



VADSTENA
KOMMUN

Verksamhetsfokuserad styrning och ledning

Hållbar styrmodell för Vadstena kommun

Från och med 2023-01-01

Antagen av kommunfullmäktige 2022-06-22 § 42

Ärendebeteckning: KS/2022:116 - 012 Verksamhetsplanering | Ansvarig handläggare: Biträdande kommundirektör & kommunstyrelsens utredare



VADSTENA
KOMMUN

Versionshistorik

Datum	Beskrivning	Uppföljning
2022-06-22	Antagen	Årligen eller vid behov



VADSTENA
KOMMUN

Innehåll

Inledning	4
Grunduppdrag	4
Lokal politik	4
Hållbar kommunal verksamhet	6
Perspektiv på styrning och ledning	7
Organisationsstruktur	8
Fem styrprinciper	9
En verksamhetsfokuserad styrning och ledning	10
Att mäta och följa upp	11



Inledning

Detta dokument beskriver Vadstena kommuns styrmodell, som består av två huvudsakliga delar – det kommunala grunduppdraget och den lokala politiken. Syftet med styrmodellen är att synliggöra båda dessa delar, vilka avgör *vad* kommunen ska ägna sig åt samt att slå fast ramarna för *hur* detta ska ske.

Utgångspunkten är att det som kommunen gör, oavsett om det sker inom ramen för grunduppdraget eller mot bakgrund av ett lokalt politiskt uppdrag, ska ske på ett hållbart sätt – det vill säga inom planetära gränser, med hänsyn till och med fokus på människan samt på ett långsiktigt ekonomiskt sunt sätt.

För att organisera, styra och leda de kommunala verksamheterna tillämpar Vadstena kommun tillitsbaserad styrning och ledning.

Grunduppdrag

I Vadstena kommuns styrmodell är det kommunala ”grunduppdraget” ett centralt begrepp. Men vad innebär det? Grunduppdraget består av två delar, en lagstadgad del som är densamma för alla 290 kommuner i Sverige och en del som är lokalt definierad och beslutad.

Den lagstadbade delen kallas ibland för ”kärnuppdraget” och sammanfattas ofta, lite slarvigt, som vård, skola och omsorg. Men den lagstadbade delen av grunduppdraget omfattar fler uppgifter än så. Även myndighetsutövning i förhållande till såväl individer som juridiska personer (exempelvis företag) samt samhällsplanering och samhällsutveckling är en del av den kärna av uppdrag som staten beslutat ska vara ett kommunalt ansvar.

Den lokalt, och därmed Vadstenaspecifika, delen av grunduppdraget utgår ifrån två plastsegenskaper som särskiljer Vadstena från andra platser och som bidrar till att människor väljer att besöka, bosätta sig och bo kvar i kommunen. Kultur och fritid är två av de tydligaste karaktärsdragen för Vadstena kommun. Den kommunala organisationen ska därför bidra till att vårda och vidareutveckla platsens tydliga kulturprägel och livaktiga fritidssektor. Det gör vi genom att inkludera kultur- och fritidsverksamhet i det kommunala grunduppdraget.

När vi pratar om kommunens grunduppdrag menar vi i Vadstena kommun alltså:

- vård och omsorg
- utbildning och barnomsorg
- samhällsplanering och samhällsutveckling
- myndighetsutövning
- kultur och fritid.

Lokal politik

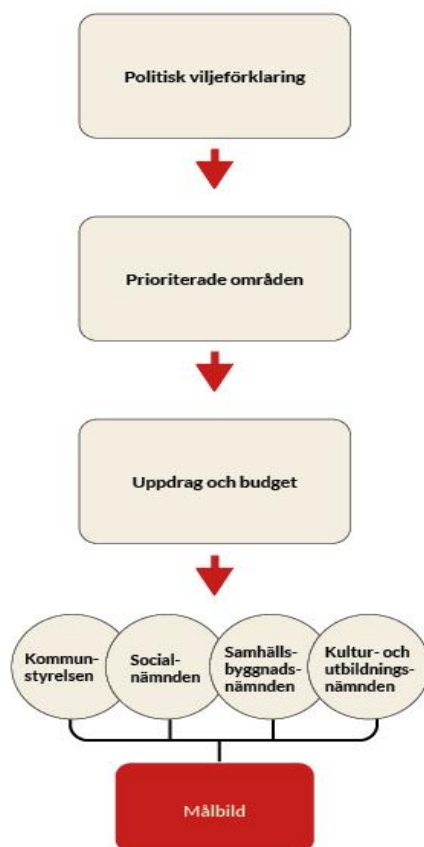
Att synliggöra den lokala politiken – både avseende inriktning (politisk vilja) och resultat (effekt) – är en av två bärande tankar i Vadstenas styrmodell. Istället för att översätta den politiska viljan till målsättningar som bryts ned till de olika politiska instanserna, styr den lokala politiken i Vadstena genom uppdrag från fullmäktige.



