



# Styr- och ledningsmodell för Åstorps kommunkoncern

DNR KSFD 2023/197

Beslutat av: Kommunfullmäktige

Datum: 2023-08-28

Dokumentet gäller för: Kommunkoncernen

Dokumentansvarig: Kommunchef

Giltig till och med:

## Innehåll

ÅSTORPS STYR- OCH LEDNINGSMODELL I KORTHET .....	2
<b>1. PRINCIPER FÖR STYRNING OCH LEDNING .....</b>	<b>2</b>
1.1 TILLITSBASERAD STYRNING OCH LEDNING .....	2
1.2 GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING .....	3
<b>2. SÅ STYRS ÅSTORPS KOMMUN .....</b>	<b>3</b>
2.1 VISIONSSTYRNING .....	3
2.2 EKONOMISTYRNING .....	4
2.3 INTERN KONTROLL .....	5
2.4 PLANERINGSPROCESSEN .....	5
2.5 UPPFÖLJNING .....	7
2.6 ANALYS OCH UTVECKLING .....	8
<b>3. ANSVAR OCH BEFOGENHETER .....</b>	<b>9</b>
3.1 DEN GYLLENE DIALOGEN .....	9
3.2 BESLUTSNIVÅER MED ANSVAR OCH BEFOGENHETER .....	10
3.3 STYRDOKUMENT, LAGAR OCH MYNDIGHETSUTÖVNING .....	11

## Åstorps styr- och ledningsmodell i korthet

Åstorps styr- och ledningsmodell omfattar kommunkoncernens principer för styrning och ledning, i form av tillitsbaserad styrning och god ekonomisk hushållning. Därtill beskriver styr- och ledningsmodellen den övergripande visionsstyrningen och hur denna hänger ihop med verksamhetsplaneringen och styrningens olika faser. Resultat och effekter för invånarna analyseras löpande, för att vi ska kunna dra lärdomar och förbättra våra verksamheter. Styrmodellen tydliggör också ansvar och befogenheter för kommunkoncernens olika beslutsorgan och beslutsnivåer.

## 1. Principer för styrning och ledning

### 1.1 Tillitsbaserad styrning och ledning

*Tillitsbaserad styrning och ledning är styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och brukarnas behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa förmåga, integritet och hjälpvillighet.*

(Tillitsdelegationen, Rapport 2017-10-30, s. 15)

Åstorps kommunkoncern utgår från *tillit* som grundprincip för styrning och ledning. Det innebär att styrning och ledning präglas av ett helhetstänkande där verksamheterna samverkar över gränser för att lösa samhällsuppdraget, med fokus på invånarna som vi möter i våra kärnverksamheter. Stödfunktioner och administration skapar förutsättningar för en god service till invånarna. Tillit och öppenhet är grunden för en effektiv samverkan, där vi hittar gemensamma och smarta lösningar på kommunens utmaningar.

Styr- och ledningsmodellen utgår från vår organisation och förvaltningsstruktur för att konkretisera tillitsbaserad styrning enligt följande principer:

- **Vi lägger fokus på effekter för invånarna** – genom att säkerställa kvaliteten i leveransen till invånarna inom ramen för verksamhetens uppdrag och mål.
- **Vi värnar om medarbetarens inflytande och eget ansvar** – genom att medarbetaren ska kunna leverera kvalitet i sitt uppdrag, tänka nytt, ta ansvar och ta initiativ till förbättring.
- **Vi samverkar utifrån ett helhetsperspektiv** – genom att aktivt och gemensamt ta ansvar för helheten hittar vi lösningar och förbättringar över förvaltningsgränser och mellan kommunen och dess bolag.

Tillitsbaserad styrning och ledning innebär att delegera befogenheter och välkomna medarbetarnas inflytande. Tilliten förutsätter tydliga ramar och mandat inom vilka medarbetare kan samarbeta och påverka arbetssätt och beslut. Därtill behöver vi säkerställa likvärdigheten i relationen och servicen till invånarna.

