

- Kommunfullmäktige
Kommunstyrelsen
Övriga nämnder
Förvaltning

En gemensam styrmodell för Jönköpings kommun

Fastställt av kommunfullmäktige 2021-06-23 § 139

En gemensam styrmodell för Jönköpings kommun -

Stadskontoret

2020-12-21

Reviderad 2021-05-19



	JÖNKÖPINGS KOMMUN	1
1	En gemensam styrmodell i Jönköpings kommun.....	3
1.1	Kommunens uppdrag	3
1.2	Syftet med en gemensam styrmodell.....	4
1.3	Principer för styrningen.....	4
1.4	Dialogens betydelse.....	6
1.5	Roller och ansvar.....	7
1.6	Styrande dokument i modellen.....	7
2	Styrmodellens olika delar.....	9
2.1	Verksamhetens grunduppdrag.....	9
2.2	Ekonomistyrning – fördelning av resurser	10
2.3	Kvalitetsstyrning – kvalitetssäkring av grunduppdrag	11
2.4	Målstyrning – prioriterad utveckling inom grunduppdrag	12
2.5	Intern kontroll – en hjälp för att uppnå ändamålsenlighet i grunduppdraget	13
2.6	Hur fungerar styrmodellen?	14
3	Budget- och uppföljningsprocess	15
3.1	Övergripande beskrivning av budget- och uppföljningsprocessen.....	15
3.2	Sammanfattande bild av budget- och uppföljningsprocess	18
3.3	Ansvar för styrmodellen.....	19

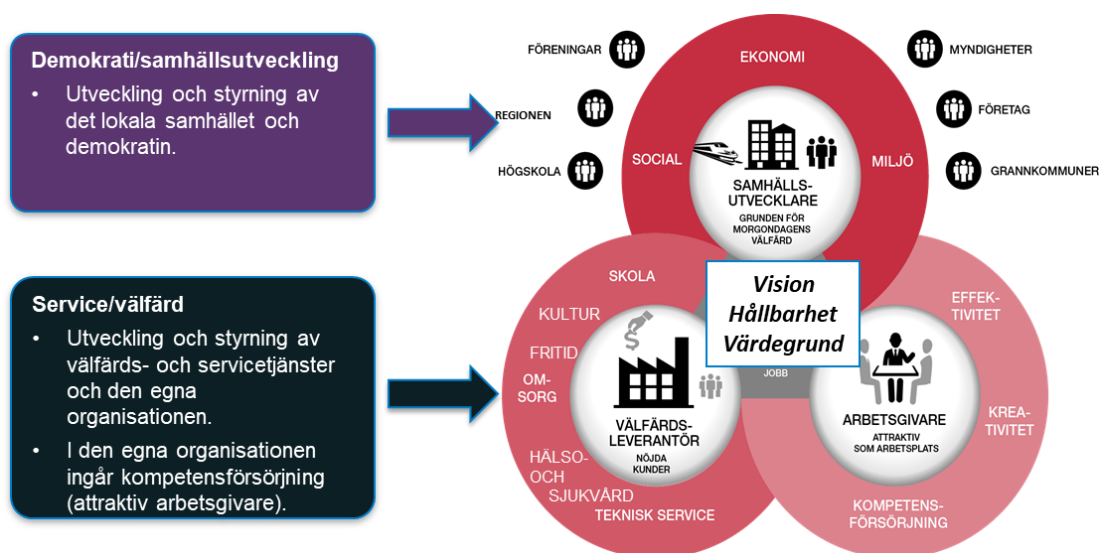
1 En gemensam styrmodell i Jönköpings kommun

1.1 Kommunens uppdrag

En kommun har dubbla uppdrag/roller vilka också återspeglas i styrningen.

- Demokrati/samhällsutveckling genom utveckling och styrning av det lokala samhället och demokratin.
- Vårdsleverantör, genom utveckling och styrning av vårds- och servicetjänster i den egna organisationen. I den egna organisationen ingår även arbetsgivaransvaret med kompetensförsörjning.

Figur 1 Kommunens dubbla uppdrag och roller



Samhällsutvecklingsuppdrag handlar om att ha en hållbar infrastruktur, en väl fungerande samhällsplanering, att använda mark och vatten på ett hållbart sätt men också att tillsammans med näringsliv, myndigheter, föreningar och andra aktörer bidra att det blir ett bra samhälle att leva i. Kommunen har också ett demokratiuppdrag genom att ge möjlighet till människor att ta ansvar och ha insyn och ett inflytande över vad som händer i samhället.

Vårdsuppdraget, där kommunen har ett ansvar att garantera vård och omsorg, skola och annan kommunal service till kommunens invånare på ett jämlikt, jämställt och miljömässigt hållbart sätt. Kommunerna har även en viktig roll som arbetsgivare. Kommunerna är dessutom en viktig marknadsaktör genom att de köper produkter och tjänster av privata aktörer.

Kommunens verksamhet regleras både av lagstiftning och av de beslut som kommunfullmäktige och nämnder fattar. De förtroendevalda i Jönköping har ett ansvar för att fördela resurser och styra verksamheten. Styrning och ledning ska skapa förutsättningar för att leverera god service till medborgarna och till de som nyttjar kommunens tjänster, inom givna ekonomiska ramar. I ansvaret ligger också att föra en dialog med kommuninvånarna kring hur effektivt skattemedel används och vilka resultat som uppnås.

1.2 Syftet med en gemensam styrmodell

Genom att utveckla styrmodellen i Jönköpings kommun skapas en gemensam struktur och ett gemensamt arbetssätt för styrning och uppföljning i kommunen. En gemensam styrmodell ska utifrån ett helhetsperspektiv stödja verksamheterna att förbättra tjänsterna för medborgarna och brukarna. Styrningen ska även bidra till en hållbar samhällsutveckling utifrån de tre hållbarhetsperspektiven social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet.

Jönköpings kommuns styrmodell består av kvalitetsstyrning, målstyrning och ekonomistyrning. Tillsammans med intern kontroll utgör det grunden för att styra, leda, planera och följa upp kommunens verksamhet. Utgångspunkten är att allt hanteras inom ramarna för den ordinarie planerings- och uppföljningsprocessen för kommunen.

- **Kvalitetsstyrning** handlar om att styra och följa upp grunduppdraget, stödja genomförandet samt utveckla arbetsformer så att kommunen håller hög kvalitet i den dagliga verksamheten över tid.
- **Målstyrning** hjälper till att lyfta blicken och fokusera på utveckling och att skapa större förändringar.
- **Ekonomistyrning** handlar om att kommunens skatteintäkter används på ett effektivt sätt.
- **Intern kontroll** säkerställer genom riskanalys och åtgärder att verksamheten förebygger risker och genomför verksamhet enligt beslutade arbetssätt och styrning.

