

27.9.2019

Styrgruppens rapport om bedömning av Åbo stads ledningssystem

Innehåll

1. Allmänt	2
2. Ledningsmodell	3
3. Förtroendeorganisation	5
4. Huvudlinjerna för det strategiska ledarskapet	6
5. Huvudlinjerna för bildandet av tjänsteinnehavarorganisationen och de urbana företeelsernas inverkan på ledningsmodellen	7

1. Allmänt

Stadsstyrelsen beslutade 8.10.2018 § 378 inleda arbetet med att bedöma Åbo stads besluts- och ledningssystem. Till projektets styrgrupp utsågs en ordförandekommitté kompletterad med stadsstyrelsens vice ordförande och stadsstyrelseledamoten Johannes Yrttiaho. I enlighet med stadsstyrelsens beslut utnämnde stadsdirektören direktör Tuomas Heikkinen, ledande stadssekreterare Ari-Pekka Korhonen, stadssekreterare Merja Jokela och stadsdirektörens medarbetare Pasi Ahola till medlemmar i det beredande sekretariatet för styrgruppen.

Stadsstyrelsen beslutade vidare att styrgruppen utarbetar ett förslag om besluts- och ledningsmodellen för stadsfullmäktige före 31.3.2019. Under arbetets gång konstaterade styrgruppen att det är motiverat att skjuta upp utarbetandet av förslaget till hösten 2019 för att styrgruppen fullt ut ska kunna utnyttja erfarenheterna av olika ledningssystem som införts i andra stora städer.

Arbetet med att bedöma ledningssystemet indelades i följande helheter:

1. Ledningsmodell
2. Förtroendeorganisationens struktur
3. Huvudlinjerna för det strategiska ledarskapet
4. Huvudlinjerna för bildandet av tjänsteinnehavarorganisationen
5. De urbana företeelsernas inverkan på ledningsmodellen

Strukturen i styrgruppens rapport följer ovan nämnda helheter.

Till stöd för styrgruppens arbete har Åbo stad tillsammans med Esbo stad beställt en rapport om de stora städernas ledningssystem i Finland. Styrgruppen har tillsammans med den motsvarande styrgruppen i Esbo hållit två gemensamma seminarier varvid man har jämfört erfarenheter och olika ledningssystem med varandra. Därtill har man gjort en sammanfattning av ledningssystemets nuläge i Åbo stad genom att ordna omfattande intervjuer och verkstäder.

Under sitt arbete har styrgruppen hört forsknings- och utvecklingsdirektör Jenni Airaksinen på Kommunförbundet, utvecklingsdirektör Jarmo Asikainen på FCG Konsultointi Oy, sektordirektör Tommi Laitio vid Helsingfors stad samt projektledare Siv Sandberg vid Åbo Akademi.

Styrgruppen har utnyttjat bedömningen av Helsingfors stads ledningssystem och sektormodell 2018-2019 (16.5.2019). I och med att Helsingfors övergick till borgmästarmodellen återspeglas kommunalvalresultatet på ett mer rättvist sätt vid valet av stadens högsta politiska ledning och stadsfullmäktiges och stadsstyrelsens roll har blivit starkare vid ledning av staden, anser de förtroendevalda. Därtill upplevde de förtroendevalda att styrningen av stadshelheten har förbättrats. Däremot var de förtroendevalda mer kritiska när det gäller det demokratiska beslutsfattandet och dess effektivitet.

Cheferna i Helsingfors stad anser att ledarskapsreformen ger de effekter som eftersträvats och den allmänna synen på ledarskaps- och organisationsreformen är klart positiv. Enligt cheferna har det strategiska ledarskapet förbättrats, men å andra sidan kunde man se utmaningar i det stöd som erbjuds av förvaltningstjänsterna, i arbetsfördelningen mellan sektorerna och stadskansliet och i de oklara ledarrollerna vid beredning av besluten.

Personalens inställning till ledarskapsreformen i Helsingfors var till en början hoppfull, men har sedermera blivit mer kritisk.

