

Fastställt: Kommunfullmäktige 2023-10-19,
§ 109

Gäller för: Samtliga nämnder
Dokumentansvarig: Ekonomichef

Dnr : KS2023/218

Styrmodell för Bollebygds kommun

1. Syfte

Kommunens styrmodell beskriver ansvarsfördelning och roller avseende fastställande och uppföljning av mål, gemensamma begrepp, principer för mål, tidplan m.m. Den gäller för hela kommunen och omfattar alla nivåer från kommunfullmäktige till enskild medarbetare. Styrmodellen bidrar till att skapa helhetsperspektiv, samordning mellan nämnder samt ökad transparens i kommunens budget- och uppföljningsprocess.

De ekonomiska styrprinciperna visar ansvarsfördelning och spelregler för kommunens ekonomi-styrning och syftar till att klargöra ansvar och befogenheter i budgetprocessen och vid budget-uppföljning och rapportering.

2. Grundläggande principer för styrmodellen

Kommunfullmäktige bedriver styrning genom att besluta om kommunens vision, övergripande mål, mål för god ekonomisk hushållning, driftbudgetramar samt investeringsbudget för styrelse och nämnder. Utöver detta utövar kommunfullmäktige styrning genom olika styrdokument som riktlinjer och policydokument.

Vision och övergripande mål beslutas i samband med ny mandatperiod och fastställs årligen i samband med att budgeten beslutas. Kommunfullmäktige kan utöver det fastställa mål på nämndnivå. Nämnderna bryter ner de övergripande målen i nämndmål som nämnderna utarbetar. Nämnderna ska i verksamhetsplaner meddela hur man tar sig an arbetet med att uppfylla de övergripande målen som kommunfullmäktige beslutat om, vilken metod/arbetsätt som kommer att användas, hur man tänker mäta måluppfyllelsen samt vad som ska ha uppnåtts för att målet ska betraktas som uppfyllt. På förvaltningsnivå (tjänstepersoner) förs styrningen vidare nedåt i organisationen med hjälp av enhetsplaner samt medarbetarplaner.

Nämnderna återrappporterar till kommunfullmäktige avseende måluppfyllelse, nyckeltalens utveckling, utveckling av verksamhetens volym samt ekonomiskt utfall och årsprognos. Rapporteringen till kommunfullmäktige sker i form av delårsrapport per augusti samt uppföljningsrapporter per februari, april och oktober, samt årsredovisning.

För att kommunfullmäktige ska få en samlad bild av måluppfyllelse använder nämnderna en kommungemensam analysmodell samt gemensamma mallar för rapportering.

3. Rollfördelning i kommunens styrning och uppföljning

En viktig faktor för att få styrning och uppföljning att fungera optimalt i kommunen är en tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstepersoner som baseras på deras olika uppdrag.

Samspeletsrelationen mellan politik och tjänstepersoner är viktig för organisationens förmåga att realisera politiken och för politiken att fatta bra beslut. Relationen bygger på ömsesidig tillit och respekt för varandras uppdrag.

Den politiska nivån arbetar med frågor om *vad* som ska uppnås och *när* i tid detta ska ske. Verksamheten, tjänstepersoner, svarar upp mot detta genom att beskriva *hur* uppdraget ska utföras och av *vem/vilka*.