Genom att planera, följa upp och analysera samt åtgärda avvikelser bildar detta en styrmodell som säkerställer att övergripande, långsiktig hållbar utveckling sker samtidigt som kvaliteten i verksamheten följs upp och förbättras.

Styrmodellen är politiskt neutral och ska fungera oavsett politikens innehåll och över tid. De politiska viljeinriktningarna framkommer i det som man fyller styrmodellen med.

Sammanfattningsvis kan sägas att huvudsyftet med kommunens styrmodell är att hålla samman styrning, planering och uppföljning av kommunens olika verksamheter och bidra till att:

- Ekonomin är i balans
- Målsättningarna uppnås
- Verksamheten kvalitetssäkras

1.3 Principer för styrningen

Styrningen av Jönköping ska vara tillitsbaserad, öppen och transparent. Kommunen eftersträvar en styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och brukarens/medborgarens behov. Långsiktig hållbarhet ska vara vägledande för kommunens verksamheter såväl ekonomiskt, socialt och miljömässigt.

1.3.1 Styrningen ska vara hållbar

En hållbar styrning utgår från att kommunens verksamheter bidrar till en hållbar utveckling som definieras av FN som en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. Agenda 2030 är ett verktyg att uppnå hållbarhet och dess mål ska bidra till att minska fattigdom, orättvisor och ojämlikheter, samt lösa klimatkrisen. Agenda 2030 innebär att miljömässig, social och ekonomisk hållbarhet samspelar. Målen är odelbara, inget mål kan uppnås på bekostnad av ett annat. Hållbar utveckling är därför integrerad i styrmodellens alla delar.

Hållbar utveckling uppnås när vi:

- Tillfredsställer dagens behov för människan, utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.
- Har en **miljömässig hållbarhet**. Detta sker när våra aktiviteter inte överskrider de planetära gränserna. När vi inte förbrukar och släpper ut mer än vad våra system klarar av. När vi inte överutnyttjar och urholkar ekosystemen som utgör grunden för livsmedelsproduktion och rent vatten.
- Har en **social hållbarhet**. Ett socialt hållbart samhälle är ett jämställt och jämlikt samhälle där människor lever ett gott liv med god hälsa, utan orättfärdiga skillnader. Ett inkluderande samhälle där människors lika värde står i centrum, vilket kräver att människor känner tillit och förtroende till varandra och är delaktiga i samhällsutvecklingen.
- Har en **ekonomisk hållbarhet**. När de resurser vi har idag används på ett långsiktigt hållbart sätt. Då ekonomin balanserar utan att äventyra framtida resurser och där uttagen är i balans med de intäkter som kommer in. Där investeringar är så trygga att de kan generera kostnadsbesparingar i framtiden, där ekonomin är så hanterad att den ger en tryggad service till våra medborgare även i framtiden.

1.3.2 Styrningen ska vara tillitsbaserad

Styrningen i Jönköpings kommun ska vara baserad på tillit. Intentionen med tillitsbaserad styrning är att bättre ta tillvara medarbetarnas kompetens och att minska onödig kontroll och detaljstyrning för att på så sätt skapa mer kvalitet i tjänsterna till medborgaren.

För att uppnå detta ska styrningen ske genom dialog, delaktighet, medskapande, engagemang och ansvarstagande. Styrningen ska utgå från kommunens värdegrund, motverka diskriminering och främja jämlikhet och jämställdhet. Beslut och processer ska vara öppna, tillgängliga och inkluderande. Styrningen ska ta tillvara medarbetarnas kompetens till nytta för den som tar emot service.

Tillitsbaserad styrning innebär att kommunen har en styrning, organisationskultur och ett arbetssätt där fokus är på verksamhetens syfte och invånarnas behov och en styrning där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv. Styrningen bygger på tillitsfulla relationer där det säkerställs att medarbetaren kan, vill och vågar bidra till kvalitetsökning för dem vi är till för.

Tilliten uppnås genom ett samspel mellan organisationens kultur och dess ledarskap, styrning och organisering. Organisationens kultur och ledarskap är vårt förhållningssätt i mötet med varandra och med mottagaren av vår service. Styrningen är hur de olika politiska och professionella nivåerna fördelar uppgifter och förväntningar. Organiseringen är hur vi genomför vår verksamhet.

I alla delar behöver ett antal principer vara närvarande för att vår kommun ska kännetecknas av tillit:

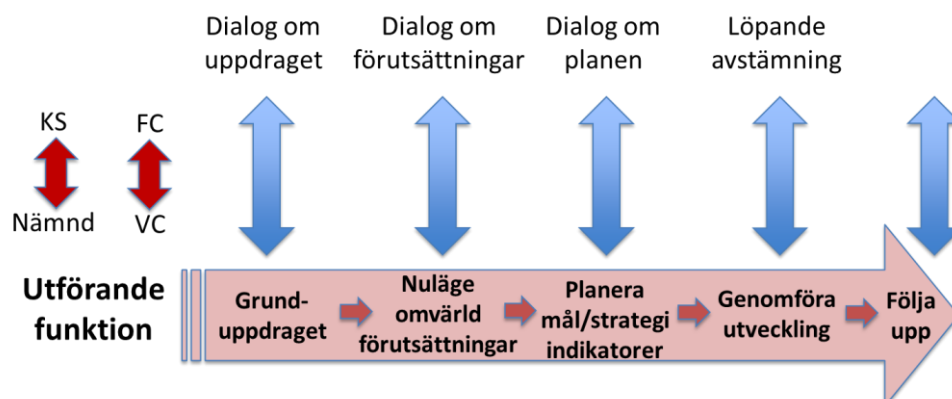
- **Tillit:** Vi har positiva förväntningar på våra medarbetare. Som utgångspunkt litar vi på att alla organisationsnivåer i kommunen vill och kan ta ansvar för att skapa en god verksamhet och service för dem vi är till för och för kommunen som helhet.

