

# Riktlinjer för styrdokument

| <b>Dokumenttyp</b>                  | <b>Giltighetstid</b>  | <b>Beslutande organ</b> | <b>Beslutsdatum och paragraf</b> |
|-------------------------------------|-----------------------|-------------------------|----------------------------------|
| Riktlinjer                          | Tills vidare          | KF                      | 20171211 KF §150                 |
| <b>Antagen med stöd av lag...</b>   | <b>Revisionsdatum</b> | <b>Dokumentansvarig</b> | <b>Uppföljningsansvar</b>        |
| KL                                  | -                     | Kommunjurist            | Kommunjurist                     |
| <b>Gäller för nämnd/förvaltning</b> |                       |                         |                                  |
| Skara kommun                        |                       |                         |                                  |



## 1. Innehåll

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Inledning .....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>Aktiverande och normerande dokument .....</b>                 | <b>4</b>  |
| <b>Aktiverande dokument.....</b>                                 | <b>5</b>  |
| Strategi.....  | 5         |
| Program .....  | 5         |
| Plan.....  | 6         |
| Övriga aktiverande dokument .....                                | 6         |
| <b>Normerande dokument .....</b>                                 | <b>7</b>  |
| Policy .....   | 7         |
| Riktlinjer.....  | 7         |
| Regler .....   | 8         |
| <b>DOKUMENT PÅ TJÄNSTEMANNANIVÅ .....</b>                        | <b>9</b>  |
| Utformning.....  | 9         |
| <b>Regler för styrdokument .....</b>                             | <b>11</b> |
| <b>Sammanfattande metod för framtagande av styrdokument.....</b> | <b>12</b> |

## Inledning

Verksamheten i Skara kommun styrs bland annat av en rad dokument som kommunen själv har antagit. Dessa dokument benämns i allmänhet policy, riktlinjer, regler, program eller något liknande. En fast och enhetlig terminologi och en tydlig namngivning av dokumenten efter deras olika roller och plats i dokumenthierarkin underlättar både för dem som ska skriva dokumenten och för dem som ska förstå och använda dem i verksamheterna. Namnet anger vilken förväntan man kan ha på dokumentet.

Detta dokument är riktlinjer för styrdokument. Som sådant medger det viss individuell variation i utformningen av styrdokumentet. Dokumentet innehåller även vissa absoluta krav som inte får frångås, alltså regler. En sådan regel är att varje styrdokument ska klassificeras som endera av de dokumenttyper som beskrivs. Detta styrdokument gäller från och med sitt antagandedatum vid framtagning av nya styrdokument och vid revidering av redan gällande styrdokument.

## Aktiverande och normerande dokument

Styrdokumentet är indelade i två olika kategorier. Den ena kategorin är dokument som anger hur kommunen ska agera för att nå ett visst resultat *-aktiverande*, och den andra kategorin är dokument som talar om hur organisationen ska möta givna situationer *-normerande*. De aktiverande dokumenten är strategier, program och planer, och de normerande är policyer, riktlinjer och regler. Systematiken ser ut så här:

| Nivå        | Aktiverande | Normerande              |
|-------------|-------------|-------------------------|
| Översiktlig | Strategi    | Policy                  |
| Allmän      | Program     | Riktlinjer              |
| Detaljerad  | Plan        | Regler                  |
| Praktisk    |             | Rutiner och Anvisningar |

Samtliga styrdokument, utom rutiner och anvisningar, beslutas som huvudregel på *behörig* politisk nivå, dvs. nämnd, kommunstyrelse eller kommunfullmäktige. Det finns inget krav på att dokument på hög nivå alltid ska ha följeslagare i samma ämne på de båda andra nivåerna; att en plan alltid föregås av en strategi och ett program eller att en policy alltid bryts ner i riktlinjer och regler. Varje dokument lever sitt eget liv, och matrisen ovan är en hjälp för att utforma dokument så att det uppfattas på rätt sätt av de som ska använda det.

Skara kommun ska sträva efter att införliva alla styrande dokument i denna systematik. Dock finns det vissa dokument som faller utanför systematiken. Vision, budget, reglementen, delegationsordningar och taxor är exempel på sådana dokument. Det finns även ett antal styrdokument vars namn och utformning regleras i lag, t.ex. översiktsplan, som också faller utanför systematiken. Slutligen finns även styrande dokument som beslutas på verksamhetsnivå, bl.a. anvisningar och rutiner. Mer om dessa finns under kapitlet *"Dokument på verksamhetsnivå"*.

