



Riktlinjer för Helsingborgs stads styrdokument

Begreppsdefinitioner och beslutshierarki

PROGRAM

PLAN

POLICY

RIKTLINJER

Helsingborgs stads styrdokument

Aktiverande

syftar till förändring och utveckling

PROGRAM – anger ambitioner och viljeinriktningar

PLAN – anger konkreta åtgärder, tidsramar och ansvar

Normerande

reglerar befintlig verksamhet och vårt förhållningssätt till en given situation

POLICY – anger principer och vägledning

RIKTLINJE – anger absoluta gränser och ska-krav

Beslutat av: Kommunstyrelsen

Datum: 9 oktober 2019, § 151

Dokumentet gäller för: Samtliga stadens nämnder

Dokumentets giltighet: fr o m 9 oktober 2019

Dokumentansvarig: Stadsledningsförvaltningen,
avdelningen för juridik och administration



Innehållsförteckning

1	Inledning	4
2	Aktiverande och normerande styrdokument.....	5
2.1	Aktiverande styrdokument – beskriver förändring och utveckling	5
2.2	Program	6
2.3	Plan.....	6
2.4	Normerande styrdokument – beskriver förhållningssätt	6
2.5	Policy	6
2.6	Riktlinje	7
3	Hierarki.....	7
3.1	Styrdokument fastställda av kommunfullmäktige	9
3.2	Styrdokument fastställda av kommunstyrelsen	9
3.3	Styrdokument fastställda av nämnd	9
3.4	Styrdokument upprättade och fastställda av verksamheterna	9
4	Utformning	10
4.1	Ska-krav.....	10



1 Inledning

I följande text beskrivs begrepp, hierarki och utformning av Helsingborgs stads styrdokument. Tydliga styrdokument är en förutsättning både för funktionen som styrinstrument och för uppföljningen.

Helsingborgs stad och Sveriges alla kommuner agerar utifrån ett kommunalt självstyre och ramlagstiftning. Syftet med styrdokument är att ge anvisning om hur vi ska agera inom det tolkningsutrymme och för att kunna dela och utkräva ansvar. Styrdokument syftar även till kvalitetsutveckling som ska leda till ständiga förbättringar och ökad livskvalitet för människor och livskraft för företag och organisationer.

Lagstadgade och frivilliga styrdokument

Kommunfullmäktiges årliga plan för mål och ekonomi (budget) är lagstadgad och ett styrdokument för all verksamhet. Utöver plan för mål och ekonomi finns det ett antal andra styrdokument vars namn och utformning regleras i lag, eller i andra nationella och internationella standardkrav, till exempel översiktsplan och dokument enligt miljöstandard ISO 14001. Förutom de lagstadgade styrdokumenterna och dokument med specifika standardkrav, finns det styrdokument som varje kommun själv väljer att ta fram inom olika områden, för att förtydliga en viljeinriktning eller ett förhållningssätt till något.

Kommunal författningssamling

Utöver nämnda styrdokument finns det andra dokument som utifrån lagstiftning styr en kommun. Dessa typer av dokument benämns på kommunal nivå ofta för "kommunal författningssamling". Författningssamlingen är bindande regler för en kommun och innefattar främst reglementen, delegeringsordningar, bolagsordningar/ägardirektiv, föreskrifter, regler samt taxor och avgifter. Dessa typer av dokument beskrivs inte ytterligare i detta dokument.

Vad säger kommunallagen?

Grunden för Helsingborgs stads beslutsstruktur finns i kommunallagen och till viss del i aktiebolagslagen. I Helsingborgs stad styr detta var olika styrdokument fastställs. Innebörden av kommunallagen är att:

- kommunfullmäktige fattar beslut i ärenden av principiell beskaffenhet samt fastställer mål och riktlinjer för verksamheten.
- 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 fastställer förvaltningsinterna styrdokument.
- bolagens styrelser fastställer bolagsinterna styrdokument.



Allmänna grundregler

För att säkerställa att de olika styrdokumenterna får en bred förankring bland politiker 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 överblickas och tillföra värde.
- Tydliga i uppdelning mellan politisk nivå och verksamhetsnivå.
- Förenliga med vision och överordnade dokument.
- Utformade för att medge en decentralisering av beslutsfattandet.

