

Styrnings- och ledningssystem för kommunkoncernen

Strategi
» Plan/program
Riktlinje
Regler och instruktioner

Fastställt av: Kommunfullmäktige
Datum: KF § 79 2017-09-27
För revidering och fastställande av bilagan ansvarar: Kommunstyrelsen
För eventuell uppföljning och tidplan för denna ansvarar: Kommunstyrelsen
Dokumentet gäller för: Samtliga nämnder och kommunala bolag
Dokumentet gäller till och med: 2020

Innehåll

1	Bakgrund och syfte.....	4
1.2	Omfattning	4
2.	Styrmodell	4
2.1	Vision	5
2.2	Kommunfullmäktige	5
2.3	Kommunstyrelse.....	6
2.4	Nämnd	6
2.5	Verksamhet/enhet.....	6
2.6	Förvaltningschefer.....	6
2.7	Rambudget	7
3.	Uppföljning	7
3.1	Uppföljning som grund för planering.....	7
3.2	Kommungemensam uppföljning	7
3.2.1	Internkontroll.....	8
3.2.2	Uppföljning på olika nivåer.....	8
3.2.3	Uppföljning av verksamheterna och verkställda beslut	9
4.	Analysmodell	9
4.1	Följ upp	10
4.2	Fokusera	10
4.3	Sök orsaker.....	10
4.4	Åtgärda	10
5.	Ansvar och roller.....	11
6.	Styrdokument	11

1 Bakgrund och syfte

I kommunallagen krävs mål för god ekonomisk hushållning, både finansiella mål och verksamhetsmål. För att uppnå detta krävs en god styrning och intern kontroll. Det handlar om att ha ordning och reda på verksamheten, veta att det som ska göras blir gjort och att det sker på ett bra och säkert sätt. Det handlar också om att säkerställa att de av kommunfullmäktige fastställda målen uppfylls, hitta ett system och processer som syftar till att styra ekonomi och verksamhet. Med styrning avses planering, samordning, ledning, uppföljning och kontroll samt ett välfungerade övergripande kvalitetsarbete i kommunens verksamheter. Det ska finnas en tydlig röd tråd från vision till enhetsnivå som visar på hur all verksamhet arbetar för att uppnå visionen.

Syftet med detta dokument är att samla information om Lindesbergs kommuns övergripande styrning och uppföljning i ett och samma dokument.

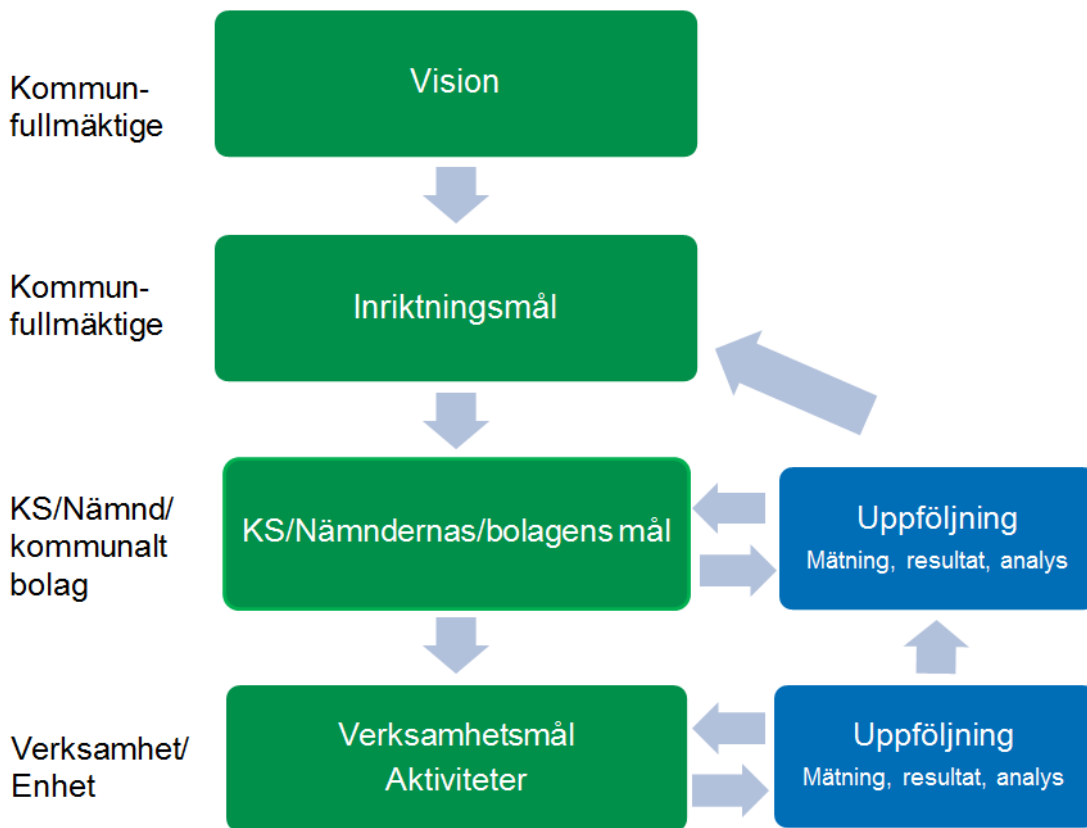
Tidsplanen i form av ett årshjul för planering och uppföljning finns i bilaga 1. De exakta datumen för varje enskilt år fastställs av kommunstyrelsen i samband med fastställande av sammanträdesdagar.

