Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument

**STYRANDE DOKUMENT**

- Kommunala föreskrifter
- Planerande och reglerande styrande dokument
  - Normgivning mot enskild
  - Riktade styrande dokument
  - Planerande styrande dokument
  - Reglerande styrande dokument

*Göteborgs Stads struktur för styrande dokument*
**Innehåll**

1. Inledning ............................................................................................................................ 3
   1.1 Syftet med denna riktlinje ......................................................................................... 3
2. Göteborgs Stads styrande dokument ............................................................................ 6
   2.1 Kommunala föreskrifter ......................................................................................... 6
   2.2 Planerande och reglerande styrande dokument ....................................................... 6
   2.3 Insortering av styrande dokument i stadens struktur ............................................... 6
   2.4 Dokumentens roll i styrningen ................................................................................ 7
3. Vem har rätt att besluta om ett styrande dokument? ................................................. 9
   3.1 Kommunfullmäktige beslutar .................................................................................. 9
   3.2 Nämnd beslutar ......................................................................................................... 10
   3.3 Bolag beslutar .......................................................................................................... 10
   3.4 Likalydande beslut av nämnder .............................................................................. 10
   3.5 Igångsättningsbeslut av kommunstyrelsen ............................................................. 10
4. Göteborgs Stads kommunala föreskrifter .................................................................. 11
   4.1 Normgivning mot enskild ....................................................................................... 11
      Lokala föreskrifter ........................................................................................................ 11
      Taxor och avgifter ......................................................................................................... 11
   4.2 Riktade styrande dokument .................................................................................... 12
      Reglemente ................................................................................................................ 12
      Förbundsordning .......................................................................................................... 12
      Bolagsordning och ägarendirektiv .............................................................................. 12
      Arbetsordning ............................................................................................................. 13
      Delegationsordning ..................................................................................................... 13
      Instruktion för förvaltningschef och verkställande direktör ...................................... 14
5. Göteborgs Stads planerande och reglerande styrande dokument ................................ 15
   5.1 Skillnaden mellan planerade och reglerande .......................................................... 15
   5.2 Generellt om beslutsnivåer för planerande och reglerande dokument .................. 15
   5.3 Igångsättningsbeslut av kommunstyrelsen ............................................................... 16
1. Inledning

1.1 Syftet med denna riktlinje

Syftet med denna riktlinje är att öka tydligheten i användandet och utformandet av styrande dokument. Den ska säkerställa att Göteborgs Stad inte har fler aktiva styrande dokument än vad som behövs för att styra verksamheten. En allt för omfattande mängd styrande dokument i staden riskerar att det blir svåröverskådligt, både för allmänheten och för verksamheten. Mängden dokument kan också medföra risk för onödig byråkrati, ineffektivitet och ökade kostnader.

Likartad utformning och hantering av styrande dokument ökar dokumentens kvalitet och underlättar efterlevnad av deras intentioner. Verksamheten får bättre förutsättningar att agera enligt den politiska viljan. Gemensam struktur, fast terminologi och en tydlig namngivning av dokumenten efter deras olika ändamål underlättar både för dem som ska skriva dokumenten och för dem som ska förstå och använda dokumenten i verksamheten.

Riktlinjen ska både styra och vara ett stöd för handläggare som utformar ett styrande dokument. Som extra stöd finns även stödjande dokument som till exempel checklistor och mallar som utarbetas av stadsledningskontoret, se avsnitt 1.6.

1.2 Allmänt


**Figur 1: Göteborgs Stads styrsystem**

Dokumenten gör det tydligt både för organisationen och för invånare, brukare och kunder, leverantörer, samarbetspartners och andra intressenter vad som förväntas av förvaltningar och bolag. De är också ett sätt att utkräva ansvar när vi inte arbetar i enlighet med vad som är beslutat.

1.3 Omfattning
Dessa riktlinjer gäller för Göteborgs Stads samtliga nämnder och styrelser.

1.4 Bakgrund

1.5 Avgränsningar och undantag från riktlinjen

Finns det en rekommenderad utformning för ett styrande dokument från Sveriges Kommuner och Landsting bör den användas i syfte att undvika särlösningar.


1.6 Stödjande dokument
Denna riktlinje reglerar inte stödjande dokument. Dessa dokument är arbetsrelaterade vardagsdokument som ska hjälpa medarbetaren att utföra sitt arbete i linje med styrande dokument. Exempel är, manualer, promemoria, guider, råd, mallar, blanketter, formulär, informationsmaterial, utbildningsmaterial och handböcker som ska hjälpa medarbetaren att utföra sitt arbete i linje med styrande dokument. Handböcker tillgängligör på ett samlat sätt material/dokument för att medarbetaren ska kunna utföra sina uppgifter. En
handbok kan bestå av både styrande dokument som är antagna inom Göteborgs Stad och styrdokument som har beslutats av externa aktörer som exempelvis riksdag, regering, myndighet, Göteborgsregionens kommunalförbund. Materialen presenteras på det sätt som är bäst för användare.

1.7 Läsanvisning

*Kapitel 2* Beskriver hur stadens struktur för styrande dokument är uppbyggd.
*Kapitel 3* Redogör för vem som har rätt att fatta beslut om ett styrande dokument.
*Kapitel 4* Beskriver vilka styrande dokument som tillhör kategorin kommunala föreskrifter och vad som gäller för de olika dokumenten i staden.
*Kapitel 5* Beskriver vilka styrande dokument som tillhör kategorin planerande och reglerande styrande dokument och vad som gäller för de olika dokumenten i staden.
*Kapitel 6* Beskriver målstyrningen i styrande dokument.
*Kapitel 7* Beskriver stadens krav när ett styrande dokument ska utformas.
2. Göteborgs Stads styrande dokument

Kapitlet beskriver hur stadens struktur för styrande dokument är uppbyggd. Kapitlet åskådliggör i figur 3 hur stadens olika styrande dokument sorteras in i den nya strukturen. I kapitel 4 och 5 uttrycks vad som gäller för respektive styrande dokument.

