

**Färgelanda
kommun**

Styr- och ledningssystem Färgelanda kommun

2016-05-26

Dnr 2015-534

Antaget av Kommunfullmäktige 2016-06-22 § 86
Beslutsförslag Kommunstyrelsen 2016-06-08 § 155

Innehållsförteckning

Inledning.....	3
Bakgrund	3
Syfte.....	3
Värdegrund.....	3
Varför värdegrund?.....	3
Färgelanda kommuns värdegrund.....	4
Ansvarsfördelning och Roller/Organisation	4
Varför ansvarsfördelning?	4
Ansvar	4
Roller/Organisation.....	6
Beslut respektive Verkställighet (utförande)	8
Besök/Aktivitet i verksamhet	8
Målstyrning	9
Färgelanda kommuns Målmodell	9
Ägarstyrning.....	10
Styrdokument	11
Källor.....	12

Inledning

En effektiv och välfungerande lokal förvaltning handlar ytterst om en hög funktionalitet i kontaktpunkten mellan det politiska ledarskapet och den ledande tjänstemannen. De formella förutsättningarna för detta ges av Kommunallagen (KL) som utgår från att makten i en kommun förvaltas kollektivt. Ansvaret utkrävs också företrädesvis kollektivt och enbart politiskt (SKL:s skrift ”Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän, sid 3).

Alla kommuner har behov att se över formerna för ledning och styrning. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) rekommenderar att detta görs regelbundet, till exempel i samband med ny mandatperiod.

Bakgrund

I december 2013 lämnade arbetstagarorganisationerna i Färgelanda kommun in en skrivelse kring den psykosociala arbetsmiljön. I skrivelsen kräver organisationerna att kommunstyrelsen/kommunfullmäktige tar fram en handlingsplan för att åtgärda detta. Kommunstyrelsen godkänner den 18 juni 2014 (§ 193) den handlingsplan som tillförordnad kommunchef fått i uppdrag att genomföra (*kan biläggas vid behov*).

Under hösten 2014 genomförs ett arbete av företaget Preera vars mål är att se över de gemensamma stödfunktionerna till medborgare, chefer och det politiska ärendeflödet. De lämnar sin rapport i mitten av december 2014 med ett antal rekommendationer (*kan biläggas vid behov*).

I augusti 2015 föreslås att ett utredningsarbete genomförs i syfte att definiera och kommunicera hur styr- och ledningsprocesser ser ut och hur de ska utformas i fortsättningen. Kommunstyrelsen beslutar den 19 augusti 2015 (§ 181) att genomföra en process med syfte att analysera kommunens former för ledning och styrning. I samband med detta ska styrdokument revideras om det finns behov av detta.

Efter beslutet genomförs utredningsarbetet genom ett antal arbetsgrupper inom förvaltningens tjänstemannaledning och med kontinuerlig diskussion om arbetet med utsedd ledningsgrupp ur kommunstyrelsen. Under arbetet genomförs arbetsdagar kring värdegrunden samt en utbildningsdag med kommunfullmäktige och förvaltningens chefer om ”Samspelet mellan politiker och tjänstemän, den gyllene zonen”.

Syfte

Syftet med detta arbete är att förtydliga kommunens ledningssystem för all verksamhet inom kommunen. Arbetet ska vara förankrat i hela organisationen och det är viktigt med ett gemensamt synsätt på styrning och ledning för att alla – politiker och förvaltning (anställd personal) ska arbeta mot samma mål för att erbjuda kommuninvånaren god service med hög kvalitet.

Värdegrund

Varför värdegrund?

Våra grundläggande värderingar och attityder styr vårt sätt att agera och är en del av vardagen. Att ha en samsyn kring vårt förhållningssätt mot de vi möter i vårt arbete och varandra är

en viktig faktor för att gemensamma mål ska uppnås. Ett verktyg för detta är en gemensam värdegrund. Den består av gemensamma värden som alla står bakom och som främjar samarbeten och verksamheten. Den ska kunna användas i kontakter och möten, som underlag i planering och beslut, som grund för ledarskap och medarbetarskap – kort sagt vara en del av vardagen.

