

Revisionsrapport

Följsamhet till riktlinjer och policys

Hallsbergs kommun

Projektledare
Petra Ribba

Projektmedarbetare
Kim Ivarsson

September/2018

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning.....	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och Revisionsfråga.....	3
1.3. Kontrollmål och revisionskriterier	3
1.4. Avgränsning.....	3
1.5. Metod.....	3
2. Iakttagelser och bedömningar	4
2.1. Riktlinjer och policys.....	4
2.1.1. Bedömning	5
2.2. Riktlinjer och policys är kända och tillämpas	6
2.2.1. Bedömning	7
2.3. Kommunstyrelsen har rutiner för uppföljning av riktlinjer och policys.....	7
2.3.1. Bedömning	8
3. Revisionell bedömning.....	9
3.1. Rekommendationer	9

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hallsbergs kommun har PwC genomfört en granskning avseende följsamheten till riktlinjer och policys inom Hallsbergs kommun. Granskningen har syftat till att besvara följande revisionsfråga:

- *Är följsamheten till riktlinjer och policys inom Hallsbergs kommun tillfredställande?*

Efter den genomförda granskningen gör vi den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsens följsamhet till riktlinjer och policys inom Hallsbergs kommun inte är helt tillräcklig.

Den sammanfattande bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Det finns en beslutad riktlinje som hanterar styrdokumentet i kommunen med en tydlig klassificering för styrdokument som ska användas i Hallsbergs kommun samt vem som har rätt att fatta beslut om dem samt hur de förhåller sig till varandra.
- Det finns ett behov av att samordna de olika styrdokumentet, att upprätta och följa en tydlig struktur. I nuläget finns styrdokumentet på flera ställen och det finns en osäkerhet på om samtliga styrdokument insamlats till granskningen eller inte.
- Utifrån våra stickprov för att verifiera följsamhet till styrdokumentet noteras att följsamheten till styrdokumentet inte är tillräcklig. Enbart två av sex stickprov visar på följsamhet till styrdokumentet, dvs. 34 %. Utifrån vår bild från intervjuer samt verifiering i form av stickprov bedömer vi att riktlinjer och policys inte är kända eller tillämpas i den grad de borde.
- Utifrån intervjuer och de styrdokument vi granskat kan vi inte se att det finns ett systematiskt arbete kring uppföljning av riktlinjer och policys.

För att stärka följsamheten till riktlinjer och policys lämnas följande rekommendationer:

- Fortsätta det påbörjade arbetet med att se över samtliga styrdokument för att säkerställa att de är aktuella, korrekta och enhetliga samt att de publiceras på kommunens webbplats.
- Tillsäkra att styrdokument är kända och tillämpas i verksamheterna.
- Säkerställa att ändamålsenliga rutiner för uppföljning av policys och riktlinjer tas fram och en tydlig markering om att revidering skett och att dokumentet är giltigt.
- Inkludera uppföljning av policys och riktlinjer i den interna kontrollen framöver.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

I kommuner och landsting finns ett stort antal styrdokument såsom riktlinjer och policys, som är beslutade av fullmäktige eller styrelse. Dessa styrdokument syftar till att slå fast organisationens förhållningssätt inom vissa områden samt att ge förtroendevalda och tjänstemän stöd i sitt dagliga arbete. För att styrdokumenten ska få genomslagskraft i organisationen krävs att de görs kända och tillämpas i hela organisationen. Utan en ändamålsenlig implementering ökar risken för att riktlinjerna blir verkningslösa och att den politiska viljeyttringen inte blir tillgodosedd. Uppföljning är en central del för att dokumenten ska kunna fungera som effektiva styr- och ledningsinstrument med fokus på intern styrning.

De förtroendevalda revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys identifierat behovet att genomföra en granskning med syftet att undersöka om kommunstyrelsen säkerställer en tillräcklig intern kontroll. I granskningen undersöks detta genom att granska den interna kontrollen avseende följsamheten till organisationens riktlinjer och policys.

