

2007-02-07

Kommunstyrelsen  
Socialnämnden  
Renhållningsstyrelsen

*För kännedom:*  
Kommunfullmäktige

## Granskning av styrdokument

Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna att granska styrdokumenterna inom Lunds kommun. I granskningen har intervjuer gjorts med kommundirektören, andra företrädare för kommunkontoret och tjänstemän inom socialnämnden samt renhållningsstyrelsen.

Vi kan utifrån vår granskning bland annat konstatera att styrdokumenterna oftast upplevs som tydliga och uppdaterade men även att de i vissa fall är otillgängliga eller saknas helt. För att åstadkomma en förbättring krävs bland annat att styrdokumenterna gås igenom och följs upp med en viss periodicitet och på ett mer strukturerat sätt än vad som görs idag.

I rapportens sammanfattning lämnas följande iakttagelser och synpunkter:

- Det har tidigare i kommunen diskuterats huruvida antalet styrdokument varit för många. Denna diskussion ledde till att kommunfullmäktige beslutade att anta ”program för styrning och planering” 2004. En inventering har därefter genomförts. Inventeringen ledde inte direkt till att några styrdokument togs bort.
- Flertalet av de tillfrågade känner till samtliga styrdokument som ingått i granskningen. Av de personer som inte känner till dessa styrdokument är det ”Reglemente för kontroll av ekonomiska transaktioner” samt reglerna för extern och intern representation man inte känner till. Några anser att flera styrdokument är för lika varandra och att det borde gå att slå samman några av dem.
- Det finns ingen särskild policy för hur nya dokument ska implementeras. Svårigheten med implementeringsfasen kan vara att få förvaltningarna att verkligen arbeta med styrdokumenterna efter att beslut fattats politiskt. Det läggs en hel del arbete på att ta fram styrdokumenterna men inte lika mycket på att implementera dem, samt att följa upp att de efterlevs. Vi rekommenderar att samtliga nämnder arbetar strukturerat med att implementera och följa upp efterlevnaden eftersom det är helt avgörande för om kommunfullmäktiges beslut ska få återverkningar i verksamheten på avsett sätt.

2007-02-07

- I flera dokument står det klart och tydligt när uppföljning av dokumentets olika beståndsdelar ska ske samt vem som ska genomföra uppföljningen. I samband med arbetet kring intern kontroll kan frågan aktualiseras om att ett visst dokument måste följas upp vid en viss tidpunkt. För att underlätta uppföljningsfasen och vem som ska ansvara för vilka delar bör det, enligt revisionens bedömning, redan i samband med fasen då styrdokumentet tas fram, fastställas hur och när dessa ska följas upp. För att säkerställa att uppföljningen sker på avsett sätt kan planer för uppföljning av styrdokumentet tas fram.

I sammanhanget vill revisionen påpeka att de förtroendevalda revisorerna har rätt att få de upplysningar de behöver av styrelser, nämnder och de anställda för att kunna utföra sin granskning (KL 9 kap. 12 §). För att det sakkunniga biträdet ska kunna genomföra sitt arbete, på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna, måste dessa därmed ges samma rätt till upplysningar som de förtroendevalda revisorerna.

Rapporten översänds härmed för kännedom och åtgärder till Kommunstyrelsen, Socialnämnden och Renhållningsstyrelsen. Rapporten översänds också för kännedom till Kommunfullmäktige.

FÖR LUNDS KOMMUNS REVISORER

---

Per Olsson  
Ordförande

---

Anna-Klara Arvidsson  
Vice ordförande

---

Eva Ekelund Olsson  
2:e vice ordförande

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport\*

Granskning av styrdokument

Lunds kommun

December 2006

Roland Svensson, Certifierad kommunal revisor

Mattias Norling

Dragana Radovanovic

\*connectedthinking

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning .....	3
2	Inledning .....	6
2.1	Bakgrund .....	6
2.2	Revisionsfrågor, metod och avgränsning .....	7
3	Styrdokumentet i Lunds kommun .....	8
3.1	Definition av styrning.....	8
3.2	Program för styrning och planering.....	9
3.3	Generella granskningsiakttagelser.....	10
3.4	Iakttagelser utifrån revisionsfrågorna.....	11
3.4.1	Har inventering av styrdokumentet gjorts i kommunen?.....	11
3.4.2	Är styrdokumentet aktuella och kända av personalen?.....	12
3.4.3	På vilket sätt implementeras nya styrdokument?.....	13
3.4.4	Har fullmäktige beretts möjlighet att ta ställning till styrdokumentet? .....	14
3.4.5	Finns det utarbetade rutiner för uppföljning av styrdokumentet? – I vilken utsträckning följs dessa rutiner i nämnder och förvaltningar?.....	14
3.4.6	Finns ansvariga personer utsedda som ser till att dokumentet är uppdaterade och relevanta? .....	15
3.5	Revisionens synpunkter.....	15

## 1 Sammanfattning

Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna att granska styrdokumentet inom Lunds kommun. Vi kan utifrån vår granskning bland annat konstatera att styrdokumentet oftast upplevs som tydliga och uppdaterade men även att de är för många och i vissa fall otillgängliga. För att åstadkomma en förbättring krävs bland annat att styrdokumentet går igenom och följs upp med en viss periodicitet och på ett mer strukturerat sätt än vad som görs idag. Nedan ges kortfattat svar på revisionsfrågorna:

*Har inventering av styrdokumentet gjorts i kommunen?*

Det har tidigare i kommunen diskuterats huruvida antalet styrdokument varit för många<sup>1</sup>. Denna diskussion ledde till att kommunfullmäktige beslutade att anta ”program för styrning och planering” 2004. En inventering har därefter genomförts. Inventeringen har baserats på vad som ska tas i kommunfullmäktige respektive kommunstyrelsen. Inventeringen ledde inte direkt till att några styrdokument togs bort.

