

Riktlinje för styrande dokument

Politiskt beslutade

Beslutad av:
Kommunstyrelsen

Diarienummer:
KS-2023/00155

**Datum och paragraf för
beslutet:** 2024-01-16 §9

Dokumenttyp:
Riktlinje

Giltighetstid:
Tills vidare

Ansvarig verksamhet:
Ekonomi och styrning

Innehåll

1. Inledning.....	3
2. Process för styrande dokument	5
3. Olika typer av styrande dokument.....	7
4. Vägledning till vem som beslutar	10
5. Styrdokumentens utformning.....	11
6. Relaterade styrdokument	12

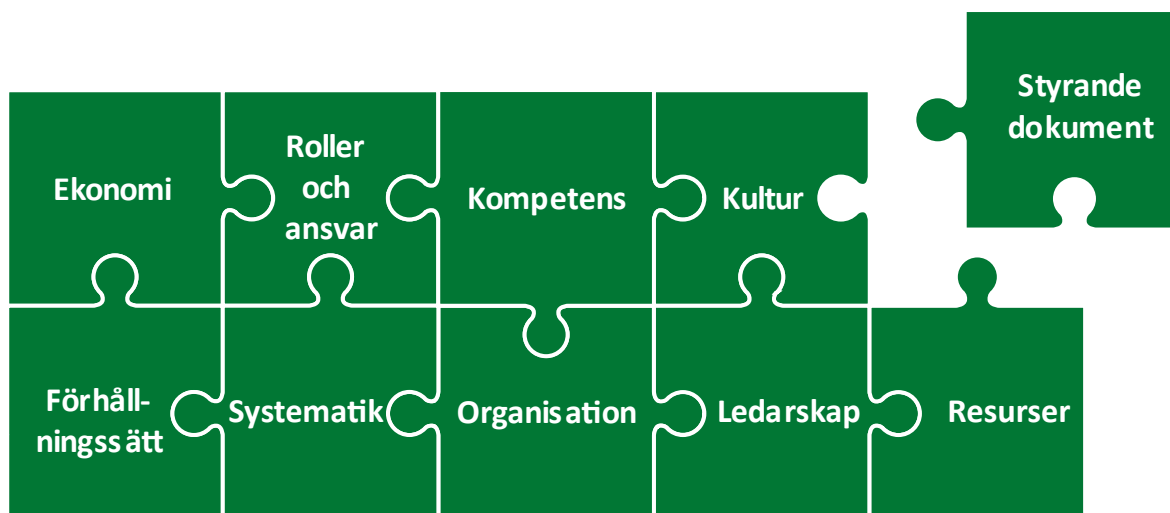
1. Inledning

Kommunens styrdokument är ett komplement till lagar och annan extern styrning. De är ett verktyg för att se till att den politiska viljan får genomslag. Den här riktlinjen beskriver vilka typer av politiskt beslutade styrdokument som finns i Umeå kommun och hur de ska beslutas.

Utgångspunkt för riktlinjen är att verksamheten enbart ska upprätta de styrdokument som behövs. Dokumenten ska följa en gemensam struktur och ha rätt innehåll i förhållande till vald dokumenttyp. För många, för få eller för omfattande styrdokument gör styrningen otydlig.

1.1 Styrande dokument – en del av styrypusslet

Styrdokument är en av flera pusselbitar för att leda i en önskvärd riktning. Det är därför viktigt att se över annan styrning relaterad till området och reflektera över vad som behövs för att uppnå förändring. De olika delarna behöver samverka för att uppnå önskad effekt. Ibland är ett styrdokument inte lösningen utan det kan behövas annan eller kompletterande styrning.



1.2 Syfte med riktlinjen

Syftet med riktlinjen är att säkerställa en enhetlig process kring hur ett politiskt styrdokument ska beredas, beslutas, genomföras, följas upp och revideras/fasas ut. Den tydliggör vilka slags styrdokument som ska användas, hur olika dokument relaterar till varandra samt vilka beslutsnivåer som ska användas. Riktlinjen är ett sätt att kvalitetssäkra arbetet med styrdokument på politisk nivå.

