

# **Kommunsektorns organisering, styrning och ledning**

**– En enkätstudie av kommuncheferna  
i Sveriges kommuner**

Sven Siverbo

**KFi U-rapport nr 76**

KFi - Kommunforskning I Västsverige  
Pilgatan 19A  
411 22 Göteborg

Tfn 031-786 5900

Fax 031-786 5909

[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

Kommunsektorns organisering, styrning och ledning.....	3
Kommunernas organisationsstruktur.....	3
Kommunernas formella styrsystem.....	4
Mål, vision och omvärldsanalys.....	5
Budgetprocessen.....	6
Uppföljning .....	7
Kommunernas ledningsorganisation .....	8
Organisationsstrukturens, styrprocessens och ledningsorganisationens ändamålsenlighet .	10
Nyligen genomförda och kommande utvecklingsåtgärder .....	12
Formellt styrsystem .....	12
Organisationsstruktur .....	13
Ledningsorganisation .....	13
Vilka behov av stöd i utvecklingsarbetet finns?.....	14
Referenser.....	15



# Kommunsektorns organisering, styrning och ledning

Den här skriften syftar till att kartlägga delar av kommunernas organisationsstruktur, formella styrsystem och ledningsorganisation. Den syftar också till att ge indikationer på vilka utvecklingsinsatser som gjorts på senare tid och vilket behov av stöd som finns i kommunsektorn för att förbättra organisation, styrning och ledning. Skriften baseras på en enkät som skickades till kommundirektörerna i samtliga landets kommuner i mars 2007. Svarsfrekvensen uppgår till 75 procent (219 kommundirektörer besvarade enkäten), vilket utan tvekan är tillräckligt högt för att en analys av materialet ska vara meningsfull. På grund av internbortfall kan andelen svarande på vissa frågor vara lägre. För att förbättra förutsättningarna för att få en hög svarsfrekvens gjordes enkäten kort, vilket givetvis medförde nackdelen att den endast kan ge övergripande kunskap om kommunsektorns organisation, styrning och ledning. Emellertid har endast en av de svarande kommuncheferna anmärkt på att enkäten var så kortfattad att vederbörande inte fick utrymme att förklara hur kommunens organisationsformer<sup>1</sup> var utformade. Enkätens tema har likheter med den enkät som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) skickade ut år 2004 (Svenska Kommunförbundet, 2004) men frågorna är omarbetade varför jämförelser över tid endast är möjliga inom vissa områden och inte ens i dessa fall fullt ut. Frågeformulärets utformning framgår av bilaga 1, sist i denna rapport.

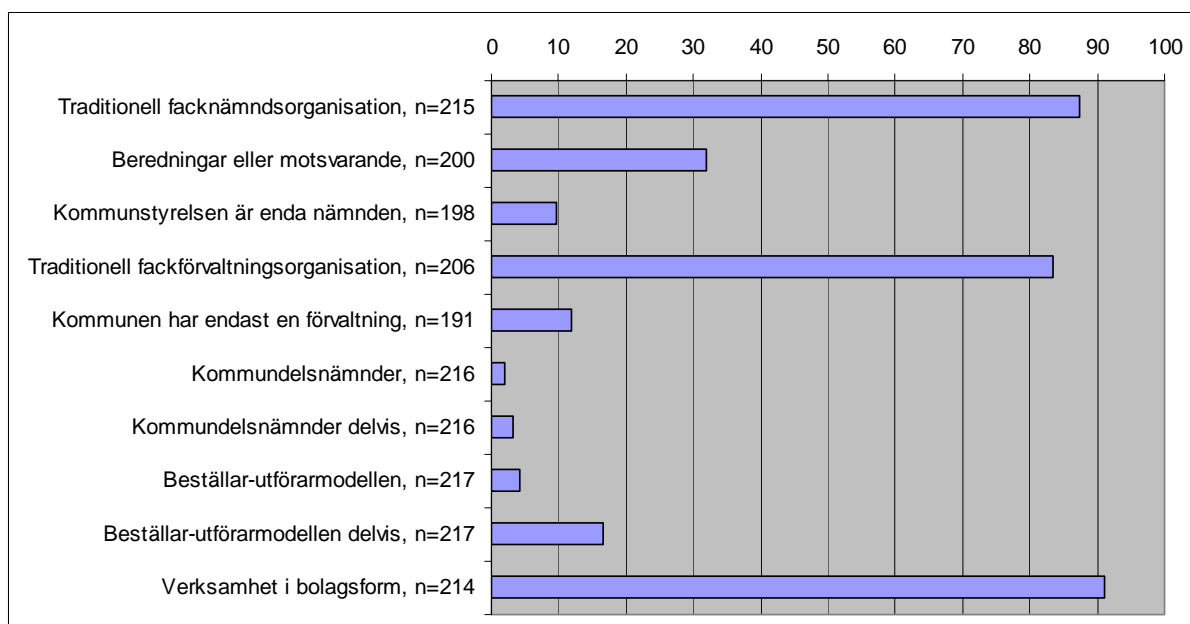
Skriften inleds med ett avsnitt om kommunernas organisationsstruktur, formella styrsystem och ledningsorganisation. Sedan följer ett avsnitt om hur ändamålsenliga organisationsformerna är. Därefter behandlas de nyligen genomförda och planerade utvecklingsinsatserna inom kommunsektorn. Avslutningsvis förs ett resonemang om vilka behov av stöd kommunerna kan behöva i det fortsatta utvecklingsarbetet.

## ***Kommunernas organisationsstruktur***

Det har experimenterats en del med organisationsstrukturen runt om i kommunsektorn sedan frikommunförsöket under 1980-talet och kommunallagsförändringen i början av 1990-talet då kommunerna gavs större frihet att anpassa organisationsstrukturen till lokala önskemål och behov. Särskilt omtalade har kommundelnämndsorganisation och beställar-utförarorganisation varit men även andra organisationsstrukturer har införts. På senare tid har ett visst intresse knutits till så kallad nämndlös organisation, det vill säga när kommuner organiserar sig utan verksamhetsdrivande nämnder utöver kommunstyrelsen. I diagram 1 redovisas förekomsten av olika sätt att organisera inom kommunsektorn.

---

<sup>1</sup> Begreppet organisationsformer används här som en samlingsbeteckning på kommunens organisationsstruktur, formella styrsystem och ledningsorganisation.



