

Riktlinje för styrdokument

Antaget av	Kommunfullmäktige
Antaget	2020-12-15 § 157
Ersätter tidigare version	Nytt styrdokument
Gäller för	Kommunstyrelsen och nämnder (ej gemensamma nämnder)
Dokumentansvarig	Kommunsekreterare

Innehåll

1.	Inledning.....	3
1.1.	Syfte.....	3
1.2.	Avgränsning.....	3
1.3.	Implementering.....	3
2.	Struktur för styrdokument	4
2.1.	Överordnade styrdokument	4
2.1.1.	Kommunövergripande överordnade styrdokument.....	4
2.1.2.	Nämndsspecifika överordnade styrdokument	4
2.2.	Aktiverande styrdokument	5
2.2.1.	Strategi	5
2.2.2.	Program	5
2.2.3.	Plan.....	5
2.3.	Normerande styrdokument	5
2.3.1.	Policy.....	6
2.3.2.	Riktlinjer.....	6
2.3.3.	Regler	6
2.4.	Styrdokument på tjänstemannanivå.....	6
3.	Framtagande av styrdokument	7
3.1.	Behovsanalys och överväganden.....	7
3.2.	Process för framtagande av styrdokument.....	7
3.2.1.	Aktiverande styrdokument samt policys	7
3.2.2.	Riktlinjer och regler	8
3.2.3.	Antagande.....	8
3.3.	Utformning av styrdokument.....	8
3.3.1.	Mall ger enhetlighet och tillgänglighet	8
3.3.2.	Klarspråk: lagkrav på språk i offentlig verksamhet	9
4.	Hantering av antagna styrdokument.....	10
4.1.	Tillgång till styrdokument och relation till kommunal författningssamling	10
4.2.	Uppföljning och aktualitetsprövning	10
4.2.1.	Uppföljning	10
4.2.2.	Aktualitetsprövning.....	11
4.2.3.	Upphävande.....	11

1. Inledning

Östhammars kommun ska bedriva verksamhet inom en rad områden och denna verksamhet styrs av kommunens folkvalda politiker. Kommunfullmäktige är det högsta beslutande organet och fullmäktige utser också kommunstyrelsen och nämnderna. Politiken styr verksamheten genom att fatta olika beslut, en del av dessa beslut har formen av styrdokument.

Det finns styrdokument som en kommun måste ha och som anges i olika lagar. Utöver de styrdokument som lagen kräver kan kommunen själv bestämma vilka typer av styrdokument som behövs och hur dessa ska utformas. Namngivning, utformning och uppföljning regleras därför i dessa riktlinjer.

1.1. Syfte

Syftet med dessa riktlinjer är att ha en enhetlig terminologi och struktur för politiskt antagna styrdokument i Östhammars kommun. Riktlinjerna ska även tydliggöra var beslut om styrdokumentet ska fattas, vad som krävs inför att ett styrdokument tas fram och hur det ska följas upp.

1.2. Avgränsning

Riktlinjerna styr utformningen av de styrdokument som fastställs på politisk nivå och styr kommunens verksamhet. Överordnade styrdokument regleras inte lika starkt som underordnade. Styrdokument som tas på tjänstemannanivå regleras inte.

Taxor, avgifter och lokala föreskrifter definieras inte som styrdokument som styr kommunens verksamhet, eftersom de främst styr medborgarnas rättigheter och skyldigheter. De omfattas inte av dessa riktlinjer med lagkraven på hur de publiceras beskrivs i avsnitt 4.1.

Styrdokument som regleras av lag avseende t.ex. benämning eller innehåll regleras av lagen, inte av dessa riktlinjer.

Även andra dokument som ska antas politiskt men inte omfattas av dessa riktlinjer kan med fördel använda samma processer och mallar.

1.3. Implementering

Den sammanhållna ledningen för implementering av riktlinjen sköts av sektor verksamhetsstöd, verksamhet kansli och utveckling, främst inom nämndssekretariatet. Sammanhållen ledning innebär att genomföra centrala åtgärder utifrån riktlinjen, stötta de som ska följa riktlinjen i framtagandet av styrdokument samt genomföra utbildningsinsatser i den mån det behövs.