## Aktiverande dokument

Aktiverande dokument anger händelser eller situationer som kommunen vill åstadkomma genom egna initiativ. De ger ett uppdrag att handla på ett visst sätt. I dessa dokument är det naturligt att ange vad som ska göras och vad man vill uppnå.

De aktiverande dokumenten beslutas som huvudregel av kommunfullmäktige, även om de kan initieras i en nämnd.

I vissa undantagsfall kan nämnderna själva fatta beslut om aktiverande dokument, så länge styrdokumentens innehåll endast berör den egna verksamheten och faller under nämndens behörighet enligt kommunallagen och nämndens eget reglemente.

## Strategi

Strategin är det mest översiktliga och överordnade av de aktiverande dokumenten, men samtidigt det mest abstrakta. Strategin gör ett vägval, pekar ut handlingsriktningar och långsiktiga mål, men går inte in på hur man praktiskt ska agera. Det återstår att tolka och bryta ner detta dokument i mera detaljerade skrivningar. Strategier ska det inte finnas så många av eftersom de handlar om de stora sammanhangen.

### *Strategin ska ...*

Strategin anger vilka inriktningar som är viktigast för kommunens verksamheter. Den kan innehålla långsiktiga perspektiv, och den måste peka ut de verksamhetsområden och avgörande val som är av kritisk betydelse för att nå dit. Strategin bidrar till att bygga upp den profil som verksamheten vill ha. Det kan innebära att man samtidigt väljer bort något annat. För att vara ett fungerande dokument måste strategin ge ledning i detta val, peka ut en riktning och ange prioriteringar.

### *... men behöver inte*

Strategin behöver inte säga något om vilka medel eller metoder som ska användas. Dessa kan vara olika för olika verksamhetsgrenar. För att ange medel och metoder finns program och planer.

## Program

Programmet är en mellanform av strategi och plan. Jämfört med strategin konkretiserar det vilka åtgärder som ska göras, men utan planens detaljerade utförande och ansvar. Programmet kan vara en förstudie som senare följs av en mer detaljerad plan i samma ämne. Det kan också vara en mellanform genom att blanda långsiktiga mål och översiktliga direktiv med mer konkreta. Programmet är en lämplig form för långsiktighet i enskilda verksamheter. Det har då samma roll som en strategi, men för det mindre sammanhanget.

### *Programmet ska ...*

Programmet kan betraktas som en strategi för ett visst område, geografiskt eller verksamhetsmässigt. Programmet ska tala om vad man vill uppnå, och vilka metoder som man vill använda. Programmet ska göra det möjligt att skriva en plan för den aktuella verksamheten utan ytterligare ideologiska överväganden. I de fall programmet är det slutligt styrande dokumentet och har roll av plan måste man vara tydlig med att ange uppdrag, ansvar och tidsramar.

*... men behöver inte*

Programmet tar inte slutlig ställning till metoder eller utförande, utan kan t ex ange alternativ att ta ställning till i plandokument eller i verkställighet. Programmet anger inte heller några detaljerade tidsplaner.

## Plan

Planen är det mest konkreta dokumentet av denna typ. Planen ska vara en instruktion över initiativ som ska tas. Planen ger direktiv till nämnder och förvaltningar att utföra olika saker och anger en tidplan. Läsaren har rätt att ställa höga krav på de konkreta besked som planen ska leverera. Vid framtagande av planen måste man därför försäkra sig om att den svarar på frågorna *vad, vem och när*.

*Planen ska ...*

Planen ska beskriva de önskade åtgärderna så konkret att det säkras det önskade utförandet, oavsett vem som gör dem. Av planen ska framgå vem som har ansvar för att åtgärderna blir gjorda och vilka eventuella medel som kan tas i anspråk. Den ska ange ett tidsschema för åtgärderna, och hur eventuell uppföljning ska ske.

*... men får inte*

Planen presenterar vad som ska göras, inte det man hoppas eller önskar åstadkomma. Den får inte stanna vid att vara en inventering eller en önskelista. Det får inte vara någon tvekan om ansvar och tidplan för de åtgärder som anges i planen.

