



Riktlinje för styrande dokument

Innehållsförteckning

INLEDNING OCH SYFTE.....	1
ALLMÄNT	1
UNDANTAG OCH AVGRÄNSNINGAR.....	1
STYRPRINCIPER OCH DESS DOKUMENT	2
STYRANDE DOKUMENT I VÄNERSBORGS KOMMUN	2
VEM SKA BESLUTA?.....	3
KOMMUNALA FÖRESKRIFTER.....	4
AKTIVERANDE OCH NORMERANDE STYRANDE DOKUMENT	6
MÅL OCH MÅLKONFLIKTER	8
IGÅNGSÄTTNINGSBESLUT OCH GRANSKNING	8
UTFORMNING.....	8
ANSVAR, UPPFÖLJNING OCH AKTUALITETSPRÖVNING.....	9
PUBLICERING I FÖRFATTNINGSSAMLINGEN SAMT PÅ INTRANÄTET.....	9

Dokumenttyp Riktlinje	Dokumentnamn Riktlinje för styrande dokument	Antagen 2020-03-25 § 47	Antagen av Kommunstyrelsen	
Dokumentägare Kommunkontoret	Dokumentansvarig Chefen för kommunkontoret	Reviderad	Giltighet Tillsvidare	
Dokumentinformation Struktur, terminologi och beslutsnivåer för styrande dokument		Diarienummer KS 2019/258		
Ämnesområde Styrning			Intranät <input type="checkbox"/>	Hemsida <input checked="" type="checkbox"/>
Andra regelverk som omnämns Kommunallagen (KL, 2017:725), Plan- och bygglagen (PBL, 2010:900), Regler för mål- och resultatstyrning (KF, 2019-10-23, § 125), Aktiebolagslagen (ABL, 2005:551), Regeringsformen (RF, 1974:152)				

Inledning och syfte

I denna riktlinje beskrivs struktur, terminologi och beslutsnivåer för Vänersborgs kommuns styrande dokument. Syftet är att skapa en tydlighet och enhetlighet i framtagandet och användandet av styrande dokument. Kommunens styrande dokument ska vara så få som möjligt för att enkelt kunna överblickas och tillföra värde för verksamheten. De ska vara kärnfulla och ge energi till verksamheten.

Våra styrande dokument sätter i många fall ramen för hur vi har att agera inom ramen för det kommunala självstyret och förtydligar antingen ett förhållningssätt eller en viljeinriktning. Styrande dokument fyller också en viktig funktion i ansvarsutkrävandet när organisationen inte är följsam mot fattade beslut. Kommunen styrs förutom av den politiska viljan av lagar och författningar. Kommunen är enligt lag skyldig att upprätta en mängd styrande dokument t.ex. budgeten, som regleras av kommunallagen. Enligt olika speciallagar ska kommunen även upprätta andra styrande dokument t.ex. översiktsplan enligt plan- och bygglagen.

Allmänt

Kommunens styrande dokument är endast de dokument som är beslutade av politiska organ eller av en behörig beslutsfattare. Styrande dokument ska namnges, utformas och hanteras enligt riktlinjen, om inte annat följer av *Undantag och avgränsningar*.

Kommunstyrelsen har utifrån sitt reglemente uppgiften att leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen. Kommunstyrelseförvaltningen är den förvaltning som ansvarar för det arbetet.

Igångsättningsbeslut och granskning

Den nämnd som avser inleda ett arbete med att ta fram ett styrande dokument som är av principiell beskaffenhet eller annars större vikt och således ska beslutas av kommunfullmäktige eller ett styrande dokument som ska beslutas av kommunstyrelsen, ska begära ett godkännande kallat igångsättningsbeslut av kommunstyrelsens ordförande. Ett igångsättningsbeslut fattas först efter att nämndordföranden i sin begäran motiverat framtagandet av det styrande dokumentet.

Innan ett styrande dokument som är av principiell beskaffenhet eller annars större vikt och således ska beslutas av kommunfullmäktige eller ett styrande dokument som ska beslutas av kommunstyrelsen tas upp för beslut i nämnd ska dokumentet även granskas av kommunstyrelseförvaltningen.

Undantag och avgränsningar

Styrande dokument som regleras i lag eller annan författning vad gäller förekomst, benämning, utformning och beslutsnivå kan behöva utformas, benämnas och hanteras på

ett alternativt sätt, men så långt det är möjligt ska riktlinjen tillämpas även på dessa dokument.