För Helsingfors del kan man allmänt taget lyfta fram balansering mellan de strategiska utspelen (innovationslogik) och basverksamheten (produktionslogik), konflikterna mellan den strategiska styrningen och de "gamla" styrmekanismerna samt frågorna kring den politiska styrningen av de biträdande borgmästarna. Enligt styrgruppen är dessa frågor relevanta även när det gäller att förnya Åbo stads ledningssystem.

Styrgruppen överlämnar sin rapport till stadsstyrelsen och till stadsfullmäktige för att antecknas för kännedom och för att behandlas så att slutsatserna i rapporten godkänns som riktlinjer för den fortsatta beredningen av en ny förvaltningsstadga samt för verkställighet till den del de inte förutsätter ändringar i förvaltningsstadgan.

2. Ledningsmodell

Enligt 38 § i kommunallagen leder kommundirektören, som är underställd kommunstyrelsen, leder kommunens förvaltning, skötseln av kommunens ekonomi samt kommunens övriga verksamhet. Fullmäktige kan besluta att kommunen leds av en borgmästare i stället för en kommundirektör. Enligt 41 § i kommunallagen kan kommundirektören väljas tills vidare eller för viss tid.

Enligt 44 § i kommunallagen är borgmästaren också förtroendevald i kommunen och ordförande för kommunstyrelsen. Enligt 45 § i kommunallagen kan en kommun vid sidan av borgmästaren ha biträdande borgmästare. Bestämmelser om biträdande borgmästarens uppgifter finns i kommunens förvaltningsstadga. Enligt 34 § i kommunallagen kan fullmäktige under pågående mandattid återkalla uppdraget för borgmästaren eller en biträdande borgmästare, om han eller hon inte har fullmäktiges förtroende.

Enligt 33 § i kommunallagen kan fullmäktige besluta att fullmäktiges ordförande, kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande samt nämndernas och utskottens ordförande är förtroendevalda på hel- eller deltid.

Enligt styrgruppen kan man nå målen för utvecklandet av stadens ledningssystem genom att utveckla stadsdirektörsmodellen eller genom att övergå till borgmästarmodellen. Alternativen är inte neutrala, utan de har olika styrkor.

Styrgruppen är ense om att förändringarna i omvärlden och de stora städernas förändrade roll förutsätter att den politiska processen ska stärkas. I både styrgruppen och kontrollstäderna har man dryftat särskilt de biträdande borgmästarnas uppgifter. I Helsingfors och Tammerfors är biträdande borgmästare ordförande i nämnderna och i Helsingfors är de också ledamöter i stadsstyrelsen.

Som alternativ för ett kommande ledningssystem har styrgruppen i sitt arbete bedömt 1) utvecklandet av stadsdirektörsmodellen så att den politiska ledningen stärks genom att öka antalet förtroendevalda på heltid, 2) borgmästarmodellen där det förutom borgmästaren finns en biträdande borgmästare (vice borgmästare), 3) borgmästarmodellen där det förutom borgmästaren finns 2-3 biträdande borgmästare som är stadsstyrelsens vice ordförande samt ordförande i styrgrupper för stadens strategiska program och 4) borgmästarmodellen där det förutom borgmästaren finns tre biträdande borgmästare som är ordförande i nämnder inom sitt verksamhetsområde samt vice ordförande i stadsstyrelsen

Gemensamt för alla borgmästarmodeller som kartlagts är att uppmärksamhet har lagts vid

samarbetet mellan borgmästarna och att stadskoncernens helhetsfördel betonas vid den politiska styrningen samt valet av en ny koncerndirektör och utvärdering av det nuvarande uppdraget som biträdande stadsdirektör när en ny förvaltningsstadga förbereds.

Styrgruppen rekommenderar att

Alternativ 1

Förvaltningsstadgan ändras så att stadsdirektören och sektordirektörerna väljs för viss tid (5-7 år). Vid sidan stadsstyrelsens ordförande är stadsfullmäktiges ordförande och vice ordförandena i stadsstyrelsen förtroendevalda på heltid.

