Program

Plan

Policy

• **Riktlinjer**

Borås Stads

Riktlinjer för styrdokument

Borås Stads styrdokument

Aktiverande

PROGRAM – vägval, verksamheter och metoder i riktning för att nå målen i Borås
PLAN – aktiviteter, tidsram och ansvar

Normerande

POLICY – Borås Stads hållning
RIKTLINJER – rekommenderade sätt att agera

Fastställt av: Kommunfullmäktige
Datum: 2022-04-28, 2023-04-27
För revidering ansvarar: Kommunstyrelsen
För ev uppföljning och tidplan för denna ansvarar: Kommunstyrelsen
Dokumentet gäller för: Alla nämnder och förvaltningar
Dnr: KS 2021-00693, KS 2023-00098
Dokumentet gäller till och med: 2025
Kommunstyrelsen har rätt att göra revideringar i riktlinjerna under löptiden.

Innehåll

1 Riktlinjer för styrdokument 4

1.1 Inledning 4

1.2 Lagar och andra styrdokument 4

1.3 Koppling till Borås Stads vision och Agenda 2030 4

1.4 Hierarki 5

1.4.1 Styrdokument som tas i Kommunfullmäktige 5

1.4.2 Dokument på förvaltningsnivå 6

1.5 Planerande styrdokument 6

1.5.1 Program 6

1.5.2 Plan 6

1.6 Normerande styrdokument 7

1.6.1 Policy 7

1.6.2 Riktlinjer 7

1.7 Utformningen 8

1.8 Ska-krav 9

1.9 Uppföljning 9

2 Bilaga 1. Checklista 10

3 Bilaga 2. Övriga typer av styrdokument 11

3.1 Författningssamlingen 11

3.1.1 Kommunfullmäktiges arbetsordning 11

3.1.2 Reglemente 11

3.1.3 Bolagsordning 11

3.1.4 Ägardirektiv 11

3.1.5 Lokala föreskrifter 11

3.1.6 Taxor och avgifter 11

3.2 Andra styrdokument 12

3.2.1 Översiktsplan 12

3.2.2 Detaljplaner 12

3.2.3 Budget 12

1 Riktlinjer för styrdokument

1.1 Inledning

Syftet med denna riktlinje är att Borås Stad styrdokument fattas på rätt nivå, har en gemensam utformning, benämning, arbetssätt och struktur.

För att säkerställa att de olika styrdokumenten får en bred förankring, bland förtroendevalda och tjänstepersoner finns ett par grundregler som gäller vid utformning eller upprättande av styrdokument. Dokumenten ska vara:

- Enkla tydliga och kommunicerbara
- Så få som möjligt för att enkelt kunna överblicka och tillföra värde
- Tydliga i uppdelningen mellan politisk nivå och verksamhetsnivå
- Förenliga med vision och överordnade dokument
- Utformade för att medge en decentralisering av beslutsfattande

1.2 Lagar och andra styrdokument

Vid arbetet med ett styrdokument ska man ta hänsyn till den styrning som finns på området, som lagar, föreskrifter och kommunala beslut. Man ska väga in och motivera varför ett styrdokument behövs, och granska hur det samspelar med styrdokumentet på angränsande områden.

Styrdokumentet ska inte referera sådant som är bestämt genom lag- varken våra politiska instanser eller styrdokumentet i sig behöver eller ska fastslå att lagen gäller. Ett styrdokument ska inte heller innehålla ren nulägeskartläggning, historik eller annan information som inte kräver ett beslut. Denna information kan med fördel finnas med som underlag i form av en bilaga eller liknande.

Ett styrdokuments innehåll måste vara förenligt med eventuella överordnande dokument. Om ett annat styrdokuments innehåll har betydelse kan texten hänvisa till detta dokument. Däremot ska inte texten referera innehållet eller fastslå att det andra dokumentet gäller. Varje dokument har sin egen kraft och funktion.

1.3 Koppling till Borås Stads vision och Agenda 2030

Varje styrdokument ska kopplas till Borås Stads vision och Agenda 2030. Ett styrdokument ska inte innehålla en egen vision, då det bara finns en vision.

1.4 Hierarki

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

Typer av styrdokument		
	Planerande	**Normerande**
Översiktligt	Program	Policy
Detaljerat	Plan	Riktlinjer

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 ett program, eller att en policy alltid bryts ned i riktlinjer. 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.

