

# Policy

## Eksjö kommuns styrning och ledning

Antagen av kommunfullmäktige 2018-12-11



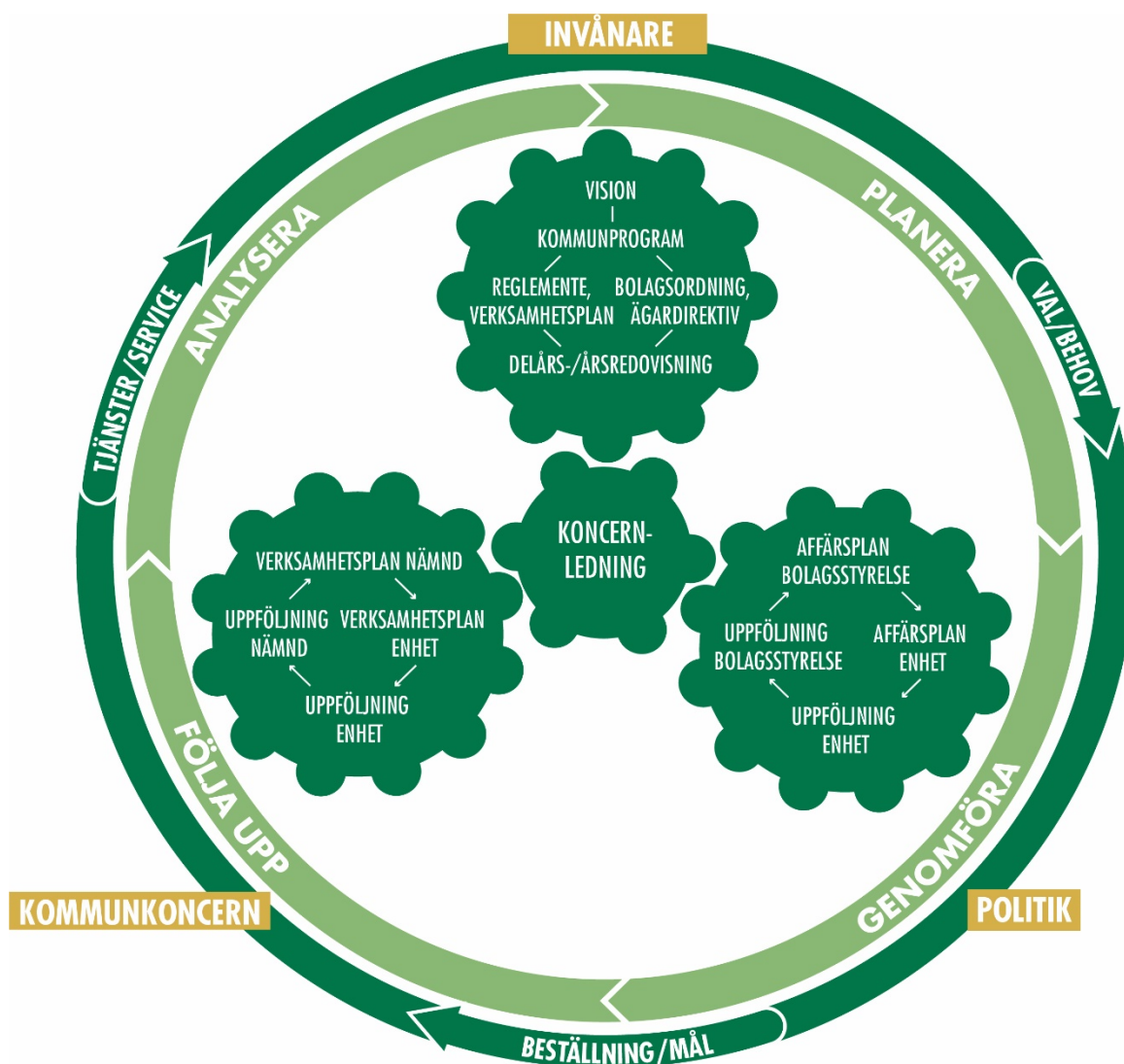
## Innehåll

Policyn beskriver hur Eksjö kommunkoncern arbetar med styrning och ledning.

