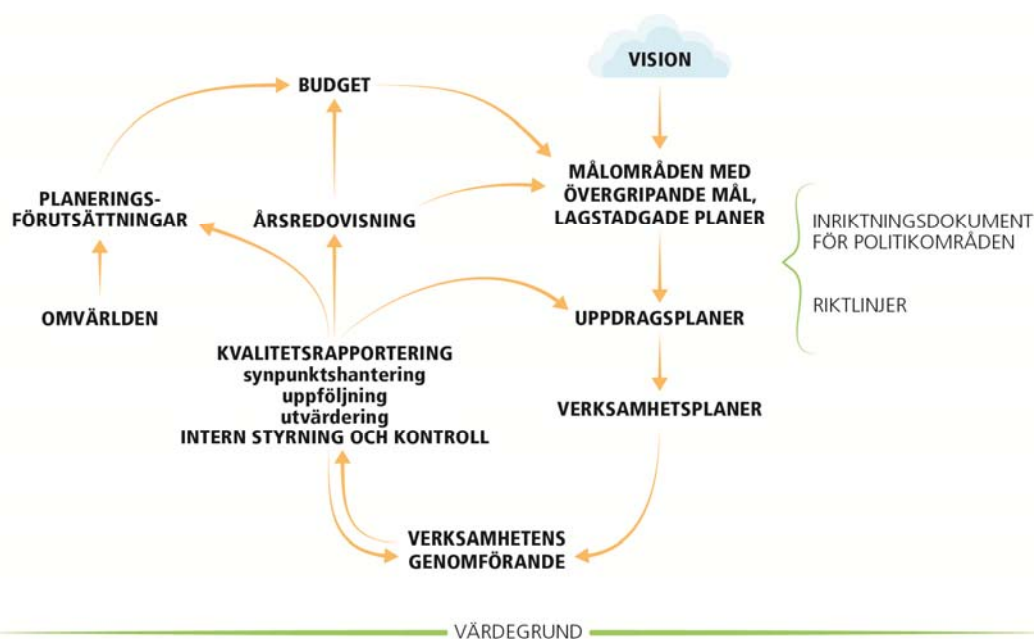


Tjänstemannariktlinje för styrmodellen i Norrköpings kommun

KS 2017/0466



Fastställt av kommundirektören den 28 februari 2011.

Redaktionella ändringar införda den 10 maj 2011 och den 8 december 2014.

Ändringar införda med anledning av beslut av kommunfullmäktige om nämndernas kommunikation med medborgarna den 25 mars 2013, § 49 och om värdegrund den 30 september 2013, § 174. I samband med detta gjordes även vissa redaktionella ändringar.

Ändring införda med anledning av beslut i kommunfullmäktige om ny vision den 25 april 2016, § 75.

Tjänstemannariktlinjen ersätter, tillsammans med den politiska riktlinjen för styrmodellen, det tidigare dokumentet "Riktlinjer för styrmodellen i Norrköpings kommun" från den 12 november 2007. Styrningen av de kommunala bolagen beskrivs i Gemensamt ägardirektiv för Norrköpings kommuns majoritetsägda bolag samt i ägardirektiv och bolagsordning för respektive bolag.

Norrköpings kommuns styrmodell började användas år 2003. De här riktlinjerna, som har beslutats i tjänstemannaorganisationen, avser den reviderade modell som antogs i kommunfullmäktige den 31 januari 2011. Dessutom finns politiska riktlinjer för styrmodellen som har beslutats av kommunstyrelsen. Där beskrivs de politiska delarna av styrmodellen, till exempel övergripande mål och uppdragsplaner, utförligare än i det här dokumentet.

Styrmodellen är till för att genomföra de politiska ambitionerna, att på ett systematiskt sätt styra och följa upp verksamheten och därigenom säkerställa kvaliteten.. Styrmodellen är kommunens kvalitetsledningssystem.

