 **RIKTLINJER FÖR STYRDOKUMENT**

 2019-08-19

**Riktlinjer för
Perstorps kommuns styrdokument**

**Begreppsdefinitioner och beslutshierarki**

 PROGRAM PLAN POLICY **RIKTLINJER**

**Fastställt av:** Kommunfullmäktige

**Datum**: 2019-xx-xx

**För uppföljning och tidplan för denna riktlinje ansvarar**: Kommunstyrelsen

**Dokumentet gäller för**: Samtliga nämnder, styrelser och förvaltningar

**1. Inledning**

Dessa riktlinjer beskriver begrepp, hierarki och utformning av Perstorps kommuns styrdokument. Tydliga styrdokument är en viktig förutsättning för såväl funktionen som styrdokument som uppföljningen.

I likhet med övriga kommuner agerar Perstorps kommun utifrån det kommunala självstyret och olika ramlagar. Syftet med styrdokument är att ge anvisningar om hur kommunen ska agera inom detta tolkningsutrymme och för att kunna dela och utkräva ansvar. Styrdokument syftar även till kvalitetsutveckling med ständiga förbättringar och ökad nöjdhet bland dem vi är till för.

**Lagstadgade och frivilliga styrdokument**

Kommunfullmäktiges årliga beslut om mål och budget är lagstadgat och ett viktigt styrdokument för all verksamhet i kommunen. Utöver detta finns det ett antal andra styrdokument som regleras i lag eller i andra nationella och internationella standardkrav, t. ex. översiktsplan och dokument enligt miljöstandarden ISO 14001. Förutom de lagstadgade styrdokumenten och dokument med specifika standardkrav, finns det dokument som varje kommun själv väljer att ta fram, för att förtydliga en viljeinriktning eller ett förhållningssätt.

**Kommunal författningssamling**

Det finns även andra dokument som utifrån lag och förordning styr en kommun, och som ofta benämns ”Kommunal författningssamling”. Författningssamlingen är bindande regler för kommunen och omfattar främst reglementen, delegeringsordningar, bolagsordningar/ägardirektiv, föreskrifter, regler samt taxor och avgifter. Dessa dokument revideras i regel inför en ny mandatperiod eller när de i övrigt behöver uppdateras eller skrivas om.

**Kommunallagens regler**

Kommunallagen och i viss mån Aktiebolagslagen är grunden för kommunens beslutsstruktur, och var olika styrdokument fastställs.

* Kommunfullmäktige fattar beslut i ärenden av principiell karaktär samt fastställer mål, riktlinjer och budget
* Kommunstyrelsen leder och samordnar förvaltningen och har uppsikt över nämnders och bolags verksamhet. Kommunstyrelsen och nämnderna får inte fastställa kommunövergripande mål och riktlinjer av större vikt.
* Nämnder och styrelser fastställer förvaltningsinterna styrdokument.
* Bolagens styrelser fastställer bolagsinterna styrdokument.

**Grundläggande utgångspunkter för styrdokument**

För att säkerställa att styrdokumenten får en bred förankring bland politiker och tjänstepersoner finns några grundregler som gäller vid utformning eller upprättande av styrdokument. Dokumenten ska vara:

* Enkla, tydliga och kommunicerbara
* Så få som möjligt för att enkelt kunna överblickas och tillföra värde
* Tydliga i uppdelningen mellan politisk nivå och verksamhetsnivå
* Förenliga med kommunens övergripande mål och överordnade dokument
* Integrerade med den årliga mål- och resultatstyrningen för att kunna följas upp

**2. Begrepp**

Kommunens verksamheter styrs bland annat av en rad styrdokument som kommunen själv har antagit. En fast terminologi och tydliga begrepp underlättar både för dem som ska skriva dokumenten och för dem som ska förstå och använda dem i den dagliga verksamheten.

Våra styrdokument kan vara av två slag. Dels dokument som syftar till ***förändring och utveckling (aktiverande)***, dels dokument som reglerar befintlig verksamhet och ***vårt förhållningssätt till en given situation (normerande).***

Alla styrdokument i Perstorps kommun ska klassificeras som ***en av de fyra typer*** som beskrivs nedan. Ett antal ska-krav redovisas separat under avsnittet ”Utformning av styrdokument”.

