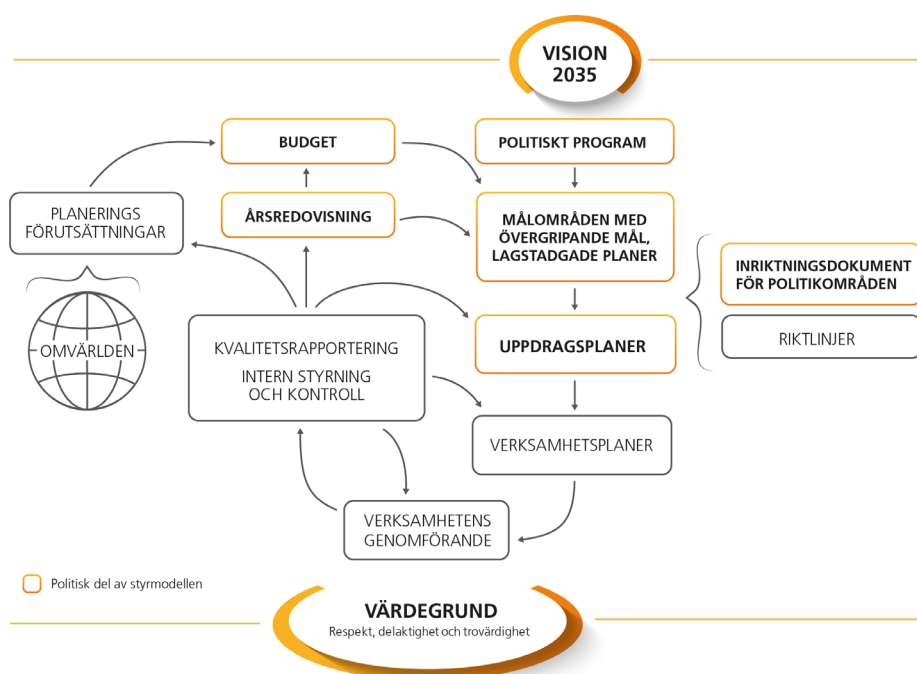


## Riktlinje för styrmodellen i Norrköpings kommun

KS 2022/1014



Beslutad av kommunfullmäktige den 19 december 2022. Riktlinjen följs upp av kommunstyrelsens kontor en gång per mandatperiod.

Riktlinjen gäller för den kommunala organisationen. Styrning av kommunala bolag beskrivs i "Gemensamt ägardirektiv för Norrköpings kommuns majoritetsägda bolag" samt i ägardirektiv och bolagsordning för respektive bolag.

Norrköpings kommuns styrmodell infördes 2003. Det har sedan dess genomförts revideringar och justeringar utifrån politiska beslut och förändringar i omvärlden. Den 10 januari 2011 antog kommunstyrelsen en reviderad styrmodell där program ersattes med övergripande mål och lagstadgade planer. Ändringar har också genomförts till följd av beslut i kommunfullmäktige, exempelvis beslut om ny värdegrund, 30 september 2013, och ny vision, 25 april 2016. Den 17 december 2018 beslutade kommunfullmäktige om att preciseringar, kvalitetskriterier och fokusområden i uppdragsplaner tas bort ur styrmodellen.

KOMMUNSTYRELSENS KONTOR

## Styrmodellen i Norrköpings kommun

Styrmodellen finns till för att säkerställa att de politiska ambitionerna omsätts till praktisk handling och genomförs i verksamheten. Genom styrmodellen skapas systematik i arbetet med att styra och följa upp verksamheten och därmed säkerställa kvaliteten. Styrmodellen är kommunens övergripande kvalitetsledningssystem.

### Värdegrund

Norrköpings kommuns styrmodell vilar på organisationens värdegrund, som anger tonen i det förhållningssätt som ska präglade verksamheten. Värdegrunden utgår från de tre värdeorden respekt, delaktighet och trovärdighet och gäller för både förtroendevalda och medarbetare.

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.

