

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

K O M M R E V

# REVISIONSRAPPORT

## Ledningsstrukturen i Mora kommunkoncern

Februari 2009  
Carl-Åke Elmersjö

## Innehållsförteckning

1. Sammanfattning och bedömningar .....	3
2. Bakgrund .....	5
3. Syfte och revisionsfråga .....	5
4. Metod och avgränsning .....	5
5. Styrdokument och utformning av organisationen .....	6
5.1 Kommunövergripande styrning .....	6
5.2 Den politiska organisationen .....	6
5.3 Förvaltningsorganisationen .....	7
5.4 Kopplingen mellan politisk organisation och förvaltningsorganisation.....	7
6. Ledningsorganisationens funktion och chefers arbetsmiljö .....	7
6.1 Koncernorganisation och ägarstyrning .....	7
6.2 Förväntningar på ledarskapet – chefsförsörjning och avveckling .....	7
6.3 Rekrytering och introduktion av chefer .....	8
6.4 Utvecklingsmöjligheter i chefsrollen – ledarutveckling.....	9
6.5 Stöd till chefer .....	9
6.6 Samverkan mellan chefsnivåer och verksamhetsområden .....	9
6.7 Bilden av ledningsstrukturen och dess arbetsklimat.....	10
6.8 De högre chefernas arbetsmiljösituation .....	10
6.9 Hanteringen av relation politisk och tjänstemannaledning.....	10

## 1. Sammanfattning och bedömningar

Ledarskapets betydelse för personalens arbetsmiljö och för förmågan att vara en attraktiv arbetsgivare betonas i de kommungemensamma målen. Att vara chef och ledare i en politiskt styrd organisation är en komplex uppgift och utmaning. Kommunens chefer, på alla nivåer, har viktiga och utmanande ledarroller i skärningspunkten mellan politiker, kommuninvånare och medarbetare.

På uppdrag av kommunens revisorer har Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers genomfört en granskning av ledningsstrukturen i kommunkoncernen. Granskningen har initierats mot bakgrund av ledningsfrågornas betydelse för att uppnå en effektiv verksamhet i enlighet med de mål fullmäktige fastställt. Granskningen ska besvara den övergripande revisionsfrågan *Hur upplever cheferna i kommunkoncernen samt partiföreträdarna att ledarskapet fungerar på kommunens ledande chefsnivåer?*

och omfattar följande områden:

- Funktionen av ledarskapet i kommunledningen utifrån ett helhetsperspektiv
- Samarbetet mellan olika chefsnivåer och verksamhetsområden
- Utvecklingen av det personliga ledarskapet
- Arbetsmiljösituationen för förvaltningschefer och stabschefer

Det finns hos de flesta av de intervjuade en upplevelse av en positiv utveckling i Mora kommuns ledningsstruktur. Man upplever en förändringsprocess på väg till en bättre ledningsstruktur och där har man lite olika bilder av hur långt man kommit och hur vissa delfrågor ska lösas.

### **Ledarskapet i kommunledningen utifrån ett helhetsperspektiv**

Förväntningarna på agerande i helhetsperspektiv är en av de uttalade och upplevda förväntningarna på ledarskapet som det råder mest samsyn kring. Många av de intervjuade nämner också exempel på samverkan för att nå helhetslösningar. Det finns dock kvar inslag av att man "kör sitt eget race" och mest ser till sitt eget ansvarsområde, särskilt när det handlar om att hantera neddragningar av ekonomiska ramar.

Det finns också förväntningar från både kommunalråden och kommundirektören om mer "självgående" förvaltningschefer och stabschefer. Då uppfattningen om tydligheten i styrningen av cheferna på denna punkt går isär, finns behov av att diskutera och kommunicera dessa förväntningar ytterligare. Detta har också att göra med synen på hur gränserna mellan politikerroller och chefsroller ska hanteras.

Bolagens roll och former för deras medverkan i det kommunövergripande ledningsarbetet bör klargöras ytterligare. Det finns en bra företagspolicy men det behöver ändå klargöras vems uppgift det är att driva dessa frågor i praktiken.

## **Samarbetet chefer emellan**

Samarbetet mellan förvaltningar upplevs i stort sett fungera bra. Särskilt framhålls samverkan mellan de myndighetsutövande förvaltningarna i etablerandet av "en väg in" för de medborgare och företag som söker tillstånd för byggande och etablering av verksamheter av olika slag. Samarbetet i linjen mellan kommunledningen och förvaltningarna tycks behöva förbättras i några avseenden. Det gäller också samarbetet mellan olika delar av Kommunledningskontoret.