Färgelanda kommuns värdegrund

Färgelanda kommuns värdegrund:

”Engagerad och företagsam med ett gott bemötande!”

utgår från värdeorden Engagemang – Handlingskraftig – Bemötande.

Ansvarsfördelning och Roller/Organisation

Varför ansvarsfördelning?

Kommunen sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grunder de angelägenheter som anges i Kommunlagen (KL). KL reglerar enbart den politiska nivån och det är politiskt ett kollektivt ansvar att leda och styra kommunen. Kommunens invånare beslutar vem som politiskt ska styra kommunen i och med valen som genomförs vart fjärde år.

Förvaltningen, det vill säga tjänstemännen, är ett stöd och verkställer de politiska besluten. Ansvarsfördelningen mellan politiken och förvaltningen avgörs utifrån varje kommuns unika förutsättningar. Att formalisera spelregler utvecklar förutsättningarna för politikens ledning, tjänstemännens ledarskap och samarbetet mellan de båda.

För att styrning, ledning och demokrati ska fungera krävs tydlighet i vem som gör vad och vem som har ansvaret, etablerade kontaktvägar internt och externt samt aktivt arbete för att skapa ett bra samspel. Framgångsfaktorer i det lokala arbetet är politisk styrning genom visioner, mål och uppföljning, struktur i styrning och uppdrag, dialog, förtroende och tillit samt en kultur för medskapande och förnyelse.

Ansvar

Politikens ansvar

- Samtliga uppdrag som åläggs kommunen utförs med god kvalitet
- Strategi och inriktningsbeslut
- Övergripande prioritering och optimal ramtilldelning
- Övergripande styrdokument på kommunal nivå
- Uppföljning och utvärdering
- Arbetsgivaransvar och ytterst arbetsmiljöansvar

Förvaltningens ansvar

- Utifrån fattade beslut och inom tilldelade ramar genomföra de politiska direktiven/uppdragen
- Ta initiativ till utveckling, omvärldsbevakning
- Presentera fakta och ta fram objektiva beslutsunderlag

- Allt skriftligt material som skapas i Färgelanda kommun ska vara skrivet på ett sätt som gör det lätt att förstå
- Stå för fackkunskap inom sina respektive sakområden
- Mäta och redovisa resultat av satta mål
- Upprätthålla effektivitet och kvalitet utifrån tilldelade ramar och beslut.
- Arbetsgivaransvar och arbetsmiljöansvar inom egen verksamhet.