**Diagram 1. Förekomst av olika organisationsstrukturer inom kommunsektorn (procent).<sup>2</sup>**

Av diagrammet framgår att en klar majoritet av kommunerna har en traditionell organisation i meningen att de har facknämnder och fackförvaltningar. I jämförelse med SKL:s undersökning år 2004 har andelen dock minskat cirka två procentenheter. Av diagrammet framgår också att det blivit relativt vanligt att kommunfullmäktige har en egen utredningsorganisation i form av beredningar. Mindre vanligt är att låta kommunstyrelsen vara den enda verksamhetsdrivande nämnden och att enbart ha en förvaltning, men det är ändå över 10 procent av kommunerna som organiserar sig på det sättet. Andelen kommuner som lät kommunstyrelsen vara den enda nämnden år 2004 var enbart ett fåtal procent. Antalet kommuner som använder beställar-utförarorganisation och kommundelsnämndsorganisation i hela organisationen är uppenbarligen få. Det är vanligare att använda modellerna delvis, i synnerhet beställar-utförarmodellen. Inga större förändringar förefaller ha ägt rum härvidlag sedan år 2004.

Däremot är genomslaget för bolagisering av verksamhet stort. Över 90 procent av kommunerna bedriver någon form av verksamhet i bolagsform. En intressant fråga är givetvis hur stor del av kommunernas samlade produktion som bedrivs i bolagsform men den frågan kan inte besvaras med de data som enkäten ger. Styrningen av bolagen sker med olika intensitet och på olika sätt. Av en följdfråga i enkäten framgår att 61 procent av kommunerna bedriver finansiell ägarstyrning och 59 procent verksamhetsmässig ägarstyrning.

### ***Kommunernas formella styrsystem***

I det här avsnittet behandlas vissa aspekter i kommunernas formella styrsystem. Avsnittet inleds med en redovisning av hur kommunerna arbetar med mål, vision och omvärldsanalys, det vill säga utgångspunkten för styrprocessen. Därefter redovisas hur kommunerna tidsmässigt arbetar i budgetprocessen. Avslutningsvis presenteras hur vanliga olika uppföljningstekniker är i kommunsektorn.

<sup>2</sup> n-värdena i diagrammet visar hur många kommundirektörer som svarade på respektive delfråga.

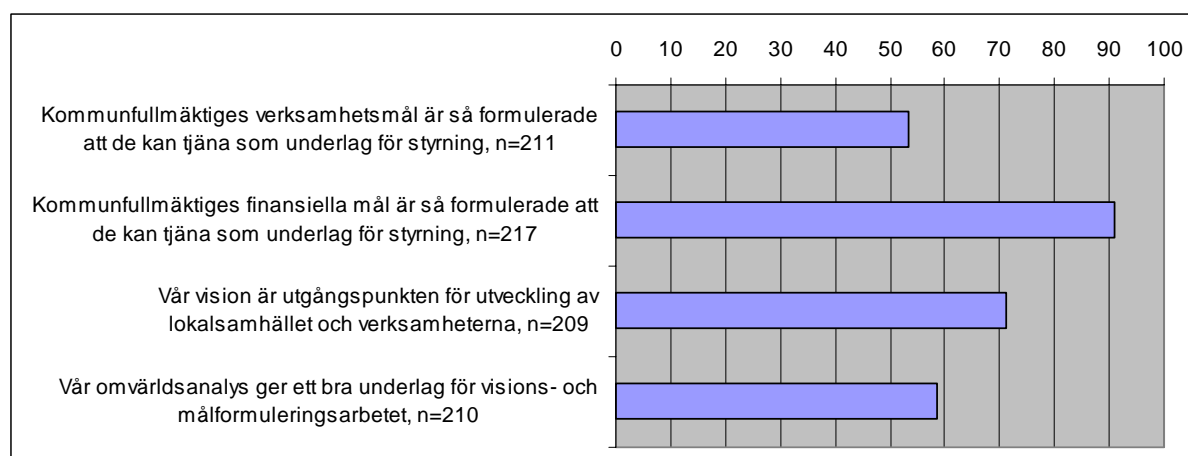
## Mål, vision och omvärldsanalys

Av tabell 1 framgår hur stor andel av kommunerna i sektorn som arbetar med mål, vision och omvärldsanalys.

	Procent
Verksamhetsmål, n=217	97
Finansiella mål, n=218	100
Vision, n=218	96
Omvärldsanalys, n=216	97

**Tabell 1. Andel kommuner som arbetar med mål, vision och omvärldsanalys (procent).**

Som framgår av tabellen är genomslaget i det närmaste fullständigt. Endast ett fåtal procent av kommunerna avstår från att ta fram vision, mål och så vidare. I jämförelse med SKL:s enkät 2004 förefaller andelen kommuner som arbetar med mål och visioner ha ökat. En annan fråga, emellertid, är i hur stor utsträckning kommunerna lyckas formulera sina mål och visioner på ett sätt att de kan användas vid styrning och planering. En indikation på detta ges i diagram 2.



**Diagram 2. Målens, visionens och omvärldsanalysens ändamålsenlighet (procent).**

Kommentar: I diagrammet redovisas andelen av de svarande som höll med om att påståendet stämde ganska bra eller mycket bra.

Den kanske mest intressanta noteringen i diagram 2 är att endast cirka 50 procent av kommuncheferna håller med om påståendet att verksamhetsmålen kan tjäna som underlag för styrning. Uppenbarligen föreligger behov av att utveckla kunskaperna i att formulera ändamålsenliga verksamhetsmål på fullmäktigenivå. Av diagrammet framgår också att flera kommuner har problem med att via omvärldsanalys ta fram ett bra underlag för visions- och målformuleringsarbetet. Väsentligt färre kommuner har problem med de finansiella målen.

## Budgetprocessen

En kommuns budgetprocess kan utformas på flera sätt. Processen kan ta sin början på central politisk nivå eller på administrativ nivå ute i verksamheterna. Den kan börja tidigt under året – eller i slutet av året dessförinnan – vilket ger goda förutsättningar för att förankra budgetarbetet inom organisationen men den kan också börja senare under året för att minska arbetsinsatsen och för att arbetet ska baseras på mer tillförlitliga intäktsprognoser. I det här avsnittet kartläggs flera aspekter av kommunernas budgetprocess.

