



RIKTLINJE 

Riktlinjer för verksamhets- och ekonomistyrning

Typ av styrdokument	Riktlinje
Beslutsinstans	Kommunsstyrelsen
Fastställt	2018-02-07, § 37
Diarienummer	KS 2017/600
Giltighetstid	Fr.o.m. 2018-03-15 tills vidare
Dokumentet gäller för	Samtliga nämnder och förvaltningar i kommunen
Dokumentansvarig	Ekonomichef
Tidpunkt för aktualitetsprövning	Löpande

Innehåll

Inledning.....	3
Styrmodellen.....	3
Budgetprocessens delar	6
Mål- och omvärldsanalys.....	7
Investeringar	7
Kommunövergripande budgetprocess	8
Nämndernas budgetprocess	9
Kontinuerlig uppföljning och analys av verksamhet och ekonomi	10
Övriga styrdokument	11

Inledning

Falköpings kommun har ansvar för viktiga samhällsfunktioner som en del av den service som samhället ger till sina medborgare. Kommunens verksamheter styrs till stor del av speciallagars bestämmelser. Av olika lagar framkommer att kommunen bland annat ansvarar för barnomsorg, utbildning, socialtjänst och äldreomsorg liksom för byggande av bostäder, hälsoskydd, miljöskydd och räddningstjänst. Utöver det styrs kommunen av kommunallagen. Centralt i kommunallagen är att kommunen genom sitt självstyre får bestämma vad den ska arbeta med och i vilken omfattning men allt måste ta sin utgångspunkt i att kommunen är till för medborgaren. Syftet med dessa riktlinjer är att säkerställa att kommunen arbetar för att nå nationella krav samt statliga och kommunala mål. Det är kommunfullmäktige som högsta organ som fördelar olika ansvarområden tillsammans med budget ut till nämnderna.

För att säkerställa verksamhetsutveckling och en långsiktig planering för ekonomisk hållbarhet krävs tydliga strukturer och uppföljningsprocesser avseende verksamhet och ekonomi i hela organisationen. Uppföljning ska vara kontinuerlig och systematisk för att bidra till tilltro i styrkedjan.

Kommunfullmäktige i Falköpings kommun beslutade den 27 juni 2016 att anta policyn för verksamhets- och ekonomistyrning. Kommunstyrelsen beslutar om dessa riktlinjer utifrån policyn. Riktlinjerna ska ses som förtydligande av policyn och utgöra stöd och vägledning för verksamheterna i tillämpningen.

Styrmodellen

Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ och fastställer vision och övergripande mål som nämnderna ska följa. Visionen beskriver kommunens viljeinriktning och värdegrund medan de övergripande målen beskriver de områden som är prioriterade och vilken effekt som förväntas. Målen ska ligga i linje med lagstiftning och andra statliga styrdokument och kommunen följer även upp i vilken grad de nationella kraven uppfylls. För en fungerande målstyrning krävs en sammanhållen styrkedja genom hela organisationen.

Nämnderna har i uppdrag att se till att verksamheterna arbetar mot kommunfullmäktiges mål och att verksamheterna bedrivs så ändamålsenligt och effektivt som möjligt. Nämnderna kan bryta kommunfullmäktiges övergripande mål till nämndspecifika delmål eller åtgärder. Delmålen ska vara uppföljningsbara och konkretisera kommunfullmäktiges övergripande mål. Varje nämnd fastställer en verksamhetsplan. I verksamhetsplanen finns en övergripande beskrivning av nämndens ambition och hur nämnden avser arbeta för att uppnå fastställda mål. I verksamhetsplanen finns även en övergripande plan för fördelning av de ekonomiska resurserna. Det är sedan förvaltningarnas uppgift att planera och skapa förutsättningar för

verksamhetsutveckling. Det är viktigt att alla medarbetare är delaktiga i och känner tilltro till styrkedjan. Genom ett systematiskt utvecklingsarbete ska förbättrad måluppfyllelse uppnås.

För att få en fungerande kontinuerlig verksamhetsutveckling behöver arbetssättet omsättas, förankras och bli känt ända ut i verksamheterna.

