

B 263, 7.6.2022 KST

FÖRVALTNINGSREFORM
ARBETSGRUPPENS SLUTRAPPORT
3.6.2022

fw L6

1. Inledning

Diskussionen om en möjlig förvaltningsreform har pågått i olika omgångar i kommunen och har i huvudsak syftat på nämndernas varande och icke-varande. Under år 2021 väcktes frågan igen och kommunfullmäktige gav kommunstyrelsen i uppdrag att utreda ärendet. Som inledande åtgärd beslöt kommunstyrelsen att tillsammans med kommunfullmäktige höra representanter för Jomala kommun där en förvaltningsreform har gjorts. Efter hörandet fanns allmänt stöd för en utredning om förutsättningarna för en liknande reform i Kumlinge.

Kommunstyrelsen utsåg en arbetsgrupp bestående av Gun-Mari Lindholm, Lenny Karlsson (ordförande), Desirée Johansson, Alexandra Blomqvist, (Kent Eriksson, avgick) och Niklas Oriander (sekreterare).

Arbetsgruppen har sammanträtt 3 gånger och hållit kontakt per e-post mellan sammanträdena när informationsutbyte skett. Under det inledande mötet definierades uppdragets omfattning, inriktning och arbetsmetoder när det fastslogs att utredningen i första hand ska fokusera på för- och nackdelar gällande möjligt beslut om att avskaffa nämndernas, förutom den lagstadgade byggnadsnämnden.

Arbetsgruppen har som ett led i utredningsarbetet gått igenom nämndernas, kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges beslutsprotokoll för åren 2020-21, med syftet att analysera hur en tänkbar förvaltningsreform skulle påverka beslutsfattande och demokratin.

Vidare har juridiska förutsättningar för att genomföra en reform utretts där slutsatsen är att fullmäktige fritt kan besluta om hur kommunens förvaltning struktureras förutom för byggnadsnämnden som ska finnas i en kommun utgående ifrån Plan- och bygglagens bestämmelser. Kommunens förvaltningsstadga och samtliga instruktioner har genomgått för att kartlägga behovet av revideringar inför en möjlig reform.

Förutom hörande med företrädare för Jomala kommun har arbetsgruppen hört kommunstyrelseordföranden i Lumparland, där en förvaltningsreform nyligen genomförts. Lumparland motsvarar bättre storleksmässigt Kumlinge än Jomala och är därför lättare jämförbar, dock så att kommunen sedan tidigare har samarbeten med Lemland och ingår i Södra Ålands högstadiedistrikt. I likhet med Jomala har man i huvudsak i Lumparland goda erfarenheter av den genomförda reformen.

De inledande frågeställningarna arbetsgruppen hade var hur demokratispekten påverkas av att den politiska makten koncentreras till styrelse och fullmäktige och om en reform kan påverka intresset för att ställa upp som förtroendevald eller politiskt engagemang i övrigt? Finns det någon ekonomisk vinning med att göra en förvaltningsreform och skulle en sådan effektivisera och försnabba beslutsprocesserna i kommunen samt hur många ledamöter som borde ingå en kommunstyrelse för att tillgodose och kunna bevaka de olika förvaltningsgrenarna?

2. Syfte och avgränsning

Syftet med utredningen var att klargöra förutsättningarna för, möjliga hinder mot samt för- och nackdelar med en möjlig förvaltningsreform i huvudsak ur ett politisk och demokratiskt perspektiv. I arbetsgruppens överväganden och slutsatser kvarstår byggnadstekniska nämnden som oförändrad varför diskussionen i denna slutrapport i huvudsak handlar om de övriga nämnderna.

Arbetsgruppen har diskuterat vilka konsekvenser en reform skulle ha för förvaltningen men har inte tagit fram ett konkret underlag för genomförande av en reform såsom förslag på ändring i förvaltningsstadga, instruktioner och delegeringsordningar. Ifall kommunfullmäktige beslutar att genomföra en förvaltningsreform är kräver detta ett betydande arbete vilket arbetsgruppen ställer sig till förfogande att utföra.

