



VÄRMDÖ KOMMUN

Riktlinjer för styrdokument

Beslutade av kommunfullmäktige 2017-12-13 § 272,
2017KS/0853



Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
1.1	Lagstadgade och frivilliga styrdokument.....	3
1.2	Syfte och omfattning.....	3
1.3	Avgränsningar.....	3
1.4	Vad säger kommunallagen?.....	4
2	Värmdö kommuns styrmodell och styrdokument.....	4
2.1	Tre anledningar att skapa styrdokument.....	4
2.1.1	Bidra till måluppfyllelse.....	4
2.1.2	Förtydliga lagstiftning mm.....	5
2.1.3	Lagstadgade styrdokument.....	5
3	Begrepp och hierarki för styrdokument.....	5
3.1	Styrande dokument med särställning.....	5
3.2	Stadgande styrdokument.....	5
3.3	Aktiverande styrdokument.....	6
3.3.1	Strategiska planer.....	6
3.3.2	Handlingsplaner.....	6
3.4	Normerande styrdokument.....	7
3.4.1	Policy.....	7
3.4.2	Riktlinje.....	8
3.4.3	Tillämpningsrutin.....	8
3.5	Beslutsinstans.....	8
3.5.1	Stadgande styrdokument.....	8
3.5.2	Normerande styrdokument.....	9
3.5.3	Aktiverande styrdokument.....	9
4	Värmdö kommuns författningssamling.....	10
4.1	Omfattning.....	10
4.2	Ansvar.....	10
4.3	Uppföljning.....	10
5	Styrdokument som inte ingår i författningssamlingen.....	11
5.1	Ansvar.....	11
5.2	Uppföljning.....	11

1 Inledning

Som alla svenska kommuner agerar Värmdö kommun utifrån ett kommunalt självstyre och ramlagstiftning. Syftet med styrande dokument är att ge anvisningar om hur vi ska agera inom det tolkningsutrymmet och för att dela och utkräva ansvar. Föreliggande riktlinjer beskriver vilka krav som finns i kommunallagen, hur styrdokument förhåller sig till kommunens styrmodell samt vilka begrepp, hierarkier och utformning som gäller för Värmdö kommuns styrdokument.

1.1 Lagstadgade och frivilliga styrdokument

Kommunfullmäktiges årliga plan för mål och ekonomi (budget) är lagstadgad och ett viktigt styrdokument för all verksamhet. Detta omfattas dock inte av föreliggande riktlinjer utan följer fastlagd budgetprocess. Utöver budgeten finns det ett antal andra styrdokument vars namn och utformning regleras i lag, eller i andra nationella och internationella standardkrav. Dessa styrdokument omfattas i tillämpbara delar av föreliggande riktlinjer. Förutom de lagstadgade styrdokumenten och dokument med specifika standardkrav, finns det styrdokument som varje kommun själv väljer att ta fram inom olika områden. Det är primärt dessa som riktlinjer för styrdokument reglerar.

1.2 Syfte och omfattning

Föreliggande riktlinjer syftar till att skapa ändamålsenliga styrdokument, med tydligt syfte samt enhetlig utformning och struktur, som fyller en funktion för anställda och förtroendevalda och bidrar till att kommunen uppnår Vision Värmdö 2030. Styrdokument ska vara relevanta, aktuella och efterlevas och det ska vara enkelt för anställda, förtroendevalda och medborgare att veta vad som gäller. Det bör således inte finnas onödiga styrdokument, eller styrdokument som motsäger varandra. Styrdokument ska omfattas av en tydlig struktur och hierarki, en enhetlig utgångspunkt avseende varför kommunen antar styrdokument, vad de ska innehålla samt ett ändamålsenligt antal som är aktuella. Detta bör leda till enklare beslutsfattande, verkställighet och efterlevnad samt hög måluppfyllelse.

Riktlinjer för styrdokument vänder sig till alla anställda och förtroendevalda och omfattar alla styrdokument som beslutas av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, nämnderna samt kommundirektör och förvaltningschefer¹ enligt delegation.

1.3 Avgränsningar

Riktlinjer för styrdokument omfattar inte dokument såsom handböcker, instruktioner eller lathundar som tas fram i syfte att ge instruktioner om hur en uppgift utförs, en riktlinje efterlevs eller liknande. Dessa dokument beslutas inte formellt av en chef eller nämnd utan uppdateras utifrån behov hos användarna.