## **Utvecklingen av det personliga ledarskapet**

Det finns en tydlig ambition från både den politiska ledningen och kommundirektören att det ska satsas på ledarutveckling och stöd till cheferna i deras roller i form av coachning och mentorskap. Det förväntas också av cheferna att de själva ska ta initiativ till utveckling av sitt och sina underställda chefers ledarskap.

## **Arbetsmiljösituationen för cheferna**

De flesta cheferna upplever att man har en god arbetsmiljö och hög trivsel. Det finns dock några som har hög arbetsbelastning och höga psykosociala påfrestningar. Även de upplever att det finns positiva inslag som gör situationen hanterlig.

## 2. Bakgrund

Revisorerna i Mora kommun har gett Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers uppdraget att genomföra en granskning av ledningsstrukturen i kommunkoncernen. Granskningen har initierats mot bakgrund av ledningsfrågornas betydelse för att uppnå en effektiv verksamhet i enlighet med de mål fullmäktige fastställt.

Att vara chef och ledare i en politisk styrd organisation är en komplex uppgift och utmaning. Kommunens chefer, på alla nivåer, har viktiga och utmanande ledarroller i skärningspunkten mellan politiker, kommuninnevånare och medarbetare.

## 3. Syfte och revisionsfråga

Ledarskapets betydelse för personalens arbetsmiljö och för förmågan att vara en attraktiv arbetsgivare betonas i de kommungemensamma målen. Ett väl utvecklat ledarskap inom alla nivåer är en förutsättning för en långsiktig positiv utveckling inom kommunen. Chefernas/-ledarnas agerande har en stor betydelse för hur övriga medarbetare uppfattar sin arbetssituation och sitt ansvar. En viktig förutsättning för att kunna uppmärksamma och ta hand om medarbetares arbetsmiljö och arbetssituation är att cheferna själva upplever att han/hon har en rimlig arbetssituation och en god arbetsmiljö.

*Revisionsfråga:*

Hur upplever cheferna i kommunkoncernen samt partiföreträdarna att ledarskapet fungerar på kommunens ledande chefsnivåer?

*Följande områden omfattas av granskningen:*

- Funktionen av ledarskapet i kommunledningen utifrån ett helhetsperspektiv
- Samarbetet mellan olika chefsnivåer och verksamhetsområden
- Utvecklingen av det personliga ledarskapet
- Arbetsmiljösituationen för förvaltningschefer och stabschefer

## 4. Metod och avgränsning

Granskningen omfattar kommunens högsta chefsnivåer, inklusive VD-rollerna i bolagssfären, samt deras gränssnitt mot kommunstyrelsen.

Granskningen genomfördes genom tjugotvå intervjuer med följande urval:

- De två kommunalråden, samt ytterligare fyra av kommunstyrelsens ordinarie ledamöter
- Kommundirektören
- Alla fem stabscheferna (ekonomi, kansli, näringsliv, personal samt utveckling)
- Alla sju förvaltningscheferna
- Alla tre VD:arna i kommunens bolag

Även en del promemorior och policydokument, organisationsbeskrivningar samt information på kommunens webbplats har studerats.

## 5. Styrdokument och utformning av organisationen

### 5.1 Kommunövergripande styrning

Det som finns av styrdokument med inriktning på ledningsorganisation och chefers arbetsmiljö, förutom kommunens arbetsmiljöpolicy, är delar av kommunplanen. Under målområdet Ekonomi i den politiska visionen Mora för utveckling finns ett avsnitt benämnt ”Vara en attraktiv arbetsgivare”. I beskrivningen av åtagandena finns för en del nämnder/bolag detta sedan utvecklat med ett antal delmål som även tar upp bland annat kvaliteten på ledarskapet och/eller arbetsklimat. Sådana åtaganden finns för kommunstyrelsen/Kommunledningskontoret, kulturnämnden/Kulturförvaltningen, miljö- och hälsoskyddsnämnden (förvaltningen i Orsa kommun), barn- och utbildningsnämnden/Barn- och utbildningsförvaltningen, socialnämnden/Socialförvaltningen och Moraparken AB. Vissa av åtagandena för kommunstyrelsen är kommunövergripande. När det gäller ledningsorganisation i koncernperspektiv finns också en företagspolicy. Koncernstrukturen i kommunen innehåller, förutom nämnder och förvaltningar, aktiebolagen Moravatten, Morastrand och Moraparken. Företagspolicy, i kombination med ägardirektiv och bolagsordningar föreskriver en aktiv ägarstyrning och vissa ledningsfunktioner finns angivna.