- **Fokus på dem vi är till för:** Vi har förståelse för medborgarnas behov, kunskap och vad de värdesätter ska vara vägledande när kommunens verksamheter formas.
- **Öppenhet:** Vi delar information mellan alla organisationsnivåer och med medborgarna. Det gäller såväl om vad som är bra i vår verksamhet som de delar som kan bli bättre. För att tillgodose medborgarnas rätt till delaktighet och inflytande är det lika viktigt för oss att på ett inkluderande sätt förmedla och berätta om vår verksamhet som att lyssna in och ta tillvara olika gruppers kunskap, upplevelser och behov.
- **Beslut nära medborgaren:** Vi strävar efter att beslut ska fattas så nära medborgaren eller den som mottar vår service som möjligt. Vid beslut som behöver tas högre upp i organisationen strävar vi efter att involvera chefer, medarbetare och medborgare i processen. För att skapa realistiska förväntningar är det viktigt att vara tydlig kring vem som har mandat att genomföra arbetet i kommunen och vem som har mandat att besluta i kommunen.
- **Samverkan:** Vi samarbetar över organisationsgränser, såväl inom som utanför kommunens organisation, för att skapa en helhet i vad vår kommun behöver.
- **Dialog och gemensamt helhetsansvar:** Vi vill uppmuntra olika nivåer i organisationen att aktivt och gemensamt ta ansvar för helheten och samverka över gränser för kommunens bästa.
- **Koll före kontroll:** Vi strävar efter att den nivå som ansvarar för en uppgift har koll på vägen mot önskad kvalitet, före att den som delegerat uppgiften kontrollerar. I dialog med medarbetarna och medborgarna skapas en gemensam bild av om verksamheten utvecklas åt rätt håll
- **Kunskap:** Verksamhet vilar på kunskapsutveckling, lärande och en praktik baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet.

1.4 Dialogens betydelse

Styrningen kvalitetssäkras genom dialog, vilket innebär kontinuerliga, systematiska och strukturerade samtal om vision, mål, strategier, förhållningssätt, planer och resultat samt kvalitet i syfte att skapa gemensamma bilder, förståelse, goda relationer, tillit och kontroll.

Figur 2 Dialogen mellan olika nivåer i organisationen



Dialogen ska ske mellan de olika nivåerna i organisationen. En viktig förutsättning för denna dialog är att ha kunskap om resultaten (kvaliteten i verksamheten). Utan resultat vet man inte vad som fungerar bra eller vad som behöver förbättras. Det vill säga utan resultat blir det svårare att prioritera, sätta upp mål och styra. Resultaten måste analyseras för att skapa en förståelse för vad det är man ser och på vilket sätt åtgärder behöver genomföras.

Jönköpings kommun ska ha en öppen attityd till civilsamhället och utveckla samverkan. En kontinuerlig dialog med civilsamhället är en förutsättning för samverkan mellan kommunen och civilsamhället. Dialog med medborgare på kommunens initiativ görs i syfte att skapa delaktighet och inflytande. Kommunens verksamheter ska ha strukturer för dialog med brukarna (dem som verksamheten är till för) och medborgarna för att kunna ta tillvara deras synpunkter, erfarenheter och behov. Verksamheten behöver förstå och möta brukarens och medborgarens situation och involvera dem i utvecklingen av verksamheten.

1.5 Roller och ansvar

Ansvarsfördelningen i modellen mellan de olika politiska nivåerna styrs av kommunallagen och följer den beslutade ansvarsfördelningen och delegationsordningen i kommunen.

Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ och beslutar i alla ärenden av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen i enlighet med kommunallag eller annan speciallagstiftning.

Exempel på sådana ärenden som kommunfullmäktige måste besluta är beslut om vision, mål och budget, den kommunala förvaltningens organisation och verksamhetsformer genom nämndernas reglementen och andra styrande dokument som påverkar nämndernas grunduppdrag. Om ett ärende är av principiell beskaffenhet eller större vikt är i slutändan en tolkningsfråga där kommunfullmäktige har tolkningsföreträde gentemot styrelse och nämnd.

Kommunstyrelsen utses av kommunfullmäktige och leder och samordnar arbetet inom kommunen, ansvarar för kommunens ekonomi och är ytterst ansvarig för verkställandet av kommunfullmäktiges beslut. Styrelsen bereder alla ärenden som avgörs i fullmäktige. Kommunstyrelsen har ett uppsiktsansvar över övriga nämnders verksamhet.

Nämnderna ansvarar för den löpande verksamheten inom kommunen och förbereder ärenden som ska beslutas av kommunfullmäktige. Nämnderna ansvarar för att genomföra beslut som fattas av kommunfullmäktige och de bestämmelser som finns i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

Varje nämnd har en **förvaltning** som har till uppgift att bistå nämnden med beslutsunderlag samt att genomföra grunduppdraget och verkställa nämndens beslut. Relationen mellan politik och förvaltning bygger på principen att politik beslutar om **vad** som ska uppnås och förvaltningen ansvarar för **hur** de politiska besluten uppnås.

Kommunallagen reglerar dock inte roll och ansvar mellan förtroendevalda och förvaltning och det finns därför en gråzon mellan **vad** och **hur**. Systemet bygger i stället på respekt, förtroende, tillit, dialog och en tydlig rollfördelning. På så sätt säkerställs politikens möjlighet att besluta om verksamhetens önskade utveckling, samtidigt som det möjliggör för förvaltningen och dess tjänstepersoner att med kreativitet och motivation utföra verksamheten.

1.6 Styrande dokument i modellen

Nämndernas verksamhet styrs primärt av det reglemente som kommunfullmäktige beslutat för nämnderna, och som nämnderna sedan fördelat vidare till förvaltningsorganisationen. Men förutom detta finns det andra styrdokument som definierar såväl uppdraget som olika inriktningar i uppdraget. Det kan vara andra politiska beslut i form av strategier och måldokument eller nationella/internationella lagar och regelverk. Vi behöver veta vad som styr uppdraget för att avgöra vad som ska anses vara kvalitet.

1.6.1 Lagstiftning

Kommunens verksamhet styrs på olika sätt av lagstiftning. Grundläggande krav finns i kommunallagen och förvaltningslagen. Kommunens verksamheter regleras dessutom i speciallagar för olika områden, till exempel socialtjänstlagen, skollagen, miljöbalken och plan- och bygglagen. Utöver detta sker statlig styrning även i andra former bland annat genom förordningar och föreskrifter.

1.6.2 Reglemente

Reglementen bestämmer de politiska organens ansvarsområden och verksamhet. Varje nämnd har ett reglemente att arbeta efter. Det beskriver vad nämnden har att fullgöra och vilket ansvar den har. Kommunfullmäktige har en arbetsordning som beskriver motsvarande. Reglementen beslutas av kommunfullmäktige.

1.6.3 Vision

Vision 2030 är kommunens vision för den önskade utvecklingen i ett framtida Jönköpings kommun. Visionen ska visa riktningen för kommunens verksamheter och skapar gemensamma förutsättningar och mål. Kommunens vision är beslutad av kommunfullmäktige och har formuleringar som är långsiktiga med 10-15 års perspektiv.

1.6.4 Hållbarhetsprogram

Jönköpings kommuns värdegrund och styrande principer för mänskliga rättigheter är grunden för kommunens hållbarhetsarbete. Agenda 2030 är vägledande för att nå de mänskliga rättigheterna och en hållbar utveckling utifrån de tre aspekterna social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet. Kommunens hållbarhetsprogram är beslutade av kommunfullmäktige och pekar ut de långsiktiga målen för hållbarutveckling.

