

Kommunledningsförvaltningen
Ingmar Unosson
Kommundirektör

Ödeshögs kommuns Styrmodell

Antagen KF 2019-06-17

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inledning och syfte..... | 3 |
| 2 | Grundläggande tankar kring styrmodellen..... | 3 |
| 3 | Övergripande beskrivning av styrmodellen | 4 |
| 3.1 | Vision, värdegrund och grunduppdrag | 4 |
| 3.2 | Ekonomistyrning..... | 5 |
| 3.3 | Kvalitetssäkring av grunduppdraget..... | 6 |
| 3.4 | Utveckling av verksamheten | 7 |
| 3.5 | Planerings- och uppföljningsprocessen | 8 |
| 3.5.1 | Planeringsförutsättningar..... | 8 |
| 3.5.2 | Planering | 9 |
| 3.5.3 | Uppföljning ekonomi..... | 9 |
| 3.5.4 | Uppföljning verksamheterna | 9 |
| 3.5.5 | Kommunens Kvalitet i Korthet (KKIK)..... | 10 |
| 3.6 | Organisationskultur..... | 10 |
| 4 | Vald struktur..... | 11 |
| 4.1 | Kommunfullmäktige | 11 |
| 4.2 | Kommunstyrelsens roll | 12 |
| 4.3 | Nämnder | 12 |
| 4.4 | Ödeshögs Kommunhus AB med dotterbolag..... | 13 |
| 5 | Internkontroll och revision | 14 |
| 5.1 | Ständiga förbättringar | 14 |
| 5.2 | Kontroll..... | 14 |
| 5.3 | Organisation..... | 14 |
| 6 | Roller och samspel mellan politiker och tjänstepersoner..... | 15 |
| 6.1 | Framgångsfaktorer | 15 |
| 6.1.1 | Politisk styrning genom visioner, mål och uppföljning..... | 15 |
| 6.1.2 | Struktur i styrning och uppdrag | 16 |
| 6.1.3 | Dialog..... | 16 |
| 6.1.4 | Förtroende..... | 16 |
| 6.1.5 | Kultur för medskapande och förnyelse | 16 |
| 6.2 | "Samarbetskontrakt"..... | 16 |
| 6.3 | Politik och myndighetsutövning..... | 17 |

1 Inledning och syfte

Kommunal offentlig verksamhet, oavsett om den bedrivs i traditionell förvaltningsform eller bolagsform, levererar verksamhet som är viktig för väldigt många människor. Det mesta kommunen gör för sina invånare, besökare, organisationer och företag bekostas av våra gemensamma skattemedel. Det är därför viktigt att det som levereras är av hög kvalitet och att det levereras så effektivt som möjligt.

En viktig del i att leverera hög kvalitet effektivt är att styrningen och ledningen, den så kallade styrmodellen, stödjer medarbetare, chefers och politikernas möjligheter att leverera den kommunala servicen.

Detta dokument beskriver Ödeshögs kommuns styrmodell.

2 Grundläggande tankar kring styrmodellen

Ödeshögs kommuns styrmodell bygger på grundtanken att styrning innehåller två huvudbeståndsdelar:

Struktur – Hur kommunen organiserar sig, vem fattar vilka beslut, hur planeringen går till, vilka uppföljningsmodeller som används, vem rapporterar till vem och vad ska rapporteras, osv osv. Allt som hanterar styrningens ”hårdvara” ryms inom begreppet struktur.

Kultur – Hur alla anställda samverkar med varandra, vilken värdegrund vi förenas av, vårt förhållningssätt till varandra och till de vi levererar tjänster till, chefskap, medarbetarskap, vad vi signalerar och hur vi signalerar det osv osv. Allt som hanterar styrningens mjukvara alltså vi själva ryms inom begreppet (organisations)kultur.

De två delarna utgör lika viktiga beståndsdelar i det bakverk som utgör den kommunala organisationen. Styrmodellen måste därför hantera bägge delarna.

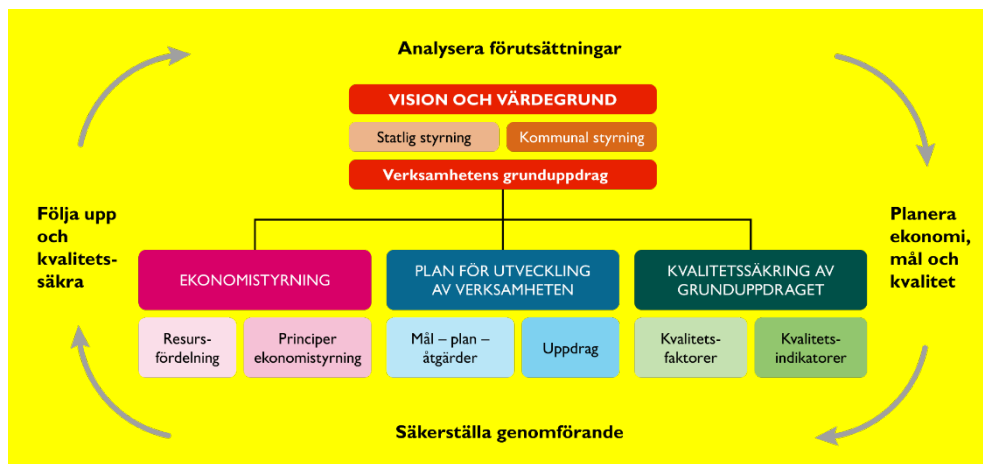
Ödeshögs kommuns styrmodell kan beskrivas som en kvalitets- och målstyrningsmodell som hanteras inom ramen för en tillitsbaserad styrning. Detta innebär att styrmodellen bygger på följande grundläggande tankar:

Kvalitetsstyrning innebär att organisationen ska fokusera på att beskriva vilket grunduppdrag som ska lösas och med vilken kvalitet det grunduppdraget ska levereras. Vilket grunduppdrag som ska lösas utgår från statlig styrning och/eller kommunalpolitisk styrning. Vilken kvalitet som ska uppnås avgörs av vilka resurser, såväl personella, materiella som ekonomiska, som ”tilldelas” uppdraget. Hela organisationens struktur och organisationskulturen ska genomsyras av att styra mot den kvalitet i grunduppdraget som bestämts.

