

Riktlinjer för utformning av styrdokument i Burlövs kommun

Antagna av kommunstyrelsen 2020-01-27, § 14

Varför gemensamma riktlinjer?

Utgångspunkten för all styrning i den svenska offentliga sektorn är att all makt utgår från folket. Det är folket som styr sitt samhälle. I en representativ demokrati som den svenska sker styrningen i en kedja med aktörer som medborgare, intressenter, politiker och förvaltning. Folkviljan omsätts via de politiska och administrativa systemen till service och tjänster som leder till att samhället formas, utvecklas och förändras.

Styrmiljön i kommunala organisationer är ofta komplex och Burlövs kommun är inget undantag. Varje verksamhet i kommunen har att förhålla sig till bland annat budget, lagstiftning, nationella riktlinjer, föreskrifter och allmänna råd som påverkar verksamheten på olika sätt. Tillsammans utgör dessa styrsignaler en ram för all verksamhet.

Ett väldisponerat styrdokument ger både tydlighet och tyngd åt styrningen i Burlövs kommun.

I Burlövs kommun sker en stor del av styrningen via olika styrdokument som planer, program och policyer. Syftet med de gemensamma riktlinjerna är att öka tydligheten i användandet av styrdokumenten och att på sikt säkerställa att Burlövs kommun inte har fler aktiva styrdokument än vad som behövs för att styra verksamheten.

Dessa riktlinjer hjälper dig att skapa tydliga och uppföljningsbara styrdokument som bidrar till en effektiv styrning och ett gott resursutnyttjande i Burlövs kommuns verksamheter.

Bakgrunden till riktlinjerna

Enligt kommunstyrelsens reglemente ska styrelsen leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen.

Avgränsningar

Huvudregeln är att kommunens styrdokument ska följa riktlinjerna i detta dokument. I vissa fall kan särskilda skäl till alternativ utformning föreligga.

Ett undantag är styrdokument som regleras i lag eller förordning vad gäller förekomst, benämning och utformning. Exempel på detta är översiktsplanen och detaljplaner.

Några av kommunens viktigaste styrdokument ryms inom stadens budget- och uppföljningsprocess: exempelvis kommunfullmäktiges budget och nämndernas och bolagsstyrelsernas verksamhetsplan och budget. Innehåll och utformning av dessa styrdokument bestäms dels av lagstiftning, kommuncentrala riktlinjer och dels av den målstruktur för Burlövs kommun som beslutats i ärendet xx.

Dokument som utgör grunden för övrig styrning

Reglementen och *ägardirektiv* för en nämnd eller styrelse samt dokument som beskriver hur ansvar och befogenheter fördelas i organisationen, exempelvis *delegationsordningen*, omfattas inte heller av dessa riktlinjer.

En annan viktig grund för övriga styrdokument är kommunens *vision*. Visionen anger ett framtida önskat tillstånd och ska visa på en gemensam färdriktning.