## Övriga aktiverande dokument

Utöver, och överordnat, dessa dokument kan finnas en vision för Skara kommun som beskriver ett önskat tillstånd. Vision kan i princip bara finnas en enda för hela kommunen, som alla verksamheter tar sikte på. En enskild verksamhet eller enhet kan också ha en vision, men då inte som ett helt dokument utan som någon enstaka formulering, en devis, för den enheten. Man bör dock undvika det som ett offentligt begrepp i dessa mindre sammanhang.

På samma sätt är en strategi för Skara kommun ett dokument som alla andra verksamheter och deras styrdokument riktas mot. Vision och strategi bör förbehållas de övergripande sammanhangen, det är endast för några få och verkligt heltäckande verksamheter som man kan koppla på egna strategier.

Utanför detta finns också budgeten som är en egen form av styrdokument med sitt system av uppföljning. Budgeten kan ses som ett program eller en plan för verksamheten det kommande året.

## Normerande dokument

Normerande dokument klargör kommunens förhållningssätt till något, eller ger direktiv för hur en tjänst eller service ska utföras. De kan också vara ”lagtext” som mindre handlar om vad som ska göras utan mer om hur det ska göras, och vad som inte ska göras. Dessa dokument är till för att styra organisationens beteenden efter en gemensam värdegrund och därmed också sätta gränser för kommunens agerande.

Även dessa dokument kan anses ge ett uppdrag. Likt planen kan de vara en instruktion över vad som ska göras, vem som ska göra det, och vilka resultat som ska bli följden. En tydlig skillnad ligger i att aktiverande dokument handlar om åtgärder som bryter nya vägar, *vad* som ska göras, medan de normerande handlar om *hur* befintlig verksamhet ska utföras.

De normerande dokumenten kan nämnderna ofta själva fatta beslut om, så länge styrdokumentens innehåll endast berör den egna verksamheten och faller under nämndens behörighet enligt kommunallagen. Omfattar ett styrdokument flera verksamhetsområden och därmed olika nämnder eller på annat sätt är kommunövergripande så ska kommunfullmäktige besluta om styrdokumentet.

## Policy

Policyn anger kommunens förhållningssätt till något. Den kan klargöra synen på t ex sponsring, internationella kontakter, eller personalförmåner. Policyn ger inte några fasta regler, bara principer som vägledning för bedömningar från fall till fall. Eftersom policyn ofta blir ett principiellt ställningstagande för kommunen bör den som huvudregel beslutas av kommunfullmäktige.

### *Policy ska ...*

En policy ska ge en princip att hålla sig till; ett sätt att se på en viss företeelse. En policy säger t ex att kommunen är positiv eller negativ till konkurrensutsättning, sponsring, hemarbete, intern rörlighet, deltider m.m.

### *... men behöver inte*

En policy kan ibland uttryckas i en enda mening. Det kan i så fall vara lämpligt att låta policyn ingå som portalparagraf i ett annat dokument, exempelvis riktlinjer, istället för att göra ett särskilt policy-dokument. Som namn på dokumentet ska man då välja riktlinje, eftersom det är mer normerande.

## Riktlinjer

Riktlinjer ger ett mer konkret stöd för ett visst handlande. Riktlinjer utformas oftast för en viss verksamhet och kan betraktas som en allmänt hållen handbok. De kan t ex ange vilken typ av åtgärder och tillvägagångssätt som bör väljas, och sätta gränser för omfattningen. Riktlinjerna lämnar visst utrymme för handläggaren att själv utforma detaljerna i åtgärderna.

## *Riktlinjer ska ...*

Riktlinjer ska ge konkret stöd för hur arbetsuppgifterna ska utföras. Riktlinjer kan lägga ett golv för vilken nivå som verksamheten ska uppnå, ofta också ett tak för vilken service som bör erbjudas. Riktlinjer kan också vara inriktade på metod och rekommendera vissa tillvägagångssätt. Riktlinjer kan vara så detaljerade att de fungerar som en instruktionsbok för verksamheten.

## *... men behöver inte*

Riktlinjer är inte absolut bindande. De anger ett handlingsätt som ger ett visst utrymme för individuella variationer. Alternativt kan man avvika från riktlinjen om det finns starka argument i det enskilda fallet. Om ett dokument med riktlinjer också innehåller en eller flera regler måste den eller dessa tydligt markeras.

## Regler

Regler är en samling "paragrafer" som sätter exakta gränser för handlande i olika situationer. De koncentrerar sig på hur en åtgärd görs, inte på vad den innehåller. Riktlinjer tar typiskt sikte på att skapa en gemensam norm för ett önskat beteende, medan regler sätter gränser och förbjuder vissa beteenden. Riktlinjer kan tillämpas med lokala variationer, medan regler drar en absolut gräns för kommunens agerande i olika situationer.

