

# Granskning av styrande dokument

Borgholms kommun

Oktober 2020

*Lisa Åberg*

*Adam Svedlund*



# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Inledning</b>	<b>2</b>
1.1.	Bakgrund	2
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	2
1.3.	Revisionskriterier	2
1.4.	Avgränsning	2
1.5.	Metod	2
<b>2.</b>	<b>lakttagelser och bedömningar</b>	<b>3</b>
2.1.	Finns rutiner för att systematisera och klassificera styrande dokument?	3
2.1.1.	lakttagelser	3
2.1.2.	Bedömning	4
2.2.	Är styrdokumentet aktuella och uppdaterade?	4
2.2.1.	lakttagelser	4
2.2.2.	Bedömning	6
2.3.	Finns rutiner för att revidera och i förekommande fall utränga ej aktuella dokument?	6
2.3.1.	lakttagelser	6
2.3.2.	Bedömning	7
2.4.	Finns rutiner för att implementera beslutade styrdokument?	7
2.4.1.	lakttagelser	7
2.4.2.	Bedömning	7
2.5.	Sker en uppföljning av att styrdokumentet tillämpas?	7
2.5.1.	lakttagelser	7
2.5.2.	Bedömning	8
<b>3.</b>	<b>Revisionell bedömning</b>	<b>9</b>
3.1.	Bedömningar mot revisionsfråga	9
3.2.	Rekommendationer	11
<b>4.</b>	<b>Bilaga 1</b>	<b>12</b>

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Vid sidan av de lagar och regler som gäller för det kommunala uppdraget och vad som reglerar den kommunala kompetensen, har kommunerna en rad strategiska dokument som styr och påverkar dess egna verksamheter. En av de viktigaste förutsättningarna för en god intern kontroll är att dessa styrdokument finns och tillämpas. Kommunen har en mängd olika dokument som ska styra ekonomi och verksamhet i önskad riktning.

Revisorerna i Borgholms kommun har, utifrån en bedömning av väsentlighet och risk, funnit det angeläget att granska att hanteringen av de styrande dokumenten är ändamålsenlig och i vilken mån dokumenten är styrande.

## 1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att fastställda styrdokument är aktuella och att de implementeras i verksamheterna.

Följande revisionsfrågor gäller för granskningen:

- Finns rutiner för att systematisera och klassificera styrande dokument?
- Är styrdokumentet aktuella och uppdaterade?
- Finns rutiner för att revidera och i förekommande fall utränga ej aktuella dokument?
- Finns rutiner för att implementera beslutade styrdokument?
- Sker en uppföljning av att styrdokumentet tillämpas?

## 1.3. Revisionskriterier

- Relevanta beslut med bäring på granskningsområdet
- Gällande interna styrdokument

## 1.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta styrande dokument fastställda av kommunfullmäktige under och publicerade i kommunens författningssamling på webben.

## 1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer.

Dokumentstudierna har omfattat styrdokument, protokoll och beslutsunderlag. Dokumentstudierna har även inbegripit en djupare granskning av fem styrdokument beslutade av kommunfullmäktige, för vilka efterlevnaden har följts upp. Följande dokument har omfattats av djupgranskningen: "Näringslivsstrategi Borgholms kommun 2018–2022", "Hållbarhetspolicy", "Service- och landsbygdsutvecklingsplan för Borgholms kommun 2014–2018", "Policy för alternativ drift av kommunal verksamhet" och "Energi- och klimatstrategi". Resultatet av ärendegranskningen återfinns i bilaga 1.

Intervjuer har genomförts med kommunchefen, kommunsekreteraren och verksamhetsutvecklaren på kommunledningsstaben.

Rapporten har sakavstämts av kommunchefen..

## 2. Iakttagelser och bedömningar

### 2.1. Finns rutiner för att systematisera och klassificera styrande dokument?

#### 2.1.1. Iakttagelser

Kommunstyrelsen har i § 47, 2019-03-26 beslutat att anta *Riktlinjer för styrdokument – begrepp, definitioner, hantering* att gälla för kommunens nämnder och bolag.

I avsnitt 1 i riktlinjerna anges att syftet med riktlinjerna är att definiera kommunens styrdokument, skapa en enhetlig terminologi och struktur för de olika dokumentens inbördes förhållanden, ange dokumentets beslutsnivå samt fastställa ett systematiskt arbetssätt för styrdokument. Av riktlinjerna framgår att "Kommunen ska sträva efter att ha relevanta och tydliga styrdokument som är kortfattade och skrivna med ett enkelt språk. Onödiga styrdokument ska rensas ut och nya ska beslutas bara om de verkligen behövs."