### Syfte

Kommunstyrelsen, nämnderna och bolagsstyrelserna ansvarar för att driva en effektiv verksamhet inom sitt uppdrag utifrån lagstiftning, kommunfullmäktiges beslut, politiska mål, bolagsordningar, ägardirektiv, reglementen, styrdokument och ekonomiska förutsättningar. Syftet med policyn för Eksjö kommuns styrning och ledning är att säkerställa att kommunkoncernen uppfyller de politiska målen och grunduppdragen, oavsett om verksamheten drivs i förvaltningsform eller i bolagsform.

### Eksjö kommuns styrmodell



### Vad är en styrmodell

En styrmodell beskriver hur verksamheten leds och styrs, det vill säga hur det går till att besluta vad som ska utföras. Styrmodellen ska säkerställa att den politiska viljeinriktningen får genomslag

i verksamheterna, att skattepengarna hanteras på bästa tänkbara sätt, att visionen och målen uppnås och att god ekonomisk hushållning säkras.

Styrmodellen ska bidra till att skapa en helhetsbild och en röd tråd från vision till det dagliga arbetet i verksamheterna. Genom en tydlig och välkänd styrmodell för *hur* kommunkoncernen styr blir det enklare och effektivare för chefer och medarbetare att fokusera på *vad politiken styr emot*, det vill säga själva innehållet.

Den yttre cirkeln i styrmodellen utgör styrkedjan. Styrkedjan kan beskrivas genom val/behov – beställning/mål – tjänster/service. Politiken är företrädare för invånarna. Invånarna väljer politiker och invånarnas behov ska sedan styra vad politiken sätter upp för mål. Målen och beställningarna från politiken styr kommunkoncernen som levererar tjänster och service till invånarna. Styrmodellen ska präglas av tillit och dialog på alla nivåer. Genom att sätta invånaren i fokus och ta tillvara på dennes behov upplevelser och kunskap kan kommunkoncernen förstå vad invånaren sätter värde på. När kultur och struktur genomsyras av invånarfokus kan kommunen ta tillvara på den samhälleliga kraften och kunskapen och ge ökad kvalitet och service. Med invånarfokus rustar kommunen för framtida krav, förväntningar och utmaningar.

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 både struktur och kultur beaktas. Klimatet inom kommunkoncernen ska vara öppet och delaktighet ska välkomnas från alla medarbetare, men det ska också finnas en tydlighet kring vem som har mandat att göra vad. I kommunen finns en kulturhandbok som beskriver kommunkoncernens värdegrund.

## **Avgränsning**

Policyn beskriver styrmodellen på övergripande nivå. Den övergripande styrmodellen reglerar inte i detalj hur respektive nämnder och bolagsstyrelser internt arbetar med sin egen planering och uppföljning. Nämnderna och bolagsstyrelserna har möjlighet att använda olika typer av system men det centrala är att det ska vara möjligt att dessa kan tillgodose styrmodellen på den övergripande nivån.

En organisation ska ha tydliga styrdokument och en allmän känd terminologi så att alla politiker och medarbetare kan förstå funktion och innehåll. För att få effekt i det dagliga arbetet måste styrningen konkretiseras och beskrivas mer detaljerat. Detta görs genom riktlinjer och rutiner.

## **Rollfördelning mellan politiker och medarbetare**

Grunden i rollfördelningen mellan politiker och medarbetare är att politiker fokuserar på VAD- och VARFÖR-frågor (de effekter och resultat som ska uppnås, uppdrag som ska utföras, samt när och inom vilka ramar) medan medarbetare fokuserar på HUR- och VEM-frågor (hur arbetet ska bedrivas samt ledas och fördelas). Politiker styr genom att bestämma ambitionsnivån, fördela ekonomiska ramar, peka ut tydliga fokusområden och följa upp resultat och kvalitet. Medarbetare arbetar fram strategier och åtgärder utifrån fokusområden samt mäter och analyserar resultat och kvalitet. Gränsen är inte alltid skarp och det finns en gemensam gyllene zon. I den gyllene zonen behövs en öppen dialog och tillit till varandras kompetens och erfarenheter, för att veta vem som gör vad i den aktuella frågan.



