



LINDESBERGS  
KOMMUN

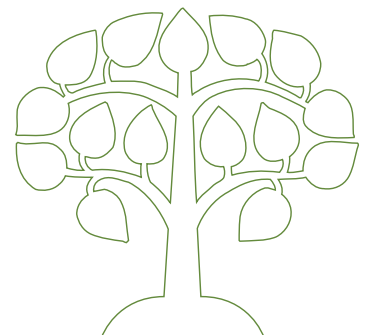
# Styrmodell för ledning och styrning

Strategi

» Plan/program

Riktlinje

Regler och instruktioner



Fastställt av: Kommunfullmäktige

Datum: 2019-01-28

För revidering ansvarar: Kommunstyrelsen

För eventuell uppföljning och tidplan för denna ansvarar: Kommunstyrelsen

Dokumentet gäller för: Samtliga nämnder och kommunala uppdrag

Dokumentet gäller till och med: 2024

## Innehåll

1. Inledning och syfte .....	4
Syfte.....	4
Utgångspunkter .....	4
2. Övergripande beskrivning av styrmodellen .....	5
Grunduppdrag .....	5
Stödfunktioner .....	5
Förhållningssätt .....	6
Helhetsperspektiv – hållbarhet .....	6
Ledarskap/medarbetarskap .....	6
Samverkan – arenor .....	6
3. Styrning.....	8
Kvalitetsstyrning – säkerställande av grunduppdrag .....	8
Målstyrning – utvecklingsmål och prioriteringar .....	8
Ekonomistyrning.....	9
4. Planering och uppföljning.....	10
Analys av förutsättningar .....	11
Planera.....	11
Följa upp .....	12
Kommunstyrelsens roll.....	12
Internkontroll .....	12
Organisation för arbetet med planering och uppföljning .....	13
Ansvar och roller .....	13
Kommunikation och dialog som styrmedel.....	14
Projekt, uppdrag och processer .....	14
Styrdokument.....	14

## 1. Inledning och syfte

### Syfte

Det övergripande syftet med styrmodellen är att visa en gemensam struktur och gemensamma arbetssätt för styrning och ledning av kommunen och dess verksamheter. Styrmodellen ska främja att tid och kraft läggs på det som får positiv effekt på verksamhetsutvecklingen som leder till en förbättring för medborgarna. Styrmodellen omfattar hela kommunens organisation och ska främja att mervärde för medborgarna skapas. Det är genom en helhetssyn kring medborgaren där det finns en balans mellan formell styrning och kultur, förhållningssätt, ledarskap och delaktighet som detta kan uppnås.

### Utgångspunkter

- Styrmodellen ska omfatta alla delar av styrningen.
- Styrmodellen ska kunna hantera alla typer av styrning som berör kommunens verksamheter.
- Styrmodellen är både en struktur och ett arbetssätt för planering och uppföljning.
- Styrningen utgår från verksamheternas grunduppdrag.
- Ansvar för att planera, utveckla och följa upp verksamheten ska ligga så nära medarbetare och medborgare som möjligt.
- Styrmodellen är politiskt neutral och ska fungera oavsett politikens innehåll och över tid. De politiska viljeinriktningarna framkommer i det som man fyller styrmodellen med.
- Styrning och ledning ska baseras på tillit och inte leda till ökade krav på för detaljerad planering och uppföljning av verksamheterna. Planering och uppföljning av mer operativ karaktär ska hanteras inom verksamheten utan krav på dokumentation.

## 2. Övergripande beskrivning av styrmodellen



**Figur 1.** Övergripande beskrivning av styrmodellen

Styrmodellens utgångspunkt är verksamheternas grunduppdrag som utgår från kommunala och statliga styrdokument. Sedan finns det ett antal andra faktorer som kuggar i och påverkar, kompletterar och stödjer grunduppdraget.

### Grunduppdrag

Verksamheterna ska definiera sitt grunduppdrag utifrån vad verksamheten styrs av från kommunalt och statligt håll. Det ska beskriva varför verksamheten finns till, vad den ska göra och för vem. Beskrivning av grunduppdraget ska föregås av en nulägesanalys och omvärldsanalys. Grunduppdraget är utgångspunkt för arbetet med personalpolitiska mål, finansiella mål, resursfördelning och utveckling.

Beskrivningen av grunduppdraget ska omfatta:

- Vem verksamheten finns till för
- Vilken uppgift/syfte verksamheten har
- Vad verksamheten styrs av och inriktningen av verksamheten
- Vilka risker som finns som gör att grunduppdraget och inriktningen inte uppnås

Nämnd/styrelse fastställer verksamheternas grunduppdrag på nämnds- respektive styrelsenivå i samband med det årliga mål- och resursfördelningsbeslutet.