1.2 Omfattning

Den styrmodell som beskrivs i dokumentet innefattar hela kommunkoncernen, det vill säga både nämnder och styrelser i kommunens bolag. Kommunalförbundet Samhällsbyggnad Bergslagen är en egen organisation som sätter sina egna mål, men är delaktig i Lindesbergs kommuns styrning och uppföljning för de ekonomiska delarna och de inriktningsmål som berör verksamheten.

2. Styrmodell

Lindesbergs kommuns modell för mål- och resultatstyrning innebär att kommunfullmäktige har antagit en vision med totalt 10 inriktningsmål som är fördelade till nämnderna och den kommunala bolagskoncernen. Målen bryts därefter ner till nämndmål/bolagsmål av nämnderna/bolagen. Verksamheterna inom nämndens förvaltning bryter sedan vid behov ner nämndernas mål till verksamhetsmål. Till verksamhetsmålen kopplas aktiviteter. Indikatorer kopplade till målen finns på olika nivåer. Processen kan illustreras med följande modell:



Styrmodellen ska se till att det finns en tydlig koppling mellan de politiskt fastställda målen och de aktiviteter som genomförs i verksamheterna. Det ska finnas en tydlig röd tråd från vision till enhetsnivå som visar på hur all verksamhet arbetar för att uppnå visionen.

Nämnder och verksamheter/enheter ska varje år planera för hur de ska bidra till att uppfylla fullmäktiges inriktningsmål genom att årligen fastställa en verksamhetsplan. De kommunala bolagen fastställer en affärsplan.

2.1 Vision

Kommunens planering på lång sikt utgår från visionen. En vision är en framtidsbild hur vi vill att kommunen ska uppfattas. I visionen beskriver politikerna en viljeinriktning och ambition för framtiden där det finns beskrivet åt vilket håll vill vi att utvecklingen ska gå.

I Utvecklingsstrategi 2017-2019 – vision 2025 anges kommunens långsiktiga inriktning: *”Lindesberg – Bergslagens själ. Lindesbergs kommun ska genom nydanade insatser, byggda på tradition och erfarenhet, vara det naturliga valet för näringsliv och boende i Bergslagen och angränsande delar av Mälardalen*

2.2 Kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige har i utvecklingsstrategin antagit totalt 10 inriktningsmål. Inriktningsmålen är övergripande mål som är styrande för samtliga nämnder och bolag och säger något om vad som är viktigt att uppnå.

Fullmäktige fastställer de ekonomiska resurserna och ger de ekonomiska ramarna till nämnderna. Fullmäktige fastställer även visioner, långsiktiga mål och prioriterade åtgärder för

kommunens verksamheter på de områden som är särskilt prioriterade under budgetperioden. Visionerna, målen och de prioriterade åtgärderna uttrycker de mest väsentliga aspekterna på verksamhetens inriktning samt de effekter som eftersträvas utifrån ett medborgar- och brukarperspektiv. Fullmäktiges mål ska ge vägledning för nämndernas åtgärder, prioriteringar och handlande.

2.3 Kommunstyrelse

Kommunstyrelsen bereder förslagen till kommunfullmäktige och har därmed ansvaret för att göra en helhetsbedömning för kommunen, där alla behov och önskemål vägs samman mot de ekonomiska resurserna. Kommunstyrelsen har uppsiktsplikt gentemot nämnderna och de kommunala bolagen enligt Kommunallagen.

2.4 Nämnd

Kommunfullmäktiges inriktningsmål som finns i utvecklingsstrategin ska brytas ner till nämndnivå av nämnden.