## 1.2 God ekonomisk hushållning

Kommunallagen anger att kommuner ska ha god ekonomisk hushållning. Det innebär att kommunens begränsade resurser ska användas effektivt genom att planera för en hållbar ekonomi. En stabil och hållbar ekonomi är en förutsättning för att trygga en bra verksamhet som tillgodoser invånarnas krav på tjänsteutbud och service, anpassad till efterfrågan, behov, politiska prioriteringar och ändamålsenlighet. Kommunfullmäktige beslutar årligen i budgeten om mål för både verksamhet och ekonomi – så kallade inriktningsmål och finansiella mål. De definierar vad god ekonomisk hushållning innebär i kommunen och anger med vilka ekonomiska ambitioner verksamheten ska bedrivas.

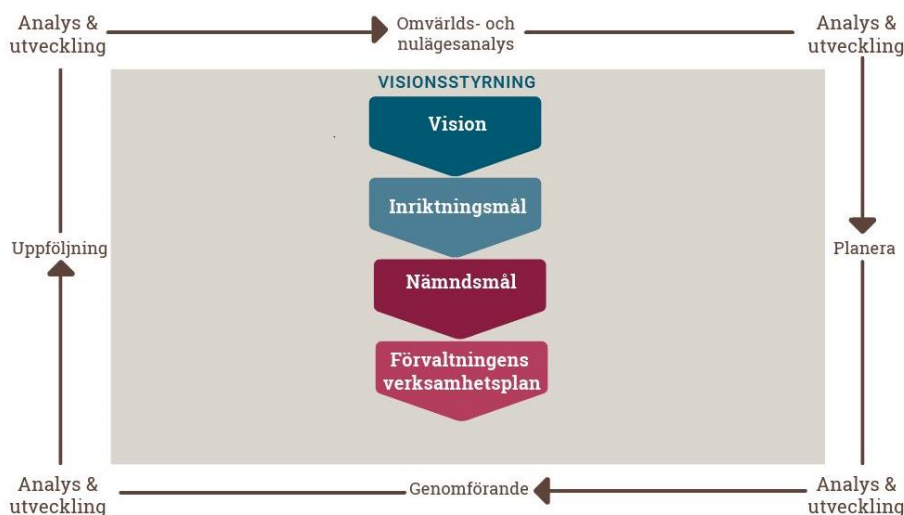
## 2. Så styrs Åstorps kommun

Styr- och ledningsmodellen ger en struktur för att gå från vision och mål till genomförande och effekt. Modellen visualiseras i figuren nedan från *visionsstyrning* till *förvaltningarnas verksamhetsplaner* i figurens mitt och *styrprocessen* i flödet runt om.

### 2.1 Visionsstyrning

Visionsstyrningen utgör styr- och ledningsmodellens fundament och består av kommunens vision och kommunfullmäktiges inriktningsmål. Dessa uttrycker den kommunövergripande politiska viljan och ambitionen för vad vi strävar mot.

#### Åstorps visionsstyrning



#### Vision

Kommunens vision anger den övergripande viljeinriktningen för hur Åstorp som kommun och samhälle ska vara. Visionen ska både styra och engagera till utveckling. Det är utifrån visionen som kommunfullmäktiges inriktningsmål tas fram och allt arbete inom kommunkoncernen ska syfta till att förverkliga visionen. Visionen följs upp varje mandatperiod och den nuvarande visionen gäller till år 2030.

## **Inriktningsmål**

Kommunfullmäktiges tre inriktningsmål är framtagna utifrån visionen och politiska prioriteringar. Inriktningsmålen styr både nämndernas och styrelsernas verksamheter. Inriktningsmålen fångar även upp hållbarhetsperspektiven och målsättningarna i Agenda 2030, anpassade efter kommunkoncernens verksamheter och förutsättningar. I samband med en ny mandatperiod utvärderas inriktningsmålen och justeras om så behövs.

## **Nämndsmål**

Med vision och inriktningsmål som utgångspunkt för vad som ska uppnås, sätter nämnderna mål som ska bidra till de effekter som kommunfullmäktige vill uppnå.

Målen bygger på en faktabaserad nulägesanalys och politiska prioriteringar. Politiska mål ska vara tydliga och inte vara öppna för tolkning. Med tydliga mål vet verksamheten vad som ska uppnås och vad som ska prioriteras. Målen fokuserar i första hand på problem, utmaningar och förbättringar som den egna verksamheten kan påverka och arbeta med. För att kunna avgöra om ett mål är uppnått eller inte ska det helst vara mätbart. Men för att inte mål ska avgränsas till vad som är enkelt mätbart är det möjligt att sätta mål som inte är mätbara. Det blir i dessa fall förvaltningens uppgift att göra en professionell bedömning om målet är uppnått eller inte.