**Styrande dokument är samlingsbegreppet för Göteborg Stads olika styrande dokument** och anger karaktären på ett dokument jämfört med andra typer av dokument. För att skapa en tydlig struktur och stadengemensam terminologi är stadens olika styrande dokument indelade i kategorier med underliggande grupper, se figur 2.

**Figur 2. Struktur för Göteborgs Stads styrande dokument**

<table>
<thead>
<tr>
<th><strong>STYRANDE DOKUMENT</strong></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Kommunala föreskrifter</td>
</tr>
<tr>
<td>Normgivning mot enskild</td>
</tr>
<tr>
<td>Planerande (VAD)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

2.1 Kommunala föreskrifter

Kommunala föreskrifter är samlingsbegrepp för styrande dokument som avser normgivning mot enskild/samhället (utöver organisationen) samt dokument som är riktade direkt till kommunfullmäktige, en nämnd, en bolagsstyrelse och ett kommunalförbund i syfte att reglera dess arbetsformer och organisation.


2.2 Planerande och reglerande styrande dokument

För att uppnå den politiska viljan tar Göteborgs Stad fram egna styrande dokument i syfte att leda och styra arbetet i organisationen. Dessa dokument kan vara av två slag; dels planerande styrande dokument som främst styr vad organisationen ska göra i framtiden. Dels reglerande styrande dokument som är normativa till sin karaktär genom att ange hur verksamheten ska utföras och förhålla sig till varandra samt till invånare, brukare och kunder.

Planerande och reglerande styrande dokument kan gälla för en enskild nämnd eller bolagsstyrelse, gälla flera eller samtliga.

Den detaljeringsgrad som bäst lämpar sig för att styra och leda organisationen samt för att uppnå den politiska viljan avgör vilket slag av planerande eller reglerande styrande dokument som ska tas fram.

2.3 Insortering av styrande dokument i stadens struktur

Figur 3 visar hur olika styrande dokument sorteras in i Göteborgs Stads struktur för styrande dokument.
2.4 Dokumentens roll i styrningen

Den sammantagna styrningen av verksamheter i bolag och förvaltningar kan grovt indelas enligt figuren nedan.

Figur 3. Åskådliggör hur styrande dokument sorteras in i stadens struktur

Kommunala föreskrifter
- Normgivning mot enskild
- Lokala föreskrifter
- Taxor och avgifter

Riktade styrande dokument
- Reglementen
- Förbundsordning
- Bolagsordning
- Ågardsdirektiv
- Arbetsordning
- Delegationsordning
- Instruktion för förvaltningschef/verkställande direktör

Planerande och reglerande styrande dokument
- Vision
- Program
- Planer inkl budget/affärsplan
- Riklinjer
- Anvisning
- Rutin
- Instruktion

2.4 Dokumentens roll i styrningen

Den sammantagna styrningen av verksamheter i bolag och förvaltningar kan grovt indelas enligt figuren nedan.

Figur 4. Den sammantagna styrningen i ett verksamhetsperspektiv

Kommunfullmäktiges budget är överordnad stadens styrande dokument. Reglementen, ågardsdirektiv och bolagsordningar anger ändamål och uppdrag för verksamheten men
grunduppgåvan regleras till stor del av lagstiftning och övriga författningar. Reglerande styrande dokument anger hur verksamheten ska utöva sitt uppdrag.

Inriktningen över tid styrs både i ett längre och kortare perspektiv via planerande styrande dokument som program och planer. Staden har också visionsdokument framtagna för initiativ som på grund av sin omfattande, omvälvande eller långtgående karaktär har behov av en riktad vision som styrmedel.

3. Vem har rätt att besluta om ett styrande dokument?

Det finns ett antal huvudregler som gäller för samtliga styrande dokument i Göteborgs Stad. Reglerna utgår från kommunallagen (KL) och speciallagstiftning samt de principer som framgår i dessa riktlinjer.

3.1 Kommunfullmäktige beslutar

1. Kommunfullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt (KL 3 kap 9 §).

   Enligt kommunallagen är dessa främst:
   - Mål och riktlinjer för verksamheten
   - Budget och skatt samt andra viktiga ekonomiska frågor
   - Nämndernas organisation och verksamhetsfrågor
   - Val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar.
   - Val av revisorer
   - Grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda
   - Årsredovisning och ansvarsfrihet
   - Folkomröstning
   - Extra val till fullmäktige

   Punktlistan är inte uttömmande. Det går inte att entydigt säga var gränsen går utan det måste i varje enskilt fall göras en bedömning om ett ärende är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Som en vägledning kan sägas att beslut som innebär en viss grad av tvång eller kan uppfattas som betungande ska fattas på en generellt hög nivå.

   Kommunfullmäktige är beslutsnivå oavsett vilken driftsform en verksamhet bedrivs i.

   De legala förutsättningarna och villkoren för kommunala företag finns i KL 3 kap. 16-17 §§. Utöver detta gäller även de beslut som kommunfullmäktige tar beträffande stadens bolag.

2. Kommunfullmäktige beslutar om styrande dokument som enligt annan lagstiftning eller förordning åligger fullmäktige att anta (lagstadgade styrande dokument).

3. Kommunfullmäktige beslutar i ärenden som berör fler än en nämnd (stadsövergripande styrande dokument), om inte fullmäktige delegerat rätten att besluta till enskild nämnd. Ärenden som anges i KL 3 kap. 9 § eller som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna (KL 3 kap 10 §).
3.2 Nämnd beslutar

1. Nämnd beslutar om styrande dokument som kommunfullmäktige delegerat genom nämndens reglemente eller genom särskilt beslut (KL 3 kap 10 §).