Uppdragen formuleras mot bakgrund av att den styrande majoriteten eller minoriteten efter ett allmänt val formulerar sin politiska vilja för mandatperioden och konkretiserar densamma i ett antal prioriterade politikområden. Detta sker en gång per mandatperiod.

Utifrån de politiskt prioriterade områdena för mandatperioden antar fullmäktige årligen uppdrag till nämndorganisationen. Varje enskilt uppdrag kan riktas till en eller flera nämnder, inklusive kommunstyrelsen. Uppdragen ges i samband med budgetprocessen, då de också resurs- och tidssätts samt kopplas till Agenda 2030. Uppdragen kan vara ett- eller fleråriga och fullmäktige har rätt att avsluta, förlänga eller ändra uppdragen i samband med budgetbeslut.

I styrmodellen ansvarar därmed nämnder och kommunstyrelse för verkställigheten av grunduppdraget, så som det definieras i respektive reglemente, samt för att utföra de uppdrag som kommunfullmäktige beslutar om. Inom ramen för detta ansvarar nämnderna också för att utforma målbilder för grunduppdraget. Målbildernas syfte är att ange nivåer och prioriteringar inom grunduppdraget och ska följas upp löpande.¹



Figur 1: Lokal politik.

¹ Jävsnämnden, valnämnden och krisledningsnämnden är vilande kommunala nämnder som lyder under speciallagstiftning och/eller aktiveras vid behov. Dessa nämnder behöver därmed inte, på samma sätt som övriga nämndorganisationen, arbeta med målbilder som en del av styrkedjan.

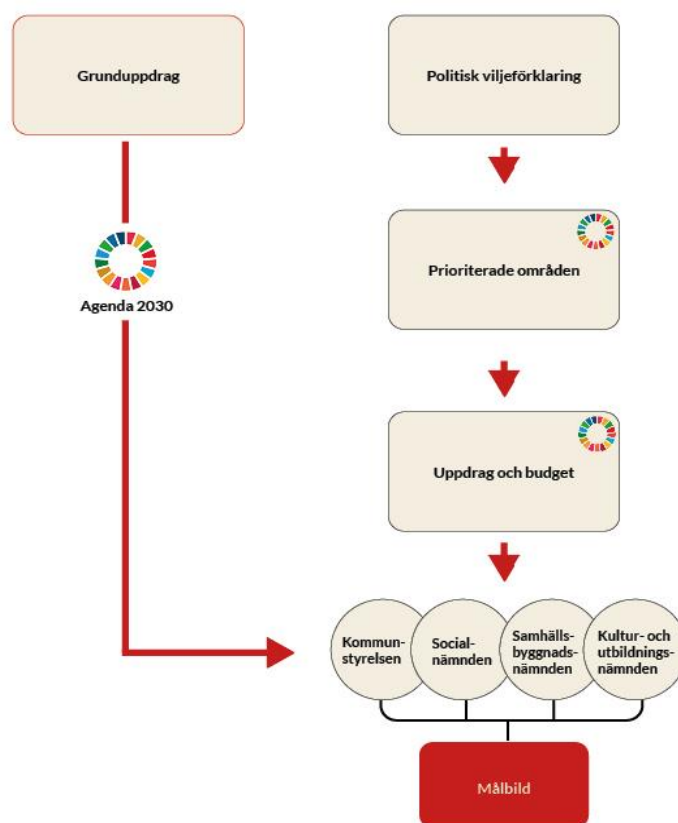


Hållbar kommunal verksamhet

Det kommunala grunduppdraget och den lokala politiken sätts i centrum i Vadstena kommuns styrmodell. Det innebär att allt som kommunen gör, oavsett vilken verksamhet det gäller eller om det rymms inom grunduppdraget eller ett politiskt uppdrag, ska ske på ett omtänksamt och ansvarsfullt sätt – eller, annorlunda uttryckt, på ett hållbart sätt.

Grunduppdrag liksom politiska uppdrag ska följaktligen bedrivas och genomföras inom planetära gränser², med hänsyn till och med fokus på människan samt på ett långsiktigt ekonomiskt sunt sätt.

