdokumentet är aktuella eftersom inaktuella dokument som inte efterlevs riskerar att hämma fullmäktiges styrning.

Kommunens revisorer bedömer att det finns en *risk* för att kommunens styrdokument inte hålls aktuella. För att kommunens styrdokument ska ha en styrande effekt är det *väsentligt* att det finns rutiner för att säkerställa att de av kommunfullmäktige fastställda styrdokumentet hålls aktuella.

3. Syfte

Syftet med förstudien har varit att kartlägga hur många politiskt fastställda styrdokument det finns i kommunen samt att bedöma om de av fullmäktige fastställda styrdokumentet är aktuella.

Vi har därför begärt ut en sammanställning av alla politiskt fastställda styrdokument samt granskat

om de av fullmäktige antagna styrdokumentet är aktuella

om de av fullmäktige antagna styrdokumentet är anpassade till gällande organisation

om det finns rutiner för att säkerställa att de av fullmäktige antagna styrdokumentet hålls aktuella

4. Avgränsning

Förstudien omfattar de av fullmäktige antagna styrdokumentet.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om ett urval av styrdokumentet uppfyller de lagstiftningar som är aktuella för de områden som de olika styrdokumentet avhandlar samt om styrdokumentet är anpassade till gällande organisation.

6. Ansvarig nämnd

Förstudien avser kommunstyrelsen och dess övergripande ansvar för de av fullmäktige antagna styrdokumentet. Rapporten har saklighetsgranskats av administrativ chef.

7. Metod

Förstudien har genomförts genom dokumentstudie av relevanta dokument samt kompletterande intervju med administrativ chef.

8. Projektorganisation

Förstudien har genomförts av Andreas Wendin, konsult, under ledning av Sara Linge, certifierad kommunal yrkesrevisor.

9. Resultat

Vi har fått del av en lista som uppges innehålla samtliga politiskt fastställda styrdokument i Kumla kommun. Denna lista består av 158 politiskt fastställda styrdokument samt 2 dokument som enligt plan ska fastställas i mars 2016. Totalt 160 styrdokument således. Av dessa har fullmäktige fastställt 87 stycken. De två som uppges vara planerade att fastställas i mars 2016 kommer också att fastställas av fullmäktige. Ett av de styrande dokumenten som finns med i listan, *Dokumenthanteringsplan för samhällsbyggnadsförvaltningen*, finns med två gånger eftersom både samhällsbyggnadsnämnden och myndighetsnämnden har fastställt detta dokument i och med att båda nämnderna omfattas av dokumentet.

Utöver dessa styrdokument finns det andra typer av politiskt fastställda dokument som är styrande i högsta grad men som är av en sådan karaktär att vi inte räknar med dem i detta sammanhang. Ett sådant exempel är kommunstyrelsens anvisningar för mål och medel inför nämndernas budgetarbete. Kommunstyrelsen beslutar om sådana anvisningar varje år. Ett annat exempel är kommunens budgetdokument som fullmäktige årligen fastställer och som i praktiken är det viktigaste övergripande styrdokumentet i kommunen. Årets budgetdokument finns med i listan över styrande dokument vi fått del av. I den här förstudien väljer vi dock att utesluta det dokumentet varvid antalet dokument som fullmäktige fastställt blir 86 stycken.

Kommentarer

Vi konstaterar att det finns ett stort antal politiskt fastställda styrdokument i Kumla kommun. Vår rekommendation är att kommunstyrelsen initierar en översyn av samtliga politiskt fastställda styrdokument. Eventuellt kan vissa dokument sammanfogas så att det totala antalet styrdokument blir färre.

För att skapa en överskådlighet bör styrdokumenterna vara strukturerade på ett enkelt sätt. Exempelvis kan det vara bra med en enhetlig terminologi bland dokumenten och en definition av vad respektive dokument står för. Detta underlättar både för dem som ska använda dokumentet och för dem som ska skapa det. Själva styrdokumentet bör kontinuerligt utvärderas och följas upp. För att skapa goda förutsättningar för styrning och uppföljning är det enligt vår mening viktigt att styrdokumenterna är så få som möjligt samt att de samordnas och struktureras på ett så enkelt sätt som möjligt.

9.1 Kumla kommuns författningssamling

Sedan 2013-01-01 måste alla gällande kommunala föreskrifter (t.ex. ordnings- och hälsoskydds-föreskrifter) enligt 3 kap. 30 § kommunallagen finnas tillgängliga på kommunens hemsida. Innehållet i den kommunala författningssamlingen ska framgå av ett register eller någon annan förteckning på kommunens webbplats.

Utifrån den lista över gällande styrdokument vi fick del av kan vi vid en kontroll av kommunens hemsida 2016-02-22 konstatera att samtliga kommunala föreskrifter inte är publicerade på hemsidan.