I tabell 2 redovisas när olika politiska och administrativa enheter gör sin huvudsakliga insats i budgetprocessen.

	Ej aktuellt	Okt- dec 2005	Jan- mar 2006	Apr- jun 2006	Jul- sep 2006	Okt- dec 2006	Jan- mar 2007
Kommunfullmäktige fastställer preliminära ramar	36	4	10	44	2	3	0
Kommunfullmäktige fastställer ramar	8	2	2	39	5	43	0
Kommunstyrelsen/budgetberedningen avlämnar budgetförslag	1	0	6	29	24	39	1
Nämnderna gör sina budgetar	3	0	10	18	44	19	6
Verksamhetsområdena gör sina budgetar	4	0	8	20	27	31	9
Enheterna gör sina budgetar	4	0	10	16	20	35	15

**Tabell 2. När olika politiska och administrativa enheter gör sin huvudsakliga insats i budgetprocessen för 2007 (procent).**

Av tabellen framgår att kommunfullmäktige i de flesta kommuner fastställer preliminära ramar under perioden april till juni men också att en inte obetydlig andel av kommunfullmäktigeförsamlingarna inte fastställer preliminära ramar överhuvud taget. Ramarna fastställs av fullmäktige i de flesta fall antingen under perioden april till juni eller oktober till december. I jämförelse med undersökningen år 2004 förefaller fler kommuner ha övergått till att fatta budgetbeslutet efter sommaren. Kommunstyrelsen – eller i förekommande fall budgetberedningen – avlämnar sina budgetförslag huvudsakligen under perioden april till juni eller oktober till december.

Av kommunerna i sektorn låter 44 procent nämnderna göra sina budgetar under perioden juli till september. Ytterligare 37 procent gör sina budgetar under tremånadsperioderna före och efter. Merparten av budgeteringen inom verksamhetsområdena och enheterna görs under antingen perioden juli till september eller oktober till december. En långt ifrån försumbar andel av enheterna (15%) budgeterar under pågående verksamhetsår.

En intressant fråga i sammanhanget är vid vilken tidpunkt kommunerna börjar sin budgetprocess. Rimligen rymmer sektorn viss variation även i det hänseendet. Som framgår av tabell 3 börjar en majoritet av kommunerna i perioden april till juni och en stor del av de övriga i perioden januari till mars. På grund av frågans utformning var det inte möjligt att bestämma på vilken nivå budgetprocessen började i alla kommuner men i de allra flesta kommuner inleds processen på central politisk nivå (top-down). I en tiondel av kommunerna börjar den i verksamheten och går uppåt (bottom-up). Frågans konstruktion gör att det inte går att kart-



lägga olika former av iterativa processer, det vill säga om processen först går uppifrån och ner och därefter upp igen – och omvänt.

	Procent	n=
<i>När börjar budgetprocessen</i>		
Okt-dec 2005	5	218
Jan-mar 2006	26	218
Apr-jun 2006	59	218
Jul-sept 2006	6	218
Okt-dec 2006	4	218
<i>Vem börjar?</i>		
Central nivå	78	177
Nämnd- verksamhetsnivå	22	177
Politisk nivå	90	168
Administrativ nivå	10	168
<i>Hur länge håller man på?<sup>3</sup></i>		
1-3 mån	2	218
2-6 mån	16	218
5-9 mån	47	218
8-12 mån	28	218
11-15 mån	6	218

**Tabell 3. Budgetprocessens olika tidsomfattning.**

Kommentar: Tabellen baseras på en bearbetning av svaren på fråga 9 i frågeformuläret (se bilaga).

Däremot var det möjligt att bilda sig en uppfattning om budgetprocessernas tidsmässiga omfattning. Som framgår av tabellen arbetar nära hälften av kommunerna i mellan fem och nio månader med budgeten. Ytterligare nära 30 procent av kommunerna håller på med budgeten i mellan åtta och tolv månader. I sex procent av kommunerna pågår budgetprocessen i nära ett år eller mer. Ungefär 20 procent av kommunerna har en budgetprocess som spänner över färre än sex månader.

## Uppföljning

Det sista steget i en styrprocess är att följa upp om de formulerade målsättningarna realiserats. Av tabell 4 framgår hur stor andel av kommunerna som verkligen utgår från kommunfullmäktiges mål i uppföljningsarbetet.

Uppföljningens sker utifrån våra verksamhetsmål	54
Uppföljningens sker utifrån våra finansiella mål	89

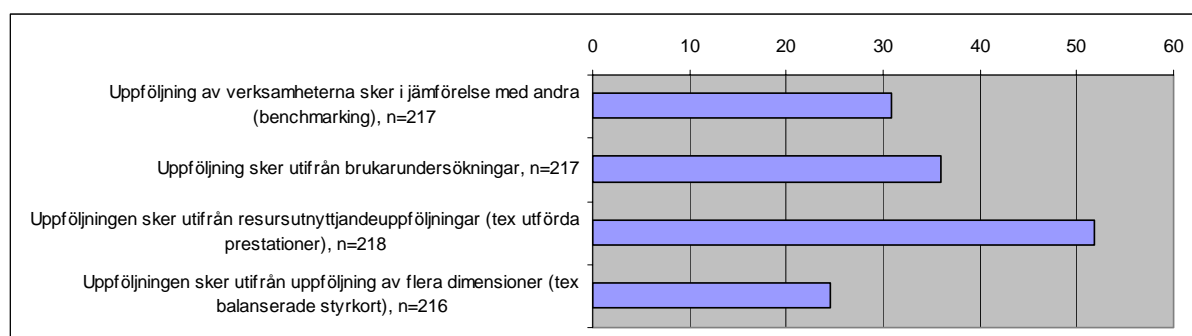
**Tabell 4. Andel kommuner vars uppföljning sker utifrån formulerade mål (procent).**

Kommentar: I tabellen redovisas andelen av de svarande som höll med om att påståendet stämde ganska bra eller mycket bra.

<sup>3</sup> Eftersom kommuncheferna fick kryssa för perioder med tremånadersintervaller kan inte den tidsperiod som budgetprocessen spänner över fastställas precis. Det är heller inte säkert att budgetprocessen pågick aktivt under hela tidsperioden.

I tabell 4 redovisas hur stor andel av kommunerna som verkligen låter de formulerade verksamhetsmålen och finansiella målen ligga till grund för uppföljningen. Där bekräftas observationerna som gjordes ovan (i diagram 2) att verksamhetsmål är besvärligare att både formulera och använda än finansiella mål.

