

Strategi
Program
Plan
Policy
» **Riktlinjer**
Regler

Borås Stads
Riktlinjer för
styrdokument

Borås Stads styrdokument

» Aktiverande

STRATEGI – avgörande vägval för att nå målen för Borås

PROGRAM – verksamheter och metoder i riktning mot målen

PLAN – aktiviteter, tidsram och ansvar

» Normerande

POLICY – Borås Stads hållning

RIKTLINJER – rekommenderade sätt att agera

REGLER – absoluta gränser och ska-krav

Fastställt av: Kommunfullmäktige

Datum: 24 april 2003, reviderat den 25 februari 2010, 24 oktober 2013, och 24 november 2016, 15 oktober 2020

För revidering ansvarar: Kommunstyrelsen

För ev uppföljning och tidplan för denna ansvarar: Kommunstyrelsen

Dokumentet gäller för: Alla nämnder och förvaltningar

Dokumentet gäller till och med: 2021. Kommunstyrelsen har rätt att göra revideringar i riktlinjerna under löptiden.

Riktlinjer för styrdokument

Verksamheten i Borås Stad styrs bland annat av en rad dokument som vi själva har antagit. Dessa dokument benämns i allmänhet regler, policy, program eller något liknande. En fast terminologi och en tydlig namngivning av dokumenten efter deras olika roller underlättar 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.

Detta dokument är riktlinjer för styrdokument. Som sådant medger det viss individuell variation i utformningen av styrdokumentet. Dock finns även vissa ska-krav, alltså regler. En sådan är att varje styrdokument ska klassificeras som endera av de sex dokumenttyper som beskrivs, en annan är att Kommunstyrelsen leder arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen. Ska-kraven redovisas separat under en egen rubrik.

Våra styrdokument kan vara av två huvudtyper. Vi har dels dokument som lägger ut linjer för hur vi ska agera för att nå ett visst resultat (aktiverande), dels dokument som talar om hur vi ska möta givna situationer (normerande). De aktiverande dokumenten är strategier, program och planer, och de normerande är policyer, riktlinjer och regler.

Aktiverande dokument

Aktiverande dokument anger händelser eller situationer som vi vill åstadkomma genom egna initiativ. 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.

Strategin är det mest översiktliga och överordnade av de aktiverande dokumenten, men samtidigt det mest abstrakta. Strategin gör ett vägval, pekar ut handlingsriktningar och långsiktiga mål, men går inte in på hur man praktiskt ska agera. Det återstår att tolka och bryta ner detta dokument i mera detaljerade skrivningar. Strategier kan vi ha några få av, eftersom de naturligt handlar om de stora sammanhangen.

Planen är det mest konkreta dokumentet 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 höga 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.

Programmet är en mellanform av dessa båda. Jämfört med strategin konkretiserar det vilka åtgärder vi ska göra, men utan planens detaljerade utförande och ansvar. 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. Det har då samma roll som en strategi, men för det mindre sammanhanget.

Ovanpå dessa dokument finns en visionen för Borås Stad som beskriver ett önskat tillstånd. Vision kan vi bara ha en enda för hela Borås, som alla verksamheter tar sikte på. En enskild verksamhet eller enhet kan också ha en vision, men då inte som ett helt dokument utan som någon enstaka formulering, en målbild.

På samma sätt är strategin ett dokument som alla andra verksamheter och deras styrdokument riktas mot. Endast för några få och verkligt heltäckande verksamheter kan vi koppla på egna strategier.

Utänför detta finns också budgeten, som är en egen form av styrdokument med sitt system av uppföljning. Budgeten kan dock ses som ett program eller en plan för verksamheten det kommande året.

STRATEGI

Strategin ska ...

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 man väljer bort något annat. För att vara ett fungerande dokument måste strategin ge ledning i detta val, peka ut en riktning och ange prioriteringar.

... men behöver inte

Strategin behöver inte säga 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.

PROGRAM

Programmet ska ...

Programmet kan betraktas som en strategi 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.

... men behöver inte

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.

PLAN

Planen ska ...

Planen ska beskriva aktiviteterna så konkret att det säkras 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.