Målen kan vara kortsiktiga (1 år) eller på lite längre sikt (2 till 4 år). Vi kan inte styra mot alla önskvärda förbättringar på en gång och för att få en tydlig styrning bör en nämnd eller ett bolag ha som mest tre mål. Om ett mål är satt på lite längre sikt ska det tydligt i målformuleringen anges vilket år det ska vara uppfyllt. Ett bra mål uttrycker resultat eller effekter, inte aktiviteter eller prestationer. Att uppfylla ett politiskt mål ska i första hand skapa värde för de som kommunens tjänster och service riktar sig till. Nämndernas och bolagens mål utgår därför från deras uppdrag, det vill säga syftet med verksamheten. Nämndernas uppdrag beskrivs i reglemente beslutade av fullmäktige. Bolagens uppdrag beskrivs i bolagsordning och ägardirektiv.

## **Förvaltningens verksamhetsplan**

Förvaltningschefen tar årligen fram förvaltningens verksamhetsplan utifrån nämndens beslutade mål, ekonomiska förutsättningar och nämndens nulägesanalys. Förvaltningens verksamhetsplan ger ledning och stöd till verksamheternas planering. Förvaltningen informerar nämnden om verksamhetsplanen. Ändringar i verksamhetsplanen kan vid behov göras under året. Förvaltningschefen informerar nämnden löpande om ändringarna.

## **2.2 Ekonomistyrning**

Kommunfullmäktige beslutar årligen om budget med flerårsplan (2 planår). I budgeten anges kommunens och koncernens inriktningsmål och finansiella mål och den ekonomiska tilldelningen till nämnder och styrelse. Utgångspunkten i den ekonomiska tilldelningen är föregående års tilldelning. Justeringar görs först för satsningar som varit av engångskaraktär. Därefter görs justeringar utifrån demografi (volymförändringar). Med kommunens befolkningsprognos som grund görs en beräkning av förändringar i demografi för exempelvis förskola, grundskola och hemvård. Den ekonomiska tilldelningen justeras utifrån dessa förändringar. Vid två tillfällen under året följs förändringarna i demografi upp och justeringar görs utifrån de faktiska förändringarna.

I nästa steg görs uppräknningar för att täcka hela eller delar av kostnadsutvecklingen. Det kan exempelvis avse uppräknning för löneökningar i den årliga löneöversynen, ökade hyreskostnader vid ny-, om- och tillbyggnader och andra kostnadsökningar. Slutligen kan andra justeringar göras utifrån exempelvis omvärldsförändringar och politiska satsningar. För att få mer information om hur de olika delarna hanteras hänvisas till budgetdokument för respektive år.

I samband med att kommunfullmäktige i april beslutar om årsredovisningen för föregående år kan beslut om kompletteringsbudget fattas. I kompletteringsbudgeten kan kommunfullmäktige göra förändringar i årets budget.

Utifrån den ekonomiska tilldelningen tar nämnden eller styrelsen fram en internbudget som anger den ekonomiska tilldelningen till de olika verksamheterna.

## 2.3 Intern kontroll

Intern kontroll har en viktig roll i styrningen av verksamheten och är ett av flera sätt att säkra och utveckla verksamhetens kvalitet på ett säkert och effektivt sätt. Intern kontroll syftar till att förebygga, upptäcka och åtgärda fel och brister och bidrar till att:

- Verksamheten når sina mål med effektivitet, säkerhet och stabilitet.
- Rapportering om verksamhet, personal och ekonomi är tillförlitlig och rättvisande.
- Verksamheten efterlever lagar, föreskrifter, riktlinjer, regler, avtal med mera.