1.3 Grundläggande principer i riktlinjen

- Kommunen ska ha de styrdokument som behövs, för många eller för få gör styrningen otydlig.
- Det är innehållet i styrdokument som avgör beslutsinstans, inte benämning.
- Styrdokument bör inte motsäga varandra eller innehålla målkonflikter.
- Antalet mål och uppdrag i styrdokument ska användas försiktigt.
- Det är viktigt att förankring sker med berörda grupper som påverkas av innehållet innan styrdokument beslutas.
- Styrdokument ska vara aktuella och utvärderas systematiskt.

1.4 Omfattning och avgränsning

Riktlinjen omfattar styrdokument som antas av ett politiskt organ i Umeå kommun (kommunfullmäktige, kommunstyrelse, nämnder och utskott). De typer och kategorier av styrdokument som definieras i den här riktlinjen är uttömmande. Det innebär att ytterligare styrdokumentkategorier eller typer inte ska användas vid politiska beslut.

Styrdokument som antas av kommunens förvaltningsorganisation, så som interna handlingsplaner, handböcker och rutiner etcetera kan med fördel styras av samma principer men omfattas inte av den här riktlinjen.

Projektdokument omfattas inte av riktlinjen eftersom de oftast styrs av extern part, till exempel bidragsgivare, EU-fonder eller likande.

Avtal (inklusive överenskommelser, IOP – idéburet offentligt partnerskap eller liknande) omfattas inte av riktlinjen. Det beror på att avtal inte kan beslutas ensidigt utan är en överenskommelse mellan två eller fler parter.

Frivilliga och lagstadgade styrdokument

Det finns styrdokument som kommunen själv väljer att ta fram inom olika områden.

Förutom dessa finns lagstadgade styrdokument och dokument med specifika krav satta på nationell nivå. Riktlinjen gäller för både frivilliga och lagstadgade dokument.

Om ett styrdokument benämns på en speciellt sätt enligt lagstiftning eller nationella krav ska det samtidigt framgå av både styrdokumentet och beslutsärendet vad det motsvarar i Umeå kommuns dokumentstruktur.

2. Process för styrande dokument

Processen för ett politiskt beslutat styrdokument beskrivs nedan. Omfattningen av stegen anpassas efter aktuellt dokument. (Se bilaga 1 för bildbeskrivning av processen.)

Kommungemensamma stöd och mallar finns för att underlätta arbetet.

2.1 Fatta igångsättningsbeslut

Ett önskemål om eller behov av ett styrdokument kan uppkomma på många olika sätt, exempelvis förändrad omvärld, lagstiftning, statlig reglering, förändrad politisk inriktning eller förändrade prioriteringar. Det beslutsorgan som har mandat att styra i frågan ska ta ställning till om – och i sådant fall vilken – styrning som behövs i form av nya styrdokument. Det behövs ett igångsättningsbeslut. En nulägesanalys ska alltid göras som underlag inför beslutet. Det gäller även om det är ett lagstadgat styrdokument. Nulägesanalysen ska innehålla omvärldsbevakning, motivering till varför styrdokumentet behövs, hur det samspelar med befintlig styrning samt vilka intressenter som berörs av styrningen. Den ska också innehålla förslag på beredningsprocess för ev. framtagande av nytt styrdokument. Omfattningen av nulägesanalysen kan se olika ut beroende på styrdokument.

Kommunstyrelsen fattar igångsättningsbeslut för de styrdokument som ska beslutas av kommunfullmäktige. Beslut om nya styrdokument fattas vid ett fåtal tillfällen per år.

Igångsättningsbeslut behövs enbart för nya styrdokument.

2.2 Bereda och fastställa

När ett igångsättningsbeslut är fattat påbörjas arbetet med att ta fram ett förslag och bereda det enligt beskrivning i igångsättningsbeslutet. När dokumentet upprättas görs det enligt kommungemensamma mallar och rutiner. Dialog, samråd och beredning anpassas efter styrdokumentets omfattning och vilka grupper som berörs. Det politiska organ som är beredningsansvarigt beslutar även om eventuell remisshantering.