Inte heller verksamhetsspecifika styrdokument som t ex resultatenheter tar fram regleras i föreliggande riktlinjer. Om enskilda verksamheter har behov av egna styrdokument utöver de gemensamma innebär det således att dessa får benämnas med andra begrepp än de som används för politiskt beslutade styrdokument. Rent hierarkiskt befinner de sig dock under styrdokumenten i riktlinjerna. Vid framtagande av sådana verksamhetsspecifika styrdokument är det därför av vikt att ta hänsyn till kommunens

¹ Med förvaltningschef avses i föreliggande riktlinjer den chef som i kommunallagens mening är förvaltningschef och som i delegationsordningarna anges som Chef 1.

centrala styrdokument så att de inte strider mot dessa.

1.4 Vad säger kommunallagen?

Grunden för Värmdö kommuns beslutsstruktur finns i kommunallagen och till viss del aktiebolagslagen. I Värmdö kommun styr detta vilken beslutsinstans som beslutar om vilka styrdokument. Lagen slår fast följande:

- Kommunfullmäktige fattar beslut i ärenden av principiell beskaffenhet samt fastställer mål och riktlinjer.
- Kommunstyrelsen leder och samordnar förvaltningen och har uppsikt över nämnders och bolags verksamhet. Kommunstyrelsen och kommunens nämnder får inte fastställa mål och riktlinjer av större vikt.
- Nämnder och styrelser fastställer förvaltningsinterna styrdokument.
- Bolagens styrelser fastställer bolagsinterna styrdokument.

Det innebär att det är innehållet i styrdokumenterna som styr beslutsinstans och inte benämning.

Enligt 8 kap. 3 § KL (2017:725) ska gällande kommunala föreskrifter finnas tillgängliga för allmänheten på kommunens webbplats. De ska där vara samlade i kommunens författningssamling eller på något annat sätt. Innehållet i samlingen ska framgå av ett register eller någon annan förteckning på webbplatsen.

2 Värmdö kommuns styrmodell och styrdokument

Värmdö kommun ska styras långsiktigt och genomtänkt mot Vision Värmdö 2030. Vision 2030 är kommunens grundläggande styrdokument och utgör grunden för kommunens styrmodell, som ska bidra till att kommunens resurser prioriteras på rätt sätt. Utifrån visionen fastställer fullmäktige inriktningsmål vid början av varje ny mandatperiod, vilka ska avspeglas i den budget fullmäktige årligen fastställer samt vara ledstjärna för nämndernas arbete. Utifrån inriktningsmålen fastställer respektive nämnd och kommunstyrelsen effektmål, som ska bidra till att inriktningsmålen uppfylls. Effektmålen beslutas årligen i respektive nämnds detaljbudget.

2.1 Tre anledningar att skapa styrdokument

Det finns inget egenvärde i att ta fram ett styrdokument utan det ska alltid finnas ett tydligt syfte med tillskapandet. I Värmdö kommun har tre anledningar identifierats som ska ligga till grund för politiska antagna styrdokument; uppfylla politiska mål, förtydliga lagstiftning mm. samt lagstadgade styrdokument. Det innebär att styrdokument inte ska innehålla egna mål, utan effektmål antas årligen av respektive nämnd i detaljbudgeten. Vissa styrdokument kan dock innehålla operationaliseringar av nämndernas effektmål. Dessa benämns målsättningar i styrdokument. De ska följas upp årligen i samband med verksamhetsuppföljningen för att kunna integreras i Värmdö kommuns befintliga styrmodell.

2.1.1 Bidra till måluppfyllelse

För att bidra till att beslutade effektmål eller inriktningsmål uppfylls kan nämnderna eller fullmäktige anta styrdokument. Det bör i styrdokumentet framgå vilka mål som styrdokumentet ska bidra till att uppfylla. Vanligtvis handlar det i detta fall om ett aktiverande styrdokument. Om dokumentet innehåller operationalisering av beslutade

mål ska styrdokumentet följas upp årligen i samband med den vanliga måluppföljningen i verksamhetsberättelsen.