Av de 86 styrdokument som fullmäktige fastställt återfinns 53 stycken på kommunens hemsida 2016-02-22. I ett (1) av fallen är dock dokumentet på hemsidan en annan version än det dokument som finns i den lista vi fått del av. I listan finns dokumentet *Taxor och avgifter för verksamhetsområde kultur- och fritid 2016* medan det dokument som finns på hemsidan avser år 2014.

Vid kontrollen av hemsidan 2016-02-22 fann vi 16 styrdokument som inte återfinns i den sammanställning vi fått del av. Ett par av dessa dokument är emellertid inte politiskt fastställda medan ytterligare något dokument är inaktuellt. Vi konstaterar dock att listan med 160 styrdokument som vi fått del av borde kompletteras med ytterligare drygt tio styrdokument.

När det gäller fysiska dokument uppges dessa, i den mån det finns fysiska dokument, arkiveras när beslut är fattat.

Kommentarer

Som framgår ovan saknas vid en kontroll av kommunens hemsida 2016-02-22 drygt 30 av de styrdokument som fullmäktige enligt den lista vi fått del av fastställt. Vi anser att kommunstyrelsen måste säkerställa att samtliga kommunala föreskrifter publiceras på kommunens hemsida i enlighet med 3 kap. 30 § kommunallagen. Vidare anser vi att samtliga kommunövergripande styrdokument, även sådana som inte definieras som föreskrifter, bör finnas med i författningssamlingen på hemsidan för att göra dem enkelt tillgängliga.

På hemsidan finns de olika styrdokument samlade under olika rubriker. Vi anser dock att kommunens författningssamling med fördel kan förtydligas exempelvis genom att indelningen i olika kategorier också tydligt framgår i själva styrdokumentet. Exempelvis skulle alla program och planer kunna benämnas på ett sätt medan alla reglementen benämns på ett annat sätt. En sådan förändring skulle innebära att samtliga styrdokument skulle behöva uppdateras vilket är ett digert arbete med tanke på mängden politiskt fastställda styrdokument i kommunen. Utifrån denna förstudie gör vi dock bedömningen att Kumla kommun skulle vara betjänt av en total översyn av samtliga politiskt fastställda styrdokument.

9.2 Styrdokumentens aktualitet

Vi har valt att översiktligt granska 25 av de 86 styrdokument som fullmäktige fastställt för att kontrollera om dokumenten är aktuella dels utifrån gällande organisation, dels utifrån den lagstiftning som det hänvisas till i dokumenten. Eftersom vår kontroll av de 25 dokumenten endast varit översiktlig ska resultatet av kontrollen snarare ses som en indikation än något absolut svar på om dokumenten är fullt ut aktuella.

Vid vår kontroll har vi funnit att fem av de 25 dokumenten inte är aktuella utifrån nuvarande politiska organisation. Dokumenten i fråga är följande (datumet inom parentes anger tidpunkt för när fullmäktige fastställde dokumentet i fråga).

- *Grönplan* (2007-06-18)
- *Miljöprogram 2012-2016* (2012-05-21)
- *Taxa för miljö- och byggnadsnämndens verksamhetsområde* (2011-05-16)
- *Taxa för tillsyn av solarieverksamhet* (2007-12-17)
- *Lokala hälsoskyddsföreskrifter i Kumla kommun* (1990-11-19)

Vi har också funnit exempel på styrdokument som kan behöva revideras även om det är aktuellt utifrån den lagstiftning och organisation som gäller. I detta sammanhang kan vi nämna *Drogpolitiskt program för Kumla kommun* (fastställt 2010-04-19) som innehåller mål som ska vara uppnådda år 2011.

Utifrån vår översiktliga kontroll av 25 dokument kan vi vidare konstatera att det i fyra av dokumenten finns felaktiga hänvisningar till lagstiftning. I tre av fallen handlar det om att det hänvisas till fel paragraf eftersom lagen har ändrats efter att styrdokumentet fastställdes. Det handlar om Plan- och Bygglagen i två fall och Ordninglagen i ett fall. I det fjärde fallet hänvisas till Hälsoskyddsförordningen som upphörde att gälla 1999-01-01. De fyra dokument som innehåller felaktiga lughänvisningar är följande.

- *Grönplan* (2007-06-18)
- *Taxa för miljö- och byggnadsnämndens verksamhetsområde* (2011-05-16)
- *Allmänna lokala ordningsföreskrifter* (2010-06-14)
- *Lokala hälsoskyddsföreskrifter i Kumla kommun* (1990-11-19)

Som framgår ovan är de tre styrdokumentet *Grönplan*, *Lokala hälsoskyddsföreskrifter i Kumla kommun* och *Taxa för miljö- och byggnadsnämndens verksamhetsområde* inaktuella både utifrån organisation och lagstiftning.