2. Struktur för styrdokument

I Östhammars kommun finns det tre nivåer av styrdokument: överordnade, övriga politiskt antagna samt de som antas på tjänstemannanivå. Övriga politiskt antagna är aktiverande eller normerande. Skillnaden är att aktiverande styrdokument bryter ny mark och utvecklar verksamheten medan normerande styrdokument handlar om hur befintlig verksamhet ska utföras. Strukturen för dessa styrdokument utgör även en hierarki.

Överordnade	Kommunövergripande	
	Nämndsspecifika	
	Aktiverande	Normerande
Översiktlig	Strategi	Policy
Allmän	Program	Riktlinje
Detaljerad	Plan	Regel
	Styrdokument på tjänstemannanivå	

2.1. Överordnade styrdokument

Överordnade styrdokument regleras inte i detalj av dessa riktlinjer, de behöver t.ex. inte följa samma mall. Vissa överordnade styrdokument regleras främst av lagstiftning och av styrmodell för Östhammars kommun. De överordnade styrdokument som listas nedan är inte en uttömmande lista.

2.1.1. Kommunövergripande överordnade styrdokument

Alla kommunövergripande överordnade styrdokument antas av fullmäktige.

Budgeten styr all verksamhet i kommunen. Budgeten fastställs av fullmäktige och innehåller fördelning av kommunens ekonomiska resurser, inriktningsområden, styrtal och måltal.

Visionen talar om vad som är kommunens långsiktiga målsättning och anger ett önskvärt framtida tillstånd.

Reglemente kompletterar lagstiftning och är det högsta styrande dokumentet för en grupp eller verksamhetsområde. Reglemente används om fullmäktiges reglering av kommunala organ, såsom nämnderna och revisorerna, men kan även gälla kommunalråds arbetsformer och villkor eller formerna för partistöd. Exempel är reglemente för styrelse och nämnder och reglemente för intern kontroll.

Arbetsordning används för styrande dokument när ett organ beslutar åt sig själv.

Arbetsordning för fullmäktige styr vad som gäller för fullmäktiges sammanträden och handläggning av ärenden utöver vad som framgår av kommunallagen.

Översiktsplan behandlar den framtida utvecklingen av kommunens mark- och vattenresurser.

2.1.2. Nämndsspecifika överordnade styrdokument

Kommunstyrelsen och varje nämnd antar nedanstående dokument för sina respektive områden. När det står nämnd nedan avses även kommunstyrelsen.

Delegationsordning anger vem som får fatta beslut i nämndens namn. Delegationsordningen anger vilka typer av beslut som delegeras och vilket utskott eller roll som får fatta beslutet. Det innebär att den som fått ansvaret att fatta beslut på delegation träder in i nämndens ställe och beslutet kan inte ändras i efterhand av nämnden.

Dokumenthanteringsplan beskriver vilka handlingar som hanteras inom nämndens område och hur dessa ska hanteras när det gäller gallring, bevarande och förvaring.

Instruktion reglerar enskilda befattningar. Exempel är instruktion för kommundirektören.

2.2. Aktiverande styrdokument

Aktiverande styrdokument handlar om resultat som kommunen ska uppnå inom olika områden och hur vi ska handla eller agera för att nå dit. Tyngdpunkten i aktiverande styrdokument är utveckling av kommunen eller den kommunala verksamheten.

2.2.1. Strategi

En strategi visar på avgörande vägval, vägleder och pekar ut handlingsriktning men går inte in på hur man praktiskt ska agera, t.ex. vilka metoder som ska användas. Eftersom strategier handlar om de stora sammanhangen bör kommunen inte ha för många sådana.

Nivå: Översiktlig

Antas av: Kommunfullmäktige

2.2.2. Program

Ett program kan ses som en strategi för ett avgränsat område, verksamhetsmässigt eller geografiskt. Ett program ska ange vad som ska uppnås och kan beskriva metoder och tidsplaner övergripande.