2. Nämnd beslutar om styrande dokument som enligt lagstiftning eller förordning åligger nämnden att anta (lagstadgade styrande dokument).


3.3 Bolag beslutar

1. Bolagsstyrelse beslutar om styrande dokument som kommunfullmäktige delegerat genom bolagsordning, ägardirektiv eller genom särskilt beslut.

2. Bolagsstyrelse beslutar om styrande dokument som enligt lagstiftning eller förordning åligger bolaget att anta (lagstadgade styrande dokument).


3.4 Likalydande beslut av nämnder

Nämnderna kan i vissa fall även anta gemensamma likalydande styrande dokument inom sina verksamhetsområden. Främst är detta aktuellt för stadsdelsnämnderna då de har gemensamma verksamhetsområden. Som krav gäller att beslutet är likalydande och tas av respektive nämnd. Innan ett ärende kan hanteras enligt denna beslutsgång måste nämnderna säkerställa att ärendet inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

3.5 Igångsättningsbeslut av kommunstyrelsen

4. Göteborgs Stads kommunala föreskrifter

Kommunala föreskrifter är samlingsbegrepp för styrande dokument som avser normgivning mot enskild/samhället och dokument som är riktade till nämnder, bolag och kommunalförbund för att reglera arbetsformer och organisation. **Dokumenten ska finnas samlade på ett ställe på www.goteborg.se/styrandedokument.**

Föreskrifter som är normgivande mot enskild måste i allmänhet göras kända genom kungörande för att de ska börja gälla.

**KOMMUNALA FÖRESKRIFTER**

- Normgivning mot enskild
- Riktade styrande dokument

### 4.1 Normgivning mot enskild


Begreppet **enskild** är en juridisk term som har olika betydelse beroende på rättsområde. Med begreppet enskild menas i detta sammanhang; fysisk eller juridisk person som inte är en myndighet eller annat offentligt organ. Termen används som motsats till allmän eller det allmänna. Kommuner har på flera områden, av riksdag och regering, fått rätten att anta föreskrifter som riktar sig mot enskild med mer detaljerade bestämmelser än i olika författningar.

**Lokala föreskrifter**

Lokala föreskrifter ska reglera det omgivande samhället. De återfinns inom ett flertal områden, exempelvis miljö- och hälsoskydd, allmän ordning och trafik. Lokala föreskrifter kan även vara lagstadgade som till exempel kommunens renhållningsordning som bygger på Miljöbalken och Avfallsförordningen.

Utformningen av dessa föreskrifter får anpassas till lagstiftningens krav vilket i vissa fall kan innebära avsteg från det namn som dokumentet ska ha enligt denna riktlinje.

Som ett exempel finns det allmänna bestämmelser för brukande av Göteborgs Stads allmänna vatten- och avloppsanläggning – ABVA. Det är en föreskrift som reglerar fastighetsägares användande av kommunens vatten och avlopp.

**Beslutsnivå:** Kommunfullmäktige eller den nämnd/styrelse som har uppgiften uttryckt i sitt reglemente eller enligt lag eller annan författning.

**Taxor och avgifter**

Taxor reglerar avgifter och avgiftsuttag för kommunal verksamhet. Staden har enligt KL 8 kap 3 § rätt att besluta om föreskrifter gällande uttag av taxor och avgifter för tjänster eller nyttigheter som staden är skyldig att tillhandahålla. Eller i de fall där staden enligt författning har rätt att fastställa taxor och avgifter. I förarbetena till kommunallagen
sägs att det normala bör vara att avgifterna eller åtminstone grunderna för avgiftssättningen ska framgå av en taxa antagen av kommunfullmäktige. Kommunfullmäktiges exklusiva beslutanderätt inom området för viktiga ekonomiska frågor framgår av KL 3 kap 9-10 §§.

I samband med att rätten att ta ut avgifter lagfästes i KL 8 kap 3 b § uttrycktes att fullmäktige i viss mån kan delegera rätten att besluta om avgifter till nämnderna. Detta gäller främst avgifter som saknar egentlig kommunalekonomisk betydelse och inte är av principiell vikt.

**Beslutsnivå:** Enligt första huvudregeln i kapitel 3 ska beslut tas av kommunfullmäktige, om inte annat framgår av reglemente, bolagsordning eller speciallagsstiftning.

### 4.2 Riktade styrande dokument

Den grupp av styrande dokument som ska rikta sig endast till en nämnd/styrelse eller en viss funktion inom en förvaltning/bolag kallas för riktade styrande dokument.

Kommunallagen ger kommunfullmäktige rätt att besluta om sin organisation och verksamhetsformerna för denna (KL 3 kap). Genom riktade styrande dokument faställer fullmäktige uppdrag och befogenheter för nämnder, bolag, kommunalförbund med flera.

**Reglemente**

Reglementet är det dokument där kommunfullmäktige ska ange en nämnds ändamål, grunduppdrag, ansvarsområde och regler för nämndens verksamhet. I syfte att få enhetligt utformade nämndsreglementen har kommunfullmäktige beslutat om en gemensam struktur som ska användas.

Reglementen kan även finnas i andra sammanhang. Som exempel kan nämnas olika samrådsorgan (Göteborgs Stads råd för funktionshinderfrågor och Göteborgs Stads pensionärsråd).

**Beslutsnivå:** Kommunfullmäktige ska besluta om nämnders reglementen.

**Förbundsordning**

Förbundsordning är ett dokument som ska ange förutsättningarna för ett kommunalförbund, samordningsförbund eller liknande. Förbundsordningen ska bland annat ange dess ändamål, medlemmar och finansiering. Ytterligare regleringar rörande samverkan kan ske genom avtal för att till exempel reglera civilrättsliga mellanhavanden som inte hör hemma i förbundsordningen.