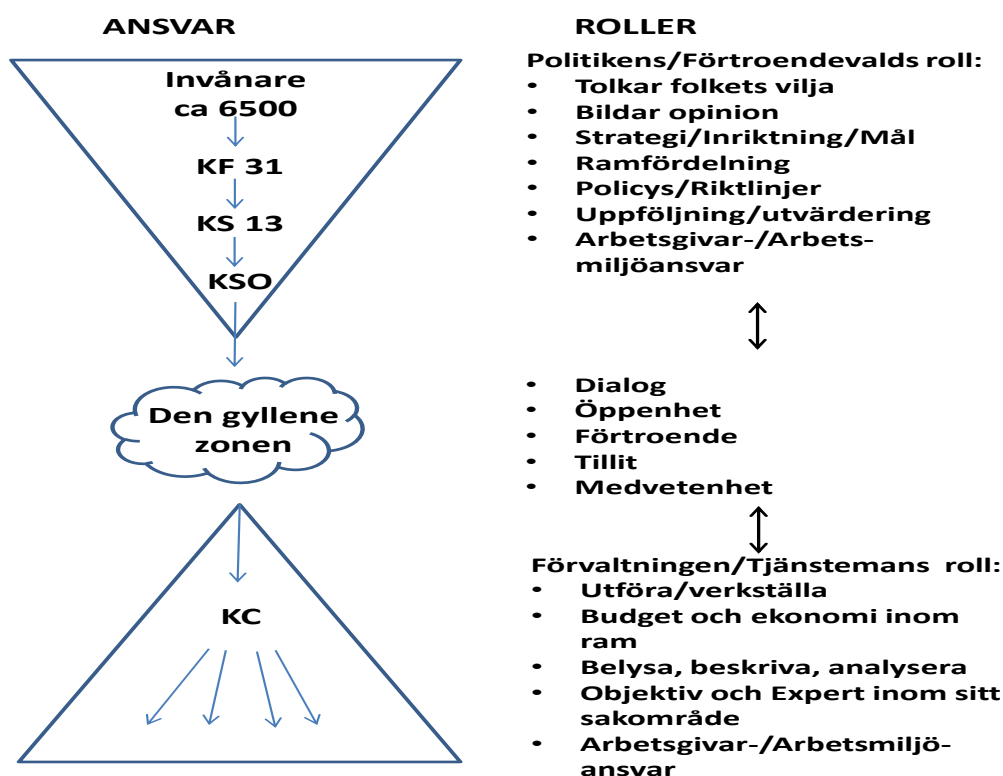
För att arbetet ska gå framåt så skapas möten mellan politiken och förvaltningen. Här är det viktigt att samspelet fungerar så bra som möjligt. ”Att ha ett bra samarbete ökar möjligheten för politiska beslut att få genomslag och ge resultat för medborgarna” (SKL:s skrift ”Att göra en arbetsfördelning mellan politiker och tjänstemän”, Marie-Louise Dangardt kommunstyrelsens ordförande Hofors kommun, sidan 3)

Samspelet mellan politiken och förvaltningen

Samspelet mellan politiken och förvaltningen kan med ett annat ord kallas ”den gyllene zonen”. Det som präglar den gyllene zonen är:

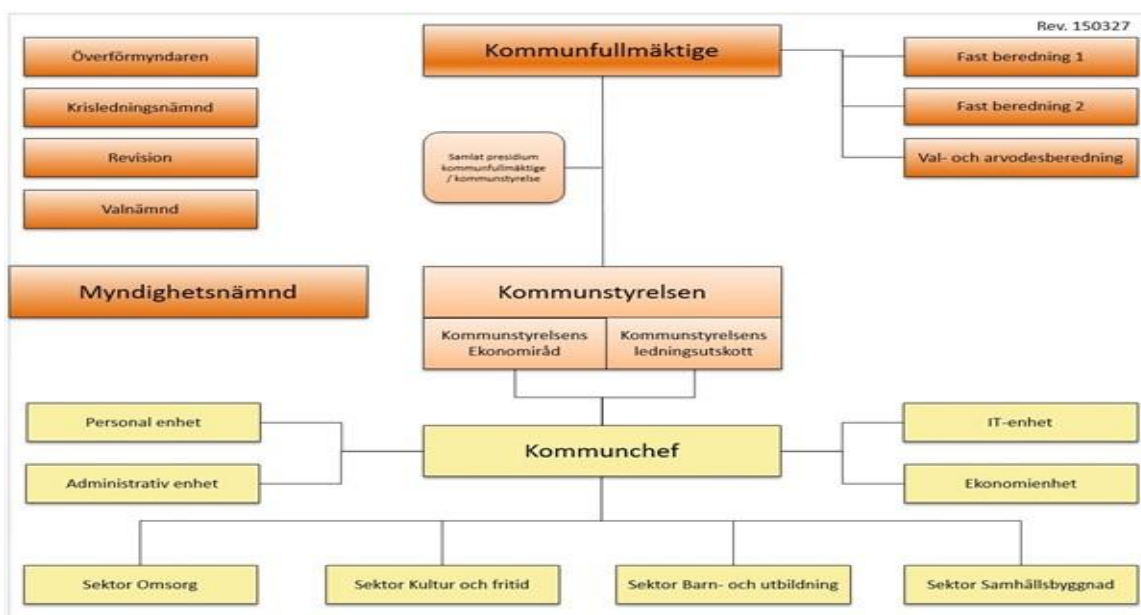
- Respekt, tillit, förtroende och ett öppet samtalsklimat
- Medvetenhet om politikens och förvaltningens olika roller, ansvar och befogenheter
- Tydliga ömsesidiga förväntningar
- Gemensam målbild för verksamheten
- Kommunalrådets och kommunchefens medvetenhet om och förmåga att utöva sina respektive uppdrag som länk mellan politik och förvaltning.