Målstyrning innebär de ambitionshöjningar alternativt ambitionssänkningar i grunduppdraget som den politiska majoriteten bestämt sig för. Det kan också vara det politiska målet att göra något helt annorlunda eller helt nytt som tidigare inte ingått i grunduppdraget.

Tillitsbaserad styrning innebär att ledningen av den kommunala organisationen utgår ifrån grundtanken att bästa kvalitet och effektivitet i grunduppdraget uppnås om medarbetarna som finns så nära de som nyttjar våra tjänster som möjligt får ta ansvar för att lösa uppdraget. Det är därför ledningens, såväl den politiska som tjänstepersonlednings, främsta uppgift att ge medarbetarna förutsättningar för att lösa grunduppdraget på bästa sätt.

3 Övergripande beskrivning av styrmodellen



Ödeshögs kommuns styrmodell utgår ifrån kommunens vision och värdegrund samt den statliga och kommunala styrning som ligger till grund för verksamheternas grunduppdrag (3.1).

Dessa övergripande utgångspunkter ger organisationens strukturella huvuddelar: Ekonomistyrning (3.2), Kvalitetssäkring av grunduppdraget (3.3), Utveckling av verksamheten (3.4) samt Planerings- och uppföljningsprocessen (3.5).

Vision och värdegrund är också utgångspunkten för den organisationskultur som strukturen vilar på (3.6).

3.1 Vision, värdegrund och grunduppdrag

Kommunens vision ger en bild av hur den politiska ledningen ser kommunen i en framtid. Tidshorisonten för visionen bör vara åtminstone två mandatperioder. Värdegrunden är det förhållningssätt som ska genomsyra hela den kommunala verksamheten. Såväl politiska beslut som den kommunala organisationens förhållningssätt internt och externt ska hitta vägledning i värdegrunden.

Visionen och värdegrunden utgör tillsammans med den statliga styrningen och den kommunala styrningen grunden för vilken verksamhet som kommunen ska bedriva, Grunduppdraget.

För den kommunala styrningen ska den politiska majoriteten lägga fast en kommunplan. Kommunplanen utgör den politiska majoritetens viljeinriktning för den utveckling majoriteten önskar för en mandatperiod. Viljeinriktningen är den överenskommelse som majoriteten ingår och bör utgå från det valprogram eller motsvarande som de politiska partierna förde fram i valet. Detta är viktigt ur ett demokratiskt perspektiv för att väljarna i samband med val ska kunna utkräva ansvar.

Beskrivningen av grunduppdraget ska omfatta:

- Beskrivning av grunduppdraget i form av en verksamhetsidé.
- Beskrivning av vilka kommunala och statliga styrdokument som är av särskild betydelse.
- För vem eller vilka (målgrupp) ska vi lösa vilka situationer (behov) genom att göra vad (utbud) i samverkan med vem?

Några viktiga begrepp:

| Begrepp | Definition |
|-------------------|---|
| Vision | En tydlig bild av en önskad framtid, minst 2 mandatperioder fram, för kommunen som geografiskt område. Visionen ska ge en vägledning om inriktning och ge energi för utvecklingsarbetet. |
| Värdegrund | Organisationens förhållningssätt och ageranden/beteenden som genomsyrar vår organisationskultur. |
| Statlig styrning | Styrdokument som beslutats av staten t.ex. lagstiftning, planer, riktlinjer etc. |
| Kommunal styrning | Styrdokument som beslutats av kommunen t.ex. lagstiftning, planer, riktlinjer etc. |
| Kommunplan | Den politiska majoritetens styrning av kommunens utveckling under en mandatperiod. |
| Grunduppdrag | Verksamhetens grundläggande uppdrag utifrån statliga och kommunala styrdokument. Grunduppdraget ska beskriva varför verksamheten finns till, vad den ska göra och för vem det ska göras. Det ska svara på följande fråga: ”För vem eller vilka (målgrupp) ska vi lösa vilka situationer (behov) genom att göra vad (utbud) i samverkan med vem?” |

3.2 Ekonomistyrning

Ekonomistyrning handlar om att utifrån tillgängliga resurser och god ekonomisk hushållning sätta finansiella mål och fördela resurser mellan kommunens olika verksamheter.

Ekonomistyrningen omfattar finansiella mål och nyckeltal som syftar till att styra och stödja verksamheterna med utgångspunkt ifrån god ekonomisk hushållning. En viktig del i ekonomistyrningen utgörs av resursfördelningsmodellen. Modellen beskriver vilka faktorer som påverkar resursfördelningen till och inom nämnderna. Ekonomistyrningsprinciper hanterar interna mellanhavanden, internprissättning m.m.. Ekonomistyrningen hanterar också planeringsprocessen vad avser planeringsdirektiv.

Ekonomistyrningen ska regleras i ett särskilt styrdokument beslutat av Kommunfullmäktige.