Vadstena kommuns styrmodell innebär att grunduppdraget, i delar och i sin helhet, samt den lokala politiken (uppdrag) ska mätas och följas upp utifrån hållbarhetsaspekter definierade i Agenda 2030. På så sätt integreras hållbarhetsarbetet i ordinarie kommunal verksamhet och blir inte ett sidospår.



Figur 2: Verksamhetsfokuserad styrning.

² ”Planetära gränser” är ett uttryck som används för att definiera den ekologiska hållbarheten inom Agenda 2030. Uttrycket grundar sig i nio globala processer relaterade till förändringar i miljön på grund av mänsklig aktivitet. Dessa nio processer reglerar hela jordens stabilitet och resiliens och bygger på samspel mellan hav, mark, atmosfär och biologisk mångfald. Tillsammans skapar de förutsättningar på jorden som våra samhällen är beroende av.



Perspektiv på styrning och ledning

För att organisera, styra och leda grunduppdraget och de lokala politiska uppdragen använder Vadstena kommun tillitsbaserad styrning och ledning³. Tillitsbaserad styrning och ledning är i sig självt en styrfilosofi, det vill säga en samling tankar kring hur organisering, styrning och ledning av verksamheter bör utformas. I styrmodellen kan tillitsbaserad styrning och ledning förstås som en verktygslåda innehållande flera olika verktyg, som tillsammans syftar till att skapa förutsättningar för att genomföra den önskade styrningen av kommunen. Begreppet tillitsbaserad styrning och ledning innehåller de tre centrala elementen *tillit*, *styrning* samt *ledning*. Tillit är ett förhållningssätt vilket innebär att de som ansvarar för styrning och ledning väljer att lita på att medarbetare i verksamheten har kunskap, omdöme och vilja att genomföra sitt arbete utifrån ett helhetsperspektiv och med fokus på de medborgare som verksamheten riktar sig till. Styrning är ett politiskt ansvar. Ledning är ytterst ett chefsansvar, men i en organisation som baseras på en tillitskultur har även samtliga medarbetare ett ansvar att aktivt välja tillit och att bidra till att en tillitskultur upprätthålls (skapas och återskapas).

Genom att ta bort fasta nämndspecifika mål och lyfta fram grunduppdraget och den lokala politiken minskar detaljstyrningen. Politiken kan lättare se till helheten och därmed fokusera på att styra genom att skapa tydliga ramar för verksamheterna samt förutsättningar för förvaltningsorganisationen att verkställa såväl grunduppdrag som lokala politiska uppdrag. Den politiska styrningen visar på så sätt tillit till förvaltningsorganisationen genom att avgöra *vad* som ska göras samt ange förutsättningarna för detta, men överlämnar frågan om *hur* genomförandet ska ske till professionerna i förvaltningen.

Förvaltningsledningarna, det vill säga cheferna, har därefter till uppgift att förvalta tilliten som den politiska styrningen visat, genom att leda och skapa förutsättningar för medarbetarna i respektive verksamhet att genomföra sina arbetsuppgifter. Ledningens uppgift är med andra ord att organisera, prioritera och leda arbetet samt att skapa handlingsutrymme för medarbetarna att i arbetsvardagen kunna fatta beslut om *hur* en arbetsuppgift ska utföras.

³ Kommunfullmäktige beslutade under 2018 att tillämpa tillitsbaserad styrning och ledning i Vadstena kommun från och med 1 januari 2019.



	Regelkultur	Tillitskultur
Styrning		
Nyckelverktyg	Incitament, kontroll, formalisering	Förutsättningar, handlingsutrymme, ram- och riktningstyrning
Fokus	Kontrollbehov centralt	Behov och förutsättningar i verksamheten
Främsta medel för att uppnå verksamhetens mål	Fokus på resultat, formella processer, kontroller	Lärande organisation, flexibilitet, fokus på effekt
Beslutsfattande	Hierarkisk	Verksamhetsfokuserad beslutsdialog
Ledning		
Ledarstil	Chefsskap (bestämma)	Ledarskap (möjliggöra)
Chefsroll	Styra, kontrollera, ställa krav, instruera	Motivera, skapa förutsättningar för förhandling, ge tydliga ramar och visioner
Fokus	Uppgift- och resultatfokus	Förmedla helhetsperspektiv
Medarbetarens roll	Följa direktiv och riktlinjer	Förväntas ta en aktiv roll för att utveckla verksamheten, slå larm
Organisationskultur		
Styrningens attidtyd	Kontrollera och korrigera	Främja och hjälpa
Fokus	Överordnad beslutsfattare, resultat	Den verksamheten riktar sig till, effekt
Viktigaste instrument	Kontroll, avgränsat ansvar	Lärande, helhetsansvar
Utvärdering av prestationer	Central, distanserad, kvantitativ	Verksamhetsnära, kvalitativ