2.1.2 Förtydliga lagstiftning mm.

Ett styrdokument kan tas fram för att förtydliga lagar, förordningar, föreskrifter etc. I dessa fall handlar det vanligtvis om normerande styrdokument och dessa ska inte innehålla egna mål som inte också finns antagna i den befintliga styrstrukturen. Om styrdokumentet inte innehåller något ytterligare än gällande lagstiftningsförslag bör inget styrdokument antas. Syftet ska vara att förtydliga och underlätta efterlevnad och tillämpning av lagar mm, inte att enbart upprepa lagen.

2.1.3 Lagstadgade styrdokument

Det finns ett antal lagstadgade styrdokument som en kommun måste anta. Dessa styrdokument kan vara såväl aktiverande, normerande som stadgande och det är inte alltid som deras benämning och innehåll överensstämmer med föreliggande riktlinjer. Dessa styrdokument ska istället följa de ställda lagkraven. Om det finns krav på mål bör dessa även inkorporeras i Värmdös befintliga styrsystem genom att ansvarig nämnd antar dessa som effektmål.

3 Begrepp och hierarki för styrdokument

Verksamheterna i Värmdö kommun styrs bland annat av en rad styrdokument. En fast terminologi och hierarki, en samsyn kring syftet med styrdokument samt enhetlighet i innehåll och omfattning underlättar både för de som ska ta fram styrdokumentet och för de som ska förstå och använda dem i verksamheterna.

Varje nytt styrdokument samt befintliga vid revidering ska följa nedanstående begreppsbenämning och hierarki.

3.1 Styrande dokument med särställning

En gemensam riktning för alla styrdokument är Värmdö kommuns vision 2030 – Skärgårdens mötesplats. Som beskrivs under styrmodellen har visionen en särställning och utgör grunden för de inriktningsmål som fullmäktige beslutar om i början av varje mandatperiod. Visionen, kommunens budget med tillhörande bilaga för taxor och avgifter, samt nämndernas detaljbudget är således styrdokument med särställning som inte regleras i föreliggande riktlinjer, däremot presenteras de tillsammans med de stadgande styrdokumentet i kommunens regelverk i författningssamlingen.

3.2 Stadgande styrdokument

Utöver kommunallag och andra författningar finns det ett kommunalt regelverk som styr och reglerar den kommunala verksamheten. Det kommunala regelverket består av ett antal stadgande styrdokument. I kommunallagen är det några av dessa stadgande styrdokument som är minimum krav på vad som utgör en kommunal författningssamling.² I Värmdö kommun gäller att följande definieras som stadgande styrdokument och således ingår i kommunens regelverk:

² Alla listade styrdokument är inte att betrakta som minimikrav enligt kommunallagen. Primärt innefattas föreskrifter, reglementen, kommunens taxor och avgifter, arbetsordning, men Värmdö kommun väljer att inkludera samtliga av de listade dokumenten i kommunens regelverk då de tillhör samma kategori av reglerande styrdokument.

- Föreskrifter
- Reglementen
- Delegationsordningar
- Bolagsordningar
- Ägarpolicy
- Ägardirektiv
- Kommunens taxor och avgifter
- Firmateckningsordningar
- Arbetsordningar
- Styrdokument om arkiv- och dokumenthantering.

3.3 Aktiverande styrdokument

De aktiverande styrdokumenten riktar sig framåt i tiden och ger uppdrag att handla på ett visst sätt för att uppnå en önskad utveckling. I dessa dokument anges viljeriktningar och det finns beskrivet hur dessa ska följas upp. Aktiverande styrdokument ska utgå från antagna mål och syfta till att uppfylla dessa. Vad som ska genomföras för att bidra till måluppfyllelsen ska vara tydligt angivet i dokumentet.

Det finns ett antal lagstadgade styrdokument som tillhör gruppen aktiverande styrdokument. Som exempel kan nämnas jämställdhetsplan och biblioteksplan. Dessa har ingen hierarkisk särställning i förhållande till övriga aktiverande styrdokument och ska, i de fall lagstiftningen inte föreskriver annat, följa riktlinjerna för styrdokument.

I Värmdö kommun skiljer vi på två hierarkiska nivåer av aktiverande styrdokument; strategiska planer och handlingsplaner.