*Är styrdokumentet aktuella och kända av personalen?*

Flertalet av de tillfrågade (50 % på Nämnden för Renhållning och 11 av 14 på Socialnämnden) känner till samtliga styrdokument som ingått i vår granskning. Av de personer som inte känner till dessa styrdokument är det Reglemente för kontroll av ekonomiska transaktioner samt reglerna för extern och intern representation man inte känner till. Huruvida styrdokumentet är aktuella och ändamålsenliga svarade 20 personer ja och 4 vet inte/svårt att svara på. Några anser att flera styrdokument är för lika varandra och att det borde gå att slå samman några av dem.

*På vilket sätt implementeras nya styrdokument?*

Det finns ingen särskild policy för hur nya dokument ska implementeras. Kommunkontoret får i uppdrag av kommunstyrelsen att ta fram ett förslag till styrdokument vilket presenteras för förvaltningscheferna. Förvaltningscheferna får i uppdrag att utse personer från deras förvaltning att ingå i arbetsgrupper/referensgrupper etc. Ärendet bereds härefter med personal och insatser från förvaltningar med sakkunskaper och ansvar inom området som diskuterar förslag till skrivningar. Därefter tas remissförslag fram som skickas ut till förvaltningarna innan remissvaren sammanställs och förslaget färdigställs till kommunstyrelsen.

---

<sup>1</sup> I vår granskning har vi upptäckt mer än 70 olika styrdokument utöver budget (inkl. EVP) och årsredovisning som inte ingått i granskningen, samt därutöver ekonomihandbok och personalhandbok. De två sistnämnda innehåller ett antal olika styrdokument. Av de granskade styrdokumentet utgör 19 stycken obligatoriska styrdokument enligt Sveriges Kommuner och Landsting (se 2.1).

sen. I vissa ärenden av väsentlig karaktär finns också politiska styrgrupper inkopplade i processen.

Svårigheten med implementeringsfasen kan vara att få förvaltningarna att verkligen arbeta med styrdokumentet efter att beslut fattats politiskt. Det läggs en hel del arbete på att ta fram styrdokumentet men inte lika mycket på att implementera dem samt att följa upp att de efterlevs.

På Nämnden för Renhållning ska alla berörda på ett eller annat sätt få en halvdagsutbildning när den nya renhållningsförordningen antagits av kommunfullmäktige (december 2006).

På Socialnämnden skiljer man på internt eller externt framtagna styrdokument. Om det är interna styrdokument genomförs ofta ett brett arbete med olika typer av projektgrupper och liknande, vilket underlättar implementeringen. Är det externa styrdokument tas dessa först upp i ledningsgruppen och därefter förs informationen ut i organisationen via i tur och ordning avdelningschefer och enhetschefer. Enhetscheferna för ut information under arbetsplatsträffar. Detta arbetssätt gör att det är relativt mycket upp till var och en av enhetscheferna att välja hur de ska föra ut informationen. Revisionen konstaterar att Socialnämndens implementeringsfas är relativt gedigen. Detta visar sig inte minst i en del av de svar som givits av medarbetarna (se 3.4). Vi rekommenderar att samtliga nämnder arbetar strukturerat med denna del eftersom den är helt avgörande för om kommunfullmäktiges beslut ska få återverkningar i verksamheten på avsett sätt.

*Har fullmäktige beretts möjlighet att ta ställning till styrdokumentet?*

Ja, till de styrdokument som enligt ”program för styrning och planering” ska tas i kommunfullmäktige.

*Finns det utarbetade rutiner för uppföljning av styrdokumentet? I vilken utsträckning följs dessa rutiner i nämnder och förvaltningar?*

I flera dokument står det klart och tydligt när uppföljning av dokumentets olika beståndsdelar ska ske samt vem som ska genomföra uppföljningen. I samband med arbetet kring intern kontroll kan frågan aktualiseras om att ett visst dokument måste följas upp vid en viss tidpunkt. På Nämnden för Renhållning finns det inga uttalade uppföljningsrutiner eftersom flera av de delar som finns i renhållningsordningen ska följas av förvaltningar, invånare och företag. Av telefonintervjuerna framkom att de flesta ansåg att de hade rutiner för uppföljning av styrdokumentet. På Socialnämnden följs styrdokumentet upp på diverse olika sätt. Exempelvis följs miljöpolicyn upp i årsredovisningen. ”Socialförvaltningens plan för boendestöd och service” är omarbetad och beslutad av kommunfullmäktige 2006-10-26. Den är relativt ny och därför har inga rutiner för uppföljning utarbetats. Samtidigt påpekas att personalen ”lever med det här dokumentet” i den dagliga verksamheten. För att underlätta uppföljningsfasen och vem som ska ansvara för vilka delar bör det, enligt

revisionens bedömning, redan i samband med fasen då styrdokumenterna tas fram, fastställas hur och när dessa ska följas upp. För att säkerställa att uppföljningen sker på avsett sätt kan planer för uppföljning av styrdokumenterna tas fram.

*Finns ansvariga personer utsedda som ser till att dokumenten är uppdaterade och relevanta?*

I flera styrdokument står vem som ska följa upp innehållet i dokumentet. Av en del styrdokument framgår också vem som har att se till att de uppdateras. Renhållningsdirektören ansvarar för det viktigaste styrdokumentet, renhållningsordningen som ska förnyas vart femte år.

På Socialnämnden har det inte gjorts någon strukturerad genomgång av styrdokumenterna. De har funnit att det ligger en del gamla planer kvar i systemet, exempelvis mångfalds- och jämställdhetsplanerna. Det finns dock uttalat vem som står som ansvarig för vissa dokument och detta finns angivet i befattningsbeskrivningarna.

## 2 Inledning

### 2.1 Bakgrund

Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna att granska styrdokumenterna inom Lunds kommun.

Kommunerna ska dels utifrån lagar och förordningar, dels utifrån kommuninvånarnas behov, bedriva ändamålsenlig verksamhet i vissa gemensamma angelägenheter. Kommunfullmäktige beslutar, enligt kommunallagen, i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för organisationen (KL 3:9). Hit hör bland annat beslut om mål och riktlinjer för verksamheten samt om nämndernas organisation och verksamhetsformer. För att säkerställa att kommunfullmäktiges mål och intentioner efterlevs, krävs styrning av verksamheten. Styrning handlar om att påverka beteendet i en organisation i den riktning som de styrande önskar, det vill säga mot önskat resultat.