En annan intressant aspekt i uppföljningsfasen är vilka tekniker som används inom kommunsektorn för att bilda sig en uppfattning om verksamhetens prestationer. Flera olika tekniker kan användas. Här har intresset knutits till tekniker som rymmer jämförelser med andra, brukarnas åsikter, koppling till resursutnyttjande och flera dimensioner (exempelvis balanserade styrkort).



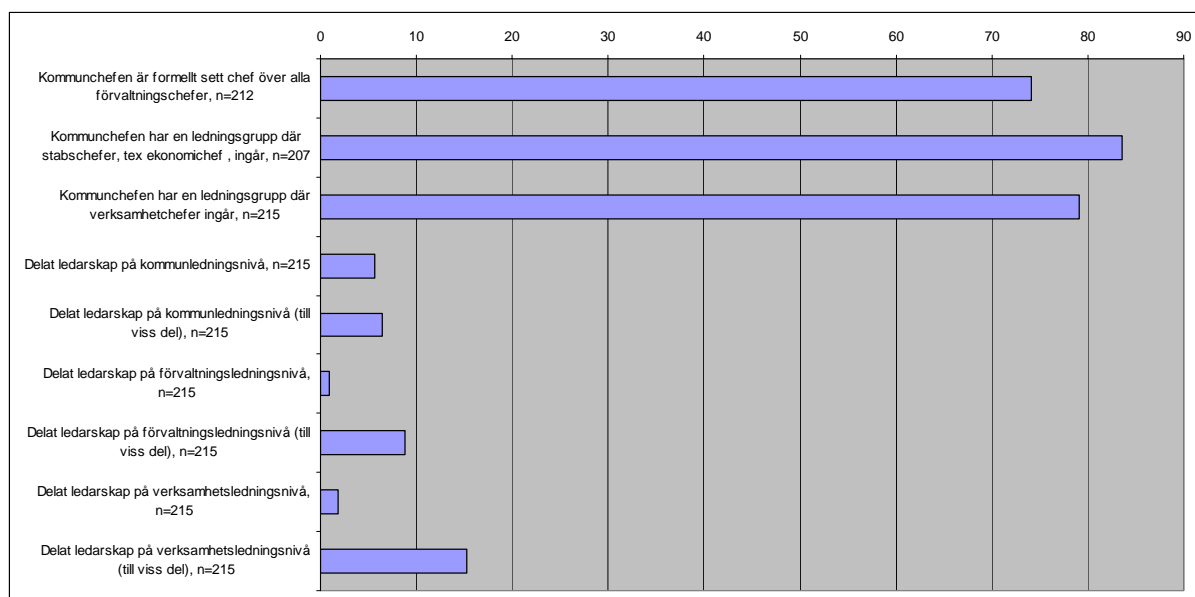
### Diagram 3. Användning av olika uppföljningstekniker (procent).

Kommentar: Diagrammet visar andelen kommunchefer som höll med om att påstående stämde ganska bra eller mycket bra.

Som framgår av diagrammet genomförs resursutnyttjandeuppföljningar, det vill säga exempelvis uppföljning av utförda prestationer, i över hälften av kommunerna. I omkring en tredjedel genomförs benchmarking och brukarundersökningar. Något färre kommuner ägnar sig åt flerdimensionell uppföljning, exempelvis balanserad styrning. I sammanhanget är det viktigt att komma ihåg att staplarna i diagram 3 redovisar andelen kommunchefer som menade att påståendet stämde ganska bra eller mycket bra. Följaktligen redovisas i diagrammet den andel kommuner som använde respektive uppföljningsteknik med relativt hög intensitet. Teknikerna förekommer i fler kommuner än vad som indikeras av staplarna.

## Kommunernas ledningsorganisation

I det här avsnittet koncentreras intresset först till vilken formell position kommunchefen har i sin kommun och hur ledningsgruppen formeras. Därefter riktas uppmärksamheten mot förekomsten av att arbeta med delat ledarskap. Avslutningsvis avrapporteras uppfattningar om hur tydlig rollfördelningen är mellan olika aktörer och om vilka kriterier som är viktigast när det gäller chefers kompetens.

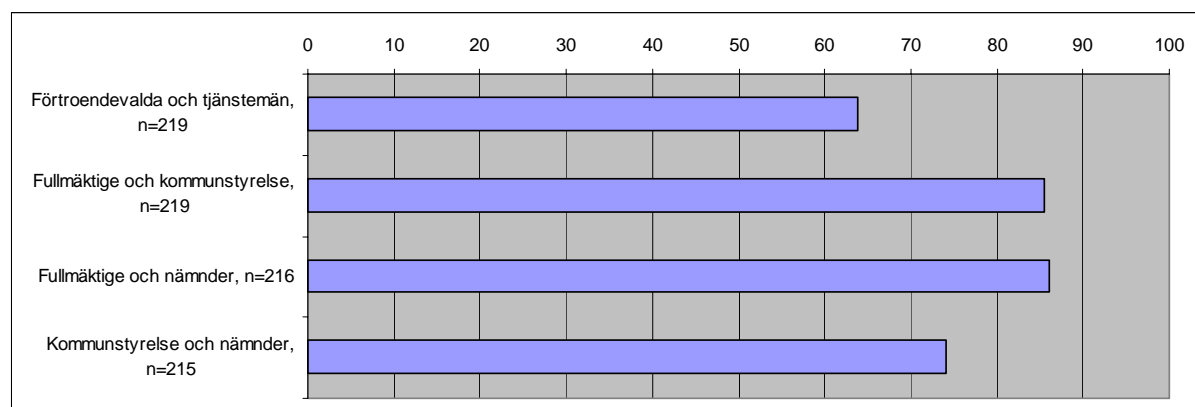


**Diagram 4. Förekomst av olika ledningsorganisationer inom kommunsektorn (procent).**

I diagrammet redovisas att cirka tre fjärdedelar av kommuncheferna är formellt överställda förvaltningscheferna. Av det följer givetvis att en fjärdedel av kommunerna har en ledningsorganisation där de ledande tjänstemännen är hierarkiskt jämställda. I omkring 80 procent av kommunerna organiseras ledningsgrupperna så att ekonomichefer och verksamhetschefer ingår.