Riktlinjen ska tillämpas fullt ut när nya styrande dokument tas fram eller när befintliga styrande dokument revideras. Alla styrande dokument i kommunen behöver således inte anpassas till riktlinjen omedelbart.

Rådgivande eller stödjande dokument som utformats för att underlätta det vardagliga arbetet omfattas inte av riktlinjen. Det kan handla om rutiner, lathundar, handböcker, manualer, guider, utbildningsmaterial, informationsmaterial och liknande.

De styrande dokumenten kopplade till kommunens styrprinciper (som beskrivs nedan) har en särställning och är inte bundna till riktlinjen.

Styrprinciper och dess dokument

Kommunens styrprinciper finns fastställda i *Regler för mål- och resultatstyrning* antagna av kommunfullmäktige. Nedanstående styrande dokument spelar viktiga roller i styrningen av kommunen.

Vision

Kommunens vision är fastställd av kommunfullmäktige. Visionen omfattar alla kommuninvånare och beskriver en framtida idealbild och en gemensam färdriktning. Visionen är en ledstjärna för all kommunal verksamhet och genomsyrar hela organisationen.

Inriktningsmål

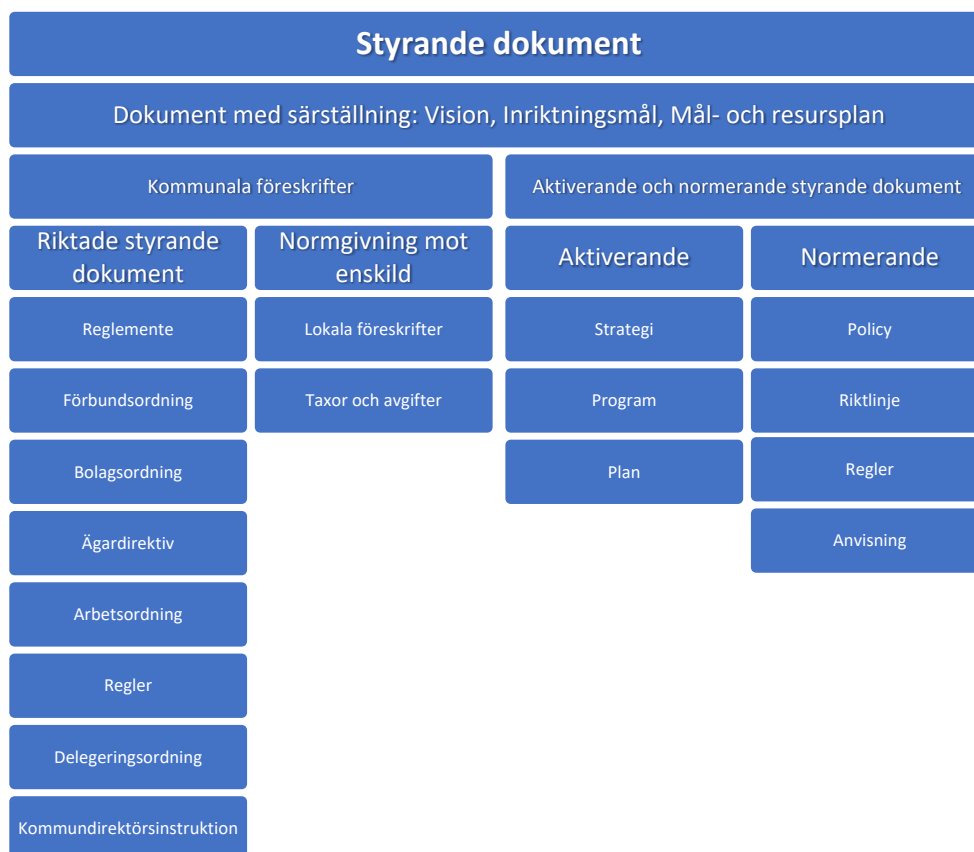
Kommunfullmäktige tolkar visionen och preciserar den till inriktningsmål som är kommunfullmäktiges övergripande viljeinriktning.

Mål- och resursplan (MRP)

I kommunen är mål- och resursplanen som fastställs årligen av kommunfullmäktige det överordnade styrdokumentet. Där finns kommunens vision, inriktningsmål, förväntade resultat och budget samlade.

Styrande dokument i Vänersborgs kommun

På nästa sida visas kommunens olika typer av styrande dokument och den struktur som de sorteras in under. De styrande dokumenten fyller olika funktioner och kan uppfylla sina syften fristående eller i relation till ett annat dokument. Alla nivåer behöver inte finnas för ett område, det gäller både aktiverande och normerande styrande dokument. Endast de nivåer som behövs för att styra och leda ämnes- eller verksamhetsområdet behöver tas fram.