3. Förvaltningsreform

Kommunens förvaltning är i likhet med de flesta åländska kommuner strukturerad med nämnder för de olika förvaltningsområdena. Tanken med en förvaltningsreform är att denna struktur skulle ändra. Syftet med en förändring är naturligtvis att förvaltningen genom en annan organisationsstruktur skulle bli bättre och arbetsgruppen kan på basen av utredningen och genom erfarenheter från kommuner som genomfört en reform konstatera att argumenten sammanfattningsvis för en reform är:

- En snabbare och tydligare beslutsgång
- Klarare förvaltningsstruktur
- Enklare beredningsgång
- Tydligare definition och delegering från politiskt organ till förvaltning
- Tydligare roller i förvaltningen
- Bättre styrning från den politiska ledningen
- Flertalet ärenden såsom budget, bokslut, budgetuppföljning, utlåtanden etc. går ändå vidare till kommunstyrelse och fullmäktige
- Många ärenden som idag behandlas i nämnder är lagstadgat eller enklare icke-politiska ärenden som kan delegeras till tjänstemannanivå
- Viss ekonomisk inbesparing
- Viktiga områden som marknadsföring, inflyttningsfrågor, utvecklingsfrågor skulle underställas kommunstyrelsen vilket kunde leda till en tydligare politisk fokus på områdena

Som argument mot en reform har arbetsgruppen identifierat att den politiska makten i hög grad koncentreras till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige och att den politiska förankringsprocessen i viss mån kunde försämrats genom avskaffande av nämnderna.

Eftersom samtliga förvaltningsgrenar (förutom byggnadstekniska) skulle underställas kommunstyrelsen, kan inte politiskt aktiva anställda i kommunen ingå i andra politiska organ än byggnadstekniska nämnden och kommunfullmäktige.

4. Lag, förvaltningsstadga, instruktioner, delegering

Rent juridiskt finns inga hinder för avskaffande av nämnder förutom byggnadsnämnden som i enlighet med Plan- och bygglagen ska finnas. Kommunfullmäktige beslutar om hur kommunens förvaltnings organiseras för att på bästa sätt förverkliga sin uppgift. Det finns heller inget hinder för delegering av beslutanderätt från kommunfullmäktige till exempelvis kommunstyrelsen, enskild ledamot eller tjänstemän.

Plan- och bygglag för landskapet Åland

14 §. Kommunens byggnadstillsynsmyndighet

I varje kommun ska det finnas en byggnadsnämnd som ska sköta kommunens uppgifter inom byggnadsväsendet och utöva den närmare tillsynen över byggnadsverksamheten.

I övrig styrs den kommunala verksamheten och organiseringen av förvaltningen i enlighet med kommunallagen.

Kommunallag för landskapet Åland

§3 Kommunens uppgift

Kommunen skall handha de uppgifter som den åtagit sig med stöd av den kommunala självstyrelsen och som den ålagts genom lag. Kommunen kan genom avtal åta sig att handha även andra offentliga uppgifter. Kommunen kan handha sina lagstadgade uppgifter själv, tillsammans med andra kommuner eller genom att beställa tjänster från andra tjänsteproducenter.

Kommunen skall i all sin verksamhet sträva efter att främja kommuninvånarnas välfärd och en ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling inom kommunen.

5 §. Organisering av förvaltningen

Kommunen fattar beslut om hur dess förvaltning skall organiseras med beaktande av bestämmelserna i denna lag.

6 §. Kommunens organ

Kommunens beslutanderätt utövas av fullmäktige.

Beredning, förvaltning och verkställighet handhas av styrelsen samt nämnder, kommittéer och direktioner.

7 §. Delegering av beslutanderätt

Fullmäktige kan delegera beslutanderätt till kommunens övriga organ, till en enskild förtroendevald eller till en tjänsteman.

Fullmäktige kan besluta att en kommunal myndighet som avses i 1 mom. har rätt att delegera beslutanderätt

51 §. Nämnder

Fullmäktige tillsätter de nämnder som enligt lag skall finnas i kommunen och de nämnder som i övrigt behövs för förvaltningen.

För organiseringen av kommunens förvaltning är frågan således ifall nämnderna behövs?

5. Nämnder

Vid en analys av nämndernas protokoll från verksamhetsåren 2020-21 konstaterade arbetsgruppen att flertalet ärenden som nämnderna behandlar är av ekonomisk natur dvs. budget, bokslut, budgetuppföljning, förslag till taxor & avgifter, tilläggsbudgeter, styrdokument mm. Dessa ärenden överförs i regel till kommunstyrelsen och i de flesta fall till kommunfullmäktige. I t.ex. budgeterings- och bokslutsarbetet fastställs ärendena på nämndnivå medan de sedan omarbetas i förvaltningen för tas upp till kommunstyrelse och fullmäktige. Detta skapar i viss mån dubbelarbete när den första politiska nivån lika väl kunde vara kommunstyrelsen.