Det är viktigt att olika styrdokument inte motsäger varandra eller innehåller motstridiga styrsignaler. Det är därför viktigt att se över hur planerat styrdokument förhåller sig till redan befintlig eller överordnad styrning. Om ett styrdokument ska omfatta ett kommunalt bolag så behöver det också framgå i bolagets ägardirektiv för att vara bolagsrättsligt bindande.

När beredningen bedöms färdig fattas ett beslut om fastställande av styrdokumentet i ansvarig nämnd/styrelse eller fullmäktige.

2.3 Kommunicera

För att dokument ska vara kända och accepterade är det viktigt hur de kommuniceras. Styrdokument som antagits eller reviderats av ett politiskt organ ska publiceras och finnas tillgängliga på kommunens webbsida.

Dokumentet ska också kommuniceras till berörda nämnder och aktuella intressenter. Kommunikationen anpassas efter styrdokumentets innehåll och omfattning.

Nämnd ansvarar för att göra kommunövergripande dokument kända och accepterade i sin förvaltning.

2.4 Planera, genomföra och följa upp

Planering, genomförande och uppföljning är de viktigaste stegen i processen för att styrdokumentet ska få genomslag och uppnå avsedd effekt.

Planering och genomförande anpassas till dokumentet och kan variera mycket. Det kan innefatta att fördela ansvar, bygga organisation och utveckla arbetssätt för genomförande, att utbilda och höja kompetens på området samt att samverka och föra dialog med invånare, myndigheter och/eller ideell sektor.

Uppföljning av dokumentet ska planeras när dokumentet upprättas. Uppföljningen sker med regelbundenhet och två dimensioner ska följas upp;

- Efterlevnad – i vilken grad har innehållet genomförts eller följts?
- Resultat – i vilken grad uppnås de effekter som styrningen syftade till?

2.5 Aktualitets- och relevanspröva

Alla dokument ska regelbundet ses över för att bedöma om de ska fortsätta gälla, om de ska revideras eller fasas ut. I vissa fall räcker en enklare revidering och ibland behövs en mer genomgripande förändring. Vid en större revidering är arbetsmomenten ungefär desamma som vid framtagande av ett nytt styrdokument (se avsnitt 2.1).

Aktualitets- och relevansprövningen ska ske minst en gång per mandatperiod. Dokumentansvarig nämnd/styrelse ansvarar för att prövningen genomförs.

3. Olika typer av styrande dokument

Styrningen delas in i tre olika styrformer; organiserande, aktiverande och normerande beroende på vilket område som ska styras. Dokument behöver inte ha överordnade eller underliggande dokument. Till exempel behöver en policy inte ha en underliggande riktlinje och en plan behöver inte ha ett överordnat program eller vice versa.

Dokument som beslutas av politiskt organ ska kategoriseras i de dokumenttyper som beskrivs i följande avsnitt.

3.1 Organiserande styrdokument

Med organiserande styrning menas åtgärder för att tydliggöra och utkräva ansvar och mandat. Till exempel för att fastställa och förtydliga vem/vilka som har ansvar för och mandat att fatta beslut i en sakfråga eller styra/leda en funktion, process, del av organisation eller verksamhet.

Organiserande styrdokument kan användas för att ge en överblick över organisationen och dess verksamhet, för att underlätta kommunikationen mellan verksamheter och för att se till att alla har en klar förståelse för sin roll och sitt ansvarsområde.

Organiserande styrdokument innehåller inte mål, aktiviteter, riktlinjer, regler eller rutiner.

Organiserande styrdokument som är politiskt beslutade

Dokumenttyp	Innehåll	Kan beslutas av
Reglemente	Utgår från kommunallagen och beskriver ansvar och befogenheter för nämnder och styrelser.	Kommunfullmäktige
Delegationsordning	Utgår från reglementet och beskriver beslutanderätt delegerad från nämnder och styrelser till utskott, enskilda förtroendevalda eller tjänstepersoner.	Nämnder/styrelse/utskott
Arbetsordning	Innehåller arbetsfördelning och delegationer från nämnd till valda utskott. Kommunfullmäktiges arbetsordning antas av fullmäktige och innehåller arbetsformer för kommunfullmäktige.	Kommunfullmäktige och nämnder/styrelse
Bolagsordning	Utgår från aktiebolagslagen och beskriver syftet med kommunala bolag.	Kommunfullmäktige samt bolagsstämma

3.2 Aktiverande styrdokument

Med aktiverande styrning menas åtgärder för att åstadkomma en förändring av effekt, prestation eller resultat. Det kan vara i kommunen som helhet eller i en del av en verksamhet eller process.