Några viktiga begrepp:

| Begrepp | Definition |
|---------------------------|--|
| Resursfördelningsmodell | Beskriver vilka kriterier som ligger till grund för fördelningen av resurser mellan olika delar i organisationen. |
| Ekonomistyrning | Styrning av verksamheten genom finansiella mål och ekonomiska nyckeltal. |
| Ekonomistyrningsprinciper | Principer för hur ekonomin ska styras och hanteras. Det är ett regelverk för olika ekonomiska frågor t.ex. hur kapitaltjänstkostnader, lokalkostnader, internprissättning och över-/underskott ska hanteras. |

3.3 Kvalitetssäkring av grunduppdraget

Att kvalitetssäkra grunduppdraget är verksamheterna främsta uppgift. I begreppet kvalitetssäkra innefattas också att ständigt arbeta med att effektivisera grunduppdraget. Grunduppdraget till styrelsen och nämnderna formuleras av fullmäktige i reglemente eller andra styrdokument. I planeringsdirektiven redogör sedan styrelsen och nämnden för vilket grunduppdrag som är givet och hur detta ska kvalitetssäkras.

För kvalitetssäkringen ska kvalitetsfaktorer identifieras. Faktorerna beskriver vad som kännetecknar god kvalitet och effektivitet i uppdraget. De ska sorteras utifrån de fokusområden fullmäktige beslutar i sina planeringsdirektiv (nuvarande: Medborgare, Verksamhet, Medarbetare, Ekonomi).

För att kunna följa upp kvalitetsfaktorerna (se också kap. 3.5 nedan) ska dessa kopplas till kvalitetsindikatorer som är uppföljningsbara. Det kan vara såväl kvantitativa som kvalitativa indikatorer. De kan också skilja i tidshorisont d.v.s. alla indikatorer behöver inte vara uppföljningsbara vid samma tillfälle utan det viktiga är att kvalitetsfaktorer och indikatorer i första hand ska stödja verksamheternas möjlighet att kvalitetssäkra och ständigt förbättra grunduppdraget.

Tjänstepersonerna tar fram kvalitetsfaktorer och indikatorer för respektive verksamhetsområde. I detta fall ska ”verksamhetsområde” tolkas som den lägsta nivå där det är meningsfullt att enskilt mäta kvalitetsindikatorer. Verksamheternas kvalitetsfaktorer och indikatorer samlas upp och fastställs i styrelsens respektive nämndernas beslut om planeringsdirektiv.

Kvalitetsindikatorer till kommunfullmäktiges kvalitetsfaktorer tas fram av kommundirektörens ledningsgrupp och fastställs av kommunstyrelsen.

Några viktiga begrepp:

| Begrepp | Definition |
|--------------------|---|
| Reglemente | Styrdokument som fastställer vilka uppgifter kommunfullmäktige gett en specifik nämnd. Reglementet bör ge en övergripande beskrivning av grunduppdraget men kan i vissa fall behöva ge mer detaljerad information kring uppdrag som KF ser som särskilt angelägna att upprätthålla. |
| Plan | KF har möjlighet att fastställ styrdokument, planer, som ger mer utförliga anvisningar kring en nämnds grunduppdrag t.ex. skolplan, äldreomsorgsplan etc.. |
| Kritisk | Med kritisk avses särskilt viktig eller särskilt angelägen. |
| Kvalitetsfaktor | En faktor som är avgörande för att anse att grunduppdraget utförts med rätt kvalitet och så effektivt som möjligt. Det svarar på frågan vad som kännetecknar god kvalitet och hög effektivitet i verksamheten. |
| Kvalitetsindikator | Måttet på kvalitet och kostnadseffektivitet, utgår från kvalitetsfaktorerna. Varje kvalitetsindikator ska beskrivas vad avser mätmetod och rutin för hur mätningen genomförs. Indikatorerna kan vara såväl kvantitativa som kvalitativa. |
| Fokusområden | Fyra perspektiv för hur man kan uppfatta kvalité och effektivitet i verksamheten. KF fastställer fokusområdena i planeringsdirektiv. De nu beslutade är Medborgare, Verksamhet, Medarbetare respektive Ekonomi. |

3.4 Utveckling av verksamheten

Utifrån den kommunövergripande nuläges- och omvärldsanalysen (Utblick, se 3.5 nedan) tar den politiska ledningen i början av en mandatperiod fram en kommunplan. Kommunplanen anger hur den politiska ledningen ser på grunduppdraget samt vilken utvecklig den politiska ledningen vill se för såväl det geografiska området som organisationen Ödeshögs kommun under mandatperioden.

Kommunplanen ger anvisningar för hur de prioriterade målområdena ska formuleras som Kommunfullmäktige har att besluta om i planeringsdirektiven. De prioriterade målområdena gäller hela mandatperioden och ger anvisningar för alla underliggande nivåer kring vilka frågor den politiska ledningen har prioriterat.

Kommunstyrelsen har en central roll i att hantera de prioriterade målområdena på uppdrag från Kommunfullmäktige. För att nå målen disponerar kommunstyrelsen hela den kommunala organisationen via kommundirektörens ledningsgrupp. Planering, resurssättning, genomförande och uppföljning av målen görs av kommunstyrelsen och rapporteras till Kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsen såsom verksamhetsutövare och nämndernas främsta uppgift är att kvalitetssäkra grunduppdraget. Detta kräver ständiga förbättringar men det kan också vara en mer systematisk långsiktig utveckling av verksamheten. Denna mer långsiktiga utveckling ska formuleras som utvecklingsuppdrag till förvaltningen, detta görs i planeringsdirektiven.

Utvecklingsuppdrag kan också formuleras om det under uppföljningsprocessen har upptäckts kvalitetsbrister i verksamheten som inte enkelt kan åtgärdas.

Utvecklingsuppdrag som ryms inom den tilldelade budgeten beslutar styrelsen/nämnden själv om. Utvecklingsuppdrag som kräver resurser utöver budget ska framställas som äskanden i den årliga planeringsprocessen.