Remissutlåtanden till nämnderna kräver ofta rätt långa behandlingstider vilket skapar fördröjning och som även det skulle effektiveras genom att frågorna avgjordes på förvaltningsnivå.

Arbetsgruppens har utrett kostnaderna för upprätthållande av dagens nämndstruktur i både monetära termer men även kostnaden i arbetstid och konstatera att en möjlig reform inte i första hand kan motiveras med inbesparingssyfte. Arvoden som utgår för bildnings-, äldreomsorgs och näringslivsnämnden är c. 7500€ per år.

Gällande beredning och föredragning inför nämnderna konstaterar arbetsgruppen att en inte obetydlig del av tjänstemännens arbetstid går åt till att förutom själva beredningen av ärenden, förbereda, föredra, expediera ärenden och protokoll som behandlas på nämndnivå. Genom att samtliga tjänstemän förutom kommundirektören har deltidstjänster blir denna betydande och kvällsarbete kompenseras med ledig tid vilket ytterligare skapar utmaningar i tjänsteutövandet.

Antalet ärenden av annan karaktär är relativt få. Tid för utvecklingsarbete har inte prioriterats.

6. Erfarenheter från Jomala och Lumparland

Bakgrunden till de genomförda förvaltningsreformerna i kommunerna var dels att man hade svårt att fylla speciellt nämnderna med förtroendevalda och att samma personer ingick i flera olika nämnder samt att man strävade till att få snabbare och effektivare beslutsgångar med bättre service till kommuninvånarna som följd.

Utfallet av reformen uppfattades som övervägande positiva i bägge kommuner där styrningen från den politiska ledningen blir klarare, där skillnaden mellan politiska och andra

beslut blir tydligare, att verkställande av beslut blir snabbare att förvaltningen som helhet blir mer enhetlig.

Lyftes upp behovet av att ifall en förvaltningsreform genomförs så behöver den nya strukturen tydligt kommuniceras ut så kommuninvånarna kan navigera rätt i den nya förvaltningsstrukturen.

För att trygga demokratin har man i båda kommuner utökat antalet kommunstyrelseledamöter för att ytterligare bredda kompetensen. Vidare har ledamöterna fått specifika ansvarsområden inom de olika förvaltningsgrenarna.

7. Demokratiska aspekter

Avskaffande av nämnder skulle leda till att ett mindre antal förtroendevalda skulle verka inom politiken i kommunen. Konstateras dock att den politiska representationen är god trots det när för närvarande c. 60 kommuninvånare innehar förtroendeposter och efter en reform skulle detta antal minska till c. 45. Kommuninvånarna möjlighet till inflytande eller engagemang inom politiken skulle inte avsevärt försämrats. Arbetsgruppen har inte funnit anledning att tro att intresset för politiskt engagemang skulle avta genom en reform.

Reformen skulle inte nämnvärt påverka det politiska inflytande genom att sannolikt de flesta ledamöter i kommunfullmäktige och -styrelse skulle vara direkt folkvalda i kommunalvalet, beroende på hur många kandidater som ställer upp.

Eftersom samtliga förvaltningsgrenar förutom byggnadstekniska förvaltningen skulle lyda under styrelsen är anställda i kommunen inte valbara till den. Däremot kan de utses till ledamöter i byggnadstekniska nämnden eller i bildningsnämnden ifall den kvarblir. För närvarande är en anställd ordinarie ledamot i nämnd och en ersättare.

Ifall en förvaltningsreform sker bör antalet ledamöter i kommunstyrelsen utökas och ledamöter utses för att ha specialfokus inom de olika förvaltningsgrenarna och fungera som en både politisk och förvaltningsmässig referenspunkt. Majoriteten av ledamöterna i kommunstyrelsen behöver inneha förtroende genom val för att beakta valresultatet och den demokratiska processen.

Genom att ärendena koncentreras till styrelse och fullmäktige kan beslutsfattande bli klarare och politiken handlar om större helheter snarare än om detaljer.

8. Arbetsgruppens slutsatser

Arbetsgruppen tar inte ställning för eller emot en förvaltningsreform utan konstaterar att det ur juridisk, demokratisk och förvaltningsmässig synvinkel är fullt möjligt att ändra på kommunens politiska organisation. Kommunens grunduppdrag att *främja kommuninvånarnas välfärd och en ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling inom kommunen* skulle inte äventyras av en förvaltningsform utan kunna leda till en förbättring i den kommunala serviceproduktionen genom snabbare processer, tydligare struktur samt klarare politisk fokus.