Kommunernas styrinstrument utgörs bland annat av olika typer av styrande dokument som reglementen och policydokument. För att säkerställa att styrningen och den interna kontrollen<sup>2</sup> fungerar på avsett sätt, behövs styrande dokument som är anpassade till befintlig organisation. En viktig del i den interna kontrollen i en kommun är att säkerställa en ändamålsenlig verksamhets- och ekonomistyrning genom en väl fungerande planerings- och uppföljningsprocess. Detta förutsätter att styrande dokument utformas så att de stödjer både förtroendevalda och tjänstemän. Att styrande dokument följs är förutsättningen för en effektiv verksamhet.

SKL<sup>3</sup> har i informationsbrev (2006-05-17), efter önskemål från medlemmarna, tagit fram en lista på styrande dokument som en kommun enligt lag är skyldig att upprätta (se bilaga 1). Listan omfattar styrdokument av mer generell karaktär och inte planer som avser enskilda individer inom exempelvis socialtjänsten. Av bilaga 2 framgår övriga styrdokument i kommunen<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Den interna kontrollen utgör en viktig komponent av styrningen. För vidare läsning hänvisas till: Intern kontroll – en del av verksamhets- och ekonomistyrningen, Stureson m fl.

<sup>3</sup> Sveriges Kommuner och Landsting.

<sup>4</sup> Dock inte nämndsspecifika för de nämnder som inte granskats.



Vi har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lunds kommun kartlagt de övergripande styrande dokumenten i kommunen samt de styrande dokument som granskade nämnder tagit fram. Vi har därefter för vidare granskning valt ut några styrdokument för utförligare granskning.

## 2.2 Revisionsfrågor, metod och avgränsning

I granskningen har ingått att kartlägga vilka styrdokument som finns på en övergripande nivå i kommunen samt vem som beslutat om dem. Styrdokument som beslutats av de två granskade nämnderna har också inventerats. Följande revisionsfrågor har ingått i granskningen:

- Har inventering av styrdokument gjorts i kommunen?
- Är styrdokument aktuella och kända av personalen?
- På vilket sätt implementeras nya styrdokument?
- Har fullmäktige beretts möjlighet att ta ställning till styrdokumentet?
- Finns det utarbetade rutiner för uppföljning av styrdokumentet? I vilken utsträckning följs dessa rutiner i nämnder och förvaltningar?
- Finns ansvariga personer utsedda som ser till att dokumenten är uppdaterade och relevanta?

I granskningen har intervjuer gjorts med kommundirektören, andra företrädare för kommundirektörens och tjänstemäns inom Socialnämnden samt Nämnden för Renhållning. För de båda nämnderna har, utöver intervjuer med förvaltningscheferna, telefonintervjuer med sammanlagt 24 tjänstemän gjorts<sup>5</sup>. Skälet till detta är att få en så bra bild som möjligt över hur tjänstemännen på olika sätt uppfattar och arbetar med styrdokumentet. Utöver de 24 intervjuade tjänstemännen har vi i granskningen kontaktat ytterligare 13 tjänstemän som av olika skäl inte återkommit. I sammanhanget vill revisionen påpeka att de förtroendevalda revisorerna har rätt att få de upplysningar de behöver av styrelser, nämnder och de anställda för att kunna utföra sin granskning (KL 9 kap. 12 §). För att det sakkunniga biträdet ska kunna genomföra sitt uppdrag<sup>6</sup>, måste dessa ges samma rätt till upplysningar som de förtroendevalda revisorerna.

---

<sup>5</sup> 14 avser socialnämnden och 10 Nämnden för Renhållning. Några av de intervjuade vill vara anonyma varför vi valt att inte presentera de intervjuade i bilaga.

<sup>6</sup> På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna.

Frågorna till dessa tjänstemän bygger på i vilken omfattning man känner till följande styrdokument i Lunds kommun (se avsnitt 3.4):

1. Riktlinjer avseende användning av datorer, Internet och e-postsystem i Lunds kommun.
2. Reglemente för kontroll av ekonomiska transaktioner.
3. Regler för extern och intern representation.
4. Jämställdhetsplanen.

Utöver intervjuerna har genomgång av relevant underlagsmaterial gjorts (se bilaga 1 och bilaga 2). SKL:s förteckning över vilka styrdokument som ska finnas är inte fullständig<sup>7</sup>. Utöver dessa styrdokument har vi fått in ett antal andra styrdokument från kommunkontoret. Vi har även aktivt gått igenom kommunens intranät för att hitta ytterligare styrdokument. Vi reserverar oss dock från att det kan finnas andra styrdokument i kommunen än de som upptagits i bilaga 1 och bilaga 2. Budget (inklusive EVP 2007-2009) samt årsredovisningen har inte ingått i granskningen.

Rapporten är sakgranskad av berörda tjänstemän.

## 3 Styrdokumentet i Lunds kommun

### 3.1 Definition av styrning

Med styrning avses planering, samordning, uppföljning/kontroll och återkoppling. Styrning handlar oftast om en vertikal dimension, över- och underordning. Ledning däremot handlar om att den eller de som leder är förebilder för dem som leds mot olika mål vilket utgör en horisontell dimension. Styrning sker av system medan människor leds. Ekonomi- och verksamhetsstyrning kan definieras på följande sätt: *”En målmedveten styrningsprocess som syftar till att påverka organisationens beslut och beteende i riktning mot önskat resultat, effektivitet och ekonomisk ställning<sup>8</sup>.”*

---

<sup>7</sup> SKL: s egen kommentar.

<sup>8</sup> För beskrivning av Lunds styrmodell hänvisas till rapporten ”Målstyrning”, december 2006.

## 3.2 Program för styrning och planering

Kommunfullmäktige antog, 2004-05-27 § 48, ett program för styrning och planering. Av detta dokument framgår bland annat att diskussioner förts om huruvida det finns ett för stort antal styrdokument i kommunen. Man talar om två varianter av styrdokument; nämndsspecifika (skolplan etc.) och nämndsövergripande (mångfaldsplaner etc). De senare gäller för alla nämnder och bolag oavsett verksamhet. Kommunfullmäktige ska besluta om program och planer<sup>9</sup>. Definitionen av dessa är att de anger värderingar och övergripande mål för området och i undantagsfall, när lagstiftningen så påkallar, åtgärder. Kännetecknande för dessa är bland annat att:

- de uttrycker vad kommunen önskar uppnå,
- de riktar sig till medborgarna,
- de följs upp av kommunstyrelsen eller av den nämnd som har det kommungemensamma ansvaret för området,
- uppföljningsansvaret ska framgå av beslutet.