**2.1. Aktiverande styrdokument – dokument som beskriver förändring och utveckling**

De aktiverande styrdokumenten syftar till förändringar som vi vill uppnå genom egna initiativ. De beskriver utveckling och ger uppdrag att agera på ett visst sätt. Dokumenten anger viljeinriktningar och beskriver hur uppföljningen ska ske.

De aktiverande styrdokumenten ska vara integrerade med den årliga mål- och resultatstyrningen för att kunna följas upp kontinuerligt.

Ett **aktiverande** styrdokument kan vara av två typer: **program** eller **plan**.

**2.1.1. Program**

Programmet kan betraktas som en strategi för ett visst område, geografiskt eller verksamhetsmässigt. Det talar om vad vi vill uppnå och vilka metoder vi vill använda. Programmet har fokus på långsiktiga mål och översiktliga anvisningar. Det ska stödja styrningen på medellång sikt och kopplas ihop med den kortsiktiga årliga målstyrningen. Hur programmet ska följas upp och integreras med den årliga mål- och resultatstyrningen ska framgå. Programmet kan följas av en (eller flera) mer detaljerad plan inom samma ämne.

Däremot tar programmet inte slutlig ställning till metod eller utförande, utan kan till exempel ange alternativ. Programmet har inte heller några detaljerade tidsplaner.

**2.1.2. Plan**

Planen ska vara så konkret som möjligt. Åtgärder ska beskrivas så att de säkrar det önskade utförandet, oavsett vem som gör det. Vilka som har ansvar för åtgärder ska framgå. Den ska ange tidsschema för åtgärder och hur uppföljning ska ske.

Avvikelse från utformningen av planer sker endast undantagsvis och då främst avseende lagstadgade kommunövergripande planer, t. ex. mål och budget eller översiktsplan, där de kan ha ett mer övergripande innehåll. På verksamhetsnivå ska planer alltid hållas konkreta.

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

**2.2. Normerande styrdokument – dokument som beskriver förhållningssätt**

Normerande styrdokument klargör vårt förhållningssätt till något. De kan också vara ”lagtext” som tydligt reglerar vårt agerande. Dessa styrdokument syftar till att styra våra beteenden utifrån en gemensam värdegrund och därmed också sätta gränser för vårt agerande.

En tydlig skillnad mellan normerande och aktiverande dokument är att det senare handlar om åtgärder som bryter nya vägar, medan de normerande handlar om hur vi utför befintlig verksamhet.

Ett **normerande** styrdokument är antingen en **policy** eller **riktlinje**.

**2.2.1. Policy**

Policyn anger vårt förhållningssätt till något. Den klargör vår syn på exempelvis finanser, kommunikation, upphandling eller personalfrågor. Policyn ger inte några fasta regler, bara 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 låta policyn ingå som portalskrivning i ett annat dokument istället för att göra ett särskilt policydokument.

**2.2.2. Riktlinje**

Till skillnad från policyn ska riktlinjen ge konkret stöd för hur uppgifter ska utföras. Riktlinjen koncentrerar sig på hur en åtgärd görs, inte på dessa innehåll. Den kan lägga ett golv för vilken nivå verksamheten ska uppnå och ofta också ett tak för vilken service som ska erbjudas. Riktlinjer kan också inriktas på metod och tillvägagångssätt. Riktlinjer måste vara tydliga. Typiska ord och uttryck i en riktlinje är ”ska”, ”måste” och ”får inte”.

Riktlinjer får däremot inte innehålla otydliga formuleringar eller beskrivningar som bara innebär strävan i en viss riktning, eller lämnar åt läsaren att avgöra om hen vill följa det som står eller inte.

**3. Hierarki**

Följande matris visar hur de olika typerna av styrdokument hänger ihop. Matrisen är en hjälp att utforma ett dokument så att det uppfattas på rätt sätt av användaren.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Aktiverande** | **Normerande** |
| **Översiktlig** | Program | Policy |
| **Detaljerad** | Plan | Riktlinje |

Det finns inget krav att ett dokument på en nivå alltid har en följeslagare i samma ämne på den andra nivån. En plan behöver alltså inte alltid föregås av program och en policy behöver inte alltid brytas ner i riktlinjer.

Policyn är den mest översiktliga av de normerande dokumenten och lämnar utrymme för bedömningar i det enskilda fallet. Däremot kan man inte bryta mot en riktlinje för att man själv tycker sig bättre uppfylla policyns andemening.