Vem ska besluta?

Grunderna för vilket organ som har rätt att besluta om ett styrande dokument finns i kommunallagen. Förövrigt ska de principer som denna riktlinje anger följas.

Kommunfullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars större vikt för kommunen (KL 5 kap, 1 §). I paragrafen finns en punktlista över de ärenden fullmäktige främst har att besluta om. I varje enskilt ärende måste en bedömning göras om ärendet är av sådan karaktär (principiell beskaffenhet eller annars större vikt, eller har en i övrigt övergripande karaktär) att fullmäktige har att fatta beslutet. Fullmäktige beslutar också om styrande dokument som annan lagstiftning anger ska beslutas av fullmäktige.

Kommunstyrelsen beslutar om styrande dokument för sitt verksamhetsområde och uppdrag som bl.a. innefattar en ledningsfunktion; att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. I detta ingår att leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten. Således beslutas styrande dokument gällande frågor av kommunövergripande karaktär av styrelsen och inte av nämnd.

Kommunstyrelsen beslutar vidare om styrande dokument som kommunfullmäktige delegerat till styrelsen i styrelsens reglemente eller genom särskilt beslut. Kommunstyrelsen beslutar också om styrande dokument som annan lagstiftning anger ska beslutas av styrelsen.

Nämnd beslutar om styrande dokument för sitt avgränsade verksamhetsområde och uppdrag tillskillnad från kommunstyrelsen, jämför ovan. Nämnd beslutar vidare om styrande dokument som kommunfullmäktige delegerat till nämnden i nämndens reglemente eller genom särskilt beslut. Nämnd beslutar också om styrande dokument som annan lagstiftning anger ska beslutas av nämnden.

Utskott beslutar om styrande dokument där beslutanderätten finns delegerad till utskottet genom delegeringsordning eller särskilt beslut.

Kommundirektör, förvaltningschefer och stabschefer kan besluta om övergripande styrande dokument inom sitt verksamhetsområde och uppdrag för att verkställa de politiska besluten i enlighet med givna mål och riktlinjer samt inom givna ekonomiska ramar.

Kommunala föreskrifter

Kommunala föreskrifter är bindande regler. De är de styrande dokument som enligt kommunallagen ska vara samlade i den kommunala författningssamlingen och finnas tillgängliga för allmänheten på kommunens webbplats.

Kommunala föreskrifter kan delas in i två grupper:

Riktade styrande dokument

Reglerar exempelvis arbetsformer, uppdrag, befogenheter, ansvar och organisation och är riktade till kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, nämnd, utskott, råd, beredning, kommunalförbund, bolagsstyrelse eller en viss funktion. Nedan visas en sammanställning över kommunens riktade styrande dokument.

Typ av riktat styrande dokument/kortfattad beskrivning	Riktad till	Beslutsnivå
Reglemente Reglementen reglerar kommunstyrelsens och nämndernas ansvarsområden, verksamhet, uppgifter och arbetsformer	Kommunstyrelsen, Nämnd	Kommunfullmäktige
Förbundsordning En förbundsordning anger bland annat ändamål, finansiering, medlemmar och övriga förutsättningar för ett kommunalförbund eller samordningsförbund	Kommunalförbund, Samordningsförbund	Kommunfullmäktige (varje förbundsmedlem)
Bolagsordning En bolagsordning är det regelverk som styr ett aktiebolags verksamhet och förvaltning. Aktiebolagslagen anger hur en bolagsordning ska utformas. Det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten ska anges enligt KL	Kommunalt aktiebolag	Kommunfullmäktige samt bolagsstämma

