



Riktlinjer för politiskt fastställda styrdokument

Finspång kommun

Ärendenummer: KS.2020.0572
Beslutsinstans: Kommunfullmäktige
Beslutsdatum: 2020-09-16
Ansvarig: Kansli- och utvecklingschef



Innehåll

1.	Inledning	3
2.	Syfte	3
3.	Avgränsningar	3
4.	Definition av dokumenttyper	4
	4.1. Planerande dokument	4
	4.1.1. Strategi	4
	4.1.2. Program.....	4
	4.1.3. Plan	5
	4.2. Normerande dokument	5
	4.2.1. Policy	6
	4.2.2. Riktlinjer.....	6
	4.2.3. Regler	6
	4.3. Hierarki	7
	4.4. Dokument på verksamhetsnivå	8
5.	Dokumentägare	8
6.	Giltighet	8
7.	Uppföljning	8
8.	Aktualitetsprövning och revidering	9
9.	Publicering	9



FINSPÅNG

1. Inledning

Politiska styrdokument är verktyg för att förverkliga politiska inriktningar, mål och beslut. Styrdokument är en del av Finspångs kommuns styr- och ledningssystem.

Kommunallagen saknar i huvudsak reglering för vilka övergripande styrdokument en kommun ska ha eller hur de ska utformas. Endast de dokument som krävs för den politiska och ekonomiska förvaltningen är reglerade. Inom vissa områden är lagstiftningen starkt styrande för den verksamhet som en kommun bedriver och där ställs det krav på att kommunen upprättar vissa styrdokument, exempelvis översiktsplan, jämställdhetsplan etc.

2. Syfte

Syftet med Riktlinjer för politiskt fastställda styrdokument är att fastställa en definition för vad som är styrdokument samt att skapa en enhetlig struktur för de olika styrdokumentens inbördes förhållande. Det bidrar även till att tydliggöra styrdokumentens roll när det gäller styrning och uppföljning av verksamheten i kommunen.

En enhetlig terminologi och en tydlig namngivning av dokumenten efter deras olika roller ska underlätta både för dem som ska skriva dokumenten och för dem som ska förstå och använda dem i verksamheterna. Namnet anger vilken förväntan vi kan ha på dokumentet.

3. Avgränsningar

I Riktlinjer för styrdokument regleras endast styrdokument som är beslutade av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, nämnder eller på delegation av dessa.

Riktlinjerna gäller inte för kommunens budgetdokument, för organiserande dokument som reglementen, arbetsordning för kommunfullmäktige, bolagsordningar och delegationsordningar eller dokument vars utformning styrs av krav i speciallagstiftningar till exempel översiktsplan. Beslut om avgifter, taxor och bidrag är också undantagna från riktlinjerna.

I riktlinjerna behandlas inte den praktiska utformningen av styrdokument. Detta görs i *Rutin för framtagande av politiska styrdokument* som vänder sig till tjänstepersoner och dokumentägare.



4. Definition av dokumenttyper

Styrdokumenterna delas in i planerande styrdokument och normerande styrdokument. En tydlig skillnad ligger i att planerande dokument handlar om åtgärder som bryter nya vägar, vad som ska göras, medan de normerande handlar om hur vi utför befintlig verksamhet.

4.1. Planerande dokument

Planerande dokument är framåtblickande och syftar till att ange viljeriktning, målsättning och aktiviteter inom ett definierat område. Genom planerande styrdokument tydliggör politiken vad kommunen ska göra för att uppnå framtida tillstånd inom olika områden.

De planerande dokumenttyperna är: strategi, program och plan.

4.1.1. Strategi

Avgörande vägval för att nå målen

Strategin är det mest översiktliga och överordnade av de planerande dokumenten, men samtidigt det mest abstrakta.

Strategin anger vilka inriktningar som är viktigast för verksamheten. 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 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.

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

Exempel på dokument: Digitaliseringsstrategi och IT-strategi.

4.1.2. Program

Konkreta åtgärder inom visst område i riktning mot målen

Programmet är en mellanform av strategi och plan som kan blanda långsiktiga och översiktliga direktiv med mer konkreta. Jämfört med strategin konkretiserar programmet vilka åtgärder vi ska göra, men utan planens detaljerade utförande och ansvar. Programmet ska innehålla politiska målsättningar och kan senare följs av en mer detaljerad plan i samma ämne.



FINSPÅNG

Programmet kan betraktas som målsättningar för ett visst område, geografiskt eller verksamhetsmässigt. Programmet ska tala om vad vi vill uppnå och vilka effekter vi strävar efter. Programmet ska göra det möjligt att skriva en plan för den aktuella verksamheten utan ytterligare ideologiska överväganden.

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

Exempel på dokument: Personalpolitiskt program, Kulturmiljöprogram och Naturvårdsprogram.

4.1.3. Plan

Aktiviteter, tidsram och ansvar

Planen är det mest konkreta dokumentet av denna typ. Planen ska vara en instruktion över initiativ som ska tas.

Planen ska beskriva aktiviteterna så konkret att det säkrar det önskade utförandet, oavsett vem som gör dem. Av planen ska framgå vem som har ansvar för att aktiviteterna blir gjorda. Den ska ange ett tidsschema och hur eventuell uppföljning ska ske. Det ska framgå hur planen ska finansieras.

En plan kan vara kopplad till ett regionalt, nationellt eller internationellt mål eller program.

Exempel på dokument: Heltidsplan – Heltid som norm, Finspångs kommun 2017-2021 och Utbyggnadsplan för IT-infrastruktur 2017-2020.