Sammanfattande bild av vad som redovisats.



Roller/Organisation

Varje instans i en organisation har en specifik roll med vilket det följer ett ansvar. Färgelanda kommun har valt att ha nedanstående organisation.



Kommunfullmäktige är kommunens beslutande folksamling. Ledamöterna representerar kommuninvånarna utifrån den fördelning som de politiska partierna fått i allmänna val. Ärenden som kommunfullmäktige beslutar om är av principiell beskaffenhet, av större vikt och utifrån speciallagstiftning (till exempel översiktplan, taxor etc).

Kommunfullmäktige är huvudman för all kommunal verksamhet oavsett om den styrs via kommunallagen eller speciallagstiftning som t ex Plan- och bygglagen, Skollagen, Socialtjänstlagen etc.

Kommunstyrelsen har till uppgift att ha uppsikt över förvaltningen. Uppsiktsplikten omfattar också kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform samt kommunalförbund som kommunen är medlem i.

På vilket sätt styrningen och uppsikten ska gå till beskrivs i delegation från fullmäktige genom kommunstyrelsens reglemente. I styrelsens uppgifter ingår särskilt att ha hand om den ekonomiska förvaltningen, genomföra kommunfullmäktiges beslut och utföra de uppdrag som kommunfullmäktige lämnat till kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsens ledningsutskott (KLU) har till uppgift att bereda ärenden som ska behandlas i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige och att följa upp fattade beslut. Utskottet kan vid behov uppdra till förvaltningen om kompletterande beredning. Kommunstyrelsen har möjlighet att delegera beslutsrätt till utskottet. Kontinuerlig samordning av verksamheten ingår också i ansvaret. Utskottet leds av kommunstyrelsens ordförande.

Kommunstyrelsens ekonomiråd bereder kommunens verksamhetsplan och budget inklusive taxor och avgifter på både övergripande och detaljnivå, inför KLU:s beredning av ärendet till kommunstyrelsen respektive kommunfullmäktige. Rådet leds av kommunstyrelsens ordförande.

Kommunfullmäktige har två **Fasta beredningar** och möjlighet att utöver dessa tillsätta tillfälliga beredningar. Respektive beredning leds av en beredningsledare. Beredningens uppdrag:

- ✓ ska vara ett ”fullmäktigeärende”
- ✓ ska utarbetas av kommunfullmäktiges ordförande efter samråd med övriga i kommunfullmäktiges presidium, kommunstyrelsens presidium och aktuell beredningsledare
- ✓ beredningen ska arbeta med ett uppdrag i taget
- ✓ arbetet ska resultera i ett förslag till VAD som ska uppnås
- ✓ uppdraget ska passa för dialog och medskapande för kommuninvånaren
- ✓ uppdraget ska vara tidssatt, beredningstid är som regel sju månader eller längre
- ✓ uppdraget åtföljs av en ekonomisk ram för aktuellt och tidsatt ärende
- ✓ när beredningsuppdraget är slutfört och avslutat i kommunfullmäktige upphör beredningens ansvar för frågan
- ✓ beredningen är vilande när uppdrag saknas.

Myndighetsnämnden utför kommunens uppgifter avseende tillsyn, tillstånd, myndighetsutövning mot enskild, anmälningsskyldighet, ansökningsförfarande samt uppgiftsskyldighet enligt angiven lagstiftning och andra författningar som framgår av nämndens reglemente. Nämnden är också kommunens trafiknämnd.

