Granskning av styrdokument

Landskrona stad

Juni 2026

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Landskrona kommun genomfört en granskning av stadens styrdokument. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att stadens styrdokument används på ett ändamålsenligt sätt.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställer att stadens styrdokument används på ett ändamålsenligt sätt.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet “Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor”.

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en aktuell och heltäckande inventering av kommunens styrdokument, inklusive ansvar för att hålla dokumenten uppdaterade?	Delvis	
2. Har kommunstyrelsen tydliggjort vilka verksamheter och organisatoriska delar som omfattas av respektive styrdokument?	Delvis	
3. Tillser kommunstyrelsen att styrdokumenten är kända, implementerade och efterlevs inom styrelsen, nämnderna och de kommunala bolagen?	Nej	
4. Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns utsedda ansvariga samt fastställda rutiner för uppföljning, revidering och kvalitetssäkring av styrdokumenten?	Ja	
5. Tillser kommunstyrelsen att det finns rutiner för att identifiera och hantera målkonflikter mellan övergripande mål och beslutade styrdokument?	Delvis	

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att stärka den samlade styrningen och uppföljningen av kommunens styrdokument genom att säkerställa att inventeringen är heltäckande, att ansvar för aktualitetsprövning följs upp även i nämnder och bolag samt att föråldrade eller utgångna dokument revideras, förlängs eller avpubliceras.

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa en samlad och systematisk uppföljning av hur styrdokumenten kommuniceras, implementeras och efterlevs inom styrelsen, nämnderna och de kommunala bolagen då vi inte anser att uppföljningen i mål- och budgetdokument är tillräckligt tydliga i detta avseende.

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa en mer enhetlig tillämpning av riktlinjen för styrdokument, så att även äldre men fortfarande gällande styrdokument uppfyller fastställda krav på innehåll och formalia.

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tydliggöra och dokumentera befintliga arbetssätt för att hantera målkonflikter redan i skedet under dokumentens framtagande, inklusive principer för hur avvägningar ska göras.

Innehållsförteckning

Sammanfattning 2

Inledning 5

Bakgrund 5

Syfte och revisionsfrågor 5

Revisionskriterier 6

Avgränsning 6

Metod 6

Granskningsresultat 7

Inventering av kommunens styrdokument 7

Styrdokumentens verksamhetsmässiga och organisatoriska omfattning 10

Kännedom, implementering och efterlevnad 12

Ansvar och rutiner för uppföljning 15

Målkonflikter 16

Samlad bedömning 20

Rekommendationer 20

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor 21

Inledning

Bakgrund

En kommuns styrdokument utgör en viktig del i den övergripande ledningen och styrningen. I de fall styrdokumenten inte används och/ eller blir inaktuella med felaktiga uppgifter kan det leda till bristande ledning och styrning och i förlängningen bristande måluppfyllelse.

År 2019 gjordes en granskning av styrdokument i Landskrona stad. I denna konstaterades att det finns många styrdokument i kommunen där flertalet är i behov av en genomgång för att säkerställa dess aktualitet och relevans. Utifrån genomförda intervjuer bedömdes det även finnas ett behov av att förtydliga vem som har mandat att fatta beslut om kommunövergripande styrdokument samt innebörden av olika typer av styrdokument. I granskningen sågs också ett behov av att ansvaret för uppföljning av styrdokumentens efterlevnad förtydligas. Sammantaget bedömdes kommunstyrelsen delvis säkerställa att stadens styrdokument användes på ett ändamålsenligt sätt.

Kommunen har under 2022 sett över de stadsövergripande styrdokumenten som Landskrona stad arbetar efter utifrån beslut i kommunfullmäktige 2022-12-12 § 154. Kommunens styrdokument klassificeras enligt riktlinjen som organiserande, aktiverande, normerande och regler. Dessa återfinns i olika former såsom strategi, program, plan, policy, riktlinje, regler och rutiner samt översiktsplan. Strategier och planer är aktiverande och syftar till förändring och utveckling inom olika områden. Våra policyer och riktlinjer är normerande och beskriver hur vi förhåller oss till olika frågor i vår verksamhet eller vid en given situation.

Revisionen har efter en bedömning av väsentlighet och risk på nytt valt att genomföra en granskning av styrdokument.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att stadens styrdokument används på ett ändamålsenligt sätt. Följande utgör revisionsfrågor i granskningen:

1. Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en aktuell och heltäckande inventering av kommunens styrdokument, inklusive ansvar för att hålla dokumenten uppdaterade?

2. Har kommunstyrelsen tydliggjort vilka verksamheter och organisatoriska delar som omfattas av respektive styrdokument?

3. Tillser kommunstyrelsen att styrdokumenten är kända, implementerade och efterlevs inom styrelsen, nämnderna och de kommunala bolagen?

4. Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns utsedda ansvariga samt fastställda rutiner för uppföljning, revidering och kvalitetssäkring av styrdokumenten?

5. Tillser kommunstyrelsen att det finns rutiner för att identifiera och hantera målkonflikter mellan övergripande mål och beslutade styrdokument?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallagen 6 kap § 6.

- Kommunfullmäktiges *Riktlinje för styrdokument - Begreppsdefinitioner och beslutshierarkier*

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta koncern- och kommunövergripande styrdokument samt avser i huvudsak år 2026.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning och intervjuer. Intervju har genomförts med utredare på kvalitets- och utredningsavdelningen.

