

Styrmodell

Köpings kommun



INNEHÅLL

INNEHÅLL	1
Inledning	1
Syfte 1	
Om styrmodellen	1
Beskrivning av Styrmodellen	1
Grunduppdrag.....	2
Kvalitetsstyrning	3
Målstyrning	3
Kommungemensamma utvecklingsmål.....	3
Prioriteringar inom grunduppdraget.....	4
Ekonomistyrning	4
Planering och uppföljning i tre perspektiv	5
Verksamhetsperspektivet.....	5
Medarbetarperspektivet	5
Ekonomiperspektivet.....	5
Särskilda uppdrag	5
Projektmodell	6
Ansvar och roller	6
Kommunfullmäktige	6
Kommunstyrelsens ansvar.....	6
Nämnder och styrelasers ansvar.....	6
Intern kontroll.....	6
Rollfördelning mellan politiker och tjänstemän	7
Kultur och ledarskap	8
Dialog 8	
Tillitsbaserat styrning	8
Planering och uppföljning	9

Tillitsbaserad planering och uppföljning.....	9
Planering - Budgetprocess.....	9
Uppföljning	11

© Köpings kommun

Antagen av:

Kommunfullmäktige, 15 juni 2020, § 42

Inledning

Syfte

Det övergripande syftet med Kommunens styrmodell är att politiska beslut ska få genomslag, att vi får god ekonomisk hushållning och att medborgarna får den service som kommunfullmäktige beslutat om. Styrmodellen fastlägger en gemensam struktur och gemensamma arbetssätt för styrning och ledning av kommunens verksamheter.

Om styrmodellen

Styrmodellen ska vara vägledande för planering, genomförande, uppföljning och förbättringsarbete. Med en tydlig och effektiv styrning får de politiska besluten genomslag i hela kommunen och skapar värden för de vi är till för.

För att kunna skapa dessa värden utgår vi från de grunduppdrag som våra nämnder, styrelser och verksamheter har, samt de kommungemensamma utvecklingsmålen.

Organisationer styrs inte bara av modeller och dokument. Styrningen påverkas också av organisationskultur, värderingar och attityder. För att styrmodellen ska få genomslag och effekt måste fokus finnas både på struktur och kultur. Detta gör vi genom att utgå från en tillitsbaserad styrning där dialog, engagemang och ansvarstagande ingår. Genom dialogen skapas både tillit, kontroll och handlingsutrymme.

Styrmodellen beskriver styrningen på en övergripande nivå utifrån det politiska ansvarsområdet samt det kommungemensamma förvaltningsperspektivet. För att beskriva styrningen på ett sätt som stödjer det dagliga arbetet finns kompletterande information i form av policys, riktlinjer och anvisningar. Vilka styrdokument kommunen ska använda och vilket innehåll de ska ha beskrivs i ”Riktlinjer för styrdokument”.

Enligt kommunallagen ska varje kommun ha god ekonomisk hushållning i verksamheten. Mål och riktlinjer för verksamheten ska anges. Detta innebär att även den verksamhet som bedrivs i bolag och förbund där kommunen äger en andel om mer än 20 procent, omfattas av kommunallagens bestämmelser och tillämpliga delar av denna styrmodell. För våra helägda bolag ska denna styrmodell tillsammans med ägardirektiven vara en hörnsten i styrningen.

Beskrivning av Styrmodellen

Styrningen av kommunens verksamheter sker genom kvalitetsstyrning, målstyrning och ekonomistyrning. Styrningens syfte är att kvalitetssäkra verksamhetens grunduppdrag och utveckla verksamheten genom ständiga förbättringar.

Grunduppdraget är även centralt för den ekonomiska planeringen och styrningen samt personalförsörjningen i kommunen.