Aktiverande styrdokument används för att beskriva vad som ska åstadkommas i form av uppdrag, vision, mål, strategier och planering. De används också för att beskriva vilka resurser som ska nyttjas för att åstadkomma önskad förändring. De skapar en tydlig riktning och lägger grunden för hur önskade resultat ska uppnås.

Inriktningsmål, prioriteringar och uppdrag i kommunens planeringsdirektiv och budget är överordnade övriga kommunala styrdokument. Nämnder och förvaltningar får många styrsignaler. Det är därför klokt att vara försiktig med att formulera nya mål i styrdokument. Om det är möjligt, hänvisa till redan befintliga mål för området till exempel kommunfullmäktiges inriktningsmål eller nationella, regionala och internationella mål. Om nya mål formuleras ska de vara förenliga med befintliga mål.

Aktiverande styrdokument innehåller inte riktlinjer, regler, ansvar och mandat.

Aktiverande styrdokument som är politiskt beslutade

Dokumenttyp	Innehåll	Kan beslutas av
Planeringsdirektiv och budget	Kommunens övergripande årliga planeringsdokument. Beskrivs i separat riktlinje.	Kommunfullmäktige
Översiktsplan	Översiktsplanen konkretiserar kommunens övergripande mål och planer när det gäller användningen av mark och vatten. Det som anges i översiktsplanen är styrande för annan efterföljande planering. Översiktsplanen har underliggande program och planer.	Kommunfullmäktige
Program	Beskriver vad kommunen ska uppnå inom ett speciellt område. Programmet har fokus på ambitioner och viljeinriktningar och i programmet kan kommunen kombinera långsiktiga och kortsiktiga mål. Några program har en särställning och ingår i planeringsdirektivet.	Kommunfullmäktige
Plan	Används i huvudsak för att beskriva konkreta aktiviteter för att uppnå en förflyttning inom ett	Kommunfullmäktige och nämnder/styrelse

	visst område. De anger ofta en tidsram för åtgärderna. Är mer detaljerade än program.	
Verksamhetsplan nämnd	Årlig plan för respektive nämnd. Innehåller budget.	Nämnder/styrelse
Ägardirektiv	Beskriver vad ett kommunalt bolag ska uppnå. Det kan vara finansiella mål eller andra mål avseende till exempel inriktning på verksamheten.	Kommunfullmäktige samt bolagsstämma

3.3 Normerande styrdokument

Med normerande styrning menas åtgärder för att påverka hur kommunen och kommunens medarbetare ska förhålla sig och/eller agera i en given fråga. Normerande styrdokument tydliggör principiella förhållningssätt och arbetssätt och har ett fokus på hur verksamheten ska agera. De kallas ibland för reglerande styrdokument.

Syftet med normerande styrdokument är att skapa enhetliga arbetssätt, säkerställa kvaliteten på utförande och uppfylla lagar och regler. Dokumenten kan också hjälpa till att minimera risker och felaktigheter i verksamheten och ge en tydlig utgångspunkt för att utvärdera och göra förbättringar.

Normerande styrdokument innehåller inte mål, aktiviteter eller ansvarsfördelning.

Normerande styrdokument som är politiskt beslutade

Dokumenttyp	Innehåll	Kan beslutas av
Policy	Beskriver övergripande förhållningssätt eller principer för kommunen inom ett område. De är översiktliga, generella och hållbara över tid. De lämnar ett stort handlingsutrymme.	Kommunfullmäktige
Riktlinje	Vägleder och ger konkret stöd kring hur verksamheten ska utföras inom ett visst område. De kan beskriva arbetssätt och innehålla ska-krav och är därför mer detaljerade än en policy.	Kommunfullmäktige och nämnder/styrelse inom sitt uppdrag enligt reglemente
Anvisning	Ger detaljerad beskrivning till andra nämnder kring hur och när en uppgift ska genomföras.	Nämnder/styrelse med kommunövergripande uppdrag