Från planering till åtgärd i fem steg



Uppföljningen ska ske på alla nivåer och skapa en styrkedja som bidrar till tilltro och samsyn. Rapportering och återkoppling är viktigt på alla nivåer och utifrån olika perspektiv.

Planera

Planeringen anger inriktning för arbetet och beskriver effekten av det som ska uppnås, men också de insatser som ska göras och hur de ska följas upp.

Genomföra

Genomförandet handlar om mötet och vardagen, allas dagliga handlingar. Det är här det händer, det är här mötet sker med personen/brukaren/medborgaren.

Följa upp

Följa upp innebär att kontinuerligt samla in information om hur verksamheten fungerar ur flera olika perspektiv. Ju fler uppföljningar desto mer trovärdig bild framträder. Uppföljningen är ett underlag till kommande analys.

Analysera

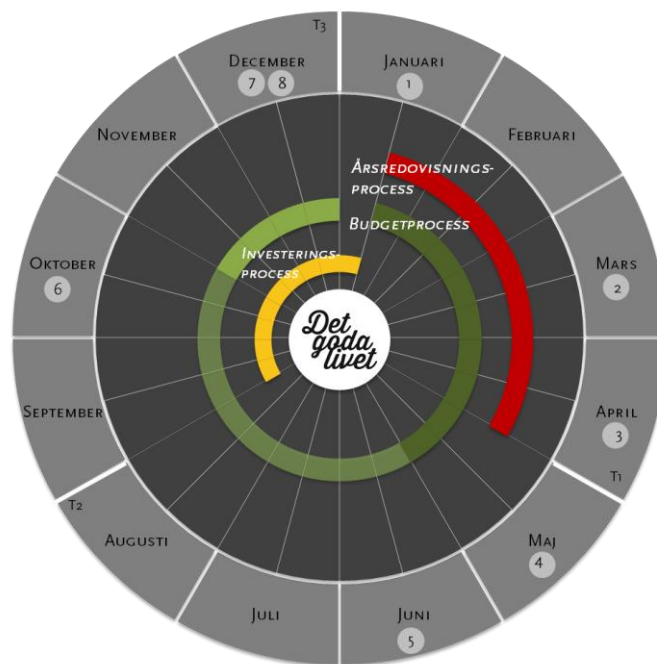
Att analysera är att kritiskt granska och värdera material samt försöka hitta mönster, trender, riktningar och orsaker till framgångsfaktorer eller utvecklingsområden. Det är viktigt att jämföra, tolka, förklara samt problematisera resultatet utifrån flera perspektiv.

Att sedan sammanställa, sortera, kategorisera och skapa begriplighet av insamlat material är nödvändigt för att kunna skapa förståelse och kunna sprida information vidare till alla berörda. Analysverktyg kan användas som stöd.

Åtgärda

Utifrån det som framkommit i analysen ska åtgärder prioriteras som behövs för fortsatt utveckling, för att skapa bättre förutsättningar och för stärkt måluppfyllelse. Det kan handla om att bibehålla, skapa helt nytt, justera eller förändra för att bidra till verksamhetsutveckling. När åtgärdsförslagen är klara är det viktigt att åter påbörja planeringsfasen som beskrivs under rubriken "Planera".

För att tydliggöra när väsentliga processer och aktiviteter sker under ett verksamhetsår har ett årshjul utformats i syfte att stödja kommunens planering, uppföljning samt analys av verksamhet och ekonomi.



1. Kommunstyrelsen beslutar om investeringsplan och budgetförutsättningarna för årets budgetarbete utifrån föregående års mål- och omvärldsanalys.
2. Årsredovisningskonferens: tjänstepersoner beskriver måluppfyllelsen och identifierar utvecklingsområden.
3. Kommunfullmäktige beslutar om årsredovisningen för föregående år (tertiäl 3).
4. Budgetkonferens: tjänstepersoner presenterar det samlade budgetunderlaget för de tre kommande åren för politikerna.
5. Kommunfullmäktige beslutar om delårsrapport (tertiäl 1).
6. Kommunfullmäktige beslutar om delårsrapport (tertiäl 2) samt budget och flerårsplan för kommande år.
7. Nämnderna beslutar om verksamhetsplan och detaljbudget för kommande år.
8. Omvärldsanalysen färdigställs.