I riktlinjernas första avsnitt regleras ansvaret för ett styrdokument och vad som ska gälla beträffande innehåll och form, giltighetstid och revidering samt arkivering. Därefter, i avsnitt 2, definieras förekommande dokumenttyper. Enligt riktlinjerna ska nedan klassificeringsstruktur gälla för styrdokument:

#### **Verksamhetsplan**

*I kommunfullmäktiges verksamhetsplan beslutas om viktiga mål och uppdrag som ska prioriteras under verksamhetsåret, önskade resultat för kommunens verksamheter samt plan för ekonomin. Utifrån kommunfullmäktiges verksamhetsplan tar nämnderna och kommunstyrelsen beslut om sina verksamhetsplaner med egna mål och uppdrag.*

*Antas av kommunfullmäktige, styrelse eller nämnd och har en begränsad giltighetstid.*

#### **Strategi**

*Strategi är ett översiktligt och relativt abstrakt dokument. Den utgör ett vägval och anger viktiga och övergripande inriktningar, mål och tillvägagångssätt för verksamheten. Ett exempel är Näringslivsstrategin.*

*Antas av kommunfullmäktige, styrelse eller nämnd och har en begränsad giltighetstid.*

#### **Program**

*Ett program är ett styrdokument som ska bidra till uppfyllande av mål och budget. Programmet kan vara en förklaring om vad kommunen ska uppnå inom ett visst område under mandatperioden eller på längre sikt samt vilka metoder som ska användas. Exempel på program är Bostadsförsörjningsprogrammet.*

*Antas av kommunfullmäktige.*

#### **Plan**

*En plan anger på en detaljerad nivå vad som ska uppnås inom ett speciellt område. Planen beskriver önskade åtgärder och anger vem som ansvarar för att åtgärderna genomförs, när de ska vara genomförda samt hur en eventuell uppföljning ska ske. Handlingsplan eller aktivitetsplan är en form av plan som beskriver konkreta åtgärder och aktiviteter, vem som ska göra vad och när. En plan kan kompletteras med rutiner, bl.a. för uppföljning. Vissa handlingsplaner fastställs enligt lag av fullmäktige, till exempel lagen om skydd mot olyckor och även om de är av principiell karaktär eller annars av större vikt. Exempel på plan är Vindkraftsplanen. Exempel på handlingsplan är den för fiberutbyggnad i kommunen. Aktivitetsplanen knyter an till verksamhetsplanen och är på förvaltningsnivå*

*Planen antas av kommunfullmäktige om den är av principiell karaktär eller annars av större vikt, annars av förvaltningschef.*

### **Policy**

*Policyer uttrycker ett värdegrundsbaserat förhållningssätt och tjänar som vägledning inom ett område. En policy ska vara kortfattad och gäller tillsvidare.*

*Antas av kommunfullmäktige.*

### **Riktlinjer**

*Beskriver hur förvaltningen bedriver den befintliga verksamheten inom ett visst område, så att den håller hög kvalitet vid handläggning och utförande.*

*Antas av nämnd/styrelse.*

### **Rutiner**

*En rutin beskriver hur en arbetsuppgift eller en arbetsprocess ska utföras.*

*Kommunövergripande rutiner antas av kommunchef.*

*Förvaltningsövergripande rutiner antas av förvaltningschef*

*Övriga antas av enhetschef eller motsvarande.*

Avslutningsvis, i avsnitt 3, beskrivs kommunens regelverk. Med kommunens regelverk avses här kommunala beslut som utöver kommunallag och andra författningar styr och reglerar den kommunala verksamheten såsom föreskrifter, taxor och avgifter, reglementen, ägardirektiv och bolagsordningar, delegationsordningar etc.

Kommunchefen har informerat om riktlinjerna och dess innebörd i kommunens ledningsgrupp. Av intervjuerna framkommer att riktlinjerna inte fullt ut har implementerats. I kommunstyrelsens verksamhetsplan för år 2020 finns ett uppdrag om att tillgängliggöra information i kommunens ärendehanteringssystem på kommunens webbplats. Mot bakgrund av det har kommunledningsförvaltningen fått i uppdrag att göra en översyn av samtliga styrdokument. Inom ramen för översynen ska en inventering göras av befintliga dokument och en dialog ska ske med den politiska nivån om vilka dokument som ska vara kvar, revideras respektive upphöra att gälla. Dokumenten ska kartläggas och förtecknas i en Excelfil samt publiceras på kommunens webbplats och intranätet. På webben ska, enligt de intervjuade, främst de dokument som är intressanta för allmänheten finnas. Översynen har påbörjats och genomförs av verksamhetsutvecklaren på kommunledningsförvaltningen tillsammans med kommunsekreteraren. Av intervjuerna framkommer att arbetet stannade upp våren 2020 med anledning av Covid-19.