Med tanke på ledningen av staden har stadsdirektörsmodellen fördelar som det kan vara svårt att nå med hjälp av borgmästarmodellen. En stadsdirektör som är vald för viss tid skapar långsiktighet genom professionell ledning och förstärker den ekonomiska hållbarheten på medellång och lång sikt. Det tydliga med stadsdirektörsmodellen är att tjänsteinnehavarorganisationen leds som tjänsteuppdrag i stället för den politiska ledningen. Att stadsdirektören är vald för viss tid säkerställer ändå att fullmäktige har möjlighet att på ett naturligt sätt ta ställning till stadsdirektören som person. Genom att välja sektordirektörer för viss tid försöker man balansera den inbördes ställningen mellan stadsdirektören och sektordirektörerna och samtidigt gör man det möjligt att reagera på förändringarna i omvärlden.

Den politiska ledningen i stadsdirektörsmodellen kan man stärka genom att öka antalet förtroendevalda på heltid och så har man gjort i allt fler finländska städer. I regel är förtroendevalda på heltid borgmästare eller biträdande borgmästare. I de flesta kontrollstäder finns fullmäktige- och styrelseordförande på deltid samt vice ordförande för stadsstyrelsen. Man kan bedöma att även ett uppdrag på deltid stärker möjligheten att satsa på förtroendeuppdraget, men å andra sidan kan ett ganska begränsat antal personer ha möjlighet till ett förtroendeuppdrag på deltid.

Andra förtroendevalda på heltid än borgmästare finns för tillfället i Lahtis, Uleåborg och Åbo. I Uleåborg är arvodet för stadsfullmäktiges ordförande på heltid och arvodet för nämndordföranden 2 750 euro per månad. I Lahtis är stadsstyrelseordförandens arvode 5 000 euro per månad, i Åbo 5 800 euro per månad. Arvodet för de förtroendevalda på deltid varierar mellan 1 000 €/månad och 2 660 €/månad.

ELLER

Alternativ 2

Förvaltningsstadgan ändras så att stadsfullmäktige väljer en borgmästare och tre biträdande borgmästare. Till de biträdande borgmästarnas uppgiftsområden hör 1) välfärdssektorn 2) bildningssektorn och fritidssektorn samt 3) stadsmiljösektorn. Om organiseringsansvaret för social- och hälsovårdstjänsterna överförs från staden på andra aktörer granskar man antalet borgmästare och uppgiftsfördelningen på nytt. Enligt förslaget är borgmästaren ordförande för stadsstyrelsen och stadsstyrelsens koncernsektion. De biträdande borgmästarna är ordförande för de största nämnderna inom sina uppgiftsområden samt vice ordförande för stadsstyrelsen. Därtill väljer stadsfullmäktige en koncerndirektör.

En styrka i borgmästarmodellen anses vara att kommunalvalresultatet syns omedelbart i valet av stadens ledning. Modellen skulle sannolikt förändra kommunalvalskampanjen i Åbo så att borgmästarkandidater skulle spela en framträdande roll i kampanjen. Detta har inverkan på andra kandidater och särskilt på mindre partier.

Genom borgmästarmodellen har man i Helsingfors och Tammerfors strävat efter att förstärka det demokratiska beslutsfattandet och dess effektivitet genom att koppla beredningen av strategiska ärenden till beslutsfattandet på ett starkare sätt. Borgmästarmodellen kan också förstärka den politiska viljan att förbinda sig till verkställandet av besluten. Utöver detta har borgmästarmodellen ökat de politiska direktörernas synlighet i offentligheten, vilket kan ha effekt på stadens image och dragningskraft (positivt eller negativt).

En svaghet i borgmästarmodellen anses vara att politiken personifieras och makten koncentreras medan det kollektiva beslutsfattandet försvagas. Detta kan leda till att populariteten för "vanliga" förtroendeuppdrag minskar. Det torde också vara klart att en borgmästare som valts för en fyraårsperiod försvagar långsiktigheten i beslutsfattandet trots tjänsteledningen som står för kontinuiteten.

Vid övergång till borgmästarmodellen ska man organisera ledningsansvaret för stadskoncernen mellan den politiska och professionella ledningen. I både Helsingfors och Tammerfors ligger stadsdirektörens s.k. föredragningsansvar och beslutanderätten som tillhört stadsdirektören hos koncerndirektören eller kanslichefen. Dessa leder också stadens verksamhet som är underställd borgmästaren (inkl. ägarstyrning) och är chefer till direktörerna inom sektorerna och koncernförvaltningen.