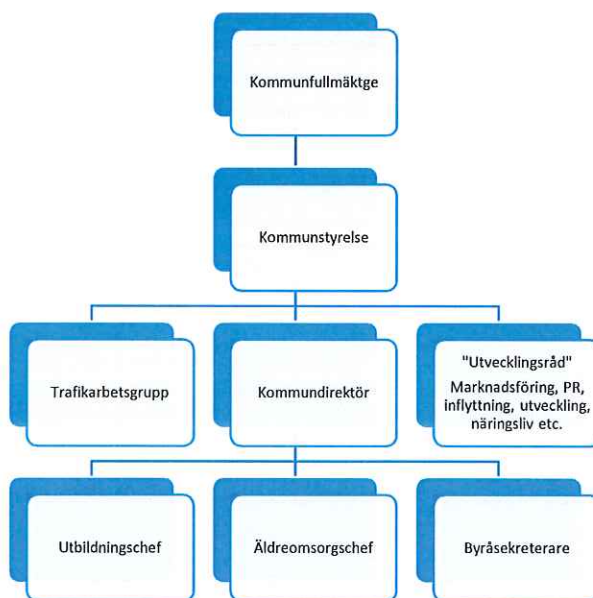
Ifall kommunfullmäktige beslutar att genomföra en förvaltningsreform föreslår arbetsgruppen två tänkbara modeller. I bägge modellerna kvarstår byggnadstekniska nämnden som oförändrad. Byggnämnden är lagstadgad vilket betyder att i varje kommun ska det finnas en byggnadsnämnd. Eftersom bygglovsärendena är få till antalet (25 år 2021) är det mest effektivt att ha en gemensam nämnd även i fortsättningen vilken hanterar såväl bygglovsärenden som tekniska ärenden.

Modell 1.

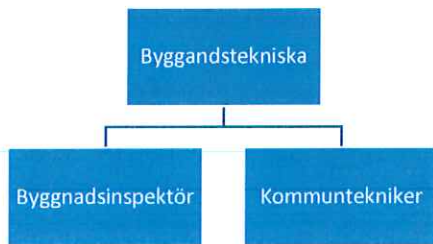
Samtliga nämnder förutom byggnadstekniska nämnden upphör. Antalet ledamöter i kommunstyrelsen utökas från 5 till 7. Bland ledamöterna utses specialansvariga för de olika förvaltningsgrenarna. Föredragning inför kommunstyrelsen görs av kommundirektören medan beredningen inom förvaltningsgrenarna utförs av respektive tjänstemän.

Näringslivsnämndens nuvarande ansvarsområden inkl. trafikarbetsgruppen underställs kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen kan utse organ samt kan köpa tjänster med uppgift att handha utvecklingsfrågor inkl. marknadsföring, inflyttningsstrategi, PR och näringsliv mm. Kommunstyrelsen utser även en trafikarbetsgrupp.

Bildnings- och äldreomsorgsnämndernas ansvarsområden underställs kommunstyrelsen och delgeringordningar och övriga styrdokument framarbetas. Kommunstyrelsen kan utse organ för särskilda områden och med definierade uppgifter inom behörighetsområdet så som tex för kultur och fritidsaktiviteter.



hw 26



Modell 2.

Äldreomsorgsnämnden och näringslivsnämnden underställs kommunstyrelsen medan bildningsnämnden kvarstår. Orsaken till att bildningsnämnden skulle kvarstå är att bildningssektorns ansvarsområde är väldigt specifikt där en sakkunskapsnämnd inte är omotiverad. Budgetomfånget är närmare hälften av kommunens totala budget vilket gör området betydande av den totala kommunala förvaltningen.

I övrig skulle modellen vara densamma som modell 1.

9. Övrigt

Under förutsättning att beslut om förvaltningsreform fattas, oberoende av den slutliga organisationsmodellen, så behöver kommunens förvaltningsstadga, kommunstyrelsens instruktion, kommundirektörens och de ledande tjänstemännens instruktioner revideras i grunden för att åstadkomma en effektiv förvaltning där tydlig gränsdragning görs mellan politik och förvaltning genom delegeringsordningar samt övriga direktiv.

Arbetsgruppen ställer sig till förfogande för att leda denna möjliga process.