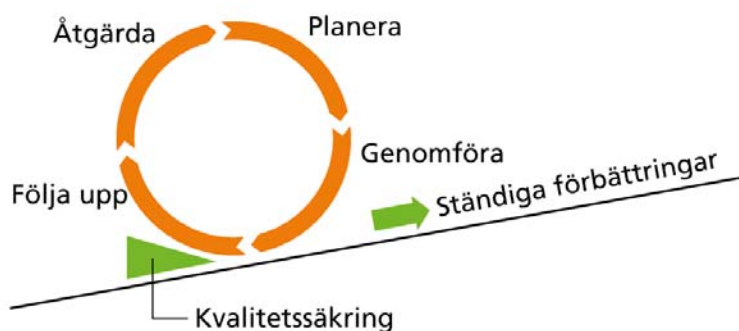
Värdegrund

Det är i mötet med Norrköpingsborna som värdet av våra tjänster uppstår. Det är för dem vi finns till. Alla som använder sig av våra tjänster eller på annat sätt kommer i kontakt med oss ska känna att vi vill göra varje möte till det bästa möjliga och leverera tjänster och service av hög kvalitet.

Vår värdegrund anger tonen i det förhållningssätt som ska prägla verksamheten. Den gäller för både förtroendevalda och medarbetare och utgår från värdeorden respekt, delaktighet och trovärdighet. Kommunfullmäktige tog beslut om värdegrunden år 2013.

Systematiskt kvalitetsarbete ger ständiga förbättringar

Ett systematiskt kvalitetsarbete genomsyrar hela styrmodellen. Begreppet kan illustreras med nedanstående figur:



I planeringsarbetet, till exempel när man definierar övergripande mål eller mål i uppdragsplaner, fastställs vad som ska uppnås. Därefter genomförs verksamheten och den följs upp efter fastställda kriterier för måluppfyllelse. Genom utvärdering av måluppfyllelsen blir det tydligt vad som behöver åtgärdas. Dessa åtgärder förs sedan in i planeringsprocessen på nytt.

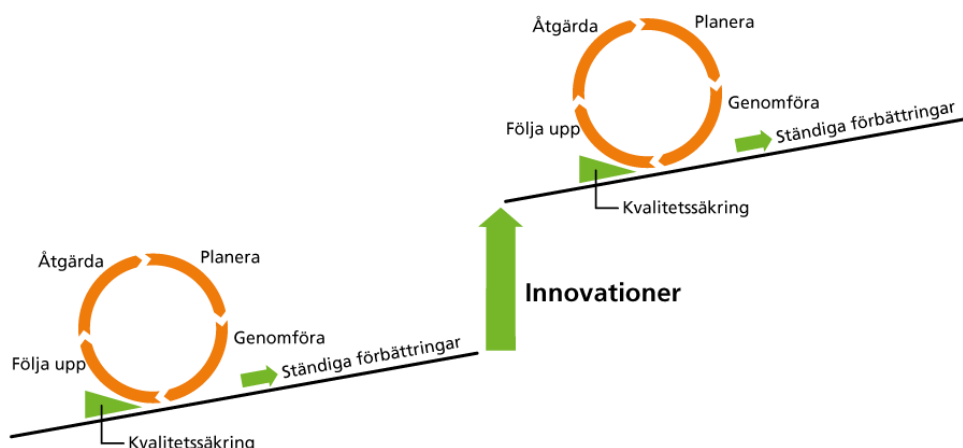
Genom tydlighet kring de ingående momenten i kvalitetsarbetet, det vill säga planera, genomföra, följa upp och åtgärda, sker en kvalitetssäkring och man undviker att upprepa tidigare misstag. Detta leder till ständiga förbättringar av den kommunala verksamheten.

Förbättringsarbete i form av innovationer

Utvecklingsarbetet tar ibland ett större förbättringsprång i form av innovationer. Innovationer börjar med idéutveckling, men alla idéer är inte värdeskapande och en del genomförs därför inte. Idéerna behöver inte vara omvälvande, utan kan uppstå som förbättringsprång i vardagen. Man talar därför ibland om vardagsinnovationer.