Därutöver skall kommunstyrelsen besluta om handlingsplaner och policys. Definitionen av handlingsplanerna är att de beskriver planerade aktiviteter, vad som ska göras och vem som är ansvarig. Policydokumenten definieras som att de beskriver råd och riktlinjer och hur en fråga bör handläggas eller genomföras. Kännetecknande för dessa båda dokument är bland annat att:

- de uttrycker vad som ska göras för att uppnå fullmäktiges mål,
- de beskriver strategier och konkreta åtgärder för att nå fastställda mål,
- de följs upp av kommunstyrelsen eller av den nämnd som har det kommungemensamma ansvaret för området,
- uppföljningsansvaret ska framgå av beslutet.

Sammanfattningsvis konstateras i dokumentet att det i dagsläget finns olika styrdokument som inte följer ovan nämnda struktur och därför bör dessa dokument successivt revideras eller tas bort.

---

<sup>9</sup> Utöver reglementen som alltid ska tas av kommunfullmäktige.

### 3.3 Generella granskningsiakttagelser

Efter genomgång av Lunds kommuns styrdokument kan konstateras att de allra flesta är aktuella och uppdaterade och det är relativt enkelt att förstå vem som ska följa styrdokumentet. För de allra flesta dokumenten är det likaledes självklart vem som ansvarar för att uppdatera styrdokumentet<sup>10</sup>. De styrdokument som inte kan anses vara aktuella är:

- Regler för leasingupphandling, 1987-08-27 § 208, kommunfullmäktige. Reglerna är inte anpassade till Rådet för kommunal redovisnings rekommendation nummer 13 år 2002, "Redovisning av leasingavtal"<sup>11</sup>. Däremot har kommunstyrelsen beslutat att modifiera reglerna, 2005-08-11 § 160, vilket dock inte förändrar ovan nämnda synpunkt.
- Reglemente för kontroll av ekonomiska transaktioner, 1992-02-27 § 24, kommunfullmäktige har ersatts av Reglemente för kontroll av verifikationer med tillämpningsanvisningar, 2006-12-19 § 159 kommunfullmäktige. Det nya reglementet har anpassats till att kommunen hanterar fakturor elektroniskt vilket är positivt, men hänvisningen till mervärdesskattelagen bygger på den gamla mervärdesskattelagen<sup>12</sup>.
- Redovisningsreglementet, 1986-09-11 § 246, kommunfullmäktige. Reglementet har utgått från lagstiftningen om kommunernas redovisning (KRL) efter uppdatering. Reglementet fyller ingen funktion då det är lagen som är styrande. Enligt uppgift kommer dock detta reglemente att tas bort inom kort.

Styrdokumentet finns inte samlade på ett och samma ställe i kommunen även om flera finns i kommunens medarbetarportal. Det finns dock inga resurser eller något uppdrag att ha kontroll över samtliga styrdokument som finns i Lunds kommun. Däremot pågår ett arbete med att utveckla medarbetarportalen där fler styrdokument kan komma att läggas ut framdeles.

Trafikförsörjningsplanen har antagits av kommunstyrelsen och biblioteksplanen av Kultur- och fritidsnämnden, men dessa dokument bör antas av kommunfullmäktige<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Exempelvis att det är kommunfullmäktige som beslutar om vissa dokument av principiell betydelse.

<sup>11</sup> Rekommendationen håller för närvarande på att ses över av Rådet för kommunal redovisning.

<sup>12</sup> De uppgifter en faktura ska innehålla finns reglerat i ML 11:8. Reglerna kommer att ändras 2007-07-01.

<sup>13</sup> Efter diskussion med jurist på SKL. En biblioteksplan som gäller för hela kommunen håller på att tas fram vilken ska tas i kommunfullmäktige så småningom.

Styrdokument som kräver någon form av handlings/åtgärdsplan av nämnderna har även granskats. Revisionen konstaterar att både Nämnden för Renhållning och Socialnämnden har tagit fram de planer de ska enligt kommunens styrdokument utom i ett fall. Nämnden för Renhållning har inte tagit fram någon handlingsplan att följa upp och utvärdera enligt friskvårdspolicyns instruktioner.

### 3.4 Iakttagelser utifrån revisionsfrågorna

I granskningen har ett antal revisionsfrågor ställts vilka besvaras nedan. Respektive nämnds svar återges separat och de svar vi fått av kommunkontoret kommer att besvaras direkt under varje revisionsfråga. Frågeställningar som har anknytning till respektive revisionsfråga, redovisas under revisionsfrågan.

#### 3.4.1 Har inventering av styrdokument gjorts i kommunen?

Det har tidigare i kommunen diskuterats huruvida antalet styrdokument varit för många. Denna diskussion ledde till att kommunfullmäktige beslutade att anta ”program för styrning och planering” 2004. En inventering har därefter genomförts. Inventeringen har baserats på vad som ska beslutas i kommunfullmäktige respektive kommunstyrelsen. Vid inventeringen konstaterades bland annat att några styrdokument tagits på ”fel” nivå i kommunen. Inventeringen ledde inte direkt till att några styrdokument togs bort<sup>14</sup>. Det finns ingen särskild tid satt när revideringsfasen ska vara klar. Skälet till det är att det ideligen kommer upp nya styrdokument på bordet som kan kännas överflödiga.

#### Nämnden för Renhållning

De flesta av dem som intervjuats telefonledes (9 av 10) anser inte att det saknas några styrdokument i kommunen. Tre personer anser att antalet styrdokument är alltför många.

De som hade synpunkter på om det saknas några styrdokument anser att det borde finnas fler regler/instruktioner för moms och redovisning samt någon anser att det finns för många regler kring personalfrågorna.