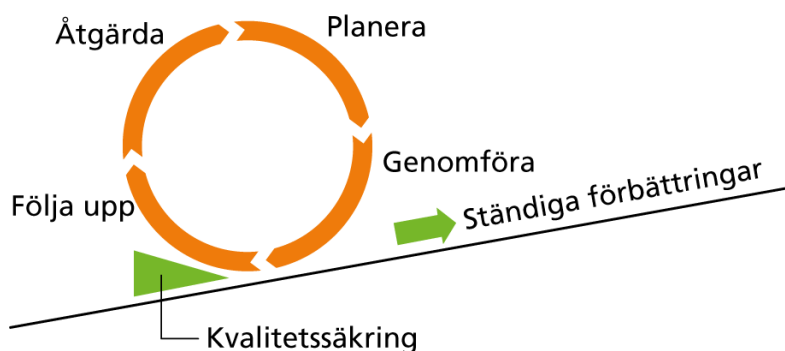
Dialogen mellan medborgarna och de förtroendevalda är betydelsefull. Information om kommunens tjänster och service ska vara lättillgänglig för medborgarna och informationen ska hålla hög kvalitet. Det hjälper den enskilde att ha realistiska förväntningar och ökar verksamhetens fokusering på medborgarnas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

### Tillit, delaktighet och dialog

Styrmodellen är ramverket för kommunens systematiska kvalitetsarbete på en kommunövergripande nivå. Innehållet i styrmodellen formas utifrån rådande politiskt styre. Ramverket som styrmodellen utgör skapar utrymme för politiken att styra organisationen med tillit, delaktighet och dialog som grund.

## Systematiskt kvalitetsarbete

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



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

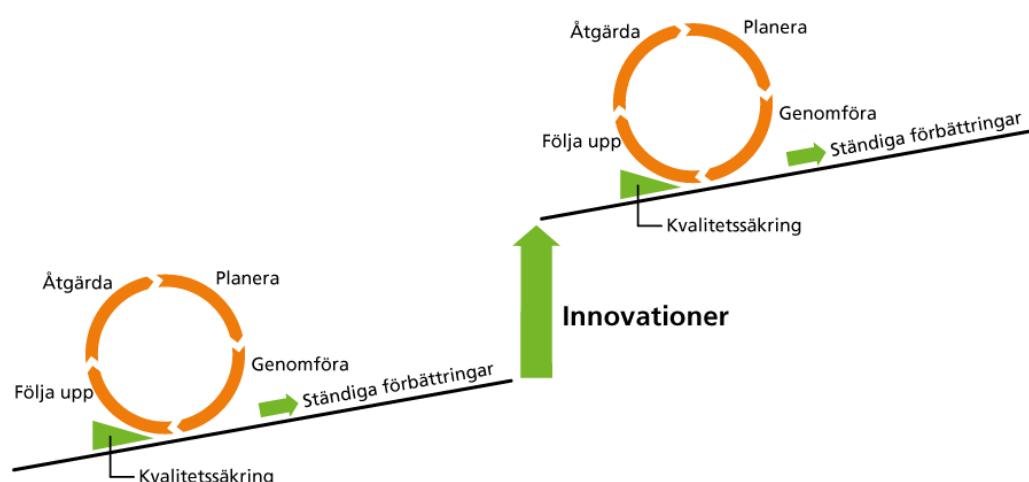
Genom tydlighet kring de ingående momenten i kvalitetsarbetet, det vill säga planera, genomföra, följa upp och åtgärda, sker en kvalitetssäkring och tidigare misstag kan undvikas. Detta leder till ständiga förbättringar av den kommunala verksamheten.

### *Förbättringsarbete i form av innovationer*

Utvecklingsarbetet tar ibland ett större förbättringssprång 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 förbättringssprång 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 förbättringssprång som gör att det systematiska förbättringsarbetet kan fortsätta, men på en högre nivå.



Styrmodellen ska även stödja förbättringsarbete i form av innovationer.

## **Rollfördelning mellan politik och förvaltning**

Rollfördelningen mellan politik och förvaltning är inbyggd i styrmodellen. Delar av styrmodellen är av tydlig politisk karaktär, bland annat vision, politiskt program, övergripande mål, uppdragsplan och inriktningsdokument. I bilden av styrmodellen är dessa delar markerade med orange ram.

Andra delar är däremot tjänstemannaprodukter och beskriver hur förvaltningen ska genomföra den politiska viljeinriktningen, till exempel verksamhetsplan och planeringsförutsättningar.

Gränsdragningen mellan den politiska viljan (VAD) och förvaltningens genomförande (HUR) är dynamisk och varierar mellan frågor och över tid. En tillitsfull dialog i gränsen mellan vad och hur tillsammans med respekt för varandras roller tillför dynamik och skapar utveckling i organisationen.

