

Policy för ekonomi- och verksamhetsstyrning

Beslutad: Kf § 206, 2003-11-24

Reviderad: Kf § 25, 2008-03-31

Ansvarig: Ekonomichefen

Inledning

Denna policy reglerar huvudprinciper för ekonomi- och verksamhetsstyrning avseende Söderhamns kommuns nämnder/styrelse och bolagstyrelser.

Styrprocessen i Söderhamns kommun omfattar flera delar. I processen ingår både styrning av den ekonomiska ställningen (finansiell styrning) och styrning av det ekonomiska och verksamhetsmässiga resultatet (ekonomi, prestationer och kvalitet).

Polycyn gäller för kommunens nämnder, styrelse och bolagsstyrelser. Avvikelser i tillämpningen för de kommunägda bolagen på grund av att deras verksamhet bedrivs i aktiebolagsform redovisas löpande eller under särskilda rubriker i policy och styrdokument.

Söderhamns kommuns organisationskultur och styrsystem präglas av ett antal övergripande synsätt:

- Styrning sker genom dialog och samspel
- Övergripande styrning sker genom fastställda policys och ägardirektiv
- Förankring sker genom ett processinriktat arbetssätt
- Förändringsarbete har alltid sin utgångspunkt i uppföljning av nuvarande situation
- Bästa möjliga värde för helheten är överordnat enskilda verksamheters behov
- Helhetssyn utifrån ett koncernperspektiv

Huvudprinciper för ekonomi- och verksamhetsstyrning

Ekonomi- och verksamhetsstyrningen i Söderhamns kommun regleras genom ett antal huvudprinciper (som beskrivs i detta dokument) samt ett antal andra styrdokument som skall möjliggöra att avsedd styreffekt uppnås.

Huvudprinciperna utgör den yttre ramen för det ansvar som ligger i att arbeta efter kommunens principer för ekonomi- och verksamhetsstyrning. Styrdokumentet uttrycker mer konkret de beslut och rutiner som gäller.

Ekonomistyrning

Med ekonomistyrning avses den målmedvetna styrprocess som syftar till att påverka organisationens beslut och beteende i riktning mot önskat resultat, effektivitet och ekonomisk ställning. Syftet är att uppnå balans mellan å ena sidan en acceptabel ekonomisk ställning och å andra sidan ett bra verksamhetsresultat, dvs att man faktiskt åstadkommit något för pengarna.

Verksamhetsstyrning

Verksamhetsstyrningen syftar till att utifrån den politiska viljeinriktningen styra verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet, dvs ge invånarna/brukarna värde och nytta.

Finansiell styrning

Finanserna formas principiellt sett utifrån det årliga ekonomiska resultatet, dvs skillnaden mellan kostnader och intäkter och dess utveckling, samt den ekonomiska ställningen – eget kapital – dvs skillnaden mellan tillgångar och skulder.

Utgångspunkten för den finansiella styrningen är att skapa balans mellan å ena sidan den finansiella styrkan, dvs den ekonomiska ställningen och å andra sidan de totala kostnaderna för verksamheten.

Nämndsverksamhet

Den finansiella styrningen sker i två steg. I steg ett bestäms vilken finansiell styrka kommunen vill ha och vilken utveckling av finanserna som man vill se (resursutrymmet). Detta sker bl a genom finansiell analys samt med hjälp av finansiella mål vilket leder fram till det utrymme som finns tillgängligt för finansiering av den löpande verksamheten (verksamhetsutrymmet). I steg två fördelas det tillgängliga verksamhetsutrymmet mellan olika verksamheter.

Kommunala bolag

Den finansiella styrningen av kommunens aktiebolag sker genom ett antal ekonomiska mål som anges i ägardirektiven.

Verksamhetsmål och finansiella mål

Kommunfullmäktige styr verksamheten genom ett antal inriktningsmål. Genom att ange ett antal finansiella mål sätts ramarna för hur stor verksamhet som kan bedrivas och därmed också en gräns för omfattningen på inriktningsmålen.

Det ekonomiska (finansiella) målet är överordnat andra mål. Vid konflikter mellan inriktningsmål/verksamhetsmål och resurser sätter sålunda resurserna gränsen för måluppfyllelsen. Bedöms effekterna för verksamheten vara oacceptabla lyfts frågan till kommunstyrelsen för ställningstagande och omprioritering.