1.2. Syfte och Revisionsfråga

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga: **Är följsamheten till riktlinjer och policys inom Hallsbergs kommun tillfredställande?**

1.3. Kontrollmål och revisionskriterier

För att besvara revisionsfrågan har vi utgått från följande kontrollmål:

- Det finns ändamålsenliga riktlinjer och policys.
- Riktlinjer och policys är kända och tillämpas. (Stickprov genomförs avseende följsamhet där möjlighet ges.)
- Kommunstyrelsen har rutiner för uppföljning av riktlinjer och policys.

Vi har utgått från följande revisionskriterier i våra bedömningar:

- Kommunallag (2017:725)
- Riktlinjer och policys inom Hallsbergs kommun

1.4. Avgränsning

Granskningen har genomförts på övergripande nivå inom Hallsbergs kommuns organisation och avgränsats till riktlinjer och policys, där styrdokument såsom exempelvis budget och strategiska styrdokument inte ingått.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning, stickprov och intervjuer med berörda tjänstemän inom Hallsbergs kommun. Totalt har tre intervjuer genomförts med tf. administrativ chef, arkivarie, personalchef samt tf. kommundirektör.

2. *Iakttagelser och bedömningar*

2.1. *Riktlinjer och policys*

Kommunfullmäktige antog i november 2016 *Riktlinjer för styrdokument i Hallsbergs kommun*. I dokumentet framgår att dess syfte är att fastställa vilka typer av styrdokument som finns i kommunen, vem som har rätt att fatta beslut om dem samt hur det förhåller sig till varandra.

Enligt dokumentet finns följande definitioner av styrdokument i kommunen; program, plan, policy, riktlinje, rutin, regel, reglemente samt stadga/lokal forskrift. För varje definition framgår även en beskrivning av styrdokumentet i fråga. Vidare säger riktlinjen att det ska finnas en dokumentansvarig för varje styrdokument som har det yttersta ansvaret för dokumentet. Den dokumentansvarige har ett ansvar för att styrdokumentet kommuniceras, diarieförs, publiceras på kommunens webbplats när de antas samt avpublicera dem när de upphör att gälla samt att se till att dokumenten revideras när behov uppstår. Samtliga revideringar ska beslutas i respektive beslutsinstans. Varje chef inom den verksamhet som berörs av styrdokumentet ska kommunicera denna i verksamheten så att styrdokumentets innehåll är känt bland medarbetarna och att det efterlevs och följs upp i den egna verksamheten. Riktlinjen innehåller även en schematisk översiktssbild över styrdokumentet, se bilaga 1.

Samtliga styrdokument (med undantag av rutiner och regler) ska enligt riktlinjen:

- Finnas tillgängliga på kommunens externa webbplats
- Följa Hallsbergs kommuns grafiska profil
- Utvärderas och revideras vid behov
- Innehålla datum för fastställande, vilken beslutsinstans som fattat beslutet, senast reviderat, vilka nämnder dokumentet gäller för, giltighetstid, dokumentansvarig och diarienummer.

I samband med granskningen har vi efterfrågat kommunens övergripande styrdokument i form av policy och riktlinjer. Vi har fått 32 styrdokument tillskickat oss. Vid intervjuer framkom osäkerhet om samtliga övergripande dokument samlats ihop eller inte, då samtliga riktlinjer och policys inte är samlande på ett ställe. Vissa av de styrande dokumenten finns på kommunens webbplats medan andra finns på intranätet och i personalhandboken. Det saknas tydlighet om var dokumenten finns. Det uppges finnas ett behov av att arbeta med och samordna styrdokumentet, upprätta och följa en tydlig struktur som ska vara sökbar. För att ta fram dokumentet till granskningen har det använts olika sökbegrepp i kommunens ärendehanteringssystem Platina.

Vi noterar att kommunens samtliga styrdokument inte är publicerade på kommunens webbplats. De styrdokument som är publicerade återfinns under rubriken "Kommunal författningssamling". Totalt finns 22 styrdokument på webbplatsen fördelade under rubrikerna; plan, policy, regler, riktlinjer och övrigt. Det finns en notering att webbplatsen är under uppbyggnad och således "inte är färdig".