Grunduppdrag

Utgångspunkten i styrmodellen är verksamheternas grunduppdrag. En stor del av verksamheten styrs av lagstiftning. Grundläggande krav finns i kommunallagen, förvaltningslagen, kommunala redovisningslagen samt aktiebolagslagen. Kommunens grunduppdrag beskrivs dessutom i speciallagar, till exempel socialtjänstlagen och skollagen. Styrelse och nämnders grunduppdrag beskrivs i de reglementen och ägardirektiv som kommunfullmäktige fastställt.

När verksamheterna ska beskriva sitt grunduppdrag ska de utgå ifrån följande frågeställningar:

- Vilka målgrupper har vi? Vilkas behov finns vi till för att tillgodose?
- Vilka värden ska vi skapa för de vi är till för?
- Vad styrs verksamheten av? (till exempel, lagstiftning, policys)
- Vilka risker finns som gör att grunduppdraget inte kan uppnås?

Kvalitetsstyrning

Med utgångspunkt från verksamheternas grunduppdrag ska faktorer som är viktiga för kvaliteten identifieras.

En viktig kvalitetsfaktor är en faktor som är nödvändig för att en organisation ska kunna uppfylla sitt grunduppdrag och därigenom uppnå god kvalitet och effektivitet. Exempel på kvalitetsfaktorer kan vara ”Vi har goda resultat”, ”Vi har nöjda brukare” och ”Vi har ett bra bemötande”.

För att säkerställa att varje verksamhet har en bra kvalitet på sitt grunduppdrag följs kvalitetsfaktorerna upp med indikatorer. Det är viktigt att valet av indikatorer anpassas efter vilken nivå i organisationen kvaliteten ska följas upp på.

I verksamheter närmast våra brukare och medborgare är det viktigt att kvaliteten följs upp med verksamhetsnära resultatmätt.

För att följa upp kvalitetsfaktorer på styrelse- och nämndnivå är det en fördel att använda övergripande resultatmätt som används på nationell eller regional nivå. På så sätt kan vi jämföra oss med andra kommuner. Brukarenkäter som genomförs på ett systematiskt sätt och där jämförelse kan göras mellan åren kan även vara användbara.

Målstyrning

Den politiska styrningen sker genom verksamhetsmål och finansiella mål. Verksamhetsmålen består av kommungemensamma utvecklingsmål samt prioriterade områden på nämnds- och styrelsenivå.

Målstyrningen utgår inte från att det ska sättas ett visst målvärde som ska uppnås. Viljeinriktningen i målsättningarna ska i stället beskrivas i text. Men det betyder inte att målsättningarna inte ska vara mätbara. Mätbarheten är mycket viktigt i den analys som ska göras när målsättningarna ska utvärderas.

Målen ska kopplas till resurserna. Vid konflikt mellan verksamhetens mål och tilldelade ekonomiska resurser är de ekonomiska resurserna överordnade verksamhetsmålen. Målen ska också vara relevanta för den organisatoriska nivån de formuleras för.

Kommungemensamma utvecklingsmål

Kommunens politiker ansvarar för prioritering och formulering av långsiktiga mål. De kommungemensamma målen ska leda till att uppfylla kommunens målbild ”Tillsammans skapar vi vår framtid”. Köpings kommun har gemensamma utvecklingsmål där fokus ligger på utveckling och styrning av det lokala samhället och demokratin. Exempel på områden som kan ingå i utvecklingsmålen är demokratifrågor, miljö, folkhälsa, näringsliv, trygghet samt bostadsbyggande.

Arbetet med de kommungemensamma målen leds av kommunchefen med stöd av kommunledningsgruppen och målsamordnare. Kommunstyrelsen är ansvarig nämnd och rapportering sker till fullmäktige i delårsrapport och årsredovisning. Till varje

utvecklingsmål ska en handlingsplan arbetas fram som är styrande för arbetet med utvecklingsmålen.