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att det finns en organisation kring arbetet med intern kontroll. Årligen görs inom nämnder och styrelser en strukturerad riskbedömning utifrån uppmärksammade riskområden. En plan för intern kontroll tas fram som visar vilka kontroller som förvaltningen ska genomföra det kommande året. Kontrollerna prioriteras utifrån riskbedömningen. Förvaltningscheferna ansvarar för att löpande rapportera till nämnden om hur den interna kontrollen fungerar i verksamheterna. Kommunstyrelsen hålls löpande informerade om resultatet från uppföljningen av intern kontroll inom respektive nämnd och bolag.

## 2.4 Planeringsprocessen

Planeringen i kommunen består förenklat av budgetprocess och verksamhetsplanering. Inom de kommunala bolagen utgår planeringen från den inriktning som ges av bolagsordning och ägardirektiv.

### Kommunens planeringsprocess



**Koncerngemensam omvärldsanalys**

Planeringen för kommande budgetår inleds med att en koncerngemensam omvärldsanalys görs. Analysen syftar till att skapa en gemensam beskrivning och förståelse av kommunens resultat och utveckling utifrån inriktningsmålen, samt att identifiera långsiktiga trender och omvärldsförändringar som påverkar hela kommunkoncernen. Den koncerngemensamma omvärldsanalysen presenteras på bokslutsdagen i mars.

**Nämnders och styrelses nulägesanalyser med ekonomiska behov**

Nämndernas och kommunstyrelsens nulägesanalyser tas fram parallellt med den koncerngemensamma omvärldsanalysen. Nulägesanalysen tydliggör hur nämndens eller styrelsens verksamhet fungerar och vad som behöver förbättras. Genom nulägesanalysen ges en objektiv och faktabaserad bild av vårt nuläge genom att bland annat titta på behoven hos de vi finns till för, verksamhetens resultat och förutsättningar, personalresurser, ambitioner i styrdokument, ekonomiska förutsättningar samt hur lagstiftning, trender och omvärlden kan tänkas komma att påverka verksamheten.

**Budgetberedning, planeringsförutsättningar och budgetbeslut**

Budgetberedningen inleds med att ledningsgruppen tar fram ett förslag till planeringsförutsättningar med en budget i balans utifrån de ekonomiska förutsättningarna och omvärlds- och nulägesanalyserna. På budgetdagen i maj redovisas de ekonomiska förutsättningarna och ledningsgruppens förslag till preliminära ramar. Därefter tar den politiska beredningen vid. Innan sommaruppehållet beslutar kommunstyrelsen om planeringsförutsättningar med beskrivning av de ekonomiska förutsättningarna och preliminära ramar för nämnder och styrelse.

Under hösten ses de ekonomiska förutsättningarna över och vid behov tar ledningsgruppen fram ett justerat budgetförslag med en budget i balans och överlämnar det för politisk beredning. Kommunfullmäktige tar i november beslut om skattesats och budget med flerårsplan. Vid valår kan budget med flerårsplan komma att beslutas i december. I budgeten ingår inriktnings- och finansiella mål samt nämndernas och styrelsernas ramar. Budgeten fastställer vad god ekonomisk hushållning innebär för Åstorps kommunkoncern.

**Nämndsmål och internbudget**

Efter kommunstyrelsen beslut om planeringsförutsättningar startar nämndernas arbete med att se över nämndsmål och ta fram en internbudget för kommande år. Om förändring skulle ske i det slutliga budgetbeslutet i november justeras internbudgeten därefter. Nämnder och styrelse beslutar om nämndsmål och internbudget i december eller senast i januari.