### Stödfunktioner

Lindesbergs kommuns centrala stödfunktioner ska möjliggöra och underlätta verksamheternas grunduppdrag och har också en viktig roll i att stärka och stödja ledarskapet. Stödfunktionerna ska ge ett samordnat stöd som bidrar till en helhetssyn av

verksamhet, personal och ekonomi utifrån det tredelade chefskapet så att det finns en balans mellan dessa tre delar.

#### Förhållningssätt

Ett gemensamt förhållningssätt är viktigt för att binda ihop våra olika verksamheter och bidra till ett gemensamt sammanhang där medborgaren är i fokus snarare än organisationen. Processen med att ta fram ett gemensamt förhållningssätt är minst lika viktig som det nedtecknade resultatet.

#### Helhetsperspektiv – hållbarhet

Varje medarbetare är en viktig del i en större helhet. Det innebär att fokus måste flyttas från optimering av varje enskild del till relationerna mellan delarna och kommunens gemensamma resultat. Varje verksamhet ska bidra till kommunens långsiktiga sociala, ekologiska och ekonomiska hållbara utveckling. Här behöver verksamheterna alltid ta hänsyn till de horisontella principerna som exempelvis jämlikhet och tillgänglighet.

Styrningen ska stödja ett helhetsperspektiv så att arbetet tar sin utgångspunkt i verksamhetens syfte och medborgarens behov. För att skapa en gemensam bild av verksamhetens syfte och medborgarens behov är det viktigt med öppenhet och ett inkluderande, kommunikativt ledarskap.

#### Ledarskap/medarbetarskap

Ledare i Lindesbergs kommun ska skapa förutsättningar för engagemang och delaktighet bland medarbetarna så att medarbetarna kan omsätta engagemanget i bra verksamhet. En ledare ska kunna skapa förståelse och inspirera, att sätta in medarbetarna i det arbete och den verksamhet som bedrivs, de värderingar som gäller och de mål som finns uppsatta. Ledare och medarbetare ska tillsammans skapa en känsla av sammanhang genom dialog om verksamheten och uppdragen. Att medarbetarna är väl insatta i verksamhetens helhet, väl införstådda i vad som förväntas av dem och har bra förutsättningar att utföra sitt jobb, möjliggör för arbetsgivaren att delegera och låta medarbetarna få ett stort egenansvar i sitt arbete.

Att arbeta med ständiga förbättringar innebär att ta tillvara på medarbetarnas förbättringsidéer och förslag. Engagerade medarbetare tror på verksamheten och pratar gott om den, arbetar för att förbättra och är beredd att göra det lilla extra samt förstår organisationens mål och helhet. Medarbetarna förväntas använda sin potential på bästa sätt och ta ansvar för att bidra till den gemensamma arbetsmiljön.

#### Samverkan – arenor

I Lindesbergs kommuns samverkansavtal som beskriver samverkan mellan arbetsgivare, fackliga organisationer och medarbetare framgår att syftet med samverkanssystemet är att underlätta samverkan mellan parterna och öka varje medarbetares möjlighet till delaktighet, inflytande och dialog. Det ska stödja en fortlöpande utveckling av verksamheten så att den uppfyller kommuninvånarnas krav på effektivitet, service och kvalitet. Det syftar också till en integration mellan hälsa, medbestämmande-, arbetsmiljö-, och verksamhetsfrågor. Grunden för samverkan är dialog.

Fokus måste flyttas från optimering av varje enskild del till relationerna mellan delarna och kommunens gemensamma resultat. Ett sätt att undvika stuprör inom och utanför den egna organisationen, är att skapa arenor för att mötas. För att underlätta samverkan över verksamhetsgränser kan en samverkansarena bildas för att bidra till att lösa ett problem eller utmaning som finns i organisationen. En samverkansarena är tillfällig och kan bestå av medarbetare från olika verksamheter inom kommunen, men också från exempelvis näringslivet, polisen, eller andra myndigheter och föreningar. Syftet är att vi ska kunna leverera bättre service till medborgarna. Alla medarbetare i Lindesbergs kommun ska signalera om det finns problem som behöver lösas.

### 3. Styrning

Styrningen av kommunens verksamheter består av kvalitetsstyrning, målstyrning och ekonomistyrning. Styrningens syfte är att kvalitetssäkra verksamheten genom att arbeta med att säkerställa verksamhetens grunduppdrag för att uppnå ständiga förbättringar, samt att utveckla verksamheten.