**Beslutsnivå:** Varje förbundsmedlems kommunfullmäktige ska besluta om att anta förbundsordningen.

**Bolagsordning och ägardirektiv**

Kommunallagen ger kommunerna stor frihet att organiseras sig på det sätt som anses lämpligt. Göteborgs Stad bedriver en del av sin verksamhet i aktiebolagsform. Styrningen sker framför allt genom riktade styrande dokument.

**Bolagsordningen** är det regelverk som ska styra ett aktiebolags förvaltning och verksamhet. Hur en bolagsordning ska vara utformad framgår av aktiebolagslagen. Det är kommunfullmäktige som ska besluta om kommunen ska bedriva en verksamhet i
bolagsform eller inte och det kommunala ändamålet med bolaget. Det kommunala ändamålet ska anges i bolagsordningen.


Det är bolagsordningen som tillsammans med lagstiftning och ägardirektiv anger ramarna för bolagets verksamhet. En bolagsordning kan tillsammans med ett ägardirektiv sägas motsvara en nämnds reglemente.


**Beslutsnivå:** Kommunfullmäktige ska godkänna bolagsordningen och därefter ska den antas av bolagsstämma. För de delägda bolagen ska respektive ägares kommunfullmäktige anta bolagsordningen.

Ägardirektiv ska antas av kommunfullmäktige och bolagsstämma för att bli gällande. Ett aktieägaravtal ska antas av respektive ägares kommunfullmäktige samt av bolagsstämman om att bli bindande för bolaget.

**Arbetsordning**


Om en fullmäktigeberedning tillsätts bör fullmäktige anta arbetsordning för denna.

**Beslutsnivå:** Kommunfullmäktige ska besluta om sin arbetsordning och bolagsstyrelsen ska besluta om styrelsens arbetsordning.

**Delegationsordning**

Rätten att fatta beslut på delegation ska regleras i en delegationsordning. Vilka beslut som nämnden har delegerat och till vem ska framgå av nämndernas delegationsordning. Ett beslut som tas på delegation ska dokumenteras skriftligt och återrapporteras till nämnden.

Om en nämnd har utskott ska dess mandat framgå av nämndens delegationsordning. Även styrelsen i ett bolag ska besluta om en delegationsordning. Delegationsordningen ligger ofta som en del i styrelsens arbetsordning.
**Beslutsnivå:** Nämnd/Styrelse

**Instruktion för förvaltningschef och verkställande direktör**

Enligt nämndernas reglementen och bolagens riktlinjer och direktiv ska nämnd/bolagsstyrelse besluta om en instruktion för förvaltningschef/verkställande direktör. I dessa fall är instruktionen ett riktat styrande dokument.

**Beslutsnivå:** Nämnd/Styrelse
5. Göteborgs Stads planerande och reglerande styrande dokument


Planerande och reglerande styrande dokument ska genomföras och följas men de är underordnade kommunfullmäktiges budget. Den sammantagna styrningen beskrivs i kapitel 2.

5.1 Skillnaden mellan planerade och reglerande

Planerande styrande dokument styr vad organisationen ska göra och anger en färdriktning. Reglerande dokument är normativa till sin karaktär och styr organisationens handlande i verksamheten.

Både planerande och reglerande styrande dokument kan vara en beskrivning över vad som ska göras, vem som ska göra det och vilka resultat och effekter det ska ge. Skillnaden ligger i att planerande styrande dokument handlar om insatser som ska ske framåt i tiden. Medan de reglerande styrande dokumenten handlar om hur redan befintlig verksamhet ska utföras varje gång den utförs.

Dokumenten ska vara antingen planerande eller reglerande. Innehåller dokumentet både planerande och reglerande delar blir det oklart vad som är en ambition och vad som ska ske här och nu. Ett exempel är att en personalpolicy inte ska innehålla mål eftersom de beteenden som regleras i policyn inte är något som ska uppnås i framtiden, utan något som medarbetaren ska förhålla sig till varje dag.

5.2 Generellt om beslutsnivåer för planerande och reglerande dokument


En nämnd kan utifrån sitt ansvarsområde i reglementet ha ansvar för myndighetsutövning, exempelvis ett tillsynsansvar. Detta ansvar innebär att nämnden kan behöva ta fram styrande dokument som gäller för såväl andra nämnders verksamhet som för enskild.

Nämnder kan anta gemensamma styrande dokument inom sina ansvarsområden. Som krav gäller att beslutet är likalydande och tas av respektive nämnd. Innan ett ärende kan
hanteras enligt denna beslutsgång måste nämnderna säkerställa att ärendet inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, vilket framgår av kapitel 3.

5.3 Igångsättningsbeslut av kommunstyrelsen


5.4 Lagstadgade styrande dokument

Lagstadgade styrande dokument är benämningen för dokument som enligt lag eller författning måste finnas i en kommun. Som exempel finns krisledningsplan, översiktsplan, åtgärdsprogram för buller och biblioteksplan. Dessa benämningar är vedertagna i samhället och kommunsverige och heter så även i Göteborgs Stad, även om de utifrån sitt innehåll definieras under en annan dokumentbenämning i denna riktlinje.

Beslutsnivå: Lagstadgade styrande dokument beslutas av det organ som är föreskrivet.

5.5 Planerande styrande dokument

Genom planerande styrande dokument anger politiken vad organisationen ska göra för att nå det framtida tillståndet inom olika områden, i syfte att uppnå kommunfullmäktiges visioner, mål och inriktningar.