Nivå: Allmän

Antas av: Kommunfullmäktige

2.2.3. Plan

En plan har ett önskat resultat och beskriver de åtgärder som ska vidtas så konkret att det säkrar resultatet. En plan anger aktiviteter, tidsramar, finansiering och ansvar.

Nivå: Detaljerad

Antas av: Kommunfullmäktige om planen rör ett verksamhetsområde som flera nämnder/styrelsen har ansvar för. Annars av verksamhetsansvarig nämnd.

2.3. Normerande styrdokument

Normerande styrdokument anger hur vi ska hantera givna situationer. En given situation kan vara att vi ska resa i tjänsten, handlägga ett bygglov eller göra en upphandling – återkommande situationer i den kommunala verksamheten. Normerande styrdokument kan ange förhållningssätt eller utförande. De styr våra beteenden utifrån vår gemensamma värdegrund och sätter därmed också gränser för hur vi hanterar situationerna.

2.3.1. Policy

En policy ger en princip att förhålla sig till; ett förhållningssätt till en viss företeelse. En policy ska vara kortfattad. Det normala är ett fåtal rader, aldrig mer än en sida även om policyn behöver kompletteras med en kort bakgrund och hänvisning till riktlinje eller regel.

Nivå: Översiktlig

Antas av: Kommunfullmäktige

2.3.2. Riktlinjer

En riktlinje ska ge konkret stöd för utförande av arbetsuppgifter genom att ange ramarna, gemensamma normer, för verksamheten. Riktlinjer kan också ange rekommenderade sätt att agera om de är inriktade på metod. Riktlinjer ska alltid lämna ett visst utrymme för individuella variationer och bedömningsgrader.

Nivå: Allmän

Antas av: Kommunfullmäktige om riktlinjerna rör ett verksamhetsområde som flera nämnder/styrelsen har ansvar för. Annars av verksamhetsansvarig nämnd.

2.3.3. Regler

Regler sätter absoluta normer för vårt agerande. Regler måste vara tydliga och innehåller normalt formuleringar som ”ska”, ”måste” och ”får inte”.

Nivå: Detaljerad

Antas av: Kommunfullmäktige om reglerna rör ett verksamhetsområde som flera nämnder/styrelsen har ansvar för. Annars av verksamhetsansvarig nämnd.

2.4. Styrdokument på tjänstemannanivå

Tjänstemän med ansvar för en viss verksamhet kan upprätta styrdokument för det dagliga arbetet inom sitt område. Syftet kan t.ex. vara att ge stöd i uppgifter som inte utförs tillräckligt ofta för att man ska lära sig det utantill eller säkerställa att en uppgift som många utför görs på samma sätt.

Benämning på dessa styrdokument kan vara rutin, checklista, handbok, anvisning, handlingsplan eller något annat som är lämpligt inom området. De får inte ha samma benämning som överordnade, aktiverande eller normerande styrdokument då det riskerar att skapa otydlighet.

En gemensam rutin för styrdokument på tjänstemannanivå ska finnas för hela förvaltningen. Syftet ska vara att förvaltningen har ett gemensamt sätt att benämna, ta fram, fastställa och tillgängliggöra styrdokument även på tjänstemannanivån. Rutinen ska fastställas av kommundirektör.

3. Framtagande av styrdokument

3.1. Behovsanalys och överväganden

Behovsanalys och överväganden ska dokumenteras i en tjänsteskrivelse. Kärnan i behovsanalysen är att säkerställa att det är nödvändigt att lägga resurser på att ta fram styrdokumentet i fråga. Detta kan göras utifrån två fall: antingen initierar verksamheten ärendet till politiken, eller så är det politiken som väcker ärendet:

- Verksamheten initierar ärendet till politiken:
Tjänsteskrivelsen utgör underlag för beslut om uppdrag. Om verksamheten gjort en analys och når slutsatsen att styrdokument inte behövs ska det ändå dokumenteras och diarieföras för att undvika att man lägger tid på att göra samma analys igen i onödan.
- Politiken väcker ärende om styrdokument:
Relevanta delar av analysen ska ändå göras och uppdragsgivandet sker då i två steg.
 - Första uppdrag i utskott.
 - Förtydligat uppdrag efter behovsanalys.