Efter övergången till en ny ledningsmodell deltar den politiska ledningen i koncernstyrningen i allt högre grad, i ett tidigare skede och mer effektivt. För koncernstyrningen tar man fram bestående förfaringssätt varmed man ökar och stärker borgmästarnas möjligheter att delta och påverka.

Man ska vara medveten om att den politiska makten koncentreras avsevärt till borgmästarna på basis av de erfarenheter som fåtts från andra städer. Det är ytterst viktigt att se till att borgmästaren och de biträdande borgmästarna arbetar tillsammans i stället för att "förstärkning av den politiska beredningen" skulle innebära att den politiska osämjan sträcker sig till tjänsteberedningen. Kontinuiteten för tjänsteberedningen och föredragningen tryggas så att tjänsterna för sektordirektörerna gäller tills vidare enligt den nuvarande modellen.

I Åbo stad är tjänsten som biträdande stadsdirektör tillsatt. I samband med ändringen av förvaltningsstadgan ska man avgöra vilken ställning tjänsten i fråga har i ett nytt ledningssystem.

I Helsingfors och Tammerfors är borgmästarens arvode ca 14 000 euro i månaden. Den biträdande borgmästarens arvode är 10 000 euro i månaden i Helsingfors och 7 125 euro i månaden i Tammerfors.

3. Förtroendeorganisation

Förtroendeorgansorganisationen ändrades avsevärt i samband med reformen av verksamhetsmodellen 2013. Den nuvarande nämndstrukturen grundar sig i hög grad på strukturen som följer reformen av verksamhetsmodellen för 2013. Fastighets- och miljösektorerna slogs samman till en stadsmiljösektor i början av 2018. Samtidigt inledde stadsstyrelsens stadsutvecklingssektion sin verksamhet.

På basis av de intervjuer som genomförts i samband med styrgruppens arbete finns inget behov för en omfattande reform av förtroendeorgansorganisationen. Utifrån bedömningen av nuläget gäller ändringsbehoven några enskilda organ.

Styrgruppen rekommenderar följande ändringar i förvaltningsstadgan:

Fullmäktiges storlek

Paragraf 16 § i kommunallagen bestämmer om minimiantalet ledamöter i fullmäktige som väljs enligt antalet invånare i kommunen. Åbo stadsfullmäktige ska ha minst 59 fullmäktigeledamöter. Av de tio största städerna i Finland har Kuopio minimiantalet fullmäktigeledamöter. Andra städer har ett större antal fullmäktigeledamöter.

Styrgruppen anser att det inte för tillfället är motiverat att ändra stadsfullmäktiges storlek. Ärendet ska granskas på nytt om organiseringsansvaret för social- och hälsovårdstjänsterna överförs från staden på andra aktörer.

Organens sammansättning

Enligt 31 § i kommunallagen kan fullmäktige besluta att

- 1) 1) det till ledamöter i kommunstyrelsen och en nämnd kan väljas endast fullmäktigeledamöter och ersättare i fullmäktige, varvid nämnden kan kallas utskott (utskottsmodell),
- 2) 2) ledamöter i kommunstyrelsen väljs till ordförande för en nämnd eller ett utskott (ordförandemodell);

Endast några kommuner har utskott som avses i kommunallagen. I de tio största städerna har man inte direkt övergått till utskottsmodellen, men flera städer har i förvaltningsstadgan fastställt ett minimiantal för hur många av ledamöterna i ett organ som ska vara ledamöter i fullmäktige. I Vanda ska ordföranden, vice ordföranden och 40 procent av ledamöterna i en del nämnder vara ledamöter i fullmäktige. I Tammerfors och Lahtis majoriteten av ledamöterna i nämnderna och respektive majoriteten av ersättarna i nämnderna ska vara ledamöter eller ersättare i fullmäktige. I Jyväskylä ska ledamöter i nämnderna väljas bland ledamöterna i fullmäktige. I Uleåborg tillämpas motsvarande praxis frånsett byggnadsnämnden.

