

Umeå kommun

Granskning av styrning genom styrande dokument



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Avgränsning	4
2.4. Genomförande	4
3. Revisionskriterier	4
3.1. Kommunallag (1991:900)	4
3.2. Riktlinjer för intern styrning och kontroll i Umeå kommun	4
3.3. Strategiska styrdokument inom kommunen	4
4. Granskningsresultat	6
4.1. Övergripande nivåindelning av styrdokument	6
4.2. Inventering och placering av styrdokument	7
4.3. Uppföljning samt fördjupad granskning av utvalda styrdokument	8
4.4. Motstridiga styrsignaler	15
5. Svar på revisionsfrågor och sammanfattande bedömning	16
<i>Bilaga 1: Källförteckning</i>	<i>19</i>

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun granskat kommunstyrelsen i syfte att bedöma om styrdokument antagna av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och nämnderna får genomslag och har en styrande effekt. Vidare har granskningen syftat till att bedöma om de granskade styrdokumenterna är ändamålsenliga ur ett styrningsperspektiv.

Vår sammanfattande bedömning är att styrdokument antagna av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och nämnderna delvis får genomslag och har en styrande effekt. Av den anledningen bedömer vi också att styrdokumenterna endast delvis är ändamålsenliga ur ett styrningsperspektiv.

Övriga iakttagelser och grund för vår bedömning sammanfattas under avsnitt 5.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Inventera och säkerställa gällande styrande dokument med fokus på;
 - aktualitet
 - innehåll
 - tillgänglighet för medarbetare och övriga berörda
 - ansvar och rutiner för spridning, efterlevnad, uppföljning och revidering
- ▶ Säkerställa att kontroller av efterlevnaden av styrande dokument utförs.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Fullmäktige är enligt kommunallagen kommunens högsta beslutande organ. Det åligger kommunstyrelsen att bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige. Varje kommun behöver ha en tydlig process för verkställighet och uppföljning av ärenden. Kommunstyrelsen behöver ha uppsikt så att eventuella avvikelser från fullmäktiges beslut upptäcks och insatser kan göras för att säkerställa implementering.

Nämnder och styrelser har uppdraget att inom sina sakområden implementera och genomföra fullmäktiges beslut. Kommunstyrelsen har ett särskilt ansvar att ha uppsikt över styrelser och nämnder så att fullmäktiges beslut följs och genomförs. För att säkerställa att kommunfullmäktiges mål och intentioner efterlevs, krävs en ändamålsenlig styrning av verksamheten. Styrning handlar om att påverka beteendet i en organisation i riktning som de styrande önskar, det vill säga mot önskat resultat. För att säkerställa att styrningen och den interna kontrollen fungerar på ett ändamålsenligt sätt, krävs styrande dokument som är anpassade till organisationen och dess mål. Detta förutsätter i sin tur styrande dokument som är utformade så att de stödjer både förtroendevalda och tjänstemän.

Fullmäktige beslutar om ett antal styrdokument i form av planer, program, riktlinjer och policys. Utöver de styrdokument som kommunfullmäktige och kommunstyrelsen fastställt beslutar nämnderna om styrdokument, däribland mål och direktiv som nämndernas verksamheter ska uppnå och följa. Härutöver sker en styrning från nationell nivå genom lagar och föreskrifter. Det innebär att de samlade styrsignalerna till förvaltningen och dess enheter är omfattande.

Mot bakgrund av sin risk- och väsentlighetsanalys har revisorerna beslutat att genomföra en granskning rörande hur kommunstyrelsen använder olika former av styrdokument i den strategiska styrningen av kommunens olika verksamheter.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om styrdokument antagna av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och nämnderna får genomslag och har en styrande effekt. Granskningen syftar även till att bedöma om styrdokumentet är ändamålsenliga ur ett styrningsperspektiv.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunen en ändamålsenlig och tydlig nivåindelning av styrdokument? Är styrdokumentens hierarki tydligt dokumenterad?
- ▶ Finns det motstridiga styrsignaler i styrdokumentet? Om så, finns det en prioritering mellan dokumenten?
- ▶ Har inventering gjorts av styrdokumentet inom kommunen?
- ▶ Är styrdokumentet aktuella och kända av personalen? Finns ändamålsenliga rutiner för att sprida fastställda styrdokument?
- ▶ Är det tydligt vilken instans som har att fastställa olika typer av styrdokument?
- ▶ Finns det tydliga rutiner för säkerställande av att gällande styrdokument åtföljs samt finns rutiner för uppföljning av styrdokumentet på olika beslutsnivåer inom kommunen? Hur utövar kommunstyrelsen sin uppsiktsplikt avseende styrdokument?
- ▶ Finns personer utsedda som "ägare" av respektive styrdokument med ansvar för uppdatering och tillämpning?

2.3. Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen. Detta då kommunstyrelsen har ett kommunövergripande ansvar för styrning och samordning.

2.4. Genomförande

Granskningen har skett genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer med för granskningen relevanta tjänstepersoner har genomförts. För specifikation av intervjuade funktioner och granskade dokument se Källförteckning i bilaga 1, avsnitt 6.

Kvalitetssäkring

Utöver vår interna kvalitetssäkring har samtliga intervjuade beretts möjlighet att komma med synpunkter på upprättat rapportutkast. Detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av följande:

3.1. Kommunallag (1991:900)

I kommunallagens 6 kap. 7 § fastställs att nämnderna är ytterst ansvariga för att den interna kontrollen är tillräcklig. Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

3.2. Riktlinjer för intern styrning och kontroll i Umeå kommun

Umeå kommuns riktlinjer för intern styrning och kontroll utgör bedömningsgrund utifrån hur efterlevnaden av riktlinjerna ser ut i praktiken. Kommunstyrelsen ansvarar för att riktlinjerna uppdateras vid behov och de anger hur samtliga verksamheter ska förhålla sig till intern styrning och kontroll.

3.3. Strategiska styrdokument inom kommunen

I granskningen har fem kommunövergripande styrande dokument valts ut och granskats närmare. Urvalet baseras på Umeå kommuns samling av interna styrdokument som enligt uppgifter från förvaltningen utgör en komplett samling av styrdokument. I urvalet har vi strävat efter styrande dokument i olika dokumenttyper (policy, riktlinjer, regler, plan och strategi). Vi har även haft som mål att granskningen ska omfatta styrdokument inom olika verksamhetsområden. I urvalet återfinns verksamheter som i olika utsträckning påverkas av lagkrav.