Delat ledarskap har fått ett blygsamt men ändå märkbart genomslag i sektorn. Det förefaller vara vanligast att inte använda delat ledarskap som en generell modell. Istället används delat ledarskap till viss del, gissningsvis där kommunledningen anser att det behövs.

En fråga som ofta ställs i anslutning till både organisationsstruktur och ledningsorganisation är hur en tydlig rollfördelning ska etableras mellan organisatoriska enheter. I diagram 5 presenteras kommunchefernas uppfattning om rollfördelningen i deras kommuner.



**Diagram 5. Andel kommuner där rollfördelningen är ganska tydlig eller mycket tydlig (procent).**

Av diagrammet framgår att rollfördelningen i en klar majoritet av kommunerna förefaller vara tydlig eller ganska tydlig. Det gäller särskilt mellan kommunfullmäktige och kommunstyrelse och mellan kommunfullmäktige och nämnderna. Något färre kommuner har tydlig rollfördelning mellan kommunstyrelse och nämnder och ännu färre mellan förtroendevalda och tjänstemän.

Avslutningsvis i det här avsnittet behandlas de svarande kommunchefernas uppfattningar om vad som är viktigt avseende chefers kompetens.

Kommunikation	3,6
Politiska systemets villkor	3,1
Omvärldsorientering	3,0
Verksamhetskunskap	2,6

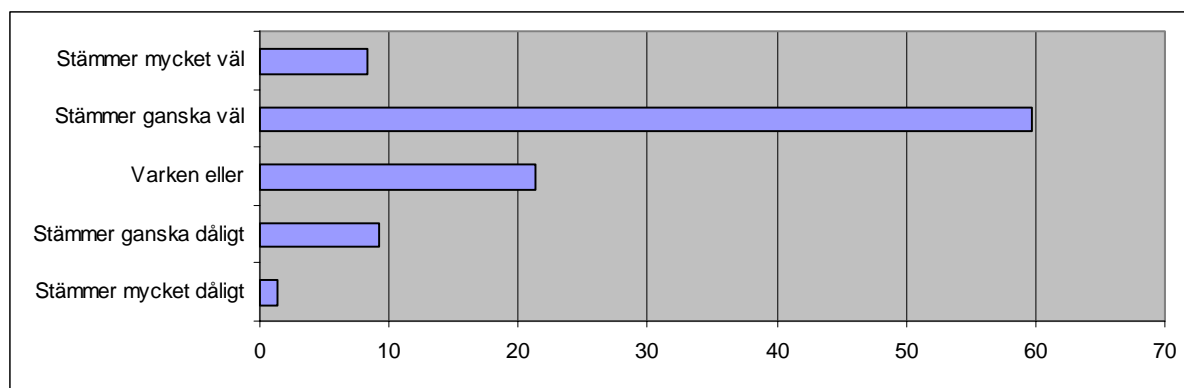
**Tabell 5. Viktigaste kriterierna i chefers kompetens, n=219.**

Kommentar: Frågans formulering var "Rangordna följande kriterier efter hur viktiga du anser dem vara när det gäller chefers kompetens". Svartalternativen var "Avgörande", "Mycket viktigt", "Viktigt" och "Mindre viktigt". Svaren kodades om till en skala från 4=Avgörande till 1=Mindre viktigt.

Kommuncheferna förefaller på det hela taget mena att kommunikativ förmåga är den viktigaste egenskapen hos en chef. Därefter följer kunskaper om det politiska systemets villkor och omvärldsorientering. Minst betydelse tillmäter de verksamhetskunskap.

## **Organisationsstrukturens, styrprocessens och ledningsorganisationens ändamålsenlighet**

Mot slutet av enkäten fick respondenterna göra en sammanfattande bedömning av ändamålsenligheten i kommunens organisation, ledning och styrning. De svar som gavs på frågan bör analyseras med försiktighet eftersom de är givna av den tjänsteman som på den administrativa nivån är ytterst ansvarig för att organisation, ledning och styrning ska fungera. En positiv inställning är att förvänta – vilket också bekräftas av diagram 6 – och intresset kanske i första hand ska riktas mot de kommuner där kommunchefen har en mer problematiserande hållning.

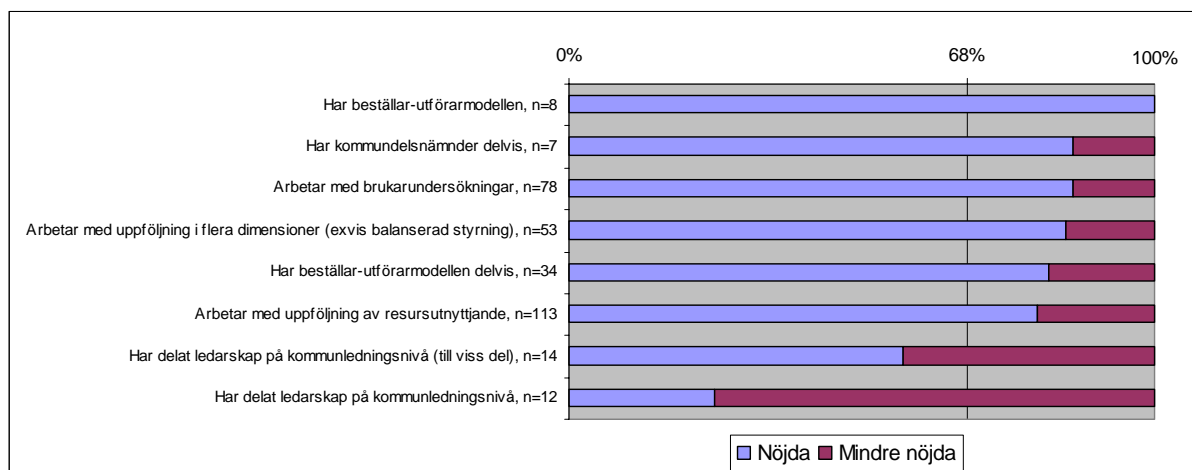


**Diagram 6. Kommunchefernas bedömning av kommunens organisation, lednings- och styrprocess (procent).**

Kommentar: Kommuncheferna fick ta ställning till påståendet "På det hela taget är kommunens organisation, lednings- och styrprocess ändamålsenlig" med svartalternativ som framgår av diagrammet.

