

# Riktlinje

## för kommunens styrdokument

Beslutsinstans	Kommunfullmäktige
Beslutad	2023-03-06
Senast reviderad	2011-06-07
Giltig till	Tills vidare
Dokumentansvarig	kanslichef
Diarienummer	KS.2023.55

## Innehållsförteckning

Inledning och syfte.....	3
Beskrivning av dokumentkategorier .....	3
Avgränsningar .....	4
Aktiverande styrdokument.....	4
Strategi .....	4
Program .....	5
Plan .....	5
Normerande styrdokument .....	6
Policy .....	6
Riktlinje.....	6
Regel .....	7
Reglerande styrdokument.....	7
Lokala föreskrifter .....	7
Taxor och avgifter .....	7
Organiserande styrdokument .....	7
Arbetsordning och reglemente.....	8
Bolagsordning och ägardirektiv .....	8
Delegationsordning.....	8
Dokumenthierarki och beslutande nivå .....	8
Dokumenthierarki.....	8
Beslutsnivå för kommunala styrdokument .....	9
Förvaltnings- och verksamhetsspecifika dokument .....	9
Rutiner, anvisningar, handböcker och dylikt.....	10
Styrdokumentens giltighet, uppföljning, aktualitet, revidering och ägare ..	10
Giltighet.....	10
Uppföljning.....	10
Revidering och aktualitetsprövning .....	10
Dokumentansvarig .....	11
Relaterade dokument.....	11

## Inledning och syfte

Samtliga av kommunens fastställda styrdokument anger inriktning för hur den kommunala verksamheten ska utvecklas och bedrivas. Styrdokumentens syfte är att stödja och förverkliga den politiska inriktning som ytterst kommunfullmäktige, genom styrelse och nämnd, angett genom fastställda mål och särskilda beslut.

Syftet med denna riktlinje är följande:

- Öka medvetenheten om var i organisationen styrdokument fastställs
- Tydliggöra konkretionsgraden i kommunens styrdokument
- Redogöra för skillnader mellan olika styrdokument
- Skapa enlighet bland kommunens styrdokument

Fastställande av styrdokument som anger utveckling, inriktning, omfattning och kvalitet i den verksamhet som ska bedrivas är primärt förbehållna utskott, nämnder, kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

De kommunala styrdokumenterna utgör ett komplement till aktuell lagstiftning och får därför inte strida mot det som fastställs i lag eller förordning. I vissa fall framgår det av lag eller förordning att ett visst dokument ska rubriceras på särskilt sätt.

Vid sådana fall har lagens eller förordningens benämning företräde framför vad som anges i denna riktlinje. Exempel på sådana dokument är avfallsplan, översiktsplan och detaljplan. Av lagstiftning kan det även framgå vilken beslutsinstans som ska fastställa dokumenten, vilket också har företräde framför vad som anges i denna riktlinje.

## Beskrivning av dokumentkategorier

Gnesta kommun använder sig av fyra huvudkategorier för styrdokument, vilka är *aktiverande*, *normerande*, *reglerande* och *organiserande*.

Kategorin *aktiverande* dokument används för att beskriva förflyttningar inom specifika områden eller verksamheter.

Dokumentkategorin *normerande* används för att beskriva ett förhållningssätt i en viss fråga eller hur kommunen utför befintlig verksamhet.

Dokumentkategorin *reglerande* används för att beskriva och tydliggöra villkoren för kommunens service samt de krav som ställs på kommunens invånare, företag och besökare.

Dokumentkategorin *organiserande* används för att beskriva och förtydliga ansvar, befogenhet och arbetsformer för organ, grupper eller enskilda funktioner.

Dokumentnamn	Riktlinje
Ämne	för kommunens styrdokument
Beslutsinstans	Kommunfullmäktige

Aktiverande	Normerande	Reglerande	Organiserande
Strategi	Policy	Lokala föreskrifter	Reglemente Bolagsordning och ägardirektiv
Program	Riktlinje	Taxor och avgifter	Delegationsordning
Plan	Regel		

\* Bildbeskrivning: Bilden redogör för vilka dokumenttyper som tillhör respektive dokumentkategori. Kategori "aktiverande": Strategi, Program och plan. Kategori "Normerande": Policy, riktlinje och regel. Kategori "reglerande": Lokala föreskrifter, taxor och avgifter. Kategori "Organiserande": Reglemente, bolagsordning, ägardirektiv och delegationsordning.