1.6.5 Kommunprogram för mandatperioden

Utifrån Visionen beslutar kommunfullmäktige varje mandatperiod om ett kommunprogram som visar den politiska inriktningen och planerna för aktuell mandatperiod. Kommunprogrammet konkretiseras i de årliga verksamhets- och investeringsplanerna (VIP) och verkställs i den takt den samhällsekonomiska utvecklingen medger.

1.6.6 Verksamhets- och investeringsplan, VIP

Kommunfullmäktige fastställer varje år en verksamhets- och investeringsplan för kommande treårsperiod med budget för kommande kalenderår. Budgeten är ett viktigt styrdokument för all verksamhet. I den anges hur de ekonomiska resurserna fördelas i organisationen samt vilka prioriterade övergripande finansiella- och verksamhetsmål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Det är lagstadgat för kommunen att fastställa en budget och i kommunallagen beskrivs närmare vilka krav som gäller.

1.6.7 Nämndernas verksamhetsplaner

Verksamhetsplanen är nämndens övergripande planering för det kommande kalenderåret i form av mål och uppdrag samt den prioriterade planeringen och samlade uppdraget till förvaltningen. Verksamhetsplanen innehåller en fördelning av resurser inom förvaltningen i form av internbudget.

1.6.8 Övriga styrdokument

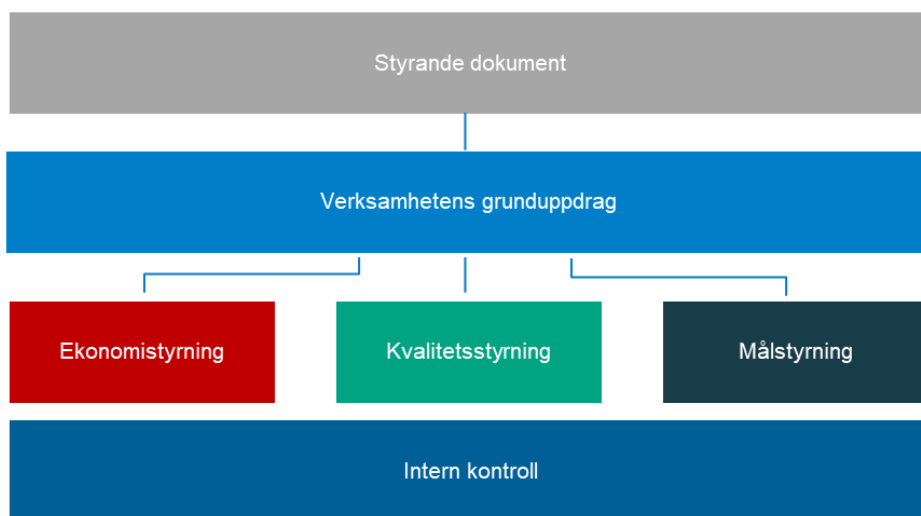
Det finns även andra styrdokument vars namn och utformning regleras i lag till exempel översiktsplan eller föreskrifter. Förutom de lagstadgade styrdokumenterna finns det ett antal styrdokument som kommunen valt att ta fram inom olika områden för att förtydliga en

viljeinriktning eller ett förhållningssätt i någon särskild fråga. Gällande styrdokument finns på kommunens webbplats.

2 Styrmodellens olika delar

Styrmodellen skapar en struktur för ett övergripande kvalitetsarbete för att systematiskt och fortlöpande kunna säkra och utveckla kvaliteten i verksamheternas grunduppdrag. Detta tillsammans med en långsiktigt hållbar ekonomi i balans ger förutsättningar att säkerställa välfärd och investeringar i vår kommun.

Figur 3 Styrmodellen i en sammanfattande bild.



2.1 Verksamhetens grunduppdrag

Verksamhetens grunduppdrag är centralt i styrmodellen. Grunduppdraget formas och fördelas genom de olika styrande dokument som kommunfullmäktige beslutat om, som reglemente, vision och program och planer. Grunduppdraget beskriver vad nämnden har för huvudsaklig verksamhet att ansvara för. En nämnd som får ett grunduppdrag fördelat beskriver detta genom att väga in de olika styrande dokument som styr uppdraget. Inom en nämnd styrs varje avdelning och enhet av hur nämnd och förvaltningsledning fördelat nämndens uppdrag vidare.

Dialog mellan den som fördelar ansvar och den som tar emot ansvaret är centralt för att nå en gemensam syn på vad som ska utföras och uppnås. Med en gemensam syn på uppdraget ges bättre förutsättningar för att uppnå kvalitet.

Styrningen inom grunduppdraget sker i tre komponenter, ekonomistyrning, kvalitetsstyrning och målstyrning. Intern kontroll bidrar till att verksamheten genomförs ändamålsenligt, kostnadseffektiv och enligt gällande lagar och regler.

2.1.1 Roller och ansvar

Organisation	Roll och ansvar
Kommunfullmäktige	Styr och fördelar grunduppdrag till nämnder genom reglemente, program och planer samt beslutar i principiella frågor som formar grunduppdraget.

Kommunstyrelse	Ansvarar för att säkerställa att nämndernas definition av grunduppdrag överensstämmer med kommunfullmäktiges fördelning. Stödjer nämnder med vägledning och metoder för att definiera och beskriva grunduppdrag.
Nämnd	Definierar och beskriver sitt/sina grunduppdrag, baserat på reglemente och övriga styrdokument.
Förvaltning	Definierar och beskriver grunduppdrag för verksamheter, baserat på nämndens grunduppdrag.
Verksamhet	Omsätter aktuella grunduppdrag.

2.2 Ekonomistyrning – fördelning av resurser

Ekonomistyrningen handlar om att utifrån tillgängliga resurser och god ekonomisk hushållning sätta finansiella mål och fördela resurser mellan kommunens nämnder och verksamheter. Hållbar ekonomi och god ekonomisk hushållning innebär att kommunens finansiella och verksamhetsmässiga mål uppnås, samt att verksamheten bedrivs på ett långsiktigt hållbart sätt, ändamålsenligt och effektivt. För att uppnå en god ekonomisk hushållning ska det finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter.