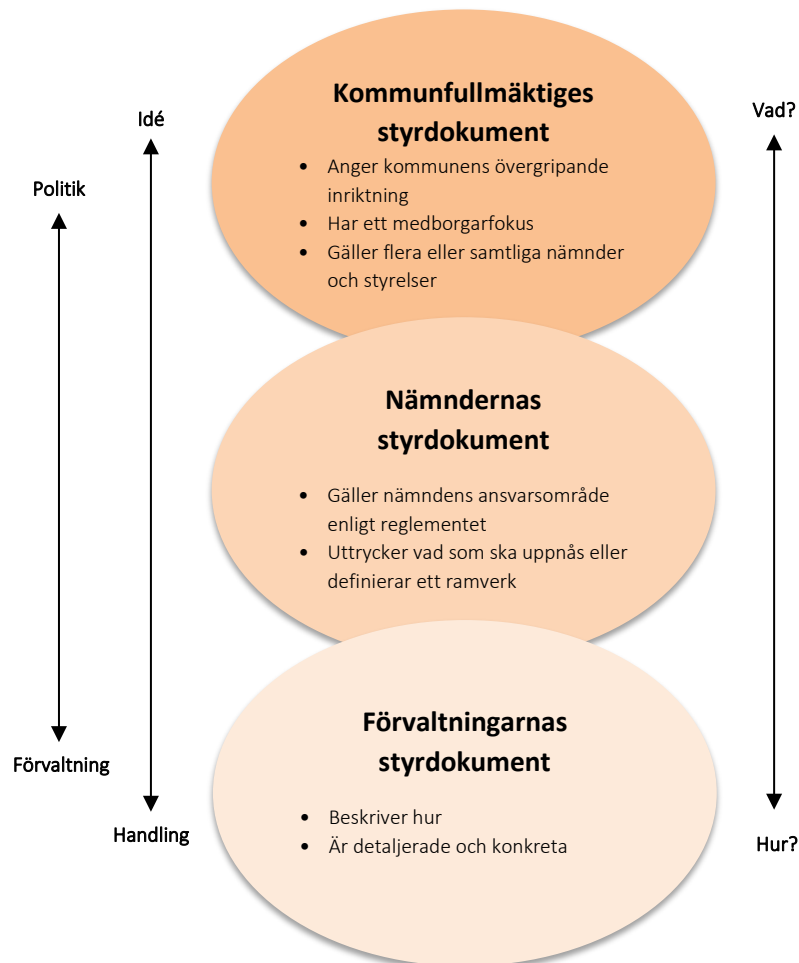
Burlövs kommuns olika styrdokument

Vid utformningen av styrdokument förekommer i många sammanhang överlappande definitioner. Här klargörs vilka typer av styrdokument som ska användas i Burlövs kommun, vem som beslutar om vilka styrdokument och vad som karakteriserar dem.

Dimensionen vad–hur

Rollfördelningen i en målstyrd organisation innebär att de folkvalda anger de politiska ambitionerna, medan det är medarbetarna som har kunskap om hur verksamheten ska planeras och utföras för att de politiska målen ska kunna uppnås. Det innebär att det är politikens roll att säga *vad* som ska uppnås, medan det är förvaltningsorganisationens roll att välja *hur*.

Styrdokument och relationen vad–hur och politik–förvaltning



Kommunfullmäktiges styrdokument

Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ och har det övergripande ansvaret för kommunens utveckling. Kommunfullmäktige beslutar i principiella frågor och i ärenden av större vikt för kommunen. Det innebär att de styrdokument som antas av kommunfullmäktige är överordnade övriga styrdokument.

Kommunfullmäktiges styrdokument har som syfte att peka ut inriktningen för kommunen. Styrdokument från kommunfullmäktige karakteriseras av följande egenskaper:

- uttrycker inriktningen för vad som ska uppnås
- har ett medborgarfokus; utgår från och riktar sig mot medborgarna
- är övergripande
- avser frågor av större vikt eller frågor av principiell art
- följs upp av kommunstyrelsen
- kan innehålla krav på att styrelse eller nämnd tar fram särskilda anvisningar

Detta innebär att dokumenten *program*, *plan* och *policy* enligt definitionerna i dessa riktlinjer beslutas av kommunfullmäktige.

Ett *program* är ett strategiskt dokument för ett visst område – geografiskt eller verksamhetsmässigt. Programmet pekar ut handlingsinriktningar 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 eller handlingar. Programmet kan betraktas som övergripande prioriteringar eller ramar inom en viss enskild verksamhet eller inom ett område som berör flera verksamheter.

En *plan* har en något högre detaljeringsgrad än ett program. Planen talar om vad man vill uppnå och vilka metoder som ska användas. Med hjälp av planen ska det vara möjligt att skriva en handlingsplan för den aktuella verksamheten utan ytterligare ideologiska (politiska) överväganden.

I Burlövs kommun avser en *policy* grundprinciperna för organisationens handlande inom ett visst område. Exempel på policyområden kan vara miljö, kommunikation, personal, jämställdhet och mångfald. Policyn ger inte några fasta regler, utan principer som vägledning för bedömning från fall till fall. En policy kan ibland uttryckas i en enda mening. Det kan därför ofta vara lämpligt att konkretisera policyn genom till exempel riktlinjer.

Nämndernas och förvaltningarnas styrdokument

Styrdokument från nämnder karakteriseras av följande egenskaper:

- tar sin utgångspunkt i styrdokument eller mål beslutade av kommunfullmäktige eller på nationell nivå
- uttrycker vad som ska uppnås eller definierar ett ramverk
- följs upp av nämnden
- gäller enbart nämndens eget ansvarsområde (två eller flera nämnder kan anta gemensamma styrdokument som då beslutas i respektive nämnder eller av kommunfullmäktige)

Ett undantag från ovanstående är när en nämnd genom sitt reglemente tilldelats ett ansvar för att ta fram ett kommunövergripande styrdokument. Nämnden kan också utifrån sitt ansvarsområde i reglementet ha ansvar för myndighetsutövning, exempelvis miljötillsyn. Detta tillsynsansvar innebär att nämnden kan behöva ta fram styrdokument som gäller såväl andra nämnders verksamhet som näringsidkare, förening och privatpersoner.