Kommunfullmäktige kan på eget initiativ eller på initiativ av styrelsen/nämnden fatta beslut om att i en plan fastställa utvecklingsuppdrag.

Några viktiga begrepp:

| Begrepp | Definition |
|----------------------|--|
| Målområden | De politikområden som den politiska ledningen vill fokusera på och där mål formuleras för att få en önskad utveckling av kommunen som geografiskt område eller för den kommunala organisationen. |
| Mål | Ett mål är ett önskvärt resultat. Resultatet kan definieras som effekt eller prestation. Målen ska fokusera på de resultat som behöver uppnås för att det övergripande målområdet ska förverkligas. |
| (utvecklings)Uppdrag | Uppdrag formuleras av verksamhetens uppdragsgivare och ges till specifik mottagare. T.ex. KF till nämnd, Nämnd till förvaltning, förvaltning till enhet o.s.v.. Ska vara väl avgränsat, resurssatt och tidsatt. Mottagaren ska rapportera till uppdragsgivaren. Uppdraget ska syfta till att utveckla verksamheten. |

3.5 Planerings- och uppföljningsprocessen

Planeringen och uppföljningen av den verksamhet som beskrivits ovan följer fyra delprocesser:

- Analys av nuläge och omvärld som ger planeringsförutsättningar
- Planering av resurser, grund- och utvecklingsuppdrag och målområden med mål.
- Säkerställa genomförandet av planerad verksamhet
- Uppföljning med analys av resultat och kvalitet.

3.5.1 Planeringsförutsättningar

Start o mål i processen är planeringsförutsättningarna som presenteras i den så kallade utblicken. Utblicken innehåller en omvärldsbevakning med analys som tillsammans med en nulägesanalys (utifrån sista delprocessen uppföljning) ger en bild av vilka utmaningar vi står inför i framtiden. I utblicken presenteras också de ekonomiska förutsättningarna utifrån bl.a. Sveriges kommuner och landstings prognoser. Utblicken görs årligen i god tid innan den politiska planeringsprocessen tar sin början. Inför en ny mandatperiod görs en mer omfattande utblick för att fånga in de mer långsiktiga utvecklingsområdena för att identifiera Kommunfullmäktiges prioriterade målområden.

3.5.2 Planering

Med stöd av utblicken beskriver styrelsen och nämnderna förutsättningarna för att kvalitetssäkra det fastställda grunduppdraget. Styrelsen och nämnderna lämnar också förslag på utvecklingsuppdrag inom ram och äskanden utöver ram. Kommunstyrelsen ska också beskriva förutsättningarna att nå de av KF utpekade prioriterade målområdena.

3.5.3 Uppföljning ekonomi

Kommunkoncernen följer upp ekonomin tre gånger per år. Detta sker i en delårsrapport, i delårsbokslutet och i årsredovisningen. I delårsbokslutet samt årsredovisningsdokumentet ska även ingå en uppföljning av verksamheterna. Dessa uppföljningar ska rapporteras till kommunfullmäktige.

3.5.4 Uppföljning verksamheterna

Tillitsbaserad styrning - Fördjupad uppföljning och utvärdering

Processen för uppföljning och utvärdering vilar på tre olika dialoger, vilka genomförs vid fastställda tidpunkter enligt ett i förväg uppgjort årshjul. De tre dialogerna benämns verksamhetsdialog, resultatdialog och resursdialog. Vid dialogerna deltar förvaltningschef, berörd enhetschef/förskolechef/rektorer och eventuellt övrig tjänsteman såsom kvalitetssamordnare, ekonom eller annan lämplig funktion.

Syftet med dialogerna är att skapa ett forum för verksamhetsutveckling. Avsikten med dialogerna är att de ska vara ett stöd för cheferna. Ansvaret för att bjuda in till dialog vilar på respektive förvaltningschef. Dokumentation ska presenteras i form av en kortare, löpande text, vilken med fördel kan kompletteras med relevanta resultat i form av siffror. Även ansvaret för dokumentationen vilar på förvaltningscheferna, som också är de som skickar en skriftlig sammanfattning vidare upp till aktuell nämnd samt till kommunfullmäktige. Analyserna av vad som framkommit under de olika dialogerna bör vidare användas för att identifiera fortsatta utvecklingsområden.

Tillitsbaserad styrning - Verksamhetsdialog (december)

I verksamhetsdialogen ska grunduppdraget för innevarande år gås igenom. Respektive chef ska i god tid före dialogen lämna ett skriftligt underlag till förvaltningschef. Vidare ska kommunfullmäktiges prioriterade målområden diskuteras så att det blir tydligt för respektive verksamhet vilka av de gällande målområdena man aktivt ska arbeta med under det kommande året. I förekommande fall ska även utvecklingsuppdrag diskuteras och delas vidare.

Tillitsbaserad styrning - Resursdialog (maj)

I resursdialogen ska diskuteras huruvida resurser används och fördelas på bästa sätt. Beslutsunderlag anpassade för respektive verksamhet bör tas fram, för att på så sätt underlätta arbetet för olika nivåer i organisationen att ta ansvar för de resurser som man fått sig tilldelade.

Tillitsbaserad styrning - Resultatdialog (september)

I resultatdialogen ska verksamhetens resultat följas upp, utvärderas och analyseras. Det är en förutsättning för att verksamheten ständigt ska bli bättre och effektivare. En prognos bör göras och planerade åtgärder bör formuleras/omformuleras. Ett systematiskt kvalitetsarbete är grunden för förbättrade resultat.