... men får inte

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.

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. En tydlig skillnad ligger i att aktiverande dokument handlar om åtgärder som bryter nya vägar, vad som ska göras, medan de normerande handlar om hur vi utför befintlig verksamhet.

Även här skiljer vi på tre typer av dokument: policy, riktlinjer och regler.

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

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

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.

Riktlinjer tar sikte på att skapa en gemensam norm för ett önskat beteende, medan regler sätter gränser och förbjuder vissa beteenden. Riktlinjer kan tillämpas med lokala variationer, medan regler drar en absolut gräns för våra handlingar.

POLICY

Policy ska ...

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

... men behöver inte

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

RIKTLINJER

Riktlinjer ska ...

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.

... men behöver inte

Riktlinjer är inte absolut bindande. De anger ett handlingsätt 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

Regler ska ...

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

... men får inte

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.

Utformning

Det är viktigt att styrdokumentets språkbruk harmonierar med dokumentets avsikt och roll. Detta gäller särskilt för planer och regler, som inte får lämna något utrymme för tolkning. Här närmar man sig lagspråkets uttryck. Ett exempel är riktlinjernas ”bör”, som är en rekommendation, och reglernas ”ska”, som inte lämnar något förhandlingsutrymme.

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 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 Stadskansliet som får förse dokumenten med detta omslag som just signalerar att det är ett av 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.

Hierarki

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

	Aktiverande	Normerande
Översiktlig Allmän Detaljerad	Strategi Program Plan	Policy Riktlinjer Regler

Tyngdpunkten ligger i basen. 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.

Strategin anger allmänna idéer, men behöver inte bekymra sig om praktiken. Däremot kräver vi som läsare av en plan att få reda på exakt hur vi ska bete oss. Författaren till en plan måste ange precisa tillvägagångssätt. Planen är också det av de tre aktiverande dokumenten som ger bindande direktiv.

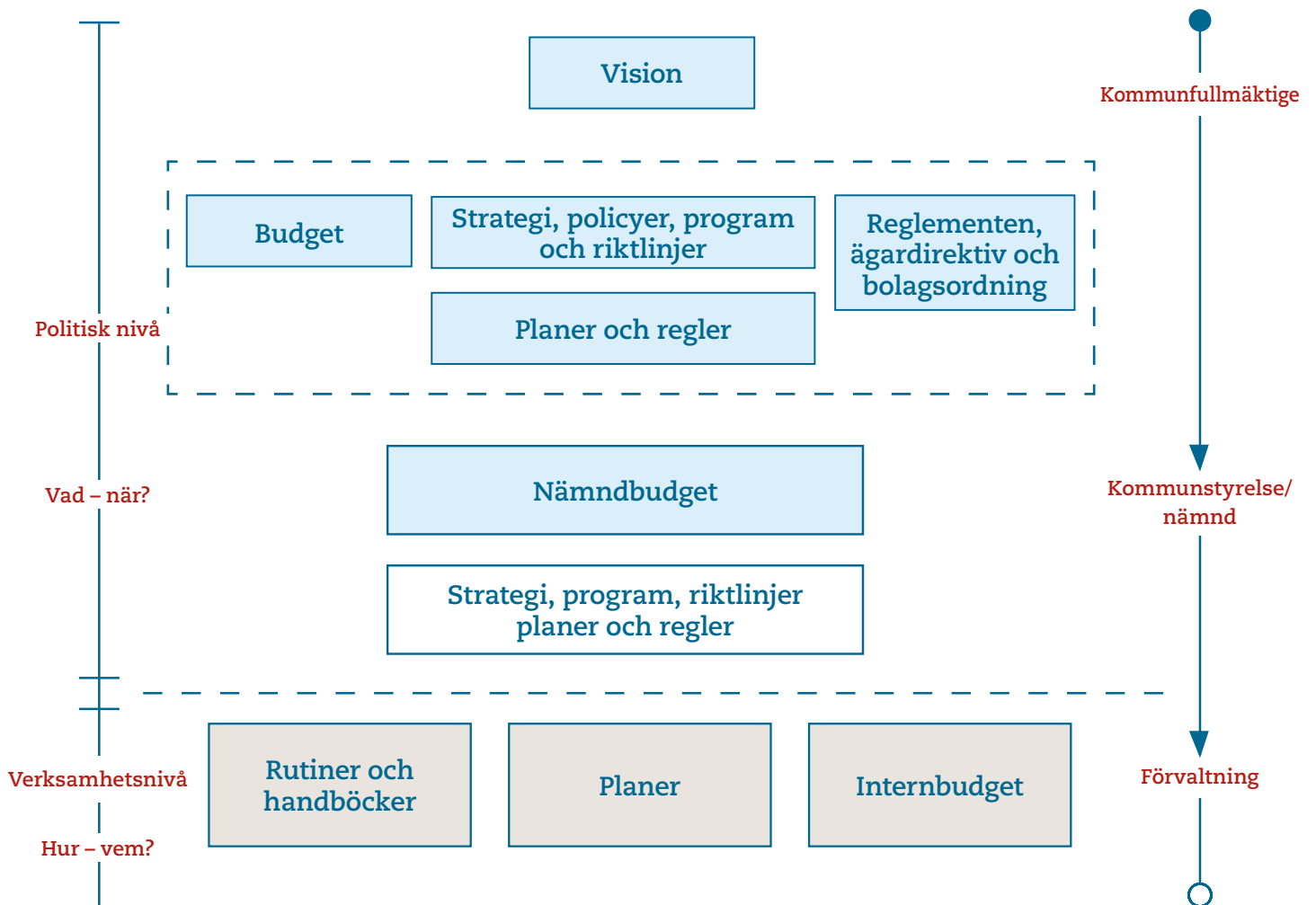
Policyn är det mest översiktliga av de normerande dokumenten, men man kan inte säga att det är överordnat de övriga typerna. En policy lämnar åt läsaren att själv bedöma det konkreta fallet. Riktlinjer lämnar också utrymme för bedömningar i det enskilda fallet. Men man kan inte bryta mot en regel för att man själv tycker sig bättre 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.