Om förvaltningarna har behov av att förtydliga eller komplettera kommungemensamma styrdokument kan detta göras genom exempelvis strategier, handlingsplaner, riktlinjer, regler och rutiner.

Den som tar fram ett styrdokument är ansvarig för att ta reda på vilka kommuncentrala och nationella styrdokument som finns på området och rätta sig efter dessa.

Dokument av typen *handlingsplan* och *riktlinje* kan beslutas av nämnderna. De kan också, om de är mer detaljerade, beslutas på tjänstemannanivå.

En *handlingsplan* definieras som ett genomförandeinstrument som beskriver planerade aktiviteter, vad som ska göras, när det ska göras, vem som är ansvarig och hur uppföljningen ska gå till. Handlingsplanen kan vara en nedbrytning av en plan eller ett program. Den kan också vara ett svar på statlig styrning. Handlingsplanen ska beskriva de önskade aktiviteterna så konkret att de kan utföras utan vidare behandling. Handlingsplaner kan ha olika detaljeringsgrad och kan därför beslutas både av nämnderna och på tjänstemannanivå.

Riktlinjer ger mer konkret stöd för ett visst handlande än en policy. Riktlinjer anger ramarna för vårt handlingsutrymme i en viss fråga. De ska visa hur arbetsuppgifterna ska utföras men lämnar visst utrymme att själv utforma detaljerna i åtgärderna. Syftet med riktlinjer är att reglera den befintliga verksamheten så att den bedrivs effektivt och med kvalitet. Riktlinjer kan både beslutas politiskt och på tjänstemannanivå.

Regler är en samling "paragrafer" som sätter exakta gränser för verksamhetens handlande. Reglerna ska vara tydliga, konkreta och inte innehålla oklara formuleringar som låter den enskilde göra egna tolkningar. Regler beslutas normalt sett på tjänstemannanivå.

Rutiner är i förväg bestämda arbetssätt, exempelvis vad som ingår i en arbetsuppgift, när och hur ofta den ska göras samt vem eller vilka som ska göra den. En rutin tas fram när det finns behov att säkerställa specifika kontroller eller ett exakt arbetssätt för att upprätthålla god kvalitet och intern styrning och kontroll.

Enhetlig utformning av styrdokument

En enhetlig utformning av styrdokumentet skapar en igenkänningseffekt och stödjer genomförandet av intentionerna i styrdokumentet.

Mall för styrdokument finns tillgänglig tillsammans med kommunens övriga dokumentmallar i Evolution.