2.2.1 Roller och ansvar

Organisation	Roll och ansvar
KF	<p>Beslutar om riktlinjer för god ekonomisk hushållning.</p> <p>Beslutar varje år om en verksamhets- och investeringsplan med budget. I budgeten anges finansiella mål och hur de ekonomiska resurserna fördelas i organisationen.</p> <p>Följer upp finansiella mål, nämndernas ekonomi samt investeringsbudget.</p>
KS	<p>Ansvarar för att upprätta förslag till finansiella mål samt verksamhets- och investeringsplan med årsbudget för kommunen. Bereder nämndernas förslag till VIP med ekonomiska ramar och investeringsbudget</p> <p>Kommunstyrelsen ansvarar för att fortlöpande under året upprätta rapporter för uppföljning av kommunens ekonomiska ställning och nämndernas ekonomi och verksamhet.</p> <p>Kommunstyrelsen ansvarar för att upprätta delårsrapport och årsredovisning samt rapportera till kommunfullmäktige.</p>
Nämnd	Nämnden beslutar om förslag till VIP inom de av kommunfullmäktige beslutade ekonomiska ramarna och med beaktande av beslutade inriktningar för kommande treårsperiod. Nämnder beslutar om förslag till investeringsplan för kommande femårsperiod. Nämnden lämnar även behov av förändringar av taxor och avgifter i sitt VIP-förslag.

	Nämnden beslutar om den interna fördelningen av resurser inom nämnden i enlighet med kommunfullmäktiges beslut i sin verksamhetsplan. Nämnderna ansvarar för verksamheten inom tilldelad ram och följer upp det ekonomiska utfallet och rapportera till kommunstyrelsen. Vid negativ budgetavvikelse ska nämnder snarast besluta om en åtgärdsplan för hur budgetföljsamhet ska uppnås.
Förvaltning	Ansvarar för att löpande under året följa det ekonomiska utfallet och rapportera till nämnd. Vid negativ budgetavvikelse tar förvaltning snarast fram underlag för beslut om en åtgärdsplan för hur budgetföljsamhet ska uppnås. Förvaltningen har ansvar för budgetföljsamheten inom ramen för delegerade uppdrag och ansvar.
Verksamhet	Verksamhet ansvarar för att löpande under året följa det ekonomiska utfallet och rapportera till förvaltningsledning i enlighet med fastställd tidplan.

2.3 Kvalitetsstyrning – kvalitetssäkring av grunduppdrag

Syftet med kvalitetsstyrning är att säkerställa en önskad kvalitetsnivå i grunduppdraget. Detta sker genom att fastställa vilka faktorer som visar på kvalitet för respektive grunduppdrag. Det är dessa kvalitetsfaktorer som är kritiska för framgång och ska mätas och följas upp.

Kvalitet i grunduppdraget innehåller flera dimensioner, eller perspektiv. En samlad god kvalitet innebär ett ansvar för resultaten mot medborgaren, en god ekonomi och att medarbetarna som utför arbetet har goda förutsättningar. Ett fjärde perspektiv är att kommunen i allt arbete ska beakta Agenda 2030 för att uppnå långsiktig hållbarhet ekonomiskt, socialt och miljömässig. De kvalitetsfaktorer som nämnden beslutar om för behöver därför spegla dessa perspektiv.

Systematiskt kvalitetsarbete innebär att ständigt planera, följa upp och förbättra verksamheten. I modellen görs detta på ett metodiskt sätt med hänsyn till de krav, mål och riktlinjer som finns. Alla nämnder, förvaltningar och verksamheter ska ha ett systematiskt kvalitetsarbete. Genom planering, uppföljning och analys samt åtgärder sker arbetet med fokus på utveckling och ständig förbättring. Åtgärder utifrån analys av avvikelser ligger till grund för fortsatt planering. Att ständigt utveckla och förbättra den service och de tjänster som levereras och skapa kvalitet i mötet med brukare, medborgare och alla som använder kommunens tjänster utifrån de olika gruppernas behov ska vara grundläggande för alla verksamheter.

2.3.1 Roller och ansvar

Organisation	Roll och ansvar
Kommunfullmäktige	Styr genom mål och riktlinjer vad som ska vara vägledande för kvalitet i grunduppdraget. Följer upp kommunens kvalitet i årsredovisning.
Kommunstyrelse	Stödjer nämnderna med vägledning och metoder för kvalitetsarbete.

	Har uppsikt över nämndernas kvalitet och rapporterar till kommunfullmäktige i årsredovisning
Nämnd	<p>Beslutar om faktorer som visar på kvalitet i grunduppdrag</p> <p>Kvalitetssäkrar grunduppdraget, analyserar resultat och vidtar åtgärder för att nå önskad kvalitet.</p> <p>Rapporterar och för dialog med kommunstyrelse om resultat och prioriterat utvecklingsbehov</p>
Förvaltning	<p>Ansvarar för kvalitetssäkring av nämndens grunduppdrag samt följer upp verksamhetens kvalitet.</p> <p>Verksamhetens kvalitet analyseras genom att förvaltningen upprättar årliga kvalitetsrapporter och verksamhetsberättelse till nämnd eller styrelse.</p> <p>Då uppföljning visar på behov av förbättring ska nämnderna/verksamheterna vidta åtgärder</p>
Verksamhet	<p>Ansvarar för att kvalitetssäkra verksamhetens grunduppdrag</p> <p>Då uppföljning visar på behov av förbättring ska nämnderna/verksamheterna vidta åtgärder</p>

2.4 Målstyrning – prioriterad utveckling inom grunduppdrag

Ett mål är en önskvärd utveckling, eller en önskvärd effekt. Målen ska fokusera på de resultat i grunduppdraget som behöver prioriteras i ett utvecklingsarbete ur ett medborgarperspektiv snarare än ett verksamhetsperspektiv. Det innebär att mål bör sättas för att beskriva en prioriterad förflyttning för ett fåtal områden och inte mål för själva grunduppdraget.

Med utgångspunkt i verksamheternas grunduppdrag och kvalitetssäkring av detta genomförs verksamhets- och omvärldsanalys som syftar till att identifiera prioriterade utvecklingsområden. Detta görs på fullmäktige-, nämnds- och verksamhetsnivå utifrån det uppdrag och de förutsättningarna respektive verksamhet och nivå har.

Målen ska vara relevanta för den organisatoriska nivå de formuleras för. Det vill säga kommunövergripande frågor för kommunfullmäktige och nämndspecifika för nämnden utifrån nämndens grunduppdrag samt verksamhetsspecifika för verksamheterna. Målen ska stödja och ge förutsättningar för att verksamheterna ska klara sitt grunduppdrag.

Med utgångspunkt i sina respektive grunduppdrag och baserat på analyser av sina resultat beslutar nämnder och verksamheter om egna prioriterade mål som verksamheten ska uppnå. Kommunfullmäktige lämnar därmed i viss mån nu detaljstyrningen med tillit till att nämnder och förvaltningar själva målsätter och styr det kommunala välfärdsuppdraget.

2.4.1 Roller och ansvar

Organisation	Roll och ansvar
Kommunfullmäktige	Beslutar om övergripande verksamhetsmål för kommunen.

