



Diarienummer: 0074/16

Handläggare: Johanna Hasselgren
Tel: 031 – 368 54 53
E-post: johanna.hasselgren@gshab.goteborg.se

Yttrande över kommunstyrelsens remiss av förslaget till Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument

Förslag till beslut i styrelsen för Göteborgs Stadshus AB

1. Göteborgs Stadshus AB översänder till kommunstyrelsen nedanstående yttrande för beaktande med anledning av remissen av förslaget till *Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument*.
2. Beslutet förklaras omedelbart justerat.

Sammanfattning

Göteborgs Stadshus AB [Stadshus AB] har genom kommunstyrelsens remiss erbjudits möjlighet att yttra sig över förslaget till *Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument*. Riktlinjen föreslås ersätta dagens *Regler för styrande dokument i Göteborgs Stad*, beslutade av kommunfullmäktige år 2013. Riktlinjen innehåller förslag till en gemensam struktur och terminologi för styrande dokument med beskrivning av beslutsnivåer för desamma. Förslaget innehåller också ett avsnitt om att styra med mål i styrande dokument samt skrivningar rörande utformning och publicering av styrande dokument. Stadshus AB har beretts möjlighet att inge yttrande snarast efter styrelsens behandling av ärendet vid sammanträde per 2016-10-24.

Stadshus AB ser positivt på en riktlinje som i enlighet med sitt syfte vill skapa en tydligare styrning i Göteborgs Stad, jämte att ge ett förbättrat och tydligare stöd till styrelser och nämnder i deras arbete med att utforma styrande dokument. Stadshus AB anser att det är angeläget att riktlinjen verkningsfullt kan bidra i arbetet med ägarstyrningen av stadens bolag, vilka många gånger har att navigera i en komplex styrmiljö. Stadshus ABs bedömning är att kvalitén i implementeringen av riktlinjen är avgörande för dess genomslag och följsamhet.

Stadshus AB har i beredningen av yttrandet gett koncernens moderbolag möjlighet att medverka och bidra med synpunkter och reflektioner. I beredningen av yttrandet har därvid följande bolag deltagit; Göteborgs Energi AB, Förvaltnings AB Framtiden, Higab, BRG AB, Göteborgs Hamn AB, Gbg & Co AB samt Göteborgs Spårvägar AB. Ett antal frågeställningar och perspektiv har uppmärksamrats bland annat:



- Riktlinjens detaljeringsgrad
- Riktlinjens korrespondens med *Riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stad bolag*
- Riktlinjens korrespondens med *Riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll* (gällande från 2017-01-01)
- Behov av övergångsbestämmelser
- Implementering och genomförande.

I Stadshus ABs yttrande redovisas synpunkterna i form av ett inledande generellt avsnitt och därefter löpande i förhållande till respektive kapitel i den föreslagna riktlinjen.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget till Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument kommer att kräva god implementering med bl a kommunikations- och utbildningsinsatser för att uppnå genomslag och ett enhetligt arbetssätt. Många chefer och medarbetare kommer bli berörda och olika arbetsinsatser kommer krävas inom stadens organisationer. Stadsledningskontoret bedömer i nuläget att kostnader hos förvaltningar och bolag får inrymmas inom ordinarie budgetramar. Vad gäller det övergripande arbetet med införande av riktlinjen är det Stadshus ABs uppfattning att den sammanhållande ledningen och ansvaret för utbildningsinsatser och implementering bekostas av Stadsledningskontoret.

Olika Perspektiv

Stadshus AB har inte funnit några särskilda aspekter på barnperspektivet, jämställdhetsperspektivet, mångfaldsperspektivet, miljöperspektivet eller omvärldsperspektivet, utöver det som stadsledningskontoret redovisat i sitt tjänsteutlåtande till förslaget till riktlinje för styrande dokument (se bilaga 1 till detta ärende).

Bakgrund

I september 2007 beslutade kommunfullmäktige om *Riktlinjer för Göteborgs Stads styrande dokument*. Dessa riktlinjer var begränsade till att omfatta dokument beslutade av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Före dess saknades enhetliga och stadsövergripande direktiv för styrande dokument. Under inventerings- och utredningsarbetet hade det framkommit att stadens bolag och förvaltningar efterfrågade en struktur för styrande dokument som kunde förenkla och förtydliga stadens styrning. Dock fick riktlinjerna från 2007 inte önskat genomslag och den huvudsakliga anledningen till det anges vara brister vid själva implementeringen. Därtill uppges det ha funnits otydlighet vid förvaltandet av de styrande dokumenten samt att det brast i aktualitetsprövning och i ansvar för dokument.



I april 2013 beslutade kommunfullmäktige om *Regler för styrande dokument i Göteborgs Stad*. Med dessa regler togs ett samlat grepp över stadens styrande dokument och delvis även frågan om publicering. Enligt reglerna är begreppen policy och riktlinje reserverade för de kommungemensamma styrande dokument som beslutats i kommunfullmäktige. En del i arbetet med de nya reglerna var uppdraget som utfördes inom ramen för *Handlingsplan för förstärkt intern kontroll och öppenhet* som kommunfullmäktige beslutade om i februari 2011. I handlingsplanen ingick ett delprojekt benämnt Riktlinjer och direktiv som hade till uppdrag att se över styrning, nomenklatur, struktur, publicering etc gällande styrdokument.

Sedan 2013 års beslut om *Regler för styrande dokument i Göteborgs Stad* finns det lagkrav på att kommunala föreskrifter ska finnas samlade på ett ställe på stadens webbsida. Det beskrivs även att det idag finns ett överflöd av olika begrepp på de planerande styrande dokumenten i staden vilket anges skapa otydlig styrning i organisationen. Kommunikationen till göteborgaren och övriga samhället upplevs försvårad. Många ”nya” begrepp som strategier, plattform etc har börjat användas och ibland används program istället för plan osv. Olika begrepp och namnsättning har med andra ord skapat oordning. Det framhålls vidare som viktigt att Göteborgs Stad inte inför fler begrepp för styrande dokument än vad som är nödvändigt i syfte att få en långsiktigt hållbar struktur och nomenklatur.

Förslaget till *Riktlinje för styrande dokument i Göteborgs Stad* föreslås ersätta nuvarande *Regler för styrande dokument i Göteborgs Stad*. Riktlinjen bygger på Göteborgs Stads styrsystem och i riktlinjen inbegrips samtliga kategorier och grupper av styrande dokument. Riktlinjen ska genom gemensam struktur och terminologi öka tydligheten i användandet och utformandet. Därtill ska frågor kring beslutsfattandet av styrdokumentet klargöras. Riktlinjen har även till syfte att säkerställa att det inte blir fler styrdokument än nödvändigt. Riktlinjerna ska gälla för Göteborgs Stads samtliga nämnder och styrelser. I riktlinjen beaktas även att alla dokument i kommunen ska vara inkluderande, könsneutrala och icke heteronormativa.

Ärendet – Yttrande över kommunstyrelsens remiss

I det följande redovisas Stadshus ABs yttrande över förslaget till *Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument*. Efter ett inledande avsnitt med generella synpunkter följer kommentarer och överväganden kopplade till respektive kapitel i den föreslagna riktlinjen.

Generella synpunkter

Det är mycket positivt att riktlinjen tar ett övergripande och samlat grepp på Göteborgs Stads samtliga styrande dokument. En sammanhållande riktlinje ökar möjligheterna att uppnå en tydligare styrning, bl a genom förståelse och transparens för såväl styrmodell, styrdokumentet som sådana som för deras inbördes hierarkiska förhållande. Det är också av godo att riktlinjen syftar till att ge ett förbättrat och tydligare stöd till bolag och förvaltningar i deras arbete med att utforma styrande dokument.



En generell synpunkt gällande dokumentet är dess detaljeringsgrad. Det anges att bakomliggande behov till riktlinjen bl a är att handläggare ska få ett bättre stöd att utforma styrande dokument, att dokumentet ska ge tydlighet och tyngd för att styra, leda och samordna stadens verksamheter samt att riktlinjen ska möjliggöra att det skapas tydliga och uppföljningsbara styrande dokument med målstyrning. Stadshus AB hyser en viss oro att den föreslagna riktlinjen har givits en något för långtgående grad av detaljering på vissa områden för att dessa syften ska kunna uppnås (exempel på detta beskrivs nedan kopplat till respektive kapitelrubrik). Risken med en alltför omfattande riktlinje med hög ambitionsnivå samt hög detaljeringsgrad är att det kan bli svårt att få genomslag och uppnå efterlevnad. I några avseenden skulle det därför kunna finnas ett värde av att istället överväga en form av ”minimireglering”, d v s hitta nödvändig minsta gemensamma nämnare, till fördel för att söka reglera per detaljnivå. Det har också framförts att dokumentets egna struktur och tydligheten skulle kunna vinna på om det ges fler hänvisningar mellan text och bild/figur.

För stadens verksamheter finns en mängd relevanta styrdokument. Ett nyligen beslutat sådant är *Riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll* (kommunfullmäktige 2016-09-08) med ikraftträdande per 2017-01-01 och som ersätter vissa tidigare motsvarande dokument. I beredningen av detta yttrande har det uppmärksammats att nämnda dokument och förslaget till riktlinje för styrande dokument har flera beröringspunkter. I syfte att uppnå största möjliga efterlevnad och för stringens och tydlighet skulle det vara positivt om dokumenten kunde ges korsreferenser och på relevanta ställen knytas samman.

En annan generell synpunkt är att det saknas, såväl i själva riktlinjen som i tjänsteutlåtandet, skrivningar om ”övergångsbestämmelser”. Riktlinjens innehåll är mycket ambitiöst men också relativt ingripande vilket kan föranleda en ansenlig mängd administrativt arbete för bolag och förvaltningar. Det blir därvid viktigt med både en genomtänkt och god implementeringsfas men också tydliga tankar och anvisningar avseende övergångsbestämmelser. Här avses då diverse aspekter såsom hantering av befintliga ”felaktigt benämnda” dokument, innehållsmässigt ”blandade” dokument, publicering osv. Ska riktlinjen gälla enbart nya dokument som tas fram eller ska även existerande dokument anpassas efter den nya riktlinjen? När och hur ska i sådant fall anpassning ske?

Beträffande implementering av ett dokument med denna komplexitet vill Stadshus AB betona att det är av stor vikt för genomslag att implementeringen sker på ett sammanhållet sätt med ett tydligt ägande och ansvar. Varje bolag och förvaltning behöver ta ett eget ansvar för sina dokument och sin struktur, men det kommer, som Stadshus AB ser det, fordras att Stadsledningskontoret bistår med ett samlat stöd. Det anges i tjänsteutlåtandet till riktlinjeförslaget att implementeringen kommer vara en avgörande framgångsfaktor. Stadsledningskontoret kommenterar i det till remissen medskickade bildspelet att det i ärendets beredning, inför beslut i kommunfullmäktige, kommer finnas med beskrivning av hur implementeringsfasen ska gå till. I syfte att nå framgång bör det övervägas att låta även arbetet med implementeringsfrågan involvera styrelser och nämnder.



En generell fråga som lyfts i beredningen rör arbetet med att aktualitetspröva de styrande dokumenten. Här efterfrågas ett samlat stöd, t ex en plan eller förslag på hur intervall bör se ut (jämför dokumenthanteringsplaner).

Nedan redovisas vidare mer specifika frågeställningar och aspekter under några avsnitt som Stadshus AB bedömer skulle kunna ytterligare utvecklas och/eller förtydligas i förslaget till riktlinje.

Kapitel 1 - Inledning

- **Avsnitt 1.5**
Avseende dokument som kommer utgöra undantag till riktlinjens terminologi kan det finnas ett värde i att riktlinjen anger att sådana dokument ska upplysa om att de just utgör undantag (jfr den skrivning riktlinjen har i avsnittets tredje stycke gällande positionspapper). Det framhålls här från bolagens verksamhetsperspektiv som angeläget att vedertagna och inarbetade branschbegrepp kan bibehållas, t ex används inom stadens beslutade Gemensamma ByggProcess (GBP) begreppet *Program*.
- **Avsnitt 1.6**
Angående *stödjande* dokument finns det idag en mängd sådana publicerade på stadens intranät under rubriken Styrande dokument. Detta kan sannolikt komma att skapa förvirring vid lansering av ny struktur och terminologi för styrande dokument. Vid implementeringen ser Stadshus AB att det för genomslag och tydlighetens skull är viktigt att detta särskilt uppmärksammas och tas om hand.