**2.4. Perstorps kommuns styrdokument beslutas av följande funktioner:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Beslutsfunktion** | **Dokument med särställning 1\*** | **Aktiverande dokument** | **Normerande dokument** |
| **Kommunfullmäktige** | Vision, Mandatperiodsprogram, Mål och budget | Program, kommunövergripande plan | Policy, riktlinje |
|  | Reglementen, bolagsordning/ägardirektiv, taxor, avgifter, regler, föreskrifter |  |  |
|  |  |  |  |
| **Kommunstyrelsen** | Kommunstyrelsen leder och samordnar förvaltningen av kommunens angelägenheter och har uppsikt över övriga nämnders och bolags verksamhet. Kommunstyrelsen och övriga nämnder får inte fastställa mål och riktlinjer av principiell eller större vikt. Justeringar och anvisningar utifrån kommunfullmäktiges beslut kan fastställas här |
|  |  |  |  |
| **Nämnder och styrelser, även kommunstyrelsen som egen nämnd** | Mål och internbudget | Plan | Riktlinje |
|  | Delegeringsordning |  |  |
|  |  |  |  |
| **Förvaltning** |  | Plan | Handbok, instruktion, rutin, regler, anvisningar |

1\* Det finns även ett antal övriga styrdokument med särställning, både på kommunövergripande nivå och nämndsnivå, vars namn och utformning regleras i lag eller andra nationella eller internationella standardkrav.

Vilka benämningar på styrdokument som finns i Perstorps kommun och vilken beslutsfunktion som fastställer dem framgår även av följande figur:



**3.1. Styrdokument fastställda av kommunfullmäktige**

Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ och fastställer vision och övergripande mål för Perstorps kommun. Kommunfullmäktige fastställer dessutom program och policyer som anger en övergripande inriktning eller förhållningssätt. Fullmäktige beslutar även om kommunövergripande planer och riktlinjer som är de mest konkreta dokumenten. Planer är beskrivningar över initiativ som ska tas och riktlinjer dokument som ger mer konkret stöd för vårt handlande.

Kommunfullmäktige anger årligen i mål och budget de övergripande verksamhets- och kvalitetsmål som har stor betydelse för verksamhetsutbudet i kommunen. Mål och budget innehåller också kommunfullmäktiges uppdrag till nämnder och styrelser. Dessa ska årligen redovisa till kommunfullmäktige i vilken grad de uppsatta målen uppnåtts och uppdragen utförts. I mål och budget fastställer fullmäktige också avgifter och taxor.

Kommunfullmäktige fastställer kommunstyrelsens samt nämnders och styrelsers uppdrag i reglementen. Utöver vad som sägs i lag och författning, är reglementet nämndens/styrelsens grunddokument för deras verksamhet och anger bland annat organisation, ansvarsområden, arbetsformer och beslutskompetens.

Kommunfullmäktige utövar även ägarstyrning över kommunens bolag. Bolagsordningen för kommunala aktiebolag beslutas av fullmäktige och anger de kommunala befogenheterna och det kommunala ändamålet med verksamheten. Det kommunala ändamålet ska vara kommunalrättsligt kompetensenligt i överensstämmelse med lag och praxis. Kommunfullmäktige beslutar även om ägardirektiv för bolagen. Kommunstyrelsen har uppsiktplikt och ska årligen bedöma hur förenliga bolagens verksamhet är i förhållande till kompetensreglerna.

**3.2. Styrdokument fastställda av kommunstyrelsen**

I styrdokument beslutade av kommunfullmäktige kan kommunstyrelsen fatta beslut om uppdateringar, mindre tillägg och ändringar av teknisk eller annan karaktär som inte är av principiell betydelse för styrdokumentet. Frågor av större vikt eller principiell beskaffenhet ska alltid beslutas av fullmäktige. Delegeringsordning finns för kommunstyrelsen såväl som för övriga nämnder. För kommunstyrelsen gäller också vad som gäller för övriga nämnder.

**3.3. Styrdokument fastställda av nämnd**

Kommunfullmäktiges mål och inriktning är i huvudsak övergripande och måste därför få en konkret uttolkning som kan vägleda nämndens verksamhet. Därför arbetar varje nämnd årligen med mål och ekonomi som anger vad som ska åstadkommas, när i tiden det ska ske och hur resurserna ska fördelas. Mål och ekonomi för nämnden är ett politiskt styrinstrument och grunddokument för nämndernas ansvarsområde. Detta dokument ska ange nämndens klara och mätbara mål för de verksamheter som nämnden ansvarar för. Uppföljning av målen hanteras i Perstorps kommuns modell för mål- och resultatuppföljning. Nämnden fastställer också planer och riktlinjer för sitt verksamhetsområde.