Ett kommunövergripande verksamhetsledningssystem, Mora PLUS IT, är under implementering. Detta utgör en viktig del i den pågående utvecklingen av kommunens styrmodell.

### 5.2 Den politiska organisationen

Vid ingången av nuvarande mandatperiod gjordes några smärre förändringar när det gäller nämndstrukturen. Det gällde turism-, ungdoms- och fritidsfrågorna som delades upp på några andra befintliga nämnder, samt personalnämnden som ersattes av ett arbetsgivarutskott i kommunstyrelsen.

När det gäller det politiska ledarskapet så har koalitionsarbetet mellan Centerpartiet och Socialdemokraterna förstärkts såtillvida att det från denna mandatperiod finns två kommu-

nalråd med omfattande deltidstjänstgöring (75 % respektive 60 %). Tidigare var kommunstyrelsens ordförande engagerad på heltid och vice ordföranden på 20 % av heltid. Andre vice ordföranden benämns nu oppositionsråd och tjänstgöringen har utökats från 20 till 40 %.

### 5.3 Förvaltningsorganisationen

Förutom följdändringar till de ovan redovisade förändringarna i den politiska organisationen har inte förvaltningsorganisationen genomgått några större förändringar. Inom kommunledningskontoret har vissa förändringar genomförts från och med år 2009 efter en utvärdering av organisationen som genomfördes under år 2008.

### 5.4 Kopplingen mellan politisk organisation och förvaltningsorganisation

I den löpande hanteringen av det kommunövergripande ledningsarbetet har chefsgruppen – tidigare benämnd ”koncernforum”, en central roll. Här ingår förvaltningscheferna, stabscheferna och bolagens VD:ar. Denna leds av kommundirektören och har ingen direkt koppling till den politiska nivån. Inom Kommunledningskontoret finns en ledningsgrupp som består av stabscheferna och kommundirektören. Kommunstyrelsens ordförande har en ordförandegrupp som fungerar som en politisk ledningsgrupp.

## 6. Ledningsorganisationens funktion och chefers arbetsmiljö

### 6.1 Koncernorganisation och ägarstyrning

När det gäller bolagens roll och relation till kommunförvaltningen i övrigt har det skett en utveckling mot en närmare relation under de senaste åren. Det finns dock både hos bolagsledningarna och hos förvaltningscheferna en bild av att de, som någon uttryckte det *sitter vid sidan om kommunen*. Även om inte företagspolicyn förespråkar någon extremt stark ägarstyrning finns det ytterligare steg att ta i utvecklingen av styrdialogen.

### 6.2 Förväntningar på ledarskapet – chefsförsörjning och avveckling

Det finns en chefspolicy som antogs under år 2005. Det pågår en översyn av denna. Förväntningarna på ledarna fångas dock mera upp på andra vägar än genom läsning av policyn. Förväntningarna kommer bland annat till uttryck i uttalanden av kommunalråden, nämndordföranden och i diskussioner under sammanträden med styrelsen eller nämnd. Medarbetarsamtalen och andra möten med kommundirektören och med kommunalråden, är andra exempel på kanaler där förväntningar på ledarskapet kommuniceras. Uppfattningen om tydligheten i förväntningarna varierar en hel del mellan de intervjuade. Detta beror sannolikt på att den samlade chefsgruppen innehåller både en del chefer som arbetat i kommunen mycket länge och en del som är anställda de senaste åren. En del av ledningens förväntningar

har att göra med förändring av gamla invanda mönster och en aktiv påverkan av attityder. Detta uppfattas och tolkas på något olika sätt beroende på i hur hög grad man är en del av den befintliga kulturen i organisationen.

Både politikerna och tjänstemännen framhåller att det finns höga förväntningar på cheferna från politikerna. Huvuddragen i förväntningarna från den politiska nivån kan sammanfattas på följande sätt, enligt beskrivningarna från intervjuerna:

- Vara utvecklingsinriktade och förändringsbenägna.
- Ha kompetens att självständigt kunna sköta sitt ansvarsområde och kunna möta olika människor på ett bra sätt
- Samverka och agera i helhetsperspektiv ("hela kommunkoncernen")
- Vara en tydlig och bra ledare

Personliga egenskaper framhålls som viktigare än formell kompetens. Det framhålls också särskilt för förvaltningscheferna att dessa bör *vara självgående*.