Kapitel 2 - Göteborgs Stads styrande dokument

- **Avsnitt 2.3**
Stadshus AB ställer sig tveksam till antalet nivåer inom gruppen reglerande dokument. Skillnaderna mellan framförallt anvisning, rutin och instruktion kan i det praktiska arbetslivet sannolikt uppfattas som hårfina nyanser. Här ser Stadshus AB en risk för otydlighet och ökad administration som kanske inte uppväger eventuell nytta. Även ur ett uppföljningsperspektiv kan risk finnas för merarbete och onödig administration. Stadshus ABs bedömning är att det bör övervägas om önskade effekter kan uppnås med en lägre detaljeringsgrad, d v s färre antal deldokument i gruppen. Se ytterligare kommentarer om detta under avsnitt 5.6 nedan.

Kapitel 3 – Vem har rätt att besluta om ett styrande dokument?

- **Avsnitt 3.1**
I förslaget till riktlinje exemplifieras här i (en icke uttömmande) punktlista vad kommunfullmäktige beslutar om i enlighet med KL 3 kap 9 §. Gällande de kommunala bolagen anges i femte stycket att de legala förutsättningarna och villkoren framgår av KL 3 kap 16-17 §§. Här skulle KL 3 kap 17 § med fördel kunna exemplifieras på motsvarande sätt som gällande 9 §. För tydlighet och förståelse skulle det också gärna kunna hänvisas till dokumentet *Riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag* (sid 6-7) vari även



begreppet i KL 3 kap 17 §, ”principiell beskaffenhet eller annars av större vikt”, exemplifieras. Detta begrepp är inte entydigt och inom ramen för uppdraget att effektivisera ägarstyrningen av stadens bolag är det av vikt att verka för tydlighet och i största möjliga mån söka underlätta förståelse av stadens styrmodell. Se även vidare kommentarer om nämnda dokument under avsnitt 4.2 nedan.

- **Avsnitt 3.3**

Här bör övervägas att tillföra en punkt om att det är reglerat att *bolagsstämman* ska anta dokumentet ”*Riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag*”. (Eventuellt kan det även vara klargörande med en generell hänvisning till aktiebolagslagen 7 kap 11 § avseende bolagsstämmans särskilda övergripande roll som beslutsfattande organ vilket utgör en distinkt skillnad i förhållande till stadens nämnder.)

I detta sammanhang finns vidare en viktig fråga som behöver ytterligare klargöras. Det handlar om vad bolag beslutar om i förhållande till vad kommunfullmäktige beslutar.

Enligt *Riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag* anges under *Generella skyldigheter för bolagen* (sid 5), punkt ett och två, att bolagen ska följa:

- ”...av kommunfullmäktige beslutad budget, av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen beslutade policys, riktlinjer och regler.”, samt

- ”...Göteborgs Stads riktlinjer för arbetet med intern kontroll.”.

Denna reglering, jämte det faktum att dokumentet beslutas av bolagsstämman, medför idag att det inte fordras ytterligare beslut från bolagsstyrelse eller verkställande direktör för att Göteborgs Stads policys, riktlinjer och regler ska äga giltighet i bolaget. Det nu skulle behöva tydliggöras i förslaget till riktlinje, men därtill bör det även framhållas att det också är enbart dessa nämnda styrande dokument som bolagen binds av med mindre än att de annars beslutas av något organ inom bolaget.

Det har från bolagens sida också uppmärksammats att avsnitt 3.3, punkt 3, gärna skulle kunna tydliggöras och ange att beslutsfattandet kan överlåtas i enlighet med bolagets delegationsordning (motsvarande för nämnder, avsnitt 3.2, punkt 3).

Kapitel 4 – Göteborgs Stads kommunala föreskrifter

- **Avsnitt 4.2 – Riktade styrande dokument, *Bolagsordning och ägardirektiv***

I andra stycket framgår att det kommunala ändamålet ska anges i bolagsordningen.

Eftersom det numera även är lagkrav att de kommunala befogenheterna ska framgå bör stycket kompletteras med detta.

I avsnitt 4.2 anges att bolagsordningen tillsammans med lagstiftning och ägardirektiv anger ramarna för bolagets verksamhet. Vidare klargörs status för aktieägaravtal. Stadshus AB anser det angeläget inom ramen för detta avsnitt att även dokumentet ”*Riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag*” omnämns och att dess status beskrivs. Det anges i tjänsteutlåtandet till nämnda dokument att ”Ett viktigt verktyg för att uppnå den önskade formella och reella styrningen av stadens bolag är att kommunfullmäktige antar tydliga riktlinjer och direktiv.”. I själva dokumentet framgår också, under allmänna utgångspunkter, att det utgör det samlade regelverket för stadens ägarstyrning av bolagen



och att det utvisar med vilken inriktning kommunfullmäktige vill styra stadens bolag samt vilket formellt regelverk bolagen har att följa. I syfte att skapa stringens, tydlighet och transparens i stadens styrning – och en effektiv ägarstyrning av stadens bolag – behöver förslaget till riktlinje för styrande dokument och dokumentet *Riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag* korrespondera väl. (I efterföljande stycke i avsnitt 4.2, under rubriken Arbetsordning, finns följande hänvisning till dokumentet *Riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag*. Denna hänvisning blir också mer naturlig och begriplig om dokumentet beskrivits tidigare.)

I slutet av avsnitt 4.2 finns en rubrik som klargör *beslutsnivå*. Här noteras att det skrivs ”antas” istället för ordet ”beslut” (som används på övriga motsvarande ställen i dokumentet). Här anser Stadshus AB att det kan vara lämpligt att en enhetlig terminologi används och att det tydligt anges var beslut de facto fattas, alternativt att det anges om det är något annat än beslut som avses.

Kapitel 5 – Göteborgs Stads planerande och reglerande styrande dokument

- **Avsnitt 5**

En generell synpunkt gällande detta kapitel är att det finns ett värde i att på lämpligt ställe kortfattat beröra det faktum att många verksamheter, såväl styrda av nämnder som styrelser, också har att förhålla sig till andra aktörers styrdokument eller samverkansdokument etc. Det kan vara visioner, policys, planer, program etc från andra myndigheter, kommunala aktörer, förbund, föreningar, näringsliv, partners etc. I syfte att få en så heltäckande bild och förståelse som möjligt för den samlade miljön av styrdokument har det i beredningen framförts som önskvärt att detta förhållande nämns i riktlinjen.

- **Avsnitt 5.1 – Skillnaden mellan planerande och reglerande**

Det är i teorin tilltalande och begripligt att göra skillnad på dokument som hanterar frågor om *vad* (planerande) respektive *hur* (reglerande). I den praktiska tillämpningen kan detta dock sannolikt komma att vara mindre tydligt och kanske t o m förvirrande. För att strukturen och terminologin ska få genomslag får det anses mycket viktigt att dessa delar blir omsorgsfullt hanterade i implementeringsfasen.

- **Avsnitt 5.2 – Generellt om beslutsnivåer för planerande och reglerande dokument**

I detta avsnitt, första stycket, anges att planerande och reglerande styrande dokument av *principiell beskaffenhet* eller *annars av större vikt* ska beslutas av kommunfullmäktige. Vidare anges att om det redan finns dokument beslutade av kommunstyrelse eller fullmäktige får styrelse/nämnd inte besluta om egna sådana. Därutöver kan dock så ske. Här bedömer Stadshus AB att det finns en risk för otydlighet då det ligger en bedömningsaspekt inbyggd i hanteringen och således risk för olika tillämpning. Till skillnad från vad som föreslås i riktlinjen vill Stadshus AB därför framföra att det kan finnas ett värde att bibehålla vissa dokumentbegrepp såsom ”reserverade” för dokument som enbart kan beslutas av kommunstyrelse och kommunfullmäktige. I beredningen av detta yttrande har det t ex framkommit synpunkter från bolagen som beskriver att det ”äntligen har satt sig” gällande riktlinjer och policys (som idag är ”reserverade



dokumentsbegrepp” enligt gällande Regler för styrande dokument, avsnitt 4.1) och att det därmed bidragit till att skapa viss tydlighet bland styrdokumentet. En förändring igen i denna ordning upplevs som olycklig och eventuellt förvirrande, i vart fall avseende begreppen *policy* och *riktlinje*. Sannolikt kan det också bli svårare att få en totalöverblick av planerade och reglerande dokument i staden.

- **Avsnitt 5.3 – Igångsättningsbeslut av kommunstyrelsen**

Syftet med denna reglering är positivt och med metoden kan förhoppningsvis god samordning gällande styrande dokument uppnås på ett ändamålsenligt sätt. Det efterfrågas dock viss komplettering avseende hur den praktiska hanteringen är tänkt att utformas avseende initiering av ärende för att få beslut från kommunstyrelsen. Därtill skulle det vara önskvärt med exemplifieringar eftersom det även här rör begrepp som innefattar bedömning. Exempelvis har från bolag lyfts en fråga gällande om det behövs igångsättningsbeslut från kommunstyrelsen om ett bolag i sitt ägardirektiv har att ta fram ett dokument av principiell beskaffenhet? En ytterligare fundering gäller det faktum att kriteriet för s k igångsättningsbeslut betecknas som ”*principiell beskaffenhet*”. Enligt KL 3 kap 9 och 17 §§ gäller generellt att kommunfullmäktige beslutar i nämnders och styrelsers ärenden av sådan beskaffenhet. Hur förhåller detta sig till det föreslagna s k igångsättningsbeslutet från kommunstyrelsen?

- **Avsnitt 5.4 – Lagstadgade styrande dokument**

Se kommentar under avsnitt 1.5 ovan.

- **Avsnitt 5.5 – Planerande styrande dokument, *Kommunfullmäktiges budget är överordnad***

Det bör övervägas att än mer tydligt lyfta fram den roll och betydelse kommunfullmäktiges budget har för stadens styrelser och nämnder. Det anges i riktlinjen att budgeten utgör det övergripande och överordnande styrande dokumentet och att den har en särställning såsom styrande dokument. Här skulle det möjligen behöva göras ett tydliggörande med koppling till den status bolagsordningen har (d v s budgetens överordning stämmer så länge den inte strider mot det kommunala ändamålet och befogenheten enligt kommunallagen respektive verksamhetsföremålet enligt aktiebolagslagen enligt bolagsordningen). Skulle konflikt uppstå mellan budget och bolagsordningen före vilket i så fall uppmärksammas i uppsiktsplikten.) I textavsnittet under rubriken *Vision* anges vidare att den övergripande visionen för Göteborgs Stad återfinns i kommunfullmäktiges budget och att andra visioner i Göteborgs Stad inte får strida mot fullmäktiges vision. Ytterligare längre fram i samma textavsnitt, under rubriken *Inriktningsdokument, budget och affärsplaner* beskrivs vad inriktningsdokument är. (Under beslutsnivå anges även avseende detta dokument att det ska ”antas”. Se tidigare kommentar om detta ovan under avsnitt 4.2.) I syfte att tydliggöra styrningen i staden - samt öka förståelsen mellan fullmäktiges budget och styrelsers och nämnders mål- och inriktningsdokument i förhållande till övriga styrdokument - bedömer Stadshus AB att det ytterligare bör klargöras i texten. Exempelvis skulle kanske kommunfullmäktiges budget och mål- och inriktningsdokument, såsom styrdokument med särställning, kunna beskrivas under egen rubrik i det inledande första kapitlet (där berörs det idag kortfattat under avsnitt 1.2).



- **Avsnitt 5.5 – Planerande styrande dokument, *Program***

I beredningen av yttrandet har frågor lyfts angående hur dokumentbegreppen gällande de planerande styrande dokumenten förhåller sig till bolagens interna affärsmässiga styrmodeller. Idag arbetar de flesta bolag med en styrmodell uppbyggd utifrån det generella respektive det egna ägardirektivet. Detta bearbetas vidare till en för bolaget långsiktig strategisk inriktning som beslutas av styrelsen (med en tidshorisont markant längre än fyra år, som – enligt figur 5, sid 17 i riktlinjeförslaget - anges vara den tidsgräns där *Program* tar vid *Plan*). Detta strategiska dokument innehåller oftast ett antal delstrategier och vissa mål. Det strategiska dokumentet ligger sedan, jämte fullmäktiges budget och styrelsens mål- och inriktningsdokument, till grund för den mer konkreta och kortsiktigare affärsplanen/verksamhetsplanen. Om förslaget till riktlinje har uppfattats korrekt skulle ett bolags dylika långsiktiga strategiska dokument benämnas *Program* och enligt riktlinjen får *Program* enbart beslutas av kommunfullmäktige. I denna fråga önskas klagörande i ansvarsfrågan generellt samt rörande hur bolagens affärsmässiga styrmodeller kan hanteras och vilka begrepp som bör användas.

- **Avsnitt 5.5 – Planerande styrande dokument, *Planer - Inriktningsdokument, budget och affärsplaner***

Se ovanstående kommentarer angående fullmäktiges budget och inriktningsdokument. Vidare kan det finnas ett värde i att här hänvisa till fullmäktiges nyligen beslutade *Riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll*.