Rapporten har kvalitetssäkrats i enlighet med PwC:s interna rutiner och checklistor för kvalitetssäkring.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Inventering av kommunens styrdokument

Revisionsfråga 1: *Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en aktuell och heltäckande inventering av kommunens styrdokument, inklusive ansvar för att hålla dokumenten uppdaterade?*

Iakttagelser

Av *Riktlinje för styrdokument - Begreppsdefinitioner och beslutshierarkier* framgår att varje styrdokument ska ha en dokumentansvarig och att dokumentansvarig ansvarar för att uppföljning, aktualitetsprövning och revidering sker enligt plan samt att uppdaterade och reviderade styrdokument läggs ut på kommunens webbplatser. Av riktlinjen framgår vidare att alla politiskt antagna styrdokument ska finnas samlade på Landskrona stads intranät och externa webbplats. I riktlinjen anges även att det på första sidan i alla styrdokument ska finnas uppgift om bland annat vilken beslutsinstans som har antagit dokumentet, vilka verksamheter dokumentet gäller för, vilken instans som är dokumentansvarig samt när dokumentet ska revideras. Av riktlinjen framgår också att dokumentansvarig ska vara en förvaltning eller ett bolag, och kan i vissa fall specificeras till avdelning eller enhet.

På Landskrona stads webbplats finns en samlad sida för stadsövergripande styrdokument som är uppdelad på flera undersidor (styrdokument, regelverk, föreskrifter, avgifter samt bolagsdokument) för att underlätta sökbarhet. Av webbplatsen framgår att de kommunens styrdokument klassificeras enligt riktlinjen som organiserande, aktiverande, normerande och regler. Dessa återfinns i olika former såsom strategi, program, plan, policy, riktlinje, regler och rutiner samt översiktsplan. Av sidan framgår vidare att den publicerades 2022-06-20 och senast uppdaterades 2026-04-16. På den övergripande sidan för regler och styrande dokument visas undersidorna styrdokument, stadens regelverk, föreskrifter och bestämmelser, avgifter o taxor, bolagsordningar och ägardirektiv. Alla sidor nås från huvudsidan/den övergripande sidan. Sidorna är uppdelade för att underlätta för läsaren att hitta rätt.

Av intervjun framkommer att det löpande sker bevakning av kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens beslut efter varje sammanträde för att se om det skett någon justering i, eller beslutats om något nytt, styrdokument. Ifall det finns nya beslutade styrdokument sker en översyn av dessa i samband med publicering och tillgänglighetsanpassning av styrdokument görs samt kontroll att det finns information om vem som beslutar om dokumenten. Av intervjun framkommer också att det finns en bevakningslista över dokument där det noteras om något ska bytas ut och att ansvariga kontaktas om det är aktuellt att revidera ett dokument. Detta sker för de kommun- och koncernövergripande styrdokumenten. Nämndsekreterarna har motsvarande uppgifter för nämndernas dokument, men det saknas kännedom

på stadsövergripande nivå om huruvida nämnderna har egna förteckningar över styrdokument som är gällande för de respektive nämnderna.

Av intervjun framkommer även att bolagsordningar och ägardirektiv har identifierats som dokument som behövde uppdateras vilket har skett och nu är under antagande och publiceras efterhand som antagande sker.

Vid vår genomgång av Landskrona stads webbplats, där styrdokument finns publicerade, noteras att det finns kommunövergripande dokument som är tillgängliga trots att den på webbplatsen angivna giltighetstiden eller dokumentperioden har passerat. Vid granskningstillfället noterades ett exempel *Överenskommelse om samverkan för ökad trygghet i Landskrona 2022-2023*. Detta har i samband med sakgranskningen korrigerats av kommunen. Av dokumentet framgår inte om överenskommelsen gäller tills vidare om inte en ny träffas.

Vi noterar även att det finns flera dokument som upprättades för ett antal år sedan och inte har varit föremål för revidering. Vi har gjort en sammanställning över ungefär hur många styrdokument som antogs innan respektive efter antagandet av *Riktlinje för styrdokument*. Även reglementen, delegationsordningar, ägardirektiv med flera räknas som styrdokument och finns publicerade på andra undersidor (för att förenkla sökandet).

Kategori	Före 2022	Från 2022
Strategi	3	9 (+ 3 bilagor)
Program	1	3
Plan	~22	~20
Policy	12 (inkl. tillämpningsanvisningar)	13
Riktlinje	~29	19
Regler och rutiner	2	0
Totalt (cirka)	**~69**	**~64**

Av de tre strategier som antogs före 2022 gäller fortsatt *Tillväxtstrategin 2021–2026*. *Digitaliseringsstrategin* har uppdaterats till aktuellt format och ska revideras vid behov. Någon nyare trafikstrategi har inte antagits, och det befintliga dokumentet har en avvikande layout. Flertalet äldre styrdokument har tillgänglighetsanpassats och uppdaterats till stadens senaste mallar. Vissa dokument återstår dock att uppdatera och några är under revidering men ännu inte antagna. Av intervjun framkommer vidare att flera äldre dokument, i den mån det varit möjligt, har kompletterats med uppgifter

om beslutsinstans, beslutsdatum, vilka verksamheter dokumentet gäller för, tidpunkt för revidering samt diarienummer.