Verksamhetsledningsprocessen

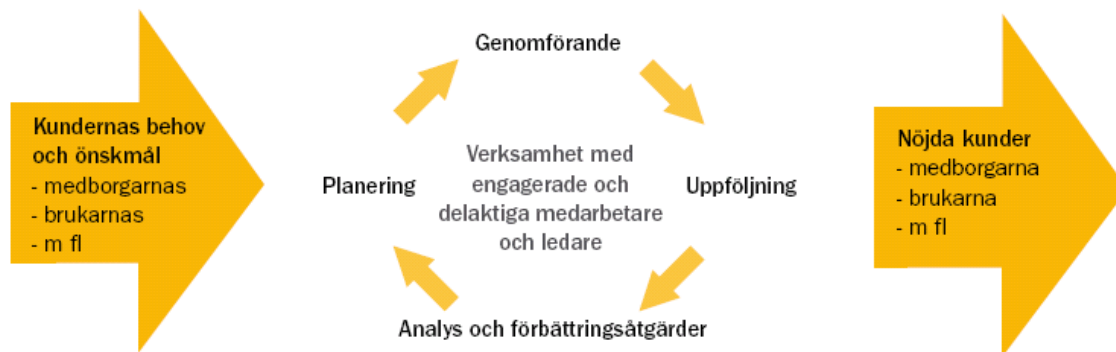
Verksamhetsledningsprocessen är den sammanfattande benämningen på lednings- och styrningsprocesserna i Söderhamns kommun. Här beskrivs lednings- och kommunikationsflöde vid verksamhetens planering, genomförande, uppföljning och analys och förbättring. Avsikten är att det skall finnas en beskrivning såväl mellan kf/ks och nämnd som mellan nämnd/styrelse/bolagsstyrelse och verksamhet.

Det har eftersträvat att skapa logiska och sammanhängande processer som skall möjliggöra en effektiv styrning men även att skapa en utveckling av Söderhamns kommun. Bärande tankar vid utformningen av verksamhetsledningsprocessen har varit att det skall finnas en koppling ("röd tråd") från kommunfullmäktige och ända ner till den enskilda arbetsplatsen. Andra viktiga förutsättningar har varit att skapa en tydlighet i hur processen ser ut, vilka spelregler som gäller samt inte minst tydiggöra ansvaret i olika delar av organisationen för ekonomi och verksamhet.

Begreppet **styrning** innefattar alltid momenten *planering, genomförande och uppföljning*. Syftet med dessa aktiviteter är att få till stånd en utveckling av verksamhet och ekonomi mot önskad riktning. En grundregel är att styrning aldrig kan ske enbart med planering. Det är viktigt att man inte bara vet vad verksamheten ska uppnå utan även hur den ska genomföras och samordnas samt hur den löpande ska följas upp.

Med begreppet *planering* avses bland annat formulering av verksamhetsidéer, inriktningsmål och mål, prioritering av verksamhet samt fördelning av resurser. I *genomförandet* är tydlighet vad gäller roller, ansvar och befogenheter viktiga komponenter i samspelet mellan nämnder/styrelse, förvaltningar/bolag och verksamheter. *Uppföljningen* spelar en viktig roll när det gäller att löpande under året ha kontroll över resultatet och för att kunna vidta åtgärder vid avvikelser. Utifrån gjorda uppföljningar är det väsentligt att *analysera och föreslå förbättringsåtgärder*. Analyserna är nödvändiga för att avläsa resultatet av beslut, mål och handlingar samt finna förklaringar till detta. Utvärderingen skall leda till något. Bra-dåligt, bättre-sämre, mer-mindre, dyrare-billigare och vad gör vi åt det?

Nedanstående figur visar en schematisk bild av huvudprinciperna för styrning i Söderhamns kommun.



Uppföljningsfasen

Denna fas består i uppföljning av året som gått. Här ingår bl a:

- Nämnders/styrelses och bolagsstyrelser verksamhet och ekonomi
- Handlingsprogram
- Visionen
- Miljö, jämställdhet och välfärdsbokslut
- Medborgarnas och brukarnas behov och nöjdhet
- Medarbetarnas nöjdhet

Uppföljningen sker inte nödvändigtvis inte enbart i samband med årsskiftet. Som en del i arbetet med årsbokslutet sammanställs dock då aktuella uppföljningar för analys och förbättringsåtgärder.

I årsredovisningen sammanfattar kommunstyrelsens förvaltning det ekonomiska och verksamhetsmässiga resultatet tillsammans med analyser och kommentarer.