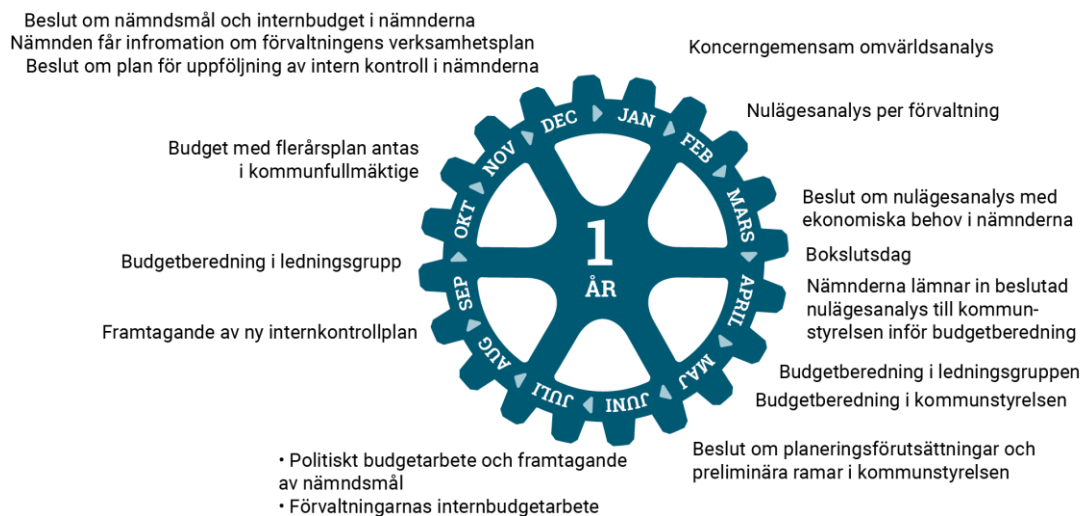
**Verksamhetsplan**

I samband med att nämnd eller styrelse beslutar om nämndsmål och internbudget får de information om förvaltningens verksamhetsplan.

**Plan för intern kontroll**

Efter sommaruppehållet startar förvaltningarna arbetet med att identifiera riskområden och göra riskbedömningar. Nämnder och styrelser kan utifrån sitt perspektiv bidra i arbetet. I november tar nämnder och styrelse beslut om plan för uppföljning av den interna kontrollen inför kommande år.

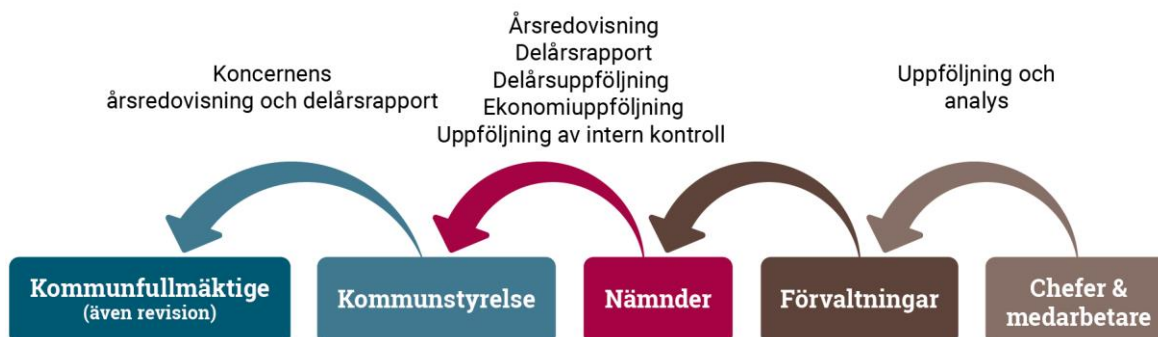
## Planeringsprocessen i årshjul



## 2.5 Uppföljning

Genom att regelbundet följa upp verksamheten kan vi värdera vår måluppfyllelse samt hur väl vi har löst samhällsuppdraget och skapat god service till invånarna. Uppföljningen säkerställer god ekonomisk hushållning och omfattar både verksamhets-, personal- och ekonomiperspektiv.

### Kommunens uppföljningsprocess



### Delårsrapport och årsredovisning

Kommunfullmäktige beslutar om kommunkoncernens delårsrapport och årsredovisning. Delårsbokslutet görs efter augusti månad och årsredovisningen efter årets slut. I dessa följs inriktningsmål och finansiella mål upp och utifrån dessa görs en värdering av om kommunen haft en god ekonomisk hushållning. Inriktningsmålen följs upp utifrån måluppfyllelse, resultat och effekter av nämndsmålen men kan kompletteras med verksamhetsstatistik och annan information om verksamheternas resultat för att en bedömning ska kunna göras. Utöver uppföljning av de finansiella målen görs en analys av kommunkoncernens ekonomiska resultat och ställning.

Nämndsmål och ekonomi följs upp av respektive nämnd och styrelse i deras delårsrapport och årsredovisning. Nämnder och styrelser rapporterar till kommunstyrelsen som har dokumenten som underlag i framtagandet av kommunkoncernens delårsrapport och årsredovisning till kommunfullmäktige. Rapporteringen görs utifrån anvisningar från kommunstyrelsens förvaltning.