Nämndens uppgifter kännetecknas av att

- ✓ de innebär ett ensidigt bestämmande över enskilda, (såväl fysiska som juridiska personer inklusive kommunen själv)
- ✓ har stöd i lag eller annan författning
- ✓ handlingsutrymmet är hårt styrt av lagar, andra författningar och ”råd” utfärdade av statliga myndigheter,
- ✓ kan överklagas enligt aktuell lagstiftning i sak (inte kommunalbesvär)
- ✓ nämnden är högsta kommunala beslutsinstans och
- ✓ verksamheten är ofta föremål för överprövande myndigheter och för statlig tillsyn.

Revisionen granskar varje år i den omfattning som följer av god revisionssed all verksamhet som bedrivs inom kommunens verksamhetsområden. De granskar på samma sätt, genom de revisorer eller lekmannarevisorer som utsetts även verksamheten i de kommunala bolagen. Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Kommunstyrelsen ordförande och oppositionsråd representerar kommunen vid uppvaktningar hos myndigheter, konferenser och sammanträden om inte annat särskilt beslutats. Kommunstyrelsens ordförande eller dennes utsedde ersättare är länken mellan politiken och förvaltningen via kommunchef.

Kommunchefen leder och ansvarar för den samlade förvaltningen gentemot politiken. Det innebär ett övergripande ansvar på tjänstemannanivå för ekonomi-, personal-, verksamhets- och utvecklingsfrågor. Kommunchefen är chef för kommunens sektorchefer och cheferna inom kommunledningskontoret. Kommunchefen lyder direkt under kommunstyrelsens ordförande.

Kommunchefens helhetsansvar omfattar hela koncernen. Han/Hon har ansvaret att kontinuerligt följa upp och till den politiska ledningen avrapportera koncerngemensamma frågor.

Beslut respektive Verkställighet (utförande)

De kommunala besluten sker i kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige kan i sin tur via reglementen eller särskilda beslut överlämna beslutsfattandet i vissa frågor till styrelse/nämnd i den politiska organisationen. Styrelsen/nämnden kan i sin tur via en beslutad delegationsordning ge en politiker eller tjänsteman rätten att fatta beslut i styrelsens/nämndens ställe. Det är uppgiften som delegeras – inte ansvaret.

Det finns ett antal ärenden som inte kan delegeras och detta styrs av Kommunallagen 6 kap 34 §. Vidare kan det i speciallagstiftningarna, till exempel Socialtjänstlagen, framgå att vissa beslut inte kan delegeras till tjänsteman.

Verkställighet innebär att redan tagna beslut utförs, oftast av en tjänsteman. Ett exempel; kommunfullmäktige beslutar om taxa för serveringstillstånd. Tjänsteman verkställer beslutet genom att debitera aktuell tillståndshavare den avgift som kommunfullmäktige beslutat om.

- Mer kring delegering av beslut finns i den delegationsordning som respektive styrelse/nämnd antaget.

Besök/Aktivitet i verksamhet

Färgelanda kommun styrs av politiker som valts direkt av medborgarna. Det är värdefullt att förtroendevalda informerar sig om förhållanden i de kommunala verksamheterna. Förvaltningen planerar i samband med ny mandatperiod en serie av besök/aktiviteter i de olika verksamheterna, för att ge de förtroendevalda en möjlighet att ta del av och få ny kunskap om de kommunala verksamheterna.

Studie- och arbetsplatsbesök/aktivitet från politiska partier ska i god tid före planerat besök anmälas och arrangeras i dialog med enhetschef som beslutar om genomförande av besöket. Enhetschef har rätt att delegera beslutsrätten om inte beslutanderätten är reglerad i särskild lagstiftning, som exempelvis i skolverksamheten.

Besök får inte störa den ordinarie verksamheten då verksamhetens behov alltid har företräde. De ska alltid genomföras med respekt och säkerställd integritet för den enskilde.

Vid behov av prioritering ges företräde till politiska partier som är representerade i Färgelanda kommunfullmäktige/kommunstyrelse. Besök/aktiviteter i grupp är att föredra då dessa kan planeras på ett bättre sätt.