- **Avsnitt 5.6 – Reglerande styrande dokument**

Den samlade bedömningen från Stadshus AB är att denna dokumentgrupp är alltför för detaljerad. Det upplevs som allför många nivåer med delvis liten inbördes skillnad mellan själva dokumentlagen och oklara gränssnitt. Detta gör dem svåra att särskilja i praktiken. En alltför komplex styrande nomenklatur riskerar att leda till begreppsförvirring vid tillämpning samt bli administrationsdrivande. Det kunde därför övervägas att istället ha en något enklare struktur med endast begrepp enligt följande; *policy, riktlinje, regler* samt *anvisning*.

Beslutsnivån skulle med fördel kunna vara i enlighet med vad som framförts ovan under avsnitt 5.2 (d v s att *policy* och *riktlinje* förbehålls för att vara av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige beslutade dokument). Med sådan struktur skulle styrelser och nämnders styrdokument i denna dokumentgrupp vara *regler* och *anvisningar* vilket bedöms som tillräckligt. Övriga behov bedöms kunna hanteras med s k stödjande dokument. Detta underlättar också sannolikt den samlade överblicken av styrande dokument. Ytterligare en aspekt är att många bolag idag har interna (digitala) dokumenthanteringssystem som har sin uppbyggnad utifrån befintlig struktur, d v s reglerande styrdokument hos bolagen är företrädesvis *anvisningar*. Sammanfattningsvis anser Stadshus AB att denna dokumentgrupp skulle kunna vinna på en reglering mer av miniminivå – vad är minsta nödvändiga reglering?

- **Avsnitt 5.6 – Reglerande styrande dokument, *Regler***

I detta avsnitt under *Avsteg* får det antas att det, liksom i motsvarande avsnitt gällande *Riktlinje*, bör stå att dokumentation ska ske? Därtill föranleder texten en fundering om det



är en avsiktlig skillnad på när avsteg kan göras i dessa två fall (krav om ”godtagbara skäl” respektive ”synnerliga skäl”)?

Kapitel 6 – Att styra med mål i styrande dokument

- **Avsnitt 6 – Att styra med mål i styrande dokument**

Frågor rörande att styra med mål är viktiga men relativt komplexa. Det är en positiv ansats att i riktlinjen söka tydliggöra målstyrningen, men det föranleder en hel del funderingar. I beredningen av yttrandet har det framförts förslag om att bryta ur detta kapitel ur riktlinjen och att istället reglera stadens målstyrning separat, alternativt i det av kommunfullmäktige beslutade dokumentet *Riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll*.

Kapitlets innehåll upplevs också för detaljerat, t ex gäller detta avsnitt 6.3 *Principer vid målformulering i program och planer* som är långtgående och styrande i sin instruktion. I nämnda avsnitt har det också uppmärksammats en felaktig hänvisning (punkt 4) samt att det saknas stödhänvisning till ursprungsdokument avseende modellen för SMARTA mål (punkt 5).

Vad avser avsnitt 6.4 *Hantering av målkonflikter* anses detta kunna bli svårt att efterleva i praktiken då det kan vara komplicerat för en styrelse eller nämnd att ha en total överblick över alla andra styrelsers och nämnders mål. I det sista avsnittet, 6.7 *Verktyg vid målformulering*, hänvisas till vad förstås som två stöddokument från stadsledningskontoret. Här har det i beredningen framförts att det är av vikt att dylika stöddokument kommuniceras väl (nämnda stöddokument är idag inte kända hos flertalet av bolagen) samt vikten av att stöddokument tillhandahålls på plats och sätt som gör dem tillgängliga även om bolaget har en annan IT-miljö än den stadengemensamma.

Kapitel 7 – Utformning av styrande dokument

- **Avsnitt 7.1 – Viktiga utgångspunkter**

Det är bra att det tydliggörs hur utformning och publicering av styrande dokument ska ske, liksom att frågor om dokumentansvar och språk berörs. Inom ramen för detta kapitel vill Stadshus AB föreslå att även generella frågor om förankring och information tas upp, eftersom det får anses vara en förutsättning för genomslag av ett dokumentets innehåll. Det skulle också kunna ta upp förankringsprocessen vid framtagande av styrande dokument – ska det t ex regelmässigt vara ett remissförfarande? I syfte att underlätta styrning och förståelse/genomslag föreslår Stadshus AB också att det årsvis från stadsledningskontoret tas fram en sammanställning över styrdokument som är nya i Göteborgs Stad (jfr motsvarande översikter som ofta tas fram av myndigheter avseende lagstiftning etc). En annan generell kommentar handlar om det faktum att många styrdokument har s k ”populärversioner”. Det kan övervägas om hanteringen av dylika dokument är något som bör kommenteras i riktlinjen.

- **Avsnitt 7.2 – Information som tydligt ska framgå av dokumentets första sida, Dokumentets namn**

Avseende namnsättning bör det beaktas att vissa bolag, i enlighet med stadens grafiska



profil, äger rätt att profilera sig under eget varumärke. Det kan uppfattas som att regleringen om namnsättning begränsar rätten till egen profilering för dessa bolag.

- **Avsnitt 7.2 – Information som tydligt ska framgå av dokumentets första sida, Dokumentansvaret**

Viktigt att det blir tydligt att det är funktionen/befattningen, som bär dokumentansvaret och inte en enskild tjänsteperson. Formuleringen kan också behövas ses över utifrån att det ibland finns en skillnad gällande själva dokumentansvaret respektive ansvaret för implementering vilket ofta åvilar chefer i organisationen.

- **Avsnitt 7.3 – Språket**

Det hänvisas i detta avsnitt till ett beslut från kommunstyrelsen i januari 2008. Det vore en fördel om riktlinjen även hänvisade till dokumentnamn, alternativt diarienummer till handling där denna fråga utvecklas. Eventuellt skulle även texten i riktlinjen kunna innehålla några exemplifieringar på vad som avses med (eller inte utgör) könsneutralt och icke heteronormativt.

- **Avsnitt 7.4 – Publicering av styrande dokument**

Det är positivt att styrande dokument ska publiceras på stadens webbplats respektive på stadens intranät. Även i inledningen på kapitel fyra anges att samtliga kommunala föreskrifter, riktade mot enskilda/samhället och till nämnder, bolag och kommunalförbund, ska finnas samlade på ett (digitalt) ställe – www.goteborg.se/styrandedokument. Texten i avsnitt 7.4 är enligt Stadshus AB uppfattning inte helt enkel att förstå. Vilka dokument ska egentligen finnas publicerade var och vems är ansvaret? Att säkerställa publicering, samt att det är uppdaterade och aktuella dokument som återfinns, är en viktig uppgift såväl för medborgerlig demokrati som ur ett internt styrningsperspektiv. Här skulle det kunna övervägas att i riktlinjen illustrera publiceringsstrukturen med en åskådliggörande figur.

Bilagor

1. Kommunstyrelsens remiss av förslag till Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument (dnr 0521/15); Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande med bilagorna 1 (förslag till Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument) och 2 (regler för styrande dokument i Göteborgs Stad).

Expedieras

1. Kommunstyrelsen



2016-08-25
Diarienummer 0521/15

Nämndsekreterare i aktuella nämnder
samt
Göteborgs Stadshus AB

Information rörande kommunstyrelsens remiss av förslaget till Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument

Kommunstyrelsen beslutade 24 augusti 2016 att remittera stadsledningskontorets förslag till ny riktlinje för Göteborgs Stads styrande dokument för yttrande. Riktlinjen ska ersätta nuvarande *Regler för styrande dokument i Göteborgs Stad*. Nämndernas och styrelsens yttrande ska vara inlämnad till stadsledningskontoret senast 2016-10-03.

Bakgrund till förslaget framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande. Av tjänsteutlåtandet framgår också förklaringar till de förändringar som föreslås jämfört med nuvarande regler.

Kommunstyrelsens expediering av ärendet sker först efter det att protokollet är justerat. Då remisstiden är fram till den 3 oktober 2016 och för att kunna använda tiden effektivt för beredning av ärendet, skickas handlingarna över till er redan nu.

Med detta missiv får ni också ta del av ett bildspel som ett stöd i ert interna arbete och handläggningen av ärendet.

Frågor som rör detta ärende kan ställas till undertecknade vid stadsledningskontoret.

Annette Borg
Planeringsledare
E-post: annette.borg@stadshuset.goteborg.se
Telefon: 031-368 02 82

Karin Lange
Stadsjurist
E-post: karin,lange@stadshuset.goteborg.se
Telefon: 031-368 04 00



Göteborgs Stad

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2016-06-29
Diarienummer 0521/15

Ledningsstaben/Juridik

Strategisk samordning/Juridik
Annette Borg, telefon 031-368 02 82
Karin Lange, telefon 031-368 04 00
E-post: annette.borg@stadshuset.goteborg.se
karin.lange@stadshuset.goteborg.se

Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument

Förslag till beslut

Förslag till Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument, enligt bilaga 1 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, remitteras till SDN Centrum, SDN Västra Göteborg, SDN Askim-Frölunda-Högsbo, Park- och naturnämnden, Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning, Trafiknämnden, Byggnadsnämnden, Utbildningsnämnden, Fastighetsnämnden, Social resursnämnd, Miljö- och klimatinämnden, Kretslopp och vattennämnden, Nämnden för intraservice, Kulturnämnden, Nämnden för konsument- och medborgarservice samt Göteborg Stadshus AB, för yttrande senast 2016-10-03.

Sammanfattning

Styrmiljön i stora organisationer är ofta komplex och Göteborgs Stad är inget undantag. Sedan kommunfullmäktige 2013 antog *Regler för styrande dokument i Göteborgs Stad* har förvaltningar och bolag vid olika tillfällen efterfrågat en mer enhetlig och stringent nomenklatur för hela staden. Stadsledningskontoret föreslår att nuvarande regler ersätts av en riktlinje som innehåller en gemensam struktur, fast terminologi och en tydlig namngivning vid utformandet av styrande dokument. Riktlinjen beskriver också på vilken nivå som besluten ska fattas. Den har även till syfte att säkerställa att Göteborgs Stad inte har fler aktiva styrande dokument än vad som behövs för att styra verksamheten. Förslaget till riktlinje grundar sig på Göteborgs Stads styrsystem. För att uppnå en tydlig och ändamålsenlig styrning av verksamheten inbegriper riktlinjen, till skillnad från nu gällande regler, samtliga styrande dokument i Göteborgs Stad.

Stadsledningskontoret föreslår att förslaget till riktlinje remitteras till ett antal nämnder och Göteborgs Stadshus AB för yttrande.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget till ny riktlinje kommer att innebära ett antal arbetsinsatser på stadsledningskontoret. För att få en efterlevnad av den nya riktlinjen krävs olika kommunikations- och utbildningsinsatser i samband med implementeringen. För att uppfylla lagkravet om att samtliga kommunala föreskrifter ska finnas samlade på ett ställe på stadens webb-plats behövs olika arbetsinsatser av flera förvaltningar och bolag. Stadsledningskontoret bedömer i nuläget att kostnaderna för arbetsinsatserna får inrymmas inom respektive nämnds och bolags budgetramar.

Barnperspektivet

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv. Det är i samband med utarbetandet av ett styrande dokument som barnperspektivet och barnens perspektiv ska ingå i arbetsprocessen där det är relevant.

Jämställdhetsperspektivet

I kapitel 6 hänvisar förslaget till stadsledningskontorets stödmaterial för jämställdhets- och jämlikhetsintegrerad planering och uppföljning när ett styrande dokument ska utformas. Kapitlet anger även ett antal principer för att kunna mäta måluppfyllelse. En av principerna är att där det är relevant och möjligt ska det finnas indikatorer för att kunna följa jämställdhet och den jämlika utvecklingen utifrån diskrimineringsgrunder, geografi och socioekonomisk tillhörighet.

Mångfaldsperspektivet

I förslaget till ny riktlinje, i kapitel 7, beaktas kommunstyrelsens tidigare beslut om att alla styrande dokument ska vara könsneutrala och icke heteronormativa¹. I kapitel 6 hänvisar förslaget till stadsledningskontorets stödmaterial för jämställdhets- och jämlikhetsintegrerad planering och uppföljning när ett styrande dokument ska utformas. Kapitlet anger även ett antal principer för att kunna mäta måluppfyllelse. En av principerna är att där det är relevant och möjligt ska det finnas indikatorer för att kunna följa jämställdhet och den jämlika utvecklingen utifrån diskrimineringsgrunder, geografi och socioekonomisk tillhörighet.

Miljöperspektivet

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv. Det är i samband med utarbetandet av ett styrande dokument som miljöperspektivet ska ingå i arbetsprocessen där det är relevant.