## Avgränsningar

Denna riktlinje avgränsar sig till enbart reglera rubricering, kategorisering och form för styrdokument som är fastställda av kommunfullmäktige, kommunstyrelse, nämnder eller på delegation av dessa.

Denna riktlinje gäller inte för kommunens framtidsplan, nämndernas verksamhetsplaner, delårsrapporter, kommunens årsredovisning eller nämndernas verksamhetsberättelser.

Riktlinjen reglerar heller inte dokument vars utformning och rubricering regleras i special- och ramlagar.

## Aktiverande styrdokument

Aktiverande dokument är av framåtsträvande karaktär som anger målsättning, viljeriktning och aktiviteter inom ett avgränsat område. I de aktiverande styrdokumenterna tydliggör kommunfullmäktige, kommunstyrelse eller nämnder vad som ska genomföras för att uppnå den politiska viljeinriktning och önskvärd läge inom olika områden.

En enkel utgångspunkt är att aktiverade dokument reglerar *vad-frågor*, det vill säga vad kommunen vill förändra eller uppnå.

### Strategi

Strategin anger de mest centrala inriktningarna för området och den verksamhet som ska bedrivas. Strategin karaktäriseras av långsiktiga perspektiv som dels pekar ut särskilt viktiga områden, dels pekar ut val som är avgörande för verksamhetens utveckling samt val som är kritiska för att verksamheten ska kunna nå uppsatt inriktning och mål.

Strategin hjälper verksamheten att göra dessa prioriteringar och vägval för att verksamheten ska utvecklas i rätt riktning.

Dokumentnamn	Riktlinje
Ämne	för kommunens styrdokument
Beslutsinstans	Kommunfullmäktige

Strategin är abstrakt och inte detaljerad till sin natur. Detta innebär att strategin varken anger medel eller metoder som ska användas för att verksamheten ska utvecklas i önskad riktning. Underliggande dokument – program och planer – kan användas för att specificera vilka medel och metoder som står till buds.

Exempel på styrdokument inom denna kategori:

- Klimatstrategi
- Parkeringsstrategi

## Program

Program kan likställas vid en hybridform av strategi och plan. Ett program kan blanda både långsiktiga inriktningar och kortsiktiga sådana. Programmet konkretiserar, jämfört med strategin, vilka åtgärder som ska vidtas inom området. Dock är programmet inte lika konkret och detaljerad som en plan, exempelvis vad gäller utförande, ansvar och tidplan.

Programmet innehåller politiska målsättningar, där en efterföljande plan konkretiserar ansvar, utförande och tidplan för att nå dessa.

Program kan både reglera områden av geografisk och verksamhetsmässig karaktär. Programmet beskriver vad kommunen vill uppnå och strävar efter, samt anger den effekt som kommunen önskar. Samtliga program ska formuleras på ett sätt som möjliggör att en mer konkret plan kan skrivas för samma område.

Program tar inte slutgiltigt ställning till vilka metoder eller utföranden som ska användas, utan program anger snarare vilka olika alternativ som står till buds.

Slutgiltigt ställningstagande om utförande, metod eller tidplan regleras i underliggande plandokument för det aktuella programområdet.

Exempel på styrdokument inom denna kategori:

- Personalpolitiskt program
- Kulturpolitiskt program

## Plan

Plan är det mest detaljerade av de aktiverande styrdokumenterna. Planer används primärt för att beskriva konkreta aktiviteter, metoder, utförande eller tidplan för det som ska genomföras. Planer syftar till att säkra den inriktning, målsättning och effekt som anges i de övergripande strategi- och programdokumenten.

Planer kan likställas med en instruktion för det som ska göras, vem som ansvarar, tidplan för aktuella aktiviteter, finansieringsprinciper samt hur aktiviteterna ska följas upp.

Utöver kommunala strategi- och programdokument kan planer även vara kopplade mot internationella, nationella och regionala styrdokument och mål.