Den politiska nivån

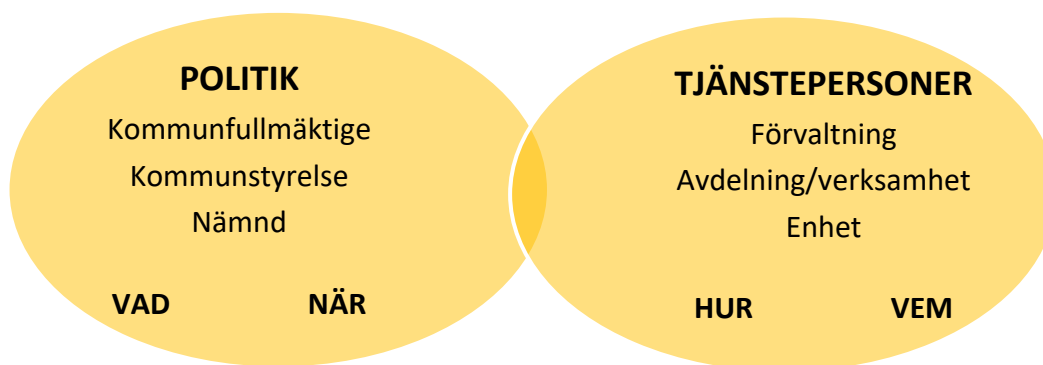
- Politiken ansvarar för att formulera vision, upprätta mål och ge uppdrag till verksamheten.
- Politiken sätter ramarna för finansiering samt styr vart resurserna ska riktas och när.
- Politiken beslutar om kvalitetsnivåer respektive kvantiteter samt för uppföljning, utvärdering och omprövning.
- Politiken ansvarar för att utveckla demokratin och för dialog med medborgarna.
- Politiken ska ha respekt för tjänstepersoner/medarbetarnas kompetens och integritet och inte ingripa eller ändra i tjänstepersonernas/medarbetarnas tjänsteskrivelser.

Tjänstepersonsnivå

- Förvaltningschef är ytterst ansvarig tjänsteperson på sin förvaltning och beslutar om förvaltningens organisering. I förvaltningen kan det finnas flera chefsnivåer där respektive nivå svarar inför överordnad nivå.
- Tjänsteperson beslutar och ansvarar för hur målen ska uppnås och vem/vilka som ska utföra uppdragen.
- Tjänstepersoner verkställer politikens beslut och utarbetar strategier och aktiviteter för att nå målen.
- Tjänstepersoner ansvarar för att föra en dialog med medarbetare, medborgare och brukare.
- Tjänstepersoner ansvarar för att följa upp, rapportera och föra dialog med den politiska nivån avseende kvalitetsnivåer, resursförbrukning, mål och uppdrag.

3.1 Gränslandet mellan ansvarsområdena

Om det finns ett behov eller en osäkerhet från någon part understryks behovet av dialog. I dialogen pratar man om de frågor där det inte är självklart eller tydligt vem som har ansvaret eller om frågor som har betydelse för det gemensamma uppdraget.



4. Vem gör vad i den politiska organisationen?

Kommunfullmäktige ska besluta:

- i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen
- om vision, mål, policys och riktlinjer för verksamheten
- om tilldelning av ekonomiska medel i driftbudgetramar, investeringsbudget, exploateringsbudget samt mål för god ekonomisk hushållning
- om kommunens skattesats
- om nämndernas organisation och verksamhetsformer
- om val av ledamöter och ersättare i nämnder, kommunala bolag, stiftelser och beredningar
- om val av revisorer
- om grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda
- om årsredovisning och ansvarsfrihet
- om folkomröstning i kommunen
- om extra val till kommunfullmäktige

Nämnderna och kommunstyrelsen ska:

- Förbereda/handlägga kommunfullmäktiges beslut i olika ärenden
- Ansvara för att kommunfullmäktiges beslut verkställs
- Genom att beställa, leda och följa upp se till att uppdraget verkställs och att detta sker i enlighet med nämndmål, budgetram, lagar, policys och andra styrdokument
- Redovisa till kommunstyrelse och kommunfullmäktige hur de har fullgjort sina uppgifter

Kommunstyrelsen ska utöver ovan:

- Leda och samordna skötseln av kommunens angelägenheter
- Ha uppsikt över de andra nämnderna
- Föra en dialog med nämnderna samt uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning
- Begära in de yttranden som man bedömer behövs från nämnder, beredningar och anställda i kommunen
- Sköta kommunens ekonomiska förvaltning

5. Vision och målnivåer

5.1 Vision

Visionen talar om var kommunen vill befinna sig vid en fastställd framtida tidpunkt. Visionen är grunden för styrningen av kommunen. Den ska ge energi i det dagliga arbetet och fungera som en ”gummisnodd” som drar organisationen mot målet. Visionen är grunden för styrningen av kommunen och har en bred politisk förankring. Den fastställs av kommunfullmäktige och kan omprövas vid ny mandatperiod.