**3.4. Styrdokument upprättade och fastställda av verksamheterna**

Utifrån nämndens eller styrelsens dokument för mål och ekonomi upprättar verksamhetsorganisationen verksamhetsplaner som beskriver hur målen ska nås och hur uppdrag från kommunfullmäktige eller nämnd ska utföras. Andra planer är exempelvis projektplaner och kommunikationsplaner inom enskilda aktiviteter.

Verksamhetsorganisationen kan också ha behov av specifika handböcker, instruktioner, tillämpningsanvisningar eller liknande. Dessa typer av dokument är inte politiskt beslutade och tillåter begreppsdefinition utifrån behov. Verksamhetsorganisationen fastställer också de rutiner och regler som krävs. Dessa ska beskriva hur och när olika händelser ska uträttas och inträffa. För alla dokument gäller dock att de ska vara så få, enkla och kommunicerbara som möjligt. Det ska framgå när dokumentet senast reviderades, vem som har utarbetat det och vem som godkänt det.

**4. Utformning**

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. Generellt gäller ett enkelt och tydligt språk för att göra styrdokumentet så lätt som möjligt att kommunicera. Byråkratiskt och formellt språkbruk ska undvikas. Klarspråk ska eftersträvas.

Ett styrdokuments innehåll måste vara förenligt med kommunens vision och eventuella överordnade dokument. För att få en praktisk funktion ska ett aktiverande styrdokument också lätt kunna integreras med mätbara mål i kommunens mål- och resultatstyrning.

Vid arbetet med ett nytt styrdokument ska man alltid överväga vilka lagar som finns på området, liksom vilka styrdokument som redan finns. Man ska 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. Planering för hur styrdokumentet ska kommuniceras och förankras i organisationen ska också finnas. Mallar för utformning av styrdokument ska finnas tillgängliga på kommunens intranät.

För att hantera styrdokument på ett bra sätt inom Perstorps kommun, behövs en kommunövergripande helhetssyn. Kommunstyrelsen har utifrån sitt reglemente uppdraget att samordna styrningen av den samlade kommunala verksamheten. Kommunledningsförvaltningen är den tjänstemannaorganisation som utför arbetet utifrån detta uppdrag, och är den som erbjuder stöd och råd till verksamheterna när ett styrdokument ska revideras eller tas fram.

**4.1. Ska-krav vid utformning**

Följande är alltid ska-krav på styrdokument:

* Varje styrdokument som politiskt beslutas ska klassificeras som någon av de fyra typer som beskrivs i dessa riktlinjer.
* Aktiverande styrdokument ska tydligt beskriva hur uppföljning av dokumentets kort- eller långsiktiga viljeinriktningar ska ske under giltighetstiden. Styrdokumentet ska anpassas så att viljeinriktningar kan brytas ned till mål, mätetal, målvärden, strategier och aktiviteter i kommunens årliga mål- och resultatstyrning.
* Vid allt arbete med styrdokument ska säkerställas att dokumentet stämmer överens med dessa riktlinjer och ska-krav. Bedömning av styrdokumentets relevans, om området behöver preciseras i ett styr- dokument eller kan hanteras på annat sätt, ska göras i varje enskilt fall.
* Kvalitetssäkring av styrdokument sker genom tillämpning av dessa riktlinjer.
* Alla Perstorps kommuns styrdokument som antagits av kommunfullmäktige ska finnas samlade på kommunens intranät och externa webbplats i gemensam typografi och design.
* I alla styrdokument ska finnas uppgift om:
	+ Vilken beslutsfunktion som har fastställt dokumentet
	+ När dokumentet har fastställts och senast reviderats
	+ Vilken beslutsfunktion som ansvarar för uppföljning
	+ Vilka verksamheter dokumentet gäller för

Exempel:

**Beslutat av:** Kommunfullmäktige

**Datum:** 21 oktober 2015, reviderat den 14 mars 2019.

**Dokumentet gäller för**: Alla nämnder, styrelser och förvaltningar

**För uppföljning och tidplan för denna ansvarar:** Kommunstyrelsen