Styrdokumentens beslutsnivåer	
Kommunfullmäktige	Vision, reglementen, ägardirektiv, bolagsordning, Kommunfullmäktiges budget Program, planer Policy, riktlinjer
Kommunstyrelsen och nämnderna	Nämndbudget Program, planer Riktlinjer

Ej politiskt beslutade dokument	
Förvaltningarna	Exempel: Principer, planer, handböcker, rutiner, internbudget, regler

1.4.1 Styrdokument som tas i Kommunfullmäktige

Kommunfullmäktiges styrdokument har som syfte att peka ut inriktningen för kommunen. Styrdokumenten från Kommunfullmäktige har gemensamt att de har följande egenskaper:

- uttrycker inriktningen för vad som ska uppnås
- är övergripande
- avser frågor av större vikt eller frågor av principiell art
- kan innehålla krav på att styrelse eller nämnd tar fram särskilda anvisningar.

1.4.2 Dokument på förvaltningsnivå

Utöver styrdokumenten kan det finnas handböcker och rutiner m.m. som innehåller handfasta råd, och beskrivningar av arbetssätt. Det är viktigt att dessa stannar just vid det praktiska och inte innehåller sådant som hör hemma i politiskt antagna styrdokument, eller åtgärder som kräver beslut om finansiering. Dessa behandlar ”hur”-frågor, ofta i detalj, och beslutas på tjänstepersonnivå.

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

1.5 Planerande styrdokument

Planerande dokument anger vad Borås Stad vill åstadkomma. De ger ett uppdrag att handla på ett visst sätt. I dessa dokument är det naturligt att ange vad som ska göras och vad man vill uppnå.

1.5.1 Program

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

Programmet kan vara en politisk viljeinriktning som senare följs av en mer detaljerad plan i samma ämne. Det kan också vara en mellanform genom att blanda långsiktiga och översiktliga direktiv med mer konkreta.

Programmet är en lämplig form för långsiktighet i enskilda verksamheter.

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

Kommunövergripande program beslutas av Kommunfullmäktige. Nämnder och Kommunstyrelsen kan anta program som berör nämndens/styrelsens reglemente.

1.5.2 Plan

Planen är det mest konkreta dokument av denna typ. Planen ska vara en instruktion över initiativ som ska tas. Planen ger direktiv till nämnder och förvaltningar att utföra olika saker, och anger tidplan. Som läsare har jag rätt att ställa högra krav på de konkreta besked vi får av en plan. Som skribent måste jag försäkra mig om att planen svarar på frågorna vad, vem och när.

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.

Planen presenterar vad som ska göras, inte det man hoppas eller önskar åstadkomma och den får inte stanna vid att vara en inventering eller en önskelista. Det får inte vara någon tvekan om ansvar och tidplan för de aktiviteter som anges i planen.

Kommunövergripande planer beslutas vanligtvis av Kommunfullmäktige. Övriga planer tas på nämnd, Kommunstyrelse eller verksamhetsnivå.

1.6 Normerande styrdokument

Den andra typen av styrdokument är normerande. De klargör Borås Stads förhållningsätt till något, eller ger ett direktiv för hur en tjänst eller service ska utföras. De kan också vara en ”lagtext” som mindre handlar om vad som ska göras utan mer om hur det ska göras, och vad som inte ska göras.

1.6.1 Policy

Policyn anger Borås Stads förhållningssätt till något. Den kan klargöra Borås Stads syn på t.ex. sponsring eller internationella kontakter. Policyn ger inte några fasta regler, bara principer som vägledning för bedömningar från fall till fall.

En policy ska ge en princip att hålla sig till; ett sätt att se på en viss företeelse. En policy säger t.ex. att Borås Stad är positiva eller negativa till konkurrensutsättning, sponsring, hemarbete, intern rörlighet, deltid etc.

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

Policy beslutas av Kommunfullmäktige.

1.6.2 Riktlinjer

Riktlinjer ger mer konkret stöd för ett visst handlande. De kan till exempel ange vilken typ av åtgärder och tillvägagångsätt Borås Stad bör välja, och sätta gränser för omfattningen. Riktlinjerna lämnar visst utrymme för handläggaren att själva utforma detaljerna i åtgärderna.

Riktlinjerna ska ge konkret stöd för 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. Riktlinjerna kan också vara inriktade på metod och rekommendera vissa tillvägagångsätt. Riktlinjerna kan vara så detaljerade att de fungerar som instruktionsbok för verksamheten.