Analys- och förbättringsfasen

I denna fas analyseras och föreslås förbättringsåtgärder utifrån de uppföljningar som tidigare sammanställts. Arbetet i denna fas bygger i stor utsträckning på dialoger mellan tjänstemän, politiker och råd i olika former. Arbetet resulterar bl a i förbättringsförslag som förs vidare till planeringsfasen.

Fram för allt inför planeringsfasen är det viktigt att knyta ihop slutsatser från tidigare uppföljnings- och analysarbete men även löpande under året.

Planeringsfasen

Planeringsfasen är de aktiviteter som leder fram till kommunfullmäktiges budgetbeslut vilket utgör styrsignal mellan kommunfullmäktige och nämnd/styrelse och bolagsstyrelser.

Viktiga inslag här är att ta om hand förbättringsförslagen, arbeta med omvärldsanalys, formulera och uppdatera inriktningsmål och handlingsprogram, prioritera och fördela resurser till nämnder i form av budgetramar, se över ägardirektiv för bolagen mm.

I kommunfullmäktiges budgetbeslut kan även anges andra mål eller direktiv till nämnder/styrelse och bolagsstyrelser kring verksamhetens bedrivande samt olika utredningsuppdrag. För att följa verksamheternas utveckling över tiden skall det även finnas några få nyckeltal per nämnd/styrelse och bolagsstyrelser. När det gäller bolagsstyrelserna så styrs dessa i budgeten förutom av inriktningsmålen även av ekonomiska mål som anges i ägardirektiven.

Mellan nämnd och verksamheter upprättas en verksamhetsplan som utgör nämndens styrinstrument gentemot verksamheterna. För de kommunala bolagen upprättas verksamhetsplan på motsvarande sätt i tillämpliga delar.

Genomförandefasen

I genomförandefasen är viktiga inslag att följa hur verksamheten fortskrider vad gäller bl a handlingsprogram, inriktningsmål och ekonomi. Nämnders/styrelses och bolagsstyrelser månadsrapporter samt delårsrapporten är här viktiga instrument i kombination med dialoger.

Det åligger nämnder/styrelse och bolagsstyrelser att fortlöpande under året följa och analysera att verksamheten följer givna mål och riktlinjer såväl som ekonomiskt utfall. Uppkomna och befarade avvikelser skall åtgärdas. Vid befarade ekonomiska avvikelser skall verksamheten anpassas till det ekonomiska utrymmet.

Uppföljning av verksamheterna sker kontinuerligt avseende ekonomi, prestationer och kvalitet. Nämnder/styrelse och bolagsstyrelser skall varje månad upprätta och behandla en ekonomisk uppföljningsrapport (förutom januari, juni, juli och december). Med dessa rapporter som grund avlämnar kommunens ekonomichef en ekonomisk rapport till kommunstyrelsen. Rapporterna lämnas till kommunfullmäktige som meddelande. En delårsrapport skall upprättas per sista augusti och presenteras för kommunstyrelsen på septembersammanträdet. Denna rapport omfattar ekonomiskt resultat per sista augusti, helårsprognos, uppföljning av inriktningsmål, mål, prestationer och kvalitet. Vid behov sker dialog mellan kommunstyrelsen och nämnd/Stadshus kring uppföljningen av resultatet.

Nämnder/styrelse

Rapporterna ska bygga på att budgetansvariga rapporterar till förvaltningen som i sin tur sammanställer en rapport till nämnden. Hur ofta uppföljning av mål, prestationer och kvalitet skall ske bestäms av respektive nämnd/styrelse.

Bolagsstyrelser

Verkställande direktören sköter den löpande förvaltningen enligt fastställda mål, anvisningar och strategier. Bolagets ledning rapporterar till styrelsen med samma periodicitet som de kommunala förvaltningarna. Hur ofta uppföljning av mål, prestationer och kvalitet skall ske fastställs av respektive styrelse.

I separat dokument för verksamhetsledningsprocessen beskrivs flödet i detalj för de olika delarna planering, genomförande, uppföljning samt analys och förbättring.

Målmodell

Visionen är den viktigaste utgångspunkten i ledning, styrning och planering av kommunens och bolagens verksamhet. Utöver visionen finns ett antal kommunala planer som skall beaktas.

För att bättre kunna tillgodose kommuninvånarens och kunders behov har kommunens viktigaste huvudarbetsuppgifter (huvudprocesser) identifierats. För varje huvudprocess beslutar kommunfullmäktige om ett antal inriktningsmål (för närvarande 10 st), vilka beskriver inriktning och ambitionsnivå för den kommunala verksamheten under budgetperioden.

