

STRATEGI
PROGRAM
PLAN
POLICY

▶ **RIKTLINJER**

REGLER

RIKTLINJER FÖR STYRDOKUMENT



HÖGANÄS
KOMMUN



Fastställt av: Kommunfullmäktige

Datum: 2012-06-19, § 81

För revidering ansvarar: Kommunstyrelsen

För eventuell uppföljning och tidplan ansvarar: -

Dokumentet gäller för: Alla nämnder och förvaltningar

Dokumentet gäller till och med: -



RIKTLINJER FÖR STYRDOKUMENT

Den kommunala verksamheten styrs bland annat av en rad styrdokument som blivit antagna i de olika nämnderna och förvaltningarna. Några exempel på dessa dokument är regler, policy, program och strategi.

En fast terminologi och en tydlig namngivning av dessa styrdokument efter deras olika roller underlättar både för dem som ska skriva dokumenten och för dem som ska förstå och använda dokumenten i verksamheten.

Detta dokument innehåller riktlinjer för utformning av styrdokument. Riktlinjerna medger viss individuell variation i utformningen men också vissa ska-krav. Ska-kraven redovisas under ”Utformning av styrdokument”.

Styrdokumenterna är indelade i två olika kategorier. Den ena är dokument som lägger ut färdriktningen för hur Höganäs kommun ska agera för att nå ett visst resultat (aktiverande) och det andra är dokument som talar om hur organisationen ska möta givna situationer (normerande).

Styrdokumenterna uppträder även på olika nivåer och nedanstående matris visar schematiskt vilka de olika typerna av styrdokumenterna är och vilken typ av dokument som hör hemma i vilket sammanhang.

Nivå	Aktiverande	Normerande
Översiktlig	Strategi	Policy
Allmän	Program	Riktlinjer
Detaljerad	Plan	Regler

Det är viktigt att inse att tyngdpunkten ligger i basen. Strategin kan upplevas som mer statusfylld än planen. Den kan också sägas vara överordnad programmet och planen, som är ett sätt att låta strategin komma till mer konkret uttryck. Men samtidigt ställs det högre krav på ett plandokument än på en strategi; strategin anger allmänna idéer och färdriktningen men tar inte ställning till hur det rent praktiskt ska gå till för att komma i mål. Däremot kräver läsaren av en plan att få reda på exakta sätt att handla. Författaren till en plan måste ange precisa tillvägagångssätt för att nå dit man vill.

Polycyn är det mest översiktliga av de normerande dokumenterna, men man kan inte säga att det är överordnat de övriga normerande dokumenterna. En policy lämnar åt handläggaren att själv bedöma det konkreta fallet. Riktlinjer lämnar också utrymme för bedömningar i det enskilda fallet. Men man kan inte bryta mot en regel för att man tycker att man gör det bättre på ett annat sätt.

Det är inget krav att ett dokument på hög nivå alltid har följeslagare i samma ämne på de båda andra nivåerna; att en plan alltid föregås av strategi och program, eller att en policy





alltid bryts ner i riktlinjer och regler. Varje dokument lever sitt eget liv – matrisen är en hjälp att utforma ett dokument så att det uppfattas på rätt sätt av dem som ska använda det.

Höganäs kommun ska sträva efter att införliva alla styrande dokument i denna namngivningsprincip. Dock kan det finnas dokument som faller utanför matrisen. Budget, reglementen och taxor är exempel på sådana dokument. Det finns även ett antal styrdokument vars namn och utformning regleras i lag, exempelvis översiktsplan, som också faller utanför matrisen.¹

Under rubrikerna ”Aktiverande dokument” och ”Normerande dokument” beskrivs innehållet i de olika styrdokumenten mer utförligt.

AKTIVERANDE DOKUMENT

De aktiverande dokumenten är strategi, plan och program och anger händelser eller situationer som Höganäs kommun vill få till stånd genom egna initiativ. De ger ett uppdrag att handla på ett visst sätt och i dessa dokument är det därför naturligt att ange mål som ska uppnås.

De aktiverande dokumenten beslutas av kommunfullmäktige, även om de initieras i någon annan nämnd.