Dokumentnamn	Riktlinje
Ämne	för kommunens styrdokument
Beslutsinstans	Kommunfullmäktige

Exempel på styrdokument inom denna kategori:

- Folkhälsoplan
- Plan för krisledning

## Normerande styrdokument

Normerande dokument karaktäriseras av att de klargör kommunens förhållningssätt eller syn i en viss fråga. De berör även hur kommunen ska utföra en viss typ av service eller tjänst. Dessa dokument syftar till att styra beteenden och ageranden, snarare än att styra i vilken riktning kommunen ska utvecklas. De normerande dokumenten kan även utgöra förtydliganden till lagar, företrädesvis i en riktlinje, eller användas för att ange skarpare regler än vad som föreskrivs i lag och förordning.

En enkel utgångspunkt är att normerande dokument reglerar *hur-frågor*, det vill säga hur kommunen ska agera inom ett visst område.

## Policy

Policy kan likställas med en kortfattad, övergripande och vägledande princip som anger kommunens syn eller förhållningssätt till en viss fråga eller inom ett visst område. En policy ska vara hållbar över tid. Närmre regleringar hör inte hemma i en policy, utan policyn ska utgöra en vägledande princip för vidare bedömningar i underliggande dokument.

Eftersom en policy karaktäriseras som en kortfattad och övergripande princip så behöver inte policyn alltid utgöra ett eget styrdokument, utan kan med fördel fungera som en inledning eller portalparagraf i ett underliggande styrdokument.

Exempel på styrdokument inom denna kategori:

- Arbetsmiljöpolicy
- Informationssäkerhetspolicy

## Riktlinje

En riktlinje ska vara vägledande och ge konkret stöd för hur arbetsuppgifter ska utföras.

Riktlinjer kan reglera miniminivån på service eller tjänster som kommunen erbjuder och utför samt maximinivå för densamma. Riktlinjer kan också innehålla rekommenderade handlings- och tillvägagångssätt samt metoder. Därav behöver riktlinjer inte vara absolut bindande och fria från tolkningsutrymme, likt en regel. Dock ska starka argument finnas för att frånga vad som kommunen riktlinjer föreskriver.

Konkretionsnivån för de uppgifter eller områden som riktlinjen reglerar ska vara på nivån att riktlinjen inte förväxlas med regler eller verksamhetsspecifika dokument, så som handböcker eller anvisning. Det vill säga på nivån att aktuell riktlinje beskriver hur en uppgift, rent praktiskt, ska utföras eller hur en särskild teknisk lösning fungerar.

Dokumentnamn	Riktlinje
Ämne	för kommunens styrdokument
Beslutsinstans	Kommunfullmäktige

Exempel på styrdokument inom denna kategori:

- Riktlinjer för skolskjuts
- Riktlinjer för e-post i Gnesta kommun

## Regel

Kommunens regeldokument är absolut bindande och ska vara helt fria från möjligheten att göra individuella bedömningar. Regler får inte vara otydligt formulerade som i förlängningen medger läsaren ett visst handlings- eller tolkningsutrymme.

Regler anger absoluta normer för kommunens agerande och karaktäriseras ofta av att de innehåller uttryck som ”ska”, ”måste” och ”får inte”.

Exempel på styrdokument inom denna kategori:

- Ekonomistyrningsregler
- Regler för föreningsbidrag

## Reglerande styrdokument

Reglerande styrdokument anger villkor för den kommunala servicen samt vilka krav som kommunen ställer på dem som bor, verkar och vistas i Gnesta kommun, exempelvis genom lokala föreskrifter, taxor och andra avgifter.

### Lokala föreskrifter

Lokala föreskrifter reglerar hur kommuninvånare, besökare, näringsidkare och organisationer förväntas uppträda i vardagen, agera vid nyttjande av kommunens mark eller vid nyttjande av kommunens service och tjänster.

Exempel på styrdokument inom denna kategori:

- Lokala ordningsföreskrifter
- Renhållningsföreskrifter

### Taxor och avgifter

Fastställda taxor och avgifter reglerar vad invånare, besökare, näringslivsidkare och organisationer förväntas betala för nyttjande av kommunal service och mark.

Exempel på styrdokument inom denna kategori:

- VA-taxa
- Renhållningstaxa

## Organiserande styrdokument

Dokumentnamn	Riktlinje
Ämne	för kommunens styrdokument
Beslutsinstans	Kommunfullmäktige

Organiserande styrdokument karaktäriseras av att dessa stadgar hur roll- och ansvarsfördelning ser ut inom den kommunal organisationen, exempelvis genom arbetsordning, reglementen, bolags- och delegationsordning.