Omvärldsperspektivet

Stadsledningskontoret har gjort jämförelser med hur andra framförallt kommuner reglerar sina styrande dokument. Vanligast är att ha riktlinjer. Exempelvis har Malmö stad en fyllig riktlinje som ger ett bra stöd när ett styrande dokument ska tas fram. Stadsledningskontoret har beaktat och föreslår utifrån omvärldsspaningen att likartade definitioner och uppbyggnad för de styrande dokumenten används i riktlinjen. Det underlättar för externa aktörer och medborgare att jämföra och hitta de styrande dokument som eftersöks. Det bidrar till öppenhet och transparens i samhället.

Många kommuner har under åren genomfört översyn av sina dokument i syfte att reducera antalet och att ta bort dokument som inte längre gäller. Översynen har ofta lett till att de reviderat sin riktlinje eller regel. Så har även skett i Göteborg.

Bilaga 1 Förslag till Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument

Bilaga 2 Nu gällande Regler för styrande dokument i Göteborgs Stad

¹ Kommunstyrelsens beslut 2008-01-23, § 46 och 2009-02-25, § 133.

Heteronormen är den norm i samhället som förutsätter att alla är intresserade av motsatt kön och att man tillhör och identifierar sig med det kön man ser ut att tillhöra. Källa RFSL.

Ärendet

Stadsledningskontoret föreslår att Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument, vilken framgår av tjänstutlåtandets bilaga 1, ska ersätta nuvarande Regler för styrande dokument i Göteborgs Stad, som antogs av kommunfullmäktige den 25 april 2013, § 26, bilaga 2 i tjänsteutlåtandet. Som del av beredningen föreslås att riktlinjen remitteras för yttrande till ett antal nämnder och till Göteborg Stadshus AB.

Bakgrund

Styrmiljön i stora organisationer är ofta komplex och Göteborgs Stad är inget undantag. Varje verksamhet i staden har att förhålla sig till bland annat budget, lagstiftning, nationella riktlinjer och föreskrifter samt allmänna råd som påverkar verksamheten på olika sätt. I Göteborgs Stad sker en stor del av styrningen via olika styrande dokument.

Sedan kommunfullmäktige antog *Regler för styrande dokument i Göteborgs Stad* har förvaltningar och bolag vid olika tillfällen efterfrågat en mer enhetlig och stringent nomenklatur som gäller för hela staden. Idag finns ingen styrning av namnsättningen på styrande dokument vilket har skapat förvirring i förvaltningar och bolag. Olika begrepp och namnsättning av dokumenten har skapat oordning. Det har medfört att det är svårt för förvaltningar och bolag både att förstå relationen mellan olika styrande dokument men även att förstå vilket styrande dokument som de ska genomföra och arbeta efter.

Nuläge

Många olika begrepp för styrande dokument

Idag finns ett överflöd av olika begrepp på de planerande styrande dokumenten i staden vilket skapar otydlig styrning i organisationen. Det försvårar även i kommunikationen till göteborgaren och övriga samhället. Det är uppenbart att de begrepp som används på nationell nivå genom åren har fått genomslag även på lokal nivå. Det som har fått stort genomslag i staden är dokument som kallas för *strategier*. Dessvärre används begreppet väldigt olika, ibland istället för *program* och ibland istället för *plan*. Det finns även begrepp som gäller för lagstadgade styrande dokument som inte stämmer med nuvarande regler. Trendkänslighet för nya benämningar medför att nya begrepp på dokument får genomslag i staden, till exempel *plattform*. Ibland har Staden även influerats av externa aktörer och i samband med internationella relationer. I dag används EU:s begrepp *positionspaper* för internationella relationer. Ett begrepp som vi nu kan se att SKL börjar använda även för frågor som inte berör internationella relationer. Ett exempel är Kulturpolitiskt positionspaper där SKL redovisar sin syn på kulturpolitiken och utgör underlag för kontakter med regering och myndigheter. Det ska även fungera som ett stöd för medlemmarna i deras arbete med att utforma en lokal kulturpolitik.

Det är viktigt att Göteborgs Stad inte inför fler begrepp för de styrande dokumenten än vad som är nödvändigt i syfte att få en långsiktigt hållbar struktur och nomenklatur.

Nuvarande Regler för styrande dokument i Göteborgs Stad ger idag inte tillräckligt stöd när en handläggare ska utforma ett styrande dokument. Det har även uttryckts behov av stödjande dokument såsom checklistor och mallar. Viljan att göra rätt är hög inom organisationen, vilket medför ett ökat tryck på stadsledningskontoret i sin roll att stödja, leda och samorda. Det råder osäkerhet om vilka dokument som klassas som styrande dokument och vem som får besluta om de olika styrande dokumenten.

Sedan ovannämnda regler antogs 2013 finns det dessutom lagkrav på att kommunala föreskrifter ska finnas samlade på ett ställe på stadens webbsida.

Vad vill vi åstadkomma?

Riktlinjen i tjänsteutlåtandets bilaga 1 föreslås ersätta nuvarande Regler för styrande dokument i Göteborgs Stad, vilka antogs av kommunfullmäktige 25 april 2013. Redan då aviserade stadsledningskontoret att det fanns ett behov av att ha enhetliga benämningar, även för de dokument som har karaktären av färdriktningsdokument och som anger den politiska inriktningen i olika frågor. Förslaget till riktlinje inbegriper samtliga kategorier och grupper av styrande dokument som beslutas inom Göteborgs Stad. Riktlinjen ska öka tydligheten i användandet och utformandet av styrande dokument samt även på vilken nivå som besluten ska fattas. Den har även till syfte att säkerställa att Göteborgs Stad inte har fler aktiva styrande dokument än vad som behövs för att styra verksamheten.

Riktlinjerna ska gälla för Göteborgs Stads samtliga nämnder och styrelser. En gemensam struktur, fast terminologi och en tydlig namngivning av dokumenten efter deras olika roller underlättar både för de som ska skriva dokumenten och de som ska förstå och använda dokumenten i verksamheten. Likartad utformning och hantering av styrande dokument ökar också dokumentens kvalitet och därmed styrförmåga samt underlättar uppföljning och efterlevnad av dokumenten. Det skapar bättre förutsättningar för verksamheten att uppnå den politiska viljan.

I riktlinjen beaktas även beslutet om att alla dokument i kommunen ska vara könsneutrala och icke heteronormativa.

Historik

Tidigare riktlinjer

Redan 2007 gjordes en inventering av stadens styrande dokument. Det konstaterades då att det fanns ett stort antal dokument och att begreppsfloran var stor. Det konstaterades även att många dokument behövde revideras och att vissa till och med kunde upphävas. Under inventerings- och utredningsarbetet framkom att stadens förvaltningar och bolag efterfrågade en struktur för de styrande dokumenten som kunde förenkla och förtydliga. Mot bakgrund av den översynen beslutade kommunfullmäktige den 13 september 2007, § 14, att anta riktlinjer för Göteborgs Stads styrdokument.

Även i 2007 års riktlinje var syftet att skapa en struktur för de styrande dokumentens inbördes förhållande, en enhetlig terminologi och att tydliggöra de styrande dokumentens roll för styrning och vid uppföljning av verksamheten. Genom riktlinjen skulle det även säkerställas att de hölls aktuella. De styrande dokumenten delades in i riktade och stadsövergripande styrande dokument, vilket till viss del stämmer överens med nuvarande förslag. Riktlinjen var till skillnad från nuvarande förslag begränsad till att avse enbart de dokument som beslutats av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Nämnder och styrelser överläts att själva ansvara för sin struktur och terminologi.

Vid nuvarande översyn kan det konstateras att de riktlinjer som föreslås ligger mer i linje med 2007 års riktlinje än jämfört med 2013 års regler. I översynen har det därför funnits fog att se över varför riktlinjen från 2007 inte fick önskat genomslag. Den huvudsakliga orsaken får ses som bristen vid själva implementeringen. Ytterligare orsak var en otydlighet vid förvaltandet av de styrande dokumenten i organisationen samt att det brast vid aktualitetsprövning och i ansvar för ett dokument. Det ska ändå framhållas att det skedde en del arbete med stadens styrande dokument efter det att kommunfullmäktige fattat beslut om 2007 års riktlinje samt att det tidigare inte fanns enhetliga och stadsövergripande direktiv för de styrande dokumenten.

Bakgrund till nuvarande regler

Drygt två år efter att kommunfullmäktige fattat beslut om riktlinjen 2007 uppmärksammades i januari 2010 oegentligheter i stadens verksamhet. Till följd av detta genomfördes en rad olika åtgärder.

Handlingsplan

Bland annat antog kommunfullmäktige i februari 2011 en handlingsplan för förstärkt intern kontroll och öppenhet. I denna handlingsplan ingick delprojektet ”Riktlinjer och policyer”. Projektet innebar en översyn av stadens övergripande riktlinjer och policydokument så att de skulle bli tydligare och enklare för verksamheten att förhålla sig till. Ännu en gång konstaterades att det fanns ett stort antal styrande dokument och att dessa hade flera olika benämningar, till exempel fanns begreppen anvisningar, idéer, principer, regler, riktlinjer och strategier. Det fanns ingen enhetlig nomenklatur eller struktur och dokumenten kunde dessutom återfinnas på olika lagringsplatser.

En konsekvens av projektet blev att begreppet riktlinje och policy i de nya reglerna för styrande dokument reserverades för de kommungemensamma styrande dokumenten som antagits i kommunfullmäktige. Förvaltningar och bolag fick använda andra benämningar för sina lokala dokument. För att öka kontrollen beslutades även att Göteborgs Stads intranät skulle vara den enda lagringsplatsen för de kommungemensamma styrande dokumenten.

Granskningskommission

Utöver handlingsplanen tillsattes även en granskningskommission. I den rapport som kommissionens senare lämnade påpekades att Göteborgs Stad hade ett mycket stort antal styrande dokument och att de fanns samlade i stadens författningssamling men även att de fanns utspridda på en del andra lagringsplatser, till exempel personalingången och i den så kallade ekonomihandboken. Kommissionen noterade att staden tidigare uppmanat både bolagen och förvaltningarna att göra egna styrande dokument. Detta troligen som en effekt av en långtgående decentralisering och att det uppmuntrats till att ta fram lokala regelverk samt att betydelsen av gemensamma riktlinjer tonats ned. Denna fragmentisering bedömde kommissionen ha påverkat de förtroendevaldas och de högre tjänstepersonernas möjligheter att verkligen utöva den uppsikt som kommunallagen (KL) förutsätter.

Kommissionen uppmärksammade på att stadsrevisionen vid flera tillfällen påtalat nämnders och bolags behov av att ha kommungemensamma riktlinjer för att säkerställa att regelverk och riktlinjer är kända, lättillgängliga, tydliga och aktuella, vilket är en förutsättning för en god intern kontroll. Kommissionen skrev också att den tidigare (o)ordningen för stadens styrande dokument inte fungerat, vilket avspeglade sig i de åtgärder som staden vidtog efter avslöjandena 2010.

En av de åtgärder som staden vidtog var att, som en följd av det arbete som hade skett inom ramen för handlingsplanen, ersätta 2007 års Riktlinjer för styrdokument med Regler för styrande dokument i Göteborgs stad. Det infördes då även en mall för hur policy och riktlinjer som antas av fullmäktige ska vara utformade. Förslaget remitterades inte till stadens nämnder och bolag då det bedömdes vara en sådan övergripande ledningsfråga som inte kräver något remissförfarande.

Ärendets beredning

Under arbetet med riktlinjen har olika avstämningar skett. Initialt med berörda inom stadsledningskontoret och därefter i olika tjänstemannagrupperingar med representanter från stadsdelar och fackförvaltningar. Avstämning har även skett med Göteborg Stadshus AB avseende stadens bolag.

En av de synpunkter som kommit fram är att nuvarande regler inte blev föremål för remittering. Stadsledningskontoret anser att det är en avgörande framgångsfaktor att ärendet blir väl kommunicerat och känt ute i verksamheten. Efter att kommunfullmäktige fattat beslut ska en implementeringsfas ta vid. Mot denna bakgrund föreslås att förslaget till riktlinje skickas på remiss till ett flertal nämnder. Då kommunfullmäktige har beslutat om ny bolagsstruktur och riktlinjer för ägarstyrning av stadens bolag (P 2013-12-05, § 11, H 2013 nr 187) skickas förslaget avseende bolagen enbart till Göteborg Stadshus AB för yttrande.

Valet av remissinstanser har gjorts utifrån den kontakt som tidigare varit i ärendet och utifrån de frågeställningar som stadsledningskontoret fått in under översynen. De är även valda utifrån att ärendet ska få en god och ändamålsenlig beredning och att kompetens och erfarenhet i verksamheten kan tas tillvara. De riktlinjer som nu föreslås ska vara hållbara över tid.