Budgetprocessens delar

Kommunfullmäktige beslutar hur mycket verksamheterna får kosta genom att fastställa en budget. Enligt kommunallagen ska budgeten innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år, där budgetåret ska vara periodens första år. Kommunfullmäktige beslutar om budget och flerårsplan utifrån gällande lag. Kommunfullmäktige fastställer nämndernas budgetramar och kan genom beslut justera dessa ramar under pågående år. Om kommunfullmäktige beslutar att en nämnd får utökad ram ska kommunfullmäktige samtidigt ange hur finansieringen ska ske i enlighet med uppsatta finansiella mål.

Enligt kommunallagen är kommunstyrelsen ansvarig för att upprätta ett förslag till kommunens budget senast oktober månads utgång.

Falköpings kommuns budgetprocess sker i olika steg och omfattar följande delar:

- mål- och omvärldsanalys
- investeringar
- kommunövergripande budgetprocess
- nämndernas budgetprocess
- uppföljning och analys

Mål- och omvärldsanalys

Mål- och omvärldsanalys ska fungera som underlag i budgetprocessen. Kommunfullmäktige fastställer de kommunövergripande målen som nämnderna ska bryta ned till nämndsspecifika delmål. Förvaltningschefen ansvarar för mål- och omvärldsanalys för respektive nämnd och återkopplar till kommundirektören, som ansvarar för att den kommunövergripande mål- och omvärldsanalysen genomförs.

För att lyckas med målarbetet är det viktigt att skapa en fungerande styrkedja där nämndernas mål binds ihop med kommunfullmäktiges vision och mål. Det förutsätter att målarbetet sker systematiskt och kontinuerligt. Analys av målarbetet sker genom uppföljning och utvärdering av kommunens uppdrag och givna förutsättningar, kommunfullmäktiges mål, nämndernas delmål och indikatorer i årsredovisningsprocessen.

Omvärldsanalysen ska ge ett helhetsperspektiv och långsiktighet i hur trender och förändringar påverkar möjligheterna att utföra kommunens uppdrag och förverkliga de mål som formulerats för kommunens framtida utveckling. Omvärldsanalysen anger vad en organisation bör förbereda sig på. Omvärldsanalysen ska ge förståelse och skapa handlingsberedskap i den kommunala organisationen samt fungera som underlag för strategiska frågor i flerårsplanen. När väl krafterna i omvärlden är identifierade och analyserade kan organisationen bestämma sig för vilka åtgärder som ska vidtas. I omvärldsanalysen ska särskilt demografiska förändringar beaktas. Arbetet ska vara slutfört innan budgetförutsättningarna antas.

Investeringar

Investeringsplanen ska fungera som underlag i budgetprocessen. Förvaltningarna ska senast i september månad inkomma med investeringsbehov för planperioden. Behoven ska samlas i en investeringsplan vilken omfattar kommunens lokalförsörjningsplan samt kommunens plan för övriga investeringar.

Kommundirektören överlämnar i november månad kommunledningsgruppens förslag till ny investeringsplan till politiken för beredning. Investeringsplanen beslutas av kommunstyrelsen senast i samband med att budgetförutsättningarna antas i februari månad.

Byggnadsinvesteringar (och lokalförsörjningsbehov)

Behov av byggnadsinvesteringar, tillsammans med övriga lokalförsörjningsbehov så som verksamhetsanpassningar och ökade/minskade behov av lokalytor, lämnas till lokalsamordnaren senast i september månad.

Kommundirektören ansvarar för att kommunledningsgruppen senast under oktober månad sammanställer kommunens behov och tar fram ett förslag till en långsiktig lokalförsörjningsplan med prioriterade byggnadsinvesteringar och lokalförsörjningsbehov som bidrar till måluppfyllelse och vision. I lokalförsörjningsplanen ska eventuella driftskonsekvenser och andra kostnader för investerings- och lokalförsörjningsbehov framgå.

I arbetet ska hänsyn tas till kommunens styrprinciper för lokalförsörjning enligt policy för lokalförsörjning och byggnadsinvesteringar. Investeringar och lokalförsörjningsbehov som inte påbörjats under budgetåret måste omprövas i lokalförsörjningsplanen för nästkommande år tillsammans med det årets föreslagna investeringar och lokalförsörjningsbehov.