Kommunens huvudprocesser framgår av bilden på nästa sida:



För varje inriktningsmål finns ett handlingsprogram som beskriver taktiken för att nå målen. Handlingsprogrammen är en arbetsform där nämnder/styrelse och bolagsstyrelser samverkar och lägger upp taktiken för att nå inriktningsmålen.

I en verksamhetsplan beskriver varje nämnd/styrelse och bolagsstyrelse den verksamhet som de planerar att genomföra det kommande året i form av egna mål, aktiviteter och resurser. Till varje verksamhetsplan förs även de åtgärder från handlingsprogrammen som varje nämnd/styrelse och bolagsstyrelse ansvarar för.

Åtgärderna för att nå inriktningsmålen följs löpande upp av respektive nämnds/styrelse och bolagsstyrelse. Kommunstyrelsen följer löpande upp handlingsprogrammen för att säkerställa att inriktningsmålen blir genomförda.

Resultat

Begreppet resultat är centralt i styrmodellen. När vi mäter resultat avses att se om verksamheten har genomförts utifrån de mål som ställts upp för verksamheten och ekonomin.

Har verksamheten genomförts

- i planerad omfattning (prestationer)?
- till planerad standard (kvalitet), och vad tycker brukarna?
- till rätt kostnad och inom budgeterade/tillgängliga resurser (ekonomi)

Resultatmätningen ska ge svar både på produktivitet och effektivitet.

Det är viktigt att slå fast att det är effekterna som uppnås genom att bedriva verksamheten med dess innehåll, den kvalitet och den kvantitet som är beslutad som är själva målet. Budgetanslag är medel som ger förutsättningar att genomföra verksamheten. För bolagen gäller motsvarande fast där är det försäljningen (intäkterna) som ger förutsättningarna att genomföra verksamheten.

Allmänna förutsättningar verksamhet

Söderhamns kommun tillämpar en helhetssyn på ekonomi och verksamhet med stark fokusering på resurstilldelning och resultatkrav med ett decentraliserat arbetssätt. Resultatkravet består som tidigare redovisats av att uppfylla resultatmål omfattande ekonomi, prestationer och kvalitet.

Samtliga verksamheter, nämnder, förvaltningar, bolag och bolagsstyrelser, präglas av helhetstänkande. Söderhamns kommuns bästa är med andra ord överordnat de olika verksamheternas behov.

Utgångspunkt för all verksamhet är fastställda mål. Av målen framgår verksamheternas inriktning, omfattning, kvalitet och ekonomiska förutsättningar.

Söderhamns kommuns verksamheter bedrivs på ett sätt som är fördelaktigt ur långsiktig miljösynpunkt.

Allmänna förutsättningar ekonomi

Nämnder/styrelse och bolagsstyrelser har ett fullt ansvar för sin ekonomi och verksamhet sett över tiden vilket innebär att ansvaret inte bara är begränsat till det enskilda budgetåret. Ekonomiskt gäller för nämnderna att de över- och underskott som uppstår i budgeten överförs till nästkommande år enligt särskilda regler. En förutsättning för överföring av positiva budgetavvikelse är att fastställda verksamhetsmål uppnåtts.

Den ekonomiska styrningen av bolagen sker genom ett antal ekonomiska mål som anges i ägardirektiven.

Ramtilldelningen till nämnd sker i form av skattemedel (nettoram). Behovet av skattemedel utgörs av skillnaden mellan intäkter och kostnader vilket innebär att nämndernas budget alltid balanserar på noll. Trots att anslagsbindningen sker i form av ett nettobelopp per nämnd skall verksamheternas kostnader och intäkter redovisas brutto i särskild bilaga till verksamhetsplanen.

Nämnderna har stor frihet att besluta om omdisponeringar mellan verksamheter inom sina ekonomiska ramar under förutsättning att inga principiella avsteg görs från av kommunfullmäktige beslutade mål, resultat- och kvalitetskrav.

Nämnderna ges i princip inga tilläggsanslag under löpande budgetår utan skall planera sin verksamhet och ekonomi så att oförutsedda händelser kan hanteras inom givna budgetramar. Endast i de fall konsekvenserna blir helt oacceptabla eller kommunfullmäktige ålägger en nämnd utökade uppgifter kan tilläggsanslag komma i fråga. För bolagsstyrelserna gäller motsvarande huvudprincip i tillämpliga delar vad gäller ägartillskott.