Om förtroendevalda vill bjuda in pressen att närvara ska detta planeras med god framförhållning i dialog med kommunchef och sektorchef/enhetschef (beroende på typ av aktivitet).

Partipolitisk information i närheten av kommunala verksamheter ska präglas av samma återhållsamhet och goda omdöme som ska vara grunden för all offentlig verksamhet. Kommunens kanaler såsom e-post och webb får inte användas för att sprida partipolitisk information till boende/brukare eller medarbetare.

- För att förtydliga vad som gäller politiska partiernas och organisationers besök i skolorna i Färgelanda kommun har specifik riktlinje tagits fram. Se eget dokument.

Målstyrning

Den grundläggande styrmodellen inom i stort sett all offentlig verksamhet är målstyrning. I Sverige infördes modellen under 1980-talet. Det finns flera varianter men gemensamt för alla är att styra genom att sätta mål och följa upp dem. Det kan ses som ett hjälpmedel för att se att kommunens strategi blir verklighet.

Det har inte varit ovanligt att det i en kommun/landsting har funnits ett stort antal mål som i sin tur har delats in i verksamheter, perspektiv etc. Det stora antalet har lett till att det varit svårt att få en överblick och att fokusera på det som är viktigast. Det har lagts för lite fokus på resultaten. Det har varit svårt att fokusera och lätt att fastna och istället beskriva aktiviteter som utförts.

Målstyrning är politikens verktyg för att styra verksamheten. En grundläggande idé med målstyrning på övergripande nivå är begränsning. Det kan se ambitiöst ut med många mål men det fungerar ofta inte i praktiken. Att begränsa antalet mål till två-tre per verksamhet gör det mer greppbart och möjliggör en effektiv styrning.

Mål måste – för att ha en styrande effekt i en resultatstyrningsmodell – vara mätbara och bygga på saklig fakta. När mål ska prioriteras bör diskussionen utgå från vad man vet och vad som är de strategiskt viktiga problemen/frågeställningarna inom verksamheten. Utifrån de prioriteringar som görs sätts mål som utgår från fakta om hur det ser ut just nu, då finns en utgångspunkt för att kunna se hur man lyckas med målen över tid.

Till målen kopplas resultatindikatorer som bör vara stabila och byggda på fakta samt kunna följas över tid. En framgångsfaktor är också att eftersträva hållbara, stabila mål som kan gälla under flera år.

SMART-modellen

Ett sätt att arbeta med och ta fram effektiva mål är att använda SMART-modellen. Med denna modell ska målet kunna svara på/leva upp till följande:

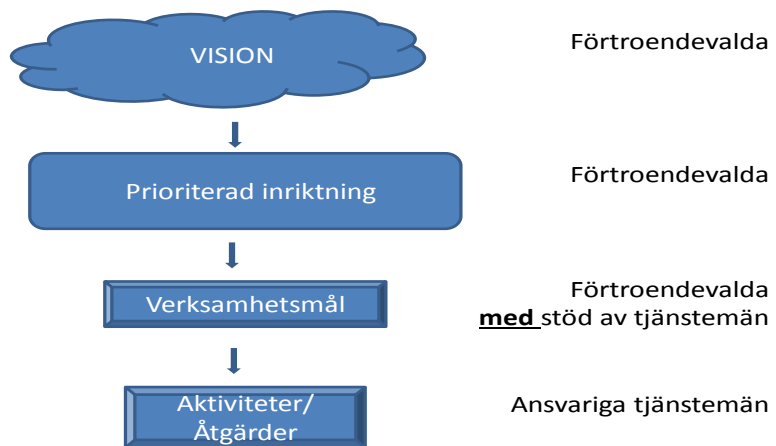
- Specifikt – Det ska vara tydligt vad som ska uppnås
- Mätbart – Vid målsättning ska det beslutas om hur man mäter att man lyckats.
- Accepterat – Delaktighet i framtagandet av målen är ett viktigt nyckelord
- Realistiskt – Det ska vara faktiskt möjligt att uppnå målet.
- Tidsbundet – Det ska finnas en tydlig deadline och prioritering för målet.