Det finns också exempel på dokument som hänvisar till myndigheter som inte längre finns eller föreskrifter som bytt namn med anledning av att ansvarig myndighet bytt namn. Ett sådant exem-

pel är *Riktlinjer och taxor avseende serveringstillstånd, folköl (klass II), receptfria läkemedel och tobak* (2012-12-17). I dessa riktlinjer hänvisas till Folkhälsoinstitutets föreskrifter. Föreskrifterna har bytt namn eftersom namnet på den ansvariga myndigheten numera är Folkhälsomyndigheten.

Kommentarer

Vi anser att kommunstyrelsen bör säkerställa att de styrdokument som finns är uppdaterade enligt gällande lagstiftning samt att de återspeglar kommunens aktuella organisation. När det gäller styrdokumentens aktualitet i övrigt vill vi framhålla följande.

Enbart det faktum att vissa av de mål som återfinns i kommunens drogpolitiska program inte längre är aktuella, behöver inte innebära att dokumentet som sådant är inaktuellt. Vi menar dock att detta utgör ytterligare ett argument för att kommunstyrelsen bör initiera en översyn av samtliga politiskt fastställda styrdokument.

9.3 Rutiner för att hålla styrdokumenterna aktuella

Enligt uppgift har respektive nämndsekreterare ansvar för att styrdokumenterna inom nämndens område är aktuella. Uppdraget uppges ha fastställts av administrativ chef vid samverkansmöten för samtliga nämndsekreterare. Fullmäktiges sekreterare ingår i detta fall bland nämndsekreterarna vilket innebär att fullmäktiges sekreterare har ett fastställt ansvar för att de kommunövergripande styrdokumenterna är aktuella.

Tidigare har det betraktats som en del av kommunjuristens tjänst att säkerställa att de kommunövergripande styrdokumenterna är aktuella. Enligt vår intervju har det egentligen inte skett någon förändring av kommunjuristens uppdrag samtidigt som fullmäktiges sekreterare fått ett fastställt ansvar för de kommunövergripande styrdokumenterna. Således är ansvaret i dagsläget fördelat på två tjänstepersoner.

I vår intervju med den administrativa chefen framförs att det inte har varit och inte heller är helt tydligt hur ansvaret är fördelat. Dock påpekas att det övergripande ansvaret på tjänstepersonsnivå ligger på den administrativa chefen. Det är således upp till den administrativa chefen att leda och fördela arbetet och ansvaret.

I sammanhanget framhålls också att den administrativa chefen vid senaste mandatperiodens slut såg över behov av revidering av styrdokument bland annat med avseende på organisationsförändringar. Det uppges dock inte finnas någon nedtecknad rutin för översyn inför ny mandatperiod.

Kommentarer


Även om nämndsekreterarna och fullmäktiges sekreterare uppges ha ett fastställt ansvar för styrdokumenterna förefaller det finnas behov av förtydliganden när det gäller ansvaret på tjänstepersonsnivå.

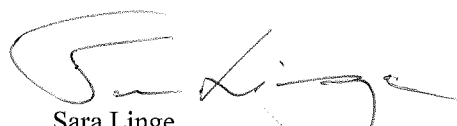
Vår erfarenhet säger att så länge det inte finns någon uttalad dokumentansvarig för varje enskilt styrdokument så är risken stor att dokumenterna inte hålls aktuella. Vi ser positivt på uppgiften om att det finns ett fastställt ansvar som ligger på nämndsekreterarna. Dock anser vi att det generella

ansvaret för att hålla koll på styrdokumenterna inom den egna nämndens ansvarsområde bör kompletteras med ett uttalat ansvar för varje enskilt styrdokument.

Som framgår av kommentarerna till stycke 9.1 ovan anser vi att det skulle vara en fördel om det i varje styrdokument tydligt framgår vilken kategori av styrdokument det handlar om. Därtill ska det i varje styrdokument framgå vem som fastställt dokumentet. I de styrdokument vi närmare granskat framgår detta. Förutom dessa uppgifter anser vi att det med fördel även kan framgå vilken förvaltning som ansvarar för dokumentet. Utifrån vilken förvaltning som har tilldelats det övergripande ansvaret kan sedan en tjänsteperson tilldelas ett ansvar för dokumentet. I tjänstepersonens ansvar bör det ingå att tillse att styrdokumentet kommuniceras och att det löpande följs upp och revideras vid behov.

KPMG, dag som ovan


Andreas Wendin
Konsult, offentlig sektor


Sara Linge
Certifierad kommunal revisor