#### Socialnämnden

De flesta av dem som intervjuats telefonledes (9 av 14) anser inte att det saknas några styrdokument. Lika många anser också att antalet styrdokument är för många till antalet.

---

<sup>14</sup> Att ta bort ett styrdokument som är politiskt beslutat, kräver ett politiskt beslut i den instans det beslutades i.

Det påpekas att styrdokumenterna generellt är för långa och omfattande, vilket leder till att överblicken över vad som gäller i det enskilda dokumentet blir svårtolkat. Det stora antalet styrdokument leder också till att överblicken över vilka styrdokument som finns och som gäller blir svår att hantera. Det finns ett visst motstånd mot styrdokumenterna bland personalen. Ledarna borde prioritera vilka styrdokument som är basala (alla ska känna till dem) samt vilka som specifika grupper enbart behöver känna till.

De som hade synpunkter på om det saknas några styrdokument anser att det borde finnas fler regler för personalledning samt barn- och ungdomsarbete<sup>15</sup>. Det som kan saknas är ett dokument för hanteringen av borgensåtaganden. Det skulle underlätta om det fanns ett dokument som angav riktlinjer för hur förvaltningen ska agera i fall där kommunen ska gå i borgen. Det händer relativt ofta att kommunen går i borgen för personer som måste ha en bostad<sup>16</sup>.

### 3.4.2 Är styrdokumenterna aktuella och kända av personalen?

#### Nämnden för Renhållning

Hälften av de tillfrågade känner till samtliga styrdokument. För den andra hälften är det olika styrdokument som är okända. Vanligtvis är det reglemente för kontroll av ekonomiska transaktioner samt reglerna för extern och intern representation man inte känner till. Dem som känner till styrdokumenterna använder dem också då det är tillämpligt. En person anser inte att styrdokumenterna behövs i dennes yrkesroll. Sju personer svarade ja och tre personer vet inte/svårt att svara på frågan om styrdokumenterna är aktuella och ändamålsenliga.

#### Socialnämnden

Vid intervjuerna framkom att 11 av 14 personer känner till styrdokumenterna som granskats. Av dem som inte känner till dem är det i likhet med Nämnden för Renhållnings svar, Reglemente för kontroll av ekonomiska transaktioner samt reglerna för extern och intern representation, man inte känner till. Alla utom en använder styrdokumenterna då det är tillämpligt. Huruvida styrdokumenterna är aktuella och ändamålsenliga svarade 13 personer ja och en person vet inte. Några anser att flera styrdokument är för lika varandra. Det borde gå att slå samman några av dem.

---

<sup>15</sup> För det sistnämnda området håller för närvarande regler på att tas fram.

<sup>16</sup> Vid granskningen redogjordes för att det finns en borgenspolicy i kommunen idag men den var enligt uppgift inte tillräcklig för de behov som finns inom socialnämndens verksamhetsområde.

### 3.4.3 På vilket sätt implementeras nya styrdokument?

Det finns ingen särskild policy för hur nya dokument ska implementeras. Kommunkontoret får i uppdrag av kommunstyrelsen att ta fram ett förslag till styrdokument vilket presenteras för förvaltningscheferna. Förvaltningscheferna får i uppdrag att utse personer från sina förvaltningar att ingå i arbetsgrupper/referensgrupper etc. Ärendet bereds härefter med personal och insatser från förvaltningar med sakkunskaper och ansvar inom området och diskuterar förslag till skrivningar. Därefter tas remissförslag fram som skickas ut till förvaltningarna innan remissvaren sammanställs och förslaget färdigställs till kommunstyrelsen. I vissa ärenden av väsentlig karaktär finns också politiska styrgrupper inkopplade i processen.

Svårigheten med implementeringsfasen kan vara att få förvaltningarna att verkligen arbeta med styrdokumentet efter att beslut fattats politiskt. Det läggs en hel del arbete på att ta fram styrdokumentet men inte lika mycket på att implementera dem samt att följa upp att de efterlevs.

#### **Nämnden för Renhållning**

Alla berörda kommer på ett eller annat sätt att få en halvdagsutbildning när den nya förordningen antagits av fullmäktige (december 2006). Det finns inga fastställda planer för detta arbete ännu.

Av de intervjuade inom Nämnden för Renhållning anger tre av totalt tio tillfrågade att implementeringen av styrdokumentet sker via olika möten. Vidare anser två av de tillfrågade att information ges av controller och en att detta är ett eget ansvar alla måste ta. Fyra personer vet inte hur det går till. Nästan alla (nio) anser att styrdokumentet är lätta att hitta då de behövs. Viss kritik riktas mot den nya plattformen (medarbetarportalen) som anses rörig.

#### **Socialnämnden**

Implementeringen skiljer sig åt beroende på om det är internt eller externt framtagna styrdokument. Om det är interna styrdokument har försiggår ofta ett brett arbete med olika typer av projektgrupper och liknande, vilket underlättar implementeringen.

Är det externa styrdokument tas dessa först upp i ledningsgruppen och därefter förs informationen ut i organisationen via i tur och ordning avdelningschefer och enhetschefer. Enhetscheferna för ut information under arbetsplatsträffar. Detta arbetssätt gör att det är relativt mycket upp till var och en av enhetscheferna att välja hur de ska föra ut informationen.

Av telefonintervjuerna framkom att det ofta finns en gedigen implementeringsfas inom socialnämnden via exempelvis APT<sup>17</sup>, ledningsgruppsmöten, samverkansgrupper och

---

<sup>17</sup> Arbetsplatsträffar.

andra varianter av sammankomster då styrdokumenterna diskuteras utifrån den målgrupp som har att följa dem. Nästan alla (12) anser också att styrdokumenterna är lätta att hitta då de behövs. Viss kritik riktas mot den nya plattformen (medarbetarportalen) som anses sakna en överblick över samtliga styrdokument.

### **3.4.4 Har fullmäktige beretts möjlighet att ta ställning till styrdokumenterna?**

Ja, för de styrdokument som enligt ”program för styrning och planering” ska tas i kommunfullmäktige.