Nämndens viktigaste ansvar i den övergripande planeringsprocessen är att:

- bedöma och uppskatta kommuninnevånarnas behov av kommunala tjänster och service, d.v.s. volymen på verksamheten.
- prioritera insatserna och dess kvalitet inom de givna ekonomiska ramarna.
- arbeta med effektivisering av verksamheten för att vidmakthålla eller höja kvaliteten inom givna ramar.

Målen ska belysa fyra perspektiv av verksamheten

- Produktion: volym och processer
- Kvalitet: kundupplevelse
- Ekonomi: budget och produktivitet
- Personal: kompetens och utveckling (Kommunstyrelsen fastställer mål för nämnden)

Målen ska vara få, tydliga och mätbara genom att indikatorer kopplas till målen. Det är viktigt att integrera krav som ställs av styrdokument från till exempel statliga myndigheter i nämndmålen, så att man inte upprättar parallella målstrukturer. Nämndmål ska fastställas av kommunfullmäktige och ingå i mål- och budgetdokumentet.

Nämnden fastställer vid behov även mål och aktiviteter för de verksamheter som inte särskilt prioriterats i de av kommunfullmäktige fastställda målen. Dessa mål ska inte fastställas av kommunfullmäktige, utan respektive nämnd ansvarar för hur och när dessa mål ska följas upp.

2.5 Verksamhet/enhet

Verksamheterna/enheterna kan i sin tur sätta mål som bryts ner från nämndmålen.

Verksamheterna ska koppla aktivitetsplaner till målen. Alternativt kan förvaltningen välja att bryta ner nämndens verksamhetsplan direkt i aktivitetsplaner för verksamheterna. Varje nämnd beslutar om hur det ska göras. Aktiviteter beslutas på tjänstemannanivå.

2.6 Förvaltningschefer

Förvaltningscheferna är länken mellan kommunledning, verksamhet och nämnd och svarar för att fånga upp information från verksamhetscheferna och enhetscheferna och sammanställa och utarbeta förslag till nämnden. Förvaltningschefen ansvarar för att nämndens mål får en koppling till verksamheternas nedbrutna mål och att uppföljning sker.

2.7 Rambudget

Resursfördelningen till nämnderna bygger på kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges prioriteringar. Nämnderna får en totalram för hela sin verksamhet och har befogenheter att under budgetarbetet göra omfördelningar och omprioriteringar inom hela sitt område för att få överensstämmelse mellan mål och ekonomi i enlighet med fullmäktiges prioriteringar. Nämnderna fördelar budgeten vidare till de olika verksamhetsområdena. Budgetfördelningen grundar sig på en verksamhetsplan och konkretiseras i en verksamhetsbudget som avser ett år. För investeringar ska *Riktlinjer för investeringar* följas.

3. Uppföljning

Grunden för uppföljningen är att kunna mäta och analysera om verksamheten och kommunen utvecklats i enlighet med kommunfullmäktiges inriktningsmål. En viktig fråga att besvara är: ”Vad får jag för tjänst och vilken kvalitet innehåller tjänsten i relation till vad den kostar?” En del i denna uppföljning är politiskt beslutade indikatorer, dvs. mätetal med målvärden som visar i vilken riktning kommunen ska utvecklas. Analysen är av stor betydelse i verksamhetsuppföljning och varje verksamhet måste göra sin egen analys.

3.1 Uppföljning som grund för planering

En utgångspunkt för styrningen i Lindesbergs kommun är att vi kan lära oss av det som redan har hänt. Genom en tydlig uppföljning utifrån målen för verksamheten, som även kompletteras med en fördjupad analys, kan vi ta fram planer och aktiviteter för fortsatt utveckling. Resultat i uppföljningen utgör på detta sätt en grund för planeringen och leder till ständiga förbättringar.

För att kunna arbeta med ständiga förbättringar ska kommunens verksamheter kunna ta emot och vid behov utreda beröm, förslag, klagomål och synpunkter som inkommer på verksamhetens kvalitet. Att få beröm, förslag, klagomål och synpunkter från de personer vi möter och från den egna personalen ger möjlighet till förbättring.

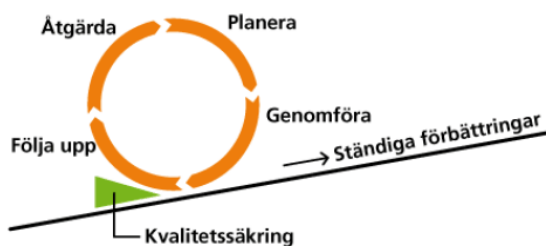


Bild 1. Förbättringshjulet.