I arbetet med utvecklingsmålen är det viktigt att beakta de grunduppdrag som finns hos nämnder och bolag och som bidrar till utvecklingsmålen. Det arbete som utförs med utvecklingsmålen ska fokusera på samverkan och aktiviteter som ligger utanför nämnders och styrelser grunduppdrag.

Prioriteringar inom grunduppdraget

Inom grunduppdraget kan varje organisatorisk enhet välja att prioritera ett eller flera områden. De prioriterade områdena väljs utifrån en analys av verksamheten där områden som är särskilt viktiga för att uppnå en god kvalitet gentemot invånarna identifieras. Kvalitetsmätningar och jämförelser med andra kommuner kan ligga till grund för denna analys. Prioriteringar kan göras på samtliga nivåer från nämnd ner till enhet.

Ekonomistyrning

I budget för respektive år fattar kommunfullmäktige beslut om övergripande finansiella mål. Målen ska bidra till att skapa en god ekonomisk hushållning ur ett långsiktigt perspektiv för kommunen och koncernen. Målen ska uttrycka en önskvärd resultatnivå och finansiell ställning i koncernen. De finansiella målen kompletteras av de målsättningar och resultatkrav som fastställs i ägardirektiven för respektive bolag.

Budgetföljsamhet för den kommunala verksamheten och resultatkrav för bolagen är centrala begrepp i ekonomistyrningen. Uppföljning och planering görs genom ekonomiperspektivet som beskrivs nedan.

Ekonomistyrningen i övrigt utgår ifrån kommunallagen och den kommunala redovisningslagen. Den kommunala redovisningslagen anger vad som är god redovisningssed samt årsredovisningens innehåll. Det finns även ett normgivande organ, Rådet för kommunal redovisning, vars rekommendationer måste beaktas i kommunens ekonomistyrningsregler.

Kommunallagens bestämmelser för god ekonomisk hushållning är centrala i kommunens ekonomistyrning. God ekonomisk hushållning ska dels styra hur kommunfullmäktige beslutar om de finansiella målen i budgeten, men även de särskilda riktlinjerna som antas för hur god ekonomisk hushållning definieras i kommunen.

Det ska finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Det ska även finnas en utvecklad planering med framförhållning och handlingsberedskap, tydliga och mätbara mål samt en rättvisande och tillförlitlig redovisning som ger information om avvikelser gentemot uppställda mål.

Planering och uppföljning i tre perspektiv

Planeringen och uppföljningen av nämnder och styrelser verksamheter ska beskrivas i tre perspektiv. Där ska principerna för kvalitetsstyrning, målstyrning och ekonomistyrningen få genomslagskraft.

Verksamhetsperspektivet

I verksamhetsperspektivet ska kvalitetsstyrningen av grunduppdraget planeras och följas upp på olika nivåer. De kvalitetsfaktorer som beskrivs under detta perspektiv ska ha ett medborgar- och brukarperspektiv. Det är verksamhetsperspektivet som beaktas vid bedömningen om kommunen har uppnått en god ekonomisk hushållning. Det är därför viktigt att målen uppfyller följande kriterier som, enligt förarbetena till lagen om god ekonomisk hushållning, ska beaktas när målsättningar formuleras och val av indikatorer görs.

- målen ska vara tydliga och mätbara
- målen ska uttrycka realism och handlingsberedskap
- målen ska följas upp och utvärderas
- målen ska klargöra uppdraget för medborgarna och formuleras med ett medborgar- och brukarperspektiv

Medarbetarperspektivet

Att styrelse och nämnder ska följa medarbetarperspektivet ses som viktigt i styrmodellen. Att kommunen har engagerade medarbetare och ett gott ledarskap är en förutsättning för att vi ska klara vårt uppdrag och utveckla verksamheten.

Ekonomiperspektivet

För den ekonomiska målsättningen finns gemensamma målsättningar vad gäller budgetföljsamhet för de kommunala verksamheterna och resultatkrav i ägardirektiven för bolagen. Styrelser och nämnder kan även komplettera med egna ekonomiska målsättningar för att uppnå ett önskat resultat. Under detta perspektiv kan det även anges målsättningar som ska främja kostnadseffektiv verksamhet.