Vidare har vi även tagit hänsyn till att ett antal dokument granskades översiktligt av revisionen i ett PM under vintern 2016/2017. De styrdokument som granskades vid det

tillfället omfattas inte av denna granskning. Enligt uppgift från förvaltningen pågår arbeten, i synnerhet inom personalområdet, att revidera/omarbета befintliga styrdokument. De dokument som aktivt ses över har vi valt att inte fördjupa oss i, vid denna granskning.

Följande styrdokument har omfattas av vår granskning:

- ▶ Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering
- ▶ Kvalitetsstrategi
- ▶ Övergripande kompetensförsörjningsplan
- ▶ Informationssäkerhetspolicy
- ▶ Instruktion (regler) för handhavande av sekretessbelagda handlingar

4. Granskningsresultat

4.1. Övergripande nivåindelning av styrdokument

4.1.1. Framtagande av kommunövergripande nivåindelning av styrdokument

Kommunstyrelsen beslutade i maj 2017 om *Riktlinjer för styrande dokument*. Till riktlinjerna finns även en tillhörande *rutin för styrande dokument*, fastställd av administrations- och kommunikationsdirektören 2017-03-23.

Riktlinjerna har enligt intervjuade tagits fram med hjälp av en arbetsgrupp som tillsattes under hösten 2016. Förvaltningen beskriver att arbetsgruppen bestod av utredare, nämndsekreterare, jurister, stadsarkivarie samt kommunikatör. Bakgrunden till arbetet beskrivs ha varit ett behov av att skapa en tydlighet inom området, då det enligt intervjuade saknats en definierad och förankrad begreppshantering för styrdokument. I processen inför kommunstyrelsens antagande av riktlinjerna i maj 2017 beskriver förvaltningen att riktlinjerna har remitterats internt till verksamheterna via nämndsekreterarna för att hämta in synpunkter från verksamheterna. Generellt sett togs riktlinjerna emot väl, enligt förvaltningen, då det upplevdes positivt att enas om begrepp och namnsättning.

På Umeå kommuns intranät har vi även återfunnit en *standard för begrepps- och dokumentstruktur för styrande dokument* i Umeå kommun, som framtagits inom stadsledningskontoret (2004). Av begreppsstandaren framgår att dåvarande administrativ chef inom stadsledningskontoret är dokumentansvarig. Dokumentet är inte fastställt på politisk nivå och dess status inom förvaltningen är oklar vid granskningstillfället. Vidare framgår att definitionerna för respektive styrdokumentstyp utarbetats för att standardisera och ha gemensamma benämningar och dokumentstruktur inom kommunen, så långt det är möjligt. Vi gör följande noteringar utifrån vår granskning av begreppsstandaren:

- ▶ Dokumentet återfinns på intranätet i en äldre version samt i en uppdaterad version med den nu gällande logotypen för Umeå kommun.
- ▶ Begreppsstandarens skrivningar återfinns till stor del, identiskt formulerade, i de nyligen antagna Riktlinjer för styrande dokument (2017).

Vi har, utöver ovanstående, tagit del av omfattande dokumentation med definitioner av styrande dokument som tagits fram inom Brandförsvaret och säkerhet, parallellt med att kommunledningsstaben arbetat fram Riktlinjer för styrande dokument. Till definitionerna finns även en tillhörande hierarki som redogör för dokumenttypernas inbördes förhållande. Bakgrunden är, enligt minnesanteckningar från Ledningen inom Brandförsvaret och säkerhet (2017-02-17), att ledningen uppmärksammat en viss otydlighet när det gäller de dokumenttyper som finns i ledningssystemet. Ledningsgruppen beslutade därför att Brandförsvaret och säkerhet under 2017 skulle ta fram tydliga definitioner för dokumenttyper i ledningssystemet, detta i samråd med ledningen för samhällsbyggnad. Enligt företrädare för samhällsbyggnad var det en missuppfattning att Brandförsvaret och säkerhet skulle ta fram kommunövergripande definitioner.

4.1.2. Riktlinjer för styrande dokument

Av riktlinjer för styrande dokument framgår att syftet med dokumentet är att fastställa en definition för vad som är styrdokument, samt att skapa en enhetlig struktur för de olika styrdokumentens inbördes förhållande. Av riktlinjerna framgår att grundprincipen för styrdokument är att kommunfullmäktige antar dokument som är *kommunövergripande*, av

principiell karaktär eller *av större vikt*. Vi noterar att dokumentet inte definierar termerna *principiell karaktär* eller *av större vikt*. Det framgår inte heller vem som äger rätt att bedöma vad som kan vara av *principiell karaktär* eller *av större vikt*.

Förvaltningen uppger att nämndsekreterarnätverket är en nyckelfunktion för att implementera riktlinjerna. Under oktober 2017 har nämndsekreterarna enligt förvaltningen fått en genomgång av riktlinjer samt tillhörande rutin, i syfte att förankra innehållet i sina respektive verksamheter. Vidare är avsikten, enligt rutin för styrande dokument, att nämndsekreterarna ska ansvara för att de dokument som hanteras inom respektive verksamhetsområde följer riktlinjer samt rutin för styrande dokument. Enligt företrädare för förvaltningen har riktlinjen samt rutinen för styrande dokument även kommunicerats på intranätet. Där finns även ett nyhetsflöde för ingången Dokument och styrning, där samlade styrande dokument finns. Företrädare för förvaltningen uppger att intranätet ska användas för att sprida information om nyheter och ändringar inom exempelvis styrande dokument.

Riktlinjerna är i huvudsak indelade i tre kategorier, enligt följande:

Beslutsinstans	Styrdokumentstyp
Kommunfullmäktige	vision, kommunövergripande mål och direktiv, strategiska planen, översiktsplanen, reglemente, bolagsordning, policy, program, regler/föreskrifter
Nämnd	uppdragsplaner, arbetsordning, strategi, delegationsordning, riktlinje
Tjänstemannanivå	genomförandeplan, handlingsplan, rutiner/instruktioner

Enligt företrädare för förvaltningen kvarstår inget ytterligare arbete med riktlinjerna än att säkerställa implementeringen samt efterlevnaden. Det finns vid granskningstillfället ingen fastställd rutin för hur riktlinjerna ska spridas och förankras utöver via nämndsekreterarnätverket. Vidare kan vi inte styrka att det på ett rutinmässigt sätt finns planer på att kontrollera spridningen eller efterlevnaden.