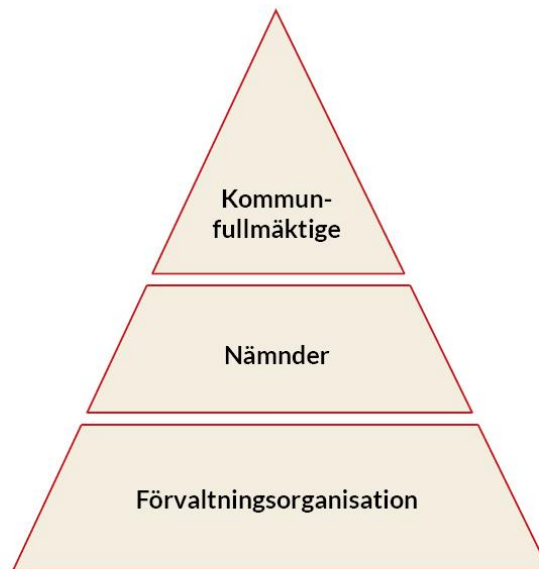
Figur 3: Skillnaderna mellan regelkultur och tillitskultur.

Organisationsstruktur

Vadstena kommuns organisation är, som alla kommunala organisationer, hierarkisk och tar sin utgångspunkt i allmänna val. Högst upp i hierarkin finns kommunfullmäktige som avgör hur resten av den politiska organisationen ska se ut, vad respektive nämnd ska ansvara för och vilka uppdrag, utöver grunduppdraget, nämnderna ska verkställa. Politiken är därmed kommunens uppdragsgivare. Nämndernas ansvarsområden regleras i reglementen. Nämnderna har möjlighet att via delegationsordningen delegera frågor till förvaltningsorganisationen. Förvaltningsorganisationen ansvarar för verkställigheten av både grunduppdraget och den lokala politiken. I en tillitsbaserad organisation är det av vikt att delegering sker så nära kärnverksamheten som möjligt, för att minska detaljstyrningen och ge medarbetarna (professionerna) större utrymme.



Medarbetarna behöver i sin tur ta ett helhetsansvar för att säkerställa att verksamheten fungerar så bra som möjligt för medborgare och att verksamheten hanteras utifrån de fem styrprinciperna. Det innebär att medarbetare i arbetsvardagen behöver handlingsutrymme för att både ge förslag på hur verksamheten kan utvecklas och vara införstådda med att det ligger i deras uppgift att slå larm när brister uppstår.



Figur 4: Vadstena kommun organisationsstruktur.

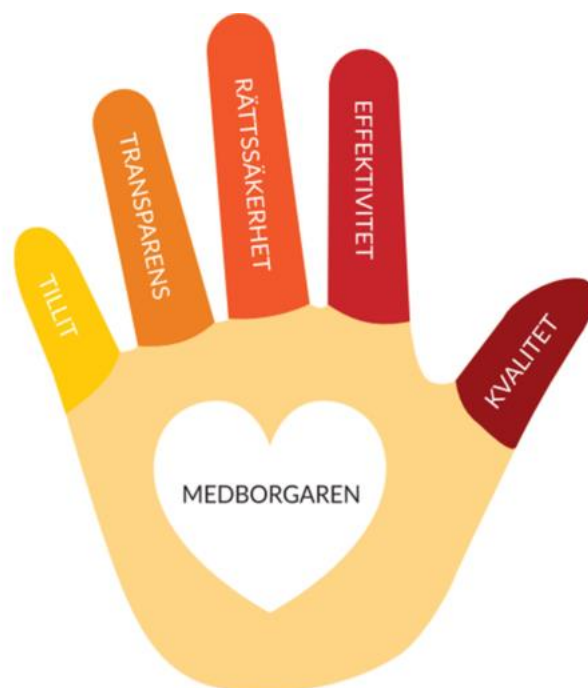
Fem styrprinciper

Till stöd för styrning (politik) och ledning (chefer) samt för medarbetare har kommunfullmäktige antagit fem styrprinciper för Vadstena kommun.⁴ Styrprinciperna är tillit, transparens, rättsäkerhet, effektivitet och kvalitet som genomsyras av medborgarfokus och ett helhetstänkande. Styrprinciperna utgör en värderingsmässig vägledning, eller kompass om man så vill, i besluts- eller prioriteringssituationer. Styrprinciperna är tänkta att över tid komma att fungera som den värderingsmässiga ryggraden i en organisationskultur som tillämpar, främjar och väljer tillit och handlingsutrymme före detaljstyrning och kontroll.