Kommunstyrelse	Leder och samordnar utformningen av kommunövergripande mål för den kommunala verksamheten. Kommunstyrelsen ansvarar för uppföljning av kommunfullmäktiges övergripande verksamhetsmål. Har uppsikt över nämndernas måluppfyllelse
Nämnd	Beslutar om ett fåtal mål för prioriterad utveckling av nämndens grunduppdrag Följer upp och analyserar beslutade mål och rapporterar till kommunstyrelsen Medverkar till arbetet för måluppfyllelse av kommunfullmäktiges övergripande verksamhetsmål
Förvaltning	Ansvarar för att bedriva verksamhet som medför måluppfyllelse av nämndens mål och bidrar till kommunfullmäktiges övergripande mål. Följer upp nämndens måluppfyllelse och föreslår prioriteringar baserat på analys av verksamhetens kvalitet.
Verksamhet	Beslutar om prioriterade mål baserat på verksamhetens analys av grunduppdraget Följer upp måluppfyllelse och rapporterar till förvaltning.

2.5 Intern kontroll – en hjälp för att uppnå ändamålsenlighet i grunduppdraget

Det är varje nämnd som ansvarar enligt kommunallagen för att den interna kontrollen är tillräcklig. Intern kontroll är inte något eget system utan en integrerad del av kvalitetsarbetet och ett hjälpmedel för att uppnå ändamålsenlighet i grunduppdraget.

Intern kontroll uppnås genom att i planering av verksamhet identifiera risker som kan försvåra eller förhindra våra möjligheter att nå målsättningar, kvalitetssäkra grunduppdraget och ha en verksamhet som följer lagar och är kostnadseffektiv. När vi genomför verksamheten hanteras också de mest väsentliga riskerna, genom åtgärder och kontroller för att förebygga att riskerna blir verklighet eller snabbt upptäcka avvikelser. Genom uppföljning tar vi reda på om vår hantering av riskerna är tillräcklig eller om det behövs göras mer.

2.5.1 Roller och ansvar

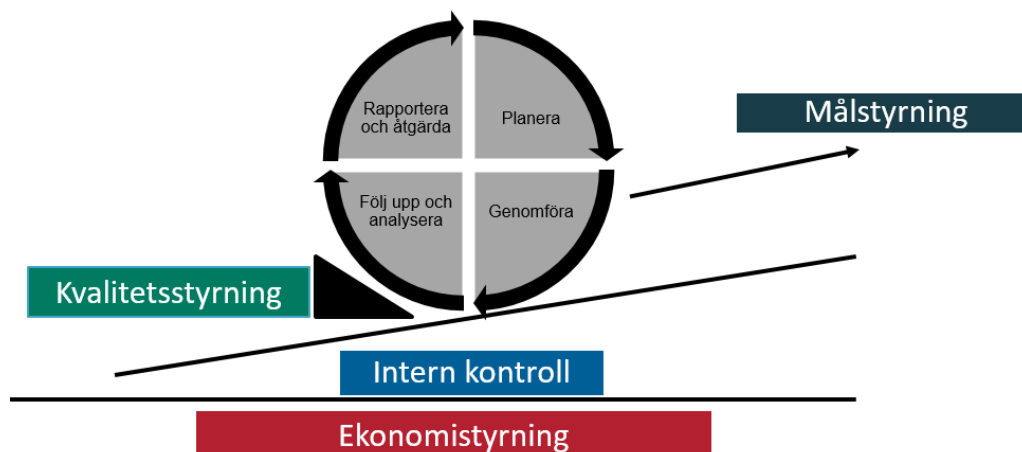
Organisation	Roll och ansvar
KF	Beslutar om ansvarsfrihet för nämnder och styrelser i samband med årsredovisningen.
Kommunstyrelsen	Analyserar trender för kommunen. Stödjer nämnder med vägledning och metod för en systematisk intern kontroll Har uppsikt över att nämnderna har en tillräcklig intern kontroll.

Nämnd	<p>Ansvarar för att den interna kontrollen är tillräcklig. Med utgångspunkt i sitt/sina grunduppdrag ska nämnden se till att riskfaktorer analyseras och dokumenteras.</p> <p>Följer upp att kritiska riskfaktorer hanteras och bedömer i verksamhetsberättelse om nämnden har en tillräcklig intern kontroll</p>
Förvaltning	<p>Ska analysera och dokumentera riskfaktorer som försvårar möjligheten till ändamålsenlighet i grunduppdraget</p> <p>Vidta och dokumentera de åtgärder och kontroller som behövs för att hantera de mest väsentliga riskfaktorerna.</p> <p>Har en organisation och kultur som främjar god intern kontroll.</p> <p>Uppmärksamma och lära av avvikelser om de inträffar och följa upp att hanteringen av riskfaktorer är tillräcklig.</p>
Verksamhet	<p>Följa riktlinjer, rutiner som nämnd och förvaltning beslutat för att hantera riskfaktorer</p> <p>Analysera och dokumentera riskfaktorer i den egna verksamheten.</p> <p>Uppmärksamma, lära av och åtgärda avvikelser om de inträffar.</p>

2.6 Hur fungerar styrmodellen?

I bilden nedan visas översiktligt hur styrmodellens komponenter samspelar i processen.

Figur 4 Kvalitetshjulet i styrmodellen



För att kunna arbeta på ett systematiskt sätt innefattar därför styrmodellen också en arbetsprocess som utgår från ett styrhjul där ekonomistyrningen sätter ramar för verksamhetens omfattning i form av resurser. Målstyrningen anger inriktningen för verksamheten. Kvalitetsstyrningen är en garant för verksamhetens utveckling och kvalitet går framåt. Intern kontroll i genomförandet ska förebygga och hantera risker.

3 Budget- och uppföljningsprocess

Kommunallagen säger att kommuner och regioner varje år ska upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår). Budgeten ska innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. För verksamheten ska anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Förutom en budget för nästkommande år ska det också finnas en ekonomisk plan för de nästkommande två åren.

Budgetprocessen är central för kommunens styrning. I budgeten anges hur de ekonomiska resurserna fördelas i organisationen samt vilka prioriterade mål och uppdrag som nämnderna ska arbeta med. I Jönköping benämns den kommunövergripande budgeten, VIP, Verksamhets och investeringsplan med årsbudget och innehåller budget för nästa kalenderår (budgetår) och en plan för de två kommande åren efter budgetåret. För nämnder och verksamhet benämns budgeten Verksamhetsplan med internbudget.

Planerings- och uppföljningsprocesserna av budget och verksamhet ger en grundstruktur för det systematiska kvalitetsarbetet. Utifrån den bestämmer alla nämnder och verksamheter hur arbetet med att fortlöpande utveckla och kvalitetssäkra verksamheten ska gå till. Jönköpings vision, styrning och kvalitetsarbete bildar den helhet som ger goda resultat.