### Delårs- och ekonomiuppföljning

Efter april månad gör nämnder och styrelser en delårsuppföljning. I den följs mål och ekonomi upp och rapportering görs till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen kan utifrån sin uppsiktspflicht besluta att nämnder och styrelser ska rapportera om uppföljning av ekonomin vid fler tillfällen under året. Kommunstyrelsen beslutar om detta i samband med att förslag till budget tas fram.

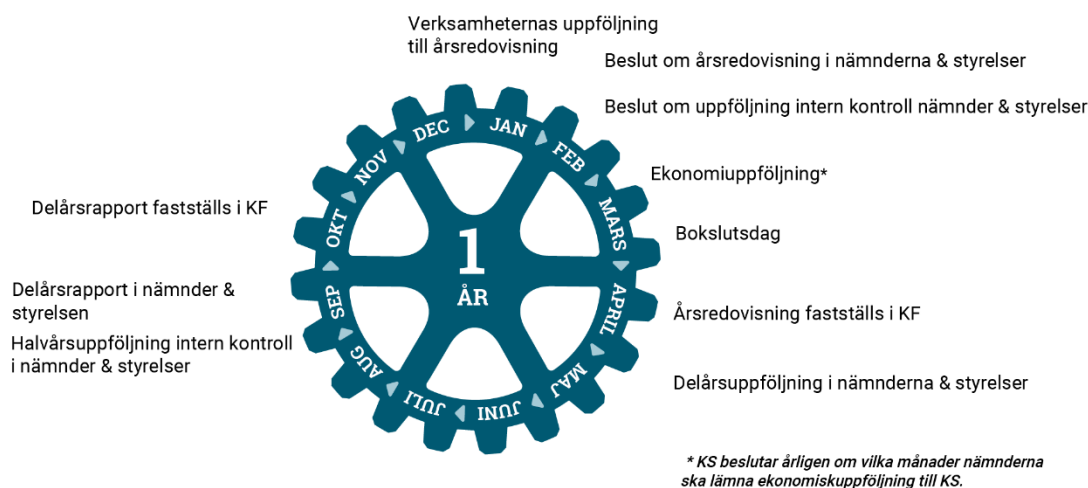
### Åtgärder vid negativ budgetavvikelse

Om nämnderna i uppföljningen redovisar prognoser med en negativ budgetavvikelse ska en åtgärdsplan för en budget i balans tas fram och redovisas till kommunstyrelsen. Det ekonomiska ansvaret ligger på den organisatoriska nivå där kostnaderna kan påverkas och förutsätter ett delegerat budgetansvar ut till första linjens chefer. De ansvarar för att vidta åtgärder så att ekonomisk balans, verksamhetskvalitet och en god arbetsmiljö upprätthålls via en åtgärdsplan. Om inte tillräckliga åtgärder vidtas ska detta hanteras i samråd med närmaste chef.

### Intern kontroll

Förvaltningarna genomför granskningar utifrån kontrollpunkter i planen för intern kontroll och rapporterar till nämnder och styrelser två gånger om året. En första uppföljning görs efter första halvåret och en årsrapport efter årets slut. Årsrapporten skickas till kommunstyrelsen för att säkerställa uppsiktsplikten.

### Kommunens uppföljning i årshjul



## 2.6 Analys och utveckling

Kommunkoncernens verksamheter analyseras och utvecklas löpande med fokus på resultat, måluppfyllnad och kvalitet för invånarna. Analysen ska göras både på kommungemensam nivå och ute i verksamheterna av chefer och medarbetare som har den verksamhetsnära kunskapen om varför resultaten blev som de blev.