Några exempel på styrdokument som upprättats men inte blivit reviderade på senare år är följande:

- Skötselplan för Exercisfältet I Landskrona kommun, daterad 2005-10-24
- Representationspolicy, daterad 2006-10-23.
- Lönepolicy, daterad 2010-04-20.
- Dagvattenpolicy Landskrona NSVA, daterad 2012-05-21.
- Stomnätsstrategi Landskrona stad, daterad 2015-12-08.
- Parkeringsplan Landskrona, daterad 2016-05-30.
- Parkeringsnorm Landskrona, daterad 2016-05-30.
- Synpunktshantering – regler och rutiner, daterad 2016-12-12 (fortsatt gällande och inlagd i ny mall).
- Arbetsmiljöpolicy, daterad 2017-06-21.

I stadens riktlinje för styrdokument anges att styrdokument som ska gälla en viss tid upphör att gälla när slutdatum passeras och att dokumentansvarig ansvarar för att initiera beslut om förlängd giltighetstid samt att ta bort dokument från webbplatserna när de upphör. Enligt intervjusvar gäller flera äldre dokument fortsatt och har i vissa fall uppdaterats till aktuell mall eller kompletterats med metadata för att stämma överens med nuvarande riktlinje.

Bedömning

Revisionsfråga 1: *Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en aktuell och heltäckande inventering av kommunens styrdokument, inklusive ansvar för att hålla dokumenten uppdaterade?*

Delvis.

Bedömningen baserar vi på att det finns en beslutad riktlinje som anger att samtliga politiskt antagna styrdokument ska finnas samlade samt att ansvar för uppföljning, aktualitetsprövning och revidering är definierat. Vidare baserar vi bedömningen på att det finns en bevakning av kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens beslut samt en bevakningslista för kommun- och koncernövergripande styrdokument, vilket vi ser positivt på eftersom det skapar förutsättningar för en samlad inventering och en struktur för att hålla dokument uppdaterade.

Samtidigt anser vi att det är en brist det saknas samlad bild av hur uppföljning sker i nämnderna och huruvida nämnderna har egna förteckningar över styrdokumenten. Vi anser även att det är en brist att

det på webbplatsen finns dokument vars giltighetstid eller dokumentperiod har passerat, liksom flera äldre dokument som inte har varit föremål för revidering under lång tid. Detta visar enligt vår bedömning att inventeringen och den löpande aktualitetskontrollen inte är heltäckande eller fullt ut säkerställer att samtliga publicerade styrdokument är aktuella.

Styrdokumentens verksamhetsmässiga och organisatoriska omfattning

Revisionsfråga 2: *Har kommunstyrelsen tydliggjort vilka verksamheter och organisatoriska delar som omfattas av respektive styrdokument?*

Iakttagelser

Av *Riktlinje för styrdokument* framgår att det på första sidan i alla styrdokument ska finnas uppgift om vilka verksamheter dokumentet gäller för. På första sidan i riktlinjen anges exempelvis att dokumentet gäller för alla nämnder och förvaltningar.

I riktlinjen beskrivs även vilka typer av styrdokument som finns och vilken beslutsnivå som gäller för dem. Av riktlinjen framgår bland annat att reglementen för kommunstyrelsen, nämnder och kommunala bolag beskriver ansvarsfördelningen inom staden, att bolagsordning och ägardirektiv avser de kommunala bolagen samt att delegationsordningar beslutas av kommunstyrelsen och nämnderna. Vidare framgår att riktlinjer kan beslutas av kommunfullmäktige, kommunstyrelse, nämnder och bolag, medan rutiner, handböcker, processbeskrivningar, checklistor, manualer, anvisningar och mallar tas fram inom verksamheten. Av riktlinjen framgår också att det för varje styrdokument finns ett antal SKA-krav som varje styrdokument skall uppfylla. Dessa är följande:

- Varje styrdokument som politiskt beslutas ska klassificeras som någon av de typer som beskrivs i dessa riktlinjer.

- Är det ett aktiverande styrdokument ska det finnas en beskrivning om hur detta dokument bidrar till att uppnå visionen. Ett styrdokument ska inte innehålla en egen vision.

- Aktiverande styrdokument ska tydligt beskriva hur uppföljning av dokumentets kort- eller långsiktiga viljeinriktningar ska ske under giltighetstiden. Styrdokumentet ska anpassas så att viljeinriktningar kan brytas ned till mål, mätetal, målvärde, strategier och aktiviteter i stadens årliga mål- och resultatstyrning.

- Vid allt arbete med styrdokument ska det säkerställas att dokumentet stämmer överens med dessa riktlinjer och ska-krav. Bedömning av styrdokumentets relevans, om området behöver preciseras i ett styrdokument eller kan hanteras på annat sätt, ska göras i varje enskilt fall.

- Kvalitetssäkring av styrdokument sker genom tillämpning av dessa riktlinjer.

- Alla Landskrona stads styrdokument som antagits politiskt ska finnas samlade på Landskrona stads intranät och externa webbplats i gemensam typografi och design.