Kommunfullmäktiges budget är överordnad


Uppbyggnaden av övriga planerande styrande dokument

Figuren nedan visar hur övriga planerande styrande dokument är uppbyggda hierarkiskt utifrån den detaljieringsgrad som dokumentets innehåll har. Uppbyggnaden baseras också på vilket tidperspektiv som gäller för att genomföra politikens intentioner.
Figur 5: Hierarkisk uppbyggnad av planerande styrande dokument utifrån detaljeringsgrad och tidssättning

Dokumenten är en del av de planeringsunderlag som ligger till grund för kommunfullmäktiges budget.

En vision liksom kommunfullmäktiges budget styr genom sin viljeinriktning innehållet när ett program och/eller plan tas fram för ett område. Ett program styr innehållet i en plan när den ska operationalisera programmets intentioner.


Det ska vara tydligt vilket/vilka dokument som verksamheten ska genomföra under verksamhetsåret. Att till exempel ha ett program, en medellång plan och en kortsiktig handlingsplan för ett specifikt område ska undvikas.

I innan ett planerande styrande dokument tas fram bör det vara klart vilka nivåer som behövs för att styra och leda det aktuella politik-/verksamhetsområdet.

**Vision**

En vision är ett kortfattat strategiskt dokument som ska beskriva ett önskvärt framtida tillstånd. Visionen ska fänga vårt intresse och fungera som en motiverande ledstjärna i verksamheten.


Den övergripande visionen för Göteborgs Stad återfinns i kommunfullmäktiges budget. Övriga visioner som beslutas i Göteborgs Stad får inte strida mot kommunfullmäktiges vision.

Nämnder och bolagsstyrelser ska vara restriktiva med att anta visioner för att undvika otydlighet om vart Göteborgs Stad strävar efter att vara i framtiden.

**Beslutsnivå:** Visioner ska beslutas enbart av kommunfullmäktige, nämnd eller bolagsstyrelse. Göteborgs Stads stadsövergripande visioner ska beslutas av kommunfullmäktige.
Program


Program ska inte i detalj ta ställning till genomförandet vilket istället sker i en plan eller i budget/affärsplan/verksamhetsplan. Program ska inte innehålla några nya visioner.

Det ska finnas indikatorer (mättal) kopplade till målen. Det ska finnas indikatorer som anger nuläget/startläge för att kunna följa målens utveckling vid uppföljning.

Det finns emellertid program vars innehåll och utformning styrs av lagstiftning och som undantas från innehållskravet ovan, exempelvis åtgärdsprogram för buller, se kapitel 1.

Beslutsnivå: Program ska beslutas av kommunfullmäktige

Uppföljning av program: Det ska tydligt framgå både av programmet och i beslutet vem som ska ansvara för uppföljningen av programmet, när och hur det ska följas upp.

Planer

En plan ska konkret ange vad som ska uppnås inom ett visst område för en tidssatt period. Planen ska ange vilka aktiviteter, insatser eller åtgärder som ska genomföras samt eventuellt vilka metoder som ska användas. Av planen ska framgå vem eller vilka som ansvårar för att aktiviteter, insatser eller åtgärder genomförs och även när de ska genomföras. Planer kan utgöra konkretiserings och operationalisering av ett beslutat program eller för att förverkliga en vision.


En plan kan innehålla ett fåtal mål med tillhörande indikatorer. Det ska finnas indikatorer som anger nuläget/startläge för att kunna följa utveckling. Om planen är en konkretiserings av ett överordnat planerande styrande dokument är det viktigt att synliggöra målkedjan mellan dokumenten.

Många planer kräver politiskt beslut. Så är fallet när det finns ideologiska eller politiska överväganden att göra. Men i vissa fall kan verksamheten behöva ta fram en detaljerad och operativ handlingsplan för att verkställa den politiska viljan. Om det inte kräver politiskt ställningstagande kan en sådan plan godkännas på tjänstepersonsnivån.

Beslutsnivå: Kommunfullmäktige beslutar planer som är av principiell beskaffenhed eller annars av större vikt. Stadsövergripande planer ska antas av kommunfullmäktige.
De lagstadgade styrande dokumenten beslutas av det organ som är föreskrivet i lag. Nämnd/styrelse ska besluta om en plan som enbart rör det egna uppdraget och ansvarsområdet. I de fall nämnder har behov av en gemensam plan ska planen beslutas likalydande i varje nämnd.

**Uppföljning av plan:** Det ska tydligt framgå av både planen och i beslutet vem som ska ansvara för uppföljningen av planen, när och hur den ska följas upp.

**Inriktningssökument, budget och affärsplaner**

Nämnder och styrelserns inriktningssökument och budgetar/affärsplaner är att ses som planer eftersom de anger målsättningar och vad som ska göras det kommande verksamhetsåret. Kommunfullmäktiges budget är överordnad nämndsstyrelsens budget/affärsplaner.


**Beslutsnivå:** Inriktningssökument ska beslutas av nämnd/styrelse. Dokumentet ska antas innan nämnden/styrelsen beslutar om sin budget/affärsplan.

### 5.6 Reglerande styrande dokument


Figuren till höger visar den hierarikiska uppbyggnaden av stadens reglerande styrande dokument utifrån detaljeringssnivån i innehållet.

**Observera att inte alla dessa nivåer måste finnas för ett område.** Exempelvis måste det inte finnas en policy för att anta en riktlinje. Ibland finns det behov att konkretisera en riktlinje ytterligare. Då styr riktlinjen innehållet i till exempel en anvisning eller rutin.

För vissa arbetsuppgifter kan det vara relevant att i en viss situation ange hur medarbetaren exakt ska utföra en enskild arbetsuppgift. Det kan då vara aktuellt att ta fram en rutin eller instruktion.