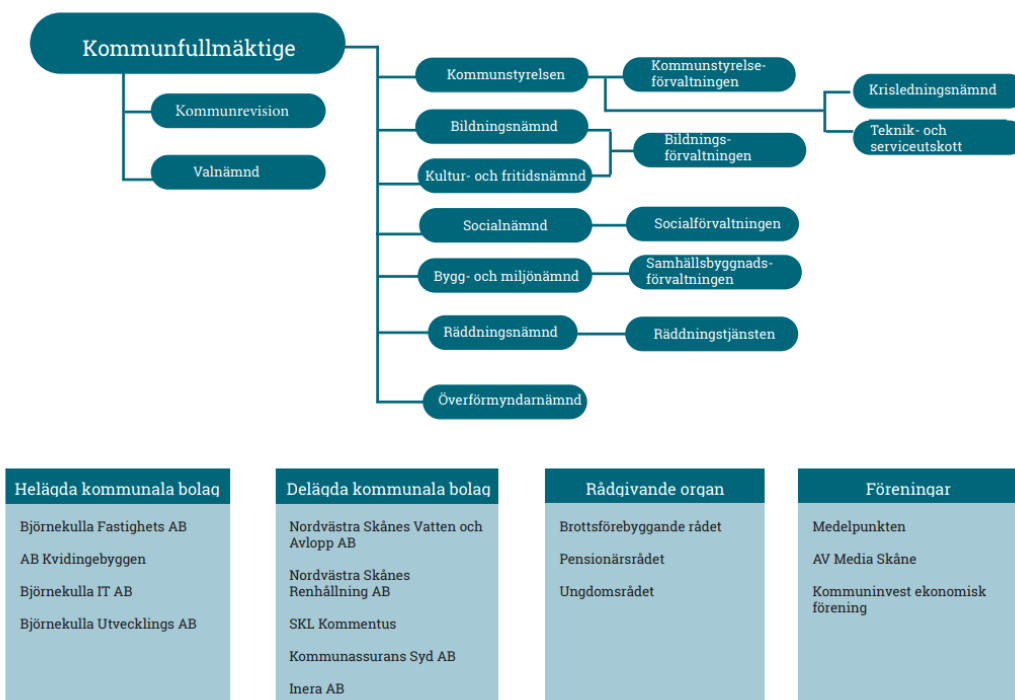
Den tillitsbaserade analysen utgår från följande principer:

- **Fokus på effekter för invånarna** – analysen utgår ifrån vilken kvalitet vi levererar till invånarna i servicen och utvecklingen av kommunen.
- **Medarbetarens inflytande och eget ansvar** – medarbetarnas erfarenheter och kunskaper ska ligga till grund för den löpande verksamhetsutvecklingen och användas i verksamhetsanalysen som underlag till planeringen framåt.
- **Samverkan utifrån ett helhetsperspektiv** – genom samarbete och samverkan hittar vi lösningar och förbättringar över förvaltningsgränser och mellan kommunen och dess bolag.

### 3. Ansvar och befogenheter

Kommunallagen anger det kommunala självstyrets grund och kommunens ansvar och befogenheter. Kommunfullmäktige tillsätts genom allmänna val och är kommunens högsta beslutsorgan, med det yttersta politiska och ekonomiska ansvaret. Fullmäktige tillsätter styrelser, nämnder och beredningar. Åstorps kommunens organisation ser ut enligt följande:

#### Kommunkoncernens organisationsstruktur



Ansvar och befogenheter för kommunkoncernens olika beslutsorgan regleras av reglementen, delegationsordningar samt bolagsordning och ägardirektiv till bolagen. I följande avsnitt beskrivs de centrala beslutsorganens ansvar och befogenheter både på politisk nivå och på förvaltningsnivå samt relationen mellan politik och förvaltning.

#### 3.1 Den gyllene dialogen

Mellan politikens och förvaltningsorganisationens ansvar finns en zon där *vad* och *hur* möts. För att nå samförstånd är den bästa metoden en dialog mellan politiken och förvaltningsorganisationen. När dialogen fungerar bra hittar man konstruktiva lösningar som ger mervärde för invånarna. Då kan man kalla zonen för *den gyllene dialogen*.



## 3.2 Beslutsnivåer med ansvar och befogenheter

### Kommunfullmäktige

Enligt kommunallagen beslutar kommunfullmäktige i ärenden av principiell beskaffenhet eller i ärenden som är av stor betydelse för kommunen. Kommunfullmäktige bär det yttersta politiska och ekonomiska ansvaret i kommunkoncernen. Fullmäktige bestämmer kommunstyrelsens och facknämndernas uppdrag i reglementen och ger ramar för nämndernas och styrelsernas driftbudget samt investeringsprojekt.