- Alla styrdokument som är längre än 10 sidor ska innehålla en sammanfattning i inledningen av dokumentet.

I alla styrdokument ska det på första sidan finnas uppgift om:

- vilken beslutsinstans som har antagit dokumentet.

- när dokumentet har fastställts och senast reviderats.

- vilka verksamheter dokumentet gäller för.

- vilken beslutsinstans som är dokumentansvarig.

- när dokumentet ska revideras.

- diarienummer.

I stadens styrdokumentmallar ingår dessa uppgifter på första sidan. Flera äldre styrdokument har anpassats till de nya mallarna och tillgänglighetskraven, och i de flesta fall har nödvändig information lagts till i en särskild ruta på första sidan även i äldre dokument som fortfarande är gällande. Det finns dock äldre styrdokument där denna informationsruta saknas, främst på grund av att dokumenten inte gått att redigera i efterhand.

Av Landskrona stads webbplats framgår att stadens styrande dokument är uppdelade mellan olika sidor. Kommunens styrdokument klassificeras enligt riktlinjen som organiserande, aktiverande, normerande och regler. Dessa återfinns i olika former såsom strategi, program, plan, policy, riktlinje, regler och rutiner samt översiktsplan. På den övergripande sidan för regler och styrande dokument anges att dokument som styr hur nämnderna arbetar finns under stadens regelverk och att dokument som styr hur de kommunala bolagen ska arbeta finns på en särskild sida för bolagsordning och ägardirektiv.

Av de styrdokument som finns på webbplatsen ser vi att ett antal av de styrdokument som antogs innan riktlinjen inte alltid innehåller de ska-kraven som riktlinjen anger, medan de som är antagna efter att riktlinjen antogs innehåller relevant information. Många äldre dokument har uppdaterats eller kompletterats med uppgifter i efterhand, även om detta inte gäller samtliga dokument.

Av intervjun framkommer att det ska stå i dokumenten vem de gäller för. Av intervjun framkommer också att om ett styrdokument rör mer än en nämnd ska stadsledningsförvaltningen kontaktas för samordning. I ärendena brukar det anges vilka som berörs och att beslutade dokument därefter ska distribueras till dessa.

Bedömning

Revisionsfråga 2: *Har kommunstyrelsen tydliggjort vilka verksamheter och organisatoriska delar som omfattas av respektive styrdokument?*

Delvis.

Bedömningen baserar vi på att det i kommunens riktlinje för styrdokument tydligt anges att det på första sidan i varje styrdokument ska framgå vilka verksamheter dokumentet gäller för. Vidare baserar vi bedömningen på att riktlinjen beskriver olika typer av styrdokument, beslutsnivåer och ansvarsfördelning samt att det av webbplatsen framgår att styrdokumenten i viss mån är uppdelade utifrån om de avser stadsövergripande dokument, nämnder eller kommunala bolag. Vi ser positivt på att styrningen därmed innehåller formella krav och en struktur som skapar förutsättningar för att tydliggöra styrdokumentens verksamhetsmässiga och organisatoriska omfattning.

Samtidigt anser vi att det är en brist att äldre styrdokument, som antagits innan riktlinjen beslutades, inte alltid innehåller de uppgifter som enligt riktlinjen ska framgå, däribland vilka verksamheter dokumentet gäller för. Vi noterar dock att de styrdokument som antagits efter riktlinjens ikraftträdande innehåller det som riktlinjen föreskriver samt att flera äldre styrdokument har uppdaterats för att uppfylla riktlinjens krav.

Kännedom, implementering och efterlevnad

Revisionsfråga 3: *Tillser kommunstyrelsen att styrdokumenten är kända, implementerade och efterlevs inom styrelsen, nämnderna och de kommunala bolagen?*

Iakttagelser

Av *Riktlinje för styrdokument* framgår att dokumentansvarig ansvarar för att kommunicera att styrdokumentet har beslutat samt ansvarar för kommunikation och tillgänglighet. I dokumentet anges vidare att dokumentansvarig ska ansvara för uppföljning, aktualitetsprövning och revidering samt för att uppdaterade och reviderade styrdokument läggs ut på kommunens webbplatser.

Av intervjun framkommer att det huvudsakligen är genom publicering på hemsidan och intranätet som styrdokument görs tillgängliga. För vissa interna dokument sker enligt intervjun distribution till berörda efter beslut i kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige och en del dokument tas även upp på arbetsplatsträffar. Av intervjun framkommer också att det i ärenden ska anges vilka som berörs av ett beslut och att dokumenten efter beslut ska distribueras till dessa. Vidare framhålls att nämndsekreterarna har en central roll i detta arbete för nämndernas del. Av intervjun framkommer också att om ett styrdokument rör mer än en nämnd ska stadsledningsförvaltningen kontaktas för samordning.

Enligt intervjun kunde det inte beskrivas hur uppföljning sker samlat för samtliga styrdokument vad gäller tillämpning, implementering och efterlevnad i verksamheterna. Av intervjun framkommer i stället att det är upp till respektive verksamhet att se till att detta sker inom ramen för verksamheternas ordinarie arbete, i den omfattning de berörs av det aktuella styrdokumentet.