En innovation är något nytt, som är nyttigt för de som använder kommunens tjänster och som även genomförs och kommer till nytta. Innovationen behöver inte vara helt nyskapad, utan den kan vara ny för vår organisation eller användas i en ny tillämpning eller för en ny målgrupp. Eftersom kommunen främst är en tjänsteproducerande organisation handlar de flesta av våra innovationer om utveckling av tjänster.

I nedanstående bild illustreras innovationer med hjälp av den gröna pilen som förbättringsprång som gör att det systematiska förbättringsarbetet kan fortsätta, men på en högre nivå.



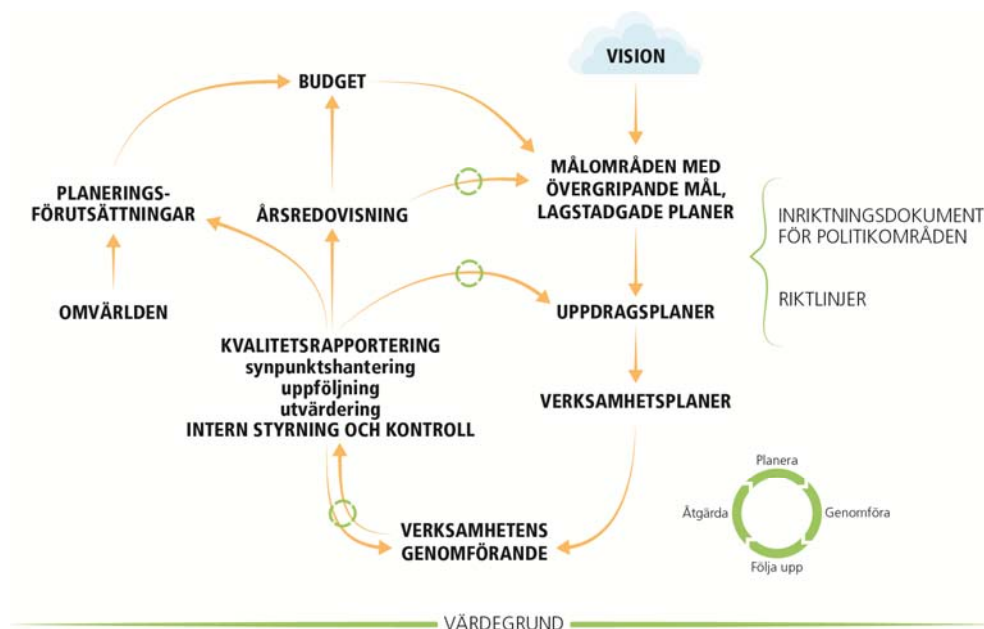
Styrmodellen ska även stödja förbättringsarbete i form av innovationer.

Var ska beslut tas?

En grundläggande princip i styrmodellen är att beslut ska tas på lägsta möjliga beslutsnivå. Det betyder exempelvis att riktlinjer som enbart beskriver hur något ska göras och som inte har något politiskt innehåll beslutas av tjänstemän. Frågor som enbart berör verksamhet inom en nämnd beslutas av nämnden, medan beslut av mer övergripande karaktär beslutas av kommunstyrelsen i sin samordnande roll. Kommunfullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Det innebär bland annat att beslut om vision, övergripande mål, politiska inriktningsdokument, budget och årsredovisning tas av fullmäktige.

Styrmodellens olika moment

Nedanstående skiss visar de ingående delarna i styrmodellen och texten under beskriver hur de relaterar till varandra.



Värdegrunden anger tonen i det förhållningssätt som präglar genomförande av verksamhet.

