

**LANDSKAPSREVISIONEN**Dokumentnamn
EffektivitetsrevisionDatum
24.1.2023Nr
5/2023

Till Ålands lagting

Granskning av infrastrukturavdelningen

Innehåll

1.	Sammanfattning.....	2
2.	Bakgrund	3
3.	Organisation	3
4.	Verksamhet.....	6
4.1.	Allmänna byrån	10
4.2.	Transportbyrån	12
4.3.	Vägnätsbyrån	15

1. Sammanfattning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om arbetet vid infrastrukturavdelningen (infra) fungerar effektivt och i enlighet med uppställda målsättningar.

Vid infra finns kunniga tjänstemän vilka ser till att avdelningens löpande arbetsuppgifter sköts på ett tillfredsställande sätt. Avdelningen är inte lika bra på att hantera förändringar och utveckling. Nedan några av de viktigaste slutsatserna:

- Infrans organisation borde inte tillåtas bli för "chefstung". En avdelningschef och tre byråchefer borde räcka. Anställning av kunniga ingenjörer borde prioriteras.
- Avdelningen är sårbar. Ytterst få tjänstemän besitter den kompetens som krävs för att avdelningen ska kunna klara av alla arbetsuppgifter inom ansvarsområdet. Särskilt gäller detta handläggning av väg-, bro- och hamnprojekt samt upprätthållande av en driftssäker skärgårdstrafik.
- Det tar för lång tid att fatta beslut i rekryteringsärenden. Arbetet löper inte smidigt på avdelningen då nyrekryteringar relativt ofta är aktuella och det tar lång tid att få en ny medarbetare på plats och bli "varm i kläderna".
- Avdelningschef och tjänstgörande byråchef har brustit betänkligt i styrningen och kontrollen då en tjänsteman under 2022 arbetade övertid orimligt mycket. Att bryta mot arbetstidslagstiftningen skadar förtroendet för avdelningen. Tjänstekollektivavtalet efterföljdes inte heller.
- Iakttagelser under granskningen visar att det finns många utmaningar och problem på infra. En del turbulens har förekommit. De resultat som levereras åstadkoms "underifrån" av kunniga tjänstemän. Bedömningen är att ledningen av avdelningen inte fungerar som man har rätt att förvänta sig.
- Det hade varit möjligt att minska antal administrativ personal med en person på grund av naturlig avgång under 2022. Administrativa arbetsuppgifter kommer att minska som en följd av digitaliseringen. Omfördelning av arbetsuppgifter på befintliga tjänstemän genomförs inte trots att detta skulle vara fullt möjligt.
- Det är svårt att bedöma måluppfyllelse enligt årsredovisningen mot budget. Utvecklingsinsatser och projekt borde lyftas fram medan årligen förekommande verksamhet kan lämnas bort från uppräknade målsättningar. Det blir inte alltid klart hur väl man lyckas följa uppgjorda tidsplaner. I ett par fall är det tveksamt om det som beskrivs som förverkligat verkligen stämmer.
- Ålandstrafikens digitaliseringsresa saknar en systemägare. Digitaliseringsprojekt fungerar dåligt eller inte alls om det inte finns en systemägare inom verksamheten som berörs. Man kan tillsätta många systemutvecklare och köpa in dyra system men man kommer inte att uppnå lyckade resultat om ingen ansvarig systemägare finns. Systemägare har ett utmanande arbete och stort ansvar varför en lönenivå strax under byråchef är motiverad.
- Samarbetet mellan infra och finansavdelningen har inte fungerat optimalt. Det krävs bättre samarbete för att undvika felaktigheter i landskapets redovisning samt för att åstadkomma effektiviseringar.