3.3.1 Strategiska planer

En strategisk plan är precis som namnet antyder en strategi för ett visst område, geografiskt eller verksamhetsmässigt. Strategiska planer namnges med ett prefix eller en beskrivning som talar om vad planen omfattar. Några strategiska planer på Värmdö är jämställdhetsplan, biblioteksplan, och Digital Agenda 2020 (även om detta styrdokument inte benämns som en strategisk plan).

Strategiska planer har en hög abstraktionsnivå och anger övergripande prioriteringar och en långsiktig strategi. Strategiska planer ska vara tidsatta, vanligtvis minst en mandatperiod. Det ska framgå hur planen ska följas upp och hur den bidrar till att uppnå beslutade mål. En strategisk plan anger inte ett detaljerat utförande eller innehåller specifika aktiviteter på kort sikt.

Den strategiska planen kan följas av en eller flera handlingsplaner i samma ämne men detta är inte ett krav.

Kan innehålla	Innehåller inte
<ul style="list-style-type: none"> • Operationaliserade mål • Övergripande prioriteringar • Långsiktig strategi 	<ul style="list-style-type: none"> • Detaljerat utförande • Kortsiktiga aktiviteter

3.3.2 Handlingsplaner

I Värmdö kommun är handlingsplan en sammanställning av detaljerade, tidsatta

aktiviteter och åtgärder som ska genomföras inom ett särskilt område och som tillsammans ska leda till att uppfylla t.ex. ett inriktningsmål, effektmål, eller en strategisk plan. Handlingsplan som styrdokument operationaliserar en strategisk plan till konkreta aktiviteter och åtgärder. Dessa ska beskrivas så att de säkrar det önskade utförandet, oavsett vem som utför dem.

En handlingsplan har en kortare tidsperiod, med fördel ett år, och bör då tas fram i samband med detaljbudget för att vid behov kunna resurssättas och följas upp i samband med årsbokslut.

Ska innehålla	Innehåller inte
<ul style="list-style-type: none">• Aktiviteter och åtgärder kopplat till övergripande styrdokument, effektmål eller liknande.	<ul style="list-style-type: none">• Operationaliserade mål

3.4 Normerande styrdokument

De normerande styrdokumenterna klargör kommunens förhållningssätt. Dessa styrdokument är till för att styra beteenden hos anställda och förtroendevalda efter en gemensam värdegrund och därmed också sätta gränser för vårt agerande. En tydlig skillnad mot aktiverande styrdokument som handlar om åtgärder som bryter nya vägar, är att normerande styrdokument handlar om hur vi utför befintlig verksamhet. Normerande styrdokument kan även användas för att förtydliga lagar eller för att ange skarpare regler än vad lagen föreskriver.

Det finns ett antal lagstadgade styrdokument som tillhör gruppen normerande styrdokument. Som exempel kan nämnas riktlinjer för bostadsförsörjning. Dessa har ingen hierarkisk särställning i förhållande till övriga normerande styrdokument och ska, i de fall lagstiftningen inte föreskriver annat, följa riktlinjer för styrdokument.

I Värmdö kommun skiljer vi på tre hierarkiska nivåer av normerande styrdokument: policy och riktlinje, som beslutas politiskt och tillämpningsrutin, som beslutas av kommundirektör eller förvaltningschef.

3.4.1 Policy

Policy är en kortfattad, övergripande och vägledande grundprincip som tillkännager kommunens ställningstagande eller förhållningssätt till något. En policy ställer inte upp några målsättningar och ger inga fasta regler. Den anger principer som vägledning för bedömningar från fall till fall. 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 i stället för att göra ett eget dokument.

I Policy för inköp och upphandling inom Värmdö kommun står att ”Inköpskulturen ska präglas av affärsmässighet och ansvarsfull hantering av kommunens skattemedel.” Det exemplifierar den sortens ställningstagande fritt från målsättningar som en policy ska innehålla.