### **2.1.2. Bedömning**

Finns rutiner för att systematisera och klassificera styrande dokument?

Revisionsfrågan bedöms som uppfylld.

Vi grundar bedömningen på att kommunstyrelsen i mars år 2019 har antagit riktlinjer för styrdokument som bland annat innehåller rutiner för hur styrdokument ska systematiseras och klassificeras. Vi noterar dock att riktlinjerna inte är implementerade i organisationen och att den planerade översynen av kommunens styrande dokument ännu inte är slutförd.

## **2.2. Är styrdokumenterna aktuella och uppdaterade?**

### **2.2.1. Iakttagelser**

På kommunens webbplats; Borgholm.se, under avsnittet "Kommun och politik" och underrubriken "Kommunfakta", finns en "Författningssamling". Författningssamlingen på webben utgörs totalt av 77 dokument, ordnade i två tabeller utifrån bokstavsordning. Den ena tabellen har rubriken

"Dokument" och den andra tabellen har rubriken "Författningssamling". Taxor och avgifter återfinns på en annan sida på kommunens webbplats, men länk finns från sidan med författningssamlingen. I tabellen "Dokument" finns främst policyer, riktlinjer, strategier och handlingsplaner, medan tabellen "Författningssamling" omfattar bland annat reglementen, delegationsordningar, arbetsordningar och lokala ordningsföreskrifter. I tabellerna är det för respektive dokument angivet paragrafen då aktuell beslutsinstans ursprungligen antog dokumentet. Av intervjuerna framkommer att det vid tidpunkten för granskningen inte finns någon struktur för hur dokument ska kategoriseras i författningssamlingen på webbplatsen, men att en struktur ska tas fram inom den pågående översynen.

Det finns betydligt fler styrdokument än de som presenteras på kommunens webbplats i de två tabellerna. För att exakt kunna återge hur många gällande styrdokument som egentligen finns i kommunen krävs, enligt de intervjuade, viss efterforskning. Detsamma gäller för att kunna klargöra aktualiteten på dokumenten. Detta arbete ska, som ovan nämnts, göras inom ramen för den pågående översynen. I dagsläget finns två mappar i ärendehanteringssystemet som innehåller styrdokument. Till den ena mappen har alla tjänstepersoner på kommunens förvaltningar läsbehörighet. Dokumenten i den andra mappen är tillgängliga i redigeringsläge, men endast för kommunsekreteraren och verksamhetsutvecklaren. Vissa styrdokument finns också tillgängliga på intranätet, exempelvis rutiner och riktlinjer som riktar sig till medarbetarna. I en Excelfil har ett arbete påbörjats med att förteckna styrdokument som finns i mapparna. I filen förtecknas beslutsdatum, datum för antagande, paragrafnummer, beslutsinstans och typ av styrdokument.

Vid en översiktlig granskning av tabellerna med styrdokument på webbplatsen kan noteras att dokumentet "Styrmodell" återfinns i båda tabellerna. Vidare noteras att bullerpolicy återfinns i tabellen "Dokument", medan styrdokumentet "Tidsbegränsning avseende buller 1 september 2019–31 maj 2021 tillhörande bullerpolicy" återfinns i tabellen "Författningssamling". För vissa dokument är det i tabellerna angivet paragrafen då aktuell beslutsinstans ursprungligen antog dokumentet, medan det för andra är angivet paragrafen då den senaste revideringen av dokumentet beslutades. Vidare noteras att "Riktlinjer för styrdokument" inte finns med.

Hur styrdokument har utformats och benämnts skiljer sig också åt bland dokumenten på webben. Det förekommer flera olika mallar och samma dokumenttyp kan benämnas olika. Exempelvis används benämningen "delegationsordning" för samtliga nämnder utom socialnämnden, där dokumentet benämns "delegationsbestämmelser". Det kan noteras att ett par dokument är relativt ålderstigna, exempelvis "Gångbanerenshållning för Borgholms tätort" från år 1995, "Hamnordning" från år 1996, liksom "Attestreglemente" från år 2004 samt "Alternativ drift av kommunal verksamhet" från år 2006. Vad gäller "Service- och landsbygdsutvecklingsplan för Borgholms kommun 2014–2018" kan noteras att giltighetsdatum har passerat.

I riktlinjerna för styrdokument anges att det för alla styrdokument ska finnas uppgifter om

- Vem (organ) som fastställt ett dokument
- När dokumentet har fastställts
- Vem som ansvarar för revidering
- Vem dokumentet gäller för
- Hur lång tid dokumentet gäller

Den översiktliga genomgång av styrdokument på kommunens webbplats visar att det genomgående framgår vem (organ) som fastställt dokumentet och när det har fastställts. Däremot framgår det mer sällan vem som ansvarar för revidering och hur lång tid dokumentet gäller. Vem dokumentet gäller för kan utläsas av vissa dokument.