Det systematiska kvalitetsarbetet genomsyrar hela styrmodellen, men blir särskilt tydligt i samband med arbete med övergripande mål och uppdragsplaner samt löpande i verksamhetens genomförande. Detta symboliseras i skissen ovan genom att illustrationen av kvalitetsarbete har ritats in.

Verksamheten styrs av en hierarki av politiska mål som uttrycks i den långsiktiga visionen, mandatperiodens målområden, övergripande mål och lagstadgade planer samt årliga uppdragsplaner till tjänstemannaorganisationen. De politiska målen uttolkas i årliga verksamhetsplaner inom tjänstemannaorganisationen.

Vid sidan av de politiska dokumenten i målhierarkin finns inriktningsdokument för politikområden och riktlinjer.

Verksamhetens genomförande följs upp och utvärderas, synpunkter från kommuninvånarna samlas in och internkontrollsaktiviteter genomförs. Resultatet används direkt i verksamhetens förbättringsarbete och information sammanställs och återförs till nämnderna genom kvalitetsrapportering.

Årsredovisningen innehåller bland annat en redovisning av måluppfyllelse för de övergripande målen. En avstämning görs för eventuell översyn av målformuleringar.

De årliga planeringsförutsättningarna avspeglar konsekvenser i ett 5-10-årsperspektiv för den kommunala verksamheten utifrån observerade omvärldsförändringar och resultat av utvärderingar som genomförts.

Budgetarbetet tar hänsyn till planeringsförutsättningarna och årsredovisningen. Årligen sker en avstämning om de politiska ambitionerna uttryckta som övergripande mål är genomförbara utifrån given budget.

I samverkan med andra organisationer, till exempel med Linköpings kommun, tas ibland beslut om gemensamma dokument av styrande karaktär. Sådana dokument ska i möjligaste mån anpassas till styrmodellen och i Norrköping ges dokumentbeteckningar som följer styrmodellen.

Vision

År 2016 antog kommunfullmäktige visionen ”Vision 2035”. Det finns dessutom en gemensam klimatvision Linköping – Norrköping som antogs av respektive kommuns fullmäktige år 2008. Visionerna ska vara kända i tjänstemannaorganisationen.

Målområden, övergripande mål och måluppfyllelse

Den övergripande politiska ambitionen för mandatperioden uttrycks i 3-6 målområden, som utvecklas med 3-5 övergripande mål per målområde. Kommunalråden bereder målområden och övergripande mål. I anslutning till detta tas även definitioner av måluppfyllelse fram. Tjänstemannaorganisationen utgör stöd i arbetet. Beslut om målområden, övergripande mål och måluppfyllelse tas av kommunfullmäktige helst i samband med hantering av budget, men senast i början av mandatperiodens första år.

Preciseringar

Kommunfullmäktige anger årligen preciseringar för nämndernas arbete med hållbar utveckling och strategiska miljöfrågor, näringsliv samt internationell samverkan. Det sker i samband med budgetprocessen och kommuniceras genom budgetdokumentet. Nämnderna tar hänsyn till preciseringarna i sitt arbete med uppdragsplanerna och resultatet återrapporeras i årsredovisningen.

Uppföljning och utvärdering av övergripande mål

Kommunstyrelsen utgår från definitionerna av måluppfyllelse i beredningen av uppföljning och utvärdering av de övergripande målen till årsredovisningen, vilken beslutas av kommunfullmäktige. Tjänstemän från kommunstyrelsens kontor och verksamhetskontoren är behjälpliga i måluppfyllelsearbetet.

Lagstadgade planer

Lagstiftning reglerar att vissa kommunala planer måste finnas som egna dokument. De lagstadgade planerna bereds på kommunfullmäktiges uppdrag av aktuell nämnd och beslutas av fullmäktige om så krävs enligt lagstiftning, annars av nämnd. De lagstadgade planerna samordnas med de övergripande målen.

Tjänstemannaorganisationen ger stöd till nämnden i arbetet med att ta fram förslag till lagstadgad plan.