Behovsanalysen ska besvara frågorna:

- Vad är relationen till lagstiftning och nationella eller regionala styrdokument? På vilket sätt förtydligar vårt lokala styrdokument hur vi ska följa dessa?
- Vad är relationen till andra styrdokument i kommunen?
- Bör det nya styrdokumentet snarare ske genom revidering och komplettering av ett befintligt styrdokument?
- Vilken politisk vägledning ska styrdokumentet ge? (Om ingen – behövs ej styrdokument på politisk nivå.)
- Vilka resurser krävs för framtagandet av styrdokumentet?
- Vilken verksamhet/verksamheter tar fram och förvaltar styrdokumentet?
- Väntade ekonomiska konsekvenser av styrdokumentet? (Både ökade kostnader t.ex. om en ambitionsnivå höjs över lagkraven och besparingar t.ex. om återkommande utredningsbehov försvinner tack vare ökad styrning. Endast övergripande resonemang, exakta siffror väntas ej i detta skede.)
- För aktiverande styrdokument behövs även en analys av om det bästa är ett styrdokument eller arbete med styrtal utifrån kommunens strategiska inriktningsområden, vilket beslutas årligen i budgethandlingen.

3.2. Process för framtagande av styrdokument

Behovsanalysen är ett underlag inför att styrelsen/nämnden ger uppdraget om att ta fram eller revidera styrdokument. Beslut om att ge uppdraget är ett viktigt tillfälle att diskutera politiska ställningstaganden för det fortsatta arbetet med dokumentet.

3.2.1. Aktiverande styrdokument samt policys

Aktiverande styrdokument och policys ska tas fram enligt följande ordning.

1. Ärende väcks i beredande utskott inklusive (övergripande) behovsanalys. Respektive nämnd/styrelse kan väcka ärenden inom sina respektive områden enligt reglemente.
2. Utskottet kan begära inspel från gruppledarna för partierna i fullmäktige.

3. Kommunstyrelsen eller nämnd som äger området enligt reglemente beslutar om utredningsuppdrag inklusive resurser (ev. efter ytterligare beredning i utskott).
4. Utredningsarbete och handläggning på tjänstemannanivå. Förankring ska ske med övriga delar av verksamheten. Om samarbetsparter utanför den kommunala verksamheten berörs bör förankring ske även med dessa.
5. Remiss måste ske med de nämnder vars områden berörs. Remissen bör även skickas till andra aktörer vars område berörs. Det är även möjligt att ha dialoger, exempelvis med berörda grupper av medborgare.
6. Antagande, se avsnitt 2.2. och 2.3.

3.2.2. Riktlinjer och regler

Riktlinjer och regler som ska antas av fullmäktige följer samma ordning som policys, se avsnitt 3.2.1. Om en riktlinje eller regel rör två nämnder ska uppdraget diskuteras i och ges av båda.

1. Ärende väcks i beredande utskott för ansvarig nämnd/styrelse. Diskussion.
2. Uppdrag från ansvarig nämnd/styrelse.
3. Utredningsarbete och handläggning på tjänstemannanivå. Förankring ska ske med övriga delar av verksamheten. Om samarbetsparter utanför den kommunala verksamheten berörs bör förankring ske även med dessa.
4. Antagande, se avsnitt 2.2. och 2.3.