Övriga investeringar (anläggningar, inventarier och utrustning)

Behov av övriga investeringar lämnas till budgetsamordnaren senast i september månad. Kommundirektören ansvarar för att kommunledningsgruppen senast under oktober månad sammanställer kommunens behov av övriga investeringar och tar fram ett förslag till en långsiktig plan för övriga investeringar.

Definition av och instruktion för övriga investeringar finns som bilaga.

Kommunövergripande budgetprocess

I februari beslutar kommunstyrelsen om budgetförutsättningar, förslag till ändring av verksamhetsmål och tidplan som ska gälla inför nästkommande års budget. Mål- och omvärldsanalys tillsammans med investeringsplan, vilken utgörs av plan för byggnadsinvesteringar samt plan för övriga investeringar, ska utgöra grunden för budgetförutsättningar. I budgetförutsättningarna ska bland annat skattesats, befolkningsutveckling, internränta och resursfördelning beaktas. Arbetet ska även bygga på den demografimodell som tagits fram (se bilaga).

Senast i mars startar förvaltningarna sitt arbete med budgetunderlaget. Arbetet med budgetunderlaget ska utgå från ovan nämnda budgetförutsättningar. Senast i april ska förvaltningarna lämna in sina förslag till budgetunderlag. Budgetunderlaget som lämnas från respektive förvaltning ska vara övergripande och inte avse någon detaljbudget. Kommundirektören ansvarar för att de inkommande förvaltningarnas förslag sammanställs till ett samlat budgetunderlag och att en analys- och konsekvensbeskrivning utifrån kommunfullmäktiges antagna mål genomförs.

I slutet av maj överlämnas det samlade budgetunderlaget för politisk beredning. Kommundirektören och förvaltningarna står till förfogande under hela den politiska budgetprocessen som sker fram till beslut.

I oktober månad beslutar kommunfullmäktige om flerårsplanen med kommunens budget och mål. Flerårsplanen innefattar även nämndernas driftsbudgetram och investeringsram för kommande år.

Förändringar av kommunfullmäktiges fastställda ramar

Nämndernas budgetramar avseende kapitalkostnader justeras för det kommande året i samband med årsbokslut. Vid aktivering av investeringar får nämnderna kompensation för ökade kapitalkostnader. På motsvarande sätt minskas nämndernas budgetram vid minskade kapitalkostnader.

Kostnader för löneöversyn budgeteras centralt och fördelas därefter ut till nämnderna utifrån årets lönerörelse. Nämnderna ges full kompensation för årets lönerörelse och eventuella satsningar på personalgrupper. Eventuell avvikelser i löneöversynen mot budgeterad kostnad kommer att leda till avvikelser på central nivå.

Eventuella andra förändringar av de av kommunfullmäktige fastställda budgetramarna kan göras av kommunfullmäktige efter framställan av berörd nämnd.

Nämndernas budgetprocess

Budgetprocess och driftbudget

Efter att kommunfullmäktige fastställt slutliga budgetramar och övergripande mål har kommunstyrelsen och nämnderna fram till december månad att arbeta fram sina nämndsbudgetar vilka ska innefatta såväl eventuella nämndspecifika delmål som verksamhetsplan. Beslut om nämndsbudgeten ska fattas senast januari månads utgång.

Nämnden svarar för att verksamheten bedrivs inom den av kommunfullmäktige fastställda budgetramen. Ansvarig nämnd har rätt till att fritt omdisponera medel inom tilldelad driftbudget för aktuellt budgetår under förutsättning att verksamhetsinriktning inte ändras. I de fall där verksamhetsinriktningen behöver ändras ska nämnden föra frågan vidare till kommunfullmäktige. För att nämnden inte ska behöva avbryta pågående projekt vid årsskifte får nämnd ombudgetera för projektet avsatta medel mellan åren.

Investeringsbudget

Alla ny- och reinvesteringar i byggnader, anläggningar, utrustning och inventarier beslutas av respektive nämnd inom tilldelad investeringsram. Ramen för investeringsbudgeten bygger på den investeringsplan som tagits fram i budgetunderlaget. Ansvarig nämnd har rätt att fritt omdisponera medel mellan olika investeringsprojekt inom tilldelad investeringsram för aktuellt budgetår. Utrymme för eventuella ökade driftskostnader ska i första hand skapas genom besparingar och prioriteringar inom tilldelad ram.