Uppdragsplaner

I årliga uppdragsplaner uttrycker den ansvariga nämnden, det vill säga kommunstyrelsen eller verksamhetsnämnd, den politiska ambitionen inom nämndens ansvarsområde, utifrån de övergripande målen, preciseringarna för hållbar utveckling och strategiska miljöfrågor, näringsliv och internationell samverkan samt de ekonomiska förutsättningarna i budgeten. Hänsyn tas även till lagstadgade planer, politiska inriktningsdokument, planeringsförutsättningar, lagar och regler samt uppföljningar och utvärderingar av genomförd verksamhet.

Nämndens tjänstemannaorganisation utgör stöd i arbetet med uppdragsplaner.

Nämndernas kommunikation med medborgarna

Dialogen mellan medborgarna och nämnderna är betydelsefull. Information om kommunens tjänster och service ska vara lättillgänglig för medborgarna och informationen ska hålla hög kvalitet. Det hjälper den enskilde att ha realistiska förväntningar och ökar verksamhetens fokusering på medborgarnas behov.

Uppdrag

I de verksamheter där det behövs kan förvaltningschefen bryta ner nämndens uppdragsplan i olika delar som kallas uppdrag. Uppdragen beskriver de ekonomiska ramarna, volymer, särskilda krav på utförandet med mera och omfattar ett år.

Uppdrag ges till exempelvis enhetschefer. Även uppdragsfinansierad enskild verksamhet får särskilda uppdrag.

Verksamhetsplaner

Tjänstemannaorganisationen utformar årliga verksamhetsplaner utifrån målen i uppdragsplanerna och de ekonomiska förutsättningarna. Verksamhetsplanerna innehåller en sammanställning av aktiviteter som ska genomföras under året för att målen ska uppfyllas. Respektive nämnd informeras om verksamhetsplanerna.

Inriktningsdokument för politikområden

Vid sidan av måldokumentet kan skrivningen om politikområden utvecklas i inriktningsdokument, till exempel ”Inriktning för integrationspolitiken” eller ”Inriktning för ungdomsarbetslöshetspolitiken”. Inriktningsdokumentet beskriver den långsiktiga politiska viljan inom olika områden med utförligare text, men innehåller inte några nya mål. Inriktningsdokument bereds av nämnd eller nämnder på uppdrag av kommunfullmäktige och beslut tas av fullmäktige.

Tjänstemannaorganisationen stöder nämnderna i deras arbete med inriktningsdokument.

Riktlinjer

Riktlinjer innehåller inte några nya mål för verksamheten utan beskriver hur något ska göras. Det vanliga är därför att beslut om riktlinjer tas i tjänstemannaorganisationen. För tjänstemannariktlinjer som enbart avser ett kontor tas beslut av respektive förvaltningschef. I de fall som riktlinjerna omfattar hela tjänstemannaorganisationen tas beslut av kommundirektören.

Om så behövs kan nämnderna bereda och ta beslut om riktlinjer som då kallas för politiska riktlinjer. Innehållet kan till exempel vara uttolkning av den lokala tillämpningen av nationell lagstiftning, frågor som direkt berör förtroendevaldas villkor eller tillämpningsfrågor med politiskt innehåll. Nämndernas tjänstemannaorganisationer utgör stöd i arbetet med politiska riktlinjer.

Av namnet på ett riktlinjedokument behöver det inte framgå om det är en tjänstemannariktlinje eller en politisk riktlinje, eftersom det framgår av informationen om vem som har beslutat om dokumentet. Ett undantag är när det finns riktlinjer av båda slagen inom ett område, till exempel politiskt beslutad riktlinje för styrmodellen och tjänstemannariktlinje för styrmodellen.

Kvalitetsrapportering och intern styrning och kontroll

Kommuninvånarnas synpunkter, i form av klagomål, beröm och tips, samlas in på ett systematiskt sätt på respektive verksamhetskontor. Synpunkter kan lämnas muntligt vid möte eller telefonsamtal, skriftligt på papper, via e-post eller via hemsidan. Det ska finnas rutiner för att hantera synpunkter i ett enhetligt system oavsett hur de har lämnats.