Färgelanda kommuns Målmodell

Enligt KL (3 kap 9 §) ska kommunfullmäktige besluta om mål och riktlinjer för verksamheten, budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor. Detta tillsammans med kommunens vision sammanställas i en Mål- och resursplan (MRP) som kommunfullmäktige fattar beslut om varje år. Planen är ofta en fyraårsplan och arbetas fram under första året i mandatperioden. Detta innebär att sista året i planen är första året i den kommande mandatperioden. En revidering görs varje år i samband med att kommunfullmäktige antar budget för nästkommande år.

Färgelanda Kommun har valt att arbeta utifrån nedanstående målmodell som är grunden för arbetet med kommunens MRP.

Färgelanda kommuns Målmodell



Vision = Ett önskat framtida läge/färdriktning dit kommunens samtliga verksamheter arbetar för att nå. Beslutas av kommunfullmäktige.

Prioriterad inriktning = Utgår från de politiska prioriteringarna och arbetas fram med stöd av omvärldsanalys/framtidsspaning i dialog med förvaltningen. Kan omfatta en verksamhet, flera eller samtliga verksamheter. Gäller över planeringsperioden och beslutas av kommunfullmäktige.

Verksamhetsmål = Mål utifrån prioriterad riktning som arbetas fram i samverkan mellan politik och förvaltning. Ska vara rimliga till givna resurser och följas upp i samband med delårsrapporter och årsredovisning. Kan vara kort- och/eller långsiktiga och beslutas av kommunfullmäktige.

Aktiviteter/åtgärder = Faktisk aktivitet/åtgärd att genomföra för att nå satta verksamhetsmål. Beslutas av ansvarig förvaltningschef.

Ägarstyrning

Centrala utgångspunkter för om kommunen ska bedriva verksamheten i egen regi, i förvaltnings- eller bolagsform, är om den är nyttig för medborgarna och faller inom den kommunala kompetensen. Av avgörande betydelse är också vilken politisk bedömning som görs i kommunen av det önskvärda att vara engagerad i verksamheten (SKL; Principer för styrning av kommunägda bolag).

I ägarpolicy tydliggörs på ett övergripande plan kommunens förhållande till styrningen av bolag och övriga samverkansformer. Policyen klargör hur dessa ska bidra till att förverkliga kommunens långsiktiga visioner och mål.

Utöver ägarpolicy finns för respektive bolag en bolagsordning samt ett ägardirektiv. För kommunalförbunden finns en fastställd förbundsordning som samtliga deltagande kommuner ska ha antagit (Kommunallagens 3 kapitel).

- Ägarpolicy Färgelanda kommun har tagits fram, se separat dokument.

Styrdokument

Det övergripande styrdokumentet i kommunen, som också regleras i KL, är den antagna MRP:en. Det finns också ett antal dokument som ska upprättas utifrån annan speciallagstiftning som översiktsplan, detaljplan, jämställdhetsplan o s v.

Inom kommunen finns ett antal dokument som kan räknas som styrdokument. De finns med olika benämningar som strategi, policy, handlingsplan, program, riktlinjer, regler, rutiner etc. Det stora antalet benämningar kan göra att det är otydligt vad som avses med dokumentet, vilken dignitet det har och vem som är beslutsfattare.

Styrdokument ska kontinuerligt utvärderas, följas upp och revideras.

Inom Färgelanda kommun antas styrdokument av politiken eller förvaltningen enligt följande:

Kommunfullmäktige:

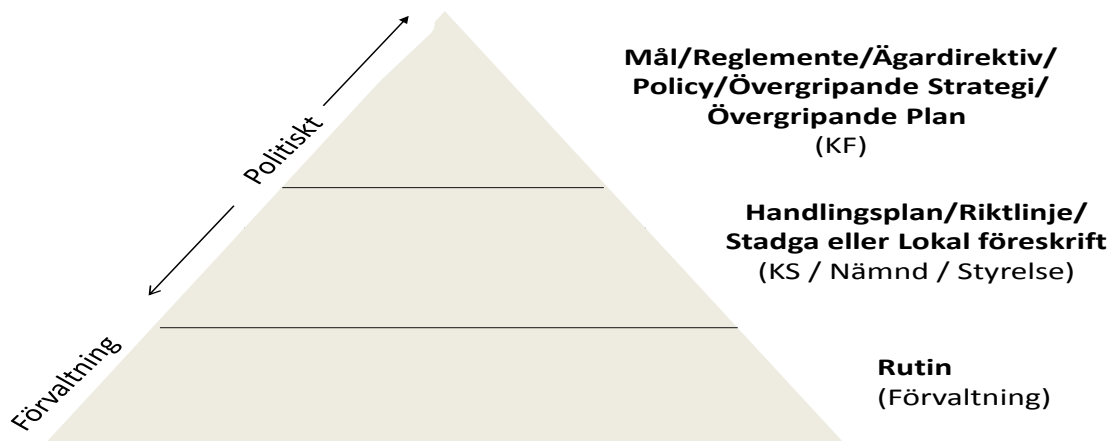
- **Mål och resursplanen (MRP)** innehåller förutom kommunens vision, verksamhetens mål och tilldelade resurser (budget) samt kommunens skatteberäkning.
- **Reglemente** reglerar respektive styrelse/nämnds ansvarsområden och uppgifter. För bolag är **Bolagsordningen** att likna med reglemente.
- **Ägardirektiv** är ett komplement till bolagsordningen och konkretiserar bland annat syfte och mål med bolagets verksamhet, kommunens tillsyn och styrningsfunktion, underställningsplikt m m.
- **Policy** anger principer och ska vara en vägledning för hur kommunen agerar. Den anger inte några fasta regler utan bör konkretiseras i strategi, plan eller riktlinjer.
- **En övergripande Strategi** anger inriktning för en längre tidsperiod. Den utgör grunden för en prioritering och beskriver hur vi når uppsatta mål inom ett visst område. Strategi innebär att något annat väljs bort. Exempel: VA-strategi
- **En övergripande Plan** är en vägledning för hur Färgelanda kommun ska utvecklas under en lägre tidsperiod inom aktuellt område eller verksamhet. Exempel översiktsplaner.

Kommunstyrelsen och/eller nämnd/styrelse:

- **Plan på denna beslutsnivå** anger på en detaljerad nivå de åtgärder som ska göras. I planen framgår vem som är ansvarig, en tidsplan och om uppföljning ska ske. Exempel på denna beslutsnivå är handlingsplan för specifikt ämne.
- **Riktlinje** kan också kallas för stadga eller lokal föreskrift. Den anger hur en fråga ska hanteras, men inte vad som ska göras. Exempel: Lokala ordningsföreskrifter för torghandel i Färgelanda kommun (14 FS 2007:113).

Förvaltning:

- **Rutin** beskriver hur aktivitet ska utföras och kan kompletteras med checklistor och mallar. Utgår från lagstiftning, riktlinjer etc. Exempel: Rutin för rapport och anmälan Lex Sarah (dnr 2016-85).



Källor

SKL:s skrift ”Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän, sid 3, ISBN/: 978-91-7164-812-9

SKL:s skrift ”Att göra en arbetsfördelning mellan politiker och tjänstemän”, Marie-Louise Dangardt kommunstyrelsens ordförande Hofors kommun, sidan 3, länk <http://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/politiskledarskap/samarbeteocharbetsfordelningmellanolitikerochchefer.3025.html>)

SKL:s skrift ”Mål och resultat – Att utveckla mål- och resultatstyrning” ISBN-nummer:978-91-7585-116-7

Riktlinjer för styrdokument Örebro kommun, 2014-03-11 (dnr Ks 182/2013)

Riktlinjer för styrdokument Gislaveds kommun, 2012-12-11 § 474

Riktlinjer för Hjo kommuns styrdokument, 2011-02-27 (Dnr 2010-713)