4.2. Normerande dokument

Den andra typen av dokument är normerande. De klargör vårt 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 våra beteenden efter en gemensam värdegrund och därmed också sätta gränser för vårt 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.

De normerande dokumenttyperna är: policy, riktlinjer och regler.



FINSPÅNG

4.2.1. Policy

Finspångs kommuns hållning

Policyn anger vårt förhållningssätt till något, en princip att hålla sig till. Den kan klargöra vår syn på till exempel service och bemötande, samverkan, sponsring, konkurrensutsättning eller internationella kontakter. Policyn ger inte några fasta regler, bara principer som vägledning för bedömningar från fall till fall.

En policy kan ibland uttryckas i en enda mening. Det kan därför ofta vara lämpligt att en låta fastställd policy ingå som portalparagraf i ett annat dokument.

Exempel på dokument: Upphandlings- och inköspolicy och Policy för medborgardialog.

4.2.2. Riktlinjer

Rekommenderade sätt att agera

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 instruktionsbok för verksamheten.

Riktlinjer är inte absolut bindande. De anger ett handlingsätt som ger ett visst utrymme för individuella variationer. Det är möjligt att 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.

Exempel på dokument: Riktlinjer för direktupphandling och Riktlinjer representation, gåvor, mutor och jäv.

4.2.3. Regler

Absoluta gränser och ska-krav

Regler är en samling "paragrafer" som sätter exakta gränser för vårt handlande. De koncentrerar sig på hur en åtgärd görs, inte på vad den innehåller.

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



FINSPÅNG

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

Exempel på dokument: Ekonomistyrningsregler, Bidragsregler för föreningsstöd till kultur- och fritidsverksamhet i Finspångs kommun.

4.3. Hierarki

Även om dokumentet Strategisk plan och budget inte omfattas av den här riktlinjen är det ändå i sammanhanget hierarki viktigt att understryka att det är kommunens viktigaste övergripande styrdokument.

Generellt gäller att styrdokument, oavsett om de är planerande eller normerande, ska beslutas av kommunfullmäktige om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Nämnder får inte ta beslut om egna dokument om sådana redan reglerats av kommunfullmäktige eller kommunstyrelse.

Nedanstående matris visar schematiskt vilken typ av dokument som hör hemma i vilket sammanhang.

	Planerande	Normerande
Översiktlig	Strategi	Policy
Allmän	Program	Riktlinjer
Detaljerad	Plan	Regler

Strategin kan upplevas som mer statusfylld än planen. Den kan också sägas vara överordnad programmet och planen, som är sätt att låta strategin komma till mer konkret uttryck. Men samtidigt ställs det högre krav på en plan än på en strategi – och planen ställer högre krav på utförandet.

Policyn är det mest översiktliga av de normerande dokumenten, men inte nödvändigtvis överordnat de övriga typerna. En policy lämnar åt läsaren att själv bedöma det konkreta fallet. Riktlinjer lämnar också utrymme för bedömningar i det enskilda fallet. Men det är inte tillåtet att bryta mot en regel utifrån egna åsikter om att uppfylla policyns andemening.

Det är inget krav att ett dokument på en 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 ned i riktlinjer och regler. Varje dokument lever sitt eget liv – matrisen är en hjälp att utforma varje dokument så att det uppfattas på rätt sätt av dem som ska använda det.



4.4. Dokument på verksamhetsnivå

Utöver styrdokumentet kan finnas tillämpningsanvisningar, handböcker och rutiner med mera, som innehåller handfasta råd, och beskrivningar av arbetssätt. Det är viktigt att dessa stannar just vid praktiska och inte innehåller sådant som hör hemma i styrdokument, eller åtgärder som kräver beslut om finansiering. Dessa behandlar hur-frågor, ofta i detalj, och beslutas på tjänstemannanivå.

Även vissa planer kan beslutas på verksamhetsnivå. Det gäller planer som bara har betydelse för den egna verksamheten, till exempel aktivitetsplan. Även dessa planer ska förstås vara utformade enligt riktlinjerna, för att olika dokument ska ha sitt sammanhang.

5. Dokumentägare

Varje styrdokument ska ha en dokumentägare. Dokumentägaren ser till att styrdokumentet aktualitetsprövas, följs upp och vid behov revideras eller upphävs.

6. Giltighet

Styrdokumentet gäller tills vidare om inte annat anges.

Ett styrdokument ska upphävas om det är inaktuellt eller har ersatts av ett nytt styrdokument. Styrdokument med slutdatum eller begränsad giltighetstid upphävs per automatik vid angiven tidpunkt.

7. Uppföljning

Styrdokument ska i möjligaste mån innehålla ett avsnitt om hur och när dokumentet ska följas upp. Detta är främst aktuellt för dokumenttyperna riktlinjer och handlingsplan.

Finns det behov av att utvärdera styrdokumentet och dess konsekvenser ska avsnittet även innehålla en beskrivning om hur och när en sådan utvärdering ska ske.



FINSPÅNG

8. Aktualitetsprövning och revidering

Aktualitetsprövningen ska ske minst en gång per mandatperiod. Vid aktualitetsprövning ska behovet av styrdokument övervägas och om dokumentet har ett aktuellt innehåll.

Rätten till revidering av administrativ eller redaktionell art regleras i ansvarig nämnds delegationsordning.

9. Publicering

Alla Finspångs kommuns styrdokument som antagits av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, nämnd eller på delegation ska finnas samlade på finspang.se i gemensam typografi och design.