



Riktlinje

---

# Riktlinjer för styrdokument

## Riktlinjer för styrdokument

**Ansvarig för dokumentet:** Kommunstyrelsens kansli  
**Omfattar:** Alla verksamheter inom Oskarshamns kommun  
**Informationsklass:** Öppen  
**Publicering:** Författningssamling  
**Beslutsinstans:** Kommunstyrelsen  
**Fastställd:** 2021-06-15, § 196  
**Reviderad:**  
**Gäller från och med:** 2021-07-01  
**Giltighetstid:** Innevarande mandatperiod  
**Ersätter:**  
**Diarienummer:** KS 2021/000473

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Riktlinjer för styrdokument</b> .....	<b>4</b>
1.1	Aktiverande dokument.....	4
1.1.1	Strategi .....	4
1.1.2	Program .....	5
1.1.3	Plan.....	5
1.2	Normerande dokument.....	6
1.2.1	Policy .....	6
1.2.2	Riktlinjer .....	6
1.2.3	Regler .....	7
<b>2</b>	<b>Hierarki</b> .....	<b>8</b>
2.1	Dokument på verksamhetsnivå .....	8
<b>3</b>	<b>Styrdokumentens fastställande</b> .....	<b>10</b>
3.1	Fastställande av aktiverande styrdokument .....	10
3.2	Fastställande av normerande styrdokument .....	10
<b>4</b>	<b>Styrdokumentens formkrav</b> .....	<b>12</b>
4.1	Kommunikativa krav på styrdokument .....	12
4.2	Lagar och andra styrdokument.....	12
4.3	Övriga krav .....	13
4.3.1	Undantag ifrån denna riktlinje.....	13
4.3.2	Direkta uppdrag utifrån styrdokument .....	13
4.3.3	Maximal giltighetstid för ett styrdokument .....	13
4.3.4	Krav på informationsinnehåll .....	13

# 1 Riktlinjer för styrdokument

Verksamheten i Oskarshamns kommun styrs bland annat av en rad dokument som vi själva har antagit. Dessa dokument benämns regler, policy eller program. Genom att skapa en terminologi där varje styrdokument är tydligt namngivet efter dess roll underlättar både för dem som ska skriva dokumenten och för dem som ska förstå och använda det i verksamheterna. Namnet anger alltså vilken förväntan vi kan ha på dokumentet.

Detta dokument är riktlinjer för styrdokument. Det medger en viss frihet i utformandet av nya styrdokument, men specificerar även vissa ska-krav, alltså regler för vad våra olika styrdokument måste innehålla för att existera. Ett sådant krav är att varje styrdokument ska klassificeras som något av de sex dokumenttyper som beskrivs. Ska-kraven redovisas separat under en egen rubrik.

Våra styrdokument är av två huvudtyper:

- **Aktiverande dokument**, som beskriver hur vi ska agera för att nå ett visst resultat. Här hittar vi **strategier, program och planer**.
- **Normerande dokument**, som talar om hur vi ska möta givna situationer. I denna dokumenttyp ingår **policyer, riktlinjer och regler**.

## 1.1 Aktiverande dokument

Aktiverande dokument anger händelser eller situationer som vi vill åstadkomma genom egna initiativ. De ger ett uppdrag att agera på ett visst sätt. I dessa dokument är det naturligt att ange vad som ska göras och vad vi vill uppnå.

Ovanpå dessa dokument skulle det potentiellt endast kunna finnas en typ av dokument. Detta är en vision för Oskarshamns kommun som beskriver ett önskat tillstånd, men något sådant dokument finns inte i dagsläget. Vision kan vi bara ha en enda för hela Oskarshamn, 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 i form av en målbild.

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

Utanför detta finns 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.

### 1.1.1 Strategi

Strategin är det mest översiktliga och överordnade av de aktiverande dokumenten. Strategin är 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 bör vi endast ha några få av, eftersom de naturligt handlar om större sammanhang.

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.

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.

### 1.1.2 Program

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.

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.

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

### 1.1.3 Plan

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.

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.

## 1.2 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 främst handlar om hur det ska göras och vad som inte ska göras, och inte vad som faktiskt 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.

### 1.2.1 Policy

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.

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

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.

### 1.2.2 Riktlinjer

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 den anställda att själv utforma detaljerna i åtgärderna.

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.

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.

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.

### 1.2.3 Regler

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.

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

Regler måste vara tydliga. De får inte innehålla formuleringar som bara innebär strävan i en viss riktning, eller lämnar åt läsaren att avgöra om denne vill följa ordalydelsen eller inte.

## 2 Hierarki

Nedan visas vilken typ av dokument som hör hemma i vilket sammanhang.

### Aktiverande

- Strategi – översiktlig
- Program – allmän
- Plan – detaljerad

### Normerande

- Policy – översiktlig
- Riktlinjer – allmän
- Regler - detaljerad

Tyngdpunkten ligger i basen, vilket gör att 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 berör inte 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 styrdokument 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 styrdokument lever sitt eget liv – matrisen är en hjälp att utforma varje styrdokument så att det uppfattas på rätt sätt av dem som ska använda det.

### 2.1 Dokument på verksamhetsnivå

Utöver styrdokumentet kan finnas handböcker och rutiner med mera, 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 hur-frågor, ofta i detalj, och beslutas på tjänstepersonsnivå.

Planer kan i vissa fall fastställas 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 att fastställa strategi, policy,



program och riktlinjer fattas på politisk nivå. Rutiner och handböcker – och även vissa planer – fastställs på verksamhetsnivå.

Rutiner, handböcker och planer bör alltså även de fastställas på verksamhetsnivå. Dessa dokument bör fastställas av relevant funktion (exempelvis förvaltningschef, berörd enhet eller annan relevant roll) sett till dokumentets innehåll och ifall det omfattar mer än en förvaltning. Styrdokument som fastställs på verksamhetsnivå ska även de uppfylla denna riktlinjes krav på formkrav.