Ska innehålla	Innehåller inte
<ul style="list-style-type: none">• Förhållningssätt	<ul style="list-style-type: none">• Mål eller målsättningar

3.4.2 Riktlinje

Riktlinjer ska ge konkret stöd för hur uppgifter ska utföras eller lagar tillämpas/efterlevas i Värmdö kommun. Dock gäller att abstraktionsnivån är på den nivå som politiken beslutar kring. Det ska inte vara en handbok för hur en uppgift rent praktiskt utförs eller hur en teknisk lösning fungerar utan konkretisera t.ex. en policy, lagstiftning eller ett effektmål. Riktlinjer ska vara tydliga och inte lämna utrymme för tolkning hos målgruppen.

Kan innehålla	Innehåller inte
<ul style="list-style-type: none"> • Konkretiseringar av mål • Konkretiserad lagstiftning • Konkretiserad policy 	<ul style="list-style-type: none"> • Praktiska instruktioner

3.4.3 Tillämpningsrutin

Kommundirektören eller förvaltningschef kan besluta om tillämpningsrutin efter behov. En tillämpningsrutin ska innehålla ytterligare regleringar, konkretiseringar eller liknande med en abstraktionsnivå som politiken inte bör besluta om men som är reglerande i karaktären och inte informativa/utbildande och därmed kräver ett beslutat styrdokument. Som exempel kan nämnas de Riktlinjer för tillgänglighet och service som är beslutade av kommunstyrelsen. Till dessa har kommundirektören beslutat om en tillämpningsrutin som bl.a. reglerar hur anställdas signatur i Outlook ska se ut, regler kring hantering av telefonsvarare mm. Denna typ av reglering är inte ändamålsenlig att politiken beslutar om men kan ändå kräva någon form av reglering. Då är en tillämpningsrutin ett lämpligt alternativ.

Kan innehålla	Innehåller inte
<ul style="list-style-type: none"> • Konkretiseringar 	<ul style="list-style-type: none"> • Mål

3.5 Beslutsinstans

Det är innehållet i styrdokumentet som bestämmer benämning och beslutsinstans. I Värmdö gäller följande:

3.5.1 Stadgande styrdokument

Beslutsinstans för de stadgande styrdokumenterna regleras av kommunallagen och det finns endast en beslutsinstans per kategori av styrdokument enligt nedanstående tabell.

Kommunfullmäktige	<ul style="list-style-type: none"> • Föreskrifter • Regementen • Bolagsordningar • Ägarpolicy • Ägardirektiv • Kommunens taxor och avgifter • Arbetsordningar • Arkivreglemente
Kommunstyrelsen	<ul style="list-style-type: none"> • Delegationsordning för kommunstyrelsen • Firmateckningsordning för kommunstyrelsen • Dokumenthanteringsplan för kommunstyrelsen
Nämnd	<ul style="list-style-type: none"> • Delegationsordning för nämnd

	<ul style="list-style-type: none"> • Firmateckningsordning för nämnd • Dokumenthanteringsplan för nämnd
Kommundirektör/ förvaltningschef	<ul style="list-style-type: none"> • Vidaredelegation

3.5.2 Normerande styrdokument

Beslutsinstans för de normerande styrdokumenterna styrs av innehållet och området som styrdokumentet reglerar. Dock gäller att en policy, för att vara en policy, ska vara en övergripande grundprincip eller förhållningssätt som därmed enbart kan beslutas av kommunfullmäktige. Däremot kan riktlinjer beslutas av samtliga politiska beslutsinstanser och styrs då av VAD riktlinjerna reglerar. Övergripande riktlinjer av principiell beskaffenhet beslutas av kommunfullmäktige, medan kommunstyrelsen beslutar om riktlinjer utifrån sitt övergripande ansvar samt övriga ansvarsområden enligt reglemente. Sådana riktlinjer kan beröra andra nämnder. Nämnderna däremot beslutar om riktlinjer inom det egna verksamhetsområdet i det fall detta inte berör någon annan nämnd. Kommundirektör eller förvaltningschef beslutar om tillämpningsrutin efter behov.