4.2. Inventering och placering av styrdokument

Av intervjuer framkommer att inventering av styrdokument har genomförts år 2013 och 2017. Den tidigare syftade enligt intervjuade till att kontrollera vilka styrande dokument som finns inom kommunen. Den senare inventeringen syftade enligt förvaltningen primärt till att säkerställa att den senaste versionen av respektive styrdokument finns tillgänglig på intranätet. Den anställde som genomförde inventeringen arbetar inte längre kvar inom kommunen, varför vi inte har kunnat ta del av detaljer kring hur inventeringen genomförts.

Anställda inom kommunledningsstaben har enligt intervjuade inventerat på vilka plattformar styrande dokument ska finnas tillgängliga. Förvaltningen har därefter arbetat med länknings mellan dokument- och kvalitetsstyrningssystemet, intranätet samt externwebben. Enligt uppgifter från förvaltningen finns i dagsläget kommunens samtliga styrdokument samlade på externwebben och i dokument- och kvalitetsstyrningssystemet.

Stickprov visar dock att *Strategi för jämställdhetsarbete* inte återfinns på externwebben samlade styrande dokument, men bör enligt riktlinjer för styrande dokument betraktas som ett styrdokument.

Företrädare inom förvaltningen beskriver fördelar och nackdelar med det faktum att styrdokumentssamlingen finns tillgängliga på olika plattformar.

Vi har inom ramen för granskningen översiktligt gått igenom kommunövergripande styrdokument i dokument- och kvalitetsstyrningssystemet i följande kategorier:

- 1) mål, styrkort och aktivitetsplaner
- 2) planer, program och strategier
- 3) policy, visioner och värderingar
- 4) regler, föreskrifter och reglementen
- 5) riktlinjer
- 6) rutiner

Vi kan konstatera att det inte är enkelt att hitta de styrande dokumenten i dokument- och kvalitetsstyrningssystemet. Nedan anges ett antal ytterligare observationer som gjordes vid vår översiktliga granskning av de kommunövergripande dokumenten i kommunens dokument- och kvalitetsstyrningssystem:

- ▶ En övervägande del av styrdokumenterna är länkade från dokument- och kvalitetsstyrningssystemet till den interna eller externa hemsidan.
- ▶ I dokumenten under kategorin *mål, styrkort och aktivitetsplaner* saknas vid genomgången tydlig beslutsfattare samt ansvarig ägare i en majoritet av länkningarna. Dubletter finns, och ett dokument går inte att öppna då felmeddelande visas.
- ▶ En *strategi* som kategoriseras som kommunövergripande i systemet har beslutats av en nämnd. Ett antal dokument inom denna kategori saknar tydligt angiven beslutsfattare och är i vissa fall beslutade på förvaltningsnivå. Vi noterar även att två dokument inte uppdateras på 26 respektive 18 år.
- ▶ En *policy* är fastställd av stadsdirektören.
- ▶ Vid försök att öppna kommunövergripande *verksamhetsidé, vision och värdegrund* framgår vid genomgången att dessa inte är tillgängliga.
- ▶ Två av dokumenten i kategorin *regler, föreskrifter och reglementen* har ingen angiven beslutsfattare eller datum för fastställande. Ett antal av dokumenten bedömer vi vara inaktuella.
- ▶ Fem av sexton *riktlinjer* är 10 år eller äldre. För en riktlinje finns inget beslutat dokument att tillgå. Istället återfinns en länk till intranätet där information inom området ges. Vidare utgörs en riktlinje av ett sammanträdesprotokoll.
- ▶ Av de *rutiner* som finns tillgängliga finns information om fastställande (samtliga inom förvaltningen) samt ansvarig angiven. Två rutiner finns inte tillgängliga i dokumentsform.

4.3. Uppföljning samt fördjupad granskning av utvalda styrdokument

Vår granskning visar att det i rutin för styrande dokument anges att direktören inom respektive verksamhetsområde ansvarar för en årlig översyn av verksamhetens styrande dokument.

I granskningen har ett urval av styrdokument gjorts, se metod för urval i avsnitt 3.3. Vi har i dessa dokument bland annat kontrollerat dokumentens efterlevnad, spridning och uppföljning. Vidare har vi kontrollerat om dokumenten innehåller information om datum för fastställande, giltighetstid samt ansvarig ägare.

Resultatet av vår granskning har sammanfattats i nedanstående tabell:

	Informations- säkerhetspolicy	Instruktion för handhavande av sekretess- belagda handlingar	Övergripande riktlinjer för krishantering	Kvalitets- strategi	Övergripande kompetens- försörjningsplan
Datum för fastställande	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Giltighetstid	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja
Ansvarig ägare	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja
Arbetsätt för säkerställande av efterlevnad	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja
Arbetsätt för uppföljning/ revidering	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja

I följande avsnitt återfinns en närmare redogörelse för vår granskning av respektive styrdokument.

4.3.1. Informationssäkerhetspolicy

Informationssäkerhetspolicyn reviderades år 2013 och gäller tillsvidare. Av dokumentet framgår att policyn styr kommunens informationssäkerhetsarbete med syfte att säkerställa hanteringen av verksamhetens information. Av policyn framgår att informationssäkerhetsarbete konkretiseras i ett antal styrdokument. Enligt förvaltningen ser hierarkin ut enligt följande:



Vår granskning visar att samtliga fyra ovanstående dokument återfinns på den externa hemsidan, intranätet, samt även i dokument- och kvalitetsstyrningssystemet.

För de tre underliggande reglerna finns en utsedd funktion som dokumentansvarig. I alla dokument i hierarkin, undantaget *Regler för e-post inom Umeå kommun*, finns även en utsedd dokumentägare. Av dokumenten framgår inte vad som skiljer dokumentägare från dokumentansvarig.

Det framgår av dokumenten att ansvaret för informationssäkerhet följer verksamhetsansvaret, vilket innebär att respektive chef ska säkerställa att medarbetare har kännedom om policyn, reglerna och dess efterlevnad. I checklisten för introduktion av ny

chef¹, som återfinns på intranätet, framgår att vid anställning av ny chef ska information om styrdokument ges under den första månaden. Det specificeras inte vilka styrdokument som ska informeras om. Enligt checklistan ska styrande dokument som är relevanta för den tillträdande chefens uppdrag ingå. Vi kan inte utläsa av checklistan att informationssäkerhet specifikt ingår i introduktionen.