Riktlinjer är inte absolut bindande. De anger ett handlingssätt som 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 eller dessa tydligt markeras:

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

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

1.7 Utformningen

Det är viktigt att styrdokumentets språkbruk harmonierar med dokumentets avsikt och roll. Detta gäller särskilt för planer som inte får lämna något utrymme för tolkning.

Generellt gäller ett enkelt och tydligt språk för att göra styrdokumentet så lätt som möjligt att förstå och förmedla. Texten bör inte ha svepande och abstrakta formuleringar.

Om en åtgärd i till exempel en handlingsplan är kopplad till en kostnad kan texten redovisa denna. Pengar för åtgärden blir dock aldrig anvisade genom ett beslut om själva styrdokumentet. Varje åtgärd måste finansieras genom ett eget beslut.

Grafiskt ska Borås Stads styrdokument vara lätta att identifiera genom det standardiserade omslaget. Det är endast Stadsledningskansliet som får förse dokumenten med detta omslag som just signalerar att det är ett Borås Stads styrdokument.

Ett styrdokument ger effekt först när det är känt och tillämpat i organisationen. Det är lämpligt att under arbetet med dokumentet också planera för hur det ska kommuniceras och förankras i organisationen.

Styrdokumentet ska i möjligaste mån innehålla ett avsnitt om hur och när dokumentet ska följas upp. Detta är främst aktuellt för de planerande styrdokumenten. Finns det behov av att utvärdera styrdokumentet och dess konsekvenser ska avsnittet även innehålla en beskrivning om hur och när en utvärdering ska ske.

Önskvärt är om uppföljningen av styrdokumenten sker i kluster med liknande tema.

1.8 Ska-krav

Följande är ska-krav på styrdokumentet:

- Varje styrdokument ska klassificeras som endera av de fyra typer som beskrivs i dessa riktlinjer. Undantag från detta är styrdokument som finns i bilaga 2 samt en del styrdokument där det finns specifika instruktioner hur de ska utformas (t.ex. lagkrav).
- En del styrdokument ger direkta uppdrag till någon organisatorisk enhet, till exempel att göra en uppföljning. Sådana uppdrag ska vara tydliga, gärna i ett särskilt rubriksatt stycke. Här ska framgå vad som ska göras, vem som ska göra det, och
- när det ska göras. Beskrivningen ska vara specifik och undvika formuleringar som ”Borås Stad ska..” eller berörda nämnder ska..”
- Vid allt arbete med styrdokument ska i ett tidigt skede Stadsledningskansliet kopplas in för stöd med att säkerställa att dokumentet fyller kraven och harmonierar med dessa riktlinjer och ska-krav. Styrdokumenten ska vara tillgänglighetsanpassade.
- Ett styrdokument är giltigt i högst fyra år, om inga särskilda skäl finns för undantag. Sedan krävs en aktualitetsprövning som kan resultera i en revidering av
- styrdokumentet, i styrdokumentets upphörande eller att styrdokumentet fastställs på nytt utan revidering.
- I alla styrdokument ska det finnas uppgift om
  - Vem som har fastställt dokumentet
  - När dokumentet har fastställts
  - Diarienumret på ärendet
  - Vem som ska ansvara för revideringen
  - Vem som ansvarar för eventuell uppföljning
  - Vem dokumentet gäller för
  - Hur länge dokumentet gäller

Alla Borås Stads styrdokument som antagits av Kommunfullmäktige eller Kommunstyrelsen, eller i annan instans men har betydelse för flera förvaltningar, ska finnas samlade på kommunens intranät och på boras.se i gemensam typografi eller design. Stadsledningskansliet ansvarar för denna design som en bekräftelse på att dokumentet är ett av Borås Stads styrande dokument.

Även dokument som gäller för t.ex. bara en nämnd ska följa dessa riktlinjer, så att strukturen och terminologin blir gemensam och åskådlig i hela organisationen.

1.9 Uppföljning

Uppföljningen av dessa riktlinjer sker löpande genom Stadsledningskansliet kvalitetssäkring av dokumenten under arbetet med dem, och genom kontroll att alla styrdokument passerar denna instans.

2 Bilaga 1. Checklista

Kom ihåg att alltid kontakta Stadsledningskansliet innan du sätter igång arbetet med ett nytt styrdokument eller revidering av ett styrdokument.