När det gäller de kommunala bolagen framkommer av intervjun att frågor kopplade till styrdokument tas upp i bolagsstyrelserna, bland annat miljöpolicy och klimatstrategi, där bolagen har ansvarspunkter som sammanställs. Av intervjun framkommer också att punkter i ägardirektiven tas upp i detta sammanhang. Samtidigt framhålls i intervjun att bolagsordningar och ägardirektiv har uppdaterats och är under antagande, varefter de kommer att publiceras samt att det har funnits delar som inte stämt överens mellan ägardirektiv och bolagsordningar. Vidare framkommer i *Riktlinje för styrdokument* att ansvaret för att följa upp styrdokumenten ligger på dokumentansvarig nämnd. Som exempel kan nämnas att det är Kulturnämndens ansvar att följa upp sin Biblioteksplan. Den generella uppföljningen från kommunstyrelsens sida sker inom ramen för målstyrning samt budgetuppföljning.

För att bedöma om styrdokumenten är kända, implementerade och efterlevs inom kommunstyrelsen, nämnderna och de kommunala bolagen har en granskning genomförts av nämndernas och styrelsens protokoll under år 2025 och 2026. Granskningen har inriktats på i vilken utsträckning antagna styrdokument återkommer i form av informationsärenden, beslutsärenden, uppföljningar eller återrapporteringar.

Av granskningen framgår att styrdokument förekommer i protokollen huvudsakligen i samband med att nya dokument antas eller revideras, medan löpande uppföljning av tidigare antagna styrdokument förekommer i begränsad omfattning. För flertalet av de stadsövergripande styrdokumenten, exempelvis policyer och riktlinjer av mer förvaltningsövergripande karaktär, saknas i protokollen spårbarhet i form av

återrapportering, uppföljning eller information om tillämpning till nämnderna. Det går därmed inte att av protokollen utläsa i vilken utsträckning styrdokumenten är kända och tillämpas i verksamheterna.

För vissa specifika styrdokument, bland annat sådana som är kopplade till särskild lagstiftning eller där uppföljningskrav framgår av dokumentet självt (exempelvis miljöpolicy, klimatstrategi och dokument inom området krisberedskap) återfinns viss återrapportering i protokollen. Exempelvis behandlade kulturnämnden uppföljning av nämndens arbete med nationella minoriteter vid sammanträdet 2025-02-27, § KN 8, och motsvarande uppföljning återkom även 2026-02-26, § KN 4. Motsvarande systematiska spårbarhet återfinns dock inte för merparten av övriga kommunövergripande styrdokument.

När det gäller de kommunala bolagen visar granskningen att frågor kopplade till ägardirektiv och vissa stadsövergripande styrdokument, såsom miljöpolicy och klimatstrategi, behandlas i bolagsstyrelsernas protokoll. Som exempel kan nämnas att Rederiaktiebolaget Ventrafikens styrelse 2025-10-24, under VD-rapporten, tar upp att bolaget följer Landskrona stads strategiplan och att elektrifiering och omställning till fossilfri drift kan fortsätta efter att frågan om Stjerneborgs ersättning eller livstidsförlängning har lösts Däremot framgår inte av protokollen från något av bolagen någon samlad uppföljning av i vilken utsträckning övriga stadsövergripande styrdokument är kända och tillämpas i bolagen.

Bedömning

Tillser kommunstyrelsen att styrdokumenten är kända, implementerade och efterlevs inom styrelsen, nämnderna och de kommunala bolagen?

Nej.

Bedömningen baserar vi på att det finns en beslutad ansvarsfördelning där dokumentansvarig ska kommunicera beslutade styrdokument och säkerställa att dessa hålls tillgängliga på intranät och webbplats. Vidare baserar vi bedömningen på att kommunen har en struktur för att göra styrdokumenten kända genom publicering, distribution till berörda samt i vissa fall behandling på arbetsplatsträffar, vilket vi ser positivt på eftersom det skapar grundläggande förutsättningar för kännedom om dokumenten inom organisationen.

Samtidigt visar vår granskning av nämndernas och styrelsens protokoll att styrdokument i huvudsak behandlas i samband med antagande eller revidering, medan löpande uppföljning och återrapportering av hur styrdokumenten tillämpas förekommer i begränsad omfattning. För merparten av de kommunövergripande styrdokumenten saknas spårbarhet i form av systematisk uppföljning, vilket innebär att det inte går att bedöma i vilken utsträckning styrdokumenten är kända och efterlevs i verksamheterna.

Mot denna bakgrund bedömer vi att kommunstyrelsen inte i tillräcklig grad tillser att styrdokumenten är kända, implementerade och efterlevs inom styrelsen, nämnderna och de kommunala bolagen.

Ansvar och rutiner för uppföljning

Revisionsfråga 4: *Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns utsedda ansvariga samt fastställda rutiner för uppföljning, revidering och kvalitetssäkring av styrdokumenten?*

Iakttagelser

Av *Riktlinje för styrdokument* framgår, som tidigare nämnts, att varje styrdokument ska ha en dokumentansvarig. Av riktlinjen framgår att dokumentansvarig ska vara en förvaltning eller ett bolag och att det i vissa fall kan specificeras till avdelning eller enhet som har dokumentansvar. Det anges också att dokumentansvarig inte ska vara en funktion eller person. Dokumentansvarig ansvarar för att kommunicera att styrdokumentet har beslutats, att uppföljning, aktualitetsprövning och revidering sker enligt plan, att uppdaterade eller reviderade styrdokument läggs ut på kommunens webbplatser, att vid behov initiera beslut om förlängd giltighetstid eller upphävande i förtid samt att styrdokumentet tas bort från kommunens webbplatser när det upphör att gälla.