Funktionen koncernledning har rollen att vara den sammanhållande länken i styrmodellen. I kommunkoncernen finns koncernledning både för politiken och för verksamheterna. Rollfördelningen speglar övrig styrning och ledning. Den politiska koncernledningen fokuserar på att diskutera VAD- och VARFÖR-frågor medan verksamheternas koncernledning fokuserar på att diskutera HUR- och VEM-frågor.

### Styrningens processer – planering och analys

Eksjö kommuns styrning och ledning ska ses som en ständigt pågående process med att analysera, planera, genomföra och följa upp, vilket illustreras i den inre cirkeln. Processens utformning kan se olika ut beroende på vilken organisatorisk nivå verksamheten befinner sig på, men ansvaret och arbetssättet omfattar samtliga organisatoriska nivåer. Det finns alltså en horisontell och en vertikal styrning. Den horisontella styrningen innebär att varje organisatorisk nivå genomför planerings- och analysarbetet baserat på uppdraget. Vertikal styrning innebär att prioriterade målsättningar för att uppnå kommunens vision bryts ned mellan organisatoriska nivåer.

Två processer som är väsentliga i Eksjö kommuns styrning och ledning är *planeringsprocessen* och *analysprocessen*. Planering behövs både på lång och kort sikt. På lång sikt handlar det framförallt om att ange en strategi och inriktning för kommunen och dess olika verksamheter, såväl till nämnder som till bolagsstyrelser. På kort sikt är planeringen mer detaljerad och verksamhetsnära. Analysprocessen innebär att såväl uppföljning som analys görs för att säkerställa att planerade resultat och effekter som kommunen ska leverera är uppnådda eller i rätt riktning mot uppsatta mål och ambitionsnivåer. Uppföljning och analys är en central del i den kommande planeringen.

Planeringen på lång sikt utgår ifrån kommunens vision och kommunprogram, vilka sedan anger inriktningen för planeringen på kort sikt. I analysprocessen görs avstämningar på kort sikt för att säkerställa att utvecklingen styrs mot det framtida Eksjö kommun som anges i visionen och kommunprogrammet.

<b>Vision</b>	
Syfte	Alla är vi. Vi som lever i Eksjö kommun. Detta är vår vision och beskriver den utveckling som vi önskar i framtidens Eksjö kommun. Därmed utgör visionen den ledstjärna som visar färdriktningen för kommunkoncernen, den är styrande för dess utveckling som helhet och vägledande i styrning och ledning.
Innehåll	Visionen, <i>Alla är vi Eksjö kommun</i> , pekar ut tre fokusområden vilka möjliggör att vi kan skapa den attraktionskraft som krävs för att kunna erbjuda välfärdstjänster av god kvalitet. Fokusområdena är <i>den hållbara kommunen, den nära kommunen och den aktiva kommunen</i> .
Tidsaspekt	Långsiktigt, men ej tidsatt. Tänk flera mandatperioder.
Beslutas av	Kommunfullmäktige

<b>Kommunprogram</b>	
Syfte	Kommunprogrammet är kommunkoncernens övergripande måldokument för mandatperioden och beskriver den politiska viljeinriktningen.
Innehåll	Bryta ned visionen och dess fokusområden till mål för vad som ska fokuseras på de kommande fyra åren.
Tidsaspekt	Programmet fastställs under mandatperiodens första år och gäller under fyra år (3+1 år). Utvärdering sker enligt vad som framgår av kommunprogrammet.
Beslutas av	Kommunfullmäktige

## Den årliga planerings- och analysprocessen



Årshjulet beskriver den årliga planerings- och analysprocessen utifrån kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens perspektiv. Förvaltningen och bolagen behöver synkronisera sina respektive årshjul för att helheten i kommunkoncernen ska fungera. Start- och slutpunkt för processerna följer inte kalenderåret. Siffrorna (1,2,3 osv) som står framför texten för respektive delmoment i planeringsprocessen åskådliggör i vilken ordning de olika momenten hanteras. I analysprocessen åskådliggörs detta med stora bokstäver (A, B, C osv). Några av delmomenten avser bara koppling mot bolagen och några avser bara koppling mot förvaltningen.

## Centralt innehåll som styrningens processer baseras på

Innehållet för kvalitet och ekonomi tar sin utgångspunkt i framförallt tre olika delar, nämligen grunduppdrag, utveckling av verksamheten och ekonomi.