Nämnderna ska planera sin verksamhet så att framställningar om investeringar kan göras till det tillfälle kommunfullmäktige beslutar om årsbudgeten. Detsamma gäller principiella förändringar som en nämnd/styrelse och bolagsstyrelse vill initiera i driftsverksamheten.

När nämnder/styrelse och bolagsstyrelser lägger förslag till kostnadsminskningar i sin verksamhet skall alltid "koncernnyttan" beaktas. Detta innebär att förslag som innebär väsentlig negativ påverkan för andra nämnder/styrelse och bolagsstyrelse alltid måste underställas kommunstyrelsen.

Redovisning

En redovisning av hög kvalitet utgör en viktig förutsättning för att kunna planera, genomföra och följa upp ekonomi och verksamhet.

Syftet med redovisningen är att:

1. Ge en bild av värdeskapandet i ett kund- och medborgarperspektiv
2. Ge en rättvisande bild av kommunen och kommunkoncernens ekonomi
3. Tillgodose externa och interna intressenters behov av information om koncernen och olika verksamheters ställning och resultat
4. Spegla resultat och ställning och på så sätt ge underlag för väl grundade beslut.
5. Utgöra ett verktyg för att planera och följa upp verksamheten på olika nivåer

För verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform gäller bokföringslagen med angränsande regelverk.

Internkontroll

Nämnder/styrelse

Internkontrollen syftar till att granska att resurserna används för verksamheten i enlighet med fattade beslut samt att säkerställa att lagar, rutiner, bestämmelser och överenskommelser följs. Internkontrollen syftar därutöver till att säkerställa effektivitet och styrbarhet i organisationen. Internkontrollen utgör ett komplement till uppföljning och utvärdering.

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för internkontrollen medan nämnderna har det yttersta ansvaret inom respektive verksamhetsområde.

Bolagsstyrelser

För de kommunala bolagen gäller att styrelsen skall tillse att organisationen beträffande bokföring och medelsförvaltning även innefattar en tillfredsställande kontroll.

I aktiebolagen har lekmannarevisorn till uppgift att granska om bolagets verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om bolagets interna kontroll är tillräcklig. I övrigt gäller kommunens internkontrollreglemente i tillämpliga delar.

Kommunens bolag

De kommunägda bolagen utgör en del av Söderhamns kommun. Detta synsätt grundas på att:

- De kommunägda bolagen är instrument för kommunal verksamhet
- Kommunfullmäktige bär politiskt ansvar för verksamheten
- Kommunen har ytterst det ekonomiska ansvaret för verksamheten

Ägarinflytandet i bolagen konkretiseras genom följande:

- Kommunfullmäktige väljer styrelse för de direktägda bolagen
- Kommunfullmäktige fastställer bolagsordning i vilken anges bolagets ändamål och verksamhetsinriktning, aktiekapital, formerna för revision och bolagsstämma mm
- Kommunfullmäktige fastställer de ekonomiska grundkraven för respektive bolag i ägardirektiven. Information om bolagens investeringsplaner finns i respektive bolags verksamhetsplan
- Bolagens styrelser ansvarar för att de av ägaren uppsatta inriktningsmål och ekonomiska mål infrias
- Kommunfullmäktige beslutar om företagspolicy och ägardirektiv
- Kommunstyrelsen har delegerat uppsikt och ledningsfunktion till moderbolaget Söderhamn Stadshus AB. Styrningen av de kommunala bolagen ska ske enligt god sed, som i sin tur bygger på Svensk kod för bolagsstyrning
- Ägaren verkar i övrigt genom ombud på bolagsstämman.
- Verkställande direktören sköter den löpande förvaltningen enligt fastställda mål, anvisningar och strategier och ansvarar inför bolagets styrelse

Kommunfullmäktiges styrning av bolagen sker genom ägardirektiv, bolagsordning samt genom verksamhetsledningsprocessen. Detta innebär att även bolagsstyrelserna omfattas av de inriktningsmål som kommunfullmäktige beslutar om. I övrigt omfattas bolagsstyrelserna av Vision 2012 samt övriga policys och riktlinjer på samma sätt som nämnderna.

Utöver kommunfullmäktiges styrdokument omfattas de kommunägda bolagen av bokförings-, årsredovisnings- och aktiebolagslagen och övriga regelverk som är gällande för aktiebolag.