DOKUMENT PÅ VERKSAMHETSnivå

Utöver styrdokumentet kan finnas handböcker och rutiner m.m, 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 hurfrågor, 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. Även dessa planer ska förstås vara utformade enligt riktlinjerna, för att olika dokument ska ha sitt sammanhang.



Beslut om styrdokument fattas på politisk nivå. Rutiner och handböcker – och även vissa planer – fastställs på verksamhetsnivå.

Lagar och andra styrdokument

Vid arbetet med ett styrdokument ska man överväga vilka lagar som finns på området, liksom vilken styrning som redan finns. Man ska överväga och motivera varför ett styrdokument behövs, och granska hur det samspelar med styrdokument på angränsande områden.

Styrdokument 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 bilaga eller liknande.

Ett styrdokuments innehåll måste vara förenligt med eventuella överordnade 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.

Ska-krav

Följande är ska-krav på styrdokument:

Varje styrdokument ska klassificeras som endera av de sex typer som beskrivs i dessa riktlinjer. Undantag från detta är budgeten och de dokument som har sin grund i Plan- och bygglagen (PBL), t ex översiktplanen, fördjupningar av översiktplanen samt detaljplaner som är egna former av styrdokument.

En del styrdokument ger direkta uppdrag till någon organisatorisk enhet, t ex 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 Stadskansliet kopplas in för stöd med att säkerställa att dokumentet fyller kraven och harmonierar med dessa riktlinjer och ska-krav.

Ett styrdokument är giltigt i högst fyra år, om inga särskilda skäl finns för undantag. Sedan krävs en revidering och ett nytt beslut om dokumentet ska fortsätta att gälla.

I alla styrdokument ska finnas uppgift om

- vem som har fastställt dokumentet
- när dokumentet har fastställts
- vem som ansvarar för revidering
- vem som ansvarar för ev 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 och design. Stadskansliet 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.

Uppföljning

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



BORÅS STAD

POSTADRESS 501 80 Borås BESÖKSADRESS Stadshuset, Kungsgatan 55
TELEFON 033-35 70 00 E-POST boras.stad@boras.se WEBBPLATS boras.se