Ystads kommun

Riktlinjer för styrdokument i Ystads kommun

F 20:01

Dokumentet gäller för: Samtliga nämnder	Gäller fr.o.m.–t.o.m.: 2020-02-20 och tillsvidare	Fastställd av: Kf 2020-02-20 § 33 Ersätter:	För revidering ansvarar: Kommunfullmäktige
Ärendenummer: 2019/313	Ansvarig för uppdatering: Förvaltningschef Ledning & Utveckling		Tillhör Ystads kfs: Reglemente

Ystads kommun

Innehållsförteckning

Riktlinjer för styrdokument i Ystads kommun 1
Innehållsförteckning 2
Inledning och syfte 3
Avgränsningar 3
Vision och målbild 3
Två kategorier av styrande dokument 4
Vilket styrdokument ska användas vid vilket tillfälle? 4
Aktiverande dokument 5
Program 5
Strategi 5
Plan 5
Normerande dokument 6
Förhållningssätt 6
Riktlinjer 6
Rutiner 6
Undantag från riktlinjerna 7
Beslut om styrdokument 7
Publicering och aktualitetsprövning 8

Ystads kommun

Inledning och syfte

Verksamheten i Ystads kommun styrs i stor utsträckning av lagar och förordningar som riksdagen eller andra myndigheter beslutar om. Kommunen kan också med stöd av lag besluta om föreskrifter som är bindande för kommunen och uttag av taxor eller avgifter. Utöver det beslutar kommunen om andra frågor som omfattar den egna kommunens verksamhet genom olika styrande dokument. Syftet med sådana dokument är bland annat att tydliggöra processer, säkerställa ett rättssäkert och effektivt arbetssätt samt att underlätta arbetet. De styrande dokumenten ska vara ett stöd i såväl det strategiska som det dagliga arbetet.

Grundläggande förutsättningar för att styrdokumenten ska ha den avsedda effekten är att de är

- kända av dem som arbetar i och för kommunkoncernen,
- tillgängliga (elektroniskt eller fysiskt),
- tolkas enhetligt,
- enkla att använda i det dagliga arbetet samt
- konkreta och aktuella.

Kommunens styrande dokument ska präglas av en fast terminologi, vara strukturerade och tydligt namngivna utifrån sitt syfte. Det underlättar för både dem som ska skapa nya styrdokument i kommunen och för dem som ska förstå och förhålla sig till styrdokumenten i sina verksamheter. Riktlinjerna ska tydliggöra vilka kategorier av styrdokument kommunen tillämpar, vad de innebär och hur de förhåller sig till varandra. Det är angeläget att styrdokumenten samordnas för att skapa goda förutsättningar för styrning och uppföljning.

Avgränsningar

Dessa riktlinjer omfattar inte struktur och terminologi för följande dokument och handlingar.

- **Föreskrifter enligt lag**
  Styrdokument som är lagbundna och rättsligt bindande, exempelvis föreskrifter och vissa taxeuttag hanteras och benämns så som lagen anger.
- **Styrmodell och budget**
  Den kommunala styrmodellen med budget och tillhörande styrkedja har en övergripande ställning bland kommunens styrdokument och berörs inte av dessa riktlinjer. Ledningsplan för Sydöstra Skåne med Ystad som regional kärna är ett gemensamt inriktningsdokument mellan kommunerna i sydöstra Skåne och berörs inte heller av dessa riktlinjer.
- **Rådgivande dokument**
  Många förvaltningar behöver även stöd i form exempelvis handböcker och instruktioner. De ska alltså inte sammanblandas med de styrande dokumenten.

Vision och målbild

Samtliga styrdokument utgår från gällande lagstiftning och Ystads kommuns vision. Visionen visar ett framtida idealtillstånd för kommunen och för att skapa tydlighet har Ystads kommun bara en vision. Kommunala styrdokument ska därför inte utformas som visioner. I den mån

kommunens nämnder vill formulera ett eget motsvarande, övergripande dokument, är målbild det begrepp som ska användas.