I riktlinjerna för styrdokument anges vidare att varje dokument ska ha en enhet/förvaltning som är dokumentansvarig. Riktlinjerna anger att det vanligtvis är nämndsekreteraren som är

dokumentansvarig, men att ansvaret kan också ligga i ett specifikt tjänsteuppdrag. Dokumentansvaret innebär att se till att styrdokumentet:

- Hålls tillgängligt i författningssamlingen
- Finns publicerat på kommunen hemsida och intranät
- Hålls uppdaterat
- Löpande följs upp och revideras efter behov

Av intervjuerna framkommer att rutiner för att arbeta enligt ovan riktlinjer avseende dokumentansvarig ännu inte har införts. De intervjuade lyfter att det delvis också är upp till varje handläggare och hens chef att ha kontroll på att ett dokument är uppdaterat och hålls tillgängligt i aktuell version.

### 2.2.2. Bedömning

Är styrdokumentet aktuella och uppdaterade?
---

Revisionsfrågan bedöms som ej uppfylld.

Vi grundar bedömningen på att kommunstyrelsen, vid tidpunkten för granskningen, inte har full kontroll över det samlade antalet styrdokument och att det inte finns tillräcklig vetskap om vilka dokument som är aktuella och vilka som behöver revideras.

Vi noterar att arbete pågår med att kartlägga och inventera styrdokument. Vi bedömer att det är av vikt att arbetet snarast kan slutföras och att riktlinjernas regler om dokumentansvariga implementeras.

## 2.3. Finns rutiner för att revidera och i förekommande fall utrangera ej aktuella dokument?

### 2.3.1. Iakttagelser

Som ovan nämnts finns anvisningar om giltighetstid och revidering i riktlinjerna för styrdokument. Dessa anger att datum för "fastställd/upprättad" är det datum då beslutsinstansen fastställde dokumentet och att ett dokument därefter är giltigt i högst fyra år, om inga särskilda skäl finns för undantag. Innan eller i samband med att giltighetstiden utgår krävs en revidering och ett nytt beslut om dokumentet ska fortsatt gälla. Enligt riktlinjerna ska originalversionen av ett dokument anges som 1 och därefter vid varje revidering följas av siffran 1,2,3. (Exempel version 1:3).

Av intervjuerna framkommer att det sedan år 2017 finns en mall som ska användas för styrdokument och som vid behov ska innehålla en beslutshistorik. I vår översiktliga genomgång av styrdokumentet på webbplatsen kan noteras att mallen har använts för merparten av styrdokument antagna efter år 2017 och att det förekommer en beslutshistorik för merparten av de dokument som har reviderats. Det kan emellertid noteras att beslutshistoriken ej redovisas enligt ovan beskrivning i riktlinjerna.

Som nämnts i avsnitt 2.2. anger riktlinjerna att det ska finnas en dokumentansvarig för varje styrdokument och att det inom ramen för det ansvaret ingår att se till att styrdokumentet löpande följs upp och revideras vid behov. Vid tidpunkten för granskningen finns ännu inte ett formaliserat dokumentansvar för styrdokumentet enligt riktlinjerna. Vidare saknas rutiner på kommunövergripande nivå för att återkommande aktualitetspröva de styrdokument som återfinns i författningssamlingen på kommunens webbplats.

Som ovan nämnts i avsnitt 2.1 kan det inom ramen för översynen av styrdokument bli aktuellt att upphäva och utrangera styrdokument.

### 2.3.2. Bedömning

Finns rutiner för att revidera och i förekommande fall utränga ej aktuella dokument?

Revisionsfrågan bedöms som endast delvis uppfylld.

Vi grundar bedömningen på att riktlinjerna för styrdokument innehåller anvisningar om giltighetstid och revidering och att det i rollen som dokumentansvarig enligt riktlinjerna ingår att initiera eventuella revideringar.

Vi konstaterar dock att riktlinjernas anvisningar inte har implementerats i organisationen. Vi anser vidare att riktlinjerna behöver kompletteras med rutiner för en årlig aktualitetsprövning av styrdokument som initieras och dokumenteras, företrädesvis av kommunkansliet, för att kunna säkerställa att författningssamlingen hålls à jour.