2 Aktiverande och normerande styrdokument

Verksamheterna i Helsingborgs stad styrs bland annat av styrdokument som vi själva har antagit. En fast terminologi och en tydlig namngivning av dokumenten underlättar både för de som ska skriva dokumenten och för de som ska förstå och använda dem i verksamheterna.

En gemensam riktning för alla styrdokument är Helsingborgs vision som beskriver ett önskat tillstånd på lång sikt. År 2035 ska Helsingborg vara den skapande, pulserande, gemensamma, globala och balanserade staden för människor och företag. Helsingborgs vision och dess fem områden beskriver den övergripande inriktningen för stadens styrning mot en hållbar framtid.

Våra styrdokument kan vara av två slag. Vi har dels dokument som syftar till *förändring och utveckling* (aktiverande), dels dokument som reglerar befintlig verksamhet och *vårt förhållningssätt till en given situation* (normerande).

Varje styrdokument i Helsingborgs stad ska klassificeras som en av de fyra typer som beskrivs nedan. Ett antal ska-krav redovisas separat under avsnittet Utformning av styrdokument.

2.1 Aktiverande styrdokument – beskriver förändring och utveckling

Aktiverande dokument syftar till förändringar som vi vill uppnå genom egna initiativ. De beskriver utveckling och ger uppdrag att handla på ett visst sätt. I dessa dokument anges ambitioner och viljeinriktningar och det framgår hur dessa ska följas upp. Ett program för mandatperioden tas fram för varje mandatperiod (fyra år). Programmet utgår från Helsingborgs vision och anger prioriteringar och riktning för andra aktiverande styrdokument under perioden.

Aktiverande stadsövergripande styrdokument ska beskriva på vilket sätt de bidrar till att uppfylla Helsingborgs vision och program för mandatperioden.

Ett aktiverande styrdokument kan vara av två typer: program eller plan.



2.1.1 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 metoder vi vill använda. Programmet har fokus på ambitioner, viljeinriktningar och översiktliga anvisningar. Programmet ska stödja styrningen på medellång sikt och kopplas samman med visionens långsiktiga inriktning. Hur programmet ska följas upp ska framgå. Programmet kan följas av en (eller flera) mer detaljerad plan i samma ämne.

... men behöver inte

Programmet tar inte slutlig ställning till metoder eller utförande, utan kan till exempel ange alternativ. Programmet anger inte heller några detaljerade tidplaner.

2.1.2 Plan

Planen ska ...

Planen ska vara så konkret som möjligt. Åtgärder ska beskrivas så att de säkrar det önskade utförandet, oavsett vem som gör det. Av planen ska framgå vilka som har ansvar för att åtgärder blir gjorda. Den ska ange ett tidsschema för åtgärderna och hur eventuell uppföljning ska ske. Avvikelse från utformningen av planer sker endast undantagsvis och då främst avseende lagstadgade stadsövergripande planer, exempelvis plan för mål och ekonomi (budget) och översiktsplan, där planer kan ha ett mer övergripande innehåll.

... men får inte

Planen presenterar vad som ska göras, inte det man hoppas eller önskar åstadkomma. Det får inte råda någon tvekan om ansvar och tidplan för de åtgärder som anges i planen.

2.2 Normerande styrdokument – beskriver förhållningssätt

Normerande dokument klargör vårt förhållningssätt till något. De kan också vara "lagtext" som tydligt reglerar vårt agerande. Dessa dokument är till för att styra våra beteenden efter en gemensam värdegrund och därmed också sätta gränser för vårt agerande.

En tydlig skillnad mellan normerande och aktiverande dokument är att det senare handlar om åtgärder som bryter nya vägar, medan de normerande handlar om *hur vi utför befintlig verksamhet*.

För normerande styrdokument skiljer vi på två typer: policy och riktlinje.

2.2.1 Policy

Policyn ska ...

Policyn ska ange vårt förhållningssätt till något. Den kan klargöra vår syn på till exempel finanser, kommunikation eller upphandling. Policyn ger inte några fasta regler, bara principer som vägledning för bedömningar från fall till fall.