Två kategorier av styrande dokument

Ystads kommun har två olika kategorier av styrdokument; aktiverande och normerande. De dokument som beskriver hur kommunen ska agera för att nå ett visst resultat kallas för *aktiverande styrdokument*. Dokumenten som talar om hur kommunen ska möta givna situationer kallas *normerande styrdokument*. De aktiverande dokumenten är program, strategier och planer. De normerande dokumenten är förhållningssätt, riktlinjer och rutiner.

Det finns tre olika nivåer av styrande dokument. De översiktliga styrdokumenten är långsiktiga och övergripande till sin karaktär. De allmänna styrdokumenten är mer detaljerade än de översiktliga dokumenten och kan utgöra ett stöd för tolkningen av de översiktliga dokumenten. De detaljerade dokumenten anger preciserade anvisningar för till exempel en process.

NIVÅ	**AKTIVERANDE** ***(VAD VILL VI UPPNÅ?)***	**NORMERANDE** ***(HUR SKA VI TÄNKA OCH GÖRA?)***
ÖVERSIKTLIG	Program	Förhållningssätt
ALLMÄN	Strategi	Riktlinje
DETALJERAD	Plan	Rutiner

Vilket styrdokument ska användas vid vilket tillfälle?

För att avgöra vilket styrdokument som passar för ett utpekat ändamål tar man fasta i om dokumentet ska syfta till att vara aktiverande eller normerande.

Ett bra sätt att avgöra om styrdokumentet är normerande eller aktiverande är att undersöka om ändamålet syftar till att tillgodose ett behov av omedelbar vägledning eller en långsiktig riktning. Det är alltså situationen som avgör vilket styrdokument som ska användas.

Normerande dokument ska genomsyra verksamheten och efterlevas när de är beslutade av rätt instans. Exempel är förhållningssätt om arbetsmiljö eller rutiner för skolnärvaro.
Aktiverande dokument siktar på framtida mål och hur man tar sig dit. Exempel är en IT-strategi eller fördjupad översiktsplan.

Det är verksamhetens behov som avgör styrdokumentets nivå. Vilka processer eller svårigheter ska styrdokumentet överbrygga och åtgärda är frågor man bör ställa sig. Svaren på de frågorna avgör vilket styrdokument som ska tillämpas och på vilken nivå i organisationen beslut om styrdokumentet bör fattas.

Det kan finnas både ett aktivt och ett normerande styrdokument inom samma ämne, men det är inget krav. Det bedömer styrdokumentsägaren bäst själv utifrån verksamheten och styrdokumentets ämne. Dokumenten har olika funktion och kan fungera i relation till varandra eller vara fristående. Det kan finnas en strategi med eller utan ett förhållningssätt inom samma

område och det fungerar lika väl att ha exempelvis en handlingsplan för dagvattenhantering utan att några andra styrdokument finns för det ämnet.

Aktiverande dokument

Ystads kommun har tre typer av aktiverande dokument - program, strategi och plan. Aktiverande dokument blickar framåt och anger vad man vill uppnå, alltså en konkret framtidssyn. Det ska vara åtgärder som kommunen vill åstadkomma genom egna initiativ. De ger ett uppdrag att handla på ett visst sätt och i en viss riktning. I dessa dokument är det naturligt att ange vad man vill uppnå. Ystads kommuns aktiverande dokument kan användas av respektive nämnd, styrelse och förvaltning i det årliga arbetet med att utarbeta och formulera nämnd- eller styrelsemål och aktiviteter kopplade till mål- och resultatstyrningen. De aktiverande dokumenten syftar till att säkerställa att mål och aktiviteter stämmer överens med fullmäktiges beslutade inriktningar inom området.

Program

Program är det mest övergripande styrdokumentet och omfattar såväl förvaltningar som bolag. Ett program uttrycker en önskvärd utveckling av Ystads kommun och ska vara vägledande för hela kommunen. Ett program fastslår den politiska inriktningen inom det aktuella området men tar inte ställning i detalj till utförande eller metoder. I programmet ska anges när det ska följas upp och revideras.