Av intervjuer framkommer att det inte finns några dokumenterade rutiner som används för att säkerställa att informationssäkerhetspolicyn med tillhörande regler sprids. Förvaltningen uppger att chefer i viss mån tar kontakt med IT-avdelningen för att söka hjälp med att informera sina anställda. Av kallelsen eller underlaget till den obligatoriska kommungemensamma introduktionen för nya medarbetare, som ges två gånger per år, kan vi ej heller styrka att nyanställda får information om informationssäkerhetspolicyn. Enligt det underlag vi tagit del av innehåller introduktionen avsnitt om personal, medarbetarskap, ekonomi och kommunikation.

Av dokumentet *Informationssäkerhet: regler och instruktioner för verksamheten*, anges att respektive verksamhet är skyldig att vid nyanställning utbilda och informera medarbetare om skyldigheter, regler och instruktioner.

I granskningen har vi tagit del av underlag som används vid utbildning för nyanställda chefer. I utbildningsmaterialet nämns personuppgiftslagen som exempel på övergripande lag som styr verksamheten, och stort fokus ligger vid rättigheter och skyldigheter avseende offentlighet och sekretess. Informationssäkerheten nämns dock inte.

Upplevelsen av informationssäkerhetspolicyn är, enligt intervjuade från förvaltningen, att den täcker det mest väsentliga inom informationssäkerhet. En genomgång av policyns tillhörande dokument har gjorts inom förvaltningen. Genomgången visar att relevanta avsnitt saknas, exempelvis ett avsnitt om personuppgiftslagen och personuppgiftshantering.

Policyn med tillhörande regler kommer enligt förvaltningen att kräva anpassningar i samband med införandet av dataskyddsförordningen. Förvaltningen upplever även att det finns ett behov av att se över innehållet i policyn utifrån gällande forskning och erfarenhet inom kommunen.

IT-samordningen, som ansvarar för samtliga styrande dokument kopplade till informationssäkerhet, genomför enligt uppgift inga uppföljningar av efterlevnaden av styrdokumentet. Av informationssäkerhetspolicyn framgår att revidering görs i kommunfullmäktige. Dock anges ej någon plan för hur policyn följs upp eller utvärderas.

4.3.2. Instruktion för handhavande av sekretessbelagda handlingar

Instruktion för handhavande av sekretessbelagda handlingar är fastställd på förvaltningsnivå av dåvarande administrativ chef (2001).

Dokumentet beskriver processen för hantering av utgående värdepост, inkommande värdepостförsändelser, övrig inkommande post samt hantering vid uthämtning/kvittens.

Av dokumentet framgår att instruktionen är en del i kommunens rutiner för informationssäkerhet. Företrädare inom förvaltningen uppger dock att det saknas koppling till rådande informationssäkerhetspolicy. Dokumentet är senast reviderat 2001 och ingen

¹ Checklistan är ett stöddokument i introduktionsprocessen för ledare

giltighetstid finns angiven. Av samtal med företrädare för förvaltningen framgår att instruktionen inte tillämpas i centrala delar av organisationen, då nästan inga sekretessbelagda handlingar hanteras där.

Vid granskningstillfället (oktober 2017) var det, enligt våra intervjuer, oklart vem som var ansvarig för dokumentet. Till följd av att instruktionen granskades har en arbetsgrupp tillsatts, enligt förvaltningen. Syftet med arbetsgruppen är enligt uppgift att bedöma behovet av att behålla dokumentet, samt revidera/uppdatera dokumentet.

Vi noterar att instruktionen inte överensstämmer med kommunens nuvarande organisation, då den hänvisar till kommunens förra förvaltningsorganisation. Utöver detta noterar vi att instruktionen hänvisar till ett dokumenthanteringssystem som inte längre används.

4.3.3. Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering

Kommuners beredskapsarbete är reglerat i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH 2006:544). Enligt LEH ska kommunen inför varje mandatperiod fastställa en plan för hantering av extraordinära händelser, som baseras på genomförda risk- och sårbarhetsanalyser. Vi kan bekräfta att Umeå kommun har upprättat en risk- och sårbarhetsanalys för perioden 2015-2018.

Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering utgår ifrån målen i Umeå kommuns program för säkerhet och trygghet (antagen av kommunfullmäktige 2013). Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering är antagna av stadsdirektören, i december 2014. Av riktlinjen framgår att syftet är att tydliggöra ledningsorganisationens uppgifter, roller och ansvar vid svåra påfrestningar i form av allvarliga eller extraordinära händelser samt vid höjd beredskap. Vi noterar att riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering har en tydlig ägare och systematisk uppdatering som följer mandatperioden.

Av riktlinjerna framgår att Brandförsvaret och säkerhet har i uppgift att revidera riktlinjerna efter behov. Vidare framgår att riktlinjerna ska finnas tillgängliga för anställda medarbetare i ledningssystemet samt länkas via hemsidan. Vi noterar att riktlinjerna finns tillgängliga direkt via hemsidan samt även genom länkning i dokument- och kvalitetsstyrningssystemet.

I riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering finns fem bilagor (rutin, checklistor, mall, karta över samhällsviktiga verksamheter samt utbildnings- och övningsplan).