5.2 Övergripande mål

Med utgångspunkt i visionen ska övergripande mål formuleras. De övergripande målen bör vara begränsade till antalet och fastställs av kommunfullmäktige. De gäller under mandatperioden. Kommunfullmäktige fastställer även kommunens finansiella mål. Kommunfullmäktige kan utöver det fastställa mål på nämndnivå. Vad som nedan anges för nämndmål ska även gälla för mål på nämndnivå som kommunfullmäktige fastställt.

5.3 Mål på nämndnivå

Utifrån de övergripande målen formulerar nämnderna nämndmål. Nämndmålen gäller för ett år i taget och kan kompletteras med nyckeltal. Eftersom målen är ettåriga bör de syfta till att visa på vilka områden som nämnderna vill prioritera, det innebär att målen ska ses som en viljeyttring. Målen ska vara specifika, realistiska, tidsatta och mätbara. Nämndmålen bör lämpligen inte vara fler än tre stycken per övergripande mål och nämnd. Varje nämnd ska beskriva hur man tar sig an sina nämndmål (metod, arbetssätt, styrtalet etc) och hur de ska följas upp, det vill säga vad som ska ha åstadkommit för att nämndmålen ska betraktas som uppnådda.

Nämnd kan vidare besluta om egna mål utöver de som kommunicerats med kommunstyrelsen. Detta kan gälla områden där nämnden önskar se en förändring i inriktning och/eller ambitionsnivå.

En rekommendation är att minimera antalet mål eftersom det kan vara svårt att fokusera på förändringar inom många områden samtidigt. Ett alternativ kan istället vara att välja ut egna ”nämndnyckeltal”.

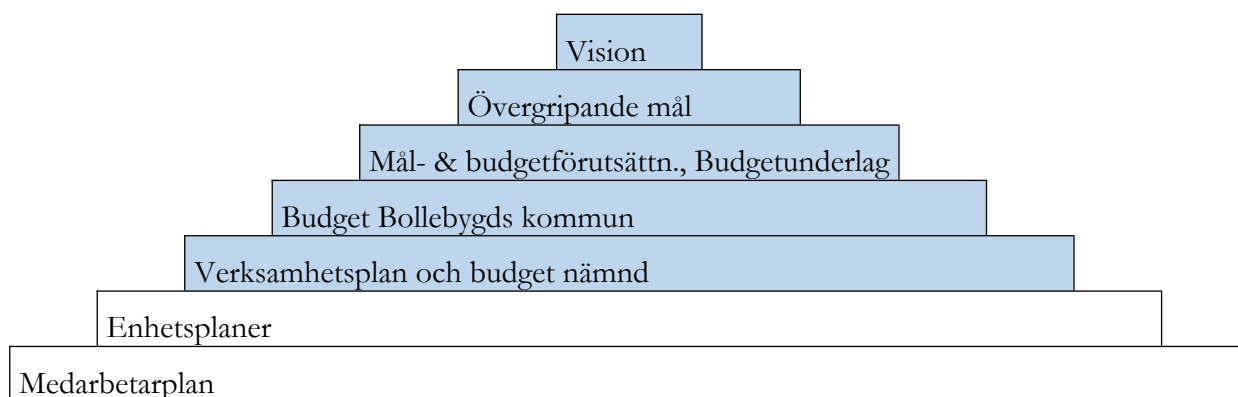
5.4 Mål på enhetsnivå

Mål på enhetsnivå tas fram av enheten när nämndmålen fastställts. Dessa ska vara tydligt kopplade mot nämndmålen. Mål på enhetsnivå gäller normalt för ett år i taget.