Ett program antas av kommunfullmäktige.

Strategi

En strategi kan användas för att konkretisera ett program eller ett förhållningssätt. En strategi ska utgöra en grund för prioritering och beskriva hur kommunen ska uppnå uppsatta mål inom ett visst område. I dokumentet ska det anges när strategin ska följas upp och vid när den ska revideras.

En strategi antas av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller berörd nämnd.

Strategin ska

- ange vilka inriktningar som är viktigast för verksamheten,
- innehålla fleråriga perspektiv eller målområden och
- peka ut verksamhetsområden och avgörande val för att nå dit.

Plan

En plan är mer detaljerad än en strategi. En plan kan vara kopplad till ett annat styrdokument eller vara fristående – behovet avgör. Planen ska vara en instruktion över initiativ som ska tas. Den tydliggör för nämnder och förvaltningar vad de ska utföra och anger med fördel en tidplan. Planen ska svara på frågorna vad, vem, när och hur. Planer ska i huvudsak vara uppföljningsbara och mätbara.

Planen ska tala om

- vad kommunen ska göra,
- hur kommunen ska göra det, till exempel vilken metod som ska användas,
- vem som är ansvarig för de olika delarna av planens genomförande och
- när utförande och uppföljning ska ske.

Ett program kan antas av till exempel kommunfullmäktige eller en enhetschef – vem som fattar beslutet beror på planens innehåll och omfattning.

Normerande dokument

Ystads kommun har tre typer av normerande dokument - förhållningssätt, riktlinjer och rutiner. Normerande dokument klargör kommunens syn på något. De tydliggör ett synsätt på något som ska utföras. Ett förhållningssätt siktar inte framåt på samma sätt som aktiverande dokument utan synsättet ska löpande genomsyra den pågående verksamheten. De kan bland annat styra våra beteenden efter en gemensam värdegrund och därmed också sätta gränser för vårt agerande.

Förhållningssätt

Förhållningssättet tydliggör principer som ska tjäna till stöd för vägledning och för bedömningar från fall till fall. Den inkluderar inga målformuleringar utan klargör Ystads kommuns övergripande syn och inställning till något. Ett förhållningssätt ska vara kortfattat. För att förhållningsättet ska fungera effektivt kan det sedan konkretiseras i mer verksamhetsnära styrdokument, såsom i en handlingsplan eller i en riktlinje alternativt i den praktiska tillämpningen. Ett förhållningssätt ska antas av kommunfullmäktige och ska gälla tillsvidare, därför bör dess aktualitet följas upp löpande.

Riktlinjer

Riktlinjer ger ett konkret stöd för hur man ska handla i en viss situation. Riktlinjerna kan till exempel ange vilken typ av åtgärder och vilket tillvägagångssätt kommunen bör välja samt sätta gränser för omfattningen. Riktlinjer tar typiskt sikte på att skapa en gemensam norm för ett önskat beteende. Riktlinjerna lämnar visst utrymme för användaren att själv utforma detaljerna i åtgärderna och för att använda sitt omdöme. Riktlinjerna kan vara så detaljerade att de fungerar som instruktionsbok för verksamheten. De anger ett handlingssätt som ger ett visst utrymme för individuella variationer.

Riktlinjer antas av kommunstyrelsen alternativt av berörda nämnder och gäller tillsvidare.

Riktlinjer ska

- ge konkret stöd för hur arbetsuppgifterna ska utföras,
- ange en nivå som verksamheten ska uppnå i sitt utförande och
- rekommendera tillvägagångssätt.

Rutiner

Rutiner anger hur en fråga ska hanteras och avser främst frågor om hur ett uppdrag ska verkställas. Rutiner fastställs av den verksamhetsansvarige och gäller tillsvidare.