3.5.5 Kommunens Kvalitet i Korthet (KKIK).

Varje år genomför Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) undersökningen KKIK där alla deltagande kommuner rapporterar in sina resultat inom vissa bestämda områden. I en resultatdialog kokas slutsatserna ihop i en skrift. I den beskrivs hur långt vi kommit och vad som behöver göras framåt för att nå målen. RESONEMANG är ledordet. I slutrapporten som presenteras i januari/februari jämförs resultat och framräknade nyckeltal med de drygt 260 deltagande kommunerna.

Syftet med Kommunens Kvalitet i Korthet är att ge invånarna kunskap om kvaliteten på kommunens verksamhet för att skapa underlag till en dialog mellan invånare och förtroendevalda. Resultatet av undersökningen används också som underlag i kommunens utvecklings- och förbättringsarbete.

Utfallet i KKIK presenteras årligen till kommunfullmäktige som en del i beskrivningen/uppföljningen av vilken kvalitét verksamheterna uppnått i grunduppdraget. Det utgör också en del i beskrivningen/uppföljningen av hur långt kommunen kommit i att uppfylla kommunfullmäktiges mål.

3.6 Organisationskultur

Hur väl strukturen än fungerar är det vi förtroendevalda och anställda i kommunkoncernen som möter invånarna. Vår inställning och vårt beteende är avgörande för hur våra invånare kommer uppleva den kommunala verksamheten. Det är också i det enskilda mötet med brukare, elever, kunder etc. som kvalitén avgörs, alltså att jag som invånare får hjälp med det jag upplever jag behöver hjälp med på ett sätt som jag upplever som positivt (även vid negativa beslut).

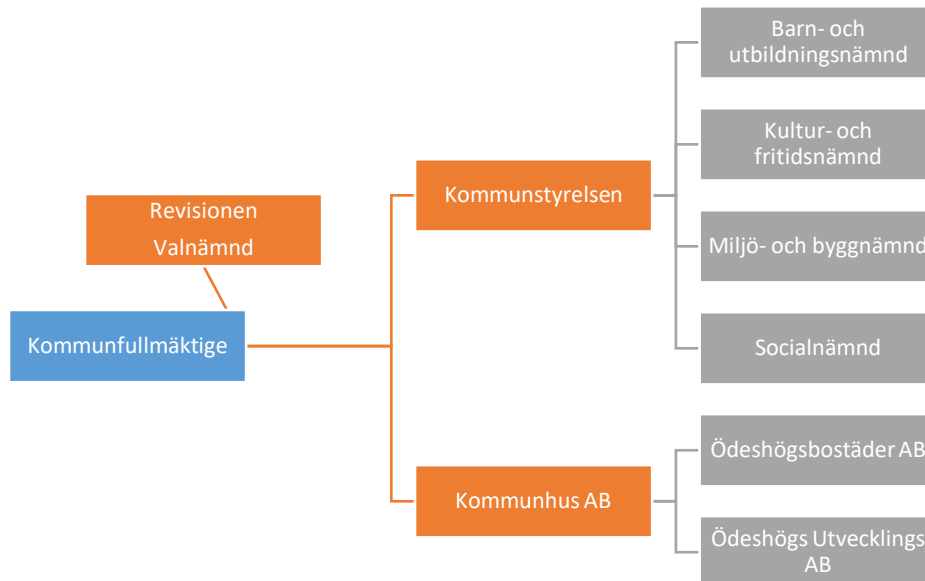
Vårt gemensamma förhållningssätt som utvecklas genom en gemensam värdegrund i ledarskap, medarbetarskap, kommunikation, samarbete, attityder och symboler utgör vår organisationskultur, vår ”vi-känsla”.

Vi utgår ifrån att mötet mellan den som använder en kommunal verksamhet och den medarbetare som utför den verksamheten avgör upplevelsen av kvalitét i verksamheten. Detta kräver att vi använder oss av **tillitsbaserad styrning** som bas för vårt styr- och ledningssystem. I Ödeshögs kommun utgår vi ifrån att:

- Den medarbetare som är närmast brukaren, kunden, eleven etc. bäst avgör vad som behöver göras. Förtroendevalda och chefers uppdrag är att ge förutsättningar till alla anställda att kunna ta det ansvar detta innebär.
- Alla medarbetare har en positiv inställning till att samverka med andra, även utanför det egna arbetsstället för att lösa sitt uppdrag.
- Organisationen genomsyras av ett helhetstänk som innebär att varje anställd är medveten om vilket uppdrag man har som individ och hur det ”passar in” i hela den kommunala verksamheten.
- Instruktioner, riktlinjer och fasta rutiner används bara när det underlättar den enskilde medarbetaren möte med brukaren, eleven, kunden.
- Uppföljning av verksamheten görs för att kunna förbättra verksamheten eller för att överordnad nivå ska kunna göra rätt prioriteringar av våra gemensamma resurser.

4 Vald struktur

Ödeshögs kommun har valt att organisera den politiska styrningen i en traditionell nämndsorganisation kombinerat med en bolagskoncern. Följande organisation har beslutats:



4.1 Kommunfullmäktige

I den kommunala organisationen har Kommunfullmäktige en särställning. Det är det enda organ som är direktvalt av kommunens invånare och är därmed det organ varifrån alla maktbefogenheter utgår.

Fullmäktige beslutar om vilken struktur kommunen ska ha för att lösa uppdraget. Det är styrelse och nämnder för det uppdrag som sköts av kommunala förvaltningar. Det är bolagsstrukturen för det uppdrag som lagts på kommunala bolag.

Kommunfullmäktige styr verksamheten genom att fatta beslut om följande styrdokument:

Reglemente – I styrelsens och nämndernas reglemente beskrivs övergripande vilket grunduppdrag som överlämnats från fullmäktige. Reglementena bör vara gällande över längre perioder, helst intill dess att organisationen av någon anledning ändras.