### **3.4.5 Finns det utarbetade rutiner för uppföljning av styrdokumenterna? – I vilken utsträckning följs dessa rutiner i nämnder och förvaltningar?**

I flera dokument står det klart och tydligt när uppföljning av dokumentets olika beståndsdelar ska ske samt vem som ska genomföra uppföljningen. I samband med arbetet kring intern kontroll kan frågan aktualiseras om att ett visst dokument måste följas upp vid en viss tidpunkt. En del nämnder försöker dock, enligt uppgift, att frånhäva sig detta ansvar.

#### **Nämnden för Renhållning**

Det finns inga uttalade uppföljningsrutiner eftersom flera av de delar som finns i renhållningsordningen ska följas av förvaltningar, invånare och företag. Renhållningsdirektören har ett övergripande ansvar för att de olika målen kommer att följas upp i förordningen, vilket inte tidigare varit strukturerat. Det har tidigare mest varit muntliga redogörelser. Av telefonintervjuerna framkom att de flesta ansåg att de hade rutiner för uppföljning av styrdokumenterna. Några anser dock att styrdokumenterna borde förankras bättre i verksamheten.

#### **Socialnämnden**

Miljöpolicyn följs upp i årsredovisningen. Enligt socialdirektören innehåller årsredovisningen alla delar som ska följas upp. Hon har samtidigt själv velat ha en lite mer omfattande uppföljning i sin egen verksamhetsberättelse. ”Socialförvaltningens plan för boendestöd och service” är omarbetad och beslutad av kommunfullmäktige 2006-10-26. Den är relativt ny och därför har inga rutiner för uppföljning utarbetats. Samtidigt påpekas att personalen ”lever med det här dokumentet” i den dagliga verksamheten.

Vad gäller lönefrågor så följer de den kommunövergripande ”tillämpningar till lönepolitiken” och har även brutit ned denna till en egen handlingsplan. Av telefonintervjuerna framkom att de flesta ansåg att de hade rutiner för uppföljning av styrdokumenterna.



### 3.4.6 Finns ansvariga personer utsedda som ser till att dokumenten är uppdaterade och relevanta?

I flera styrdokument står vem som ska följa upp innehållet i dokumentet. Av en del styrdokument framgår också vem som har att se till att de uppdateras.

#### Nämnden för Renhållning

Ja, renhållningsdirektören ansvarar för det viktigaste styrdokumentet, renhållningsordningen som ska förnyas vart femte år.

De flesta (9 av 10) anser att det finns ansvariga personer utsedda som ser till att dokumenten är uppdaterade och relevanta. Dock påpekades att jämställdhetsplanen inte var aktuell. 7 av 10 av de intervjuade anser också att de kan lita på att styrdokumentet är aktuella och uppdaterade.

#### Socialnämnden

Socialnämnden har inte gjort någon strukturerad genomgång av styrdokumentet. De har funnit att det ligger en del gamla planer kvar i systemet, exempelvis mångfalds- och jämställdhetsplanerna. Det finns dock uttalat vem som äger detta ansvar för vissa dokument (se nedan):

- Jämställdhet och mångfald har personalsekreteraren ansvar för
- Miljö – miljöhandläggaren
- ”Plan för boendestöd och service” – socialdirektören ansvarar för återrapportering men har inte fördelat något uppföljningsansvar
- Intern kontroll – kontrollern

Ansvar för dessa dokument finns inlagt i befattningsbeskrivningarna. En av avdelningscheferna har ansvar för att se till att dokumenten överförs från Navigo till medarbetarportalen.

De flesta (11 av 14) anser att det finns ansvariga personer utsedda som ser till att dokumenten är uppdaterade och relevanta. 12 personer anser också att de kan lita på att styrdokumentet är aktuella och uppdaterade. Av dem som inte ansåg detta anses bland annat att det borde finnas en direktlänk till alla styrdokumentet i medarbetarportalen. Tidigare var det enkelt att hitta alla styrdokument i socialförvaltningens egna system, Navigo.

## 3.5 Revisionens synpunkter

Revisionen anser att antalet styrdokument i kommunen är många (se sammanfattningen), att de inte alltid är enkla att hitta och att de inte alltid är styrande för verksamheten. Ett sätt att strukturera de olika styrdokumentet är att göra som Västerås stad gjort. De har upprät-

tat en matris över samtliga styrdokument där det finns tre rader med beslutsnivåer (kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och stadsledning<sup>18</sup>). I kolumnerna har de redovisat alla styrdokument utifrån specifika områden (medarbetare, ekonomi och finans, kommunikation, välfärd och arbetsmarknad, samhällsbyggnad och näringsliv samt säkerhet). En sådan matris kan självfallet konstrueras, på ett för Lunds kommun, anpassat sätt. Det bör diskuteras om inte samtliga styrdokument kan samlas på ett enkelt och överskådligt sätt i exempelvis medarbetarportalen. Idag finns ett embryo till detta arbete som kan byggas ut.

Revisionen inser att det inte med enkelhet går att fastställa ett slutdatum för en så pass omfattande och komplex process, som att revidera och uppdatera kommunens samtliga styrdokument. Däremot bör man kunna bestämma att ett visst antal dokument ska gås igenom under en viss tidsperiod med en viss periodicitet. Detta för att säkerställa att dokumenten är aktuella, relevanta och verkligen behövs med nuvarande verksamhet och den organisation kommunen vid detta tillfälle har. Vid en inventering bör således styrdokument som inte längre tjänar nuvarande organisation rensas ut, vilket kan kräva ett politiskt beslut (se ovan). Vid en sådan genomgång bör självfallet även beaktas de synpunkter som kommit fram vid granskningen, bland annat att fundera på om några dokument kan integreras med varandra, om innehållet kan kortas ner och göras mer begripligt.

Därutöver kan kommunstyrelsen med viss periodicitet begära att få redovisning av hur nämnderna arbetar med och följer upp valda styrdokument. Som exempel på hur detta kan gå till kan nämnas Uppsala kommuns arbete med ”anvisningar till uppföljning av policies, planer, program, inriktningsmål och ägardirektiv och uppdrag i årsbokslutet 2006”. Av detta dokument framgår bland annat att nämnderna för redovisningsåret 2006 ska redovisa effekterna av de uppdrag som givits dem, bland annat:

- Hur enskilda policies har följts upp och effekterna av innehållet i dem.
- Hur nämnderna har arbetat med planerna och programmen som antagits av kommunfullmäktige och vilka effekter detta fått.