Uppföljning och analys utgör en central del i styrmodellen och utgör grunden för välfungerande verksamheter. Lika viktigt som att planera verksamheten är det att genomföra uppföljning, kvalitetssäkring och analys av resultat och kvalitet. Tillit i styrningen bygger på en fungerande uppföljning. Tillit i styrningen innebär inte att slopa uppföljningen, utgångspunkten är att minska onödig kontroll och detaljstyrning i uppföljningen. I Jönköpings kommun sker uppföljning och analys bland annat genom månadsrapporter till kommunstyrelsen, årsredovisning samt delårsrapport till kommunfullmäktige. För nämnderna sker den i månadsrapporter, kvalitetsrapporter och verksamhetsberättelse från förvaltningen.

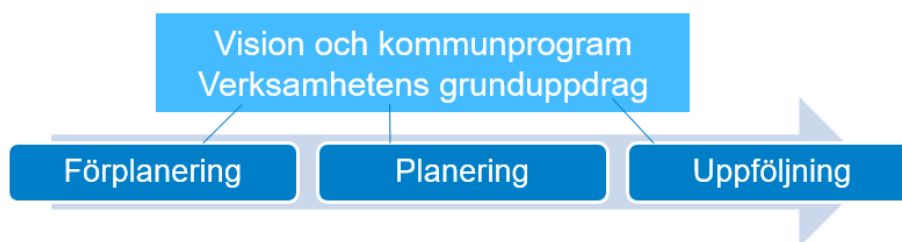
3.1 Övergripande beskrivning av budget- och uppföljningsprocessen

Genom den årliga budgetprocessen fastställer kommunfullmäktige mål, uppdrag och planeringsinriktningar samt fördelar resurser till nämnderna. Syftet med budgetprocessen är att, i enlighet med kommunens styrmodell, bidra till ett långsiktigt förhållningssätt och en god ekonomisk hushållning där såväl verksamhetsmål som finansiella mål uppnås.

För kommunen är det viktigt att ha en väl fungerande budget- och uppföljningsprocess samt ha en god kvalitet på de underlag som är avgörande för att politiken ska ha en säker grund att stå på när de gör sina prioriteringar. Processen behöver också kunna fånga in och analysera omvärldsförändringar, förändringar i lagstiftning samt konjunkturutveckling m.m. som påverkar kommunen.

Budget- och uppföljningsprocessen kan sammanfattas i tre steg, vilka beskrivs enligt följande:

Figur 5 Processen tre steg delar



3.1.1 Förplanering

Syftet med förplaneringen är att bygga en gemensam bild av nuläge och vad som kommer att påverka utvecklingen under de närmaste åren. Syftet är inte att fatta beslut eller fördela resurser i detta läge utan att få ökad kunskap om och en balanserad bild av utmaningarna som väntar de kommande åren. Förplaneringen startar på senhösten två år innan budgetåret med att ta fram kommunövergripande planeringsförutsättningar baserat på fakta och analys. Nämndernas kvalitetsrapport är också en viktig del i förplaneringen. Förplaneringen är en input till fortsatt budgetprocess.

Förplanering består av en kommungemensam trend- och omvärldsanalys, befolkningsprognos för kommande år, kvalitetsrapportering om resultat och kvalitet samt en beskrivning av den långsiktiga ekonomiska utvecklingen. Dialogen med nämnder, förvaltningar och fackliga organisationer är en viktig del i för reflektion och för att skapa en kommungemensam plattform för den kommande VIP-processen.

Förplaneringsprocessen leds och samordnas av stadskontoret.

3.1.2 Planera och besluta om VIP

Planera och besluta om Verksamhets- och investeringsplan, VIP, kan delas in i fem steg. I alla delar är dialogen viktig, både mellan den centrala politiken och nämnder och mellan nämnder och förvaltning. Rambeslut och planeringsinriktningar för kommande VIP-period

Rambeslutet i kommunfullmäktige på våren är ett avstamp för det fortsatta arbetet med budgetprocessen under året. Utgångspunkten för ett rambeslut är den senast beslutade Verksamhets- och investeringsplanen och de beslutade finansiella målsättningarna. Utifrån en ny bedömning av ekonomins utveckling de närmaste åren samt utvecklingen av tillgängliga resurser i form av skatter och generella statsbidrag beräknas det tillgängliga ekonomiska utrymmet fram. Budgetberedningen ansvarar för att ta fram ett förslag till ramar för den kommande treårsperioden.

Utifrån de analyser som gjorts i förplaneringsprocessen och beräkningen av det ekonomiska utrymmet beslutar kommunfullmäktige under våren om reviderade ekonomiska ramar för respektive nämnd. Ramarna kan innehålla budgetförändringar likväl som effektiviseringar. Kommunprogrammet, som innehåller den politiska majoritetens viljeinriktning, är också ett viktigt underlag. I rambeslutet kan kommunfullmäktige besluta om planeringsinriktningar som varje nämnd har att beakta i sitt fortsatta arbete med förslag till VIP.

3.1.2.1 Investeringsprocess

Parallellt med ramprocessen och utifrån föregående års Verksamhets- och investeringsplan arbetar förvaltningar och nämnder fram förslag till en investeringsplan för de kommande fem åren. Nämndernas förslag bereds i budgetberedningen under våren och ett kommunövergripande förslag arbetas fram. Utifrån investeringsplanen beräknas driftskonsekvenser i form av tillkommande hyra och drift som ska beaktas i nämndernas och kommunstyrelsen förslag till VIP.

3.1.2.2 Nämndernas förslag till VIP

Nämnderna bereder nämndsvisa förslag till VIP utifrån de av kommunfullmäktige beslutade reviderade ramarna samt planeringsinriktningar. Nämnden ansvarar för genomförbarheten i förslaget. Nämnderna tar beslut om förslag till verksamhets och investeringsplan i juni.

3.1.2.3 Fortsatt beredning och beslut om VIP i kommunfullmäktige

Den politiska beredningen av nämndernas förslag fortsätter efter sommaren. Budgetberedningen ansvarar för att ta fram ett kommungemensamt förslag till VIP för de kommande tre åren. Här beaktas de senaste skatteunderlagsprognoserna som påverkar kommande intäkter samt förändringar som inte var kända vid arbetet med ramarna och nämndernas förslag. I budgetförslaget bereds även budgetförändringar till följd av politiska prioriteringar. En del i förslaget till VIP är den politiska budgetskrivelsen som är en konkretisering av det politiskt beslutade kommunprogrammet för mandatperioden. I budgetskrivelsen i VIP beskrivs vad politiken vill åstadkomma de närmaste åren med utgångspunkt från de politiska målsättningarna och det ekonomiska läget.