## 2.4. Finns rutiner för att implementera beslutade styrdokument?

### 2.4.1. Iakttagelser

Riktlinjerna för styrdokument omfattar inte några anvisningar för hur beslutade styrdokument ska implementeras. Av intervjuerna framkommer att när ett nytt styrdokument har fastställts, eller ett befintligt dokument har reviderats, skickas det i samband med expedieringen till verksamhetsutvecklaren som kontrollerar att rätt mall har använts, lägger det i mappen "Antagna styrdokument" samt publicerar dokumentet på kommunens webbplats. Kommunsekreteraren expedierar beslutet inklusive styrdokumentet till berörda.

I samband med expedieringen förekommer det även att vissa styrdokument läggs ut på intranätet som en nyhet. Detta gäller särskilt kommunövergripande dokument och dokument som är av intresse för ett större antal medarbetare. Vidare förekommer det att det ges information om nya eller reviderade styrdokument på chefsdagar. I intervjuerna framförs synpunkter på att det är en chefsfråga att se till att styrdokument är kända i verksamheterna.

### 2.4.2. Bedömning

Finns rutiner för att implementera beslutade styrdokument?

Revisionsfrågan bedöms som endast delvis uppfylld.

Vi konstaterar att det, utöver expediering av beslut, förekommer att styrdokument kommuniceras ut via intranätet och att det ges information om styrdokument på chefsdagar. Vi anser dock att kommunstyrelsen bör upprätta dokumenterade rutiner för att kontinuerligt kommunicera ut i organisationen att nya styrdokument har antagits, reviderats eller uttrangerats.

## 2.5. Sker en uppföljning av att styrdokument tillämpas?

### 2.5.1. Iakttagelser

Av intervjuerna framkommer att det inte finns några rutiner för att systematiskt följa upp att styrdokument beslutade av kommunfullmäktige tillämpas och efterlevs. De intervjuade upplever att viss uppföljning av efterlevnaden ändå sker inom ramen för chefernas uppdrag.

Kommunstyrelsen har inga rutiner för att delge fullmäktige information om efterlevnaden av styrdokument. I intervjuerna uppges emellertid att miljö- och hållbarhetsberedningen fått i uppdrag att följa upp styrdokument inom sitt ansvarsområde. Av miljö- och hållbarhetsberedningens reglemente framgår att det ligger i beredningens uppdrag att bereda framtagande av övergripande mål- och styrdokument som omfattar miljö och hållbar utveckling, initiera och medverka vid revidering av befintliga styrdokument som omfattar miljö och hållbar utveckling samt att bevaka och följa upp måluppfyllelse inom beredningens uppdrag. Av reglementet framgår vidare att



beredningen, förutom i samband med bokslut, fortlöpande ska lämna information till kommunfullmäktige om sitt arbete. Informationen ska ske vid ordinarie fullmäktigesammanträde. Vid genomgång av miljö- och hållbarhetsberedningens protokoll för år 2019 och år 2020 noteras att det inte förekommit någon formaliserad uppföljning av styrdokument. Det kan dock noteras att beredningen i § 5, 2020-02-19 beslutat att föreslå kommunfullmäktige att uppdatera kommunens hållbarhetspolicy.

Resultatet av vår ärendegranskning (se bilaga 1) visar att implementeringen inte följer regleringarna i styrdokumentet, särskilt vad gäller uppföljning och utvärdering.

### 2.5.2. *Bedömning*

Sker en uppföljning av att styrdokumentet tillämpas?
--

Revisionsfrågan bedöms som ej uppfylld.

Vi grundar bedömningen på att det saknas rutiner för att kontinuerligt och systematiskt följa upp att styrdokument tillämpas. Vi noterar att det i vissa styrdokument är tydligt angivet vad som gäller för uppföljning och utvärdering, men att uppföljning uteblivit.

Vi bedömer att kommunstyrelsen bör se till att riktlinjerna för styrdokument kompletteras med rutiner för systematisk uppföljning av efterlevnaden av de olika dokumenttyperna. Rutinerna bör omfatta formerna för uppföljning vad gäller exempelvis metod, innehåll och rapportering.

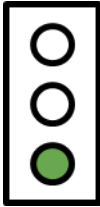
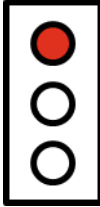
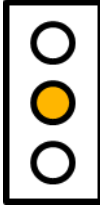
# 3. Revisionell bedömning

Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunstyrelsen inte säkerställer att fastställda styrdokument är aktuella och implementerade i verksamheterna. Vi grundar bedömningen på att dels författningssamlingen inte är aktuell och uppdaterad samt att kommunstyrelsen inte har säkerställt att det sker en uppföljning av att styrdokument tillämpas, dels att kommunstyrelsen endast delvis har ändamålsenliga rutiner för att implementera beslutade styrdokument liksom rutiner för att revidera och utränga styrdokument.