## Arbetsordning och reglemente

Arbetsordning och reglemente reglerar – utöver lag – ansvar, mandat och befogenheter mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelse och nämnder.

Exempel på styrdokument inom denna kategori:

- Kommunfullmäktiges arbetsordning
- Kommunstyrelsens och nämndernas reglementen

## Bolagsordning och ägardirektiv

Bolagsordning och ägardirektiv är de mest centrala dokumenten för de kommunala bolagen. Bolagsordningar anger och reglerar hur bolaget ska styras samt vad bolaget ska göra. Ägardirektiven är ett komplement till bolagsordningen. Av ägardirektiven framgår ägarens, det vill säga kommunfullmäktiges, förväntningar och krav på det aktuella bolaget.

Exempel på styrdokument inom denna kategori:

- Bolagsordning för kommunala bolag
- Ägardirektiv för kommunala bolag

## Delegationsordning

Delegationsordningen reglerar inom vilka typer av ärenden och frågor som kommunstyrelsen eller nämnden delegerat beslutanderätt till någon annan, exempelvis till ett utskott, ordförande, ledamot, förvaltningschef eller annan tjänsteperson.

Exempel på styrdokument inom denna kategori:

- Styrelsens och nämndernas delegationsordningar

## Dokumenthierarki och beslutande nivå

### Dokumenthierarki

Även om denna riktlinje avgränsar sig till att inte omfatta eller reglera form för kommunens framtidsplan, så är det viktigt att framhålla att framtidsplanen är det enskilt viktigaste och mest centrala av kommunens styrdokument.

Samtliga av kommunens styrdokument ska utformas så att dessa inte strider mot mål och inriktningar i framtidsplanen. Övriga styrdokument bör även, i möjligaste mån, ta sin utgångspunkt i framtidsplanen.

Dokumentnamn	Riktlinje
Ämne	för kommunens styrdokument
Beslutsinstans	Kommunfullmäktige



De olika dokumentkategorierna är rangordnade hieratiskt utifrån innehåll, form och konkretionsnivå. Dokumenthierarkin ska hjälpa läsaren att förstå innebörden av vad dokumenten ska och kan reglera samt hur styrning sker från den mest översiktliga nivån till den mest detaljerade. Det vill säga från en inriktning eller princip till konkreta handlingar och regleringar.

Inga krav ställs på att dokument på en nivå måste ha efterföljande dokument på båda underliggande nivåer. Det vill säga att en policy behöver inte efterföljas av en riktlinje och regel inom samma ämne, och en plan behöver inte föregås av ett program och strategi. Varje enskilt dokument har ett eget syfte och ändamål.

Det är behovet av vad som ska regleras som ska stå i förgrunden vid val av dokumenttyp, kategori samt antal styrdokument inom samma område.

## Beslutsnivå för kommunala styrdokument

Detaljgrad	Styrdokumentsgrupp		Beslutsinstans
	Aktiverande	Normerande	
Översiktlig	Strategi	Policy	<b>Kommunfullmäktige, kommunstyrelse eller nämnd.</b> Är dokumentet av principiell beskaffenhet eller övergripande karaktär är fastställande förbehållet kommunfullmäktige. Nämnderna får inte fastställa dokument som redan fastställts av kommunstyrelse eller kommunfullmäktige.
Allmän	Program	Riktlinje	<b>Kommunstyrelse eller nämnd</b> , om dokumentet ryms inom delegerat ansvar och beslutsmandat genom reglemente. Avser dokument som inte är av principiell beskaffenhet eller övergripande karaktär. Dessa är förbehållna fullmäktige. Nämnderna får inte fastställa dokument som redan fastställts av kommunstyrelse eller kommunfullmäktige.
Detaljerad	Plan	Regel	<b>Kommunstyrelse eller nämnd</b> , om dokumentet ryms inom delegerat ansvar och beslutsmandat genom reglemente. Avser dokument som inte är av principiell beskaffenhet eller övergripande karaktär. Dessa är förbehållna fullmäktige. Nämnderna får inte fastställa dokument som redan fastställts av kommunstyrelse eller kommunfullmäktige.
Detaljgrad	Styrdokumentsgrupp		Beslutsinstans
	Reglerande	Organiserande	
Allmän	Lokala föreskrifter	Reglemente bolagsordning och ägardirektiv	<b>Kommunfullmäktige.</b> Enskild nämnd kan i vissa fall fastställa föreskrifter under förutsättning att de inte är av principiell beskaffenhet och att beslutsmandat ryms inom styrelsens eller nämndens reglemente.
Detaljerad	Taxor och avgifter	Delegationsordning	<b>Kommunfullmäktige, kommunstyrelse eller nämnd.</b> I vissa fall kan nämnd tillåtas att fastställa taxor och avgifter av mindre kommunalekonomisk betydelse, om de följer uppräkningsindex enligt etablerat index samt att grundtaxekonstruktionen är fastställd av kommunfullmäktige. Kommunstyrelse och nämnd fastställer sina respektive delegationsordningar.