Kommunfullmäktige	<ul style="list-style-type: none"> • Policy • Övergripande riktlinjer
Kommunstyrelsen	<ul style="list-style-type: none"> • Riktlinjer utifrån kommunstyrelsens övergripande ansvar samt övriga ansvarsområden enligt reglemente
Nämnd	<ul style="list-style-type: none"> • Riktlinjer för egen verksamhet som inte berör annan nämnd
Kommundirektör/ förvaltningschef	<ul style="list-style-type: none"> • Tillämpningsrutin

3.5.3 Aktiverande styrdokument

Beslutsinstans för de aktiverande styrdokumenterna styrs av vilket område som berörs. En strategisk plan som är övergripande och berör flera nämnders verksamhet ska beslutas av kommunfullmäktige. Däremot ska kommunfullmäktige aldrig besluta om en handlingsplan då en handlingsplan ska vara detaljerad, kortsiktig och beröra avgränsade områden med en tydlig uppföljningsplan. Kommunstyrelsen kan besluta om både strategiska planer inom dess övergripande ansvarsområde och handlingsplaner som berör kommunstyrelsens verksamhet. Nämnderna kan besluta om strategiska planer som endast omfattar den egna nämndens verksamhet och inte berör någon annan nämnd, samt handlingsplaner. I det fall en nämnd har antagit en strategisk plan och det finns ett behov av en handlingsplan kan denna antas av förvaltningschefen.

Kommunfullmäktige	<ul style="list-style-type: none"> • Strategiska planer
Kommunstyrelsen	<ul style="list-style-type: none"> • Strategisk plan utifrån kommunstyrelsens övergripande ansvar samt övriga ansvarsområden enligt reglemente • Handlingsplan för egen verksamhet
Nämnd	<ul style="list-style-type: none"> • Strategisk plan för egen verksamhet som inte berör annan nämnd • Handlingsplan

Kommundirektör/ förvaltningschef	• Handlingsplan i de fall nämnd har beslutat om strategisk plan som behöver konkretiseras.
---	--

4 Värmdö kommuns författningssamling

4.1 Omfattning

Enligt kommunallagen består kommuners författningssamling av övergripande stadgande dokument. Dessa ska finnas samlade och publiceras på kommunens hemsida. Detta är ett minimikrav. I Värmdö kommun består författningssamlingen av fler kategorier av styrdokument än vad lagen föreskriver. Detta för att det ska vara enkelt för medborgare, förtroendevalda och anställda att få kännedom om de övergripande styrdokument som kommunen arbetar efter. Följande kategorier av styrande dokument ingår i Värmdös författningssamling:

- Vision Värmdö 2030
- Stadgande styrdokument
- Övergripande aktiverande och normerande styrdokument³ samt alla lagstadgade styrdokument inom dessa kategorier

På Värmdös webbplats redovisas även budgetdokument tillsammans med författningssamlingen.

4.2 Ansvar

Enligt reglemente ansvarar kommunstyrelsen för kommunens författningssamling. I ansvaret ingår att säkerställa att författningssamlingen uppfyller lagkrav, krav i föreliggande riktlinjer och att kommunens författningssamling är aktuell och ändamålsenlig i både innehåll och publicering. Kommunstyrelsen är även ansvarig för att författningssamlingen publiceras samlat på webben i enlighet med kommunallagen.

4.3 Uppföljning

Kommunstyrelsen ansvarar för att efterlevnaden av kommunens författningssamling följs upp. Detta kan ske inom ramen för verksamhetsuppföljningen och/eller internkontrollen. I de fall styrdokumenten berör nämnders verksamhet ansvarar nämnden för att aktiviteter genomförs men det är alltid kommunstyrelsens ansvar att sammanställa uppföljningen för redovisning till kommunfullmäktige.

³ Med övergripande menas de styrdokument som är beslutade av kommunfullmäktige samt även kommunstyrelsen i de fall att dessa berör andra nämnder.

5 Styrdokument som inte ingår i författningssamlingen

5.1 Ansvar

För övriga styrdokument, dvs. de som inte ingår i författningssamlingen, ansvarar den nämnd som antagit styrdokumentet. I ansvaret ingår att säkerställa att styrdokumentet uppfyller kraven i föreliggande riktlinjer samt att de är aktuella och ändamålsenliga och fyller de behov som finns. Respektive nämnd ansvarar även för publicering av de egna styrdokumentet på webben.

5.2 Uppföljning

Respektive nämnd ansvarar för att följa upp efterlevnad av antagna styrdokument. Detta kan förslagsvis genomföras inom ramen för verksamhetsuppföljningen och/eller internkontrollen.