För att underlätta uppföljningsfasen och vem som ska ansvara för vilka delar bör det, enligt revisionens bedömning, redan i samband med fasen då styrdokumentet tas fram, fastställas hur och när dessa ska följas upp. För att säkerställa att uppföljningen sker på avsett sätt kan planer för uppföljning av styrdokumentet tas fram.

Vid granskningen framkom även att Socialnämndens implementeringsfas är relativt gedigen. Detta visar sig inte minst i en del av de svar som givits av medarbetarna (se 3.4). Vi

---

<sup>18</sup> Bör då ersättas med nämnds-nivån.

rekommenderar att samtliga nämnder arbetar strukturerat med denna del eftersom den är helt avgörande för om kommunfullmäktiges beslut ska få återverkningar i verksamheten på avsett sätt.

Slutligen anser revisionen att alla nämnder måste säkerställa att de följer de instruktioner som ges i kommunens styrdokument (här: friskvårdspolicyn - Nämnden för Renhållning).

## Bilaga 1: Lunds kommuns styrdokument

*Obligatoriska dokument enligt SKL*

- Planer för biblioteksverksamheterna (Bibliotekslagen, 7a §) – **2004-06-16 § 63, kultur- och fritidsnämnden**
- Trafikförsörjningsplan (Lag om ansvar för viss kollektiv persontrafik, 6 §) – **2005-04-07 § 85, kommunstyrelsen**
- Plan för hur extraordinära händelser ska hanteras (Lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting, 2 §) – **2004-10-28 § 112, kommunfullmäktige**
- Riktlinjer för bostadsförsörjningen skall antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod (Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, 1 §) – **2006-06-16 § 86, kommunfullmäktige**
- Handlingsprogram för hur olyckor ska förebyggas ska antas av fullmäktige varje ny mandatperiod (Lag om skydd mot olyckor, 3 kap 3 §) – **2005-03-31 § 37, kommunfullmäktige**
- Handlingsprogram för räddningstjänst ska antas för varje ny mandatperiod (Lag om skydd mot olyckor, 3 kap 8 §) – **2005-03-31 § 37, kommunfullmäktige**
- Renhållningsordning ska finnas upprättad för varje kommun (Miljöbalken, 15 kap 11 §) – **2006-12-19 § 157, Kommunfullmäktige**
- Varje tillsynsmyndighet (nämnden) skall för varje verksamhetsår upprätta en plan för hur tillsynsarbetet ska bedrivas. (Miljöbalken 7 §) – **2005-12-06 § 160-161, miljönämnden**
- Aktuell översiktsplan för beslut om mark- och vattenområden samt den byggda miljön (Plan- och bygglagen, 1 kap 3 §) – **2006-05-18 § 75, kommunfullmäktige**
- Plan för kompetensutveckling av lärare (Skollagen, 2 kap 7 §) – **finns för samtliga skolnämnder med mall från BSN Söder, är ej politiskt beslutade.**
- Skolplan ska upprättas och antas av fullmäktige (Skollagen, 2 kap 8 §) – **2005-04-28 § 51, kommunfullmäktige**
- Styrelsen för en gymnasieutbildning skall fastställa en plan för varje specialutformat program och individuellt program (Skollagen, 5 kap 4a, 4b §§) – **för specialutformade program utformade individuellt för en elev respektive individuella program är detta reglerat i delegationsordningen – för diverse specialutformade program finns särskilda beslut 2000-10-25 § 80-81, utbildningsnämnden samt 1992-11-18 § 189, Lunds skolstyrelse**

- Huvudmannen för utbildning och annan verksamhet skall enligt skollagen eller den huvudmannen utser se till att det finns en likabehandlingsplan för varje enskild verksamhet (Lag om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling, 6 §) – **2006-09-13 § 54, utbildningsnämnden – 2006-06-14 § 59, BSN Öster – på övriga två BSN: er har de utarbetats på rektorsområdesnivå.**
- Enligt förordningen om läroplan för det obligatoriska skolväsendet (SKOLFS 1994:1, avsnitt 2.8), ska rektor ansvara för att ett handlingsprogram för att förebygga och motverka kränkande behandling såsom mobbning m m finns. – **Samtliga tre BSN: er har uppgett att detta finns<sup>19</sup>**
- Varje myndighet ska organisera sitt arkiv och upprätta en arkivbeskrivning och en arkivförteckning. (Arkivlagen, 6 §) – **Det finns arkivbeskrivning samt arkivförteckning för alla nämnder.**
- Handlingsplan för jämställda löner (Jämställdhetslagen, 10-11 §§) – **2005-04-07 § 76, kommunstyrelsen**
- Jämställdhetsplan för jämställdhetsarbetet (Jämställdhetslagen, 13 §) – **Det finns på varje förvaltning men som centralt dokument gäller policyn, se nedan.**
- Plan för tillförsel, distribution och användning av energi ska finnas (energiplan) – **2002-03-21 § 75, kommunfullmäktige**
- Kommunen ska planera sina insatser för äldre och för människor med fysiska och psykiska funktionshinder (socialtjänstlagen 5 kap. 6 och 8 §§). **Plan för boende, stöd och service – 2006-10-26 § 123, kommunfullmäktige (socialnämndens) samt plan för stöd, service och omvårdnad – 2004-06-18 § 63, kommunfullmäktige (Vård- och omsorgsnämndens)**

## Bilaga 2: Lunds kommuns styrdokument

### *Övriga styrdokument*

#### **Reglementen**

- Reglementen för respektive nämnd antagna av kommunfullmäktige
- Arkivreglemente – **1996-02-29 § 22, kommunfullmäktige**

---

<sup>19</sup> I granskningen har revisionen inte tagit del av dessa planer utan fått uppgifterna verifierade via e-post.