Enligt intervjuer påbörjades arbetet med att publicera styrdokumentet på kommunens webbplats i samband med att riktlinjer för styrdokument antagits. Det skapades ett projekt kallat "Vårbruket" för arbetet. Målsättningen var att efterleva riktlinjen och publicera de dokument som antagits från och med riktlinjen antagits samt att se över övriga styrdokument och publicera på webbplatsen i takt med att dokumenten antagits efter revidering. Dock avstannade projektet innan det var klart pga. personalbyte samt att kommunens arbete kring GDPR inleddes. Enligt intervjuer har de övergripande styrdokumentet publicerats i takt med att de antagits sedan riktlinjen antogs november 2016.

Noterbart för några av dokumenten på kommunens webbplats är att de inte följer Hallsbergs kommuns grafiska profil samt att det överlag brister i att innehålla uppgifter om giltighetstid samt senast reviderat. Kommundirektören har tagit fram en *kommunikationshandbok* som behandlar den grafiska profilen. Handboken är inte formellt beslutad och ses som ett arbetsmaterial. Det uppges finnas behov av att se över dokumentet. Det finns en framtagna mall för styrdokument med obligatoriska fält för att kvalitetssäkra att riktlinjerna efterlevs om vad som ska framgå på styrdokumentet. Mallen blev tillgänglig under våren 2018.

Nedan ses de riktlinjer och policy som återfinns på Hallsbergs kommuns webbplats vid tillfället för granskningen¹:

Riktlinjer

Riktlinje för kommunal parkeringsövervakning
Beslutad av drift- och servicenämnden 27 oktober 2017

Riktlinje för kommunal gatubelysning
Beslutad av drift- och servicenämnden 27 oktober 2017

Riktlinje för barnomsorgen
Beslutad av kommunfullmäktige 26 juni 2017

Riktlinje för styrdokument
Beslutad av kommunfullmäktige den 28 november 2016

Riktlinje för markanvisning
Antagen av kommunfullmäktige den 28 november 2016

Riktlinje för omsorg på obekväm arbetstid
Antagen 10 november 2015

Riktlinje för hantering av halk- och snöbekämpning
Reviderad 13 februari 2018

Riktlinje för direktupphandling

Policy

ANDT-policy
Beslutad av kommunfullmäktige den 27 november 2017

Informationssäkerhetspolicy
Beslutad av kommunfullmäktige den 28 november 2016

Kommunikationspolicy
Antagen av kommunstyrelsen den 2 juni 2015

Kostpolicy
Antagen av kommunfullmäktige den 13 februari 2017

Policy för rökfri arbetstid
Antagen av kommunfullmäktige den 13 juni 2016

Upphandlingspolicy
Antagen av kommunfullmäktige 21 september 2015

Enligt uppgift ska en ny webbplats upprättas för kommunen, en servicewebb, med målsättning att vara en mer serviceinriktad webb för att enklare hitta det som söks.

2.1.1. Bedömning

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi att kontrollmålet är **delvis uppfyllt**. Det finns en beslutad riktlinje som hanterar styrdokumentet i kommunen med en tydlig klas-

¹ 2018-06-01

sificering för styrdokument som ska användas i Hallsbergs kommun samt vem som har rätt att fatta beslut om dem samt hur de förhåller sig till varandra. Vidare finner vi det positivt att kommunen eftersträvar transparens och tillgänglighet genom att publicera sina styrdokument på kommunens webbplats. Dock är det viktigt att det säkerställs att informationen är korrekt, aktuell och enhetlig när den publiceras externt.

Vi bedömer, i likhet med de vi intervjuat, att det finns ett behov av att arbeta med och samordna de olika styrdokument, att upprätta och följa en tydlig struktur. I nuläget finns styrdokument på flera ställen och det finns en osäkerhet på om samtliga styrdokument insamlats till granskningen eller inte.