<p>Ägardirektiv</p> <p>Genom ett ägardirektiv kan (ägar-direktivet är frivilligt men juri-diskt bindande om det finns) kom-munen klargöra vad den vill upp-nå med bolaget, vilken nytta det förväntas tillföra samt vilka ramar och villkor som gäller för verk-samheten</p>	Kommunalt aktiebolag	Kommunfullmäktige samt bo-lagsstämma
<p>Arbetsordning</p> <p>Kommunfullmäktiges arbetsord-ning reglerar bl.a. fullmäktiges sammanträden och handläggning av ärenden (KL 5 kap, 71-72 §§)</p>	Kommunfullmäktige	Kommunfullmäktige
<p>Regler</p> <p>Regler reglerar övriga kommunala organs (t.ex. rådgivande och bere-dande) ansvarsområden, verksam-het, uppgifter och arbetsformer</p>	Råd, Beredning till nämnd el-ler fullmäktige	Kommunfullmäktige, Kom-munstyrelsen, Nämnd
<p>Delegeringsordning</p> <p>En delegeringsordning reglerar rätten att fatta beslut i kommun-styrelsens eller i en nämnds ställe. Vilka beslut som har delegerats och till vem (delegat) ska framgå av en delegeringsordning</p>	Delegat (kan vara utskott, le-damot/ersättare, anställd, pre-sidiet)	Kommunstyrelsen, Nämnd
<p>Kommundirektörsinstruktion</p> <p>Enligt KL ska kommunstyrelsen i en instruktion fastställa hur direk-tören ska leda förvaltningen, in-struktionen ska också fastställa di-rektörens övriga uppgifter</p>	Kommundirektör	Kommunstyrelsen

Normgivning mot enskild

Ett samlingsbegrepp för normgivande dokument som riktar sig mot enskild (juridisk eller fysisk person). De ska vara tydliga (liksom lagtext) och ska inte lämna utrymme för tolkningar, kan sätta gränser och förbjuda beteenden. De kan delas in i två grupper beskrivna nedan:

Lokala föreskrifter

Är detaljerade bestämmelser inom ett visst område, exempelvis inom miljö- och hälsa och allmän ordning t.ex. lokala ordningsföreskrifter. Grunden för kommunens rätt att meddela lokala föreskrifter finns i regeringsformen (8 kap, 1 §).

Lokala föreskrifter beslutas av kommunfullmäktige eller av kommunstyrelsen alt. nämnd om uppgiften är uttryckt i reglemente eller enligt lag eller annan författning.

Taxor och avgifter

Taxor är det som reglerar uttag av avgifter för kommunens verksamhet. Enligt kommunallagen (2 kap, 5-6 §§) får kommunen ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som

den tillhandahåller. Kommunen tar i många fall ut avgifter enligt speciallagstiftning. För tjänster eller nyttigheter som den är skyldig att tillhandahålla får dock avgifter endast tas ut om det följer av lag eller annan författning. Kommunen får inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som den tillhandahåller (självkostnadsprincipen). Även likställighetsprincipen (2 kap, 3 §) styr kommunalt avgiftsuttag.

Normalt beslutar kommunfullmäktige om taxor, då de hör till de viktiga ekonomiska frågor där endast fullmäktige har rätten att fatta beslut enligt kommunallagen. Fullmäktige kan i vissa fall delegera rätten att besluta om avgifter av mindre principiell betydelse till en nämnd.

Aktiverande och normerande styrande dokument

För att styra verksamheten i kommunen och uppnå den politiska viljan tar vi fram egna styrdokument. Dessa kan delas in i två grupper:

Aktiverande styrande dokument

Dessa styrande dokument syftar till förändring och utveckling. De anger en viljeinriktning, pekar ut en färdriktning och vilka insatser som ska ske i framtiden.

Det finns tre typer av aktiverande styrande dokument i kommunen. Detaljeringsnivån i dokumenten går från låg (strategi) till hög (plan). Även tidsperspektivet skiljer typerna åt, en strategi är mer långsiktig än en plan. Kommunens aktiverande styrande dokument beskrivs nedan:

Strategi

Strategin pekar ut kommunens övergripande handlingsinriktningar. Strategin går inte in på hur kommunen praktiskt ska agera, vilka medel och metoder som ska användas och det ska därför finnas ett begränsat antal strategier eftersom de handlar om de stora sammanhangen. Strategin pekar också ut vilka prioriteringar kommunen ska göra, den profil som verksamheten ska ha, vilka värderingar som ska styra, vilket innebär att något annat väljs bort.

En strategi ska beslutas av kommunfullmäktige.

Program

Ett program talar om vad som ska uppnås och vilka metoder som kan användas. Det tar däremot vanligtvis inte slutgiltig ställning till utförande och metoder utan ger alternativ som kan preciseras i en plan. Det anger övergripande prioriteringar inom en verksamhet t.ex. förskoleverksamhet eller inom ett område som berör flera verksamheter t.ex. miljö- och klimatfrågor. Programmet har begränsat giltighetstid och ska göra det möjligt att ta fram en plan utan ytterligare ideologiska överväganden.

Ett program kan beslutas av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller nämnd beroende på vilken verksamhet eller vilket område som berörs.