3.2 Kommungemensam uppföljning

Syftet med uppföljningen är att ge förtroendevalda kunskap om hur verksamheten och ekonomin utvecklas i förhållande till uppsatta mål och ekonomiska ramar.

Lindesbergs kommun mäter och följer upp resultat och kvalitet på flera olika sätt. Flera av dessa mätningar utgör grunden i SKL:s projekt Kommunens kvalitet i korthet (KKiK) som är en jämförelse av kommunernas kvalitet och effektivitet ur ett medborgarperspektiv. Flera av måtten i KKiK används som indikatorer till kommunfullmäktiges inriktningsmål.

3.2.1 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 åiterrapportering, 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.

3.2.2 Uppföljning på olika nivåer

Kommunfullmäktige ska varje år delges resultat av delårsrapport per 30 juni samt fastställa sammanställd årsredovisning. Dessutom ska kommunfullmäktige vid ytterligare ett tillfälle under året delges en uppföljning av ekonomi och verksamhet.

Kommunstyrelsen ska enligt Kommunallagen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas, kommunalförbunds och kommunala bolags verksamhet. Kommunstyrelsen ska följa verksamheten för att se till att den bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, samt att lagar och förordningar följs och att resurserna används ändamålsenligt. Kommunstyrelsen ska i årliga beslut pröva om verksamheten som de kommunala bolagen bedrivit under föregående kalenderår varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Kommunstyrelsen har också hand om den ekonomiska förvaltningen. Enligt redovisningslagen ska kommunstyrelsen upprätta en årsredovisning som ska innehålla kommunens bokslut och en sammanställd redovisning för kommunkoncernen.

För att kommunstyrelsen ska kunna uppfylla sin uppsiktsplikt och följa verksamheternas arbete och den ekonomiska utvecklingen under året finns följande tidplan för kommungemensamma uppföljningar. Kommunstyrelsen antar varje år ett årshjul och anvisningar för kommande års planerings- och uppföljningsprocess.

- Månadsvisa ekonomiska rapporteringar (undantagna månader framgår av kommunstyrelsens årshjul) från samtliga nämnder och kommunala bolag, inklusive avstämning av utvalda mål och internkontrollplaner. Kommunstyrelsen fastställer

vilket eller vilka områden som ska vara föremål för den övergripande verksamhetsuppföljningen under nästkommande år i samband med beredningen av budget och verksamhetsplan.

- Delårsrapport per 30 juni som ska innehålla en övergripande redogörelse av den ekonomiska utvecklingen under året med en helårsprognos. Här görs även en avstämning av internkontrollplanerna och samtliga verksamhetsmål med förslag till åtgärder vid avvikelser.
- Sammanställd årsredovisning med uppföljning av ekonomiska resultat, finansiella mål, internkontrollplaner och verksamhetsmål inklusive analys av resultatet. Kommunstyrelsen kallar till en analysdag i februari/mars varje år, där nämnderna och bolagen ska presentera en analys av vad som hände under föregående år och vilka slutsatser man kan dra av det. Analysen ska återkoppla till inriktningsmålen i utvecklingsstrategin och görs utifrån analysmodellen i kapitel 4. Syftet är att analysdagen ska utgöra underlag för den kommande planeringsprocessen.

Kommunstyrelsen ska utöver detta få rapport från nämnderna vid varje större avvikelse. Kommunchefen kan vid behov infordra uppföljningar från förvaltning vid andra tillfällen.

Nämnderna har ett uppföljningsansvar för hela sitt verksamhetsområde under pågående verksamhetsår och ska följa både den verksamhetsmässiga och ekonomiska utvecklingen. Uppföljning ska ske varje månad, förutom de månader som framgår av kommunstyrelsens årshjul. Nämnderna har det övergripande ansvaret för att vidta åtgärder och omprioriteringar så att de av kommunfullmäktige fastställda målen och ramarna följs. Om en situation uppstår under löpande år så att mål och ekonomiska ramar inte överensstämmer, så gäller den ekonomiska ramen för nämnden tills annat beslut fattas av kommunstyrelsen/kommunfullmäktige. Nämnden ska rapportera till kommunstyrelsen så snart avvikelse från budget befaras. Varje nämnd ska i sin verksamhetsplan klargöra hur uppföljningen ned till verksamhetsnivå ska gå till, hur ofta den ska ske och vilka regler som gäller för avvikelsehantering.

Förvaltningscheferna har ansvar för att noggrant följa utvecklingen såväl för hela förvaltningen som respektive verksamhetsområde och vidta åtgärder när den uppgjorda verksamhetsplanen och budgeten inte följs. Om detta inte leder till resultat har förvaltningschefen skyldighet att föreslå nämnden åtgärder.