2.2. Riktlinjer och policy är kända och tillämpas

I granskningen har vi genomfört sex stickprov i form av kontroller avseende styrdokument och följsamheten till dessa. Resultatet presenteras enligt nedan:

Styrdokument	Kontrollmoment	Resultat
Internkontroll reglemente	Internkontrollplan ska för innevarande år antagas senast i samband med beslut om internbudget. Vi har kontrollerat huruvida kommunstyrelsens internkontrollplan för 2017 antagits senast i samband med beslut om internbudget.	Kommunstyrelsens internkontrollplan 2017 har inte antagits.
Kontrollmoment internkontrollplan	• Registrering av allmänna handlingar. • Dokumenthantering/ arkivering. • Kontakter/handkassa	Kontroller har utförts för samtliga kontrollmoment. För två av tre kontrollmoment fanns ingen avvikelser. Ett kontrollmoment uppvisade brister vilka åtgärdats vid kontroll.
Riktlinjer för styrdokument i Hallsbergs kommun	Samtliga styrdokument ska enligt riktlinjen innehålla datum för fastställande, vilken beslutsinstans som fattat beslutet, senast reviderat, vilka nämnder dokumentet gäller för, giltighetstid, dokumentansvarig och diarienummer. Vi har valt ut tre styrdokument från år 2017 för att se följsamheten till ovan.	Kontrollmomentet har följts för ett av de tre styrdokument.
Upphandlingspolicy	Policyn ska kompletteras med riktlinjer för upphandling och riktlinjer för direktupphandling.	Kommunstyrelsen har antagit riktlinjer för upphandling samt riktlinjer för direktupphandling.
Fordonspolicy	Drift och serviceförvaltningen ska årligen upprätta en investeringsbudget för kommunens fordonsbehov.	Investeringsbudget för kommunens samlade fordonsbehov har inte upprättats.
Informationssäkerhetspolicy	Kommuncheferna/kommundirektörerna fastställer, på delegation av kommunstyrelserna, kommunövergripande regler efter samråd med Sydnärkes IT-chef	Kommunövergripande regler har inte fastställts.

Resultatet ovan visar att majoriteten av kontrollerna inte är tillfredställande gällande följsamheten till styrdokumentet. Enbart två av de sex utförda stickproverna visar på följsamhet till styrdokumentet i fråga, dvs. 34 %.

Enligt intervjuer kommuniceras samtliga nya styrdokument på chefsdagar (fyra gånger per år), på träffen för nya chefer (en gång per år) samt på kommunens ledningsgruppsmöten. Cheferna förväntas ta vidare informationen till sina arbetsplatsträffar för att informera sina medarbetare. Det finns inga tydliga direktiv om hur styrdokumentet ska implementeras, det medför enligt intervjuerna en risk att informationen stannar kvar hos berörda chefer för att de inte vet hur de ska göra dokumenten kända bland sina medarbetare och efterlevnaden till dokumenten blir lidande.

Nyanställda får information om styrdokument genom introduktionsdagarna som anordnas en gång per år.

2.2.1. Bedömning

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi kontrollmålet till **ej uppfyllt**. Utifrån våra stickprov noterar vi att följsamheten till de styrande dokumenten inte är tillräcklig. Enbart två av sex stickprov är "grönmarkerade" och visar att de uppfyller de kontrollmoment vi valt att granska. Fyra stickprov, motsvarande 66 %, brister i följsamheten.

Utifrån vår bild från intervjuer samt verifiering i form av stickprov bedömer vi att riktlinjer och policys inte är kända eller tillämpas i den grad de borde. Vid intervjuerna framkom, som vi noterat under iakttagelserna till kontrollmål 1., en osäkerhet om samtliga övergripande dokument samlats ihop eller inte, då samtliga riktlinjer och policys inte finns samlande på ett ställe.

2.3. Kommunstyrelsen har rutiner för uppföljning av riktlinjer och policys

Enligt intervjuer finns de styrande dokumenten samlade i en digital mapp. I mappen finns några dokument med flera gånger, men i olika format. Mycket i mappen är äldre dokument och den anses inte vara komplett utan syftar till att leda arbetet med styrdokumentet framåt.