Vi konstaterar att kommunstyrelsen i mars 2019 har antagit riktlinjer för att systematisera och klassificera styrande dokument och att en översyn av hanteringen av styrdokument har påbörjats. Vi noterar dock att riktlinjerna ännu inte har implementerats i organisationen och att översynen inte är slutförd. Enligt vår bedömning behöver kommunstyrelsen snarast säkerställa en efterlevnad av gällande riktlinjer och tillse att översynen slutförs.

Nedan utvecklar vi bedömningen för respektive revisionsfråga.

## 3.1. Bedömningar mot revisionsfråga

Revisionsfråga	Kommentar	
<b>Finns rutiner för att systematisera och klassificera styrande dokument?</b>	<b>Uppfylld</b> Vi grundar bedömningen på att kommunstyrelsen i mars år 2019 har antagit riktlinjer för styrdokument som bland annat innehåller rutiner för hur styrdokument ska systematiseras och klassificeras. Vi noterar dock att riktlinjerna inte är implementerade i organisationen och att den planerade översynen av kommunens styrande dokument ännu inte är slutförd.	
<b>Är styrdokumenterna aktuella och uppdaterade?</b>	<b>Ej uppfyllt</b> Vi grundar bedömningen på att kommunstyrelsen, vid tidpunkten för granskningen, inte har full kontroll över det samlade antalet styrdokument och att det inte finns tillräcklig vetskap om vilka dokument som är aktuella och vilka som behöver revideras. Vi noterar att arbete pågår med att kartlägga och inventera styrdokument. Vi bedömer att det är av vikt att arbetet snarast kan slutföras och att riktlinjernas regler om dokumentansvariga implementeras.	
<b>Finns rutiner för att revidera och i förekommande fall utränga ej aktuella dokument?</b>	<b>Endast delvis uppfyllt</b> Vi grundar bedömningen på att riktlinjerna för styrdokument innehåller anvisningar om giltighetstid och revidering och att det i rollen som dokumentansvarig enligt riktlinjerna ingår att initiera eventuella revideringar.  Vi konstaterar dock att riktlinjernas anvisningar	

---

inte har implementerats i organisationen. Vi anser vidare att riktlinjerna behöver kompletteras med rutiner för en årlig aktualitetsprövning av styrdokument som initieras och dokumenteras, företrädesvis av kommunkansliet, för att kunna säkerställa att författningssamlingen hålls à jour.

---

**Finns rutiner för att implementera beslutade styrdokument?**

**Endast delvis uppfyllt**

Vi konstaterar att det, utöver expediering av beslut, förekommer att styrdokument kommuniceras ut via intranätet och att det ges information om styrdokument på chefsdagar. Vi anser dock att kommunstyrelsen bör upprätta dokumenterade rutiner för att kontinuerligt kommunicera ut i organisationen att nya styrdokument har antagits, reviderats eller uttrangerats.



**Skер en uppföljning av att styrdokumentet tillämpas?**

**Ej uppfyllt**

Vi grundar bedömningen på att det saknas rutiner för att kontinuerligt och systematiskt följa upp att styrdokument tillämpas. Vi noterar att det i vissa styrdokument är tydligt angivet vad som gäller för uppföljning och utvärdering, men att uppföljning uteblivit.



Vi bedömer att kommunstyrelsen bör se till att riktlinjerna för styrdokument kompletteras med rutiner för systematisk uppföljning av efterlevnaden av de olika dokumenttyperna. Rutinerna bör omfatta formerna för uppföljning vad gäller exempelvis metod, innehåll och rapportering.

### 3.2. Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- komplettera gällande riktlinjer för styrdokument med rutiner för en årlig aktualitetsprövning för att kunna säkerställa att författningssamlingen hålls à jour. Aktualitetsprövningen bör företrädesvis initieras och dokumenteras av kommunkansliet.
- upprätta dokumenterade rutiner för att kontinuerligt kommunicera ut i organisationen att nya styrdokument har antagits, reviderats eller uttrangerats.
- se till att riktlinjerna för styrdokument kompletteras med rutiner för systematisk uppföljning av efterlevnaden av de olika dokumenttyperna. Rutinerna bör exempelvis omfatta formerna för uppföljning vad gäller exempelvis metod, innehåll och rapportering.
- publicera och tillgängliggöra taxor och avgifter i den webbaserade författningssamlingen.

2020-10-21

Lisa Åberg

---

*Uppdragsledare och projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Borgholms kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 29 januari 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

## 4. Bilaga 1

Nedan redovisas iakttagelser från den fördjupade granskningen av efterlevnaden av styrdokument.