Förslag till riktlinje och stadsledningskontorets överväganden

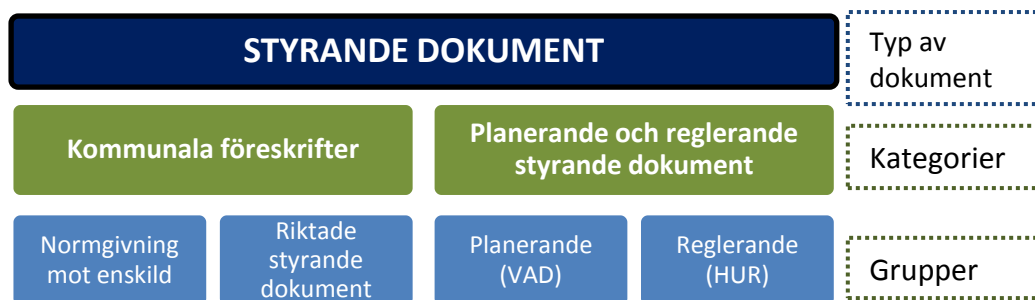
Riktlinjen grundar sig på Göteborgs Stads styrsystem. För att uppnå en tydlig och ändamålsenlig styrning av verksamheten så inbegriper riktlinjen samtliga styrande dokument i Göteborgs Stad. Genom riktlinjen får staden en gemensam nomenklatur och struktur samt gemensamma definitioner för respektive styrande dokument. Riktlinjen ska vara ändamålsenlig för den politiska styrningen. Den ska både styra och vara ett stöd till handläggare som utformar ett styrande dokument. Riktlinjen medger en viss variation i utformning och benämning av styrande dokument. Detta gäller främst för så kallade lagstadgade styrande dokument.

Stadens styrsystem

Utgångspunkterna för styrningen är lagar och författningar, den politiska viljan och stadens invånare, brukare och kunder. För att förverkliga utgångspunkterna behövs förutsättningar av olika slag. Genom styrande dokument har stadens politiker möjlighet att förverkliga utgångspunkterna. Dokumenten gör det tydligt både för organisationen och för invånare, brukare och kunder, leverantörer, samarbetspartners och andra intressenter om vad som förväntas av stadens förvaltningar och bolag. De är också ett sätt att utkräva ansvar när verksamheten inte arbetar i enlighet med vad som är beslutat. Kommunfullmäktiges budget är det övergripande och överordnade styrande dokumentet för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser.

Struktur för Göteborgs Stads styrande dokument (kapitel 2)

För att skapa en överblick och ordning föreslår stadsledningskontoret en gemensam struktur för stadens styrande dokument. För att få en tydlig struktur och stadengemensam terminologi föreslås en indelning av stadens olika styrande dokument i kategorier med underliggande grupper enligt följande figur.



Figur. Förslag till struktur för Göteborgs Stads styrande dokument

Styrande dokument är redan idag samlingsbegreppet för Göteborgs Stads olika styrande dokument och anger karaktären på ett dokument jämfört med andra typer av dokument.

Kommunala föreskrifter ska enligt en ändring från 2013 i KL på ett samlat sätt finnas tillgängliga för allmänheten på stadens hemsida. För att det ska vara tydligt vilka av stadens styrande dokument som klassas som kommunala föreskrifter skapas två kategorier i strukturen.

Kategorin *planerande och reglerande styrande dokument* delas i riktlinjen in i två grupper. Dels planerande styrande dokument som främst styr vad organisationen ska göra framåt i tiden. Dels reglerande styrande dokument som är normativa till sin karaktär genom att de anger hur verksamheten ska utföra sitt arbete och hur de ska förhålla sig till varandra samt till invånare, brukare och kunder.

I förslaget till riktlinje, se tjänstutlåtandets bilaga 1, åskådliggörs hur stadens styrande dokument sorteras in i den nya strukturen.

Vissa avgränsningar - Lagstadgade styrande dokument (kapitel 1)

I vissa fall kan det finnas skäl till alternativ utformning. Ett exempel på undantag är styrande dokument som regleras i lag eller förordning vad gäller förekomst, benämning och utformning. Detta finns närmare beskrivet i riktlinjens kapitel 1.

Vad styr beslutsnivån? (kapitel 3)

I översynen har det framkommit önskemål att det blir tydligt om på vilken nivå som beslut om ett styrande dokument ska tas. I riktlinjens förslag till struktur finns det därför med en beskrivning om vem som har rätt att fatta beslut om dokumentet i fråga.

I riktlinjens kapitel 3 beskrivs vad det är som styr beslutsnivån i den kommunala organisationen. Kapitlet innehåller punkter som kan ses som ett antal huvudregler, vilka utgår från kommunallagens föreskrifter om vilka frågor som hör till kommunfullmäktiges exklusiva beslutsbefogenhet och vad som kan beslutas på nämnds nivå respektive av bolagens styrelser.

Det kan i sammanhanget påpekas att kommunstyrelsen intar en särställning genom sin styrfunktion. Kommunstyrelsen leder arbetet med att samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten.

Igångsättningsbeslut av kommunstyrelsen (kapitel 3)

För styrande dokument som är av principiell beskaffenhet eller stadsövergripande föreslås att ett godkännande först begärs av kommunstyrelsen.

Idag har några nämnder genom sina nuvarande reglementen tilldelats ett särskilt ansvar för att ta fram förslag till stadsövergripande styrande dokument för ett visst område.

Stadsledningskontorets förslag innebär att innan arbetet inleds ska nämnd/styrelse först anhålla om kommunstyrelsens godkännande att få påbörja arbetet, ett så kallat ingångsättningsbeslut. Det ger kommunstyrelsen möjlighet att styra mängden stadsövergripande styrande dokument och få en överblick av vilka dokument som finns inom ett område. Det ska också möjliggöra en tidig dialog om hur de styrande dokumenten bereds på ett ändamålsenligt sätt samt säkerställa god samordning och samverkan inför beslut av kommunfullmäktige.

Normgivning mot enskild och Riktade styrande dokument (kapitel 4)

I riktlinjen inbegrips även de styrande dokument som rör normgivning mot enskild och de riktade styrande dokument som styr stadens verksamhet och organisering. Ingen ändring sker i förslaget avseende nomenklaturen.

Planerande styrande dokument (kapitel 5)

Valet av vilket planerande styrande dokument som ska tas fram beror på vilken detaljnivå som verksamheten behöver för att uppfylla den politiska viljan. Ingen verksamhet tjänar på att ha en överdriven mängd styrande dokument för samma verksamhets-/politikområde.

Relationen till kommunfullmäktiges budget

Kommunfullmäktiges budget är överordnad alla planerande styrande dokument. Planerande styrande dokument kännetecknas av att de anger den politiska viljan för att nå ett framtida tillstånd inom olika områden/verksamheter. Förutom kommunfullmäktiges budget återfinns vision, program och planer inom denna grupp. Det är dokument som idag ingår i nuvarande regler för styrande dokument. I förslaget till riktlinje förtydligas att, förutom fullmäktiges budget, även nämnds och styrelses inriktningsdokument samt budget/affärsplan tillhör gruppen planerande styrande dokument.

Det har funnits delade meningar om vilket planerande styrande dokument som är det överordnade. Det är därför viktigt att tydliggöra relationerna mellan de olika dokumenten i förslaget till riktlinje.

Enbart politiska visioner

Nytt i förslaget är att en vision ska beslutas enbart av kommunfullmäktige, nämnd eller styrelse. I riktlinjen ställs krav på att en vision inte får strida mot kommunfullmäktiges vision. För att nå kommunfullmäktiges vision för staden är det viktigt att nämnder och styrelser är restriktiva med att anta egna visioner. En stor flora av visioner inom Göteborgs Stad riskerar att överskugga kommunfullmäktiges vision för staden.

Förslag på förändringar gällande program

Förslaget innebär att samtliga program ska antas av kommunfullmäktige då det är ett politiskt strategiskt långsiktigt dokument för ett avgränsat område – geografiskt eller verksamhetsmässigt. Det är en beslutsnivå som är det normala i kommunsverige. Program ska innehålla ett fåtal övergripande mål och prioriterade strategier för att uppnå målen. Operationaliseringen av ett program sker lämpligast i en nämnds/styrelses budget eller i en plan för en tidsperiod som är kortare än programmet.

Jämfört med nuvarande regler tydliggör förslaget att program är det dokument som ska likställas med strategi, eftersom det inte är fråga om att styra på en detaljerad nivå.

Förslag på förändringar gällande planer

Planer ska konkret ange vad som ska uppnås inom ett visst område/verksamhet. En plan kan vara en operationalisering av strategierna i ett program. För att programmets mål och strategier ska bli operativa föreslås krav på att i planen ange vem/vilka som har ansvar för att genomföra åtgärder, aktiviteter och insatser. Även när de ska genomföras. Kort sagt – vad ska göras, vem ska göra det och när ska det göras.

Planer har en bredd när det gäller styrning utifrån innehållets detaljeringsgrad. Den högsta detaljnivån finns bland handlings- och åtgärdsplaner som ska genomföras under ett verksamhetsår eller på mycket kort sikt.

Varför inte benämningen strategi?

Idag har Göteborgs Stad en hybridmodell där en strategi kan vara liktydig med program eller en plan. Hybridmodellen har uppstått för att hantera uppdrag att ta fram strategier av olika karaktär och av olika detaljnivå till sitt innehåll. Det har skapat en otydlighet och osäkerhet om vad det är för dokument som ska tas fram. Nuvarande regel för styrande dokument ger ingen vägledning.

Stadsledningskontoret har i förslaget till riktlinje valt att renodla så att enbart program är det dokument som motsvarar benämningen strategi. Det innebär att strategier härnäst kommer att heta program. Enbart i undantagsfall kommer ett dokument, att genom en underrubrik till namnsättningen, att använda benämningen strategi. Det kan vara aktuellt när det gäller ett dokument som generellt benämns strategi i kommunsverige.

Det kommer alltid att uppstå nya moden för vad dokument kallas. Det som sker på nationell nivå speglar snabbt av sig på lokal nivå. Även SKL bidrar till att skapa nya modenamnen för dokument. Stadsledningskontorets förslag till renodlad struktur och nomenklatur är att den ska hålla på lång sikt och för att slippa lösa dagens problem med att skapa otydliga hybrider av styrande dokument.

Stadsledningskontoret har i sin omvärldsspaning endast hittat ett fåtal kommuner som har styrande dokument med benämningen strategi. Används strategi som ett eget styrande dokument har den aktuella kommunen i regel tagit bort ett annat planerande styrande dokument.

Förslag på tidsättning för program och planer

För både program och planer är stadsledningskontorets förslag att de ska vara tidsatta för att öka tempot i genomförandet av den politiska viljan. Idag gäller de flesta tills vidare och det blir ofta upp till nämnd/styrelse att avgöra när de kan genomföra den politiska viljan. Det leder till att det blir både målträngsel och åtgärds-/insatsträngsel. Till slut upplevs mängden program och planer som en stressig börda i verksamheterna. Mängden dokument kan då börja konkurrera med varandra när det gäller tid och resurser till genomförandet. Tidsatta dokument brukar medföra att det sker en prioritering av vad som ska genomföras för perioden. På så vis blir de mer realistiska att genomföra och stadens invånare, brukare och kunder ser snabbare resultat.

Eftersom program är måldokument som är långsiktigt strategiska föreslås att de ska gälla för minst en mandatperiod eller längre.

En plan kan vara på kort eller medellång sikt eftersom de är av operativ karaktär. De föreslås gälla för fyra år eller mindre.

Reglerande styrande dokument (kapitel 5)

Reglerande styrande dokument ska tala om hur organisationen ska handla här och nu, i sitt vardagliga agerande. Därför får de inte innehålla mål eller visioner. Dokumenten gäller tillsvidare men ska aktualitetsprövas regelbundet.

Genom riktlinjen föreslås att vissa benämningar på styrande dokument inte längre är förbehållna enbart kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Det är av stor vikt att dokumentens benämning återspeglar dess faktiska innehåll. Enligt nuvarande regler är nämnderna och styrelserna förhindrade att anta egna policys, riktlinjer eller regler om kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen redan antagit ett styrande dokument inom området. Flera alternativa begrepp har därför använts vilket har lett till en otydlig begreppsflora inom organisationen.

Fler dokument klassas som reglerande styrande dokument

Förslaget tillfredsställer verksamheternas önskemål att även anvisningar, rutiner och instruktioner tillhör nomenklaturen för styrande dokument. Eftersom det är dokument som ska följas i organisationen anser stadsledningskontoret är de ska ses som styrande dokument. Detta är även det normala i kommunsverige.

Att styra med mål i styrande dokument (kapitel 6)

Innehållet i kapitel 6 har efterfrågats av förvaltningarna. Förslaget innebär att mål enbart ska finnas i program och planer, förutom i kommunfullmäktiges budget, nämnds/styrelses inriktningsdokument och budget/affärsplan.