5.5 Mål på medarbetarenivå

Mål på individnivå är en överenskommelse mellan chef och medarbetare. Målen tas fram i medarbetarsamtal/målsamtal och fastställs i en medarbetarplan. De ska ha en tydlig koppling till målen på enhetsnivå.

Flödesmodell



(blå=politisk nivå, vit=tjänstepersonsnivå)

6. Mål och budget

För att samtliga partier i kommunfullmäktige ska få en insyn i de ekonomiska förutsättningar och budgetarbetet utses en budgetberedning som består av en deltagare för varje parti som är representerat i kommunfullmäktige. Kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande har motsvarande roller i budgetberedningen. Övriga deltagare utses av respektive parti.

Budgetberedningen medverkar i samband med budgetdagar och i andra sammanhang där mål och budget, eller bokslut, bereds.

6.1 Budgetprocessen

Kommunens budgetprocess inleds med de preliminära ramar som antas av kommunfullmäktige i samband med mål och budget föregående år.

I samband med delårsrapporten efter april, dvs i maj månad, kan kommunstyrelsen besluta om att justera nämndernas preliminära ramar i de fall förutsättningarna som legat till grund för de preliminära ramarna avviker negativt med mer än 1 %.

Fram till april förbereds och analyseras kommunens budgetförutsättningar av kommunens tjänstepersoner där en så stor grad av delaktighet från så många medarbetare som möjligt ska genomsyra arbetet. Analyser och rekommenderade åtgärder presenteras på en budgetkonferens i maj. Därefter tar den politiska beredningen vid.

Senast augusti antar respektive nämnd ett budgetunderlag som beskriver de konsekvenser som nämnderna ser blir följden av de preliminära ramarna samt hur nämnderna hittills har tagit sig an de mål som blivit föremål för dialog med kommunstyrelsen.

Budgetunderlaget presenteras i samband med budgetdagarna i september där även uppdaterad finansiell och annan relevant information presenteras vid möte med budgetberedningen, nämndernas presidier och förvaltningschefer.

6.2 Kommunfullmäktiges budget

Kommunfullmäktige fastställer övergripande mål och finansiella mål för kommunen samt mål avseende god ekonomisk hushållning.

Under september-oktober utarbetas heltäckande budgetförslag av partiernas företrädare. Majoritetens förslag till mål och budget samt preliminära ramar för de nästkommande två årens verksamhet presenteras i samband med utskicket till kommunstyrelsens sammanträde i oktober. Partier representerade i kommunfullmäktige, samt ordinarie ledamöter som inte ingår i majoriteten, kan lämna egna fullständiga budgetförslag inför beredningen i kommunstyrelsen eller direkt inför beslut i kommunfullmäktige.

Kommunfullmäktige beslutar i november varje år en budget avseende det kommande räkenskapsåret samt preliminära ramar för nämnderna för de nästkommande två åren.

Nämndernas budgetram fastställts utifrån politiska prioriteringar, effekter av lokalt eller nationellt fattade beslut samt målgruppsförändringar. Den av kommunfullmäktige beslutade budgeten per nämnd anges på nämndnivå. I de fall nämnd tilldelas budget för visst ändamål, förväntas nämnden i samband med bokslutet redogöra för hur dessa medel använts. Nämnden har inte mandat att använda specificerade budgettillskott till andra ändamål än de som kommunfullmäktige beslutat.

6.3 Nämndernas verksamhetsplan och budget

Verksamhetsplan och budget för nämnd baserat på den av kommunfullmäktige beslutade budgeten upprättas årligen och beslutas av nämnden senast i januari följande år. I dokumentet tydliggörs nämndens prioriteringar genom att den tilldelade budgetramen fördelas på olika verksamheter eller enheter.