Nära 60 procent av kommuncheferna menade att det stämde ganska väl att organisation, ledning och styrning var ändamålsenlig och ytterligare åtta procent att det stämde mycket väl. Endast omkring tio procent menade att organisation, ledning och styrning inte var ändamålsenlig och något över 20 procent att sanningen låg mitt emellan. Enkelt uttryckt finns det inom sektorn en grupp kommuner (cirka två tredjedelar) som är nöjd med sin organisation, ledning och styrning och en annan grupp (cirka en tredjedel) som är mindre nöjd. Denna uppdelning används nedan för att undersöka kopplingen mellan olika sätt att organisera, styra och leda och hur nöjd kommunchefen är med sina organisationsformer. Det är ett sätt att rikta uppmärksamheten mot organisationsformer som kan vara intressanta att studera djupare. Men att utreda kausala samband, det vill säga orsakssamband mellan organisationsformer och nöjdhet ligger utanför ambitionen i den här rapporten.

Undersökningen genomförs genom att korstabeller skapas där kommunchefernas nöjdhet med organisationsformerna är den ena dimensionen och vilka organisationsformer de använder den andra. Vad som ska utredas är om de kommuner som använder en viss organisationsform på det hela taget är mer nöjda med organisation, styrning och ledning än andra.



### Diagram 7. Koppling mellan nöjdhet och organisationsformer.

Kommentar: Diagrammet visar hur stor andel av användarna av vissa organisationsformer som på det hela taget var nöjda med organisation, styrning och ledning. Vad som är av intresse är vilka organisationsformer som väsentligt fler eller väsentligt färre kommunchefer än 68 procent förefaller vara nöjda med (eftersom 68 procent av kommuncheferna menade att de var nöjda med sina organisationsformer).

Som framgick ovan är i genomsnitt cirka två tredjedelar (68 procent) av kommuncheferna nöjda med sina organisationsformer. Av diagram 7 framgår vilka organisationsformer som sammanfaller med att fler respektive färre kommunchefer är nöjda. För att avgränsa analysen har endast de former som märkbart avviker från 68 procent tagits med i diagrammet.

Ett första konstaterande är att kommuner med beställar-utförarmodellen förefaller vara nöjda med sina organisationsformer. Det gäller de som infört modellen delvis och i synnerhet de som infört modellen i sin helhet – där är samtliga kommunchefer nöjda. Även i de kommuner som infört kommunalnämnder i en del av kommunen är andelen nöjda kommunchefer högre än genomsnittligt. I sammanhanget bör observeras att det är ganska få kommuner som har beställar-utförarmodell och kommunalnämnder.

Vidare är de kommuner som arbetar mer intensivt med uppföljningsinstrument i form av brukarundersökningar, resursutnyttjandebedömningar och flerdimensionell redovisning (exempelvis balanserad styrning) oftare nöjda med sin organisation, styrning och ledning än de kommuner som inte gör det.

Avslutningsvis noteras att förekomsten av delat ledarskap på kommunledningsnivå oftare sammanfaller med att kommuncheferna är mindre nöjda med sina organisationsformer. Det förefaller som att kommuncheferna oftare är kritiska till delat ledarskap på deras egen position än delat ledarskap längre ner i organisationen.

## ***Nyligen genomförda och kommande utvecklingsåtgärder***

Avslutningsvis i enkäten ombads respondenterna att kortfattat ange viktiga utvecklingsåtgärder som precis startat eller planeras avseende lednings- och styrningsprocessen. Vilka övergripande områden som oftast är föremål för utvecklingsåtgärder inom kommunsektorn redovisas i tabell 6.

<b>Område</b>	<b>Andel (%)</b>
Organisationsstruktur	10
Formellt styrsystem	41
Ledningsorganisation	5
Flera områden	5
Inget svar	38

**Tabell 6. Områden där utvecklingsåtgärder nyligen genomförts eller kommer att genomföras.**

Som framgår av tabellen sker utvecklingsåtgärder i cirka 40 procent av kommunerna inom områden som kan kopplas till det formella styrsystemet. Tio procent av kommunerna försöker utveckla organisationsstrukturen, fem procent ledningsorganisationen och fem procent inom flera av de angivna områdena. Nära 40 procent av kommuncheferna besvarade inte frågan. Det kan givetvis både bero på att de inte bedriver något utvecklingsarbete för närvarande eller på att de helt enkelt hoppade över frågan.

### **Formellt styrsystem**

Ett stort antal kommuner bedriver utvecklingsarbete på den strategiska nivån, det vill säga med att ta fram eller förfinas visioner, strategier och mål. Det handlar även i vissa fall om att intensifiera och förbättra omvärldsanalysen. I ett femtontal kommuner anger kommunchefen att man arbetar med att ta fram visioner och i flera fall ingår i det arbetet även att arbeta med mål, strategi och omvärldsanalys. Ytterligare ett par kommuner arbetar med strategiutveckling. Ett tjugotal kommuner försöker komma igång med eller omarbete kommunens mål och några kommunchefer nämner att det är naturligt efter valår. Från en och annan kommun hörs att de arbetar med att "utveckla verksamhetsmål kopplade till god ekonomisk hushållning" och från ett par enstaka även att de ser målformulering som en del i kommunens "kvalitetssystem" eller "kvalitetsprocess".

Det stora intresset för mål är en tydlig indikation på att målstyrningstekniken behåller sitt grepp över sektorn. Ett antal kommuner arbetar också med att förbättra målstyrningstekniken. Det bestående intrycket från kommunchefernas svar när det gäller styrmodeller är annars att en hel del utvecklingsprojekt pågår med koppling till balanserade styrkort. Styrmodellen nämns explicit av över tio kommunchefer och implicit av ytterligare en. Andra styrmodeller som nämns är ”pengsystem” (en kommun) och kvalitetsstyrning (en kommun). Flera kommuner arbetar med att på olika sätt förbättra budgetprocessen, exempelvis genom att använda sig av nyckeltal (”nyckeltalsbudgetering”) eller genom att fatta beslut om resurstilldelning sist i budgetprocessen istället för först. Utveckling av uppföljningen sker – utöver i de kommuner som arbetar med balanserade styrkort – på olika sätt i en handfull kommuner, exempelvis med hjälp av benchmarking och brukarundersökningar. Ytterligare ett tiotal kommunchefer svarar mer precist att utveckling av styrprocessen eller styrmodellen pågår.