Förslag till principer vid målformulering

Förslaget till riktlinje innehåller principer vid målformulering i program och planer. Idag finns en stor mängd mål som verksamheterna ska uppnå. Allt eftersom det tillkommer nya program och planer medför det ofta ytterligare mål som ställer krav på verksamheterna. Principerna betonar vikten av att hålla nere antalet mål i program och planer till ett minimum. Nya mål ska vara förenliga med mål som redan är satta för området. Övergripande mål ska kunna konkretiseras på en operativ nivå i en plan, budget eller affärsplan. Mål i planer ska vara så konkreta att de uppfyller kriterierna i modellen för SMARTA mål. Upprättas flera sammanhängande styrande dokument för ett område ska målkedjan synliggöras.

Hantering av målkonflikter

Förslaget till riktlinje beaktar det önskemål som stadsledningskontoret har fått av förvaltningarna om att tydliggöra hur eventuella målkonflikter ska hanteras när program/ planer arbetas fram.

Förslag till principer för att kunna mäta måluppfyllelse

Förslaget innebär att det ska finnas indikatorer (mått) till målen för att kunna följa måluppfyllelsen. Antalet indikatorer ska liksom målen vara få. Hemmasnickrade indikatorer ska inte användas. För att kunna jämföra sig med andra ska det vara vedertagna indikatorer. För att integrera jämställdhets- och jämlikhetsaspekten i dokumenten framgår det av principerna att det ska finnas indikatorer, där det är relevant och möjligt, för att kunna följa utvecklingen.

Tydligare ansvar för uppföljning av program och planer

I förslaget finns krav på att det tydligt ska framgå vilken nämnd/styrelse som ska ansvara för uppföljningen av ett program eller en plan. Det ska även framgå av beslutet vem som har ansvar samt hur och när det ska följas upp. Om avsikten är att en plan ska

följas upp via den kommuncentrala uppföljningsprocessen är det enbart kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige som kan besluta om detta.

Förslag på förändringar vid utformning av styrande dokument (kapitel 7)

Förslaget till riktlinje anger att Göteborgs Stads styrande dokument ska vara utformade på ett enhetligt och gemensamt sätt för att skapa igenkänningseffekt, både internt och externt. Alla styrande dokument ska vara inkluderande, könsneutrala och icke heteronormativa. Göteborgs Stads grafiska profil ska användas.

Riktlinjen anger att kommunala föreskrifter ska finnas tillgängliga och samlade på www.goteborg.se/styrandedokument. Detta förhindrar inte att dokumenten även finns länkade till olika verksamhetsområden. Stadsledningskontoret föreslår även att planerande styrande dokument som är av intresse för allmänheten och för demokratisk insyn ska finnas samlade på samma ställe som kommunala föreskrifter. Även de reglerande styrande dokument som är av intresse för enskild, allmänhet och demokratisk insyn ska finnas på ovan nämnda ställe.

Kommunallagens krav på publicering av kommunala föreskrifter

2013 infördes en bestämmelse i KL om att alla gällande kommunala föreskrifter ska finnas tillgängliga för allmänheten på kommunens webbplats och att de där ska finnas samlade i kommunens författningssamling eller på något annat sätt, 3 kap. 30 § st. 2 KL. I Göteborg används benämningen Styrande dokument. Med kommunala föreskrifter avses i detta sammanhang sådana föreskrifter som kommunen kan meddela med stöd av bemyndiganden i regeringsformen, taxor samt bestämmelser som reglerar kommunens verksamhet under förutsättning att de är bindande och generellt tillämpliga. På stadens webbplats finns de kommunala föreskrifterna ännu inte fullt ut samlade på det sätt som avses i lagrummet. Besluten och dokumenten finns publicerade på kommunens webbplats men inte i det *samlade skick* som föreskrivs. I samband med implementeringen är detta en fråga som ska åtgärdas.

Implementering och efterlevnad

Implementeringen och kommunikationen av riktlinjen är avgörande för att få ett genomslag och en efterlevnad. I samband med ärendets beredning för beslut i kommunfullmäktige kommer stadsledningskontoret att ha med en beskrivning om hur implementeringen ska ske.

Stadsledningskontoret

Annette Borg
Planeringsledare

Jonas Kinnander
Direktör Ledningsstaben

Karin Lange
Stadsjurist

Markus Landahl
Förste Stadsjurist



**Göteborgs
Stad**

Senast uppdaterad: år-mån-dag

Giltighetstid: Tills vidare

Dokumentansvarig: Direktör för ledningsstaben,
Stadsledningskontoret

Upprättad av Strategisk samordning / Juridik

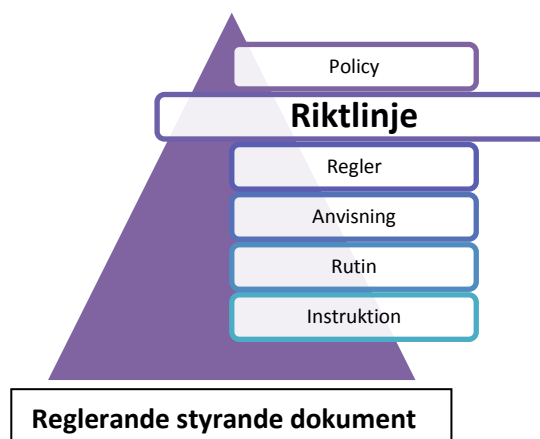
Beslutad av: ---

Gäller för: Stadens nämnder och styrelser

Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument



Göteborgs Stads struktur för styrande dokument



Innehåll

1. Inledning	3
1.1 Syftet med denna riktlinje	3
1.2 Allmänt.....	3
1.3 Omfattning	4
1.4 Bakgrund.....	4
1.5 Avgränsningar och undantag från riktlinjen	4
1.6 Stödjande dokument.....	4
1.7 Läsanvisning	5
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 ägardirektiv	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

5.4 Lagstadgade styrande dokument	16
5.5 Planerande styrande dokument	16
Kommunfullmäktiges budget är överordnad	16
Uppbyggnaden av övriga planerande styrande dokument	16
Vision	17
Program	18
Planer	18
5.6 Reglerande styrande dokument	19
Policy	20
Riktlinje	20
Regler	21
Anvisning	21
Rutin	22
Instruktion	22
6. Att styra med mål i styrande dokument	23
6.1 Inledning	23
6.2 Mål i inriktningsdokument, budget och affärsplaner	23
6.3 Principer vid målformulering i program och planer	23
6.4 Hantering av målkonflikter	24
6.5 Principer för att kunna mäta måluppfyllelse	24
6.6 Uppföljning av program och planer	24
6.7 Verktyg vid målformulering	25
7. Utformning av styrande dokument	26
7.1 Viktiga utgångspunkter	26
7.2 Information som tydligt ska framgå av dokumentets första sida	26
Dokumentets namn	26
Dokumentansvaret	28
7.3 Språket	28
7.4 Publicering av styrande dokument	28
Samlad publicering av kommunala föreskrifter	28
Publicering på www.goteborg.se	29
Publicering på stadens intranät	29

1. Inledning

1.1 Syftet med denna riktlinje

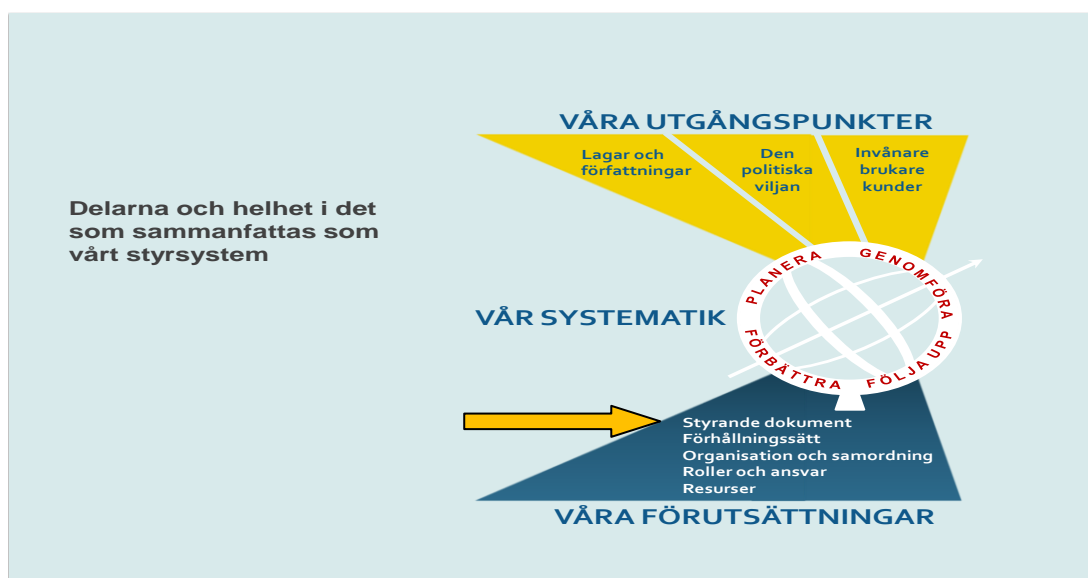
Syftet med denna riktlinje är att öka tydligheten i användandet och utformandet av styrande dokument. Den ska säkerställa att Göteborgs Stad inte har fler aktiva styrande dokument än vad som behövs för att styra verksamheten. En allt för omfattande mängd styrande dokument i staden riskerar att det blir 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

Utgångspunkterna för styrningen av Göteborgs Stad är lagar och författningar, den politiska viljan och stadens invånare, brukare och kunder. För att förverkliga utgångspunkterna behövs förutsättningar av olika slag. Stadens politiker har möjlighet att genom styrande dokument beskriva hur de vill realisera den politiska viljan. Dessa dokument är våra förutsättningar för att vi ska göra rätt saker på rätt sätt. De anger vad nämnder/styrelser och förvaltningar/bolag ska göra, vem som ska göra det och hur det ska göras. Styrande dokument är samlingsbegreppet för dessa dokument.



Figur 1: Göteborgs Stads styrsystem

Inom Göteborgs Stad gäller de styrande dokument som antas av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Därutöver fastställer nämnder och bolagsstyrelser egna styrande dokument för sin egen verksamhet. *Kommunfullmäktiges budget är det övergripande och överordnade styrande dokumentet för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser.*

Dokumenterna 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

Denna riktlinje ersätter Regler för styrande dokument i Göteborgs Stad som antogs av kommunfullmäktige 25 april 2013. Jämfört med regeln inbegriper denna riktlinje samtliga kategorier och grupper av styrande dokument som beslutas inom Göteborgs Stad. Riktlinjen beaktar beslutet att alla stadens styrande dokument ska vara helt könsneutrala och icke heteronormativa, som samtliga partier ställde sig bakom i kommunstyrelsen januari 2008.

1.5 Avgränsningar och undantag från riktlinjen

I vissa fall kan det finnas särskilda skäl till alternativ utformning och benämning av styrande dokument. Det gäller dokument som regleras i lag eller förordning vad gäller förekomst, benämning, utformning och beslutanderätt. Exempel på detta är lokal ordningsföreskrift, biblioteksplan och översiktsplan. Plan- och bygglagen har en särskild uppbyggnad av program och planer samt visioner. För dessa dokument ska utformningen, benämningen och beslut ske på det sätt som anges i lag eller förordning. Denna riktlinjes krav ska dock tillämpas på dessa *lagstadgade styrande dokument* där så är möjligt.

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

Ytterligare ett undantag från riktlinjens nomenklatur gäller dokument som upprättas i samband med stadens internationella relationer med städer. I dessa fall ska benämningen *positionspapper* användas. Exempelvis motsvarar ett positionspapper som har till syfte att reglera och tydliggöra stadens ändamål för relationen med den aktuella staden stadens definition för riktlinje. Det ska då framgå av positionspappret första sida att det rör sig om en riktlinje.

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 tillgängliggör 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

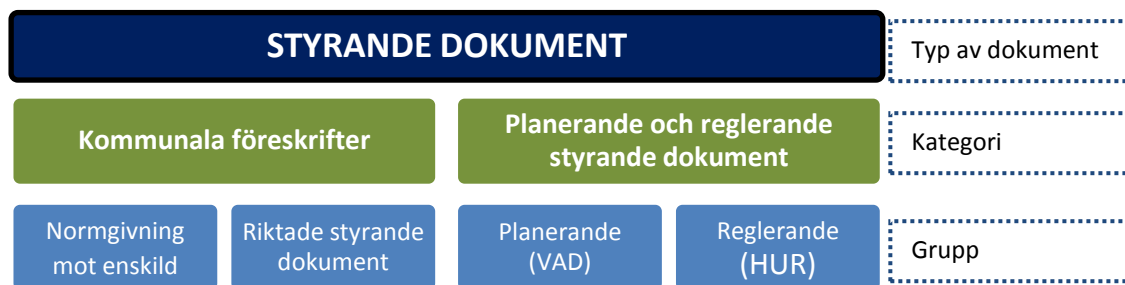
- Kapitel 2* Beskriver hur stadens struktur för styrande dokument är uppbyggd.
- Kapitel 3* Redogör för vem som har rätt att fatta beslut om ett styrande dokument.
- Kapitel 4* Beskriver vilka styrande dokument som tillhör kategorin kommunala föreskrifter och vad som gäller för de olika dokumenten i 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



2.1 Kommunala föreskrifter

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

Kommunala föreskrifter ska enligt kommunallagen på ett samlat sätt finnas tillgängliga för allmänheten. Detta ska ske på Göteborgs Stads webb-plats www.goteborg.se/styrandedokument.