Aktiverande styrdokument, såsom strategier, program och planer, ska följas upp årligen, medan normerande styrdokument, såsom policys, riktlinjer och rutiner, följs upp vid behov. I riktlinjen anges också att kommunens styrdokument med viss regelbundenhet ska aktualitetsprövas och att nya förutsättningar, ny kunskap, lagändringar eller annan politisk uppfattning kan leda till att ett styrdokument behöver revideras. En större förändring av kommunövergripande styrdokument kräver ett uppdrag från kommunstyrelsen eller koncernstyrelsen och att dokumentansvarig ansvarar för att initiera ett sådant uppdrag. Styrdokument som ska gälla en viss tid upphör att gälla när slutdatum passeras, att förlängd giltighetstid kräver ett aktivt beslut och att dokumentansvarig ansvarar för att initiera sådana beslut samt för att dokument tas bort från webbplatserna när de upphör.

Som tidigare nämnts sker en löpande bevakning av kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens beslut efter sammanträden för att identifiera nya eller reviderade styrdokument. An intervjun framkommer att det finns en kvalitetssäkrande funktion i arbetet med nya och reviderade styrdokument genom att påminna dokumentansvariga om vilka uppgifter och delar som ska finnas med i dokumenten utifrån riktlinjen. Att kvalitetssäkra informationen i själva styrdokumentet åligger respektive verksamhet/nämnd.

Vid vår genomgång av styrdokument som finns publicerade på Landskrona stads webbplats noteras att dokument som har beslutats efter att riktlinjen antogs i större utsträckning innehåller de uppgifter som riktlinjen anger, såsom uppgift om beslutsinstans, dokumentansvarig och när dokumentet ska revideras.

I stadens mallar finns dessa uppgifter med på förstasidan. Många äldre dokument har uppdaterats till de nya mallarna samt tillgänglighetsanpassats. På de flesta äldre dokument, varav många fortfarande gäller, har den informationen lagts till i en ”ruta” på förstasidan. På några av de äldre saknas rutan då dokumenten inte gick att redigera.

Sammantaget visar detta att det finns en formellt beslutad ansvarsfördelning och fastställda rutiner i riktlinjen, men också att tillämpningen i publicerade dokument varierar mellan äldre och nyare styrdokument.

Bedömning

Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns utsedda ansvariga samt fastställda rutiner för uppföljning, revidering och kvalitetssäkring av styrdokumenten?

Ja.

Bedömningen baserar vi på att det i kommunens riktlinje för styrdokument finns en formellt fastställd ansvarsfördelning och tydliga krav på uppföljning, revidering och kvalitetssäkring. Vidare baserar vi bedömningen på att varje styrdokument enligt riktlinjen ska ha en dokumentansvarig, att det anges när olika typer av styrdokument ska följas upp samt att det finns krav på vilka uppgifter som ska framgå av dokumenten.

Samtidigt anser vi att det är en brist att tillämpningen inte är fullt ut enhetlig i samtliga publicerade styrdokument. Av granskningen framgår att äldre dokument som fortfarande är publicerade inte alltid innehåller uppgifter om dokumentansvarig eller när dokumentet ska revideras, trots att detta följer av riktlinjen. Vi noterar att kravet om utsedda ansvariga kom år 2022 och att dokumenten som tillkommit efter det innehåller utsedda ansvariga och att kommunstyrelsen genom riktlinje och att arbete pågår med att uppdatera äldre dokument.

Målkonflikter

Revisionsfråga 5: *Tillser kommunstyrelsen att det finns rutiner för att identifiera och hantera målkonflikter mellan övergripande mål och beslutade styrdokument?*

Iakttagelser

Enligt Landskrona stads *Riktlinje för styrdokument* är det ett Ska-krav att ett aktiverande styrdokument ska innehålla en beskrivning om hur det aktuella dokumentet bidrar till att uppnå visionen. Ett

styrdokument ska inte innehålla en egen vision. Därtill ska det tydligt framgå av aktiverande styrdokument hur uppföljning av dokumentets kort- eller långsiktiga viljeinriktningar ska ske under giltighetstiden. Styrdokumentet ska anpassas så att viljeinriktningar kan brytas ned till mål, mätetal, målvärde, strategier och aktiviteter i stadens årliga mål- och resultatstyrning. Målkonflikter hanteras även i framtagandet av styrdokument genom remissförfarande där berörda förvaltningar ges möjlighet att lämna synpunkter. Hanteringen av målkonflikter sker enligt uppgift i framtagandet av styrdokumenten enligt remissförfarandet som samt genom att ett aktiverande styrdokument ska innehålla en beskrivning om hur det aktuella dokumentet bidrar till att uppnå visionen. Det är beskrivet att ett styrdokument inte ska inte innehålla en egen vision.