STRATEGI

Strategin är det mest översiktliga och överordnade – men samtidigt mest abstrakta – av de aktiverande dokumenten. Strategin 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. Strategier behöver organisationen endast ha några få av eftersom de naturligt handlar om de stora sammanhangen.

Strategin ska...

Strategin anger vilka inriktningar som är viktigast för verksamheten. Den kan innehålla visioner eller långsiktiga mål. Den måste peka ut de verksamhetsområden som är av avgörande betydelse för att nå till målet. Strategin bidrar till att bygga upp den profil som verksamheten vill ha. Det innebär samtidigt att något annat väljs bort. 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 för att nå de uppsatta målen. Dessa kan vara olika för olika verksamhetsgrenar. För att ange medel och metoder ska de andra aktiverande dokumenten *program* och *plan* användas.

¹ För utförlig beskrivning av dokument som kommunen enligt lag måste upprätta, se Sveriges kommuner och landstings publikation *Inventering av regler som styr kommunala plan- och måldokument* som finns tillgänglig på deras hemsida www.skl.se.





PROGRAM

Programmet är en mellanform av strategi och plan. Programmet kan ha samma roll som en strategi, men för det mindre sammanhanget. Det kan också vara en mellanform genom att blanda långsiktiga mål och översiktliga direktiv med mer konkreta. Programmet kan även vara en förstudie som senare följs av en mer detaljerad plan i samma ämne.

Programmet ska...

Programmet kan betraktas som övergripande prioriteringar inom en viss enskild verksamhet (exempelvis äldreomsorg) eller inom ett område som berör flera verksamheter (exempelvis miljöfrågor). Programmet ska tala om vad man vill uppnå och vilka metoder som verksamheten vill använda. Programmet ska göra det möjligt att skriva ner en plan för den aktuella verksamheten utan ytterligare ideologiska överväganden.

... men behöver inte

Programmet tar inte slutlig ställning till metoder eller utförande utan kan ange alternativ att ta ställning till i plandokument eller i verkställighet. 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.

PLAN

Planen är det mest konkreta dokumentet av de aktiverande dokumenten. Planen ska vara en instruktion över initiativ som ska tas. Som läsare har vi rätt att ställa höga krav på de konkreta besked vi får av en plan.

Planen ska...

Planen ska beskriva de önskade åtgärderna så konkret att de kan utföras av varje på området kompetent person. Åtgärderna ska beskrivas i detalj så att de säkrar det önskade utförandet, oavsett vem som gör dem. Av planen ska framgå vem som har ansvar för att åtgärderna blir gjorda. Den ska ange ett tidsschema för åtgärderna och hur uppföljning ska ske.

... men behöver inte

Planen presenterar vad som ska göras, inte det man hoppas eller önskar åstadkomma. Det får inte råda någon tvekan om ansvar, tidplan och uppföljning för de åtgärder som anges i planen.

ÖVRIGA AKTIVERANDE DOKUMENT

Ovanför de uppräknade aktiverande dokumenten kan det finnas en vision för Höganäs kommun som beskriver ett önskat tillstånd. Vision och strategi bör förbehållas de övergripande sammanhangen.

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





NORMERANDE DOKUMENT

De normerande dokumenten är policy, riktlinjer och regler. Dessa styrdokument klargör Höganäs kommuns förhållningssätt till något eller är en handbok för hur en tjänst eller service ska utformas. De kan också vara ”lagtext” som inte så mycket talar 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 våra beteenden efter en gemensam värdegrund och därmed också sätta gränser för vårt agerande.

Även dessa dokument kan anses ge ett uppdrag. Precis som 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* man utför befintlig verksamhet.

De normerande dokumenten kan nämnderna själva fatta beslut om, så länge styrdokumentens innehåll endast berör den egna verksamheten. Omfattar ett styrdokument flera verksamhetsområden och därmed olika nämnder eller är kommunövergripande ska kommunfullmäktige besluta om styrdokumentet. Dock ska styrdokumentet anmälas till kommunfullmäktige även om nämnden själv fattat beslut om styrdokumentet.

POLICY

Policyn anger Höganäs kommuns förhållningssätt till något. Den kan klargöra synen på till exempel sponsring, internationella kontakter eller personalförmåner. Policyn ger inte några fasta regler, bara principer som vägledning för bedömningar från fall till fall.

Policyn ska...