3.2.3. Antagande

När dokumentet lämnas för antagande ska tjänsteskrivelsen ange:

- Relation till lagstiftning, styrdokument på nationell eller regional nivå och relation till kommunala styrdokument. Delar av denna information kan ingå i styrdokumentet istället.
- Vilka som haft tillfälle att lämna synpunkter på dokumentet och övergripande beskriva synpunkterna.
- Ekonomisk konsekvensanalys (om det behövs).
- Barnkonsekvensanalys eller motsvarande (om det behövs).
- Hur vi ska göra för implementering och kommunikering
- För aktiverande styrdokument ska beslutet alltid ange uppföljning, se rubrik 4.2.1.

3.3. Utformning av styrdokument

3.3.1. Mall ger enhetlighet och tillgänglighet

Mall för styrdokument i Östhammars kommun ska användas, du hittar den bland kommunmallar i word. Mallen innehåller färdiga rubriker för de delar som måste finnas med. Syftet med mallen är att ha ett liknande utseende på styrdokument från Östhammars kommun samt att styrdokumentet ska uppfylla krav på tillgänglighet.

Styrdokument ska innehålla uppgifter om dokumentet. Det ska anges på dokumentets framsida:

Antaget av	Instans
Antaget	Datum och §

Ersätter tidigare version	Instansförkortning, datum och §
Gäller för	KS, nämnder, bolag/koncernen
Dokumentansvarig	Roll

Innehållsförteckning ska finnas om det inte är uppenbart att det inte behövs.

3.3.2. Klarspråk: lagkrav på språk i offentlig verksamhet

Det är viktigt att styrdokumentets språkbruk passar väl ihop med dokumentets avsikt och roll. Detta gäller särskilt för planer och riktlinjer, där önskan är att inte lämna något utrymme för tolkning. Här närmar man sig lagspråkets uttryck.

Samtidigt ska språklagen följas. Den beskriver bland annat myndigheters språkbruk och innehåller riktlinjer för detta. Enligt språklagen ska ”Språket i offentlig verksamhet vara vardat, enkelt och begripligt.” Detta kallas för Klarspråk. Det handlar ytterst om demokrati: att alla ska ha tillgång till och rätt att förstå vad som står i texter som skrivs av myndigheterna.

Allra först bör man göra klart för sig varför man skriver och vad man vill uppnå med sin text. Texter har ofta flera mottagare, men i regel en huvudsaklig mottagare. Texten ska därför ses med mottagarens ögon när den planeras, struktureras och bearbetas. Syftet uppnås på bästa sätt genom att tänka på detta när texten skrivs:

- Välj en lagom personlig ton.
- Välj relevant innehåll.
- Disponera texten på ett logiskt sätt.
- Förklara allt som behöver förklaras.
- Stryk sådant som inte behövs.
- Skriv informativa rubriker.
- Undvik långa och invecklade meningar.
- Använd begripliga ord och förklara nödvändiga facktermer.
- Sammanfatta det viktigaste.
- Välj en genomtänkt grafisk formgivning.

4. Hantering av antagna styrdokument

4.1. Tillgång till styrdokument och relation till kommunal författningssamling

För att den som ska följa ett styrdokument ska kunna följa det som står i dokumentet så måste den personen ha goda möjligheter att känna till att beslutet finns. Samma sak gäller även andra kommunala beslut. För kommunens interna styrdokument, som anger sådant som hur tjänstemän ska hantera olika frågor, måste styrdokumentet vara lätt tillgängligt för de anställda även om det kan finnas intresse även hos andra att ta del av dem. För beslut, främst föreskrifter såsom allmänna ordningsföreskrifterna men även taxor och avgifter, som är bindande och generella för allmänheten måste de vara lätt tillgängliga för allmänheten. Annars kan kommunen inte förvänta sig att allmänheten ska följa dem. Därför finns det ett krav på att kommunen ska ha en författningssamling enligt 8 kap. 13 § kommunallagen. I författningssamlingen ska även regleringen av de kommunala organens arbetsformer finnas, det vill säga fullmäktiges arbetsordning och nämndernas reglemente.

För att en bestämmelse ska vara en föreskrift ska den vara bindande för kommunen och för andra. Kommunen måste själv göra gränsdragningen mellan föreskrift och andra styrdokument. Styrdokument som policys och riktlinjer ska inte ingå i författningssamlingen, då det kan göra att författningssamlingen inte anses vara samlad.