## 3 Styrdokumentens fastställande

### 3.1 Fastställande av aktiverande styrdokument

Fastställande beslutsinstans för de aktiverande styrdokumenterna styrs av vilket område som berörs.

En strategi som är övergripande och berör flera nämnders verksamhet ska fastställas av kommunfullmäktige. Däremot ska kommunfullmäktige aldrig fastställa en plan.

Kommunstyrelsen kan besluta om både strategier inom dess övergripande ansvarsområde samt program som berör kommunstyrelsens verksamhet. Kommunstyrelsen kan även fastställa övergripande planer.

Nämnderna kan besluta om strategier, program och planer som endast omfattar den egna nämndens verksamhet.

Som tidigare beskrivit i stycke 2.1 så kan planer i vissa fall beslutas på verksamhetsnivå.

- Kommunfullmäktige
  - Övergripande strategier
  - Övergripande program
- Kommunstyrelsen
  - Strategi utifrån kommunstyrelsens övergripande ansvar samt övriga ansvarsområden enligt reglemente
  - Övergripande planer
- Nämnd
  - Strategi eller program för egen verksamhet som inte berör annan nämnd
  - Plan för egen verksamhet

### 3.2 Fastställande av normerande styrdokument

Fastställande beslutsinstans för de normerande styrdokumenterna styrs av vilket område som reglerar.

En policy, som är en övergripande grundprincip eller förhållningssätt, kan enbart fastställas av kommunfullmäktige.

Riktlinjer kan fastställas av samtliga politiska beslutsinstanser och styrs då av VAD riktlinjerna reglerar. Övergripande riktlinjer av principiell beskaffenhet fastställs av kommunfullmäktige, medan kommunstyrelsen fastställer 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.

Övergripande regler för kommunens samtliga verksamheter fastställs av kommunstyrelsen, medan nämnder fastställer regler som enbart gäller för den egna verksamheten.

- Kommunfullmäktige
  - Policy
  - Övergripande riktlinjer
- Kommunstyrelsen
  - Riktlinjer utifrån kommunstyrelsens övergripande ansvar samt övriga ansvarsområden enligt reglemente
  - Övergripande regler
- Nämnd
  - Riktlinjer och regler för egen verksamhet som inte berör annan nämnd

## 4 Styrdokumentens formkrav

Utformandet av styrdokument inom Oskarshamns kommun ska vara enhetligt och ett styrdokument skapat inom kommunens olika verksamheter ska inte skilja sig från varandra, oavsett dess innehåll. Enhetligheten skapas genom ett ramverk för hur dokumentet ser ut rent grafiskt, men även genom ett språkbruk som harmoniserar med kommunens myndighetsroll och till de lagkrav på språkområde som existerar.

Genom att ha ett tydligt ramverk för grafiskt och språklig utformning, tydliga paralleller med andra styrdokument på närliggande områden och krav på vad ett styrdokument ifrån Oskarshamns kommun ska innehålla så skapar vi en tydlig struktur. Strukturen i sig innebär en tydlighet för anställda, folkvalda och medborgare i hur Oskarshamns kommuns styrning och regelverk ser ut.

För att garantera att ett styrdokument lever upp till kommunens nuvarande och framtida formkrav ska kommunens mall för styrdokument användas.

### 4.1 Kommunikativa krav på styrdokument

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. Grafiskt ska Oskarshamns kommun styrdokument vara lätta att identifiera genom det standardiserade omslaget.

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.

### 4.2 Lagar och andra styrdokument

Vid arbetet med ett styrdokument ska man överväga vilka lagar som finns på området, 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 fastställas. 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.

## 4.3 Övriga krav

### 4.3.1 Undantag ifrån denna riktlinje

Varje styrdokument ska klassificeras som någon av de sex typer som beskrivs i dessa riktlinjer. Undantag från detta är budgeten, kommunens arbetsordningar, kommunens bestämmelser, kommunens reglementen, kommunens bolagsordningar, stadgar och/eller ägardirektiv för kommunala stiftelser och/eller bolag, kommunens olika delegationsordningar, dokument som anger vilka taxor och avgifter som gäller för verksamheter i kommunen och de kommunala bolagen, och de dokument som har sin grund i tvingande lagstiftning, exempelvis Plan- och bygglagen (PBL), som reglerar översiktsplanen, fördjupningar av översiktsplanen samt detaljplaner, vilka är egna former av styrdokument.

### 4.3.2 Direkta uppdrag utifrån styrdokument

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 ”Oskarshamns kommun ska ...” eller ”berörda nämnder ska ...”.

### 4.3.3 Maximal giltighetstid för ett styrdokument

Ett styrdokument är giltigt i högst fyra år, om inga särskilda skäl finns för undantag. Sedan krävs en revidering och att dokumentet fastställs på nytt för att fortsatt gälla.

### 4.3.4 Krav på informationsinnehåll

I alla styrdokument ska finnas uppgift om namn på dokumentet, vad det är för typ av styrdokument, vem styrdokumentet omfattar, vilken funktion som är ansvarig för styrdokumentet, vart styrdokumentet är publicerat, styrdokumentets informationsklass, när styrdokumentet är fastställt och eventuell beslutsparagraf, hur länge styrdokumentet är giltigt, av vem eller vart som styrdokumentet har blivit fastställt, samt diarienummer.

Om revidering av styrdokumentet görs ska det tydligt framgå i informationsrutan när ändring har gjorts och övergripande förklara vad det är som är ändrat, samt ha med eventuell ny beslutsparagraf.

Denna information finns alltid med när man använder sig av kommunens mall för styrdokument.