Politiska ansvarsnivåer

Det övergripande politiska ansvaret regleras i kommunallagen.

Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ. Den viktigaste fullmäktigeuppgiften är att fastställa budgeten. I det beslutet fördelas resurser till nämnder och styrelse samtidigt som det avgörs vad som skall åstadkommas för pengarna i form av inriktningsmål.

Kommunstyrelsen leder och samordnar kommunens verksamheter. Detta ansvar innefattar att ha uppsikt över de verksamheter som nämnder och bolagsstyrelser bedriver.

Nämnder/styrelse och bolagsstyrelse har ansvar för att genomföra de inriktningsmål, riktlinjer, uppdrag och ägardirektiv som kommunfullmäktige har beslutat och inom de ekonomiska ramar/mål som fastställs av kommunfullmäktige.

Nämnder/styrelse och bolagsstyrelse skall därutöver formulera och följa upp verksamhetsmål för sin verksamhet utifrån av kommunfullmäktige erhållet uppdrag.

Mätning och utveckling av verksamheternas kvalitet utgör en viktig del. Det åligger vidare respektive nämnd och bolag att på olika sätt pröva sin verksamhet ur produktivitets- och effektivitetssynpunkt.

Nämnd/bolagsstyrelse har skyldighet att informera kommunstyrelsen om förhållanden som är av väsentlig betydelse för koncernens ekonomi och verksamhet.

Ansvarsnivå – förvaltningar, bolag och enheter

Förvaltningschefer och verkställande direktörer ansvarar för att förvaltningens och bolagens verksamhetsenheter bedriver sina uppgifter inom ramen för fattade beslut och ekonomiska ramar. Om avvikelser befaras eller uppstått tillse att lämpliga åtgärder vidtages samt att rapportera och vid behov av mer omfattande åtgärder lämna förslag om detta till nämnd/styrelse/bolagsstyrelse.

Förvaltningschefer och verkställande direktörer ska ta initiativ till fortlöpande utveckling av verksamheter inom nämndens/styrelsens och bolagsstyrelsens ansvarsområde samt lämna förslag till förändringar. Även ansvara för att kommunens regelverk, som verksamhetsdirektiv, riktlinjer, policys och rutinbeskrivningar etc är väl kända i förvaltningen/bolaget samt att de efterföljs.

Verksamhetsansvariga har ett helhetsansvar för sin verksamhet och ekonomiska resultat med utgångspunkt från fastställda mål och erhållna resurser. I ansvaret ligger även att fortlöpande söka förbättra och effektivisera verksamheten samt om avvikelser befaras vidtaga lämpliga åtgärder för att eliminera avvikelsen samt månadsvis (ej januari, juni, juli och december) rapportera till förvaltningschef/VD.

Övriga viktigare styrdokument

- Riktlinjer för budgetprocessen (Beskrivs i budgetdokumentet samt i dokument för verksamhetsledningsprocessen samt därutöver i årliga beslut av ks)
- Regler för resursanvändning (T ex anslagsbindning, personal, lokaler, avgifter, investeringar, inköp, upplåning och leasing och internbudget. Behov finns att samla allt i ett dokument)
- Reglemente för internkontroll (Dnr KS/2005/0343)
- Anvisningar för internkontroll (Dnr KS/2006/0389)
- Riktlinjer för hantering av investeringar (Dnr KS/2004/0287)
- Ägardirektiv för Söderhamns kommuns aktiebolag (Dnr KS/2007/0119)
- Företagspolicy (Dnr KS/2007/0120)
- Ledar- och medarbetarpolicy (Dnr KS/2006/0102)
- Resepolicy (Dnr KS/2006/0081)
- Arbetsmiljöpolicy (Dnr KS/2001/0112)
- Principer och avgifter i samband med kravverksamhet (Kravpolicy)(Dnr KS/1992/0064)
- Attest- och utanordningsreglemente (Dnr KS/1995/0479)
- Finanspolicy (Dnr KS/2006/0309)
- Närmare riktlinjer till finanspolicy (Dnr KS/2006/0309)
- Principer för resultatbalansering, hantering av över- o underskott mot budget (Dnr KS/2007/0265)
- Regler för representation (Finns äldre beslut)
- Pensionsreglemente (Dnr KS/1999/0543)
- Riktlinjer för budgetuppföljning och rapportering (Dnr KS/1999/0571)
- Riktlinjer för projektstyrning (Projektkontorets projektmodell, Lärande o Arbete)
- Begreppsförklaringar