Program och planer – För att specificera uppdraget inom olika verksamheter bör kommunfullmäktige besluta om program och planer. De utgör en mer detaljerad beskrivning över vad grunduppdraget innebär och vilken kvalitet som ska uppnås. Program och planer bör lämpligen utgöra en långsiktig styrning av verksamheterna och ska därför avse en tidsperiod som är minst en mandatperiod.

Kommunplan – Kommunplanen ska fastställas av kommunfullmäktige. I kommunplanen har majoriteten möjlighet att ge anvisningar till hela den kommunala organisationen för vad majoriteten vill uppnå med ”sin” mandatperiod. Kommunplanens innehåll överförs till planeringsdirektivens (se nedan) prioriterade målområden och blir därmed styrande för den kommunala organisationen under mandatperioden.

Planeringsdirektiv – I planeringsdirektiven fastställer fullmäktige årligen de prioriterade målområdena samt de ekonomiska förutsättningarna för styrelsen och nämndernas uppdrag. Kommunfullmäktige har också möjlighet att justera givna utvecklingsuppdrag eller lämna ut nya utvecklingsuppdrag.

Bolagsordning – Bolagsordningarna motsvarar reglementena och beskriver vilket uppdrag respektive bolag har att arbeta med.

Ägarpolicy – Kommunfullmäktige kan besluta om en ägarpolicy gällande mer övergripande frågor för fullmäktiges styrning av koncernen.

Ägardirektiv – För att styra bolagen antingen långsiktigt eller för enskilda frågor kan fullmäktige besluta om ägardirektiv.

4.2 Kommunstyrelsens roll

Kommunstyrelsen har en central roll i kommunens styrning som kan beskrivas i tre huvuddelar:

Kvalitetsstyrning/Eget grunduppdrag – Kommunfullmäktige ger i reglementet styrelsen ett direkt ansvar för viss kommunal verksamhet, t.ex. den tekniska verksamheten, näringslivsutveckling eller gemensam administration. Styrelsen ska precis som övriga nämnder styra mot de kvalitetsfaktorer som satts upp för grunduppdraget. Denna verksamhet organiseras normalt i en traditionell förvaltningsform.

Uppsiktsplikt – Kommunstyrelsen är kommunfullmäktiges förlängda arm när det gäller att följa all kommunal verksamhet oavsett om den bedrivs i förvaltningsform eller bolagsform. Detta innebär att hålla sig informerad om verksamheten som bedrivs av nämnder och bolag men också att lämna anvisningar som kompletterar kommunfullmäktiges styrdokument. Inom uppsiktsplikten ryms också den särställning kommunstyrelsen har i kommunens ekonomiska förvaltning som beskrivs i särskilt styrdokument.

Målstyrning – Kommunstyrelsen har också uppdraget att genomföra det arbete som krävs för att nå de mål kommunfullmäktige fastställer för en mandatperiod i kommunplanen eller i planeringsdirektiven för ett enskilt år. I det arbetet har styrelsen också en särställning då styrelsen disponerar de resurser som finns inom såväl olika förvaltningar som i bolagen. Detta är således ett arbete som skär på tvärs genom den normala linjeorganisationen och kommundirektörens ledningsgrupp ges i uppdrag att tillse att lämpliga resurser avsätts för att nå målen.

4.3 Nämnder

Nämnderna har två huvuduppgifter i styrsystemet:

Kvalitetsstyrning/Eget grunduppdrag – Kommunfullmäktige fastställer i reglemente vilken verksamhet/grunduppdrag en viss nämnd ska bedriva. I särskilda styrdokument kan fullmäktige precisera grunduppdraget och med vilken kvalitet grunduppdraget ska levereras. I planeringsdirektiven fastställs kvalitetsfaktorerna alternativt beslutar fullmäktige om förändringar i kvalitén. Nämnden har att arbeta för att på effektivaste sätt nå den kvalitet som beslutats.

Utvecklingsuppdrag – Nämnden har att inom sitt område bevaka utvecklingen. Nämnden ger förslag till fullmäktige genom att antingen utarbeta förslag till planer och program eller genom förslag till utvecklingsuppdrag i planeringsdirektiven för hur det egna grunduppdraget kan utvecklas. Kommunfullmäktige har att besluta om förslagen och om det beviljas blir det nämndens uppdrag att arbeta mot den nya nivån på grunduppdraget eller det helt nya grunduppdrag som föreslagits.

Nämnderna är fullt ut ansvariga för sitt eget grunduppdrag. Den ekonomiska ram som beslutats i planeringsdirektiven disponerar nämnden för att lösa uppdraget.

Det finns två inskränkningarna i nämndernas bestämmanderätt över sitt eget ansvarsområde. Det ena är kommunstyrelsens särskilda roll när det gäller arbetet med kommunfullmäktiges mål. De resurser som krävs för detta arbete disponeras av kommunstyrelsen. Den andra inskränkningen är att investeringsbudgeten beslutas i särskild ordning enligt riktlinjerna ekonomiska styrprinciper.

4.4 Ödeshögs Kommunhus AB med dotterbolag

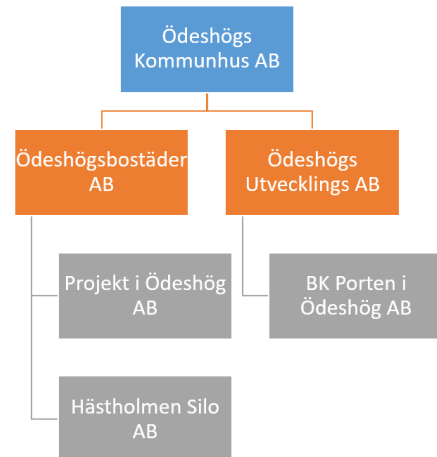
En stor del av den kommunala verksamheten drivs i aktiebolagsform. Stora ekonomiska värden finns samlade i bolagen och bolagens ekonomiska utveckling har en stor betydelse för kommunens samlade ekonomi. Verksamheten som drivs i bolagsform är därför samordnad med kommunens ambition att ge medborgarnas en god livssituation.