## *Regler ska ...*

Regler ska ge absoluta normer för verksamheternas agerande. Typiska ord och uttryck i sådana dokument är: "ska", "måste" och "får inte".

## *... men får inte*

Regler måste vara tydliga. De får inte innehålla vaga formuleringar som bara innebär en strävan i en viss riktning, eller lämnar åt läsaren att avgöra om denne vill följa ordalydelsen eller inte.



## DOKUMENT PÅ TJÄNSTEMANNANIVÅ

Utöver ovan listade styrdokument kan också finnas rutiner och anvisningar, som innehåller handfasta råd och som i huvudsak tas på tjänstemannanivå. De behandlar hurfrågor, ofta i detalj och rör endast ren verkställighet. Det är viktigt att anvisningar och rutiner stannar just vid praktiska rekommendationer och inte innehåller sådant som hör hemma i styrdokument, eller åtgärder som kräver beslut om finansiering.

I de fall då det finns en stor mängd anvisningar och rutiner som rör samma område kan dessa samlas i ett samlat verk benämnt handbok. I en sådan kan även andra beslutade styrdokument biläggas. Handböcker bör dock endast användas undantagsvis och då endast för större komplexa områden som t.ex. ekonomi och personal. Detta eftersom de kräver ett stort ansvarstagande i att se till att de hålls uppdaterade utifrån senaste version på de styrdokument finns bilagda i handboken.

Ibland förekommer på enskilda enheter egna lokala handlingsplaner eller arbetsplaner av olika slag som rör arbetsmiljöfrågor eller enhetens verksamhetsplanering för det kommande året. Vid osäkerhet om ett styrdokument får tas på tjänstemannanivå eller om det uppstår frågor om ett styrdokument ska tas av nämnd eller kommunfullmäktige kan man kontakta kommunledningens kansliavdelning och kanslichef/kommunjurist.

## Utformning

Det är viktigt att styrdokumentets språkbruk harmonierar med dokumentets avsikt och roll. Detta gäller särskilt för planer och regler, som inte får lämna något utrymme för tolkning. Här närmar man sig lagspråkets uttryck. Ett exempel är riktlinjernas ”bör”, som är en rekommendation, och reglernas ”ska”, som inte lämnar något förhandlingsutrymme.

Generellt gäller ett enkelt och tydligt språk för att göra styrdokumentet så lätt som möjligt att förstå och förmedla. För att det ska kunna tillämpas i praktiken bör texten inte ha svepande och abstrakta formuleringar.

Om en åtgärd i exempelvis en handlingsplan är kopplad till en kostnad kan texten redovisa denna. Pengar för åtgärden blir dock aldrig anvisade genom beslut om själva styrdokumentet. Varje åtgärd måste finansieras genom ett eget beslut.

Vid arbetet med ett nytt styrdokument bör man överväga vilka lagar som finns på området liksom vilka styrdokument som redan finns. Man bör även överväga och motivera varför ett nytt styrdokument behövs och granska hur det samspelar med befintliga styrdokument på avgränsade områden. Styrdokumentet ska inte i onödan belastas med formuleringar som framgår av lagtext

eller andra typer av statliga direktiv. Vid en eventuell konflikt mellan författning och kommunens styrdokument gäller författning.



Glöm inte att upphäva gamla styrdokument när beslut om nya tas!  
Grafiskt ska Skara kommuns styrdokument vara lätta att identifiera genom det standardiserade omslaget och att det följer den gemensamma mallen för styrdokument.

Kansliavdelningen på kommunledningskontoret ansvarar för framtagande/utformning och revidering av denna mall/omslag.

Ett beslutat styrdokument ger effekt först när det är känt och tillämpat i organisationen. Det är lämpligt att under arbetet med dokumentet också planera för hur det ska kommuniceras och implementeras i organisationen.

## Regler för styrdokument

Varje styrdokument ska klassificeras som endera av de typer som beskrivs i dessa riktlinjer. Undantag från detta är budget, översiktsplan, vision och andra, ofta lagstyrda, dokument som är egna former av styrdokument.