**Figur 2.** Beskrivning av styrning av kommunens verksamheter

#### Kvalitetsstyrning – säkerställande av grunduppdrag

Med utgångspunkt i verksamheternas grunduppdrag ska faktorer som är extra viktiga för kvaliteten identifieras och definieras. Faktorerna ska vara kännetecken för god kvalitet och effektivitet. I syfte att kvalitetssäkra faktorerna ska en eller flera indikatorer utvecklas för varje kvalitetsfaktor. En indikator är ett mått på uppnådd kvalitet/effektivitet. Kvalitetsindikatorerna ska regelbundet mätas och följas upp för att säkerställa att grunduppdraget håller en bra kvalitet.

Kvalitetsfaktorer och kvalitetsindikatorer tas fram av tjänstepersoner för respektive verksamhetsområde. Kommunfullmäktige/nämnd/styrelse fattar beslut om kvalitetsfaktorer och kvalitetsindikatorer på fullmäktige-/nämnds- respektive styrelsenivå i samband med det årliga mål- och resursfördelningsbeslutet.

#### Målstyrning – utvecklingsmål och prioriteringar

Med utgångspunkt i verksamheternas grunduppdrag genomförs nulägesanalys och omvärldsanalys som syftar till att identifiera prioriterade utvecklingsområden. Detta görs på fullmäktige-, nämnds- och verksamhetsnivå utifrån det uppdrag och de förutsättningar respektive verksamhet och nivå har.

Ett mål är ett önskvärt resultat, eller en önskvärd effekt. Målen ska fokusera på de resultat som behöver prioriteras i ett utvecklingsarbete ur ett medborgarperspektiv snarare än ett verksamhetsperspektiv. Det innebär att mål bör sättas för att beskriva en



förflyttning på ett antal prioriterade områden snarare än att sätta mål för grunduppdraget. Att utgå från och utvärderas utifrån livskvalitet för medborgaren snarare än servicekvalitet hos verksamheten.

Målen ska vara relevanta för den organisatoriska nivå de formuleras för. Det vill säga kommunövergripande frågor för kommunfullmäktige och kommunstyrelsen, nämndspecifika för nämnden utifrån nämndens uppdrag/reglemente, samt verksamhetsspecifika för verksamheterna. Målen ska stödja och ge förutsättningar för att verksamheterna ska klara sitt grunduppdrag. Antalet mål ska vara få, max fem stycken per varje organisatorisk nivå. Uppföljning och utvärdering bör alltid ske med utgångspunkt i vilket värde som skapas för medborgaren.

#### Ekonomistyrning

Ekonomistyrningen handlar om att utifrån tillgängliga resurser och god ekonomisk hushållning sätta finansiella mål och fördela resurser mellan kommunens nämnder och verksamheter. God ekonomisk hushållning innebär att kommunens finansiella och verksamhetsmässiga mål uppnås, samt att verksamheten bedrivs långsiktigt, ändamålsenligt och effektivt. För att uppnå en god ekonomisk hushållning ska det finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter.

## 4. Planering och uppföljning

Samtliga delar i styrmodellen och samtliga steg i arbetsprocessen ska utföras av samtliga organisatoriska nivåer. Det innebär att varje politisk nivå och varje chefsnivå ska göra sin egen planering och uppföljning av styrmodellens olika delar, dvs.

	Mål	Överlämnas till	Uppföljning till	Resursfördelning
<b>Kommunfullmäktige</b>	Kommunfullmäktiges utvecklingsmål	Kommundirektörens ledningsgrupp	Kommunfullmäktige	Av nämndernas ramar
<b>Nämnd</b>	Nämndens utvecklingsmål	Förvaltningens ledningsgrupp	Nämnden	Inom nämndens områden
<b>Verksamhet</b> grunduppdraget på strategisk nivå	Verksamhetens utvecklingsmål	Verksamhetens ledningsgrupp	Förvaltningschef	-
<b>Enhet</b> grunduppdraget på operativ nivå	Enhetens utvecklingsmål	Enheten	Verksamhetschef eller förvaltningschef	-

Figur 3. Beskrivning av styrmodellens organisatoriska nivåer

För de förvaltningar som saknar verksamhetsnivå, är det förvaltningens ledningsgrupp som säkerställer verksamhetens grunduppdrag på strategisk nivå.

Kommunstyrelsen antar ett årshjul som beskriver hur arbetet kring planering och uppföljning läggs upp under året. Resultatet av kommunens planeringsprocess sammanfattas i mål och resursfördelningen. Uppföljning görs i form av olika uppföljningsrapporter.