Särskilda uppdrag

Kommunfullmäktige kan i samband med budgetbeslutet besluta att ge särskilda uppdrag till styrelse och nämnder. Dessa ska avrapporteras i delårsrapport och i årsredovisning. Om uppdraget innebär att särskilda resurser måste tillsättas bör det beaktas i budgetbeslutet.

Projektmodell

Ett projekt är ett uppdrag som utförs av en tillfällig organisation för att lösa en bestämd uppgift. Köpings kommun ska ha en gemensam projektmodell för genomförande av olika uppdrag och uppgifter. Syftet med projektmodellen är att underlätta för alla som arbetar med projekt såväl projektledare som projektmedlemmar. Projektmodellen hjälper till att planera och genomföra uppdraget.

Ansvar och roller

Kommunfullmäktige

Varje styrelse och nämnd har i sitt reglemente fått i uppdrag av kommunfullmäktige att bedriva en väl avgränsad verksamhet i enlighet med gällande lagar, förordningar, föreskrifter samt nationella mål för den kommunala verksamheten. Kommunfullmäktige antar också ägardirektiv för kommunens bolag.

Kommunstyrelsens ansvar

Kommunstyrelsens uppgift är att leda, samordna och styra förvaltningen av kommunens angelägenheter. Kommunstyrelsen ansvarar för den ekonomiska förvaltningen och den strategiska planeringen. Kommunstyrelsen har enligt kommunlagen uppsiktsplikt över nämnder, kommunalförbund och bolagens verksamheter. Syftet med uppsiktsplikten är att kommunstyrelsen ska övervaka att kommunens verksamheter och angelägenheter bedrivs och utvecklas i enlighet med kommunens styrande dokument och beslut samt att lagar och förordningar efterlevs.

Nämnder och styrelsers ansvar

Styrelse och nämnder har sitt uppdrag från kommunfullmäktige. Nämnder och styrelser ska se till så att verksamheten inom respektive område bedrivs enligt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten samt de kommungemensamma styrdokumenterna. Styrelse och nämnders ansvar finns reglerat i reglementen. För bolagen finns ansvaret reglerat i ägardirektiven.

Styrelse och nämnder sätter mål för sin verksamhet utifrån sitt grunduppdrag samt planerar och följer upp sin verksamhet.