### Grunduppdrag

Definierat grunduppdrag omfattar att arbeta med statlig styrning som att följa lagar, förordningar och föreskrifter samt kommunal styrning som ingår i grunduppdraget. Kvalitetssäkring av grunduppdraget sker via systematiskt kvalitetsarbete och följs upp med hjälp av kvalitetsindikatorer med ett fokus som gör det möjligt till jämförelser med andra kommuner.

### Utveckling av verksamheten

Kommunfullmäktige ska ha fokus på prioriterade effektmål. Med effekter menas vad som blir det yttre resultatet av kommunkoncernens tjänster, det vill säga ett fokus mot invånarna. Effektmål för vad kommunfullmäktige vill uppnå under mandatperioden finns i kommunprogrammet och dessa bryts ned till budget- och verksamhetsplanen på kortare sikt. Effektmålen är kommunfullmäktiges verktyg för att uppfylla kommunallagens krav på att ha mål för verksamheten som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. De prioriterade effektmålen ska framförallt ha sin bäring i utvecklingen för att uppnå Eksjö kommuns vision och kommunprogram.



För kopplingen mellan effekter och resurser används *effektkedjan*. Effektkedjan beskriver kedjan från resurser som ska leda till ett antal aktiviteter, som i sin tur leder till ett antal resultat, som ska medföra en rad effekter. I planeringsarbetet med effektkedjan bör arbetet ske i omvänd ordning, det vill säga att först anges de effekter som politiken vill ska uppstå. De effekter som kommunfullmäktige beslutar om ska brytas ned till de olika organisatoriska nivåerna som berörs, exempelvis vad bolagen och sektorerna kan bidra med för resultat för att fullmäktiges beslutade effektmål ska uppnås. Uppföljning av kommunfullmäktiges prioriterade effektmål görs via en samlad bedömning av vad som har åstadkommit i kommunkoncernen.

### Ekonomi

Ambitionsnivån i verksamheterna, såväl grunduppdraget som arbetet med utveckling, ska stämma överens med tilldelad budgetram.

## Planeringsprocessen

### Koncernövergripande

Den årliga planeringsprocessen inleds med en koncernövergripande omvärldsanalys med syftet att ta fram konkreta inspel om hur trender och omvärlden påverkar och kan komma att påverka kommunen som geografisk plats och som organisation. Omvärldsanalysen ska skapa en gemensam förståelse och ge en grundplattform att utgå ifrån vid arbetet med kommande års planering, exempelvis till den allmänpolitiska debatten som är i januari. Kortfattat ska omvärldsanalysen innehålla

- ett nuläge och en prognos framåt avseende viktiga perspektiv, exempelvis demografi
- trender som påverkar det kommunala uppdraget med en värdering av trenden och dess betydelse för kommunen
- jämförelser av väsentliga faktorer mot andra kommuner

Omvärldsanalysen sammanställs koncernövergripande men respektive organisatorisk nivå behöver vara delaktig för att fånga upp kunskap om de viktiga frågorna som finns i verksamheterna. Vart fjärde år, inför en ny mandatperiod, görs en fördjupad och mer omfattande omvärldsanalys inför arbetet med kommunprogrammet.

### Nämnder/förvaltningen

Kommunfullmäktige fastställer kommunstyrelsens och nämndernas uppdrag, ansvarsområden och arbetsformer i reglementen.

Kommunens planeringsprocess är indelad i huvudsak tre olika steg där varje steg innehåller inslag av dialog för att driva processen framåt.

#### *Steg 1:*

I mars fastställer kommunfullmäktige direktiv som är kommunfullmäktiges uppdrag till kommunstyrelsen avseende utarbetandet av budget- och verksamhetsplan. Direktivet utgår från visionen, kommunprogrammet, senaste årsredovisningen och den allmänpolitiska debatten i kommunfullmäktige i januari. Direktivet innehåller finansiella och prioriterade mål.

I juni fastställer kommunfullmäktige förvaltningsram. Som underlag ska sektorerna beskriva följande för kommande treårsperiod.

- Vilka behov och resurser som finns för att bibehålla nuvarande kvalitet.
- Angelägna behov och ökad ambition.
- Åtgärder som krävs för en budget i balans utifrån givna förutsättningar.