### ***Beslut på lägsta möjliga nivå***

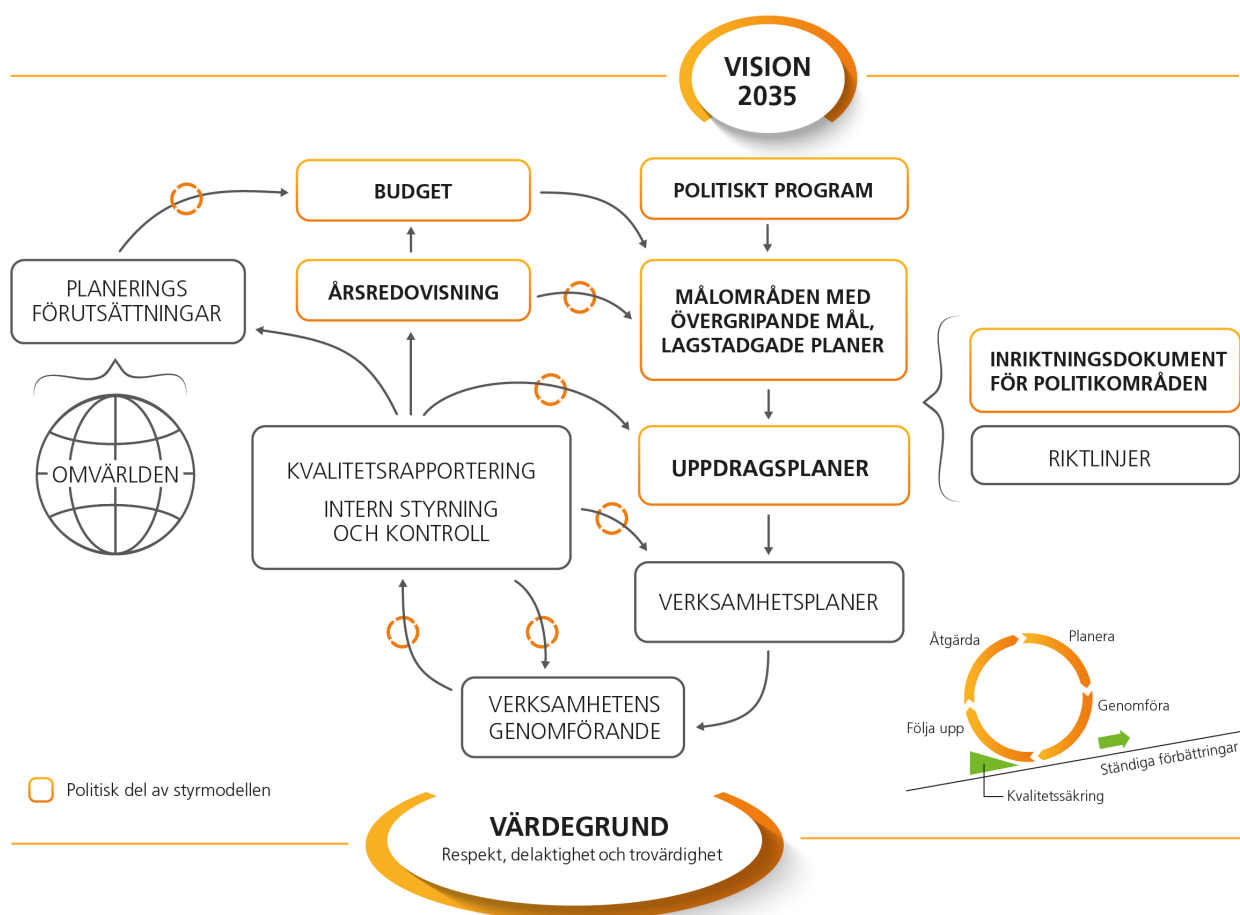
En grundläggande princip i styrmodellen är att beslut ska tas på lägsta möjliga nivå. Det innebär exempelvis att riktlinjer som enbart beskriver hur något ska göras och som inte har något politiskt innehåll beslutas av tjänstemannaorganisationen. Frågor som enbart berör verksamhet inom en nämnds verksamhetsområde beslutas av nämnden, medan beslut av mer övergripande karaktär beslutas av kommunstyrelsen i dess samordnande roll. Samma logik finns på tjänstemannanivå där kontorschefen fattar beslut om det som rör medarbetare inom ett kontor, medan kommundirektören fattar beslut om det som rör hela tjänstemannaorganisationen. Kommunfullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller av större vikt. Det innebär bland annat att beslut om vision, politiskt program, övergripande mål, politiska inriktningsdokument, budget och årsredovisning tas av fullmäktige.