Intern kontroll

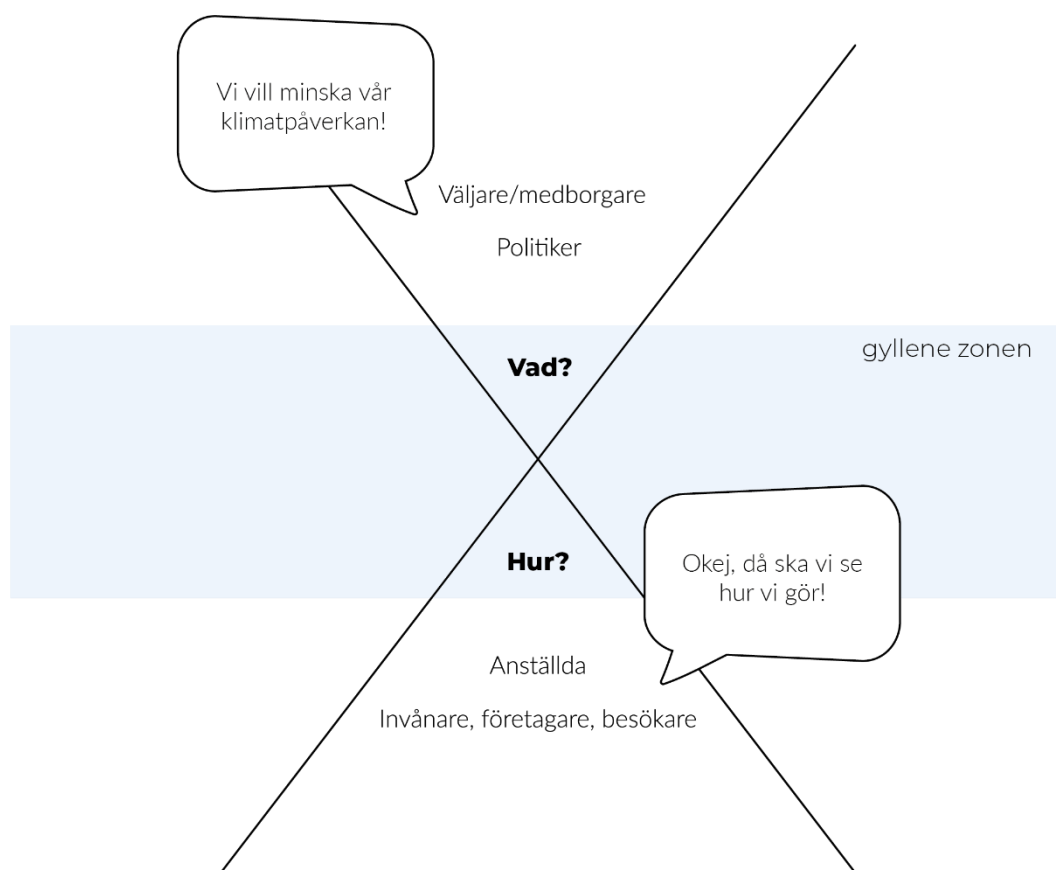
Internkontrollen är en viktig del av styrningen och utvecklingen av verksamheten. Det är också ett sätt för kommunstyrelsen att utöva sin uppsiktsplikt. Organisationen för internkontrollen framgår av riktlinjer för intern kontroll.

De flesta risker kontrolleras eller åtgärdas som en naturlig del i verksamhetens processer.

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.

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

Rollfördelning mellan politiker och tjänstemän



För att uppnå effektiv styrning och ledning i verksamheten är det viktigt att det finns en rollfördelning mellan politiker och tjänstemän och att alla i organisationen förstår sin roll i helheten.

Politikernas roll är att besluta om ”vad-” och ”närfrågor”, det vill säga det resultat som ska uppnås, vilka uppdrag som ska utföras samt när de ska utföras. Tjänstemännens roll är att genomföra det som politikerna har beslutat, de ska fokusera på ”hur-” och ”vem-frågor”, det vill säga hur arbetet ska fördelas, ledas och bedrivs samt vem som ska utföra arbetet.

Det finns ingen skarp gräns mellan ”vad-” och ”hur-frågor”. I gränslandet mellan dessa frågor möts politiker och anställda vilket illustreras i bilden ovan.

Kultur och ledarskap

Dialog

För att skapa bästa möjliga kvalitet i kommunens verksamheter krävs det en fungerande dialog, både internt och externt.

Dialog och kommunikation bidrar till att skapa förutsättningar för varje medarbetare att förstå vad som förväntas utföras utifrån politikernas beslut och utifrån detta göra rätt saker. Dialog används som styrmedel mellan olika roller och nivåer i verksamheten för att öka förståelse, samsyn och acceptans till kommunens målbild, mål, värdegrund, resultat och kvalitet. Dialogen skapar även möjlighet för politiken att få återkoppling på hur besluten och arbetet fungerar.

Dialogmöten ska ske på ett strukturerat sätt och kräver både förberedelse, planering och uppföljning.

Det är även viktigt med bra kommunikation gentemot medborgarna. Detta för att de ska få en förståelse för de prioriteringar som görs men även för att vi ska kunna få synpunkter på kommunens service och få underlag till arbetet med förbättringar.