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 utföra sitt arbete och förhålla sig till varandra samt till invånare, brukare och kunder.

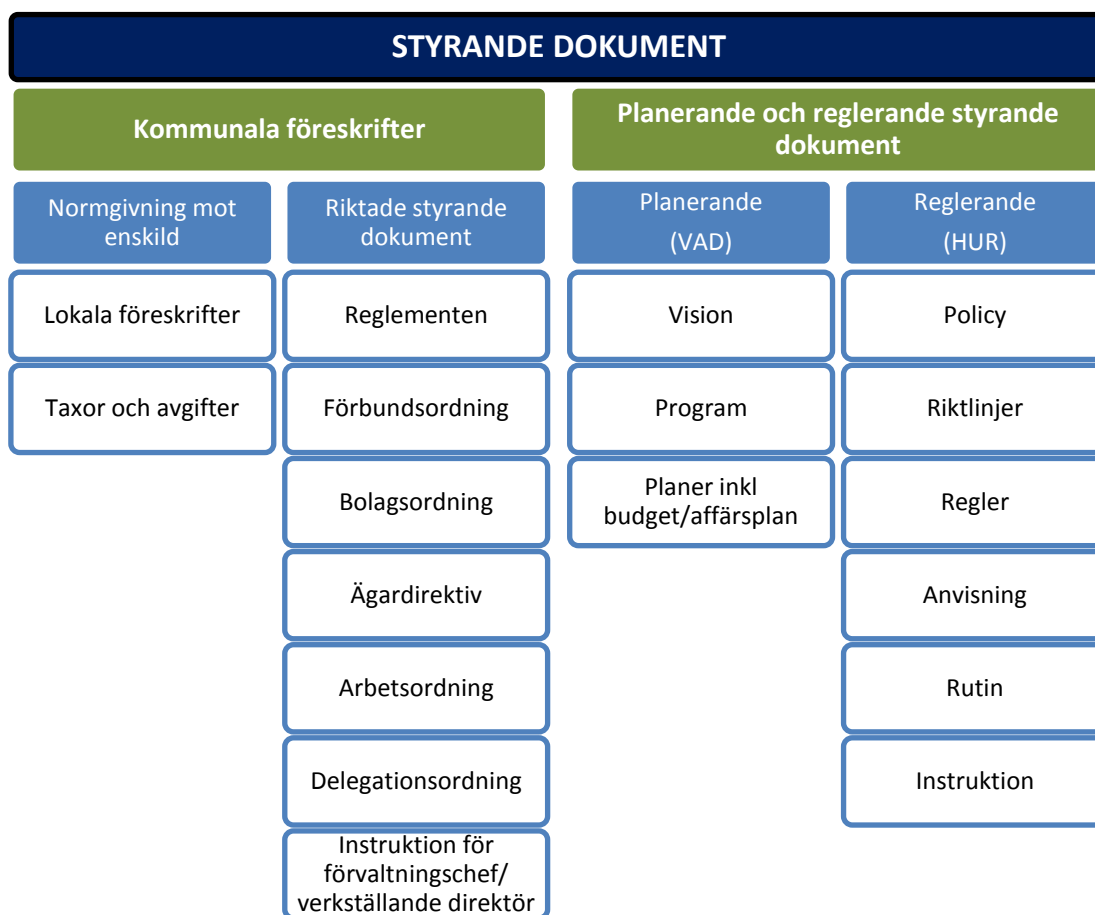
Planerande och reglerande styrande dokument kan gälla för en enskild nämnd eller bolagsstyrelse, gälla flera eller samtliga.

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.

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



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, ägardirektiv och bolagsordningar anger ändamål och uppdrag för verksamheten men

grunduppdragen 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.

Utöver detta innehav behöver kommunfullmäktige ett styrmedel för att få genomslag för sin politiska viljeinriktning, manövrera utifrån aktuellt läge och göra särskilda prioriteringar. Det görs via kommunfullmäktiges budget som därför har en övergripande och överordnad roll bland de styrande dokument som beslutas i Göteborg Stad. Här förmedlas också den för staden övergripande visionen.

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. Nämnd/förvaltningschef beslutar om styrande dokument som enbart rör det egna uppdraget och verksamhetsområdet.

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. Bolagsstyrelse/verkställande direktör beslutar om styrande dokument som enbart rör det egna uppdraget och verksamhetsområdet.

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

Innan nämnd/styrelse inleder ett arbete med att ta fram styrande dokument som är av principiell beskaffenhet eller stadsövergripande ska godkännande först begäras av kommunstyrelsen. Det utgör ett så kallat igångsättningsbeslut. Det gäller även de nämnder som genom sitt reglemente tilldelas ett särskilt ansvar för att ta fram förslag till stadsövergripande styrande dokument för ett visst område.

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. *Dokumenterna 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.



4.1 Normgivning mot enskild

Normgivning mot enskild är stadens samlingsbegrepp för normgivande dokument som vänder sig mot enskild. Dessa föreskrifter är regler som anger absoluta normer och ska liksom lagtext vara tydliga och inte innehålla formuleringar som låter den enskilde göra egna tolkningar. De ska sätta gränser och förbjuda vissa beteenden. Styrande dokument som tillhör denna kategori är indelade i nedanstående grupperingar.

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 fastställer 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 organisera 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.

Genom ett *ägardirektiv* kan kommunfullmäktige ange vad man vill uppnå med bolaget och vilken nytta det förväntas tillföra kommunen och dess invånare. Ägardirektivet måste rymmas inom ramen för den bolagsordning som kommunfullmäktige fastställt. Ägardirektivet anger ramar och villkor för bolagets verksamhet och är i första hand riktat till bolagets styrelse och ledning. Genom ett ägardirektiv kan bolaget fokusera på att nå målen istället för att fundera på vad som ska uppnås. Det är en väsentlig bas för bolagets arbete med affärsplanen.

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.

Göteborgs Stad har även ett antal delägda aktiebolag. Genom ett *aktieägaravtal* kan förhållandet mellan delägarna regleras. Dokumentet är en form av samverkansavtal om hur ägarstyrningen ska ske i bolaget. I avtalet anges intentionerna med bolaget, hur samverkan och styrning ska gå till, bolagets ändamål, ekonomi och finansiering. Aktieägaravtalet är ett civilrättsligt avtal och ett reglerande styrande dokument.

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 bolagsstämma för att bli bindande för bolaget.

Arbetsordning

En arbetsordning är en beskrivning om hur fördelningen av arbetsuppgifter ska se ut. Den innehåller ofta anvisningar och instruktioner. Ibland framgår det av lagstiftning eller av ett annat styrande dokument att en arbetsordning ska tas fram. Som exempel kan nämnas att kommunfullmäktige enligt kommunallagen ska fatta beslut om en arbetsordning för fullmäktige. För nämnderna framgår arbetsordningen av reglementet. Enligt de riktlinjer och direktiv som kommunfullmäktige beslutat om för stadens bolag ska styrelserna fatta beslut om en 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

För att uppnå den politiska viljan tar Göteborgs Stad fram styrande dokument för det egna arbetet. Dokumenten kan gälla en enskild nämnd eller styrelse, gälla fler än en eller samtliga.

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.*

Dokumenterna 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

I kapitel 3 beskrivs stadens huvudregler för beslutsfattande. I detta kapitel under respektive styrande dokument framgår beslutsnivåer. *Planerande och reglerande styrande dokument av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt ska beslutas av kommunfullmäktige.* Nämnd och styrelse får inte ta beslut om egna dokument som redan är reglerade av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen. Därutöver beslutar nämnder och styrelser om egna planerande och reglerande styrande dokument för sin verksamhet.

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

Innan nämnd/styrelse inleder ett arbete med att ta fram styrande dokument som är av principiell beskaffenhet eller stadsövergripande ska godkännande först begäras av kommunstyrelsen. Det utgör ett så kallat igångsättningsbeslut. Det gäller även de nämnder som genom sitt reglemente tilldelas ett särskilt ansvar för att ta fram förslag till stadsövergripande styrande dokument för ett visst område.

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

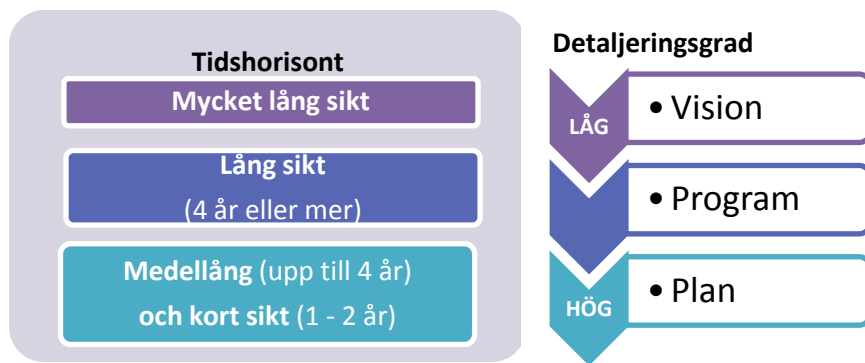
Genom planerande styrande dokument anger politiken vad organisationen ska göra för att nå det framtida tillståndet inom olika områden, i syfte att uppnå kommunfullmäktiges visioner, mål och inriktningar.

Kommunfullmäktiges budget är överordnad

Kommunfullmäktiges budget är det övergripande och överordnade styrande dokumentet för Göteborgs Stads nämnder och styrelser. Därmed är fullmäktiges budget överordnad alla stadens planerande styrande dokument eftersom den utgör en prioritering av vad som ska genomföras för budgetperioden. Även om en budget egentligen är att likställa med en plan har den en särställning som styrande dokument. Budgetens roll är att inom de ekonomiska ramarna och gällande lagstiftning ange kommunfullmäktiges mål och inriktningar för verksamheten och ekonomin under budgetåret. Kommunfullmäktiges budget ska enligt kommunallagen innehålla en plan för verksamheten och ekonomisk plan för en treårsperiod. Kommuner ska för verksamheten ange mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. De är också kommunfullmäktige som antar investeringsplan.

Uppbyggnaden av övriga planerande styrande dokument

Figuren nedan visar hur övriga planerande styrande dokument är uppbyggda hierarkiskt utifrån den detaljeringsgrad som dokumentets innehåll har. Uppbyggnaden baseras också på vilket tidsperspektiv 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.

Observera att alla tre nivåer inte måste finnas för ett politik-/verksamhetsområde.

Exempelvis måste det inte finnas ett program om det redan finns en eller flera planer för det aktuella området. Det behöver heller inte finnas en plan om det finns ett program för området. Genomförandet av programmet kan istället fastställas i nämndens/styrelsens årliga budget/affärsplan.

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.

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 fånga vårt intresse och fungera som en motiverande ledstjärna i verksamheten.

Visionen får inte innehålla mål. Den ska inte ta ställning till utförande, åtgärder eller metoder. Visionen kan innehålla ett fåtal långsiktiga och övergripande strategier.

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

Ett program är ett strategiskt styrande dokument som ska slå fast en politisk viljeinriktning för vad som ska uppnås inom ett visst område – geografiskt eller verksamhetsmässigt – för en tidssatt period. Program ska innehålla ett fåtal mål. Dokumentet ska ange prioriterade strategier eller inriktningar för att uppnå målen.

Med strategi menas ett långsiktigt vägval för att nå långsiktiga mål och/eller förverkligande av en vision. Utifrån en strategi går det sedan att utforma åtgärder, insatser och aktiviteter i en plan alternativt i en budget/affärsplan för att operationalisera strategierna. Enligt denna riktlinje är program detsamma som ett strategidokument. Det innebär att dokumentets namsättning är 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 (mätetal) 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 ansvarar för att aktiviteter, insatser eller åtgärder genomförs och även när de ska genomföras. Planer kan utgöra konkretisering och operationalisering av ett beslutat program eller för att förverkliga en vision.