### ***Uppföljning av politiskt fattade beslut***

Alla politiskt fattade beslut ska verkställas och återredovisas. Återredovisning sker i huvudsak genom ordinarie verksamhets- och ekonomiuppföljning.

## Styrmodellens olika delar

Styrmodellen består av olika delar som var och en för sig fyller en roll i kommunens övergripande kvalitetsledningsarbete. I följande bild av styrmodellen är kvalitetshjulen inritade för att förtydliga kvalitetsarbetet och hur de olika delarna av styrmodellen förstärker varandra i kvalitetsarbetet.



### Vision

Visionen är en ledstjärna som är levande i människors medvetande och ger en bild av det framtida Norrköping. Den riktar sig till kommunens medborgare, förtroendevalda och anställda. Den har ett tidsperspektiv på något eller några decennier och beslutas av kommunfullmäktige.

År 2016 antog kommunfullmäktige visionen "Vision 2035". Det finns dessutom en gemensam klimatvision Linköping – Norrköping som antogs av respektive kommuns fullmäktige år 2008.

Visionen är överst i den hierarki av politiska mål som styr verksamheten.

### Politiskt program

I samband med ny mandatperiod formulerar de styrande partierna ett politiskt program för mandatperioden. Det politiska programmet utgår från partipolitiska överenskommelser och pekar ut den övergripande politiska ambitionen. Det

politiska programmet tas fram politiskt och beslutas av kommunfullmäktige. Därefter utgör det politiska programmet basen i arbetet med att ta fram Målområden med övergripande mål för mandatperioden. De övergripande målen följs upp av tjänstemannaorganisationen vid delår och helår. Uppföljningen av det politiska programmet sker genom uppföljning av övergripande mål.

### *Målområden med övergripande mål, lagstadgade planer*

Den övergripande politiska ambitionen, som uttrycks i det politiska programmet, för mandatperioden uttrycks i 3-6 målområden, som utvecklas med 3-5 övergripande mål per målområde. Det innebär att det totala antalet övergripande mål kommer att vara mellan 9 och 30 stycken. För att kunna följa upp och utvärdera de övergripande målen måste måluppfyllelse definieras, det vill säga hur man kan veta att ett mål har nåtts.

Mandatperiodens nya kommunalråd ansvarar för att bereda målområden och övergripande mål. I anslutning till framtagandet av de övergripande målen tas även definitioner av måluppfyllelse fram, med stöd av tjänstemannaorganisationen. På så sätt blir det möjligt att följa upp målen och att avgöra när de har nåtts. 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.

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.

Målområden, övergripande mål och lagstadgade planer är en del av den hierarki av politiska mål som styr verksamheten. Med avstamp i målområden och övergripande mål tar nämnderna fram årliga uppdragsplaner för nämndens ansvarsområde.

### *Uppdragsplaner*

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

Uppdragsplanerna ska innehålla mål för de verksamheter som ingår i nämndens ansvarsområde. Målen ska vara uppföljningsbara, det vill säga att det ska vara möjligt att avgöra om målen har uppfyllts. Uppdragsplanen omfattar ett år, men samma mål kan återkomma flera år.

Uppdragsplanen bereds av hela nämnden eller en arbetsgrupp av ledamöter och beslut tas av nämnden. Planen följs upp och utvärderas varje år i en kvalitetsredovisning som beslutas av nämnden.

Uppdragsplanen är en del av den hierarki av politiska mål som styr verksamheten. Med avstamp i uppdragsplanen tar kontoret fram en verksamhetsplan.

### *Verksamhetsplaner*

Tjänstemannaorganisationen utformar en eller flera årliga verksamhetsplaner utifrån målen i uppdragsplanerna och de ekonomiska förutsättningarna. Verksamhetsplanen beslutas av kontorschef och beskriver hur kontoret genomför de politiska ambitionerna i uppdragsplanen. Respektive nämnd informeras om verksamhetsplanerna.