En policy ska ge en princip att hålla sig till; ett sätt att se på en viss företeelse. En policy säger till exempel om Höganäs kommun är positiv/negativ till konkurrensutsättning, sponsring, hemarbete, intern rörlighet, deltid etcetera.

... men behöver inte

En policy kan ibland uttryckas i en enda mening. Det kan därför ofta 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 riktlinjer, eftersom det är mer normerande.

RIKTLINJER

Riktlinjer ger ett konkret stöd för ett visst handlande och avser främst frågor gällande ren verkställighet. Riktlinjer utformas för en viss verksamhet och kan betraktas som en allmänt hållen handbok. Riktlinjerna lämnar ett visst utrymme för handläggaren att själv utforma detaljerna i åtgärderna.

Riktlinjer ska...





Riktlinjer ska ge konkret stöd för hur den befintliga verksamheten ska genomföras och hur arbetsuppgifterna ska utföras. Riktlinjerna 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 instruktionsbok för verksamheten.

... men behöver inte

Riktlinjer är inte absolut bindande. Det handlingsätt som anges 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/dessa tydligt markeras.

REGLER

Regler är en samling ”paragrafer” som sätter exakta gränser för vårt 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 mer sätter gränser och förbjuder vissa beteenden. Riktlinjer kan tillämpas med lokala variationer medan regler drar en absolut gräns för våra handlingar.

Regler ska...

Regler ska ge absoluta normer för vårt 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 luddiga formuleringar som bara innebär strävan i en viss riktning eller lämnar åt beslutsfattaren och/eller verkställaren att avgöra om han/hon vill följa ordalydelsen eller inte.

UTFORMNING AV DOKUMENTEN

Det är viktigt att styrdokumentens språkbruk harmonierar med dokumentets avsikt och roll. Detta gäller särskilt för planer och regler, där önskan är att inte 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 kommunicera.

Ett styrdokuments innehåll måste vara förenligt med eventuella överordnade dokument. För att få en praktisk funktion bör det också lätt kunna kopplas till operativa och mätbara mål. Svepande och abstrakta formuleringar bör undvikas.

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 angränsande områden. Även internationella konventioner/överenskommelser och EU-lagstiftning måste vägas in. Styrdokumenten ska inte belastas med formuleringar som framgår av lagtext eller andra typer av statliga direktiv. Vid en eventuell konflikt mellan författning och stadens styrdokument gäller författning. Det är också lämpligt att planera för hur styrdokumentet ska kommuniceras och förankras i organisationen.

För stöd och kvalitetssäkring av styrdokument kan kommunkansliet i ett tidigt skede kopplas in för att säkerställa att dokumentet ur formell synvinkel uppfyller nedanstående ska-krav, harmonierar med dessa riktlinjer och har ett klart och tydligt språk. Detta gäller såväl nya styrdokument som revideringar av befintliga styrdokument.

SKA-KRAV

Följande är ska-krav på styrdokument:

Varje styrdokument ska klassificeras som en av de sex typer som beskrivs i dessa riktlinjer. Undantag från detta är budgeten som är en egen form av styrdokument.

En del styrdokument ger direkta uppdrag till någon organisatorisk enhet, till exempel att göra en uppföljning. Sådana uppdrag ska vara tydliga genom att de sammanfattas i ett särskilt rubriksatt stycke. Här ska framgå vad som ska göras, vem som ska göra det och när det ska göras.

I samtliga styrdokument ska finnas uppgift om:

- Vem som fastställt dokumentet (nämnd/fullmäktige)
- När dokumentet fastställts
- Vem som ansvarar för revidering (nämnd)
- Vem som ansvarar för uppföljning och tidplan för denna
- Vem dokumentet gäller för (nämnd/förvaltning)
- Hur länge dokumentet gäller

Samtliga Höganäs kommuns styrdokument som antagits av en nämnd ska finnas samlade på kommunens intranät och på kommunens hemsida. Vid publicering på hemsidan bör man göra skillnad på rent interna dokument som rör personalfrågor och externa dokument som rör kommunens verksamhet. Dokumenten ska följa den grafiska profilen och utformas enligt gemensam typografi och layout. Mallar för styrdokument finns i ärendehanteringssystemet Platina samt hos kommunkansliet.