... 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 i stället för att göra ett särskilt policy-dokument.

2.2.2 Riktlinje

Riktlinjer ska ...

Riktlinjer ska ge konkret stöd för hur uppgifter ska utföras. De koncentrerar sig på hur en åtgärd görs, inte på vad den innehåller. Riktlinjer kan lägga ett golv för vilken nivå som verksamheten ska uppnå och ofta också ett tak för vilken service som ska erbjudas. Riktlinjer kan även vara inriktade på metod och tillvägagångssätt. Riktlinjer måste vara tydliga. Typiska ord och uttryck i sådana dokument är "ska", "måste" och "får inte".

... men får inte

Riktlinjer får inte innehålla otydliga formuleringar eller beskrivningar som bara innebär strävan i en viss riktning, eller lämnar åt läsaren att avgöra om hon eller han vill följa det som står eller inte.

3 Hierarki

Nedanstående matris visar hur de olika typerna av styrdokument hänger samman. Matrisen är en hjälp att utforma ett dokument så att det uppfattas på rätt sätt av dem som ska använda det.

	Aktiverande	Normerande
Översiktlig	Program	Policy
Detaljerad	Plan	Riktlinje

Det är inget krav att ett dokument på en nivå alltid har följeslagare i samma ämne på den andra nivån. En plan behöver alltså inte alltid föregås av program och en policy behöver inte alltid bryts ned i riktlinjer.

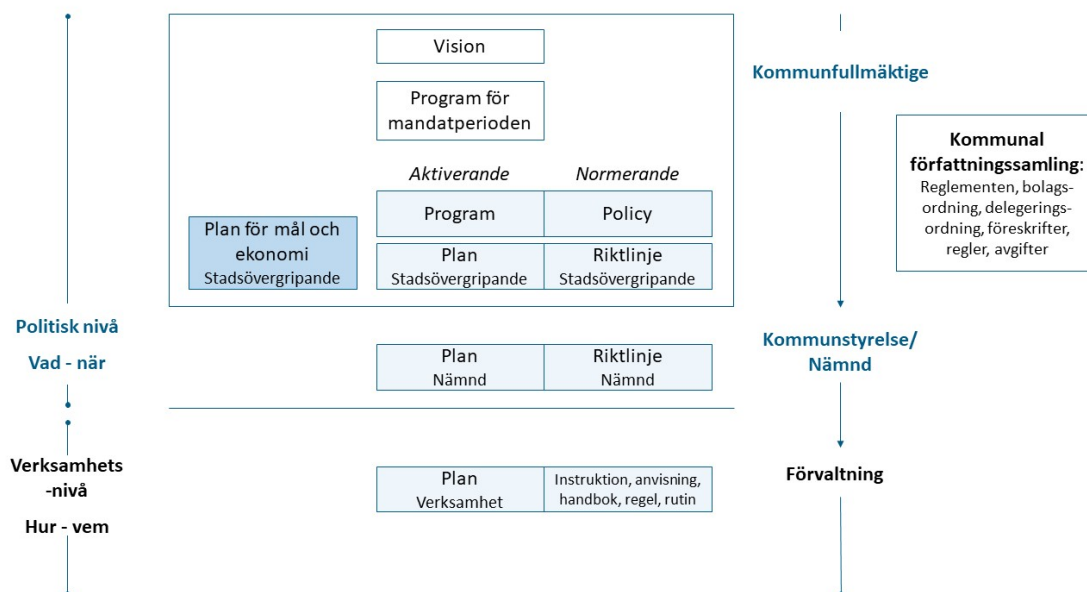
Policyn är det mest översiktliga av de normerande dokumenten och lämnar utrymme för bedömningar i det enskilda fallet. Däremot kan man inte bryta mot en riktlinje för att man själv tycker sig bättre uppfylla policyns andemening.