Avgörande för god styrning är en aktiv och innehållsrik dialog mellan kommunen och bolagen.

Kommunalt ägda bolag lyder under samma lagar som privatägda bolag, till exempel aktiebolagslag, årsredovisningslag, konkurrenslagen, bokföringslagen och insiderlagstiftningen. Utöver dessa lagar lyder de kommunala bolagen även under kommunallagen.

Kommunallagen ställer krav på inflytande och kontroll över kommunal verksamhet, även den som ägs och bedrivs i bolagsform. Verksamheten inom kommunkoncernen, det vill säga kommunens verksamhet och verksamheten i kommunens bolag, ska drivas utifrån en helhetssyn.

Utöver lagstiftning styrs bolaget genom Ägarpolicy och Ägardirektiv som fastställts av kommunfullmäktige.



5 Internkontroll och revision

Ödeshögs kommun är en lärande organisation. Vi tror att vi alltid kan bli bättre och arbetar aktivt för att också bli det!

Så länge det inte kan skada någon tror vi att det är bättre att testa och göra fel än att inte göra något alls. Vi måste våga misslyckas för att lyckas!

5.1 Ständiga förbättringar

All uppföljning som beskrivits i kapitel 3 samt internkontroll och revision syftar i första hand till att vi ska kunna förbättra den kommunala servicen. Det kan antingen vara att vi höjer kvalitén i vårt grunduppdrag eller att vi på ett mer effektivt sätt säkrar kvalitén i grunduppdraget. För att lyckas att ständigt förbättra verksamheten är det därför viktigt att välkomna granskning, ta synpunkter och kritik på allvar och att vara öppen för att förändra sitt eget arbetssätt.

Både den internkontroll som organisationen själv utför och de granskningar som kommunens revisorer gör är viktiga delar för att identifiera förbättringsområden på en systemnivå. För att dessa granskningar ska kunna hitta dessa förbättringsområden är det viktigt att organisationen är öppen och ärlig med hur vi utför vårt arbete. Vi måste också vara öppna med att dela information med varandra.

5.2 Kontroll

Även om vi är en liten kommun är kommunkoncernen den överlägset största arbetsgivaren i kommunen. Vi förvaltar gemensamt våra invånares skattemedel och har stor makt i förhållande till våra invånare och företag och organisationer som verkar i vår kommun. Att så långt som möjligt förhindra och försvåra missförhållande i verksamheten, fusk, oegentligheter och korruption är viktigt för ett demokratiskt samhälle. Här har både internkontrollen och revisionen en viktig roll.

Även om lärandet är i fokus ska kontrollsystemen också garantera att vi gör vad vi kan för förtroendevalda och anställda ska kunna göra rätt men också att kunna upptäcka om nån vill göra fel.

5.3 Organisation

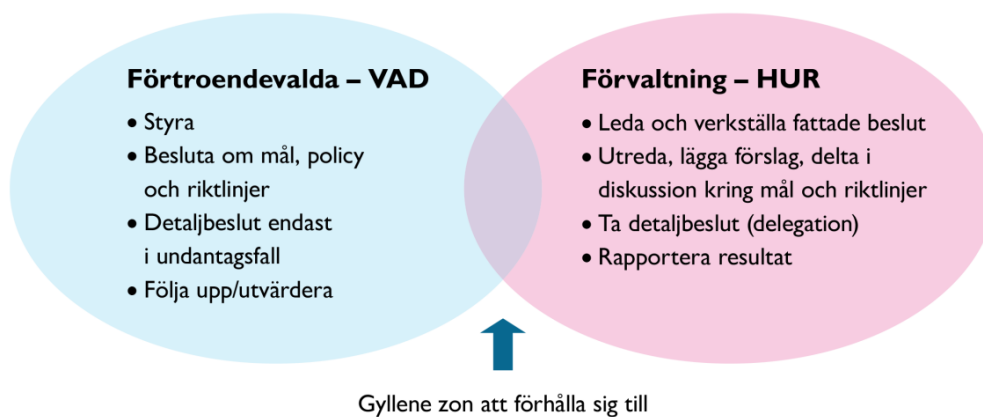
Kommunen ska ha riktlinjer för hur arbetet med intern kontroll ska utföras. Internkontrollen ska baseras på en riskanalys och resultatet av kontrollen ska analyseras och rapporteras till kommunfullmäktige.

Kommunens revisorer ska på uppdrag av kommunfullmäktige granska såväl ekonomin som verksamhet. Utifrån en riskanalys ska revisionen utföra särskilda granskningar av valda delar av verksamheten.

6 Roller och samspel mellan politiker och tjänstepersoner

Politikerna är demokratiskt tillsatta och ska återspegla invånarnas önskemål om hur kommunen ska styras och ledas. En demokrati fungerar inte utan förtroendevalda. För att bereda och genomföra politikens beslut behövs offentligt anställda, tjänstepersoner, vilkas uppgift är att hjälpa politikerna att bereda och verkställa deras olika beslut.

Gränsdragningen och rollfördelningen mellan förtroendevalda och anställd ledning är oftast inte helt tydlig. För att styrning, uppföljning och kvalitetsarbetet i verksamheten ska fungera är det viktigt med en medvetenhet om rollerna och behovet av att aktivt arbeta med att tydliggöra rollfördelningen. Det vill säga vem ansvarar för VAD och vem ansvarar för HUR.