Plan

En plan ska detaljerat och konkret ange vad som ska uppnås under en tidsatt period inom ett visst område. Den anger vilka åtgärder, aktiviteter eller insatser som ska genomföras och metoderna som ska användas. Det ska framgå vilka eller vem som ansvarar

för att åtgärder, aktiviteter eller insatser genomförs och när detta ska ske. Planen utgör ofta en operationalisering och konkretisering av ett program.

En plan kan beslutas av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller nämnd beroende på vilken verksamhet eller vilket område som berörs. Ibland kan dock t.ex. en operativ och detaljerad handlingsplan som inte kräver politiska eller ideologiska överväganden beslutas på tjänstepersonsnivå för att verkställa politiska beslut.

Normerande styrande dokument

Dessa styrande dokument anger kommunens förhållningssätt till en given situation och reglerar den befintliga verksamheten, hur verksamheten ska utföras. De riktar sig in i organisationen. De styr organisationens beteende och sätter gränser för handlande.

Det finns fyra typer av normerande styrande dokument i kommunen. Detaljeringsnivån i dokumenten går från låg (policy) till hög (anvisning). De normerande styrande dokumenten gäller tillsvidare om något annat inte anges vid beslutet. Kommunens normerande styrande dokument beskrivs nedan:

Policy

En policy anger kommunens förhållningssätt till något. Den ska vara översiktlig och kortfattad och ange grundprinciper och värderingar för att styra agerandet inom ett område. En policy ska inte ge några fasta regler utan principer som vägledning inom det aktuella området.

En policy beslutas av kommunfullmäktige.

Riktlinje

En riktlinje ger ett konkret stöd för ett visst handlande och anger ramarna för det handlingsutrymme som finns i en viss fråga. Riktlinjer lämnar ett visst utrymme för verksamheten att utforma detaljerna i arbetet men skapar en gemensam norm och visar hur arbetet ska utföras. Riktlinjer fastslår en nivå som verksamheten ska uppnå i sitt utförande.

En riktlinje beslutas vanligtvis av kommunstyrelsen eller nämnd beroende på vilken verksamhet eller vilket område som berörs.

Personal- och förhandlingsutskottet beslutar om riktlinjer inom personalområdet efter delegering från kommunstyrelsen.

Regler

Regler ger exakta gränser för verksamhetens handlande, anger hur en åtgärd ska utföras och vad som gäller inom ett visst område i detalj. Regler skrivs ofta i paragrafform. Regler ska vara tydliga, enkla och lätta att överblicka.

Regler kan beslutas av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller nämnd samt av kommundirektör, förvaltningschefer eller stabschefer beroende på vilken verksamhet eller vilket område som berörs.

Anvisning

En anvisning ska innehålla konkret vägledning om hur arbetsuppgifter eller verksamheten inom ett område ska genomföras. Anvisningen kan beskriva en process eller metod för hur arbetet ska utföras.

En anvisning beslutas vanligtvis av kommundirektör, förvaltningschefer eller stabschefer beroende på vilken verksamhet eller vilket område som berörs.

Mål och målkonflikter

Mål ska inte finnas i kommunens normerande styrande dokument. Kommunens huvudsakliga plats för målformulering är mål- och resursplanen. Mål kan dock utformas och beslutas i de aktiverande styrande dokumenten program och planer. Målen behöver vara förenliga med redan befintliga mål och stödja kommunens vision. Kommunens ordinarie styr- och ledningssystem ska användas för uppföljning. I första hand ska hänvisning ske till redan befintliga mål om sådana finns.

Står ett mål eller annan skrivning i ett aktiverande styrande dokument i konflikt med ett styrande dokument antaget av en annan nämnd ska samråd ske med den nämnden och beslutsunderlaget i ärendet ska beskriva hur målkonflikten hanteras. Står ett mål eller annan skrivning i ett styrande dokument i konflikt med ett mål eller styrande dokument som kommunfullmäktige beslutat om ska ärendet alltid lyftas till fullmäktige.

Igångsättningsbeslut och granskning

Den nämnd som avser inleda ett arbete med att ta fram ett styrande dokument som är av principiell beskaffenhet eller annars större vikt och således ska beslutas av kommunfullmäktige eller ett styrande dokument som ska beslutas av kommunstyrelsen, ska begära ett godkännande kallat igångsättningsbeslut av kommunstyrelsens ordförande. Ett igångsättningsbeslut fattas först efter att nämndordföranden i sin begäran motiverat framtagandet av det styrande dokumentet.