Östhammars kommun ska ha en sida på webben som heter *Kommunal författningssamling* där fastställda kommunala föreskrifter finns. Detta omfattar bland annat lokala ordningsföreskrifter, renhållningsordning, taxor, avgifter och andra beslut som är generellt bindande för andra.

Östhammars kommun ska ha en sida på webben, i anslutning till men ej förväxlingsbar med författningssamlingen, som heter *Styrdokument*. Där ska allmänheten kunna se vilka politiskt antagna styrdokument som finns och hur man tar del av dem.

Alla politiskt antagna styrdokument ska publiceras på kommunens webbplats, i samlad form under sidan *Styrdokument*. Det gör att de är tillgängliga för kommunens invånare och andra som är intresserade av hur kommunen styrs. Det är samtidigt viktigt att medarbetarna som använder dokumenten lätt kan hitta dem. Detta ska lösas genom att de är sökbara på kommunens intranät Ines och att det finns en länk där till dokumentet på externa webben.

4.2. Uppföljning och aktualitetsprövning

4.2.1. Uppföljning

Följsamhet av aktiverande styrdokument (strategier, program, planer) sker genom kommunens ordinarie modell för planering och uppföljning av mål, styrta, uppdrag och aktiviteter. Aktiviteter specificerade i ett aktiverande styrdokument dokumenteras, genomförs och följs upp inom den tidsram som beslutades när planen antogs, av den eller de enheter, verksamheter eller sektorer som berörs. Uppföljning och rapportering av aktiviteter utifrån aktiverande styrdokument följs således upp i enlighet med ordinarie verksamhetsuppföljning.

Strategier och program ska antingen omsättas i planer, då ska datum för när planen ska vara klar finnas i beslutet när strategin/programmet antas. Alternativt ska det beskrivas särskilt i beslutet hur, i vilken form och till vilken tidpunkt strategin/programmet ska följas upp.

Det är lämpligt att lämna en särskild återkoppling till uppdragsgivaren när ett aktiverande styrdokument är slutfört eller har nått slutet av beslutad tidsram.

Normerande styrdokument (policys, riktlinjer, regler) ska följas upp genom att de normerande styrdokument som styrelsen/nämnden har ansvar för att följa ingår i riskanalysen inför framtagandet av internkontrollplan. Om riskanalysen visar att styrdokumentet följs sker ingen särskild uppföljning det året. Om riskanalysen visar på risk att det inte följs sker en granskning.

4.2.2. Aktualitetsprövning

Aktualitetsprövning sker som regel som en del i uppföljningen. En aktualitetsprövning kan även bli en effekt av att en behovsanalys genomförs inför framtagande av andra styrdokument om den visar att revideringar behövs av angränsande dokument.

Aktiverande styrdokument (strategier, program, planer) ska vara uppfyllda till ett visst datum, enligt uppföljning ovan. Om ingen rapportering skett till det beslutade datumet ska en aktualitetsprövning göras om styrdokumentet är uppfyllt och ska avrapporteras eller om ett ärende ska väckas om att avveckla styrdokumentet trots att det inte är uppfyllt.

Normerande styrdokument (policys, riktlinjer, regler) som har blivit inaktuella ska upptäckas i samband med riskanalys inför internkontroll. Ett styrdokument som blivit inaktuellt, t.ex. på grund av ändrad lagstiftning, kommer per definition riskera att inte följas.

4.2.3. Upphävande

Ett styrdokument upphävs om en ny version antas. Det bör också framgå av beslutet att den nya versionen upphäver tidigare versioner av samma dokument. Om ett nytt styrdokument tas fram som ersätter ett eller flera tidigare styrdokument med annan titel ska det framgå av beslutet vilka dokument det nya styrdokumentet ersätter och att de upphävs. Ett styrdokument kan även upphävas genom ett eget beslut.