Det bör vara klart vilka dokumentnivåer som behövs för att styra och leda det dagliga arbetet inom ett område/verksamhet innan förslag till reglerande styrande dokument tas fram.
Ibland kan det även vara relevant att förvaltningen/bolaget tar fram stöjdande dokument som mallar, handböcker, blanketter, formulär som kompletterar de reglerande styrande dokumenten, se kapitel 1.

Reglerande styrande dokument ska inte innehålla mål. En regelbunden prövning av dokumentens aktualitet ska ske. Den nämnd/styrelse som antagit det styrande dokumentet ska säkerställa efterlevnaden av de egna reglerande dokumenten, samt de dokument som antagits av kommunfullmäktige.

**Policy**


**Beslutsnivå:** Kommunfullmäktige ska anta stadsövergripande policies. Fullmäktige ska även anta policies som är av principiell beskaffenhet eller är av större vikt.

Nämnd/styrelse antar policy för den egna förvaltningen/bolaget. Den första huvudregeln i kapitel 3 gäller fortfarande.

I de fall nämnder har behov av en gemensam policy ska policyn beslutats likalydande i varje nämnd. Första huvudregeln i kapitel 3 gäller fortfarande.

**Riktlinje**


**Beslutsnivå:** Riktlinjer kan beslutats både på politisk nivå och på tjänstepeersonsnivå (ren verkställighet).

Kommunfullmäktige ska anta riktlinjer som är av principiell beskaffenhet eller är av större vikt.

Kommunstyrelsen kan utfärda stadsövergripande riktlinjer som erfordras med hänsyn till kraven på likabehandling och rätts säkerhet (kommunstyrelsens reglemente 2 kap 3 §). Första huvudregeln i kapitel 3 gäller fortfarande.

Nämnder och styrelser ska besluta om riktlinjer som avser egen förvaltning/bolag. Första huvudregeln gäller fortfarande.
Stadsövergripande riktlinjer som avser ren verkställighet (frågor där inga politiska överväganden ska ske) ska beslutas av stadsdirektör. Förvaltnings-/bolagsspecifika riktlinjer som avser ren verkställighet kan beslutas av förvaltningschef/verkställande direktör.

**Avsteg:** Avsteg kan göras när det finns godtagbara skäl och ska alltid dokumenteras. Om riktlinjerna anger vem som prövar avsteg ska prövningen göras i angivet organ, i andra fall bestämmer nämnd eller styrelse själv hur det ska ske.

**Regler**


**Beslutsnivå:** Regler kan beslutas både på politisk nivå och på tjänstepersonsnivå (ren verkställighet).

Kommunfullmäktige ska besluta om regler som är av principiell beskaffenhet eller är av större vikt. Fullmäktige ska också besluta om stadsövergripande regler.

Nämnder och styrelser ska besluta om regler som kräver politiskt ställningstagande och avser egen förvaltning/bolag. Första huvudregeln gäller fortfarande.

Stadsövergripande regler som avser ren verkställighet (frågor där inga politiska överväganden ska ske) ska beslutas av stadsdirektör. Förvaltnings-/bolagsspecifika regler som avser ren verkställighet kan beslutas av förvaltningschef/verkställande direktör.

**Avsteg:** Kan efter begäran medges av den som beslutat att anta regeln om det föreligger synnerliga skäl.

**Anvisning**


**Beslutsnivå:** Vanligtvis beslutas anvisningar på tjänstepersonsnivå men det kan även beslutas på politisk nivå.

Anvisningar som handlar om verkställighet av politiska beslut, det vill säga hur förvaltningen/bolaget ska se till att regler, riktlinjer eller policys följs beslutas vanligtvis av förvaltningen/bolaget.

Om en anvisning anger någon form av politisk inriktning ska den beslutas av nämnd/styrelse. Även här ska huvudregeln i kapitel 3 iakttas.

I de fall nämnder/förvaltningar har behov av en gemensam anvisning ska dokumentet beslutas likalydande i varje nämnd/förvaltning.
Rutin

Som stöd till en rutin kan det vara relevant att förvaltningen/bolaget kompletterar rutinen med stödjande dokument som till exempel checklistor, mallar, blanketter, formulär eller liknande.

**Beslutsnivå:** Rutiner beslutas enbart av förvaltning/bolag.

Stadsövergripande rutiner beslutas av stadsdirektören.

Instruktion

**Beslutsnivå:** Instruktioner beslutas av förvaltning/bolag.
6. Att styra med mål i styrande dokument

6.1 Inledning
Det är enbart i program och planer, inklusive budget/affärsplan och tillhörande inrikningsdokument, som mål utformas och beslutas. Reglerande styrande dokument ska inte innehålla nya mål. Endast i de fall då det finns särskilda behov av att referera till ett antaget mål får detta ingå, lämpligen i form av en hänvisning i ett inledande avsnitt av dokumentet.

Mål i program och planer ska stödja kommunfullmäktiges visioner. Återanvänds mål i kommunfullmäktiges budget eller i nämndens/styrelsens budget/affärsplan ska det framgå i dokumentet vilket budgetår som avses.

6.2 Mål i inrikningsdokument, budget och affärsplaner

6.3 Principer vid målformulering i program och planer
Vid formulering av mål i ett program eller en plan gäller följande principer:


2. Finns det redan befintliga mål för området eller tangerande områden ska dessa mål hänvisas till i första hand. Målen kan exempelvis finnas i nationella och regionala styrdokument samt i kommunfullmäktiges, nämndens eller styrelsens budget/affärsplan.

3. Nya mål ska vara förenliga med befintliga mål för området.

4. Målkonflikter med andra planerande styrande dokument och dess målsättningar ska undvikas och hanteras i beredningen före beslut, se 6.3.