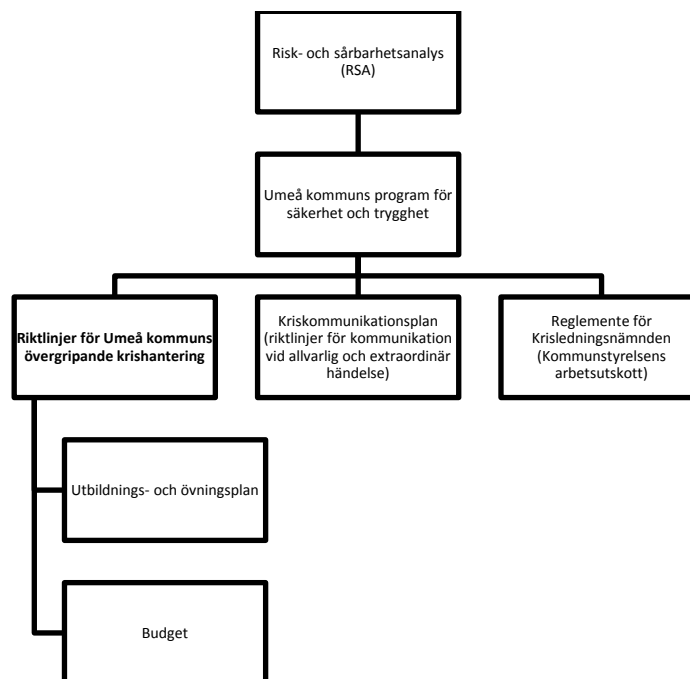
Vi noterar att arbetet med att förankra riktlinjerna är systematiserat genom utbildnings- och övningsplanen. Utbildnings- och övningsplanen sträcker sig över en fyraårsperiod och det framgår av planen att den detaljplaneras inför varje år och justeras vid behov. Planen anger hur utbildning inom området ska genomföras, samt hur ofta övningar ska genomföras. Underlag som vi tagit del av bekräftar att det under 2017 genomfördes utbildningar för krisledningsnämnden, säkerhetsenheten och POSOM-ledningen. En övning har genomförts under 2017. Ett utkast för övnings- och utbildningsplan finns för 2018-2029.

Intervjuade uppger att stadsdirektörens ledningsgrupp övar på inkallning två gånger per mandatperiod, och förtroendevalda kallas en gång per mandatperiod.

Av intervjuer framgår att riktlinjerna avser revideras under 2018.

Enligt intervjuade pågår ett kontinuerligt arbete med att sprida riktlinjerna för Umeå kommun övergripande krishantering. Information och utbildning om riktlinjerna görs gentemot medborgare och kommunala bolag.

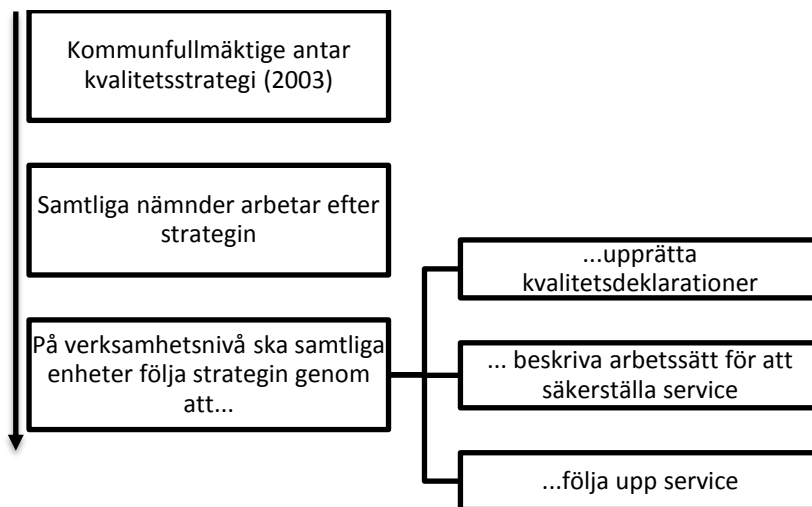
Av riktlinjerna framgår att länsstyrelsen har i uppdrag att årligen genomföra en särskild förmågebedömning av kommunens förutsättningar. Av intervjuer framkommer att det inte begärs någon intern rapportering, till kommunstyrelsen, kring hur verksamheten arbetar med efterlevnaden av riktlinjerna.



Uppföljning av innehållet i riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering görs externt genom Länsstyrelsens kontroller enligt LEH, årligen.

4.3.4. Kvalitetsstrategi

Umeå kommuns kvalitetsstrategi är fastställd av kommunfullmäktige år 2003. Av dokumentet framgår att syftet med kvalitetsarbetet i Umeå kommun är att få nöjda medborgare, och helst överträffa de förväntningar medborgare har på den kommunala servicen, samt nöjda medarbetare. I korthet fungerar kvalitetsstrategin enligt följande:



Kvalitetsstrategin sprids enligt intervjuade genom samordnare i alla kvalitetscertifierade verksamheter. Dokumentet har en stark koppling till ledningssystemet, enligt förvaltningen. Intervjuade uppger att förvaltningen genom tidigare extern revision har fått synpunkter på att dokumentet är gammalt, och behöver uppdateras. Ändringarna har dock ej genomförts, enligt intervjuer. Vidare uppges att stadsdirektörens ledningsgrupp i våras beslutade att dokumentet skulle revideras i kommunfullmäktige. KSAU beslutade dock enligt uppgift att avvakta revideringen, med anledning av den pågående organisationsutredningen kring den gemensamma förvaltningen.

Vi har tagit del av en rutin² som syftar till att säkerställa att kvalitetsdeklarationer tas fram på ett enhetligt och strukturerat sätt. Av rutinen framgår att kvalitetsdeklarationer ska utgå ifrån en mall och inte överstiga en A4-sida. Enligt uppgift från förvaltningen finns även ytterligare en mall som är anpassad för mobila enheter. Dessa behöver inte följa maxantalet om en A4sida. Vidare anges i mallarna vilka rubriker en kvalitetsdeklaration ska innehålla.

Som en del i att följa upp efterlevnaden av strategin har vi hämtat in kvalitetsdeklarationer som upprättats inom kommunens olika verksamhetsområden. I följande lista finns en redogörelse kring resultatet av vår granskning:

- ▶ För tekniska nämndens verksamheter har vi utöver elva verksamheter³ kvalitetsdeklarationer, även tagit del av sammanträdesprotokoll för uppföljning av kvalitetsdeklarationer.
- ▶ Kvalitetsdeklarationer inhämtats från miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamheter⁴. Av verksamhetsuppföljningen framgår inte att specifikt kvalitetsdeklarationerna följs upp.
- ▶ För kulturnämndens verksamheter⁵ har vi tagit del av fem kvalitetsdeklarationer. Samtliga deklarationer är upprättade enligt mallen och enligt rutin. Uppföljning med direkt koppling till kvalitetsdeklarationer har inte tillhandahållits.

² Rutinen heter L-15 Kvalitetsdeklarationer

³ Vinterväghållning, verksamhetsservice, städservice, parkdrift, offentlig renhållning, måltidsservice, myndighetsgruppen, IT-funktionen, gator och parker, tillståndsenheten färdtjänst och parkeringstillstånd för rörelsehindrad samt brandförsvaret och säkerhet.

⁴ Förvaltarenheten, tillsyn och kontroll samt budgetrådgivning samt energi- och klimatrådgivning, konsumentrådgivning.