Investeringsprojekt, som inte påbörjats under budgetår, måste omprövas i investeringsplanen nästkommande år tillsammans med det årets föreslagna investeringsprojekt. För att nämnden inte ska behöva avbryta pågående projekt vid årsskifte får nämnd ombudgetera för projektet avsatta medel mellan åren.

Förändring av nämndens fastställda budgetram

Om en nämnd vid uppföljning prognostiserar en betydande avvikelse mot budget åligger det nämnden att omedelbart vidta åtgärder, så att verksamheten kan rymmas inom fastställd budgetram. Budgetavvikelsen ska i första hand täckas genom omdisponering av medel inom nämndens budgetram. I de fall nämndens åtgärder medför ändrad verksamhetsinriktning eller nämnden inte anser sig kunna hantera den negativa avvikelsen ska rapportering ske omgående till kommunstyrelsen. Avvikelsen och vidtagna åtgärder ska dokumenteras i nämndens och styrelsens beslutsprotokoll. I de fall åtgärderna kräver väsentliga avsteg ifrån kommunfullmäktiges antagna mål får dessa inte vidtas utan beslut från kommunfullmäktige.

Om en nämnd önskar genomföra förändringar, som medför kostnader och resulterar i en negativ avvikelse mot budget men på sikt i besparingar, ska framställan göras till kommunstyrelsen för beslut.

Om en nämnd vill göra en fördelning av budgetramen till en annan nämnd till följd av exempelvis förändringar i organisationen, ska en sådan framställan göras av berörda nämnder till kommunfullmäktige som beslutar om budgetramen kan ändras. Detsamma gäller om en nämnd vill göra en omfördelning från beslutad driftsbudget till investeringsbudget.

Kontinuerlig uppföljning och analys av verksamhet och ekonomi

För att få veta om de mål som kommunfullmäktige och de delmål som nämnden beslutat om kommer att uppnås ska kontinuerlig uppföljning av resultat göras. Genom att följa upp och analysera resultat får nämnden kännedom om vad som fungerar bra och vad som behöver förbättras. Därigenom skapas viktiga underlag för att prioritera, åtgärda och styra kommunens arbete. Uppföljning och analys blir därför viktiga bitar i den kommunala styrprocessen och ska ske systematiskt och kontinuerligt.

I delårsrapporten per april görs en ekonomisk uppföljning. I samband med delårsrapporten per augusti och årsredovisningen görs en uppföljning av både fullmäktige- och nämndsmål samt ekonomi. En uppföljning och analys av måluppfyllelse samt ekonomi sker från förvaltning till nämnd. Kommunstyrelsen har i sin uppsiktsplikt ansvar för att kontinuerligt följa upp nämndernas måluppfyllelse och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen bildar sig en helhetsbild av nämndernas arbete och rapporterar vidare till kommunfullmäktige. Uppföljning görs genom

kontinuerlig analys av resultat i förhållande till mål och budget under året. Kunskapen från analysarbetet tas sedan med i planeringsarbetet inför kommande budgetår. På så sätt bidrar analysen till att verksamheten ständigt förbättras.

Falköpings kommun genomför tertialuppföljningar per den 30 april, den 31 augusti och den 31 december. Kommunstyrelsen eller nämnd kan besluta om ytterligare uppföljningar. Kommunledningsförvaltningen ansvarar för anvisningar till de kommunövergripande uppföljningarna. Uppföljningarna i augusti och december är lagstadgade och granskas av kommunens externa revisorer. Vid dessa uppföljningar görs en samlad uppföljning av fullmäktigemål samt ekonomi, där nämnderna gör en verksamhets- och ekonomiuppföljning av delmål och budget. Av uppföljningen ska framgå i vilken utsträckning målen har uppnåtts.

Övriga styrdokument

Det finns andra styrdokument som kan påverka detta område och som exempelvis beslutats av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen. Alla styrdokument finns tillgängliga på Falköpings kommuns webbplats.