#### *Steg 2:*

I oktober fastställer kommunfullmäktige den slutliga budget- och verksamhetsplanen med sektorsramar. Budget- och verksamhetsplanen ska uttrycka hur kommunen under kommande två år med plan för tredje året ska arbeta för att uppnå intentionen i visionen och kommunprogrammet samt hur god ekonomisk hushållning ska uppnås. När budget- och verksamhetsplanen fastställs är det den som gäller och inte direktivet. I budget- och verksamhetsplanen ska det framgå vilket resultat och kvalitet som ska levereras. Det ska även framgå vilka effekter som detta ska leda till och hur finansiering för den politiskt valda ambitionsnivån ska vara för:

- Verksamheternas grunduppdrag, där definierat grunduppdrag omfattar att arbeta med statlig styrning som att följa lagar, förordningar och föreskrifter samt kommunal styrning som ingår i grunduppdraget.



- Prioriterade effektmål för verksamheten som är av betydelse för att en god ekonomisk hushållning ska uppnås. De prioriterade effektmålen för verksamheten ska framförallt ha sin bäring i utvecklingen för att uppnå Eksjö kommuns vision och kommunprogram.
- Finansiella mål som är av betydelse för att en god ekonomisk hushållning ska uppnås.

### *Steg 3:*

Efter kommunfullmäktiges beslut om sektorsramar upprättar sektorerna en verksamhetsplan utifrån tilldelad sektorsram. Detsamma gör även sektorns olika enheter. I verksamhetsplanerna ska det framgå:

- Definierat grunduppdrag och hur kvalitetssäkring av grunduppdraget ska göras.
- Mål som ska fokusera på resultat och effekter som behöver prioriteras i utvecklingsarbetet på enheten och på sektorn.
- Hur enheten och sektorn ska bidra för att uppnå de prioriterade effektmålen på övergripande kommunnivå, dvs. koppling till visionen och kommunprogrammet.
- Internbudget

### **Bolagsstyrelser/bolag**

En del av kommunens verksamhet bedrivs i bolagsform och har en stor betydelse för viktiga samhällsfunktioner. Förutsättningen för kommunens bolagsverksamhet är att den, liksom kommunens övriga verksamheter, medverkar till att uppfylla kommunens vision *Alla är vi Eksjö kommun* och den politiska viljeinriktningen i kommunprogrammet.

Kommunallagen ställer krav på kommunalt inflytande och kontroll över all kommunal verksamhet, även den som ägs och drivs i bolagsform. Kommunen ska förmedla ett tydligt syfte med ägarskapet och vilken utveckling som är önskvärd i bolagen. Genom att, i dialog med bolagens styrelser, använda och utveckla de formella styrinstrumenten läggs en kultur som gör det möjligt att styra och följa upp att verksamheten i bolagen utvecklas i önskad riktning. Kommunfullmäktige fastställer bolagens bolagsordning där syftet och bolagens förutsättningar framgår. Kommunfullmäktige utövar ägarstyrning över kommunens bolag med ägardirektiv där syftet är att framställa ägarens krav och förväntningar på bolaget. Kortfattat ska ägardirektiv innehålla:

- Bolagens ändamål (grunduppdrag).
- Antagna prioriterade effektmål av kommunfullmäktige som är av betydelse för att en god ekonomisk hushållning ska uppnås. De prioriterade effektmålen för verksamheten ska framförallt ha sin bäring i utvecklingen för att uppnå Eksjö kommuns vision och kommunprogram.
- Finansiella mål som är av betydelse för att en god ekonomisk hushållning ska uppnås.

Bolagsstyrelsernas uppdrag är att säkerställa att bolagen uppfyller ägardirektiven genom att bryta ned dessa i bolagens affärsplaner.

### **Analysprocessen**

Koncernövergripande följer kommunfullmäktige upp kvalitet, mål och ekonomi i en delårsrapport per sista augusti och årsredovisning per sista december. Kommunstyrelsen har hand om den ekonomiska förvaltningen och följer att nämndernas och bolagsstyrelserna verksamhet bedrivs i enlighet med de mål och direktiv som kommunfullmäktige har bestämt, att kvalitetssäkring av grunduppdraget sker och att resurserna används ändamålsenligt. Kommunstyrelsens uppsiktsplikt utförs inom ramen för Eksjö kommuns styrning och ledning och dess olika delar.