**Figur 4.** Beskrivning av de rapporter som tas fram per organisatorisk nivå i planering och uppföljningsprocessen.

#### Analys av förutsättningar

Som ett underlag för planering ska en analys av verksamhetens planeringsförutsättningar göras på varje organisatorisk nivå. På kommunövergripande nivå tar kommunstyrelsen fram en omvärldsanalys som ger den politiska ledningen en bild av vad som påverkar kommunen framåt. Analysen har som syfte att identifiera de trender som kan vara av stor vikt för Lindesbergs kommun som geografisk plats och som organisation. Den kommunövergripande analysen bygger delvis på de omvärldsanalyser som gjorts på lägre organisatoriska nivåer. Tillsammans med nulägesanalysen bildar det planeringsförutsättningar. Analysen ska omfatta:

- Beskrivning av verksamheten utifrån grunduppdraget.
- Omvärldsanalys av trender och faktorer som påverkar verksamheten.
- Nulägesanalys av kvalitet, effektivitet och måluppfyllelse.
- Riskanalys utifrån god internkontroll.
- Hur förutsättningarna ser ut utifrån befolkning, demografi och ekonomi.

#### Planera

Utifrån planeringsförutsättningarna ska planering genomföras på varje organisatorisk nivå. Planeringen ska omfatta:

- Utifrån kvalitetsstyrning: Planering av faktorer och indikatorer som säkerställer kvalitet i grunduppdraget.
- Utifrån målstyrning: Planering och prioritering av mål och uppdrag

- Utifrån ekonomistyrning: Ekonomisk planering och prioritering (resursfördelning)

Resultatet av kommunens övergripande planeringsprocess sammanfattas i mål och resursfördelning som överlämnas till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. För nämnderna sammanfattas planeringsprocessen i mål- och kvalitetsrapporten.

#### Följa upp

Uppföljning ska göras på varje organisatorisk nivå av verksamhetens kvalitet, effektivitet och måloppfyllelse. Uppföljningen ska omfatta:

- Mätning av indikatorer och uppföljning av kvalitetsfaktorer och mål.
- Sjukfrånvaro/arbetsmiljö.
- Ekonomisk prognos.
- Analys av samtliga data och resultat.
- Rapportering till uppdragsgivaren (ansvarig chef/nämnd/kommunfullmäktige) med resultatdialog.

Uppföljningen kan även vara i form av andra kvalitetsrapporter i syfte att säkerställa grunduppdraget i enlighet med förvaltningens systematiska kvalitetsarbete. Uppföljningen används på respektive organisatoriska nivå för att kvalitetssäkra arbetet. Uppföljningsrapport på förvaltningsövergripande nivå med tillhörande analys presenteras för nämnden.

#### Kommunstyrelsens roll

Kommunstyrelsen ska enligt Kommunallagen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas, kommunalförbunds och kommunala bolags verksamhet. Kommunstyrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommundirektören har uppgiften att operativt leda och samordna arbetet på kommunstyrelsens uppdrag. Kommundirektörens ledningsgrupp är ett viktigt forum för det arbetet för att säkerställa helhetssyn och delaktighet från kommunens verksamheter. Leda och samordna arbetet görs genom att definiera och analysera nuläge och förutsättningar för samverkan utifrån kommunfullmäktiges mål och uppdrag, att arbeta fram en plan för det och säkerställa att den genomförs.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt utförs inom ramen för styrmodellen och är ingen sidoordnad eller separat uppgift. Uppsikten utövas genom analys av förutsättningar och omvärld, samt uppföljning av mål, finansiella mål, resursfördelning, indikatorer och intern kontroll. För att kommunstyrelsen ska kunna uppfylla sin uppsiktsplikt och följa verksamheternas arbete och den ekonomiska utvecklingen under året finns en tidplan för kommungemensamma uppföljningar. Kommunstyrelsen antar varje år ett årshjul för kommande års planerings- och uppföljningsprocess.

#### Internkontroll

Internkontrollen är en viktig del av styrningen och utvecklingen av verksamheten. Det är också ett sätt för kommunstyrelsen att utöva sin uppsiktsplikt. Organisationen för

internkontrollen framgår av *Reglemente för intern kontroll*. Syftet med reglementet är ytterst att säkerställa att kommunfullmäktiges beslut och fastställda mål uppfylls genom att kommunstyrelsen, nämnder och bolagsstyrelser upprätthåller en tillfredsställande intern kontroll, d v s att med rimlig grad av säkerhet säkerställa att följande uppnås:

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet.
- Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten.
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer mm.