⁵ Biblioteken, kulturcentrum för barn och unga, kulturreceptionen i Väven, kvinnohistoriskt museum samt programverksamhet Umeå kultur.

- ▶ Kommunstyrelsens verksamheter⁶ har sammantaget fjorton kvalitetsdeklarationer. Majoriteten av dessa är framtagna enligt rutinen för kvalitetsdeklarationer. Vi har tagit del av ett protokoll som visar på en årlig genomgång av kvalitetsdeklarationer för kommunstyrelsens verksamheter.
- ▶ Äldrenämnden har enligt Umeå kommuns hemsida fem kvalitetsdeklarationer⁷ för sina verksamheter. I samtliga framgår att de beslutats av de sociala nämnderna år 2014, vilket innebär att även individ- och familjenämnden omfattas av dessa.
- ▶ Individ- och familjenämnden har antagit en gemensam kvalitetsdeklaration för samtliga individ- och familjenämndens verksamheter i maj 2017. På Umeå kommuns hemsida finns dock en äldre (2011, rev 2014) övergripande kvalitetsdeklaration för socialtjänsten i Umeå, som även gäller äldrenämnden. Inom individ- och familjeomsorgens verksamheter återfinns fem kvalitetsdeklarationer, enligt hemsidan. Vi noterar att det finns en otydlighet i vilka kvalitetsdeklarationer som är gällande.
- ▶ Byggnadsnämndens verksamheter⁸ har översänt fem kvalitetsdeklarationer. Vi har inte tagit del av någon uppföljning av kvalitetsdeklarationer för byggnadsnämndens verksamheter.
- ▶ För fritidsnämnden har vi tagit del av fyra kvalitetsdeklarationer⁹. Samtliga följer i stort rutin för kvalitetsdeklaration. Vi har inte tagit del av någon uppföljning för dessa.
- ▶ Överförmyndarkontoret har en gemensam kvalitetsdeklaration för Umeå-regionen.

Vad gäller för- och grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden meddelar förvaltningen att de inte arbetar med traditionella kvalitetsdeklarationer. Område Utbildning har istället tagit fram ett strategidokument för respektive nämnd. Enligt förvaltningen innehåller strategidokumentet uppgifter som kvalitetsdeklarationer normalt sett innehåller (såsom prioriterade områden, varumärkeslöften, samt målsättningar). Förvaltningen uppger att strategidokumentet löpande följs upp.

4.3.5. Övergripande kompetensförsörjningsplan

Av den övergripande kompetensförsörjningsplanen framgår att syftet med planen är att klara av Umeå kommuns åtagande att leverera välfärdstjänster till medborgarna. Av protokoll från kommunstyrelsens personalutskott framgår att planen är antagen av styrelsens personalutskott år 2015. Giltighetstiden som anges är 2016-2019. Personalfunktionen är enligt dokumentet ansvarig för revidering senast 2020.

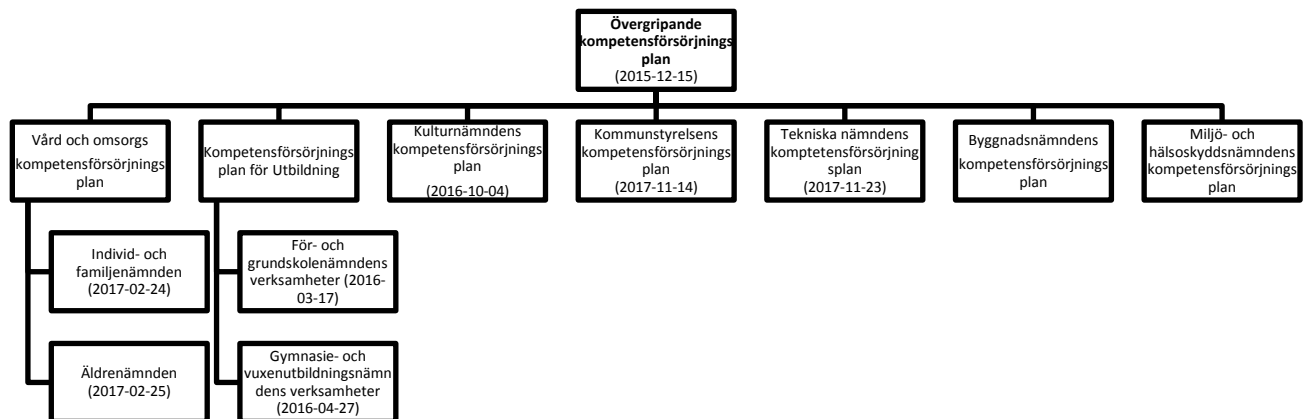
Av den övergripande planen samt tillhörande protokoll framgår att de fem befintliga verksamhetsområdena/stödfunktionerna ska ta fram egna kompetensförsörjningsplaner för sina specifika områden. Vidare anges att kompetensförsörjningsplaner ska upprättas och beslutas per nämnd, och de ska därutöver återrapporteras till kommunstyrelsens personalutskott.

⁶ Mark och exploatering, övergripande planering, stadsarkivet, näringslivsservice, internationella enheten, internationella enheten – nationella minoriteter, kommunikationsenheten (extern), kommunikationsfunktionen (intern), arbetsmiljö och hälsa, kommunledningsstaben, lön och pension, personalfunktionen, rekrytering och bemanning samt kvalitetsdeklarationer för arbetet med utsatta EU-medborgare.

⁷ Övergripande för socialtjänsten, hemtjänst, korttidsboende för äldre, vårdboende för äldre, samt dagverksamhet för äldre.

⁸ Detaljplanering, lantmäteri, lantmäterimyndigheten (KLM), bostadsanpassning samt bygglov.

⁹ Bad, drift, unga samt föreningsbyrå



Av den övergripande kompetensförsörjningsplanen framgår att det i planen ingår nio strategier från SKL. Dessa strategier har tagits i beaktning enligt beslutsprotokollen för respektive antagen kompetensförsörjningsplan.

Vi har från område Vård och omsorg erhållit aktivitetsplan, kommunikationsplan och årshjul med koppling till aktiviteterna. Av årshjulet för vård och omsorg framgår hur socialtjänstens verksamheter avser att attrahera olika typer av medarbetare. Detta genom årligen återkommande aktiviteter samt aktiviteter med angiven målgrupp, kostnad och finansiering. Vård och omsorg har vidare tagit fram en kommunikationsplan, vars syfte är att attrahera och rekrytera kompetenta medarbetare.