3.2.3 Uppföljning av verksamheterna och verkställda beslut

Som en del i kommunstyrelsens uppsiktsplikt ska rapportering av hur beslut verkställts ske både till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Den nämnd/verksamhet som fått ett uppdrag av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige ska redovisa hur beslutet verkställts när uppdraget är avslutat. Redovisning av beslut som inte verkställts ska kontinuerligt ske till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen och kommunfullmäktige ska även under året få en rapport av nämndernas verksamhet, utöver det som framgår i delårsredovisning och årsredovisning.

4. Analysmodell

Analys är nödvändig i ett förbättringsarbete och besvarar frågan: ”Varför blev det som det blev när vi gjorde som vi gjorde?” Här följer en analysmodell från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Resultatet av analysen tas med i verksamhetsplaner och uppföljningsrapporter.



4.1 Följ upp

Redovisa resultaten. En analys måste alltid börja med att det framgår hur väl kommunens uppsatta mål har uppfyllts. Därför måste resultat på mätbara indikatorer som verifierar måluppfyllelse presenteras tydligt, så att både framgångar och ”misslyckanden” kan identifieras.

4.2 Fokusera

Var måste vi bli bättre? Det går inte att titta på allt. Kommunen måste identifiera vad som är viktigast när det gäller förbättringsarbete. Gör en bedömning av vad som är väsentligast för kommunen. Det handlar om att göra en avvikelsehantering utifrån uppsatta mål och förväntade mål.

4.3 Sök orsaker

Varför når vi inte målen? Det finns många olika arbetsprocesser som påverkar ett resultat. Vissa är mycket viktiga för förbättringar. Andra är perifera och kan i värsta fall försämra ett resultat. Hur vi arbetar avgör alltså resultatet. Det är viktigt att identifiera och förbättra de arbetssätt som har direkt bäring på resultatförbättring. Kom ihåg att det är de som arbetar i fronten (lärarna, undersköterskorna, etc.) som gör jobbet och har nycklarna till förändring. Kommun- och förvaltningsledning gör inte förbättringsarbetet. De ska göra förbättringsarbetet möjligt för dem som möter kunderna/brukarna. Inom detta område är dialogen nyckel till framgång. De rätta svaren byggs utifrån erfarenheter och kunskap som finns både inom och utom organisationen.

4.4 Åtgärda

Ta fram en handlingsplan. Det sista och kanske viktigaste steget i analysprocessen är att upprätta en handlingsplan för förändring och utveckling. Handlingsplanen måste bygga på den dialog som förs i det förra analyssteget ”Sök orsaker”. En handlingsplan måste beslutas på ledningsnivå. Det är viktigt att de som ska utföra handlingsplanen känner sig berörda och att de delgett av sin kunskap till förbättringsarbetet. Framtagandet av handlingsplanen kan ske på olika sätt men bör i slutändan utmynna i någon form av dokumentation.

För att få framgång i genomförandet av handlingsplanen är det viktigt att man är tydlig kring planens syfte dvs. ”Vad är det vi vill åstadkomma”? Vi måste också ange ”Hur ska vi åstadkomma det”? Tidplanen måste vara rimlig och kopplat till den är det viktigt att inventera vilka resurser (personella och ekonomiska) som finns tillgängliga. Handlingsplanen måste få legitimitet och informeras om på bred front för att skapa delaktighet. Handlingsplanen måste gå att utvärdera.

5. 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. Bolagen styrs av ägardirektiv och bolagsordningar.

Politiker och tjänstemän 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 upprätta mål för verksamheterna och fördela resurser (VAD-frågor). Tjänstemännens uppgift är att omsätta målen i aktiviteter och ansvara för genomförandet (HUR-frågor), det vill säga att omsätta resurser till resultat. Tjänstemännens uppdrag är också att ansvara för beredning och verkställighet av politiska beslut. Hur detta ska ske regleras bland annat i delegationsordningar och kommunens styrdokument.

6. Styrdokument

Kommunfullmäktige har fastställt *Riktlinjer för styrdokument* som visar bland annat på vilken struktur som finns för kommunens styrdokument. Det finns fyra olika dokumenttyper för kategorisering av styrdokument:

1. Strategi
2. Plan eller program
3. Riktlinje
4. Regler och instruktioner

I *Riktlinjer för styrdokument* finns ytterligare beskrivning om dokumenttyperna, beslutsinstans och Ska-krav på styrdokument.