### Ärendegranskning

#### Näringslivsstrategi Borgholms kommun 2018–2022

Näringslivsstrategin antogs av kommunfullmäktige i § 113, 2018-05-21. Strategin beskriver inledningsvis förutsättningarna för näringslivet i kommunen. Därefter anges kommunens vision inklusive ledord för att lyckas i det strategiska arbetet. Vidare anges kommunens strategi för näringslivsarbetet, målen för näringslivsarbetet samt kommunens ansvar för arbetet. Vad gäller mål för arbetet anges att Borgholms kommun ska ha tydliga och resultatnriktade mål för näringslivsarbetet. Senast 2022 ska Borgholms kommun;

- Nått topp 50 gällande Svenskt näringslivs företagsklimat och därmed visa på att vi jobbar tillsammans med näringslivet, arbetar med ständig utveckling och på ett välkommande sätt.
- Nått topp 3 gällande Svenskt näringslivsklimat i jämförelse med kommuner som har dominerade säsongvariation.
- Nått topp 25 i SKL:s enkät om myndighetsverksamheten, Insikt och därigenom visa att vi har en myndighetsverksamhet som uppskattas av företagen.

**Kommentar:** Det finns inte angivet i strategin hur uppföljning ska göras av efterlevnaden av styrdokumentet. Det kan dock noteras att målen följs upp i samband med årsredovisningen inom ramen för fullmäktigemålet; "Borgholms kommun ska tillsammans med företagare och myndigheter arbeta för nöjdare företagare som blir fler". Av årsredovisningen för år 2019 framgår att målen ej uppnås. I Svenskt näringslivs enkät över företagsklimatet som publicerades i september 2020 placerar sig Borgholms kommun på plats 202.

#### Hållbarhetspolicy

Hållbarhetspolicyn antogs av kommunfullmäktige i § 194, 2017-12-18. Det övergripande syftet med policyn är att beskriva kommunens syn på sitt ansvar för att uppnå ett hållbart samhälle. Policyn uttrycker inriktningen på kommunens hållbarhetsarbete. Enligt policyn ska Borgholms kommun vara en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar kommun. Detta ska uppnås genom att kommunen jobbar för uppfyllelse av FN:s Agenda 2030 och det nationella generationsmålet genom att uppfylla de 16 miljö kvalitetsmålen.

Enligt policyn ska kommunen utforma ett hållbarhetsprogram som beskriver de åtgärder som ska genomföras för att nå hållbarhetsmålen. Programmet ska implementeras i den dagliga verksamheten vid samtliga kommunala förvaltningar, bolag och verksamheter. I policyn anges ansvarsfördelningen för att hållbarhetspolicyn och hållbarhetsprogrammet omsätts i praktisk handling, hur hållbarhetsarbetet ska genomföras samt hur uppföljning och utvärdering ska ske. Det anges att uppföljning av hållbarhetsprogrammet ska ske med utgångspunkt från de regionala och nationella uppföljningarna. Det som framkommer vid denna uppföljning ska när det är nödvändigt användas för att göra förändringar i programmet så att det enklare kan implementeras i praktiken. Hållbarhetsberedningen kan i samband med uppföljning och utvärdering peka ut

fokusområden. Utpenade områden ska sedan ges högsta prioritet i det kommunala hållbarhetsarbetet under det efterföljande året.

**Kommentar:** Något hållbarhetsprogram har inte upprättats. Miljö- och hållbarhetsberedningen har i § 5, 2020-02-19 beslutat att föreslå fullmäktige uppdatera hållbarhetspolicyn. Uppdateringen innebär att inrättandet av ett hållbarhetsprogram stryks med motiveringen att kommunen redan har ett antal antagna dokument som reglerar olika delar av hållbarhetsarbetet. Kommunfullmäktige har vid tidpunkten för granskningen ännu inte beslutat om en revidering av gällande hållbarhetspolicy. Det finns ingen spårbarhet i miljö- och hållbarhetsberedningens protokoll för år 2019 och 2020 från någon formaliserad uppföljning eller utvärdering av kommunens hållbarhetsarbete.

### **Service- och landsbygdsutvecklingsplan för Borgholms kommun 2014–2018**

Service- och landsbygdsutvecklingsplanen antogs av kommunfullmäktige i § 105, 2014-05-26. Syftet med planen är att den ska utgöra ett verktyg för att upprätthålla en god service i hela kommunen. Serviceplanen ska utgöra ett komplement till kommunens översiktsplan. I planen anges följande mål:

- Borgholms kommun ska ha en attraktiv, företagsam och långsiktigt hållbar utveckling där kreativitet, natur och kulturvärden beaktas.
- I Borgholms kommun ska det finnas en god service för alla som bor, besöker och verkar i kommunen. Servicenivån ska attrahera fler människor att bo, besöka och verka i kommunen.