Vi har inom ramen för granskningen gått igenom ett antal styrdokument där risk för potentiella målkonflikter skulle kunna föreligga. Vi har framför allt fokuserat på dokument som rör miljö- och samhällsbyggnadsområdet i förhållande till varandra och i förhållande till Fullmäktigeplan 2026-2028 samt översiktsplanen. I genomgången av dessa dokument har vi noterat att det finns potentiella innehållsmässiga målkonflikter mellan stadens aktiverande styrdokument, samt mellan dessa och översiktsplanen (*Översiktsplan 2030* från år 2016 samt *Fördjupad översiktsplan för Landskrona tätort från 2014*, vilka enligt *Planeringsstrategi 2023* fortsatt är gällande). Nedan följer några exempel som skulle kunna vara potentiella målkonflikter;

1. **Tillväxt och bostadsbyggande kontra naturvård, biologisk mångfald och pollinering.**

Fullmäktigeplan 2026–2028 fastställer att Landskrona ska präglas av tillväxt och att staden ska ha planerad mark för bostadsbyggnation och företagsetableringar. *Mark- och boendeprogram 2025–2029* konkretiserar detta genom kvantitativa insatser om minst 200 nya bostäder per år i flerbostadshus, minst 100 nya bostäder per år i enbostadshus samt minst 220 färdigställda bostäder per år. *Översiktsplan 2030* och den fördjupade översiktsplanen pekar ut motsvarande utbyggnadsområden. Samtidigt anger *Naturvårdsstrategi 2024–2030*, *Miljöprogram 2023–2030* och *Pollineringsplanen* mål om att bevara och utveckla grönstrukturer, biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Miljöprogrammet hänvisar till skadelindringshierarkin (att skador i första hand ska undvikas, i andra hand minimeras och endast i sista hand kompenseras) men någon motsvarande hierarki eller avvägningsregel framgår inte av *Mark- och boendeprogrammet*, *Strategi för stadskärnan* eller *Fullmäktigeplanen*. Det är därmed otydligt vilket dokument som ska väga tyngst när utbyggnadsområden tas i anspråk i strid med naturvårdens delmål.

Enligt sakgranskningssvaret framkommer att Naturvårdsstrategin 2024-2030 och Miljöprogram 2023-2030 tas likt andra kommunövergripande styrdokument som beslutas av kommunfullmäktige tas fram genom ett remissförfarande där alla förvaltningar får ge inspel till styrdokumentet. I detta skede ges inspel från exempelvis Stadsbyggnadsförvaltningen kring huruvida styrdokumenten ligger i linje med Översiktsplanen. Det finns således enligt svaret rutiner för att hantera målkonflikter.

2. **Förtätning av stadskärnan kontra grön- och kulturmiljövärden**

Strategi för stadskärnan 2024–2035 föreskriver bostadsbyggande och förtätning i de centrala delarna för att öka kundunderlag, köpkraft och rörelse. Detta står i potentiell konflikt med *Naturvårdsstrategins fokusområde 3* (Grönområden) och *Strategi för en sund och hållbar livsmiljö 2025–2029*, vars övergripande mål förutsätter tillgång till hälsosamma livsmiljöer och grönstruktur. Det saknas i *Strategi för stadskärnan* en hänvisning till hur förtätning ska vägas mot dessa motstående intressen och hur uppföljning av eventuella konsekvenser ska ske. Enligt sakgranskningsvaret så kommer båda strategierna hanteras i samrådsprocessen när ett faktiskt byggprojekt ska ta sin början.

3. **Klimat- och utsläppsmål kontra transport- och parkeringsstyrning.**

Energi- och klimatstrategi 2023–2028 och *Fullmäktigeplanens* hållbarhetsmål förutsätter minskade koldioxidutsläpp, ökad kolinlagring och en omställning av transportsystemet. *Parkeringsplan och Parkeringsnorm* från 2016 samt *Stomnätsstrategin* från 2015 har inte reviderats efter att de senare klimat- och miljöstyrdokumenten antagits. Det saknas därmed en samlad redovisning av hur de äldre, fortfarande gällande styrdokumenten bidrar till att uppnå de nyare klimatmålen.

4. **Kustnära utveckling kontra klimatanpassning.**

Översiktsplan 2030, Fördjupad översiktsplan för Landskrona tätort, Strategi för stadskärnan och *Mark- och boendeprogrammet* pekar ut utbyggnadsområden i låglänta och kustnära lägen. *Strategi Mot stigande hav 2025-12-15* med tillhörande utredningar identifierar samtidigt risker i samma områden. Det är inte tydliggjort i de exploateringsinriktade styrdokumenten hur ställningstagandena i *Mot stigande hav-strategin* ska påverka prioritering, lokalisering och uppföljning av planerade bostads- och verksamhetsetableringar.

Bedömning

Tillser kommunstyrelsen att det finns rutiner för att identifiera och hantera målkonflikter mellan övergripande mål och beslutade styrdokument?

Delvis.

Bedömningen baserar vi på att granskningen visar att det finns formella krav i kommunens riktlinje för styrdokument på att aktiverande styrdokument ska bidra till att uppnå visionen, kunna brytas ned i mål- och resultatstyrningen samt innehålla beskrivning av hur uppföljning ska ske. Vidare sker en remissrunda med berörda förvaltningar som kan komma med inspel på eventuella målkonflikter. Det finns därmed processer i framtagandet av styrdokumenten som bidrar till att hantera målkonflikter. Samtidigt saknas tydligt dokumenterade och systematiserade rutiner för hur målkonflikter löpande ska

identifieras och hanteras. Vi ser positivt på att riktlinjen och remissrundor skapar vissa grundläggande förutsättningar för en mer sammanhållen styrning.