Regler och föreskrifter	Används ofta kring regelverk som riktas till invånare i Umeå kommun och anger då hur invånare, besökare, företag och organisationer förväntas bete sig i vardagen, agera på kommunal mark eller för att få ta del av kommunens service. Taxa är en föreskrift för avgifter.	Kommunfullmäktige
-------------------------	---	-------------------

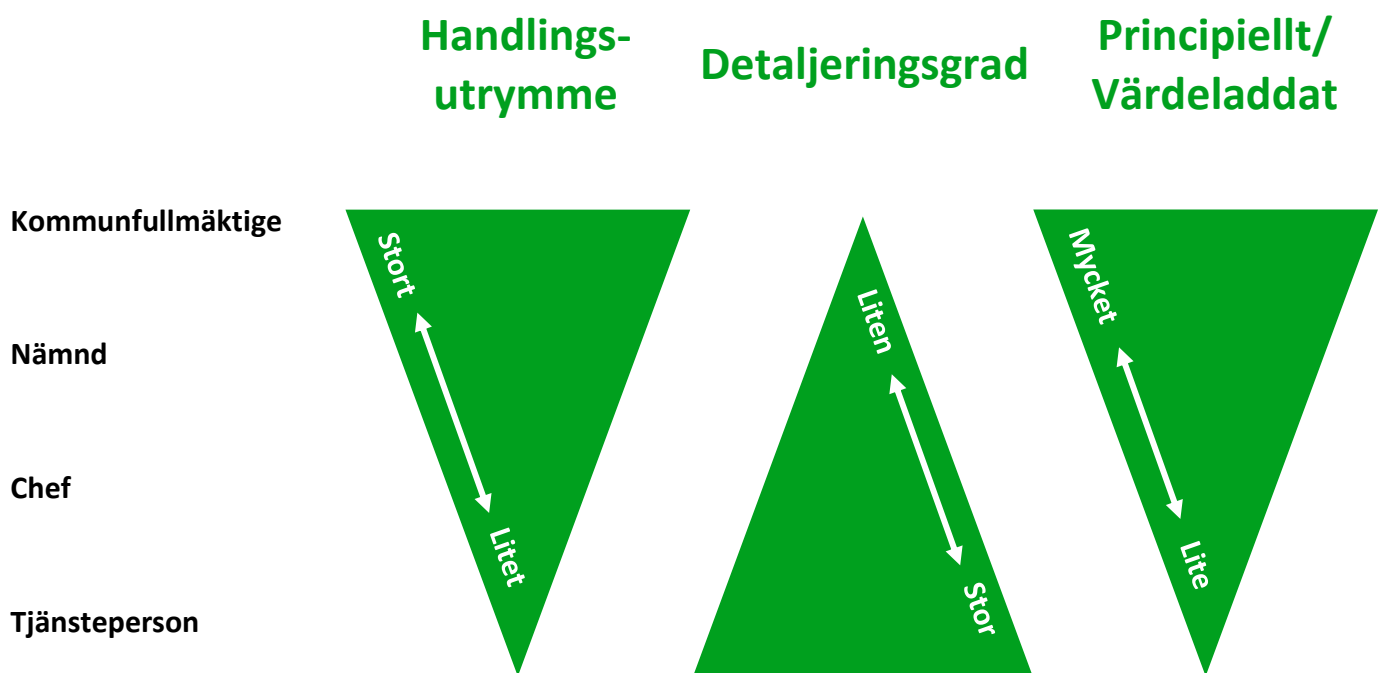
4. Vägledning till vem som beslutar

Vägledning till vilket beslutsorgan som får fatta beslut om olika styrdokument kan hittas i:

- Kommunallagen som bland annat innehåller bestämmelser om vad kommunfullmäktige, kommunstyrelse och nämnder får besluta om.
- Umeå kommuns reglemente som är mer detaljerat och fördelar ansvar för olika verksamhetsområden och beslutanderätt över specifika frågor till nämnder.
- Delegationsordningar som är ännu mer detaljerade och kan delegera beslutanderätt till bland annat tjänstemannaorganisationen.