Gränsen mellan VAD och HUR frågor beskrivs i bland som en grå zon och ibland som en gyllene. Den är mellanrummet som vi måste förhålla oss till där politiker och förvaltningsföreträdare bör mötas i öppna och prestigelösa samtal. Detta för att få en gemensam bild av möjliga vägval för de frågor där det inte är kristallklart vem som skall göra vad eller hur. Det kan handla om utvecklingsfrågor, om att bygga strategier eller för alla ”vardagssamtal”. För att samspelet mellan politik och förvaltning ska bli bra behöver respekt för varandras uppgifter och roller samt ett öppet klimat som bygger på tillit och förtroende finnas. Detta är avgörande för om den grå zonen ska bli gyllene.

6.1 Framgångsfaktorer

I Ödeshögs kommun ansluter vi oss till vad Sveriges kommuner och landsting (SKL) anser vara viktiga framgångsfaktorer för att nå ett så produktivt samarbete som möjligt. Dessa beskrivs nedan.

6.1.1 Politisk styrning genom visioner, mål och uppföljning

För att politiken ska få genomslag och leda till resultat krävs strukturerade styrsystem. Det är politikerna som har ansvar för vision, mål och uppföljning – det som brukar kallas vad-frågor. Tydliga mål påverkar resultat och uppdragens tydlighet. För att involvera både politikerna och tjänstepersoners perspektiv bör visionen och framförallt målen bygga på en gemensam omvärldsspaning.

6.1.2 Struktur i styrning och uppdrag

En enkel gränsdragning om hur uppdragen ska fördelas på en övergripande nivå är att ordföranden företräder medborgarna och chefen är operativ chef. Ordföranden tolkar medborgarnas behov och värderingar i mål och beslut. Chefens huvuduppgift är att verkställa politiska beslut utifrån sin professionella kompetens.

6.1.3 Dialog

Dialogen är en förutsättning för att tydliggöra uppdragen och bygga ett bra samarbete. Dialogen handlar enkelt uttryckt om att lyssna och tänka tillsammans för att fatta bättre beslut.

I dialogen behöver ordförande och chef stämma av uppdraget och ha en samsyn om målen. I en professionaliserad och komplex verksamhet är det avgörande att ha en styrning som ger utrymme för medarbetare att verka utifrån sin profession och kunskap, att ha mandat i samverkan med andra aktörer och hitta lösningar i förbättrings- och utvecklingsarbetet. För de förtroendevalda är det avgörande att kunna visa resultat, att följa upp och veta att de beslut som tagits också blir verklighet.

6.1.4 Förtroende

Förtroende är den starkaste framgångsfaktorn för ett bra samarbete och tydliga uppdrag. Ett stort förtroende för varandras kompetens och att känna varandra väl ökar möjligheterna att genomföra det gemensamma uppdraget. Förtroende bygger på respekt och förståelse för varandras uppdrag och ett öppet och ärligt arbetsklimat. Att bygga förtroende underlättar genom en strukturerad dialog, att lägga tid på att lära känna varandra, förstå varandras syn på organisationen och uppdraget, varandras arbetssätt och förutsättningar. Det är ett val att bygga förtroende genom en regelbunden och tillitsfull dialog.

6.1.5 Kultur för medskapande och förnyelse

Både politiker och chefer anser att en kultur för medskapande och förnyelse är en viktig framgångsfaktor. En kultur där man lyssnar på varandra och där man vågar ta risken att misslyckas, som är en förutsättning för förnyelse och effektivitet. Ett sådant arbetsklimat kräver en tydlig och trygg organisation, där ansvar och befogenheter är väl kända och där samarbetet fungerar.

6.2 "Samarbetskontrakt"

Vi skapar tillsammans goda förutsättningar för ett gott samarbete mellan politiken och anställd ledning genom att aktivt arbeta med de ovan beskrivna framgångsfaktorerna.

I Ödeshögs kommun använder vi det verktyg som beskrivs i boken "Samarbetskontraktet - tillit och dialog mellan chefer och förtroendevalda" Hanna Broberg 2014. I boken presenteras verktyg för dialog, för att ordförande och chef ska lära känna varandra, förstå varandras utmaningar och förutsättningar och för att bygga upp ett strukturerat samarbete och tydliggöra rollerna.

Ordförande och chef har lika stort ansvar för att bygga förtroende.

6.3 Politik och myndighetsutövning

Kommunen har flera roller och ansvarsområden. En del av nämndernas arbete består av myndighetsutövning vilket innebär att kommunen har och utövar maktbefogenheter genom beslut eller genom att vidta andra åtgärder som rör enskilda, till exempel medborgare, företag eller föreningar. Myndighetsutövning kan innebära både beslut som är gynnande för den enskilde (såsom beslut att bevilja ett bidrag) eller beslut som är betungande (såsom beslut att ta ut en avgift).

Exempel på myndighetsutövning är ärenden enligt plan- och bygglagen, ansökan om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen eller betygssättning enligt skollagen. Dessa beslut ska kommunen fatta utifrån gällande lagstiftningar och kommunen får inte fatta beslut på annan grund. I vissa fall kan en nämnd behöva fatta beslut som är en belastning för annan nämnd eller styrelse. Vid dessa tillfällen kan det sättas stor press på både tjänstepersoner och förtroendevalda och det är då extra viktigt att det finns en förståelse för olika nämnders roller samt ett gott samarbete och en tillit mellan förtroendevalda och tjänstepersoner.

Då en nämnd agerar myndighet och fattar beslut som beskrivs ovan agerar den såsom en självständig oberoende myndighet. Detta oberoende är viktigt att upprätthålla då den som berörs av beslutet ska garanteras den rättssäkerhet som utgör grunden i ett demokratiskt samhälle.