\* Bildbeskrivning: Bilden redogör för beslutsnivån för kommunala styrdokument. Strategi eller policy: fullmäktige, styrelse eller nämnd. Program eller riktlinje: styrelse eller nämnd. Plan eller regel: Kommunstyrelse eller nämnd. Lokala föreskrifter, reglemente, bolagsordning och ägardirektiv: Kommunfullmäktige. Taxor, avgifter och delegationsordning: fullmäktige, styrelse eller nämnd.

Dokumentnamn	Riktlinje
Ämne	för kommunens styrdokument
Beslutsinstans	Kommunfullmäktige

## Förvaltnings- och verksamhetspecifika dokument

### Rutiner, anvisningar, handböcker och dylikt

Utöver de styrdokumentskategorier som anges kan det även finnas behov i förvaltningen att fastställa olika typer av anvisningar, handböcker och rutiner för konkreta tillvägagångssätt och arbetssätt med mera.

Sådana dokument är av hög detaljgrad, mer detaljrika än planer och regler, och statuerar hur olika arbetsmoment kan och ska utföras, mer eller mindre automatiserat utifrån det givna dokumentet. Inslag av vägval och egna bedömningar ska vara minimalt.

Dessa dokument får inte innehålla inslag som är förbehållna de olika styrdokumentskategorierna. De får heller inte innehålla aktiviteter eller åtgärder som kräver finansieringsbeslut eller binder kommunen till ekonomisk kostnad.

Sådana dokument som anges under denna rubrik fastställs av behörig delegat i enlighet med gällande delegationsordning för styrelsen respektive nämnd.

## Styrdokumentens giltighet, uppföljning, aktualitet, revidering och ägare

### Giltighet

Samtliga av kommunens styrdokument gäller tills vidare om inget annat framgår.

När ett styrdokument inte längre är aktuellt ska det upphävas av den beslutsinstans som fastställt det. Detsamma gäller för dokument som fastställts genom delegation. Vid de fall ett slutdatum anges, så upphör dokumentet att gälla per automatik när utgångsdatumet passerat.

### Uppföljning

Styrdokument ska, i den mån det går, innehålla ett avsnitt eller skrivning som rör hur och när dokumentet ska följas upp. Primärt är uppföljningsavsnitt eller skrivning om uppföljning förbehållet de dokument som befinner sig på en lägre hierarkisk nivå, exempelvis regel eller plan.

Detsamma gäller för dokument som antagits på delegation.

### Revidering och aktualitetsprövning

Samtliga av kommunens antagna styrdokument ska aktualitetsprövas en gång per mandatperiod. Vid aktualitetsprövning ska behovet av styrdokument övervägas och om dokumentet har ett aktuellt innehåll. Detsamma gäller för dokument som antagits på delegation.

Dokumentnamn	Riktlinje
Ämne	för kommunens styrdokument
Beslutsinstans	Kommunfullmäktige

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

### Dokumentansvarig

Alla dokument, oberoende var och hur de fastställts, ska ha en ansvarig tjänsteperson – förvaltningschef eller annan chef. Dokumentansvarig ska tillse att dokumenten aktualitetsprövas samt vid behov följs upp, revideras eller upphävs.

### Relaterade dokument

Konkreta råd och vägledning vid framtagande och utformning av politiska eller förvaltnings- och verksamhetsspecifika styrdokument regleras i särskild anvisning.