Styrdokument i Helsingborgs stad beslutas av följande funktioner;

Beslutsfunktion	Dokument med särställning	Aktiverande dokument	Normerande dokument
Kommunfullmäktige	Vision, Program för mandatperioden, Plan för mål och ekonomi Reglementen, Bolagsordning, Ägardirektiv, Avgifter, Regler, Föreskrifter	Program, stadsövergripande plan	Policy, Riktlinje
Kommunstyrelsen	Kommunstyrelsen leder och samordnar förvaltningen av kommunens angelägenheter och har uppsikt över övriga nämnders och bolags verksamhet. Kommunstyrelsen och kommunens övriga nämnder får inte fastställa mål och riktlinjer av större vikt. Justeringar och anvisningar utifrån kommunfullmäktiges beslut kan fastställas här.		
Nämnder inklusive kommunstyrelsen i egenskap av egen nämnd	Delegeringsordning, Arbetsinstruktion	Plan	Riktlinje
Förvaltning		Plan	Handböcker, Instruktioner, Rutiner, Regler,

Vilka benämningar på styrdokument som finns i Helsingborgs stad och vilken beslutsfunktion som fastställer dem framgår även av följande figur:



Figur 1: Helsingborgs stads beslutshierarki för styrdokument



3.1 Styrdokument fastställda av kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ och fastställer visionen för Helsingborgs stad. Denna vision ligger sedan till grund för program, planer, policyer och riktlinjer för Helsingborgs stad. Kommunfullmäktige fastställer program och policyer som anger en övergripande inriktning eller förhållningssätt. De beslutar även om stadsövergripande planer och riktlinjer som är de mest konkreta dokumenten. Planer är beskrivningar över initiativ som ska tas och riktlinjer dokument som ger mer konkret stöd för vårt handlande.

Kommunfullmäktige fastställer ett program för mandatperioden vart fjärde år. Programmet utgår från Helsingborgs vision och anger prioriteringar och riktning för andra aktiverande styrdokument under perioden.

Kommunfullmäktige anger årligen i plan för mål och ekonomi (budget) politiska prioriteringar i form av inriktning och mål för stadens nämnder. Plan för mål och ekonomi innehåller också stadens ekonomiska målsättning samt kommunfullmäktiges specifika uppdrag och ekonomiska tilldelning till nämnder.

Kommunfullmäktige fastställer kommunstyrelsens och övriga nämnders uppdrag i reglementen. Reglementet är, utöver vad lag och författning säger, grunddokumentet för en nämnds verksamhet och anger uppgifter och arbetsformer.

Kommunfullmäktige utövar även ägarstyrning över kommunens bolag. Bolagsordningen för kommunala aktiebolag beslutas i kommunfullmäktige och ska ange de kommunala befogenheterna och det kommunala ändamålet med verksamheten. Det kommunala ändamålet ska vara kommunalrättsligt kompetensenligt i överensstämmelse med lag och praxis. Kommunfullmäktige beslutar även om ägardirektiv. Kommunstyrelsen har uppsiktsplikt och ska årligen bedöma hur förenliga bolagens verksamhet är med såväl kompetensbegränsande principer, som principer som begränsar på vilket sätt kompetensenlig verksamhet får bedrivas.

3.2 Styrdokument fastställda av kommunstyrelsen

I styrdokument beslutade av kommunfullmäktige kan kommunstyrelsen fatta beslut om uppdateringar, mindre tillägg och ändringar av teknisk eller annan karaktär som inte är av principiell betydelse för styrdokumentet. Frågor av större vikt eller principiell beskaffenhet ska beslutas av kommunfullmäktige. Delegeringsordning finns för kommunstyrelsen så väl som för övriga nämnder. För kommunstyrelsen gäller också vad som gäller för övriga nämnder.

3.3 Styrdokument fastställda av nämnd

Nämnder kan fastställa förvaltningsinterna planer och riktlinjer för sitt verksamhetsområde. Nämnder får inte fastställa mål och riktlinjer av större vikt.

3.4 Styrdokument upprättade och fastställda av verksamheterna

Förvaltningschefen tar årligen fram förvaltningens verksamhetsplan utifrån nämndens mål och inriktning, styrdokument, ekonomiska förutsättningar samt



förvaltningens nulägesanalys. Förvaltningens verksamhetsplan ger ledning och stöd till verksamheternas planering (verksamhet, avdelning eller enhet).