Nämnderna ska i sin tilldelade budgetram skapa ett utrymme för oförutsedda händelser och förändrade volymer. Tilldelad budgetram utgör gränsen för resursutnyttjande för respektive nämnd och är överordnad beslut om servicenivåer och kvalitetsutfästelser.

Verksamhetsplanen ska även innehålla de mål som nämnden avser att föra dialog om med kommunstyrelsen och övriga nämnder.

6.4 Indexering

Indexering innebär att förväntade kostnads- och intäktsökningar hanteras genom justering av nämndernas ramar. Som utgångspunkt används prisindex för kommunal verksamhet (PKV) som publiceras av Sveriges kommuner och regioner (SKR).

Det finns möjlighet till differentierade index beroende på olika förutsättningar för vissa kostnads- och intäktslag. Förvaltningarna ska därför inför budgetarbetet om meddela kostnader och intäkter avviker från PKV och hänvisa till andra bättre lämpade index.

6.5 Förändringsuppdrag

I budgeten kan nämnderna tilldelas ett förändringsuppdrag vilket innebär att krav på effektivisering av befintlig verksamhet. Förändringskravet kan vara generellt eller differentierat, d.v.s. påverka verksamheter i olika grad.

6.6 Ofördelad budget

I de fall kommunstyrelsen hanterar en budget för ofördelade medel ska denna kunna användas till följande:

- Till åtgärder som initialt kräver en insats som överstiger nämndens budget men på sikt kan leda till lägre kostnader
- Annan oförutsedd händelse som lett till omfattande kostnader för nämnden

Ansökan om att få nyttja medel ur den ofördelade budgeten ska lämnas till kommunstyrelsen. Ekonomiavdelningen utreder om ansökan uppfyller något av de kriterier som anges ovan och lämnar därefter ett yttrande till kommunstyrelsen inför beslut. Beslut om nyttjande av ofördelad budget innebär en justering av nämndens budgetram för innevarande år.

6.7 Investeringar

Investeringsbudgeten beslutas av kommunfullmäktige. Uppföljning av investeringsanslag sker i uppföljningsrapport per april och oktober samt i delårsrapporten.

Inför beslut om investering ska även konsekvenser av investeringen eller utebliven investering utvärderas, såsom anslutande kostnader och intäkter. Det vill säga hur beslut i investeringsbudgeten påverkar driftsbudgeten på kort och lång sikt.

Investeringsbudgeten fördelas till de nämnder som ansvarar för att utföra investeringen. Varje nämnd erhåller ett reinvesteringsanslag och därtill budgetposter för av fullmäktige beslutade större strategiska investeringsprojekt. På nämndsnivå fördelas reinvesteringsanslaget till nämndens enheter. Vid behov kan nivån på reinvesteringsanslaget justeras mellan åren och därmed också driftsbudget för kapitalkostnader och internränta. Som regel ersätts nämnderna med budget för kapitalkostnader för nya investeringsprojekt. På samma vis minskas budget om en större anläggningstillgång blir färdigskriven eller såld.

Som stöd för framtagandet av investeringsbudget finns lokalresursplanen samt exploateringsplanen (se nästa sida).

Vid exploatering över flera år ska en helhetsbild över projektet presenteras.

Överföring av investeringsanslag mellan år kan ske om det finns särskilda skäl och beslutas av kommunfullmäktige i samband med behandlingen av årsredovisningen. Särskilda skäl kan till exempel vara att ett projekt har senare- eller tidigare lagts. Outnyttjat reinvesteringsanslag överförs inte mellan år.

6.7.1 Exploateringsplan

Varje exploateringsprojekt ska ha en ekonomisk plan som anger planerade intäkter och kostnader fördelat på olika områden. Planen ska ligga till grund för årets exploateringsbudget. Vid behov kan planen behöva revideras utifrån ändrade förutsättningar.