I åtta kommuner arbetar man med att förstärka ägarstyrningen av de kommunägda bolagen. Exempelvis talas det om att ”företagspolicyn” ska omarbetas, att ägardirektiven ska ses över, att ägarstyrningen måste utvecklas och att arbete pågår med den finansiella ägarstyrningen av bolagen.

## **Organisationsstruktur**

Som nämndes ovan var det väsentligt färre utvecklingsprojekt inom området organisationsstruktur. Vad som nämndes av ett antal kommunchefer (cirka tio) var att den politiska organisationen och förvaltningsorganisationen nyligen hade förändrats, var på gång att förändras eller var under utredning. I en klar majoritet av fallen handlade det om att nämnder skulle avvecklas och att kommunstyrelsen skulle bli den enda verksamhetsdrivande nämnden samtidigt som fackförvaltningarna skulle slås samman till en sammanhållen förvaltning. Förändringar av organisationsstruktur som också nämndes var bolagisering (en kommun) och införande av beställar-utförarorganisation (en kommun). Utvecklingsprojekt i riktning mot mer processorientering – det vill säga att se organisationen som bestående av en kedja av värdeskapande aktiviteter snarare än organisatoriska funktioner – nämndes av sex kommunchefer.

## **Ledningsorganisation**

Utvecklingsinsatser i syfte att förbättra ledningsorganisationen nämndes av nära tio kommunchefer. I hälften av dessa kommuner planerades eller genomfördes förändringar med avseende på kommunchefens formella ställning. I den andra hälften handlade det om att förbättra arbetsformer och struktur, exempelvis att ”förtydliga ledningsorganisationen” eller skapa en ”tydligare verksamhetsledningsprocess”. En hel del övriga utvecklingsinsatser kring ledningsorganisationen handlade främst om att utbildningssatsningar genomförts. I tre kommuner handlade det om ren kompetensutveckling för cheferna och i tre om att skapa en gemensam syn och ökad förståelse för ledningsorganisationen och inte minst för olika roller – företrädesvis företrädarrollen och tjänstemannarollen.

## ***Vilka behov av stöd i utvecklingsarbetet finns?***

En ambition med den här rapporten är att identifiera behov av utvecklingsstöd och områden där fördjupade studier kan vara lämpliga, avseende kommunsektorns organisationsformer. Den sammanställning som gjorts kring organisationsstruktur, det formella styrsystemet och ledningsorganisationen utgör tillsammans med kartläggningen av pågående utvecklingsprojekt och kommunchefernas bedömningar om deras organisationsformers ändamålsenlighet underlag för detta. Åtta förslag ges på områden för utvecklingsstöd eller fördjupande studier.

1. En hel del nya spännande organisationsstrukturer har prövats inom sektorn men av enkäten framgår att det ändå är det traditionella sättet att organisera den kommunala verksamheten som dominerar, låt vara att även denna organisationsstruktur rymmer variationer. Av den anledningen är det viktigt att arbeta med att förfinas den traditionella organisationsstrukturen och att inte fokusera utvecklingsinsatser enbart på organisatoriska innovationer.
2. Även om det traditionella dominerar finns en inte obetydlig trend att förändra de politiska organisationerna, företrädesvis att införa beredningar och att avveckla facknämnder och deras förvaltningar. För att stödja dessa kommuner synes det lämpligt att intensifiera arbetet med att föra över erfarenheter mellan de kommuner som redan infört denna organisationsstruktur och de som är i initieringsfasen.
3. I enkäten framkommer att nästan alla kommuner bedriver verksamhet i bolagsform. Mot den bakgrunden är det bekymmersamt att styrningen av bolagen inte tycks fungera särskilt väl i nära hälften av kommunerna. Inom området ägarstyrning förefaller det finnas stort behov av stöd.
4. Målstyrning aktualiserades på 1980-talet i kommunsektorn och sedan dess har ett kontinuerligt arbete pågått med att förbättra förmågan att formulera mål som både är meningsfulla och uppföljningsbara. Den nya lagstiftningen har inneburit att arbetet inom sektorn med att formulera verksamhetsmål har intensifierats. Än så länge har en betydande andel av kommunerna inte formulerat verksamhetsmål som kommuncheferna upplever är styrande för verksamheten. Även inom detta område förefaller det finnas behov av stöd i många kommuner.
5. För närvarande förefaller budgetprocessen i mediankommunen börja på central politisk nivå i april och pågå ungefär 7-8 månader, men givetvis tillämpas många olika upplägg. En intressant fördjupning av denna kunskap vore att kartlägga vilken betydelse olika budgetprocessmodeller har för, exempelvis, medarbetarnas delaktighet, budgetdisciplin och motivation.
6. Denna rapport har visat att kommuncheferna i kommuner med beställar-utförarorganisation och kommundelsnämnder samt i kommuner som arbetar intensivt med uppföljning på olika sätt är mer nöjda med sina organisationsformer. Omvänt förefaller kommuncheferna i kommuner med delat ledarskap var mindre nöjda. Detta är intressanta observationer som bör uppmärksammas och leda till fördjupade studier, exempelvis fallstudier i kommuner med beställar-utförarorganisation.



7. Rapporten har också visat att det finns skäl att problematisera hur kommunsektorn arbetar med omvärldsanalys. Nära hälften av kommuncheferna menar att deras kommuns omvärldsanalys inte ger ett bra underlag för visions- och målformuleringsarbetet. Samtidigt anser den genomsnittlige kommunchefen att omvärldsorientering är en viktig kompetens hos chefer och följaktligen skulle de sannolikt hålla med om att omvärldsanalys är en viktig aktivitet i det strategiska arbetet.
8. Avslutningsvis bör observationen att cirka 40 procent av kommuncheferna inte besvarade den sista frågan, där de gavs möjlighet att med egna ord beskriva det pågående utvecklingsarbetet avseende kommunens organisationsformer, lyftas fram. Observationen är svårtolkad eftersom det å ena sidan kan synas överraskande att så många som 60 procent valde att – när de nästan var klara med enkäten – ta sig tid att beskriva sina utvecklingsprojekt. Å andra sidan är det möjligt att det inte pågår något utvecklingsarbete kring organisation, styrning och ledning i 40 procent av kommunerna. Sannolikt förklaras emellertid en stor del av denna procentsats av att kommuncheferna vid tidpunkten prioriterade andra arbetsuppgifter än att fylla i enkäten.