Tillitsbaserat styrning

Kvalitet i verksamheten uppstår till stor del i mötet mellan medarbetare och medborgare. Tillitsbaserad styrning och ledning är styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt skapa utökad handlingsutrymme för medarbetarna. När tillit lyfts fram som en del i styrningen blir kommunens kultur och värderingar ännu viktigare.

Tilliten inom organisationen ska finnas på samtliga nivåer. Från ledande politiker till förvaltnings- och bolagschefer vidare ut till medarbetarna längst ut i verksamheten.

Planering och uppföljning

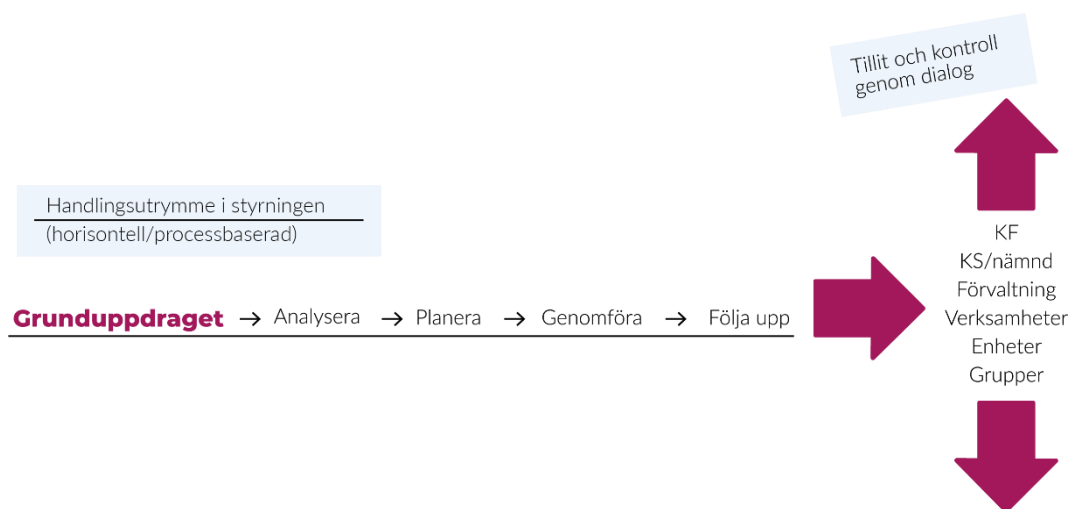
Tillitsbaserad planering och uppföljning

Det ska finnas en gemensam arbetsgång som ska genomsyra arbetet oavsett om det gäller kommunens budgetprocess eller om en enhet vill prova en ny arbetsrutin en kortare tid.

- *Analysera* förutsättningar samt nuläge och omvärld
- *Planera* resurser, mål, uppdrag samt kvalitetssäkring.
- *Genomföra* utifrån planeringen
- *Följa upp*, kvalitetssäkra och analysera resultat och kvalitet

En tillitsbaserat planerings och uppföljningsmodell bygger på att det finns handlingsutrymme i styrningen. Det innebär att varje organisatorisk nivå har befogenhet och ansvar för att genomföra hela planerings och uppföljningsarbetet utifrån sitt grunduppdrag och givna ekonomiska ramar.