6.7.2 Lokalresursplan

Lokalresursplanen beskriver bland annat de behov och prioriteringar som finns avseende kommunens verksamhetslokaler. Antagandet av lokalresursplanen innebär inte i sig att medel reserveras för ett visst ändamål utan ska ses som ett underlag för den prioritering som sker av investeringsbudgeten.

6.8 Lönerörelsen

Här reserveras medel kommuncentralt för den kommande lönerörelsen. Det innebär ökade möjligheter för kommungemensamma omfördelningar och ett effektivare sätt att säkra att index för löner inte används för annan verksamhet än vad som avsetts. Utgångspunkten är att utrymmet fördelas efter genomförd lönerrevision där kommunstyrelsens arbetsutskott även bedömer vilken nivå av det avsatta utrymmet som behövs användas innevarande budgetår för att åstadkomma önskvärda satsningar.

7 Uppföljning och rapportering

7.1 Dokument för kommunikation av resultat

Nämndernas återkoppling till kommunfullmäktige består i måluppfyllelse, nyckeltalens utveckling, verksamhetens volym, ekonomiskt utfall och prognos samt redogörelse av eventuella uppdrag.

Kommunstyrelsen leder och samordnar rapporteringen och har mandat att besluta om riktlinjer för uppföljningen.

Följande uppföljningsdokument tas fram för att säkerställa återkopplingen uppåt i organisationen:

7.2 Årsredovisning

Årsredovisningens innehåll och form regleras genom lagar och normering. Utgångspunkten för årsredovisningen är att den i huvudsak ska följa normeringen som finns och att den inte ska innehålla övriga fria delar, dessa beskrivs i stället i respektive nämnds årsrapporter eller andra rapporter.

I årsredovisningen redovisas bland annat kommunstyrelsens och nämndernas arbete med nämndmål, mål för god ekonomisk hushållning och nyckeltal till kommunfullmäktige. Arbetet med eventuella uppdrag från kommunfullmäktige redovisas.

I årsredovisningen sammanställs kommunens och Stiftelsen Bollebygds hyresbostäders (Bollebo) ekonomiska redovisning. Denna analyseras och slutsatser dras avseende det gångna året. Årsredovisningen godkänns av kommunfullmäktige normalt i april/maj men absolut senast juni.

Årsredovisningen ska som huvudregel endast tas fram i digital form.

7.3 Nämndernas årsrapport

Nämndernas årsrapport ska ses som respektive nämnds årsredovisning och beskriver bland annat nämndens ekonomiska resultat, verksamhetsvolym, arbete med kommunfullmäktiges och egna mål samt de uppdrag som givits av kommunfullmäktige. Årsrapporten för samtliga nämnder görs i en gemensam mall för att underlätta en kommungemensam analys. Syftet är dels att ge en fördjupning i nämndens verksamhet under året och att vara inspel till kommunens årsredovisning.

Nämndens årsrapport upprättas av förvaltningschef, godkänns av nämnd samt skickas till kommunfullmäktige som information (meddelande).

7.4 Delårsrapport

Även delårsrapportens innehåll är reglerad i lagar och genom normering. I delårsrapporten redovisas kommunstyrelsens och nämndernas verksamhetsvolym, ekonomiskt utfall samt prognos för helåret. Positiva och negativa avvikelser från kommunfullmäktige- samt nämndmål ska särskilt omnämnas.

Delårsrapporten upprättas per augusti och godkänns av kommunfullmäktige i oktober.

7.5 Kommunens uppföljningsrapport

Kommunstyrelsen sammanställer kommungemensam uppföljningsrapport efter februari, april och oktober till kommunfullmäktige avseende ekonomiska resultatet och prognos för helåret.

Rapporten innehåller en analys av budgetavvikelser och större kostnadsförändringar jämfört med föregående år som sker i samverkan med nämnderna.