Det finns olika varianter av planer. Det finns kortsiktiga planer, exempelvis handlingsplan, likabehandlingsplan och åtgärdsplan. De har en hög detaljeringsnivå i vad som ska genomföras. Det finns planer som sträcker sig på medellång sikt. Det finns också lagstadgade planer som skolplan och översiktsplanen vars innehåll och utformande styrs av plan- och bygglagen. All planer ska vara tidssatta.

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 konkretisering 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 beskaffenhet 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.

Inriktningsdokument, budget och affärsplaner

Nämnder och styrelser inriktningsdokument och budgetar/affärsplaner är att ses som planer eftersom de anger målsättningar och vad som ska göras det kommande verksamhetsåret. Kommunfullmäktiges budget är överordnad nämnds/styrelses budget/affärsplaner.

Utifrån kommunfullmäktiges budget ska varje nämnd och styrelse utarbeta och besluta om ett inriktningsdokument. Det ska ligga till grund när förvaltningen/bolaget utarbetar ett förslag till nämndens/styrelsens egen budget/affärsplan. Den antagna budgeten/affärsplanen utgör sedan nämndens/styrelsen styrning av verksamheten i förvaltningen/bolaget för budgetåret. I budget ska det framgå hur resurserna ska fördelas mellan olika verksamheter inom förvaltningen eller bolaget.

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

5.6 Reglerande styrande dokument

Reglerande styrande dokument är ett samlingsbegrepp för Göteborg Stads normgivande dokument som vänder sig inåt till organisationen. Reglerande styrande dokument ska tala om hur organisationen ska handla här och nu, i sitt vardagliga agerande. Dokumenten ska skapa sunda beteenden, säkerställa rättssäkerhet och att brukarna, invånarna och kunderna får likvärdig service. Dokumenten gäller tillsvidare och ska följas.

Figuren till höger visar den hierarkiska uppbyggnaden av stadens reglerande styrande dokument utifrån detaljeringsnivån 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 stödjande dokument som mallar, handböcker, blanketter, formulär som kompletterar de reglerande styrande dokumenten, se kapitel 1.

Reglerande styrande dokumen 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

En policy ska vara ett kortfattat och översiktligt dokument som ska ange värderingar och grundprinciper för att styra organisationens agerande inom ett visst område. En policy ska inte ge några fasta regler utan principer som ska tjäna som vägledning inom det aktuella området. Vid behov kan en policy konkretiseras genom underliggande reglerande styrande dokument, till exempel riktlinjer. En policy ska inte innehålla mål. Policyn gäller tillsvidare men ska aktualitetsprövas regelbundet.

Beslutsnivå: Kommunfullmäktige ska anta stadsövergripande policier. Fullmäktige ska även anta policier 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 beslutas likalydande i varje nämnd. Första huvudregeln i kapitel 3 gäller fortfarande.

Riktlinje

Riktlinjer ska ange ramarna för handlingsutrymmet i en viss fråga. Den ger mer konkret stöd för ett visst handlande än en policy. De flesta riktlinjer vänder sig inåt till förvaltningen/bolaget, ibland till nämnd/styrelse men i vissa fall kan de också rikta sig både till organisationen och externt för dem som verksamheten riktar sig till. Riktlinjer gäller tillsvidare men ska aktualitetsprövas regelbundet.

Riktlinjer ska visa hur uppgifter ska utföras men lämnar visst utrymme för verksamheten att själva utforma detaljerna i arbetet. Det kan exempelvis ske genom anvisningar eller rutiner. Riktlinjer ska reglera handlandet i den befintliga verksamheten så att den bedrivs effektivt, rättsäkert och med kvalitet och även säkrar en likvärdig och icke-diskriminerande verksamhet.

Beslutsnivå: Riktlinjer kan beslutas både på politisk nivå och på tjänstepersonsnivå (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 rättsäkerhet (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 stadsdirektören. 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

Regler är en samling bestämmelser som ska sätta exakta gränser för verksamhetens handlande. Regler, som bör skrivas i paragraffform, anger i detalj vad som gäller inom ett visst område. Regler ska vara enkla, tydliga och lätta att överblicka. De ska vara konkreta och inte innehålla oklara formuleringar som låter den enskilde medarbetaren göra egna tolkningar. Regler gäller tillsvidare men ska aktualitetsprövas regelbundet.

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

Anvisning ska beskriva på vilket sätt något ska göras och innehålla konkret vägledning om hur verksamheten eller arbetsuppgifter inom ett område ska genomföras.

Anvisningen kan beskriva en metod eller en process för hur arbetet ska utföras. Anvisningar gäller tillsvidare men ska aktualitetsprövas regelbundet.

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

En rutin är ett i förväg bestämt arbetssätt. Den ska beskriva konkret hur man ska göra i en viss situation. Det kan handla om vad som ingår i en arbetsuppgift, när och hur ofta den ska göras och vem eller vilka som ska utföra arbetsuppgiften. En rutin tas fram när det finns behov av att säkerställa specifika kontroller eller ett exakt arbetssätt för att upprätthålla god kvalitet, likvärdig service och intern styrning och kontroll. Rutiner gäller tillsvidare men ska aktualitetsprövas regelbundet.

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

En instruktion beskriver ett sätt att utföra en enskild aktivitet eller moment vid genomförande av en viss arbetsuppgift. Instruktionen har en högre detaljeringsgrad än en anvisning. En instruktion är ofta uppdelad i flera delar beroende på hur omfattande den är. Till exempel kan en rutin innehålla en eller flera instruktioner som mer detaljerat beskriver hur och av vem ett arbete ska utföras. En instruktion kan bestå av en text eller bild som talar om eller visar hur man ska göra något. Instruktioner gäller tillsvidare men ska aktualitetsprövas regelbundet. Instruktioner är vanligt förekommande på det tekniska området.

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 inriktningsdokument, 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 inriktningsdokument, budget och affärsplaner

Kommunfullmäktiges budget är det övergripande och överordnade styrande dokument för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser. Målen i budgeten utgör kommunfullmäktiges övergripande prioritering för året och ofta även för mandatperioden. I kommunfullmäktiges budget anges att nämnder och styrelser ska värdera och anpassa målen i sitt inriktningsdokument. Varje nämnd och styrelse ansvarar för att uppnå sin del av kommunfullmäktiges mål. I inriktningsdokumentet ska tydligt framgå hur målen ska uppnås.

6.3 Principer vid målformulering i program och planer

Vid formulering av mål i ett program eller en plan gäller följande principer:

1. Varje enskilt styrande dokument ska ta hänsyn till att en verksamhet i Göteborgs Stad totalt sett har en stor mängd styr signaler att beakta. Antalet mål ska hållas nere till ett minimum.
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.
5. Mål på en övergripande nivå ska kommunicera en tydlig riktning för vad som ska uppnås. Dessa övergripande mål ska kunna konkretiseras på en operativ nivå i en plan, budget eller affärsplan. Den operativa nivån ska vara så konkreta att de uppfyller kriterierna i modellen för SMARTA mål.
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 behöver ställning tas till hur analys och resultatmätning 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 relevans 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 fåtal 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 jämlika 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/styrelses 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"

I de fall ett styrande dokument ska gälla för samtliga nämnder eller förvaltningar krävs att dokumentet antas i respektive nämnd/förvaltning. Det innebär att samma dokument har olika namn beroende på vilken nämnd eller förvaltning som har antagit dokumentet. Exempelvis: Stadsdelsnämnd X policy för (område) xxx. Stadsdelsnämnd Y policy för (område)xxx, och så vidare. För att tydliggöra att flera nämnder/förvaltningar antagit samma styrande dokument bör det under dokumentets huvudrubrik anges: "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).

Dokumentnamn	Upprättad av	Diarienummer	Beslutad av	Datum och paragraf för beslutet
-----	-----	-----	-----	-----
Dokumentsort	Dokumentansvarig	Gäller för	Giltighetstid	Senast reviderad
-----	-----	-----	-----	

Dokumentansvaret

Det är viktigt att vi har en klar arbetsgång och en tydlig ansvarsfördelning gällande Göteborgs Stads styrande 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 stadsledningskorets 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 kommunfullmäktiges, 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 harmoniera 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.

Finns det skrivregler i den egna förvaltningen eller bolaget ska dessa användas. Språket ska följa *Myndigheternas skrivregler* och *Svenska skrivregler*. Ord som finns på *Svarta listan – ord och fraser som kan ersätta författningsspråk* ska undvikas. Dessa regler och råd finns på www.regeringen.se. Där finns också *Klarspråk*.

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.

Tillkännagivande av kommunala föreskrifter syftar i första hand till att göra föreskrifterna kända för allmänheten och i andra hand till att säkerställa att eventuella överträdelse av bestämmelserna kan beivras. Kommunala föreskrifter är normalt av intresse för kommunens egna medlemmar. Enligt KL 3 kap 30 § ska kommunala föreskrifter finnas tillgängliga för allmänheten på stadens webbplats. De ska där vara samlade på ett ställe. I staden sker det under ”Styrande dokument”;
www.goteborg.se/styrandedokument. Innehållet i samlingen ska framgå av ett register eller någon annan förteckning på webbplatsen.

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 dess 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 kännedomen 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 dess 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.

Regler för styrande dokument i Göteborgs Stad

1. Inledning

Inom Göteborgs Stad gäller, utöver lagar och andra författningar, de styrande dokument som antas av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Därutöver fastställer nämnder, bolagsstyrelser och stiftelser egna styrande dokument för sin verksamhet.

Syftet med dessa regler är att nå en ökad tydlighet i stadens styrning, genom att bl.a. fastställa vilka begrepp som ska användas för stadsövergripande styrande dokument inom Göteborgs Stad.

2. Omfattning

Dessa regler omfattar Göteborgs Stads samtliga förvaltningar och de bolag och stiftelser där Göteborgs Stad är förvaltare eller, direkt eller indirekt, utser en majoritet av styrelsen eller motsvarande.

3 Avgränsningar

Kommunfullmäktiges budget är det övergripande och överordnande styrande dokumentet för Göteborgs Stads nämnder och styrelser. Budgeten är överordnad andra styrdokument inom stadens verksamhet.

Ett styrande dokument som endast har en berörd adressat är riktat och inte ett stadsövergripande styrande dokument. De riktade styrande dokumenten omfattas inte av dessa regler. Exempel på sådana dokument är reglementen för nämnder, bolagsordningar och ägardirektiv.

Dessa regler omfattar inte lagreglerade styrdokument, t.ex. i kommunallag, plan- och bygglag m.fl. lagar.

4 Begrepp

Stadsövergripande styrande dokument är dokument som berör flera nämnder eller styrelser. Vision, program och plan anger mål och har därför karaktär av färdriktningsdokument. Policy, riktlinjer och regler anger förhållningssätt.

Vision

Visionen är ett strategiskt dokument som talar om ett önskvärt framtida tillstånd för Göteborgs stad. Den övergripande visionen för Göteborgs Stad återfinns i kommunfullmäktiges budget.

Program

Ett program beskriver vad Göteborgs stad ska uppnå inom ett visst område men tar inte någon detaljerad ställning till utförande, prioriteringar eller metoder.

Plan

En plan innehåller konkreta mål eller åtgärder.

Policy

En policy anger principer som kan tjäna som vägledning inom aktuellt område med angivande av övergripande mål eller värden som ska eftersträvas.

Riktlinjer

Riktlinjer konkretiserar policyn och ger vägledning och råd för ställningstaganden inom ett visst område. 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

Regler anger mer i detalj vad som gäller inom ett visst område och ska följas. Avsteg kan efter framställan medges av kommunstyrelsen om det föreligger synnerliga skäl.

4.1 Användning av begreppen policy, riktlinjer och regler

Inom de områden där kommunfullmäktige och kommunstyrelsen antagit policy, riktlinjer eller regler för hela staden får förvaltningar, bolag eller stiftelser inte ha egna dokument med samma begrepp.

Vid behov av egna dokument inom dessa områden ska de benämnas anvisningar eller liknande och vara anpassade så att de inte strider mot kommunfullmäktiges eller kommunstyrelsens beslut.

4.2 Struktur

I rubriken för ett styrande dokument ska anges vilken sorts dokument det är, vilket område det avser och dess omfattning, t.ex. Policy mot mutor för Göteborgs Stad.

I dokumentet ska också närmare anges om det gäller för nämnder och styrelser.

För att säkerställa en enhetlig struktur ska en särskild mall för policy och riktlinjer tillämpas, se bilaga. Genom att använda mallen erhålls en enhetlig struktur vad gäller formatet på dokumentet.

4.3 Ansvar

Varje styrande dokument ska ha en dokumentansvarig tjänsteman, vars befattning ska framgå av dokumentet. Tjänstemannen ska årligen göra en dokumenterad översyn av dokumentet och ange om det behöver förändras eller inte, samt rapportera det till stadsdirektören, som upprättar en samlad redovisning till kommunstyrelsen i samband med behandling av budget.