I planen beskrivs ett antal åtgärder för att nå målen. Åtgärderna anges utifrån följande områden: "Boende och fritid", "Näringsliv" samt "Kommunikationer", För varje åtgärd anges ett ansvarigt politiskt organ (genomgående kommunstyrelsen eller samhällsbyggnadsnämnden). Av planen framgår att kommunstyrelsen har ett samordningsansvar för att åtgärdsplanen genomförs. Kommunstyrelsen har enligt planen också i uppgift att varje år följa upp och utvärdera genomförda åtgärder. Det framgår vidare att planen ska revideras varje mandatperiod.

**Kommentar:** Det finns ingen spårbarhet i kommunstyrelsens protokoll för år 2018 från någon formaliserad uppföljning och utvärdering av genomförda åtgärder i service- och landsbygdsutvecklingsplanen. Giltighetsdatumet för planen har passerat, men någon revidering har inte skett under innevarande mandatperiod.

### **Policy för alternativ drift av kommunal verksamhet (såsom intraprenad eller annan form av personaldrivna företag)**

Policyn för alternativ drift av kommunal verksamhet antogs av kommunfullmäktige i § 46, 2006-09-04. Av syfte och mål framgår att policyn är en del av kommunens ambitioner när det gäller att hitta nya arbetssätt samt att finna former för utveckling av befintlig verksamhet. I policyn anges dock att det viktigaste syftet med policyn är att öka personalens möjligheter, delaktighet, inflytande och ansvar. Borgholms kommun vill genom policyn tydliggöra förutsättningarna för alternativa driftformer samt kommunens inställning till dessa.

Policyn innehåller anvisningar för genomförande, omfattning och prioritering. Vidare beskriver den vilka stimulansåtgärder som kommunen erbjuder och beslutsprocessen vid ett eventuellt införande samt hur policyn ska följas upp. Beträffande uppföljning anges att kommunstyrelsen ansvarar för att uppföljning av policyn åtföljs och är ändamålsenlig. Kommunledningskontoret ska årligen upprätta en rapport för uppföljning och utvärdering av målen för de alternativa driftformerna samt policyn i övrigt. Om brister upptäcks ska kommunstyrelsen omgående ta upp frågan och biträds då av kommunledningskontoret.

**Kommentar:** Det finns ingen spårbarhet i kommunstyrelsens protokoll för åren 2018–2020 från någon formaliserad uppföljning och utvärdering av policyn. Vid en sökning i kommunstyrelsens diarium för tidsperioden 2007–2020 har inte någon rapport för uppföljning och utvärdering påträffats.

## Energi- och klimatstrategi

Energi- och klimatstrategin antogs av kommunfullmäktige i § 220, 2019-11-27. Inledningsvis anges att strategin syftar till att vara vägledande för hur kommunen ska arbeta för att nå nationella och regionala mål för hållbarhet samt engagera medborgare och företagare i arbetet. Av syftet framgår att det till strategin ska knytas en handlingsplan med förtydliganden i form av kommunala mål och aktiviteter. I efterföljande avsnitt beskrivs arbetsätt och det anges bland annat att det vid nya verksamheter eller byggnationer i kommunen ska den bästa tillgängliga tekniken användas för att minimera energianvändningen och minska klimatpåverkan. Detsamma ska gälla vid förändringar i verksamheter eller renovering/ombyggnation. I avsnittet arbetsätt anges att energi- och klimatfrågorna specifikt har pekats ut som områden där samverkan med Mörbylånga kommun är lämpligt. Vidare anger strategin de särskilda utmaningar som föreligger kommunen. Här nämns bland annat jordbruket och besöksnäringen som stora förbrukare av fossil energi, varför kommunen har en viktig uppgift i att arbeta för att dessa näringar ska bli hållbara. Avslutningsvis innehåller strategin ett avsnitt om uppföljning. I det anges att energi- och klimatarbetet ska följas upp årligen med en statusrapport som presenteras för kommunfullmäktige. Årligen, eller vid behov, revideras handlingsplanen efter kommunfullmäktiges beslut.

**Kommentar:** Av beslutet från kommunfullmäktige då strategin antogs (2019-11-27) framgår att fullmäktige beslutar att fortsätta arbetet med en handlingsplan till strategin som även kopplar till nationella och regionala energi- och klimatmål. Vid genomgång av kommunstyrelsens protokoll för år 2020 noteras att "Handlingsplan till energi- och klimatstrategi för Borgholms kommun 2019–2025" har antagits av kommunstyrelsen i § 109, 2020-06-23. Vid tidpunkten för granskningen (september 2020) har strategin ännu inte varit föremål för uppföljning.