6. Upprättas flera sammanhängande styrande dokument för ett område (program och planer) ska det framgå hur mål på övergripande nivå hänger ihop med mål i underliggande planerande styrande dokument, inklusive budget/affärsplaner. Detta för att avsikten med det övergripande målet ska kunna följas och värnas.
Underliggande planer till ett program har som syfte att operationalisera de övergripande målen.

6.4 Hantering av målkonflikter

Om det vid beredning av planerande styrande dokument uppstår risk för målkonflikt med ett av annan nämnd eller styrelse antaget program/plan ska samråd ske med berörd nämnd eller styrelse om hur man bäst hanterar målkonflikten. Det ska framgå av tjänsteutlåtandet hur samråd har skett och hur målkonflikten har hanterats.

Om det gäller målkonflikt med ett stadsövergripande styrande dokument ska förslaget till planerande styrande dokument behandlas av kommunfullmäktige. Ärendet klassas då som ett ärende av principiell beskaffenhet eller av särskild vikt enligt den första huvudregeln, se kapitel 3.

6.5 Principer för att kunna mäta måluppfyllelse

Möjligheten att mäta måluppfyllelse är starkt beroende av att målen är konkreta och uppföljningsbara. Vissa mål är svåra att se effekter av på kort sikt trots att många insatser och åtgärder genomförs. Då målet formuleras behövs ställning tas till hur analys och resultatomättning ska genomföras i det skede det är rimligt att följa upp måluppfyllelse.

1. Till varje mål ska det finnas indikator (mått) för att kunna följa att förändringsarbetet leder till måluppfyllelse. Det ska vara indikatorer som har störst relevant och värde för att följa utvecklingen.
2. Till varje mål ska det finnas indikator som anger utgångsläget för att kunna följa måluppfyllelsen fram till dess att det planerande styrande dokumentet är genomfört.
3. Ett fatale indikatorer per mål ska eftersträvas.
4. Vedertagna indikatorer ska användas för att kunna göra jämförelser med andra.
5. Där det är relevant och möjligt ska det finnas indikatorer för att kunna följa jämställdhet och den jämlikta utvecklingen utifrån diskrimineringsgrunder, geografi och socioekonomisk tillhörighet.

6.6 Uppföljning av program och planer

Innan ett program eller plan ska beslutas behöver ställning tas när i tiden resultat av programmets eller planens genomförande kan förväntas visa sig i form av effekter och/eller prestationer. Även hur dokumentet ska följas upp samt hur ofta det behöver följas upp ska vara klarlagt innan programmet eller planen antas.

När förslaget till program eller plan ska beredas i kommunfullmäktige, nämnd eller styrelse ska det av beslutet framgå:

- vem som ansvarar för uppföljning av det styrande dokumentet
- när uppföljningen ska ske

Enbart kommunstyrelsen och kommunfullmäktige kan besluta om en uppföljning ska ske via den kommuncentrala uppföljningsprocessen.
6.7 Verktyg vid målformulering

Stadsledningskontoret har tagit fram guiden *Från mål till resultat* som ger ytterligare stöd när mål ska formuleras i program, planer och nämnds/styrelsens budget/affärsplan. Det är också ett stöd när indikatorer till målen ska utformas.

Stadsledningskontoret har tagit fram *Stödmaterial för jämställdhets- och jämlikhetsintegrerad planering och uppföljning*. Det ger ytterligare stöd i arbetet med att integrera frågorna i stadens systematik för planera, genomföra, följa upp och förbättra.
7. Utformning av styrande dokument

Detta kapitel innehåller vilka krav och rekommendationer som gäller rörande tillgänglighet, utformning, språkbruk och publicering. Som ett ytterligare stöd finns checklista vid framtagandet av planerande styrande dokument respektive reglerande styrande dokument. Stadsledningskontoret ansvarar för dessa checklistor.

7.1 Viktiga utgångspunkter

De styrande dokument som finns i Göteborgs Stad och som beslutas av kommunfullmäktige, nämnd eller styrelse ska vara utformade på ett enhetligt och gemensamt sätt. En enhetlig utformning av styrande dokument skapar en igenkänningseffekt och stödjer genomförandet av intentionerna i de styrande dokumenten.

Styrande dokument ska utformas på ett enhetligt, tydligt, lättillgängligt och enkelt sätt samt klassificeras i enlighet med vad som anges i denna riktlinje. Detta för att inte skapa förvirring eller oklarheter kring vem eller vilka dokumentet riktar sig till. Alla styrande dokument i Göteborgs Stad ska vara inkluderande, könsneutrala och icke heteronormativa.

Göteborgs Stads policy och riktlinje för grafiska profilen ska följas i syfte att uppträda som en enhetlig avsändare i kommunikation med boende, besökare, näringsliv och för brukare och kunder.

I vissa fall kan särskilda skäl till alternativ utformning föreligga, se kapitel 1.

En ytterligare faktor att ta hänsyn till är om det finns en rekommenderad utformning för dokumentet i fråga från Sveriges Kommuner och Landsting. Då bör den användas i syfte att undvika särlösningar.

7.2 Information som tydligt ska framgå av dokumentets första sida

För stadens alla styrande dokument ska det på dess första sida, förutom den grafiska profilen, finnas följande uppgifter.

Dokumentets namn

I dokumentets namn ska det tydligt framgå vad det är för något styrande dokument, klassificerad i enlighet med denna riktlinje. För lagstadgade styrande dokument används den benämning på dokumentet som anges i lag eller förordning.

Av dokumentets namn ska framgå om det är ett stadsövergripande dokument eller om det enbart gäller för en specifik nämnd/styrelse eller förvaltning/bolag.
Exempel på namnsättning:

**För stadsövergripande:** "Göteborgs Stads riktlinje för…"  
Är det ett stadsövergripande dokument ska Göteborgs Stad alltid ingå i namnsättningen.