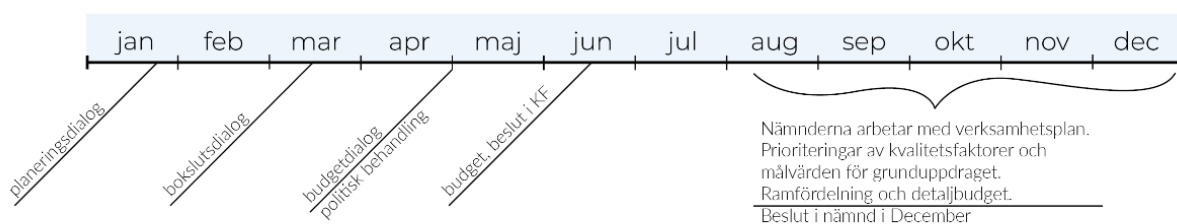
Styrningen ska kvalitetssäkras genom dialog vilket innebär kontinuerliga systematiska samtal om mål, strategier, förhållningssätt, planer, resultat samt kvalitet. Dialogerna sker mellan nästa överordnade nivå, exempelvis mellan enhetschef och verksamhetschef, mellan förvaltningschef och nämnd. Dialog ska ses som en aktivitet som ska ingå i årsplaneringen för planerings- och uppföljningsarbetet på alla organisatoriska nivåer



Planering - Budgetprocess

I detta avsnitt beskrivs processen för budget och samspelet med uppföljning på en kommunövergripande nivå.

Budgetprocessen



Planeringsdialog

I januari genomförs planeringsdagar där förutsättningarna inför året presenteras. Dessa baseras på skatteberäkningar, kommunens eventuellt egna nya beslut, demografiska förutsättningar, regeringens budget, omvärldsfaktorer med mera. Fördjupningar kan också göras i frågor som kommer att bli aktuella under året. Kommunstyrelsen kan också besluta om att nämnderna ska belysa vissa frågeställningar till kommande budgetarbete.

Bokslutsdialog

I mars presenterar styrelse och nämnder sin uppföljning av året som gått. Utgångspunkten här är nämndernas grunduppdrag. Utfall och analys av resultaten ska belysas utifrån de tre perspektiven, verksamhetsperspektivet, medarbetarperspektivet och ekonomiperspektivet. Presentation och utvärdering av årets utveckling av kommunens utvecklingsmål ska också genomföras.

Budgetdialog

Under maj genomförs en budgetberedning. Här sker en dialog med styrelse och nämnder utifrån de underlag som lämnats in. Även här är grunduppdraget utgångspunkt. Förutsättningarna för att klara de tre perspektiven ska belysas utifrån nuläge, tidigare resultat samt omvärldsanalys. Det finansiella perspektivet samt förutsättningarna för utvecklingsmålen ska även belysas.

Kommunfullmäktiges budget

Utifrån tidigare dialoger utarbetar de politiska partierna förslag till budgetramar för nämnderna, investeringsramar, skattesats, taxor och avgifter för i första hand det kommande året. Utvecklingsmålen ligger normalt fast men kan justeras vid behov i budgetbeslutet. Beslut tas i kommunfullmäktige i juni. Kommunfullmäktige tar normalt inte upp budgeten till nytt beslut såvida inte betydande förändringar av de

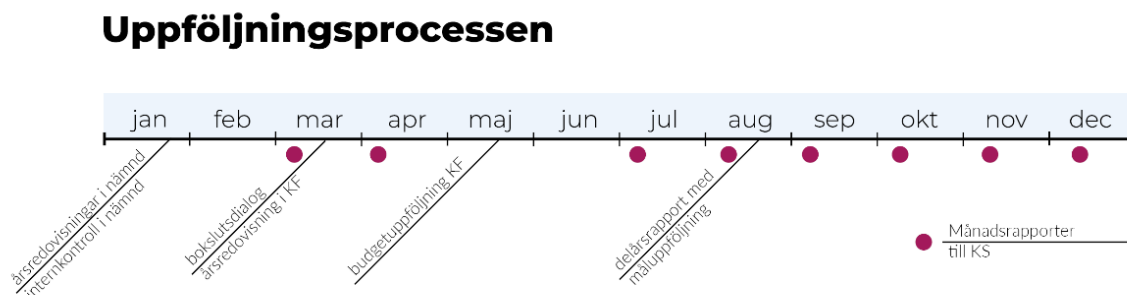
ekonomiska förutsättningarna skett. Vid ett valår tas budgeten upp till nytt beslut i november.