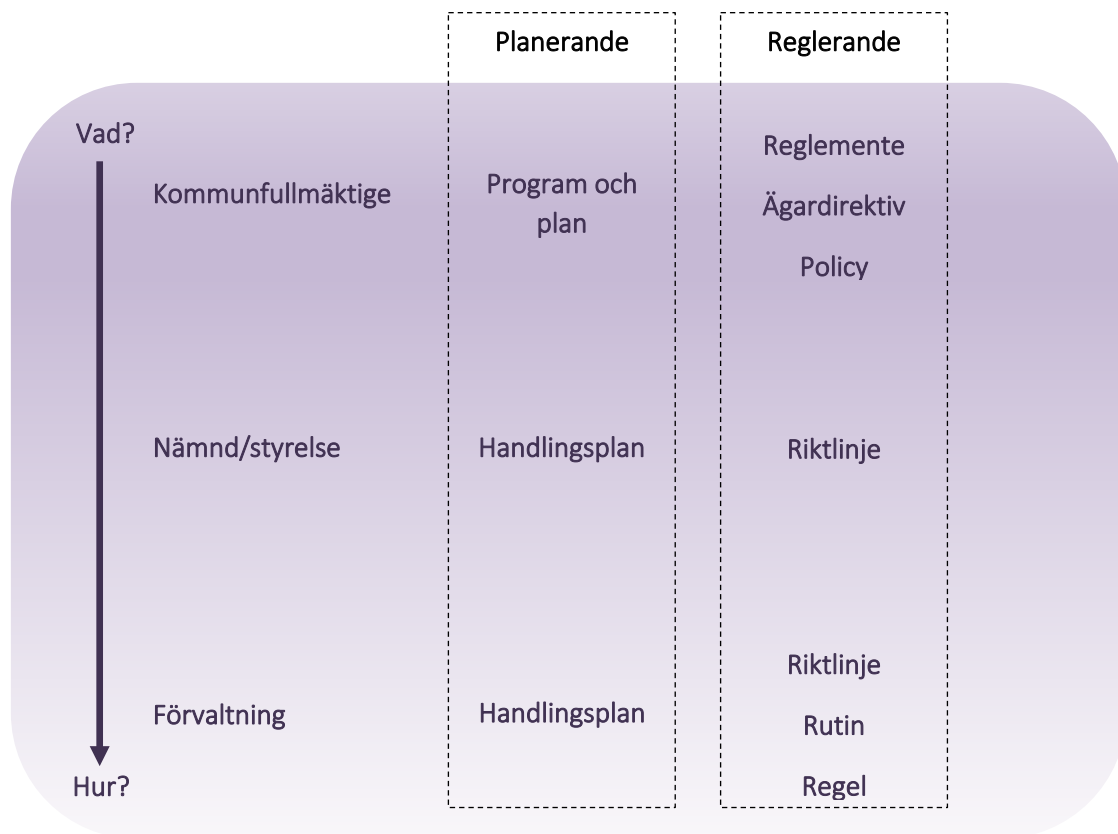
Planerande och reglerande styrdokument

Styrdokument kan vara av två slag: dels dokument som styr vad och hur organisationen ska göra för att nå en framtida situation, dels dokument som talar om hur organisationen ska handla i sitt vardagliga agerande. Här kallas de "planerande dokument" och "reglerande dokument".

Dimensionen planerande–reglerande

I förra avsnittet tydliggjordes dimensionen *vad–hur* som ett sätt att strukturera ansvar och roller mellan kommunfullmäktige, nämnderna och förvaltningarna. Dimensionen planerande–reglerande handlar istället om vilken typ av handling som styrdokumentet ska åstadkomma. Det innebär att det kan finnas planerande och reglerande dokument på både kommunfullmäktige-, nämnds- och förvaltningsnivå.

Styrdokument och dimensionerna vad–hur och planerande–reglerande.



Planerande dokument

Den första typen av styrdokument anger händelser eller situationer som kommunfullmäktige, nämnden eller förvaltningen vill åstadkomma. De ger ett uppdrag att i framtiden handla på ett visst sätt. I dessa planerande dokument är det rimligt att ange målsättningar som man vill nå och aktiviteter som ska utföras. Ett planerande dokument ska följas upp och det ska anges i dokumentet hur uppföljningen ska ske. Målsättningarna, åtagandena och aktiviteterna i planerande dokument ska kunna prickas av. Planerande dokument ska gärna också kompletteras med en beskrivning av konsekvenser av det som beslutas. Det kan exempelvis handla om ekonomiska, ekologiska och sociala konsekvenser.

De planerande dokumenten är *program, planer, strategier* och *handlingsplaner*.

Reglerande dokument

Den andra typen av styrdokument är reglerande dokument. De klargör kommunfullmäktiges, nämndens eller förvaltningens förhållningssätt till något eller är en handbok för hur en tjänst eller service ska utföras. Dokumenten ska hjälpa till att skapa sunda beteenden och säkerställa att alla gör likadant. De reglerande dokumenten är *policyer, riktlinjer, rutiner* och *regler*.

Reglerande dokument innehåller inte mål, åtaganden och aktiviteter som ska följas upp. Däremot är det viktigt att hålla dokumenten uppdaterade vid förändringar av exempelvis lagstiftning. Det är också viktigt att säkerställa att de reglerande dokumenten följs, exempelvis som en del av den interna kontrollen.

Skillnaden mellan planerande och reglerande dokument

Både program, planer, strategier och handlingsplaner och policyer, riktlinjer, rutiner och regler kan vara en instruktion över vad som ska göras, vem som ska göra det och vilka resultat det ska ge. Skillnaden ligger i att planerande dokument handlar om åtgärder som ska ske i framtiden för att uppnå ett visst mål medan de reglerande dokumenten handlar om hur redan befintlig verksamhet ska utföras varje gång den utförs.