De flesta av cheferna har i allt väsentligt samma bild av förväntningarna, särskilt när det gäller tydlighet i ledarskap och ansvar för helheten. Här nämns även en del andra punkter, som möjligen tas för givna av den politiska nivån. Det är exempelvis *hålla budget, styra mot de politiska målen* och *vara effektiv*. Uppfattningen om tydligheten i styrningen av cheferna går ganska mycket isär. En del gör jämförelser över tiden bakåt och menar att den nya politiska plattformen ger tydligare inriktning av arbetet än tidigare. Samtidigt finns det andra som efterlyser en närmare kontakt med kommunalråden och/eller kommundirektören för att i dialog tolka förväntningar och styrningens förutsättningar.

När det gäller hantering av chefsavveckling så finns inga tydliga rutiner eller avtalade former. Det har tidigare tillämpats tidsbegränsade förordnanden, men dessa är under utmönstring. Erfarenheten av detta har varit att det kom att omfatta alltför många befattningar (även andra än chefer) och att de inte följdes upp tillräckligt tydligt. Några anser att dessa frågor borde hanteras mer tydligt i chefspolicy än vad som nu görs under rubriken Chefsrörlighet.

Sammantaget finns behov av en ökad tydlighet och en fortgående dialog i chefsgruppen om förväntningarna på cheferna och hur dessa ska kommuniceras.

### 6.3 Rekrytering och introduktion av chefer

Chefsrekryteringen har hanterats på lite olika sätt genom åren. Vid de senare rekryteringarna har kommundirektören och kommunalråden gjort en behovsbeskrivning och sedan påbörjat rekryteringen. I intervjukedet har chefsgruppen och de fackliga organisationerna också kommit in i processen. Det har nu under några år varit en medveten strävan att rekrytera chefer externt. Samtidigt har det startats en form av traineeprogram benämnt "Talangjakten" i samverkan med Orsa och Älvdalen i syfte att underlätta framtida internrekrytering.

Möjligheterna att rekrytera den önskade kompetensen har i en del fall visat sig vara begränsade. Det finns för vissa kompetensområden en betydande konkurrens på arbetsmarknaden. Ett aktuellt exempel på svårigheter att rekrytera är stadsarkitekt. Det finns dock en attraktionskraft i Mora och en del inslag av återflyttare som gör att det totalt sett hittills inte varit några stora rekryteringsproblem. För framtiden ser man nu på möjligheterna att samverka med grannkommunerna för att ytterligare öka attraktionskraften i chefsjobben.

De flesta intervjuade är överens om att det finns mycket att göra för att förbättra introduktionen av chefer. Det som nu görs för de senast rekryterade är inbokning av besök i de olika förvaltningarna och bolagen för att tidigt skapa personlig relation och nätverk. Det finns enligt flera behov av att ytterligare komplettera med någon form av checklista för genomgång av tillämpade system och rutiner av olika slag. Några lyfter också de särskilda behov som följer av att man som nyanställd chef kommer från en annan sektor än kommuner.

#### **6.4 Utvecklingsmöjligheter i chefsrollen – ledarutveckling**

Det finns en samstämmig uppfattning att ledarskapet är viktigt och att det ges bra förutsättningar för utvecklingsinsatser. Chefsgruppen har haft en ledningsgruppsutveckling med extern medverkan som följs upp med återkommande s.k. träningsläger. Vidare deltar en del i ledarutveckling genom Region Siljan. Det finns också ett eget program i kommunen som behandlar coachande ledarskap och som alla chefer ska gå. Utöver detta görs särskilda insatser i den utsträckning det efterfrågas och bedöms lämpligt. Personalenheten håller också "Ledarforum" några gånger per år med information om arbetsrättsliga frågor, rehabilitering o dyl.

Ledarutveckling är påbjudet och även möjligheten att använda mentor tas upp i de nya anställningskontrakten för chefer som började användas under sommaren 2008.

#### **6.5 Stöd till chefer**

Stödet i chefsrollen upplevs tämligen olika. De flesta uppfattar att det fungerar bra. Flera av cheferna har externa mentorer. Dessutom fungerar man i en del fall som interna mentorer till varandra. Några efterlyser en mer aktiv roll för kommundirektören t ex i frågor som rör relationen mellan politiker och tjänstemän, som t ex detaljnivån i politikernas agerande.