- Reglemente för kontroll av verifikationer med tillämpningsanvisningar – **2006-12-19 § 159, kommunfullmäktige**
- Redovisningsreglemente – **1986-09-11 § 246, kommunfullmäktige**
- Övergripande reglemente för intern kontroll – **2005-05-26 § 70, kommunfullmäktige**

## Program

- Personalpolitiskt program samt handlingsprogram 2002-2012 - **2002-07-27 § 155, kommunfullmäktige**
- Integrationspolitiskt handlingsprogram – **2002-05-30 § 115, kommunfullmäktige**
- Program för styrning och planering – **2004-05-27 § 48, kommunfullmäktige**

## Planer

- Handikapplan 2006-2010 – **2006-05-18 § 77, kommunfullmäktige**
- Handlingsplan för konkurrensutsättning – **2002-01-31 § 7, kommunfullmäktige**
- Mångfaldsplan – **2002-02-28 § 43, kommunfullmäktige**
- Personalförsörjningsplan - **2003-12-04, § 306, kommunstyrelsen**
- eHandlingsplan – **2006-01-12 § 7, kommunstyrelsen**
- Ekonomi- och verksamhetsplan 2007-2009 – **2006-03-09 § 51, kommunstyrelsen**
- Handlingsplan ATAD – **2004-05-06 § 119, kommunstyrelsen**
- Handlingsplaner för intern kontroll – årligen antagna av respektive **nämnd**
- Dokumenthanteringsplaner - antagna av respektive **nämnd**
- Socialnämndens plan för boende, stöd- och service – **2006-08-16 § 124, socialnämnden (även antagen av kommunfullmäktige)<sup>20</sup>**
- Kommunikationsplan – inklusive kris- och katastrofplan – **2002-08-30, tjänstemannaskrivelse**
- Verksamhetsplaner - antagna av respektive **nämnd**

---

<sup>20</sup> Se de obligatoriska dokumenten ovan. Det finns även en motsvarande för VOON (Vård- och omsorgsnämnden) som håller på att ta fram en ny plan som ska beslutas i kommunfullmäktige våren 2007.

## Regler

- Regler för leasingupphandling – **1987-08-27 § 208, kommunfullmäktige (modifierade av kommunstyrelsen 2005-08-11 § 160)**
- Regler för kommunalt handikappråd – **2000-01-13 § 17, kommunstyrelsen**
- Regler för kommunalt integrationsråd – **2001-09-06 § 235, kommunstyrelsen**
- Regler för kommunalt pensionärsråd – **2000-01-13 § 17, kommunstyrelsen**
- Regler för kommunalt studentråd – **2002-12-05 § 363, kommunstyrelsen**

## Strategier

- Strategi för transporter i Lunds kommun – **2002-01-10, § 18, kommunstyrelsen**

## Policys

- Policy för alkohol- och narkotikaberoende samt läkemedelsmissbruk – **PPU eller PFU**
- Annonspolicy - **PUU 1996, översyn 2005-09-20 (tjänstemannaskrivelse)**
- Arbetsmiljöpolicy – **2003-08-28 § 79, kommunfullmäktige**
- Borgenspolicy – **1995-08-31 § 110, kommunfullmäktige**
- Friskvårdspolicy - **2003-08-28 § 78, kommunfullmäktige**
- Jämställdhetspolicy – **2002-12-19 § 255, kommunfullmäktige**
- Kränkande särbehandling policy med råd och anvisningar - **2001-09-06, § 224, kommunfullmäktige**
- Policy för lärande – **2004-01-15 § 7, kommunstyrelsen**
- Lönepolitik - **PUU 1996-03-25 (tjänsteskrivelse)**
- Policy för mobiltelefoni - **Saknas f n. Man omarbetar den gamla (enl IT-enheten)**
- Rehabiliteringspolicy – **2005-03-10 § 50, kommunstyrelsen**
- Sexuella trakasserier policy och handlingsplan - **Bilaga till jämställdhetsplan 1999-2000**
- Policy för [www.lund.se](http://www.lund.se) – **tjänstemannaskrivelse**
- Miljöpolicy för socialförvaltningen i Lund – **2004-12-14, tjänstemannaskrivelse**
- Miljöpolicy för Nämnden för Renhållning i Lund – **2002-02-14 § 15, Nämnden för Renhållning**

- Upphandlingspolicy – **2002-08-29 § 175, kommunfullmäktige**

## Instruktioner

- Instruktion för kommunala nämnder rörande förhandlingar enligt 11-14 och 38 §§ MBL – **1977-03-31 § 83, kommunfullmäktige**

## Stadgar

- Stadgar för Habostiftelsen – **1966-06-08 samt 1969-11-06**
- Stadgar för Lunds turisttrafikförening – **(föreningen är vilande)**
- Lokal personalstadga PST – **1990-04-26 § 80, kommunfullmäktige**

## Riktlinjer

- Riktlinjer avseende användning av datorer, Internet och e-postsystem i Lunds kommun – **2003-05-08 § 154, kommunstyrelsen**
- Riktlinjer för behandling av personuppgifter – **2003-04-03 § 126, kommunstyrelsen**
- Riktlinjer för distansarbete – tjänstemannaskrivelse
- Riktlinjer vid användning av drogtester – tjänstemannaskrivelse
- Riktlinjer för friskvård på arbetstid inom kommunkontoret – 2006-01-13, tjänstemannaskrivelse

## Övrigt

- Lokalt avtal om samverkan i Lunds kommun – **förhandlingsprotokoll 2004-02-25—2004-10-01**
- Lönepolitik för socialförvaltningen i Lund – 2005-04-13 § 75, socialnämnden
- Delegationsordningar för alla **nämnder**
- Ekonomihandboken<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Innehåller delarna; ekonomistyrning, redovisning, kodplan, personalkostnader, betalnings- och faktureringsrutiner, moms, investeringar, övrigt, handböcker och ekonomiblanketter. Till varje del inom dessa områden finns en ansvarig person utsedd att bevaka området.



- Personalhandboken<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Innehåller delarna; arbetsmiljö, avtal och tillämpningar, brev- och dokumentmallar, försäkringar, löneadministration, pensioner, personalekonomi och uppföljning, policy och riktlinjer och rekrytering/annonser. Under vissa områden ligger diverse reglementen, program, policys och riktlinjer.