- Vad är syftet med styrdokumentet?
  - Lagkrav
  - Annat krav (typ ISO eller att få statsbidrag)
  - Styrdokument är det bästa alternativet framför till exempel ett nämndbeslut
  - Politiskt beslut på att styrdokument ska tas fram
  - Få ett visst önskat resultat över en längre period
- Om frågan är reglerad genom lagstiftning, behövs kanske inget styrdokument, utan istället kanske en anvisning i form av en handbok.
- Hur är beslutsgången gällande styrdokumentet? Planera processen för framtagande och beslutsfattande avseende tid, ansvarsfördelning samt eventuell samverkan med andra aktörer.
- Hur harmoniserar styrdokumentet med andra fattade beslut och styrdokument? Finns det andra styrdokument som ska upphävas eller revideras, på grund av det nya styrdokumentet?
- Hur kan det här styrdokumentet möjliggöra beslutsfattandet så nära medborgaren som möjligt?
- Innebär styrdokumentet ekonomiska konsekvenser som särskilt behöver planeras för? Att anta ett styrdokument i sig innebär inte att medel överförs för att till exempel genomföra en aktivitet i en plan. Detta måste tas i ett separat beslut eller helst i budgeten.
- Behövs en uppföljning och hur kan den i så fall utformas så att den får önskat resultat?
- Skriv kort och tydligt (belasta inte styrdokumentet med lagstiftningstext). Dokumentet ska vara enkelt tydligt och lättläst.

3 Bilaga 2. Övriga typer av styrdokument

Det finns ett antal andra styrdokument som inte berörs av denna riktlinje men som kan vara bra att känna till.

3.1 Författningssamlingen

3.1.1 Kommunfullmäktiges arbetsordning

Beskriver hur arbetet och sammanträdet ska utföras i Kommunfullmäktige.

3.1.2 Reglemente

I reglementet delegerar Kommunfullmäktige uppgifter och ansvar till nämnderna. Reglementet är ett dokument som står över de övriga styrdokumenten (de planerande och normerande). Därför kan vi t.ex. inte i en plan utöka verksamheten för en nämnd utan att ta hänsyn till reglementet.

3.1.3 Bolagsordning

Bolagsordningen är motsvarigheten till nämndernas reglemente fast för våra kommunala bolag. Bolagsordningen har vissa krav på vad den ska innehålla enligt Aktiebolagslagen och precis som för reglementena är det viktigt när vi tar fram (styrdokumentet) ägardirektiv att vi inte utökar verksamheten för bolaget utan att ta hänsyn till bolagsordningen.

3.1.4 Ägardirektiv

Ägardirektivet fungerar som ett komplement till bolagsordningen. Av ägardirektivet framgår ägarens förväntningar och krav på bolaget. Direktiven beslutas av Kommunfullmäktige. I ett ägardirektiv kan t.ex. ägaren skriva hur många nya bostäder bostadsbolagen förväntas bygga.

3.1.5 Lokala föreskrifter

Lokala föreskrifter beslutas av Kommunfullmäktige och reglerar det omgivande samhället. Föreskrifter kan även vara lagstadgade som exempelvis kommunens renhållningsordning som bygger på Miljöbalken och Avfallsförordningen.

3.1.6 Taxor och avgifter

Flertalet taxor och avgifter tas av Kommunfullmäktige varje år. Dessa reglerar de avgifter och taxor som företag och invånare ska betala för olika typer av kommunala tjänster.

3.2 Andra styrdokument

3.2.1 Översiktsplan

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan. Översiktsplaner visar hur den tänkta mark- och vattenanvändningen och bebyggelseutvecklingen ska se ut i framtiden. I översiktsplanen vägs en mängd olika intressen samman. Översiktsplaner är inte juridiskt bindande, men viktiga strategiska dokument som lägger grunden för fortsatt planering och genomförande. Översiktsplaner arbetas fram tillsammans med många olika intressenter.

3.2.2 Detaljplaner

En detaljplan är ett juridiskt bindande dokument som krävs vid utbyggnad av nya områden och för ändrad markanvändning. Den reglerar om marken ska användas för bostäder, handel, industri, kontor eller annan verksamhet men också hur gator ska anläggas och vilken mark som ska vara tillgänglig för allmänheten. Syftet är att göra avvägningar mellan olika intressen och ta ställning till hur ett område ska utvecklas.

3.2.3 Budget

En budget är en planering över kommande inkomster och utgifter. I en kommunal budget finns även den politiska viljeinriktningen i form av mål och nya uppdrag till nämnderna.

BORÅS
STAD

Postadress 501 80 Borås **Besöksadress** Stadshuset, Kungsgatan 55
Telefon 033-35 70 00 **e-post** boras.stad@boras.se **Webbplats** boras.se