### Kommunstyrelse

Kommunstyrelsen är den nämnd som leder och samordnar förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämnderna och de hel- eller delägda bolagen. Styrelsen ska framför allt följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Ansvaret innebär bland annat lång- och kortsiktig planering, intern kontroll, omvärldsbevakning samt uppföljning av verksamhet och ekonomi.

### Kommunchef

Kommunchefen ska stödja kommunstyrelsen och dess ordförande genom att vara förvaltningschef för kommunstyrelseförvaltningen. De viktigaste uppgifterna handlar om att säkerställa en god ledningssituation för kommunstyrelsen samt en god samordning inom kommunkoncernen. Till sin hjälp har kommunchefen kommunstyrelseförvaltningen som utifrån en helhetssyn leder, samordnar och följer upp kommunkoncernens verksamhet. Kommunchefen är chef över förvaltningscheferna och leder arbetet i kommunens centrala ledningsgrupp.

### Övriga nämnder

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med vision, inriktningsmål, budget och gällande styrdokument samt de lagar, förordningar och föreskrifter som gäller för verksamheten. Varje nämnd ansvarar för att regelbundet följa upp den egna verksamheten utifrån mål, ekonomi, personalansvar, verksamhetsresultat och kvalitet.

### Förvaltningschef

Förvaltningschefens huvuduppdrag är att leda förvaltningen så att nämndens mål och uppdrag verkställs inom ramen för nämndens internbudget. Förvaltningschefen ansvarar således för *hur* nämndsmål och uppdrag verkställs och av *vem* inom förvaltningen. Förvaltningschefen ansvarar även för det kommunövergripande perspektivet och att samverkan sker med andra förvaltningar för att nå kommunens vision och inriktningsmål. Förvaltningschefen har det yttersta ansvaret för förvaltningens verksamhet, medarbetare och ekonomi.

### De helägda kommunala bolagen

De helägda kommunala bolagen utgör en del av Åstorps kommun och ska liksom kommunens övriga verksamheter, bidra till att kommunens vision och inriktningsmål nås. Bolagen styrs av kommunfullmäktige genom beslut om bolagsordning och ägardirektiv samt via tillsättning av bolagsstyrelserna. I ägardirektiven fastställer fullmäktige bolagens inriktning, mål och prioriteringar. Bolagsstyrelsen ansvarar för att ägardirektiven följs och att rapportering sker till ägaren.

### 3.3 Styrdokument, lagar och myndighetsutövning

På kommunens politiska nivå respektive förvaltningsnivå styrs verksamheterna genom olika styr- och uppföljningsdokument. De mest övergripande dokumenten kategoriseras efter beslutsnivå enligt nedan:

#### Kommunens styr- och uppföljningsdokument

Politisk nivå	Styr och uppföljningsdokument	Övriga styrdokument
Kommunfullmäktige	Vision och inriktningsmål Översiktsplan Budget Årsredovisning Delårsrapport Bolagsordning & ägardirektiv	Reglementen Policys Program
Kommunstyrelse	Planeringsförutsättningar Nämndsmål och internbudget Årsredovisning Delårsrapport Plan för uppföljning av intern kontroll Årsrapport intern kontroll	Delegationsordning Planer Riktlinjer
Bolagsstyrelse Nämnd	Mål Budget Årsredovisning	
Nämnd	Verksamhetsplan: Nämndsmål och internbudget Årsredovisning Delårsrapport Plan för uppföljning av intern kontroll Årsrapport intern kontroll	Delegationsordning Planer Riktlinjer
Förvaltningsnivå	Verksamhetsplan	Rutiner Riktlinjer

#### Lagar och myndighetsutövning

Kommuner har utöver den interna politiska styrningen en extern styrning att förhålla sig till som främst består av lagar (riksdag), förordningar (regering) och föreskrifter (myndigheter).

Den externa styrningen är avgörande för kommunens relation till invånarna. Det gäller exempelvis utifrån socialtjänstlagen, skollagen, miljöbalken och plan- och bygglagen. Medarbetare som arbetar utifrån dessa lagar ägnar sig åt myndighetsutövning och de beslut som tas på grundval av lagarna kan överklagas.