Vi kan inte styrka att överförmyndarnämnden samt fritidsnämnden har fattat beslut om att anta kompetensförsörjningsplaner. Detsamma gäller byggnadsnämnden, vars kompetensförsörjningsplan är stämplad som arbetsmaterial. Enligt uppgifter från förvaltningen pågår ett arbete med att ta fram dessa kompetensförsörjningsplaner. Av protokoll framgår att miljö- och hälsoskyddsnämndens kompetensförsörjningsplan togs upp som ett anmälningsärende vid nämndens sammanträde i februari 2017.

Vi har i granskningen tagit del av personalutskottets uppföljning av den övergripande kompetensförsörjningsplanen. För respektive av de nio strategierna finns aktiviteter, hur det ska följas upp, av vem samt när aktiviteten ska följas upp.

4.4. Motstridiga styrsignaler

4.4.1. Iakttagelser

Vid våra intervjuer uppges att det finns exempel på motstridiga styrsignaler i styrdokument. Utifrån våra intervjuer gör vi tolkningen att det i de fall det upplevs finnas motstridiga styrsignaler gäller detta främst målsättningar i olika dokument eller i olika politiska instanser.

Vi kan i vår granskning se att det finns styrdokument som behandlar samma områden. Exempelvis finns ett område rörande jämställda löner, i *Umeå kommuns lönepolitik*. I *Jämställdhetsplanen* finns vidare ett avsnitt om löner. Vi noterar dock ingen väsentlig motsättning mellan dessa dokument.

I de dokument som vi granskat på fördjupad nivå (i avsnitt 5) kan vi inte heller hitta några direkta motsättningar.

5. Svar på revisionsfrågor och sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att styrdokument antagna av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och nämnderna delvis får genomslag och har en styrande effekt. Vidare bedömer vi att styrdokumenterna endast delvis är ändamålsenliga ur ett styrningsperspektiv.

Revisionsfråga	Svar
<p>Har kommunen en ändamålsenlig och tydlig nivåindelning av styrdokument? Är styrdokumentens hierarki tydligt dokumenterad?</p>	<p>Delvis. Kommunstyrelsen har fastställt riktlinjer för styrande dokument i syfte att skapa en enhetlig struktur för styrande dokument i kommunen. Vi bedömer dock att kommunen trots detta endast till viss del har lyckats skapa en helt ändamålsenlig och tydlig nivåindelning av styrdokument. Vi bedömer vidare att styrdokumentens hierarki inte finns tillräckligt tydligt dokumenterad i den riktlinje för styrande dokument som styrelsen fastställt. De utvecklingsområden vi har funnit när det gäller nivåindelningen och styrdokumentens hierarki är främst att:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ I beslutade riktlinjer framgår inte med tydlighet hur den inbördes hierarkin ser ut för de styrdokument som ska beslutas av samma beslutsinstans. T.ex. är det inte möjligt att utifrån riktlinjen bedöma vilket dokument som väger tyngre av dokumenttyperna policy eller program, vilka båda ska beslutas av fullmäktige.
<p>Finns det motstridiga styrsignaler i styrdokumenterna? Om så, finns det en prioritering mellan dokumenten?</p>	<p>Nej. Vi bedömer att det inte finns motstridiga styrsignaler i de dokument som granskats djupare i denna granskning.</p>
<p>Har inventering gjorts av styrdokumenterna inom kommunen?</p>	<p>Ja. Kommunstyrelsen har genomfört inventering av styrdokument år 2013 och 2017. Vi bedömer dock att kommunstyrelsen inte till fullo säkerställt att inventeringar görs på ett heltäckande vis. Vi har noterat följande utvecklingsområden när det gäller inventeringar:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Den senast genomförda inventeringen syftade enbart till att säkerställa att det inte finns några gamla versioner av samma dokument. Systematisk inventering av exempelvis dokumentens innehåll, aktualitet eller tillgänglighet på hemsidan genomfördes inte. ▶ Inventeringen och dess resultat är inte dokumenterad. <p>Efter vår egen översiktliga granskning av samtliga kommunövergripande styrdokument i dokument- och kvalitetsstyrningssystemet noterar vi följande utvecklingsområden:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Samtliga styrdokument som finns i dokument- och kvalitetsstyrningssystemet finns inte på externwebben trots att de enligt uppgift från förvaltningen, ska finnas där. Vi noterar även att <i>Strategi för jämställdhetsarbete</i> varken finns på externwebben eller i dokument- och kvalitetsstyrningssystemet. ▶ Vissa länkar i dokument- och kvalitetsstyrningssystemet är brutna, vilket medför att det är omöjligt att ta del av informationen.