En del styrdokument ger direkta uppdrag till någon organisatorisk enhet. Det kan exempelvis gälla att göra en uppföljning. Sådana uppdrag ska vara tydliga, gärna i ett särskilt rubriksatt stycke. Här ska framgå vad som ska göras, vem som ska göra det, och när det ska göras. Beskrivningen ska vara specifik och undvika formuleringar som ”Skara kommun ska ...” eller ”berörda nämnder ska ...”.

I alla styrdokument ska finnas uppgift om:

- vem som har fastställt dokumentet
- när dokumentet har fastställts
- vem som är dokumentansvarig och ansvarar för ev uppföljning. Här uppger man titel men vanligtvis inte personnamn.
- vem som ansvarar för revidering (och i vissa fall har delegation på att besluta om revidering – sådan delegation ska i så fall framgå särskilt i det beslutade styrdokumentet). Här uppger man titel men vanligtvis inte personnamn.
- vem dokumentet gäller för
- hur länge dokumentet gäller. Om styrdokumentet gäller tills vidare sätts ett streck.

Alla Skara kommuns styrdokument ska finnas samlade i kommunens författningssamling i gemensam typografi och design. Ansvarig handläggare/dokumentansvarig ansvarar för dokumentets slutliga redigering och att det införs i den gemensamma grafiska mallen och tar sedan kontakt med kansliavdelningen eller motsvarande på respektive förvaltning för hjälp med publicering i kommunens författningssamling.

Även dokument som gäller för t ex bara en nämnd eller förvaltning ska följa dessa riktlinjer, så att så att strukturen och terminologin blir gemensam och åskådlig i hela organisationen.

## Sammanfattande metod för framtagande av styrdokument

Som stöd vid framtagandet av ett nytt styrdokument kan följande sammanfattning av processen användas:

1. Fundera på om det område som ska regleras är lagstyrt. Finns det reglering i speciallagstiftning som anger att dokumentet ska heta något särskilt eller ha visst innehåll. Om svaret är ja; följ vad som anges i lagstiftningen. Om svaret är nej, fortsätt nedan.
2. Finns det område som ska regleras redan med i tidigare beslutade styrdokument? Om svaret är ja; gå igenom dessa styrdokument och se om något tidigare styrdokument behöver upphävas, alternativt om den nya regleringen kan ske genom en revidering av ett gammalt styrdokument där det nya läggs till. Undvik att samma område regleras i flera olika styrdokument om möjligt. Vid framtagande av nytt, eller revidering av gammalt, gå vidare enligt nedan.
3. Avgör om det dokument du ska skapa är aktiverande eller normerande.
4. Avgör nivå inom kategorin och antalet nivåer som området behöver regleras inom (kan ditt styrdokument stå för sig, eller ska det brytas ner och förtydligas på flera nivåer i hierarkin så att det blir t.ex. både Policy → Riktlinje → Regler.
5. Var ska ditt styrdokument beslutas? Av tjänsteman, nämnd eller kommunfullmäktige. Vid denna bedömning, utgå ifrån vad som gäller för nämnds behörighet och sammanställningen nedan:

Nämnd kan besluta om styrdokument som berör endast den egna verksamheten (dvs. det som reglementet säger att nämnden ska syssla med) och som inte är en fråga av principiell betydelse eller annars av större vikt → om frågan t ex har stor ekonomisk eller strategisk betydelse för kommunen. Se kommunallagen 3 kap. 9§.

### *Rutiner och anvisningar →*

Beslutas alltid av tjänsteman, ofta av förvaltningschef eller enhetschef (tjänstemannen måste ha behörighet i frågan).

### *Regler och riktlinjer →*

Beslutas huvudsakligen av nämnd. Nämnden kan i vissa fall delegera till tjänsteman att ta beslut. Vill man använda delegation är det viktigt att utreda möjligheten i det aktuella fallet. Beslutas dock av KF om det faller utanför nämndens behörighet.

### *Policy →*

Är ofta ett ställningstagande för kommunen, och blir därmed oftast av sådan principiell karaktär att det ska beslutas av KF. Innebär att det ganska sällan kan beslutas av nämnd. Kan inte delegeras till tjänsteman.

## Plan och program →

Beslutas vanligtvis av KF, men kan beslutas av nämnd om det faller under nämndens behörighet. Kan ej delegeras till tjänsteman.

## Strategi →

Huvudregel är att den beslutas av KF. I undantagsfall kan den beslutas av nämnd (om den faller under behörigheten), men det bör vara mycket sällsynt. Det ska bara finnas ett fåtal strategier i kommunen. Kan ej delegeras till tjänsteman.