Enligt Åbo stads nuvarande förvaltningsstadga utses ledamöter och ersättare i stadsstyrelsen bland ledamöterna och ersättarna i fullmäktige. Av ledamöterna i stadsstyrelsens koncernsektion och stadsutvecklingssektion kan $\frac{1}{4}$ vara andra än stadsstyrelsens ledamöter och ersättare. Enligt förvaltningsstadgan har stadsstyrelsen och nämnderna sammanlagt 131 ledamöter och lika många ersättare frånsett sektionerna och Egentliga Finlands regionala räddningsnämnd.

Förvaltningsstadgan ändras så att majoriteten av ledamöterna i nämnderna ska vara ledamöter eller ersättare i fullmäktige. Dessa krav gäller inte revisionsnämnden och de ledamöter och ersättare som andra kommuner valts i samarbetsorgan. Förvaltningsstadgan ändras vidare så att ledamöter och ersättare i sektionerna ska väljas bland ledamöter och ersättare i de organ under vars ledning de arbetar. Detta krav gäller inte svenska sektionen vid nämnden för fostran och undervisning.

Nämnd- och sektionsstrukturen

Förvaltningsstadgan ändras på följande sätt:

- a) **Koncernsektionen är underställd stadsstyrelsen. Antalet ledamöter i koncernsektionen minskas i stället för nuvarande 13 ledamöter.**
- b) **Fritidssektorn består av två nämnder i stället för tre nämnder.**
- c) **Bildningssektorn består av nämnden för fostran och undervisning med finska och svenska sektionen.**

4. Huvudlinjerna för det strategiska ledarskapet

På basis av resultaten från de intervjuer och verkstäder som genomförts i samband med reformarbetet för ledningssystemet kan man bedöma att den nuvarande strategimodellen upplevs som fungerande och tydlig till sin struktur. De utvecklingsbehov som tagits upp gäller i huvudsak modellen för avtalsstyrning samt mätning av strategin och spetsprojekten.

Enligt styrgruppen tillämpas modellen för strategisk styrning enligt följande huvudlinjer:

- a) Under de följande valperioderna fortsätter staden med strategimodellen som syftar till att definiera Åbo för 2029;
- b) Strategistrukturen bevaras så att den innehåller två huvudprogram Konkurrenskraft och hållbar tillväxt samt Valfärd och aktivitet;
- c) Strategierna genomförs med hjälp av de spetsprojekt som fastställts av stadsfullmäktige.
- d) Metoderna för mätning och bedömning av spetsprojekten och strategin förnyas genom separata projekt; och
- e) Modellen för avtalsstyrning förnyas i sin helhet. Processen för styrning av verksamheten och ekonomin, verktygen och modellen förnyas genom ett separat projekt.

5. Huvudlinjerna för bildandet av tjänsteinnehavarorganisationen och de urbana företeelsernas inverkan på ledningsmodellen

I Åbo stads förvaltningsstadga fastställs sektorerna samt organisationen på serviceområdesnivå som är underställd dem samt uppgifterna för varje serviceområde. Nuförtiden har sektorerna och deras serviceområden i regel fastställts så att de motsvarar produktionsstrukturerna för tjänsterna och lagstiftningen och de styrande ministerierna till många delar. Inom ramen för förvaltningsstadgan beslutar sektordirektören och stadsdirektören för koncernförvaltningens del om organisationen som är underställd serviceområdena.

Organisationen och ledningssystemet borde i framtiden bedömas med tanke på kundgrupperna och de rådande företeelserna i stället för produktionsstrukturerna. Detta innebär att ledningssystemet i allt högre grad borde beakta organiseringsansvaret och huvudkundsegmenten. Målet är att skapa en lägre organisation samt förmåga att svara på kundernas behov på ett bättre sätt samt möjliggöra ledningen av tjänsterna för kunder oberoende av produktionen med tonvikt på organiseringsansvaret och invånar- och kundorienterad verksamhet.

Företeelser som sker över och förbi administrativa och geografiska gränser påverkar avsevärt städerna och ledningen av dem. Samtidigt sådana företeelser som klimatförändring, demografiska ändringar, urbanisering, polarisering av välfärden och fokusering på medborgarorienterad verksamhet utmanar städerna att ta en större roll när det gäller att utnyttja företeelserna och lösa de utmaningar som de medför.