Andra planer är exempelvis projektplaner och kommunikationsplaner inom enskilda aktiviteter. Verksamhetsorganisationen kan också ha behov av specifika handböcker, instruktioner, tillämpningsanvisningar eller liknande.

Dessa typer av dokument är inte politiskt beslutade och tillåter begreppsdefinition utifrån behov. Verksamhetsorganisationen fastställer också de rutiner och regler som krävs. Dessa ska beskriva hur och när olika händelser ska utträttas och inträffa. För alla dokument gäller dock att de ska vara så få, enkla och kommunicerbara som möjligt. Det ska framgå när dokumentet senast reviderades, vem som har utarbetat det och vem som godkänt det.

4 Utformning

Det är viktigt att styrdokumentets språkbruk passar väl ihop med dokumentets avsikt och roll. Detta gäller särskilt för planer och riktlinjer, där önskan är att inte lämna något utrymme för tolkning. Här närmar man sig lagspråkets uttryck. Generellt gäller ett enkelt och tydligt språk för att göra styrdokumentet så lätt som möjligt att kommunicera.

Ett styrdokuments innehåll måste vara förenligt med stadens vision och eventuella överordnade dokument.

Vid arbetet med ett nytt styrdokument ska man överväga vilka lagar som finns på området, liksom vilka styrdokument som redan finns. Man ska överväga och motivera varför ett nytt styrdokument behövs och granska hur det samspelar med befintliga styrdokument på angränsande områden. Även internationella konventioner/överenskommelser och EU-lagstiftning måste vägas in. Planering för hur styrdokumentet ska kommuniceras och förankras i organisationen ska också finnas. Mallar för utformning av styrdokument finns tillgängliga på stadens intranät.

För att hantera styrdokument på ett bra sätt inom Helsingborgs stad behövs en stadsövergripande helhetssyn. Stadsledningsförvaltningen erbjuder därför stöd och råd till verksamheterna när ett styrdokument ska revideras eller tas fram.¹

4.1 Ska-krav

Följande är ska-krav på styrdokument:

- Varje styrdokument som politiskt beslutas ska klassificeras som någon av de fyra typer som beskrivs i dessa riktlinjer.
- Varje styrdokument ska inledningsvis koppla till Helsingborgs vision, vilken också är stadens övergripande definition av hållbar utveckling. Är det ett aktiverande

¹ Kommunstyrelsen har utifrån sitt reglemente uppdraget att samordna styrningen av den samlade kommunala verksamheten. Stadsledningsförvaltningen är den tjänsteorganisation som utför arbetet utifrån detta uppdrag.



styrdokument ska det finnas en beskrivning om hur detta dokument bidrar till att uppnå visionen utifrån en hållbar utveckling. Ett styrdokument ska inte innehålla en egen vision.

- Aktiverande styrdokument ska tydligt beskriva hur uppföljning av dokumentets ambitioner eller viljeinriktningar ska ske under giltighetstiden.
- Vid allt arbete med styrdokument ska det säkerställas att dokumentet stämmer överens med dessa riktlinjer och ska-krav. Bedömning av styrdokumentets relevans, om området behöver preciseras i ett styr- dokument eller kan hanteras på annat sätt, ska göras i varje enskilt fall.
- Kvalitetssäkring av styrdokument sker genom tillämpning av dessa riktlinjer.
- Alla Helsingborgs stads styrdokument som antagits av kommunfullmäktige ska finnas samlade och enkelt tillgängliga på en av stadens webbplatser i gemensam typografi och design.
- I alla styrdokument ska finnas uppgift om:
Vilken beslutsfunktion som har fastställt dokumentet
När dokumentet har fastställts och senast reviderats
Dokumentets giltighetstid
Vilka verksamheter dokumentet gäller för
Vem som är dokumentansvarig

Exempel:

Beslutat av: Kommunfullmäktige

Datum: 26 november 2019, § 81

Dokumentets giltighet: 2020-2023

Dokumentet gäller för: Alla nämnder och större majoritetsägda bolag

Dokumentansvarig: Stadsledningsförvaltningen, avdelningen för strategisk samhällsutveckling