Även i denna del av processen är dialogen med nämnder, förvaltningar och fackliga organisationer en viktig del.

Förslaget till VIP överlämnas till kommunstyrelsen för behandling och därefter för beslut i kommunfullmäktige. ~~i normalfallet i slutet av oktober~~. I verksamhets- och investeringsplan beslutas om verksamhetsplan med ekonomiska ramarna för nämnderna, investeringsplan och exploateringsplan. Resultatplan, finansieringsplan och balansplan för den skattefinansierade verksamheten samt affärsverksamheten (VA och MilJön) fastställs liksom övergripande verksamhetsmål och finansiella mål som visar på god ekonomisk hushållning. Kommunfullmäktige fastställer vissa taxor och avgifter och kan även besluta om särskilda uppdrag till nämnder i samband med VIP.

3.1.2.4 Nämndernas beslut om verksamhetsplan och internbudget

Med utgångspunkt i kommunfullmäktiges beslutade Verksamhets- och investeringsplan, VIP beslutar nämnderna om en verksamhetsplan innehållande mål och budget för nämndens ansvarsområde. Nämnden kan även besluta om uppdrag till förvaltningen. En utgångspunkt för verksamhetsplanen är den nämnds-specifika kvalitetsrapport som upprättats under hösten. I rapporten lyfts fram de slutsatser som nämndens verksamheter dragit om nämndens kvalitet och förslag på möjliga åtgärder som kan vidtas för att utveckla och förbättra kvalitén i grunduppdraget. Slutsatserna och förslagen förs i dialog med politiken, som ansvarar för att i verksamhetsplanen prioritera och besluta om de mål som ska gälla för att utveckla verksamheten. Slutsatserna kan också användas i den övergripande dialogen för kommunens arbete med Verksamhets- och investeringsplan.

3.1.3 Uppföljning och analys

Uppföljning och analys utgör en central del i styrsystemet och ska säkra genomförandet av grunduppdraget samt att politiska beslut får genomslag i verksamheten. Nämnderna har en viktig roll i att analysera och dra slutsatser av hur den bedrivna verksamheten bidrar till såväl egna mål som kommunens mål samt att en god ekonomisk hushållning uppnås. Nämndens uppföljning sker i månadsrapportering, årlig kvalitetsrapport samt nämndens verksamhetsberättelse.

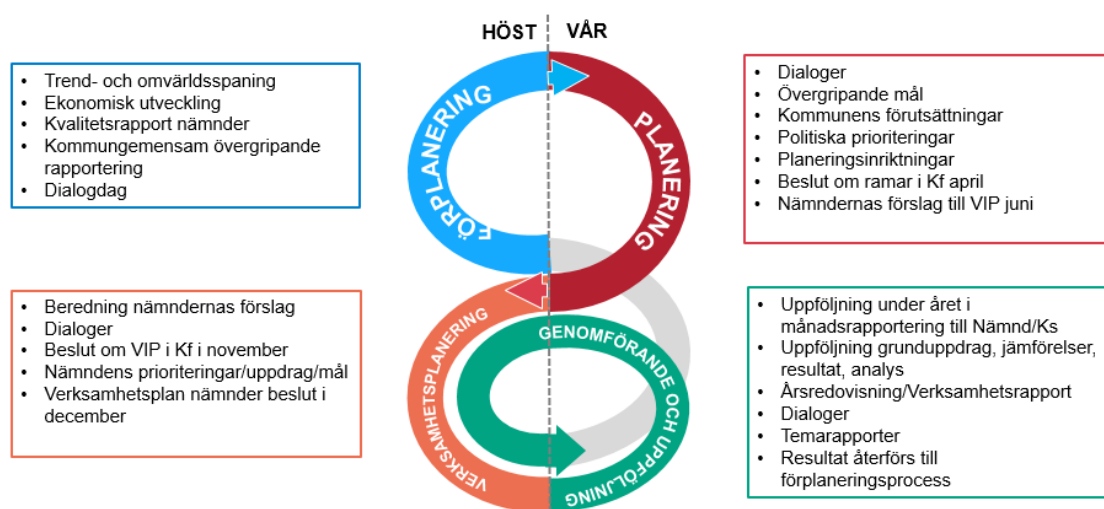
Kommunstyrelsen ansvarar för kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunstyrelsen leder och samordnar planering och uppföljning av kommunens ekonomi och verksamheter. Genom uppsiktsplikten följer kommunstyrelsen att nämndernas verksamhet är ändamålsenlig och effektiv genom bl.a. månadsrapporter. Kommunstyrelsen rapporterar till kommunfullmäktige i delårsrapport och årsredovisning.

3.2 Sammanfattande bild av budget- och uppföljningsprocess

Budgeten är ett viktigaste politiska styrmedlen i kommunen. Att ta fram budgeten, följa upp den under året och slutligen göra bokslut är en omfattande process som pågår i princip hela året. Arbetet med att utforma en budget för Jönköpings kommun inleds nästan ett år innan budgeten ska beslutas och budgetåret startar.

Figur 6 Beskrivning av budget- och uppföljningsprocessen



Ansvar för att planera och följa upp verksamheten, mål och resultat omfattar samtliga organisatoriska nivåer. Det innebär att fullmäktige har sitt ansvar, kommunstyrelsen och nämnderna sitt ansvar och respektive förvaltning sitt ansvar i enlighet med uppdelning i styrmodellen.

3.2.1 Långsiktig och strategisk planering

För att öka långsiktigheten görs i början av varje ny mandatperiod görs en beräkning och rapport som syftar till att beskriva de ekonomiska förutsättningar som Jönköpings kommun står inför i ett längre perspektiv på ca 10 år framåt. Syftet med rapporten är att beskriva hur ekonomin utvecklas med dessa förutsättningar. Det finns givetvis osäkerheter i antaganden och

beräkningar på längre sikt, men rapporten ska ses som ett underlag för diskussioner rörande prioriteringar, ambitioner och konsekvenser för verksamhet och investeringar.

För nämnderna kan på motsvarande sätt göras planering på längre sikt än treårsperioden i budgeten för olika verksamheter för att underlätta strategiska inriktningsbeslut.

3.3 Ansvar för styrmodellen

En styrmodell kan inte vara statisk utan måste kunna utvecklas fortlöpande utifrån de erfarenheter som arbetet med processerna ger. Det övergripande ansvaret för att äga, driva och utveckla styrmodellen ligger hos kommunstyrelsen. Stadskontoret ansvarar för riktlinjer som ger konkret stöd till förvaltningar i frågor som rör styrmodell, budget- och uppföljning.