Jämför med en situation när du ska baka. Vid det tillfället skulle din plan för baket, det vill säga *när* det ska ske, *vad* du ska baka, *hur stor* sats du ska göra, och så vidare, kunna liknas vid planerande dokument. När du sedan kommer till utförandet kan *receptet* du följer liknas vid ett reglerande dokument.

Ett styrdokument ska vara av den ena eller den andra sorten och ska inte innehålla både planerande och reglerande delar, eftersom det då blir oklart vad som är en ambition och vad som ska ske i regel. Ett exempel är att en personalpolicy inte ska innehålla mål eftersom de beteenden som regleras i policyn inte är något som ska uppnås i framtiden, utan något som du ska förhålla dig till varje dag.

Planerande och reglerande styrdokument kan också komplettera varandra inom ett område. Exempelvis kan det finnas behov av både en övergripande personalpolicy och en handlingsplan inom ett avgränsat personalpolitiskt område, som till exempel jämställda löner. Det kan också handla om att ett övergripande planerande dokument – exempelvis kommunens grönplan – resulterar i att detaljerade reglerande dokument måste tas fram, som riktlinjer för beskärning.

Målstruktur i kommunfullmäktiges planerande styrdokument

Planerande styrdokument beslutade av kommunfullmäktige ska innehålla övergripande målsättningar för hela kommunen eller för en del av kommunens verksamhet. De planerande styrdokumenterna på kommunfullmäktigenivå är *program* och *plan*.

Kommunfullmäktigemålen i budgeten utgör kommunfullmäktiges övergripande prioritering för året. På så sätt är kommunfullmäktigemålen överordnade de övriga planerande kommunala styrdokument. Innan ett program eller en plan tas fram bör det därför noga övervägas om inte planeringen redan ryms inom det årliga arbetet med de befintliga kommunfullmäktigemålen. Planer och program som överlappar detta arbete bör undvikas, för att inte försvåra det arbete som planeras inom budget- och uppföljningsprocessen.

Ett planerande styrdokument på kommunfullmäktigenivå ska tas fram i samverkan mellan de nämnder som berörs av innehållet i styrdokumentet. Detta kan innebära alla eller flera nämnder. Kraven på samverkan mellan nämnderna när kommuncentrala styrdokument tas fram är en förutsättning för att målen ska bli relevanta och uppnåbara.

Kommunstyrelsen samordnar arbetet med kommunövergripande styrdokument. Detta gör att kommunstyrelsen kan ha en överblick över det totala antalet styrdokument som skapas och kan identifiera eventuella målkonflikter både mellan styrdokumenterna och i förhållande till kommunfullmäktiges budget, som kommunstyrelsen har ansvaret att bereda.

Planerande styrdokument på kommunfullmäktigenivå ska inte innehålla detaljerade åtaganden, åtgärder eller aktiviteter. Kommunfullmäktige anger inriktningen, medan det är verksamheten som genom åtaganden och aktiviteter planerar *hur* arbetet ska ske.

Det är viktigt att ansvar och organisation tydliggörs i styrdokumentet. De nämnder som deltar i framtagandet av styrdokumentet bör komma överens om hur ansvar ska fördelas och vad ansvaret innebär. Detta ska sedan framgå av styrdokumentet.

Alla planer och program ska när de beslutas innehålla en beskrivning av på vilket sätt och hur ofta de ska följas upp. Det är viktigt att samtliga berörda nämnder har samverkat även kring hur uppföljningen ska ske, allt för att skapa en så effektiv och enkel uppföljning som möjligt.

Översikt

		PERSPEKTIV		BESLUTAS AV		
DOKUMENTTYP	Planerande	Vad ?	Hur ?	K F	Nämnd	Förvaltning
	Program	X		X		
	Plan	X		X		
	Handlingsplan		X		X	X
	Reglerande	Vad ?	Hur ?	K F	Nämnd	Förvaltning
	Policy		X	X		
	Riktlinje		X	X	X	X
	Regel		X			X
	Rutin		X			X

Dokumenttyp	Riktlinjer
Dokumentnamn	Riktlinjer för utformning av styrdokument i Burlövs kommun
Beslutsorgan	Kommunstyrelsen
Antagen	2020-01-27, § 14
Diarienummer	KS/2019:728-003
Beslutad med stöd av	-
Kungjord	-
Ikraftträdande	2020-01-27
Historik	-

**Dokumentansvarig
Förvaltning**

Kanslichef
Kommunledningsförvaltningen