Nämndernas grunduppdrag och verksamhetsplan

Under hösten arbetar styrelse och nämnder med verksamhetsplaner och detaljbudgetar utifrån beslutad budgetram. Viktiga kvalitetsfaktorer för grunduppdraget samt prioriterade områden ska beslutas. Även ekonomiska prioriteringar för nämndernas verksamheter ska göras.

Uppföljning

I detta avsnitt beskrivs processen för uppföljning på en kommunövergripande nivå.



Månadsuppföljningar

Styrelse och nämnder ska redovisa månadsrapporter med månadsresultat och helårsprognoser till kommunstyrelsen. Detta ska ske enligt en årlig tidplan. Normalt görs åtta månadsrapporter. Förutom kommentarer till avvikelser ska även styrelse och nämnder upprätta en åtgärdsplan för att åtgärda negativa avvikelser. Redovisningen av den ekonomiska ställningen för styrelse och nämnder ingår i den interna kontrollen för att säkerställa en tillförlitlig ekonomisk redovisning.

Utöver månadsuppföljningarna kan även verksamhetsstatistik redovisas till kommunstyrelsens utifrån en årlig plan.

Större investeringsprojekt ska slutredovisas löpande till kommunfullmäktige.

Delårsredovisningar

Uppföljningen från nämnd till kommunfullmäktige görs genom en budgetuppföljning inklusive finansförvaltning normalt per den 30 april, samt en delårsrapport normalt per den 31 augusti. Den senare delårsrapporten innehåller även uppföljning av målen, där förutsättningarna för att uppnå god ekonomisk hushållning ska belysas.

Årsredovisning

Årsredovisningen är kommunstyrelsens redovisning av årets verksamhet och ekonomiska ställning i kommunen och koncernen till kommunfullmäktige. Årsredovisningens struktur och innehåll regleras av kommunallagen och den kommunala redovisningslagen. Kommunstyrelsen ska normalt överlämna årsredovisningen för föregående år till kommunfullmäktiges sammanträde i mars månad.

I årsredovisningen ska fastställas om kommunen uppnått god ekonomisk hushållning. Detta bedöms efter två parametrar.

- måluppfyllelsen för de finansiella målen.
- måluppfyllelsen för styrelse och nämnder grunduppdrag

En förutsättning för att ha uppnått god ekonomisk hushållning är att de finansiella målen uppnåtts. En utvärdering av utvecklingen för kommunens utvecklingsmål ingår även i årsredovisningen samt en åiterrapportering av kommunfullmäktiges särskilda uppdrag.

Omdisponering av anslag

För samtliga nämnder är budgetanslaget en nettoram. Nämnder kan besluta om omdisponeringar inom sina verksamheter och kommunstyrelsen får fatta beslut om omdisponeringar mellan nämnderna. En förutsättning för sådana beslut i styrelse/nämnd är dock att det inte medför stora förändringar i förhållande till nämndens grunduppdrag, servicenivåer eller andra inriktningsbeslut av principiell karaktär. I sådana fall ska styrelsen/nämnden föra frågan vidare till kommunfullmäktige för ställningstagande. Tilläggsanslag under löpande budgetår medges normalt inte. Om medelstillelningen visar sig otillräcklig för viss verksamhet ska nämnden undersöka förutsättningarna att omdisponera tillgängliga resurser inom nämndens samlade budgetram. För att omvandla anslagna driftmedel till investeringsmedel fordras kommunfullmäktiges godkännande.

Efter bokslutet kan överföring av över/underskott ske i vissa fall. Beträffande driftsanslag kan överföring ske i undantagsfall, till exempel för egen finansierad del av driftprojekt. Utrymmet för ombudgetering regleras i kommunfullmäktiges budgetbeslut. Beträffande behandling av över/underskott för investeringsanslag som är fortgående, sker detta efter särskild motivering.