Ett beslutande organ måste först ha tilldelats ett ansvarsområde innan det kan vidaredelegera en beslutanderätt inom det området. Till exempel så kan inte en nämnd vidaredelegera ett ansvar för ett område till en tjänsteperson om inte nämnden enligt reglementet ansvarar för de frågorna.

4.1 Beslutsfattare



Det är innehållet och omfattningen i ett dokument som styr beslutsfattare, inte vilken benämning det har. Generellt sett ska beslut som fattas på politisk nivå vara övergripande och översiktliga. Det vill säga att de har en låg detaljeringsgrad och lämnar ett stort handlingsutrymme kring utförande. De kan också vara av principiell karaktär eller vara värdeladdade. Vad som är av principiell karaktär eller vilka frågor som är värdeladdade kan förändras över tid och av den politiska agendan.

Kommunfullmäktige beslutar om dokument som gäller hela kommunkoncernen och/eller flera nämnder. Fullmäktige fattar beslut i ärenden av principiell karaktär och fastställer mål och policys. Kommunfullmäktige kan fördela ansvar till kommunens nämnder men det är upp till varje nämnd att besluta om fördelning av ansvar och uppdrag inom den egna nämnden. Kommunfullmäktige bör därför inte fördela ansvar och uppdrag till specifika roller eller funktioner i förvaltningsorganisationen då ett sådant förfaringsätt riskerar innebära att kommunfullmäktige förbigår nämnds eller styrelses ansvar att organisera och fördela arbetet i respektive förvaltning.

Nämnderna kan besluta om styrdokument av övergripande karaktär i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller reglemente ska ansvara för. De kan inte fördela ansvar och uppgifter till andra nämnder. Däremot kan en eller flera nämnder gemensamt fatta ett "likalydande beslut av nämnder". Då ska samma styrdokument beslutas av respektive nämnd var för sig.

Kommunstyrelsen har ett samordnande uppdrag och kan besluta om kommunövergripande styrdokument för de verksamhetsområden som delegerats till styrelsen.

5. Styrdokumentens utformning

5.1 Formalia

Styrdokumentet ska utformas på ett enhetligt, tydligt och enkelt sätt. Använd klarspråk och följ kommunens skrivregler. Umeå kommuns dokumentmallar för styrdokument ska användas. I alla styrdokument ska följande uppgifter finnas:

- vilken dokumenttyp enligt denna riktlinje
- vilka (fullmäktige, nämnd eller styrelse) som har beslutat om dokumentet
- när dokumentet är beslutat
- diarienummer
- vilka (t.ex. nämnd, bolag eller förvaltning) som omfattas av dokumentet
- giltighetstid

- om det finns några relaterade dokument

Vid beslut bör det också framgå om dokumentet ersätter ett eller flera andra styrdokument.

5.2 Dokumentens giltighetstid

Styrdokument gäller tills vidare om inte annat anges. Styrdokument med slutdatum eller begränsad giltighetstid upphävs med automatik vid angiven tidpunkt.

5.3 Dokumentansvarig nämnd/styrelse

Styrdokument ska ha en dokumentansvarig nämnd/styrelse. Att vara dokumentansvarig innebär till exempel att säkerställa tillämpning, uppföljning och revidering vid behov. Om inget annat anges är kommunstyrelsen dokumentansvarig för de dokument som fastställts av kommunfullmäktige.

5.4 Författningssamling

Enligt kommunallagen ska alla kommuner tillhandahålla en författningssamling med kommunala föreskrifter som styr invånare. I Umeå kommun ska alla kommunövergripande styrdokument som beslutats av fullmäktige, kommunstyrelse eller nämnd finnas i samlingen. Enligt reglementet så ansvarar kommunstyrelsen för författningssamlingen.

6. Relaterade styrdokument

- Reglemente för Umeå kommuns styrelser och nämnder
- Riktlinjer för aktiverande styrning
- Riktlinjer för planeringsprocess – budget och investeringar
- Riktlinje för ägarstyrning

Övriga dokument

- Ärendehanteringshandboken
- Mallar för dokumenttyper

Process för styrdokument