I uppföljnings- och utvärderingsarbetet beaktas följande fyra kvalitetskriterier:

- tillgänglighet
- inflytande
- bemötande
- kompetens

Hänsyn tas till de gemensamma kvalitetskriterierna i de övergripande målen och i uppdragsplanernas mål.

Resultat av brukarundersökningar och andra uppföljningar och utvärderingar läggs in i databasen för kvalitetsdokument, så att de blir sökbara via den externa hemsidans ingång för kvalitetsarbete. Om undersökningar och uppföljningar görs med frågeformulär finns ett kommungemensamt enkätssystem att använda.

I en årlig kvalitetsredovisning till nämnden rapporteras slutsatser från uppföljningar, utvärderingar och sammanställning av inkomna synpunkter och hantering av dem. Rapporten beskriver dessutom vad som har uppnåtts under året utifrån uppdragsplanen, med beaktande av de gemensamma kvalitetskriterierna. Kvalitetsrapporteringen används även som underlag för det egna förbättringsarbetet i tjänstemannaorganisationen.

I nämndernas arbete med intern styrning och kontroll granskas att nämnderna och deras verksamheter följer kommunala beslut och gällande lagstiftning samt att

verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att uppdragen kan uppfyllas. Valet av områden och rutiner som ska granskas bestäms utifrån återkommande risk- och väsentlighetsanalyser. Det finns beskrivet i riktlinjen som heter Reglemente för ekonomisk förvaltning och intern kontroll avseende Norrköpings kommuns nämnder och förvaltningar. Nämndens tjänstemannaorganisation utgör stöd i arbetet med intern kontroll.

Årsredovisning

Nämnderna lämnar, enligt anvisningar från kommunstyrelsen, bokslut och verksamhetsberättelse som underlag till årsredovisningen. Kommunstyrelsen bereder utvärdering av de övergripande målen till årsredovisningen utifrån beslutade definitioner av målpuppfyllelse.

Nämndernas tjänstemannaorganisation utgör stöd i arbetet med underlag till årsredovisning.

Planeringsförutsättningar

Omvärldsförändringar och resultat av verksamhetsutvärderingar bildar underlag till de årliga planeringsförutsättningarna, som speglar konsekvenser för den kommunala verksamheten i ett 5-10-årsperspektiv. Anvisningar för hur underlagen ska tas fram skickas ut till verksamhetskontoren i början av varje år och underlagen ska lämnas till kommunstyrelsens kontor före sommaren. Planeringsförutsättningarna publiceras under hösten, dels som separat rapport och dels som del av budgetdokumentet.

En viktig grund för planeringsförutsättningarna är befolkningsprognosen som anger total folkmängd, åldersfördelning och utveckling i olika geografiska delar av kommunen. Dessutom utgör förändringar i lagstiftning och regelverk sådant som kan påverka den kommunala verksamheten. Kommuninvånarnas attityder och beteenden styr till viss del deras nyttjande av kommunala tjänster och behöver därför följas. Vissa strategiska resurser kan behöva uppmärksammas, till exempel tillgång på kompetent personal och ändamålsenliga lokaler.