#### **6.6 Samverkan mellan chefsnivåer och verksamhetsområden**

Några menar att samverkan "i linjen" mellan kommunledningsnivån och förvaltningar försvåras av "en otydlighet uppifrån". Det finns hos flera uppfattningen att man inom Kommunledningskontoret mycket "kör sitt eget race" och inte samverkar i tillräcklig utsträckning. Men det finns också en del exempel på bra samarbete.

Samverkan mellan förvaltningar verkar överlag fungera bra. Några menar dock att det går lättast när det är lugna förhållanden och man gemensamt tittar framåt, medan det är svårare när det ”bränner till kortsiktigt och handlar om besparingar och åtstramning”.

Det pågår en utredning i chefsgruppen om dess sammansättning och arbetsformer. Flera av cheferna upplever att gruppen är alltför stor för att kunna bli något annat än ett informationsmöte. Samtidigt framhåller dock många av cheferna att chefsgruppen utvecklats till ett bättre fungerande forum än tidigare.

### **6.7 Bilden av ledningsstrukturen och dess arbetsklimat**

De flesta intervjuade ger uttryck åt en framtidstro och beskriver att man är inne i en process av förändring till något bättre än man upplevt tidigare. Man har dock kommit olika långt på denna ”förändringsresa”. En del upplever att det hänt väldigt mycket positivt, medan andra menar att det är en positiv utveckling men att mycket ännu återstår att lösa. De flesta tycker att chefsgruppen har utvecklats positivt, men menar samtidigt att den behöver hitta en väg till att bli mer av en ledningsgrupp som diskuterar och löser gemensamma frågor. Den mest positiva bilden har de mindre förvaltningarna och de aktörer som samverkar i det externa perspektivet kring samhällsplanering, exploatering och näringslivsutveckling.

När det gäller orsakerna till den upplevda förändringen hänvisar man huvudsakligen till en ökad politisk stabilitet. Man lyfter också fram att kommundirektören satt ledningsfrågorna och särskilt ledarutvecklingen ordentligt på agendan och att detta även har uppbackning politiskt.

### **6.8 De högre chefernas arbetsmiljösituation**

Det finns i grunden en positiv och öppen stämning i kommunförvaltningen. Chefernas upplevelse av arbetsmiljösituationen skiljer sig dock en hel del. En del av cheferna upplever en pressad arbetssituation. De flesta upplever dock en hög trivsel och att man har bra arbetsmiljö. Även de som upplever en pressad arbetssituation upplever positiva inslag som gör situationen hanterlig.

### **6.9 Hanteringen av relation politisk och tjänstemannaledning**

Det finns en tämligen utbredd uppfattning bland cheferna att man behöver finna bättre former för att diskutera och hantera gränserna mellan politikerroll och chefsroller. En del i detta handlar om upplevelsen att den politiska ledningen ofta går in i operativa detaljer direkt, både i stabsverksamhet och i förvaltningarnas verksamhet. En annan del handlar om vilket innehåll kommundirektörsrollen ska ha. Här avses avvägningen om den ska hantera huvudsakligen själva ledningsstrukturen och styrmodellen samt i övrigt vara mest externt inriktad eller om den ska vara mer balanserad mellan externt och internt perspektiv. Det senare skulle innebära en ökad egen medverkan i utredning och beredning samt aktivt drivande av samverkan i

verksamhetsfrågor. Det handlar också om avvägningen mellan att vara ”politikernas förlängda arm” respektive ”lagledare och företrädare för chefsgruppen”.

Det finns planer på att låta den politiska ledningsgruppen (ordförandegruppen) och chefsgruppen mötas i verksamhetskonferenser, men det har ännu inte tillämpats.

Förändringsarbetet inom området ledning och styrning i kommunen upplevs av de flesta som något positivt. Samtidigt är det naturligt att dessa positiva förväntningar blandas med olika former av förändringsmotstånd och avvaktande hållning. Rekrytering av chefer från olika samhällssektorer upplevs genomgående som positiv. Samtidigt medför det, på gott och ont, att referensramarna och idealbilderna av vad som bör göras blir mer heterogena. Detta ställer särskilda krav på ledningsstrukturen och på hanteringen av förändringsprocesserna. De ömsesidiga förväntningarna mellan aktörerna i gränsområdet mellan förvaltning och politik behöver därför tydliggöras ytterligare.