<p>Är det tydligt vilken instans som har att fastställa olika typer av styrdokument?</p>	<p>► Vissa styrdokument är inaktuella.</p> <p>Delvis. Vi bedömer att det inte är fullt tydligt vilken instans som har att fastställa olika typer av styrdokument. De utvecklingsområden vi noterat i styrelsens fastställda riktlinjer är följande:</p> <ul style="list-style-type: none"> ► Riktlinjerna innehåller hänvisningar som kan skapa otydlighet för läsaren. Trots indelningen enligt beslutsinstans finns nämligen noteringar i riktlinjerna som anger att en annan beslutsinstans också kan ha rätt att besluta om styrdokumentstypen. Exempelvis kategoriseras <i>regler/föreskrifter</i> som styrdokument som ska beslutas av kommunfullmäktige. Under rubriken <i>regler/föreskrifter</i> anges dock att "Vissa regler/föreskrifter kan beslutas av nämnd". ► Otydligheten blir särskilt påtaglig när det inte går att återfinna styrdokumentstypen i den kategori som hänvisas till. ► Avsaknaden av definitioner av relevanta begrepp i riktlinjerna, såsom <i>principiell karaktär</i> samt <i>av större vikt</i>, medför enligt oss en otydlighet och ett tolkningsutrymme när det gäller vilken beslutsinstans som har att besluta om styrdokumentet. ► Den allmänt hållna styrdokumentstypen <i>plan</i> finns inte omnämnd i riktlinjerna. Exempelvis är det således inte möjligt att placera in de befintliga styrdokumenterna <i>Jämställdhetsplan</i> eller <i>Övergripande kompetensförsörjningsplan</i> i riktlinjerna, trots att denna typ av dokument återfinns som styrdokument på Umeå kommuns hemsida.
<p>Finns ändamålsenliga rutiner för att sprida fastställda styrdokument?</p> <p>Finns det tydliga rutiner för säkerställande av att gällande styrdokument åtföljs samt finns rutiner för uppföljning av styrdokumenterna på olika beslutsnivåer inom kommunen?</p> <p>Hur utövar kommunstyrelsen sin uppsiktsplikt avseende styrdokument?</p> <p>Är styrdokumenterna aktuella och kända av personalen?</p>	<p>Delvis. Vi bedömer att det till viss del finns ändamålsenliga och tydliga rutiner som säkerställer att samtliga styrande dokument sprids, åtföljs och följs upp. I den nyligen antagna rutinen för styrande dokument anges att respektive direktör ansvarar för årlig översyn av styrdokumenterna. I övrigt finns inga övergripande rutiner eller riktlinjer som anger hur uppföljning ska ske eller hur följsamhet ska kontrolleras. Vi vill uppmärksamma styrelsen på att det inte heller framgår av varje beslutat styrdokument hur dokumentet ska spridas, tillämpas eller följas upp.</p> <p>Vi bedömer därmed att styrelsen i detta avseende inte utövar sin uppsiktsplikt på ett heltäckande sätt.</p> <p>Vi noterar från vår fördjupade granskning av utvalda styrdokument att det varierar i vilken utsträckning styrdokumenterna fått spridning, efterlevs och följs upp.</p> <p>Vår bedömning är att styrdokumenterna i huvudsak är aktuella, även om vi i vår granskning uppmärksammat ett mindre antal styrdokument som är inaktuella. Vi bedömer vidare att personalens kännedom om styrdokumenterna försvåras i de fall det inte finns rutiner för att sprida och förankra dem i organisationen.</p>

Finns personer utsedda som "ägare" av respektive styrdokument med ansvar för uppdatering och tillämpning?

Till övervägande del. Vi bedömer att kommunstyrelsen till övervägande del säkerställt att det finns dokumentansvariga funktioner eller personer i de styrande dokument som översiktligt granskats i dokument- och kvalitetsstyrningssystemet. Vi har noterat följande när det gäller utsedda ägare:

- ▶ I en majoritet av de styrande dokumenten återfinns dokumenterat ägarskap. I kategorin rutiner återfinns ägare i samtliga styrdokument. I övriga kategorier finns dock styrdokument som saknar dokumenterat ägarskap.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Inventera och säkerställa gällande styrande dokument med fokus på;
 - aktualitet
 - innehåll
 - tillgänglighet för medarbetare och övriga berörda
 - ansvar och rutiner för spridning, efterlevnad, uppföljning och revidering
- ▶ Säkerställa att kontroller av efterlevnaden av styrande dokument utförs.

Umeå den 14 december 2017

Linda Marklund
EY

Petra Nylander
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Personaldirektör
- ▶ Direktör Administration och kommunikation
- ▶ Utredare kommunledningsstaben
- ▶ Säkerhetschef, Brandförsvaret och säkerhet
- ▶ Utvecklingschef Samhällsbyggnad
- ▶ Informationssäkerhetssamordnare
- ▶ Kommunsekreterare

Dokument:

- ▶ Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering (godkänd av kommundirektör 2014-12-19)
- ▶ Sekretessbelagda handlingar, regler för hantering (upprättad av stadsledningskontoret, reviderad 2001-12-18)
- ▶ Övergripande kompetensförsörjningsplan 2016-2019 (beslutad av kommunstyrelsens personalutskott 2015-12-15)
- ▶ Kvalitetsstrategi för Umeå kommun (fastställd av kommunfullmäktige 2003-03-31)
- ▶ Kvalitetsdeklarationer, instruktion (fastställd inom förvaltningen 2013-10-08)
- ▶ Verksamheternas kvalitetsdeklarationer
- ▶ E-postregler (godkänd av IT-chef, reviderad 2015-09-21)
- ▶ Informationssäkerhet, regler och instruktioner för användare (fastställd av operativa IT-gruppen, reviderad SDL 2013-01-18, IT-chef 2017-03-27)
- ▶ Informationssäkerhet, regler och instruktioner för verksamheten (fastställd av operativa IT-gruppen, reviderad SDL 2013-01-18, IT-chef 2016-12-01)
- ▶ Informationssäkerhetspolicy Umeå kommun (fastställd av Kf, reviderad 2013-06-17)
- ▶ Checklista introduktion av ny chef (2014-10-28)
- ▶ Nämndernas kompetensförsörjningsplaner
- ▶ Introduktionsutbildning för nya chefer, innehåll
- ▶ Kompetensförsörjningsplan 2016-2019 (beslutad av Ks personalutskott 2015-04-13)
- ▶ Kompetensförsörjningsplaner fastställda på nämnds nivå för samtliga nämnder utom överförmyndarnämnden och fritidsnämnden.
- ▶ Kriskommunikationsplan (beslutad av SD ledningsgrupp 2017-03-07)
- ▶ Rutin för styrande dokument (godkänd av direktör Administration och kommunikation 2017-03-23)
- ▶ Kommungemensam introduktion för nya medarbetare, oktober 2017
- ▶ Program för säkerhet och trygghet 2015-2018 (reviderad av Kf 2015-05-25)
- ▶ Protokoll kommunstyrelsen
- ▶ Protokoll kommunstyrelsens personalutskott
- ▶ Riktlinjer för styrande dokument (beslutat av Ks 2017-05-16)
- ▶ Riktlinjer för Umeå kommuns övergripande krishantering (beslutad av KD 2014-12-19)
- ▶ Riktlinjer för intern styrning och kontroll (reviderad av Kf 2011-09-26)
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys 2016 (fastställd av TN 2016-09-29)
- ▶ Standardbegrepp dokumentstruktur (2004-12-08)
- ▶ Styrande dokument ppt
- ▶ Styrelse och nämnder reglemente (beslutat av Kf 2014-11-24)
- ▶ Program för säkerhet och trygghet 2015-2018 (reviderad av KF 2015-05-25)
- ▶ Minnesanteckningar ledningsgrupp brandförsvaret och säkerhet (2017-02-17)
- ▶ Nomenklatur för styrande dokument i Umeå kommun
- ▶ Introduktion till nya medarbetare, ppt