**För enskild nämnd/bolag:** "Nämnd/Bolag XX riktlinje för…"  
Är det fler nämnder som antar samma dokument ska det även framgå av dokumentets namnsättning. Är det många nämnder sker det lämpligast i underrubrik till namnsättningen.

**Likalydande beslut i nämnd:** "Stadsdelsnämnd Y policy för … likalydande för stadsdelsnämnd X, Y och Z"


För program och planer ska det i namnet framgå under vilken tidsperiod som programmet eller planen ska genomföras. Exempel på namnsättning:  
"Göteborg Stads program för ………… 2016 – 2021"

**På dokumentets första sida ska följande information anges:**

- Namnet/rubriken på dokumentet samt om det är ett dokument som delas av flera nämnder/styrelser/förvaltningar/bolag.
- Vilken organisatorisk avdelning/enhet som upprättat dokumentet.
- Diarienummer.
- Beslutande instans (exempel: nämnd, kommunfullmäktige, styrelse).
- Vilket sorts dokument det är (exempel reglemente, program, policy).
- Datum för beslutstillfället (år-mån-dag) och dess paragraf i protokollet.
- Dokumentansvarig där befattning och avdelning/enhet anges.
- Gäller för (exempelvis vilken/vilka nämnd/styrelse som dokumentet gäller för). Om det är stadsövergripande anges ”Stadens nämnder och styrelser.
- Giltighetstid – från och med och till och med (år-mån-dag).
- Senast beslutsdatum för revidering som har gjorts (år-mån-dag).
Dokumentansvaret
Det är viktigt att vi har en klar arbetsgång och en tydlig ansvarsfördelning gällande Göteborgs Stads styrende dokument. Varje styrande dokument ska ha en dokumentansvarig på förvaltningen eller bolaget och dennes befattning ska framgå av dokumentet. Den dokumentansvarige ansvarar för att det styrande dokumentet implementeras, kommuniceras och hålls tillgängliga på stadens interna och/eller externa webbplats.

För stadsövergripande styrande dokument ska dokumenten årligen aktualitetsprövas enligt stadsledningsskotorets fastställda rutin. Aktualitetsprövning för övriga styrande dokument ska ske enligt respektive förvaltnings/bolags rutin.

Varje chef/ledare inom den verksamhet som berörs av ett styrande dokument ansvarar för att dokumentets innehåll är känt bland medarbetarna, att det efterlevs och följs upp. Dokumentansvarig ska säkerställa att uppföljning av program och planer sker enligt kommunfullmäktigens, nämndens/styrelsens eller enligt förvaltningens/bolagets beslut.

7.3 Språket
Språket ska vara vårdat, enkelt, begripligt och inkluderande samt att det styrande dokumentets språkbruk ska harmonera med syfte och målgrupp. Eftersom många av stadens styrande dokument ska publiceras på Göteborgs Stads externa webbplats är det viktigt att de är tydliga och enhetliga för att inte skapa förvirring eller oklarheter kring vem eller vilka som dokumentet riktar sig till. Språkbruket ska ta hänsyn till kommunstyrelsens beslut i januari 2008 att alla styrande dokument ska vara helt könsneutrala och icke heteronormativa.


Det är viktigt att inte lämna utrymme för tolkning, särskilt för stadens kommunala föreskrifter och för reglerande styrande dokument. Här närmar man sig lagspråkets uttryck. När ordet ”ska” används så lämnar det inte något förhandlingsutrymme. Ordet ”bör” anger att det inte är obligatoriskt och att det finns handlingsutrymme när det finns särskilda skäl. ”Rekommendera” anger att man förordar något.

7.4 Publicering av styrande dokument
Samlad publicering av kommunala föreskrifter
För att de kommunala föreskrifterna ska kunna tillämpas måste de i allmänhet göras kända genom kungörande. Bristande kungörande av föreskrifter innebär normalt sett att
de inte kan göras gällande mot enskilda. Enskilda kan därigenom undgå straffansvar trots att de inte iakttagit beslutade föreskrifter.


Publicering på www.goteborg.se

Publicering av styrande dokument på stadens webb-plats syftar till att öka tillgängligheten, öppenheten och därigenom kännedom om stadens styrande dokument. Stadsledningskontoret ansvarar för uppbyggnaden av dessa register med styrande dokument på www.goteborg.se/styrandedokument.

På www.goteborg.se/styrandedokument ska nedanstående kategorier och grupper finnas publicerade. Stadsledningskontoret ansvarar för publiceringen.

- styrande dokument antagna av kommunfullmäktige
- styrande dokument antagna av kommunstyrelsen
- normgivning mot enskild (lokala förordningar samt taxor och avgifter)
- riktade styrande dokument
- de planerande styrande dokument som är av intresse för allmänheten och för demokratisk insyn
- de reglerande styrande dokument som är av intresse för allmänheten, enskild som berörs av ett dokument och för demokratisk insyn (främst policyer, riktlinjer och regler)

Publicering på stadens intranät

Publicering av styrande dokument på intranat.goteborg.se syftar till att öka tillgängligheten, öppenheten och därigenom kännedom om stadens styrande dokument. De styrande dokument som finns samlade på goteborg.se/styrandedokument ska vara publicerade på den gemensamma ytan som avser Göteborgs Stads styrande dokument. Samtliga styrande dokument i Göteborgs Stad ska finnas samlade på denna gemensamma yta på intranätet.

Stadsledningskontoret ska ansvara för uppbyggnaden av dessa register. Stadsledningskontoret ansvarar också för publiceringen av styrande dokument som antagits av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och stadsövergripande styrande dokument. Förvaltningar och bolag ska ansvara för publicering av styrande dokument som har antagits inom sin nämnd/styrelse och för styrande dokument som antagits på tjänstepersonsnivå.