Ystads kommun

Rutiner ska ange konkreta åtgärder för att uppnå ett visst syfte och ska inte lämna utrymme för tolkningar.

I rutinen ska följande framgå.

- Syfte – varför utförs detta arbete?
- Frekvens – när ska rutinen användas?
- Ansvar – vem ska utföra rutinen?
- Utförande – hur gör man, det vill säga en instruktion för hur arbetet konkret ska utföras.
- Dokumentation – ska jag dokumentera/rapportera att jag utfört rutinen.

Undantag från riktlinjerna

Det kan finnas undantag som gör att kommunens riktlinjer för styrdokument inte är användbara i enskilda fall. Exempel på detta kan vara definitioner i lagtext eller statliga bestämmelser om vad kommunala dokument ska heta, de har då företräde. Vissa dokument kan behöva beslutas på andra politiska nivåer än de som anges i dessa riktlinjer. Då ska argumenten för undantaget framgå i tjänsteskrivelsen/beslutsunderlaget till dokumentet.

Beslut om styrdokument

Beslut om ett styrdokument fattas av den instans som är ansvarig. Det innebär att en nämnd beslutar om till exempel en strategi när den endast berör den egna nämndens verksamhet om inte annat framgår av reglementet. Om ett styrdokument omfattar verksamhet som flera nämnder är ansvariga för enligt reglementen ska dokumentet beslutas av samtliga ansvariga nämnder.

Fullmäktige beslutar om program, planer och förhållningssätt av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen. Kommunstyrelsen beslutar om strategier och riktlinjer när dessa berör kommunstyrelsens egen verksamhet. Inom ramen för kommunstyrelsens kommunövergripande och samordnande ansvar beslutar även kommunstyrelsen när sådana dokument berör samtliga nämnder.

För att påbörja ett arbete med att ta fram ett styrdokument bör beslut fattas av den ansvariga instansen. Av beslutet ska eventuella direktiv om innehållet, tidplan och särskilda kostnader för framtagandet av styrdokumentet framgå. Beslutet ska även i möjligaste mån omfatta hur arbetet ska utföras avseende samordning eller samarbete med andra nämnder/förvaltningar och eventuella remisser till andra instanser. Formella remisser ska ske till andra nämnder när beslutet bedöms beröra de nämnderna. Innan styrdokumentet publiceras ska dokumentet vara formgivet i enlighet med kommunens grafiska profil.

Illustrationen nedan anger en struktur för hur dokumenten förhåller sig till varandra utifrån beslutsnivå.

Beslutsnivå	**Aktiverande**			**Normerande**		
	Program	**Strategi**	**Plan**	**Förhållningssätt**	**Riktlinje**	**Rutin**
Kommunfullmäktige	X	X	X	X		
Kommunstyrelsen		X	X		X	

Nämnd		X	X		X	
Kommundirektör			X			X
Förvaltningschef			x			X
Avdelnings- eller enhetschef			x			X

Publicering och aktualitetsprövning

När beslutet är taget och innan publicering så kompletteras styrdokumentet med information om

- vilken beslutsinstans som har fastställt dokumentet
- när dokumentet har fastställts och beslutsparagraf
- vilket/vilka tidigare dokument som det ersätter (när det är tillämpligt)
- vem/ vilken beslutsinstans som ansvarar för att dokumentet aktualiseras/revideras

Föreskrifter ska enligt kommunallagen publiceras på kommunens hemsida i kommunens författningssamling. I Ystads kommun publiceras alla styrdokument som antagits av förvaltning/nämnd/kommunfullmäktige på kommunens hemsida eller intranätet om det inte finns skäl för en annan bedömning.

Styrdokumentens aktualitet prövas i början av varje mandatperiod. Då bestämmer berörd instans vilka dokument som ska ses över, om något behöver upphävas och hur arbetet ska prioriteras. Om det sker förändringar som påverkar styrdokumentets område vid annan tidpunkt beslutar berörd instans om att revidera eller upphäva dokumentet.