Den bild vi får av intervjuer är att det generellt saknas rutin för revidering av övergripande riktlinjer och policys. En anledning till att styrdokument inte revideras beror på att det inte framgår av styrdokumentet när de ska revideras eller vem som är ansvarig för revideringen. Det uppges finnas en viss tveksamhet till om vissa styrdokument är giltiga eller inte. Enligt intervjuer pågår ett arbete med att se över styrdokumentet. På personalområdet konstateras att vissa dokument kan tas bort eller slås ihop med andra styrande dokument utifrån att det finns väldigt många policys och riktlinjer inom området. Inom vissa område saknas styrdokument som behöver tas fram såsom diskrimineringspolicy, resepolicy mm.

I intervjuer anges att uppföljning av styrdokument beror till stor del på vilken typ av dokument det gäller. Det uppges finnas dokument som årligen följs upp såsom lönepolicy

vilken anses angelägen att följa upp årligen. Noterbart är dock att lönepolicyn vi fått oss tillhanda, antogs av kommunstyrelsen 2016-10-11, och det framgår inte av dokumentet att det har reviderats.

2.3.1. Bedömning

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi kontrollmålet till **ej uppfyllt**. Det finns tydliga brister i rutin för uppföljning av riktlinjer och policys. Utifrån intervjuer och de styrdokument vi granskat kan vi inte se att det finns ett systematiskt arbete kring uppföljning av riktlinjer och policys.

3. *Revisionell bedömning*

Efter den genomförda granskningen gör vi den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsens följsamhet till riktlinjer och policy inom Hallsbergs kommun inte är helt tillräcklig.

3.1. *Rekommendationer*

Utifrån genomförd granskning och ovanstående bedömningar vill vi lämna följande rekommendationer för att stärka följsamheten till riktlinjer och policy:

- Fortsätta det påbörjade arbetet med att se över samtliga styrdokument för att säkerställa att de är aktuella, korrekta och enhetliga samt att de publiceras på kommunens webbplats.
- Tillse att styrdokument är kända och tillämpas i verksamheterna.
- Säkerställa att ändamålsenliga rutiner för uppföljning av policy och riktlinjer tas fram och en tydlig markering om att revidering skett och att dokumentet är giltigt.
- Inkludera uppföljning av policy och riktlinjer i den interna kontrollen framöver.

2018-09-19

Lars Dahlin

Uppdragsledare

Petra Ribba

Projektledare

Bilaga 1, från styrdokumentet: *Riktlinjer för styrdokument i Hallsbergs kommun.*

Schematisk översiktsbild styrdokument

Styrdokument	Definition	Beslutas av
Program	Ett program ska ange övergripande prioriteringar som kommunen ska uppnå inom ett visst område.	Kommunfullmäktige
Plan	En plan ska ange vad som ska uppnås inom ett visst område på en detaljerad nivå. Planen ska beskriva åtgärder och ange vem som ansvarar för genomförandet.	Kommunfullmäktige (i de fall planen är av principiell karaktär) Kommunstyrelsen eller ansvarig nämnd (i de fall planen innehåller politiska ställningstaganden) Respektive förvaltningschef (i övriga fall)
Policy	En policy ska vara kortfattad och ange kommunens förhållningssätt i en specifik fråga eller inom ett visst område	Kommunfullmäktige
Riktlinje	Riktlinjer avser främst frågor som rör ren verkställighet och detaljeringsgraden är högre än i en policy. Riktlinjer kan betraktas som en handbok som stöd för hur arbetsuppgifterna ska utföras	Respektive nämnd
Rutin	Anger detaljerade instruktioner för hur en arbetsuppgift utförs.	Respektive chef
Regel	Regler sätter exakta gränser för vårt handlande i olika situationer. De koncentrerar sig på hur en åtgärd görs, inte på vad den innehåller.	Respektive chef
Reglemente	Ett reglemente reglerar en nämnds ansvarsområden och uppgifter.	Kommunfullmäktige
Stadga/Lokal föreskrift	Stadga är ett äldre begrepp, ett mer modernt ord för stadga är lokal föreskrift.	Kommunfullmäktige