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att se till att det finns en god intern kontroll. I detta ligger ett ansvar för att en organisation kring intern kontroll upprättas inom kommunens samlade verksamheter samt att se till att denna utvecklas utifrån kontrollbehov. Kommunstyrelsen ska, med utgångspunkt från nämndernas och de kommunala bolagens återrapportering, utvärdera kommunens samlade interna kontroll och bedöma om det behöver beslutas om åtgärder.

Nämnder och bolagsstyrelser ska varje år anta en särskild plan för uppföljning av den interna kontrollen. Planen ska tillsammans med en risk- och väsentlighetsanalys överlämnas till kommunstyrelsen tillsammans med nämndernas verksamhetsplanering för det kommande året.

Resultatet av uppföljningen ska rapporteras till nämnd eller styrelse i den omfattning som fastställts i den interna kontrollplanen. Rapporteringen ska även innehålla vidtagna och föreslagna åtgärder med anledning av konstaterade brister.

#### Organisation för arbetet med planering och uppföljning

Ansvaret för allt arbete med planering och uppföljning enligt styrmodellen ligger hos varje organisatorisk nivå, det vill säga kommunfullmäktige, nämnderna och respektive chef på verksamhets- och enhetsnivå. Det övergripande ansvaret för att äga, driva och utveckla styrmodellen ligger hos kommundirektören. Den kommunövergripande kvalitetsgruppen arbetar med att förvalta, utveckla och driva styrmodellen.

#### Ansvar och roller

Den politiska styrningen sker genom beslutsfattande i fullmäktige, styrelser och nämnder. Grundläggande ansvarsfördelning mellan olika organ framgår av Kommunallagen och Aktiebolagslagen. Uppdrag och ansvarsfördelning för de politiska organen i Lindesbergs kommun framgår av kommunens reglementen och grunduppdrag. Bolagen styrs av ägardirektiv och bolagsordningar.

Politiker och tjänstepersoner har olika roller i styrningen. Det är viktigt att alla är medvetna om sin roll för att styrningen ska bli ändamålsenlig och effektiv. Politikerna ansvarar för att sätta mål för verksamheterna och fördela resurser (VAD-frågor). Tjänstepersonernas uppgift är att säkerställa grunduppdraget och att omsätta målen i aktiviteter och ansvara för genomförandet (HUR-frågor), det vill säga att omsätta resurser till resultat. Tjänstepersonernas uppdrag är också att ansvara för beredning och verkställighet av politiska beslut. Hur detta ska ske regleras bland annat i delegationsordningar och kommunens styrdokument.

### Kommunikation och dialog som styrmedel

För att åstadkomma bra välfärdstjänster räcker det inte att bara fokusera på den formella styrningen. Kultur, förhållningssätt, ledarskap och delaktighet behöver få en framskjutande roll samtidigt som styrningen via ekonomi och mål- och resultatstyrning bör bli mindre detaljerad och därmed mer möjliggörande. Det är genom att diskutera och reflektera över verksamhetens kvalitet, brister och utvecklingsbehov tillsammans med chefer, medarbetare, stödfunktioner, politiker och medborgare i olika konstellationer som en bättre förståelse för verksamheten skapas.

### Projekt, uppdrag och processer

Som en del i styrmodellen ingår att styra och genomföra olika uppdrag och uppgifter på bästa sätt utifrån frågans art och komplexitet. Utöver att lägga en uppgift i linjeorganisationen kan förändringar genomföras i projekt, uppdrag eller process. Ett projekt eller uppdrag är en förändringsåtgärning som behöver drivas i en struktur. Gränsdragningen mellan projekt och uppdrag kan förklaras genom skillnad i dokumentationskrav, samordningsbehov, tidsåtgång, komplexitet och resursåtgång.

Processkartläggning är en metod för att systematiskt identifiera ett nuläge. Den kan göras för att få en bild av hur processen ser ut idag eller för att förändra och utveckla processen.

### Styrdokument

Förutom att kommunen styrs av lagar och förordningar styrs den kommunala verksamheten av dokument som kommunen själv tar fram. Kommunfullmäktige har fastställt *Riktlinjer för styrdokument* som bland annat visar vilken struktur som finns för de styrdokument som kommunen själv beslutar om. Framtagandet av egna styrdokument som anger hur kommunen ska agera för att uppnå ett visst resultat och som innehåller mål och/eller indikatorer, bör vara restriktivt för att motverka detaljstyrning och skapandet av en parallell styrning.