Vidare baserar vi bedömningen på att vi i granskningen har identifierat flera tydliga områden där potentiella innehållsmässiga målkonflikter kan uppstå mellan övergripande mål och beslutade styrdokument, bland annat mellan tillväxt och bostadsbyggande å ena sidan och naturvård, biologisk mångfald och pollinering å andra sidan, mellan förtätning av stadskärnan och grön- och kulturmiljövärden, mellan klimat- och utsläppsmål samt äldre transport- och parkeringsstyrande dokument och mellan kustnära utveckling och klimatanpassning. Det är positivt att dokumentens innehåll diskuteras under exempelvis samrådsprocessen, vilket bidrar till att potentiella målkonflikter kan identifieras och hanteras. Samtidigt konstaterar vi att detta inte innebär att målkonflikterna systematiskt har beaktats och lösts redan under framtagandet av styrdokumenten.

Vi anser att det är en brist att det, utifrån vad som framkommit i granskningen, inte finns tydliga rutiner eller avvägningsprinciper för hur sådana potentiella målkonflikter ska identifieras, prioriteras och hanteras när olika styrsignaler står mot varandra. I flera av de granskade dokumenten saknas hänvisningar till motstående intressen, vägledning om vilket dokument som ska väga tyngst eller beskrivning av hur konsekvenser och avvägningar ska följas upp. Detta innebär enligt vår bedömning att kommunstyrelsen inte helt tillser att det finns tillräckliga rutiner för att hantera potentiella målkonflikter på ett systematiskt sätt.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Landskrona kommun genomfört en granskning av stadens styrdokument. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att stadens styrdokument används på ett ändamålsenligt sätt

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställer att stadens styrdokument används på ett ändamålsenligt sätt.

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att stärka den samlade styrningen och uppföljningen av kommunens styrdokument genom att säkerställa att inventeringen är heltäckande, att ansvar för aktualitetsprövning följs upp även i nämnder och bolag samt att föråldrade eller utgångna dokument revideras, förlängs eller avpubliceras.

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa en samlad och systematisk uppföljning av hur styrdokumenten kommuniceras, implementeras och efterlevs inom styrelsen, nämnderna och de kommunala bolagen då vi inte anser att uppföljningen i mål- och budgetdokument är tillräckligt tydliga i detta avseende.

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa en mer enhetlig tillämpning av riktlinjen för styrdokument, så att även äldre men fortfarande gällande styrdokument uppfyller fastställda krav på innehåll och formalia.

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tydliggöra och dokumentera befintliga arbetssätt för att hantera målkonflikter redan i skedet under dokumentens framtagande, inklusive principer för hur avvägningar ska göras.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en aktuell och heltäckande inventering av kommunens styrdokument, inklusive ansvar för att hålla dokumenten uppdaterade?	**Delvis** Det ansvar och en struktur för bevakning och uppdatering av kommun- och koncernövergripande styrdokument. Samtidigt saknas uppföljning av nämndernas egna förteckningar, och flera publicerade dokument är inaktuella eller inte reviderade, vilket visar att inventeringen ännu inte är heltäckande.	
2. Har kommunstyrelsen tydliggjort vilka verksamheter och organisatoriska delar som omfattas av respektive styrdokument?	**Delvis** Det finns formella krav och en struktur för att tydliggöra vilka verksamheter styrdokumenten omfattar. Samtidigt saknar vissa äldre styrdokument uppgifter om tillämpningsområde, vilket innebär att tydliggörandet inte är helt enhetligt.	
3. Tillser kommunstyrelsen att styrdokumenten är kända, implementerade och efterlevs inom styrelsen, nämnderna och de kommunala bolagen?	**Nej** Det finns en struktur och ansvar för att kommunicera och tillgängliggöra styrdokument, vilket vi ser positivt på. Samtidigt saknas en samlad uppföljning av efterlevnad, vilket innebär att kommunstyrelsen inte fullt ut säkerställer att styrdokumenten tillämpas i hela organisationen.	
4. Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns utsedda ansvariga samt fastställda rutiner för uppföljning, revidering och kvalitetssäkring av styrdokumenten?	**Ja** Det finns utsedda ansvariga och fastställda rutiner för uppföljning, revidering och kvalitetssäkring. Samtidigt är tillämpningen inte helt enhetlig, eftersom vissa äldre publicerade styrdokument saknar uppgifter som följer av riktlinjen.	
5. Tillser kommunstyrelsen att det finns rutiner för att identifiera och hantera målkonflikter mellan övergripande mål och beslutade styrdokument?	**Delvis** Det finns formella krav som skapar förutsättningar för en sammanhållen styrning. Samtidigt saknas tydliga rutiner och avvägningsprinciper för att	

identifiera och hantera målkonflikter mellan styrdokument.

2026-06-08

Lena Salomon	Emma Ekstén
Uppdragsledare	*Projektledare*

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Landskrona stad enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 9 mars 2026. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.