### *Inriktningsdokument för politikområden*

Vid sidan av måldokumentet kan skrivningarna om politikområden utvecklas i inriktningsdokument, till exempel ”Inriktning för integrationspolitiken” eller ”Inriktning för landsbygdspolitiken”. Inriktningsdokumentet beskriver den långsiktiga politiska viljan inom olika områden med utförligare text, men innehåller inte några nya mål. Inriktningsdokumentet är underlag för nämndernas arbete med uppdragsplaner och blir på det sättet en del av kommunens kvalitetsarbete.

Inriktningsdokument bereds av nämnd eller nämnder och beslut tas av fullmäktige. Innan framtagande av ett nytt inriktningsdokument ska beslut av kommunstyrelsen ske, med syfte att helhetsperspektivet beaktas. I samband med beslut i kommunfullmäktige om respektive inriktningsdokument kan en debatt föras om det aktuella politikområdet.

### *Riktlinjer*

Riktlinjer beskriver hur något ska göras. Beslut om riktlinjer tas på lägsta möjliga nivå, oftast av tjänstemannaorganisationen. Om så behövs kan nämnderna bereda och ta beslut om politiska riktlinjer. Innehållet kan till exempel vara uttolkning av den lokala tillämpningen av nationella beslut. Riktlinjer innehåller inte några nya mål för verksamheten.

Om det behövs riktlinjer som enbart berör tjänstemannaorganisationen tas beslut om tjänstemannariktlinjer av kommundirektör eller respektive kontorschef.

Av kommunens riktlinjer ska det framgå vilken del av organisationen som ansvarar för att innehållet är aktuellt. Ett aktivt ägarskap möjliggör en systematik i uppföljningsarbetet och skapar förutsättningar för att riktlinjer hålls uppdaterade och aktuella. En tidsangivelse för uppföljning ska framgå av riktlinjen för att säkerställa att uppföljning av ändamålsenlighet och aktualitet sker vid behov.

### *Kvalitetsrapportering och intern styrning och kontroll*

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. Nämnden använder detta som underlag för sin fortsatta verksamhetsplanering och sitt arbete med uppdragsplaner för att öka måluppfyllelsen.

Som underlag till kvalitetsrapporteringen samlas kommuninvånarnas synpunkter, i form av klagomål, beröm och tips, in på ett systematiskt sätt.

I den dagliga styrningen och uppföljningen av verksamheten sker mycket av kontakterna inom tjänstemannaorganisationen och inom professioner. Den verksamhetsnära kvalitetsrapporteringen används löpande i arbetet med verksamhetsplaneringen. Genom tillit mellan politik och förvaltning samt ledning och profession skapas förutsättningar för tillitsbaserad styrning och ledning.

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 Riktlinje för intern styrning och 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 måluppfyllelse och tjänstemännens förslag till bedömning av graden av måluppfyllelse.

Kommunfullmäktige ska vid ett sammanträde före utgången av juni månad året efter det år som revisionen avser, besluta om ansvarsfrihet.

### *Budget*

Kommunen arbetar med flerårsbudgetar för att säkerställa en långsiktig planering. Förutom den årliga budgetplanen för de kommande fyra åren görs också en utblick ytterligare tre år framåt.

Kommunstyrelsen upprättar varje år budgetanvisningar till nämnderna. Budgeten för nästa år fastställs i normalfallet av kommunfullmäktige före juni månads utgång. Syftet är att ge styrelser, nämnder och bolag en god framförhållning. Om förutsättningarna ändras kan en ändringsbudget läggas fram i slutet av året.

### *Planeringsförutsättningar*

Omvärldsförändringar och resultat av verksamhetsutvärderingar bildar underlag till de årliga planeringsförutsättningarna, som speglar konsekvenser för den kommunala verksamheten i ett 5-10-årsperspektiv.

Verksamhetsspecifika planeringsförutsättningar tas fram av kontoren och används i nämndens budgetarbete. De verksamhetsspecifika planeringsförutsättningarna lämnas också till kommunstyrelsens kontor som underlag till kommunens generella planeringsförutsättningar.



De generella planeringsförutsättningarna används vid kommunstyrelsens beredning av budgeten och i nämndernas arbete med uppdragsplaner och ingår även som en del i 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.

### **Ordning och reda bland styrande dokument**

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.

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.

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.

### ***Styrning i samverkan med andra aktörer***

I samverkan med andra organisationer, till exempel med Linköpings kommun eller Region Östergötland, 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.