⁴ Kommunfullmäktige beslutade under 2018 att anta de fem styrprinciperna för Vadstena kommun.



VADSTENA
KOMMUN



Figur 5: styrprinciper för Vadstena kommun.

En verksamhetsfokuserad styrning och ledning

Vadstena kommuns styrmodell har som ambition att förenkla och förtydliga styrningen och ledningen av kommunens verksamheter. Det görs genom att sätta fokus på grunduppdraget – på de kommunala verksamheterna – och genom att lyfta fram den lokala politiken genom uppdrag från kommunfullmäktige. På så sätt minskar den politiska detaljstyrningen av kommunala verksamheter och ersätts av en ram- och riktningorienterad styrning på kommunfullmäktigenivå och en verksamhetsfokuserad styrning på nämndnivå.

Samtidigt för styrmodellen samman två viktiga styrfilosofier – hållbar utveckling (genom Agenda 2030) och tillitsbaserad styrning och ledning. Genom att integrera hållbarhetsperspektiven i grunduppdrag och politiska uppdrag betonas det övergripande målet – att Vadstena kommun ska ha hållbara kommunala verksamheter ur alla tre hållbarhetsaspekter. För att åstadkomma detta tillämpar kommunen tillitsbaserad styrning och ledning som ska möjliggöra för att beslut om hur en hållbar verksamhet ska organiseras, ledas och fungera förläggs så nära verksamhetsutövningen som möjligt.

Det innebär att det inte finns ett (1) sätt som hållbara kommunala verksamheter ska åstadkommas, utan att såväl vägen dit som lösningarna kan och bör skilja sig åt mellan olika verksamheter – därför att de kommunala verksamheterna i sig är i grunden olika. Det betyder i sin tur att styrningen och ledningen av verksamheterna behöver vara just verksamhetsfokuserad, det vill säga utövas med ett fokus på att skapa tydliga ramar och förutsättningar för varje enskild verksamhet.

Styrmodellen ställer därmed krav på hela styrkedjan och inte minst på politiken som uppdragsgivare. Verksamhetsfokuserad styrning innebär att frånga toppstyrning av detaljfrågor för att istället möjliggöra en styrning som är anpassad efter och fokuserad



på verksamheternas förutsättningar och behov och där beslut, i möjligaste mån, fattas så nära medborgaren som möjligt.

Att mäta och följa upp

Minskad detaljstyrning innebär inte att den politiska kontrollen ska upphöra, utan verkställighet av grunduppdrag och uppdrag från fullmäktige måste kontinuerligt utvärderas för att säkerställa att uppdrag utförs, att målbilden i varje nämnd uppnås och att budgeten hålls.

Kommunen ska endast använda officiella nyckeltal för att mäta, följa upp och jämföra sina verksamheter. Här ingår med självklarhet nyckeltal för hållbarhet, men mätningen och uppföljningen behöver inte begränsas till att enbart omfatta mätetal avseende Agenda 2030. De kommunala verksamheterna ska bedrivas på ett hållbart sätt, men det finns anledning att följa även andra mer verksamhetspecifika nyckeltal för underlätta verksamhetsstyrningen.

I nämnderna bör uppföljningen, precis som styrningen, ske i dialog med verksamheterna – en dialog som med fördel sker med nämndens målbild som utgångspunkt. På så sätt möjliggörs en aktiv dialog mellan styrande och styrda som tydliggör effekter av nämndens styrning.

Kommunfullmäktige ska enligt kommunallagen besluta i principiellt viktiga frågor. Rambudget och övergripande politiska inriktningar och målsättningar är exempel på detta. Samma inriktning gäller i styrmodellen för uppföljningen, där uppföljning av grunduppdragets genomförande samt resultat och effekter av lokala politiska uppdrag följs upp ur ett helhetsperspektiv, det vill säga utifrån frågeställningar om exempelvis budgetföljsamhet, om utvecklingen inom verksamheterna går åt rätt eller fel håll och om de lokala politiska uppdragen genomförts i enlighet med beslutad inriktning och ramar.