### **Koncernövergripande**

Syftet med delårsrapport och årsredovisning är att redogöra för utfall och måluppfyllelse såväl kvantitativt som kvalitativt av perioden med analyser av varför resultatet är som det är.

Rapporterna ska vara upprättade enligt lagkrav och rekommendationer med en igenkännande struktur mot dokumenten i planeringsprocessen:

- Kvalitetssäkring av grunduppdraget sker via systematiskt kvalitetsarbete och följs upp med hjälp av kvalitetsindikatorer med ett fokus som gör det möjligt till jämförelser med andra kommuner. En sammanfattande bedömning av hur resultatet är, analys om varför resultatet är som det är och vilka åtgärder som behöver vidtas för att resultatet framöver ska stämma överens mot given ambitionsnivå.
- Uppföljning av de prioriterade och finansiella målen. En redogörelse för hur resultatet är, analys om varför resultatet är som det är och vilka åtgärder som behöver vidtas för att resultatet framöver ska stämma överens mot målvärden och effekter som kommunfullmäktige vill uppnå.
- Uppföljning av sektorernas och bolagens ekonomiska resultat, analys om varför resultatet är som det är och vilka åtgärder som behöver vidtas för att resultatet framöver ska uppfylla de mål och ramar som finns.

Genomgående ska det framgå vad som har bidragit till hög måluppfyllelse och vilka hinder och svårigheter som har påverkat måluppfyllelsen samt vilka utvecklingsområden som identifierats som kommunen behöver beakta i kommande planering.

### **Nämnder/förvaltning**

I analysprocessen görs uppföljning och analyser av resultat med utgångspunkt ifrån verksamhetsplaneringen. Processen sker såväl horisontellt som vertikalt. Respektive sektor och enheter arbetar internt med sin uppföljning och analys och ska kunna ge svar på följande:

- Kvalitetssäkring av grunduppdraget sker via systematiskt kvalitetsarbete och följs upp med hjälp av kvalitetsindikatorer med ett fokus som gör det möjligt till jämförelser med andra kommuner. En sammanfattande bedömning av hur resultatet är, analys om varför resultatet är som det är och vilka åtgärder som behöver vidtas för att resultatet framöver ska stämma överens mot given ambitionsnivå.
- Uppföljning och analys med fokus på resultat och effekter för mål som finns på sektorn och/eller enheten avseende utvecklingsarbetet.
- Uppföljning och analys av sektorns och/eller enhetens uppfyllelse för att nå de prioriterade effektmålen på övergripande kommunnivå, dvs. kopplingen till visionen och kommunprogrammet.
- Budgetuppföljningar respektive månad på enhetsnivå som aggregeras till sektornivå och därefter kommunnivå till kommunstyrelsen. Extra fokus vid tertialuppföljning per sista april, delårsrapport per sista augusti och årsredovisning per sista december.

Kommunstyrelsens presidium har resultatdialoger med respektive sektor efter tertialrapport per sista april och delårsrapport per sista augusti där resultat och prognos för ekonomi, personal, kvalitet och mål, samt andra aktuella frågor för sektorerna diskuteras.

### **Bolagsstyrelser/bolag**

I analysprocessen görs uppföljning och analyser av resultat med utgångspunkt ifrån ägardirektiv och affärsplaner. Processen sker såväl horisontellt som vertikalt. Styrmodellen reglerar inte i detalj hur respektive styrelse och bolag arbetar internt med sin uppföljning och analys. Uppföljning och analys ska kunna ge svar på följande:

- Kvalitetssäkring att bolagen uppfyllt sitt ändamål (grunduppdrag).

- Uppföljning och analys av de prioriterade effektmålen som är av betydelse för att en god ekonomisk hushållning ska uppnås där de prioriterade effektmålen för verksamheten framförallt ska ha sin bäring i utvecklingen för att uppnå Eksjö kommuns vision och kommunprogram.
- Uppföljning och analys av de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Eksjö Stadshus AB har ägarsamråd med respektive bolag efter tertialrapport per sista april och delårsrapport per sista augusti där resultat och prognos för ekonomi, personal, kvalitet och mål samt andra aktuella frågor för bolagen diskuteras.