Budget

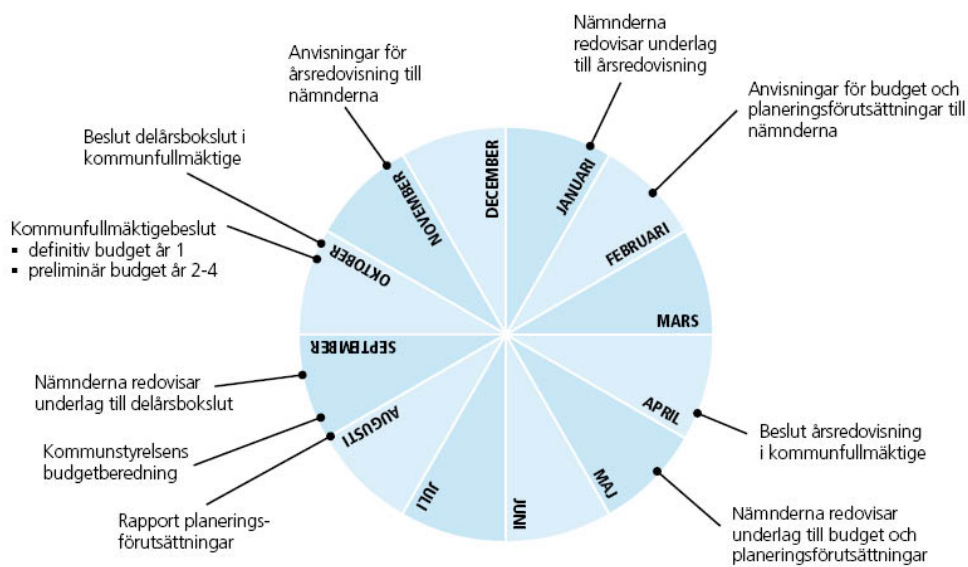
Kommunen arbetar med flerårsbudgetar för att säkerställa en långsiktig planering. I normalfallet fastställer kommunfullmäktige i oktober månad budgeten för det kommande året samt preliminär drift- och investeringsplan för de tre kommande åren.

Kommunstyrelsen skickar i början av varje år ut budgetanvisningar till nämnderna. Den preliminära drift- och investeringsplanen för år 2 till 4 som kommunfullmäktige fastställt året innan utgör preliminära ramar för nämnderna.

Efter att nämnderna har analyserat de preliminära ramarna under perioden januari till maj skickar de in eventuella förslag till förändringar till drift- och investeringsbudget för kommande kalenderår, år 1, och för de tre efterföljande åren, år 2 till 4. Nämnderna tar även fram förslag till nya investeringar för sista året i planeringsperioden.

Budgeten bereds i kommunstyrelsen under perioden augusti till oktober och kommunfullmäktige fastställer sedan en definitiv drift- och investeringsbudget. Nämnderna fastställer senast i december slutlig budget och uppdragsplaner för kommande år, år 1.

Nämndernas tjänstemannaorganisationer utgör stöd i arbetet med budgeten.



Ordning och reda, tydlighet och kreativitet

Ett grundläggande begrepp i styrmodellen är tydlighet. För att skapa tydlighet behövs ordning och reda exempelvis när det gäller vilka begrepp som används, vilken typ av mål som finns på vilken nivå och hur olika dokument hänger samman.

När man har ett fungerande system för styrningen som är väl känt, finns det en plattform att utgå från för att på ett kreativt vis utmana och ompröva befintliga arbetsätt. Det sker genom utveckling i form av ständiga förbättringar och innovationer, som kommer till nytta för de som använder kommunens tjänster.

För att tydliggöra dokumentstrukturen har dokument som är kopplade till styrmodellen beteckningar enligt modellen. Det framgår vem som har beslutat om dokumentet, när det gjordes, vilken tid dokumentet avser och vad det eventuellt ersätter. Dessutom anges om dokumentet gäller för hela den kommunala verksamheten, inklusive den som bedrivs i bolag och förbund, annars anges vilken del det gäller för. Dokumenten utformas enligt fastställd mall som tillhandahålls av kommunikationsavdelningen.

Dokument som hör till styrmodellen görs tillgängliga via den externa hemsidan och intranätet. Utgångspunkten är att dokumenten finns på den externa hemsidan, men några dokument av tydlig intern karaktär, till exempel vissa riktlinjer, kan publiceras enbart på intranätet. I en riktlinje för styrande dokument finns beskrivet hur dokumenten ska utformas och hanteras.