Igångsättningsbeslutet är ett sätt för kommunstyrelsen att genom kommunstyrelsens ordförande verkställa sin reglementsenliga uppgift att leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen, samordna styrningen och därigenom bland annat se till att det inte tas fram fler styrande dokument än vad som behövs för att styra verksamheten. Chefen för kommunkontoret har rätt att utfärda anvisningar för processen.

Innan ett styrande dokument som är av principiell beskaffenhet eller annars större vikt tas upp för beslut i nämnd ska dokumentet granskas av kommunstyrelseförvaltningen. En sådan ordning förväntas leda till hög kvalitet på dokumenten och effektivisera kommunstyrelsens beredning av ärenden rörande styrande dokument inför beslut. Kommunkontoret utför granskningen och chefen för kommunkontoret har rätt att utfärda anvisningar för processen.

Utformning

Kommunstyrelseförvaltningen ansvarar för de mallar som ska användas vid utformningen av alla styrande dokument.

Styrande dokument ska följa kommunens grafiska profil och relevanta anvisningar.

Ansvar, uppföljning och aktualitetsprövning

Dokumentansvarig

Varje styrande dokument ska ha en dokumentansvarig. Den dokumentansvariges befattning ska anges i dokumentet. Dokumentansvarig är närmast ansvarig förvaltnings- eller stabschef.

Den dokumentansvarige ansvarar ytterst för att det styrande dokumentet kommuniceras och implementeras. I god tid före beslut ska den dokumentansvarige se till att det finns en plan för hur dokumentet ska kommuniceras.

Uppföljning

Den dokumentansvarige ansvarar för att ett styrande dokument följs upp enligt den ordning som beslutats och inom beslutad tid. Eventuella mål i program och planer ska följas upp i kommunens ordinarie styr- och ledningssystem.

Aktualitetsprövning

Den dokumentansvarige är även ansvarig för att dokumentet hålls aktuellt genom aktualitetsprövning av dokumentet. Aktualitetsprövning ska ske årligen (systemstöd för påminnelse finns i kommunens centrala dokument- och ärendehanteringssystem) och vid behov t.ex. vid förändrad lagstiftning. Riktade styrande dokument som t.ex. reglementen och delegeringsordningar bör dessutom ses över i anslutning till ny mandatperiod.

Chefer och medarbetares ansvar

Varje chef för en verksamhet som berörs av ett styrande dokument har ett ansvar att kommunicera styrdokumentet i verksamheten, det vill säga se till att innehållet är känt bland medarbetarna och att det efterlevs i verksamheten. Varje medarbetare har dessutom ett egenansvar att aktivt söka information och ta reda på vilka styrande dokument som påverkar utförandet av de egna arbetsuppgifterna.

Publicering i författningssamlingen samt på intranätet

Författningssamling

Kommunala föreskrifter är de styrande dokument som enligt kommunallagen ska vara samlade i den kommunala författningssamlingen och finnas tillgängliga för allmänheten på kommunens webbplats. I Vänersborgs kommun publiceras fler styrande dokument än de kommunala föreskrifterna i kommunens författningssamling. Kommunstyrelseförvaltningen ansvarar för författningssamlingen och publiceringen som utförs av kommundirektörens kontor. Nedanstående styrande dokument publiceras i författningssamlingen på kommunens webbplats:

- kommunala föreskrifter (riktade styrande dokument samt normgivning mot enskild d.v.s. lokala föreskrifter och taxor och avgifter),
- styrande dokument antagna av kommunfullmäktige,
- styrande dokument antagna av kommunstyrelsen,
- övriga aktiverande och normerande styrande dokument som bedöms vara av intresse för allmänheten och för demokratisk insyn.

Intranät

Kommunens intranät är den plats där övriga (de som inte publiceras i författningssamlingen) internt riktade styrande dokument ska finnas samlade. Dokumentansvarig har ansvaret för att ett styrande dokument publiceras.

Vem avgör frågor kring publicering

Styrande dokument som inte följer denna riktlinje publiceras inte i författningssamlingen. Kommunkontoret som utför publiceringen har genom chefen för kontoret befogenhet att avgöra frågan i varje enskilt fall. Kommunkontoret avgör även ytterst genom chefen för kontoret om ett styrande dokument är av den karaktären att det ska publiceras i författningssamlingen eller om publicering ska ske på intranätet.

Chefen för kommunkontoret har rätt att utfärda anvisningar för publiceringsprocessen.