Av praktiska skäl och för att kunna ge en uppdaterad och aktuell bild till kommunfullmäktige kan prognoser för nämnderna användas som fortfarande är under beredning och inte är beslutade. Det innebär dock inte att kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige fastställer nämndens prognos, utan den fastställs av respektive nämnd i samband med att nämndens uppföljningsrapport antas.

7.6 Nämndernas uppföljningsrapport

Uppföljningsrapporterna för nämnderna görs i en kommungemensam mall och innehåller minst ekonomiskt utfall och prognos för helåret samt relevanta volym- och nyckeltal.

Uppföljningsrapporterna sammanställs per februari, april samt oktober. Rapporterna upprättas av förvaltningschef och beslutas av nämnden samt informeras till kommunfullmäktige (meddelande).

Uppföljningsrapporten ses på så sätt som en del av förvaltningschefens ansvar att hålla nämnden informerad om ekonomi och verksamhet enligt kapitel 3.

Genom nämndernas uppföljningsrapporter får även kommunfullmäktige information om verksamheten och nämnderna har därför stor möjlighet att själva påverka innehållet utöver den gemensamma mallen.

Nämndernas uppföljningsrapporter är även ett viktigt underlag för fullgörandet av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Kommunstyrelsen kan därför uppdra till nämnderna att redovisa ytterligare information som bedöms nödvändig. Detta görs genom att den kommungemensamma mallen kompletteras med efterfrågad information.

7.7 Övriga uppföljningar

Kommunstyrelsens arbetsutskott kan vid behov utöver de fastställda rapporttillfällena begära särskilda uppföljningar med nämndernas presidier.

Nämnden ska vid varje sammanträde informeras om aktuell ekonomisk ställning, som protokollförs, detta sker genom att respektive förvaltningschef rapporterar om ekonomin och indikatorer kopplade till av fullmäktige prioriterade mål. Protokollet delges kommunstyrelsen.

Uppföljningar på enhetsnivå görs inom respektive förvaltning. Frekvens och innehåll fastställs av förvaltningschef.

8 Budgetavvikelser

Det är naturligt att det hela tiden sker större eller mindre budgetavvikelser på olika nivåer i kommunens organisation vilket innebär behov av anpassningar för att nå en budget i balans. I första hand hanteras dessa så nära verksamheten som möjligt och enbart i de fall en chefsnivå inte har beslutsmandat bör det lyftas till nästa nivå i organisationen. I de fall underskott prognosticeras för hela nämnden ska effekten av vidtagna åtgärder rapporteras i kommande uppföljningsrapporter.

I de fall underskottet överskrider det högsta av 1 % av nämndens budgetram eller 1 mnkr ska förutom ovan även en bedömning göras över hur budgetavvikelser och åtgärder påverkar nämndens möjlighet att hålla budget och bedriva verksamheten nästkommande år. Även kommunstyrelsens arbetsutskott ska informeras. Om det bedöms ändamålsenligt kan då kommunstyrelsens ordförande ta initiativ till dialog mellan arbetsutskottet och nämndens presidium för att skapa en samsyn om nämndens utmaningar. Resultatet av dialogen delges hela kommunstyrelsen i enlighet med riktlinjer för kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Detta innebär dock inte att nämndens ansvar för att bedriva verksamheten inom beslutad budget upphör.

Förvaltningschefen är skyldig att i protokollet uppmärksamma nämnden i fråga om förslag som bedöms leda till underskott jämfört med budget. Detta protokollsutdrag ska anmälas till kommunstyrelsen för kännedom.

På motsvarande sätt ska förväntade budgetavvikelser inom investeringsbudgeten rapporteras till berörd nämnd samt till kommunstyrelsens arbetsutskott. I de fall ett enskilt projekt med en budget över 5,0 mnkr förväntas överskrida tilldelad budget med mer än 10 % ska återredovisning ske till kommunfullmäktige.