## **Referenser**

Svenska Kommunförbundet, 2004. "Hur styrs Sveriges kommuner? Resultat från en undersökning bland landets kommunchefer." Stockholm: Sektionen för ekonomistyrning.



## Styrning av kommunen

Enkäten är indelad i två sektioner. Den första fokuserar på organisation, ledning och ansvar. Den andra fokuserar på styrprocessen.



### 1. Organisation, ledning och ansvar

#### 1a. Vilka av följande påståenden om den politiska organisationen respektive förvaltningsorganisationen stämmer för din kommun?

	Stämmer	Stämmer inte
Kommunen har en traditionell facknämndsorganisation	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunfullmäktige har beredningar eller motsvarande	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunstyrelsen är enda nämnden (förutom de obligatoriska såsom valnämnd och myndighetsnämnder)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen har en traditionell fackförvaltningsorganisation	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen har endast en förvaltning med avdelningar, kontor etc.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

#### 1b. Vilka av följande påståenden om den politiska organisationen stämmer för din kommun?

	Ja	Delvis	Nej
Kommunen är indelad i kommundelsnämnder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen har beställar-utförarorganisation	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

#### 2a. Vilken ledningsorganisation har din kommun?

	Ja	Nej
Kommunchefen/kommundirektören är formellt sett chef över alla förvaltningschefer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunchefen/kommundirektören har en ledningsgrupp där stabschefer, t.ex. ekonomichef, ingår	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunchefen/kommundirektören har en ledningsgrupp där verksamhetschefer ingår	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

#### 2b. Vilken ledningsorganisation har din kommun?

	Ja	Till viss del	Nej
Delat ledarskap tillämpas på kommunledningsnivå	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Delat ledarskap tillämpas på förvaltningsledningsnivå (eller motsvarande)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Delat ledarskap tillämpas på verksamhetsledningsnivå	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

#### 3. Rangordna följande kriterier efter hur viktiga du anser dem vara när det gäller chefers kompetens.

	Avgörande	Mycket viktigt	Viktigt	Mindre viktigt
Omvärldsorientering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunikation	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verksamhetskunskap	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politiska systemets villkor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**4. Anser du att rollfördelningen mellan följande grupperingar är tydlig i kommunen?**

	Mycket otydlig	Ganska otydlig	Varken eller	Ganska tydlig	Mycket tydlig
Förtroendevalda och tjänstemän	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunfullmäktige och nämnderna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunstyrelsen och nämnderna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

---

## 2. Styrprocessen

---

**I frågorna 5-8 ber vi dig att ta ställning till fyra påståenden om kommunens styrning.**

---

**5. Kommunfullmäktiges verksamhetsmål är så formulerade att de kan tjäna som underlag för styrning.**

- Stämmer mycket dåligt
  - Stämmer ganska dåligt
  - Varken eller
  - Stämmer ganska bra
  - Stämmer mycket bra
  - Verksamhetsmål saknas
- 

**6. Kommunfullmäktiges finansiella mål är så formulerade att de kan tjäna som underlag för styrning.**

- Stämmer mycket dåligt
  - Stämmer ganska dåligt
  - Varken eller
  - Stämmer ganska bra
  - Stämmer mycket bra
  - Finansiella mål saknas
- 

**7. Vår vision är utgångspunkten för utveckling av lokalsamhället och verksamheterna.**

- Stämmer mycket dåligt
  - Stämmer ganska dåligt
  - Varken eller
  - Stämmer ganska bra
  - Stämmer mycket bra
  - Vision saknas
- 

**8. Vår omvärldsanalys ger ett bra underlag för visions- och målformuleringsarbetet.**

- Stämmer mycket dåligt
  - Stämmer ganska dåligt
  - Varken eller
  - Stämmer ganska bra
  - Stämmer mycket bra
  - Omvärldsanalys saknas
-

**9. När ägde följande budgetrelaterade aktiviteter rum avseende verksamhetsåret 2007?**

	Ej aktuellt	Okt- dec 2005	Jan- mar 2006	Apr- jun 2006	Jul- sep 2006	Okt- dec 2006	Jan- mar 2007
Kommunfullmäktige fastställer preliminära ramar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunfullmäktige fastställer ramar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunstyrelsen/budgetberedningen avlämnar budgetförslag	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nämnderna gör sina budgetar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verksamhetsområdena gör sina budgetar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Enheterna gör sina budgetar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**10a. Ta ställning till följande påståenden om kommunfullmäktiges uppföljning av verksamheterna.**

	Ej aktuellt	Stämmer mycket dåligt	Stämmer ganska dåligt	Varken eller	Stämmer ganska bra	Stämmer mycket bra
Uppföljningen sker utifrån våra verksamhetsmål	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uppföljningen sker utifrån våra finansiella mål	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**10b. Ta ställning till följande påståenden om kommunfullmäktiges uppföljning av verksamheterna.**

	Stämmer mycket dåligt	Stämmer ganska dåligt	Varken eller	Stämmer ganska bra	Stämmer mycket bra
Uppföljningen av verksamheterna sker i jämförelse med andra (benchmarking)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uppföljningen sker utifrån brukarundersökningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uppföljningen sker utifrån resursutnyttjandeuppföljningar (t.ex. utförda prestationer)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uppföljningen sker utifrån uppföljning av flera dimensioner (t.ex. balanserade styrkort)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**11a. Bedriver kommunen verksamhet i bolagsform?**

- Ja  
 Nej

**11b. Om du svarade "ja" på föregående fråga: ta ställning till ägarstyrningen av de kommunala bolagen.**

Om du svarade "nej" på föregående fråga fortsätt med fråga 12.

	Stämmer mycket dåligt	Stämmer ganska dåligt	Varken eller	Stämmer ganska bra	Stämmer mycket bra
Kommunen bedriver finansiell ägarstyrning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen bedriver	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

verksamhetsmässig ägarstyrning

---

**12. På det hela taget är kommunens organisation, lednings- och styrprocess ändamålsenlig?**

- Stämmer mycket dåligt
  - Stämmer ganska dåligt
  - Varken eller
  - Stämmer ganska väl
  - Stämmer mycket väl
- 

**13. Ange kort viktiga utvecklingsinsatser som precis startat eller planeras avseende lednings- och styrningsprocessen.**

---

**Tack för dina svar!**

---

Ångra

Skicka in svaren