Invecklade beroendeförhållanden, minskning av den traditionella hanterbarheten och komplexa problem förutsätter genomgående, långsiktiga och strategiska mål som styr beredningen och beslutsfattandet. Den strategiska styrningen och den ekonomiska anknytningen ska vara strikt.

Man har i huvudsak försökt svara på urbana företeelser såsom klimatförändringen eller digitaliseringen genom att införa spetsprojekt men de syns egentligen inte. Spetsprojektänkandet borde i allt högre grad bli en del av det bestående ledningssystemet. Det föreslås att beredningen och bedömningen angående detta ska inledas.

Ändringarna i stadens organisation förutsätter en ändring av förvaltningsstadgan och de bereds för ett beslut i stadsfullmäktige så att de kan träda i kraft senast i juni 2021. Det föreslås att ändringarna träder i kraft stegvis så att modellen för den politiska ledningen införs sist.

Enligt den nuvarande förvaltningsstadgan svarar koncernförvaltningen för beredningen av beslutsfattande i stadsfullmäktige, stadsstyrelsen och dess koncernsektion och stadsutvecklingssektionen samt för verkställigheten av besluten. Dessutom bistår koncernförvaltningen stadsstyrelsens ordförande med de uppgifter som i förvaltningsstadgan anvisats honom eller henne, bistår stadsdirektören och biträdande stadsdirektören vid ledningen av stadens förvaltning och skötseln av ekonomin samt vid ledningen av verksamheten och ekonomin.

Direkt underställda stadsdirektören är de tre grupperna inom koncernförvaltningen: förvaltningsgruppen, ekonomi- och strategigruppen och stadsutvecklingsgruppen. Varje grupp har en direktör som är direkt underställd stadsdirektören.

För tjänsteinnehavarorganisationens del rekommenderar styrgruppen att

- **det inleds en beredning som går ut på att förstärka det kundorienterade ledningssystemet**
- **det inleds en beredning så att spetsprojektänkandet blir en del av det bestående ledningssystemet**

För koncernförvaltningens del rekommenderar styrgruppen att

- **det inleds en beredning som går ut på att ändra koncernförvaltningens**

gruppstruktur så att den på ett bättre sätt stöder det uppdrag som bestämts för koncernförvaltningen.

Samtidigt bereds de nödvändiga ändringarna i servicecentralstrukturen. Till den del ändringar kan göras inom ramen för den nuvarande förvaltningsstadgan t.ex. genom beslut om ordnande av förvaltningen, kan man gå vidare redan före behandlingen av den nya förvaltningsstadgan.

För tillfället hör servicecentralen för personalärenden, IT-tjänsterna, servicecentralen för turismen, lokalitetstjänsterna, företagshälsovården och servicecentralen för sysselsättning till servicecentraler på stadsnivå. För deras del bedöms om de innehåller sådana strategiska funktioner som stadens ledning ska ansvara för eller om de kan slås samman med koncernförvaltningens nuvarande funktioner.

Ändringarna som beskrivits ovan förutsätter uppgiftsändringar och samarbetsförfarande. Ändringarna ska kunna göras så att ändringarna i enskilda uppgifter på grund av organisationsförändringarna och deras inverkan på uppgifternas kravnivå förändrar avlöningen på motsvarande sätt med både höjningar och sänkningar.

I samband med organisationsförändringen hörs personalen och intressentgrupperna i stor utsträckning.

Om ändringar i tjänsteinnehavarorganisationen på förvaltningsstadgenivå besluts senast i samband med reformen av ledningsmodellen och förtroendeorganisationen men ändå så att reformerna inom koncernförvaltningen kan träda i kraft i början av 2020.

Bilaga till rapporten

Medan styrgruppens arbete pågick lämnade representanterna för Vänsterförbundet följande utlåtande: "Alternativ 1 (stadsdirektören) väljs som ledningsmodell med den ändringen att stadsdirektören och sektordirektören väljs för viss tid för fyra år, att antalet avlönade förtroendevalda på heltid inte ökas och att valbarheten till olika organ inte begränsas mer än vad kommunallagen förutsätter.

Motiveringar: Stadsdirektörsmodellen och hela den högre tjänsteledningen som valts för viss tid förstärker den kollektiva makten i organen."