2. Bakgrund

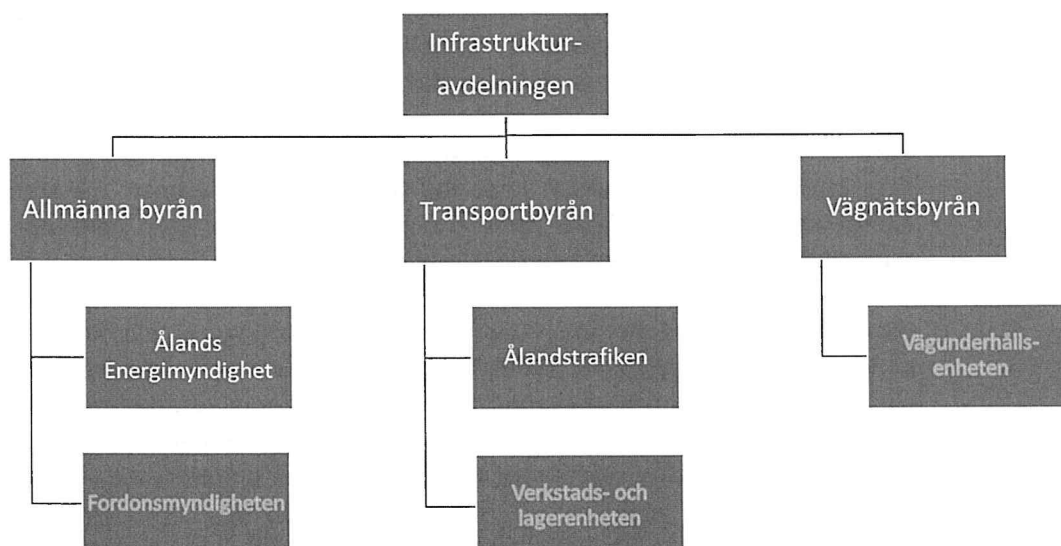
”Infrastrukturavdelningens ansvarsområde omfattar utveckling och förvaltning av landskapets infrastruktur på ett så miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbart sätt som möjligt, så att trafikanternas krav och förväntningar på tillförlitliga och säkra trafiklösningar tillgodoses. Ansvaret omfattar även plan- och byggfrågor, bostadsärenden, el- och energifrågor samt hållbar samhällsteknikutveckling.” (från landskapets årsredovisning 2021).

Plan- och byggfrågor, bostadsärenden, el- och energifrågor har flyttats till infra och hållbar samhällsutveckling har tillkommit under senare år. Kännetecknande är att tjänstemän på allmänna byrån vilka hanterar dessa frågor inte har mycket kontakt med övriga byråers tjänstemän vilka hanterar trafiksystemet och som förknippas med det som tidigare kallades trafikavdelningen.

Granskningen av infra har utförts i enlighet med landskapsrevisionens granskningsplan för år 2022. Syftet har varit att bedöma om arbetet på avdelningen fungerar effektivt och i enlighet med uppställda målsättningar. Granskningen har inriktats på förvaltningen och den interna styrningen och kontrollen. Granskningen har avgränsats till byråerna inom allmänna förvaltningen, Ålands energimyndighet och enheten Ålandstrafiken. Intervjuer har skett med alla tjänstemän förutom nyanställda efter 1.7.2022.

3. Organisation

Infra är uppdelad i tre byråer – allmänna byrån, transportbyrån och vägnätsbyrån. Vid transportbyrån finns enheterna Ålandstrafiken samt verkstads- och lagerenheten. Vid vägnätsbyrån finns vägunderhållsenheten. Organisationen är fastställd i landskapsförordning (2022:65) om landskapsregeringens allmänna förvaltning. Till infras ansvarsområde hör två fristående myndigheter, Fordonsmyndigheten och Ålands energimyndighet, vilka båda rapporterar till allmänna byrån. Följande schema åskådliggör organisationen och granskningens avgränsning:



Nedan framgår antal tjänster på de olika byråerna de senaste åren.

Antal tjänster	2018	2019	2020	2021	2022
Allmänna byrån	15,0	14,4	16,1	16,7	16,7
Ålands Energimyndighet			0,3	0,3	0,3
Transportbyrån	7,0	7,0	7,0	6,0	7,0
Ålandstrafiken	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Vägnätsbyrån	10,0	10,0	10,0	11,0	11,0
Totalt	37,0	36,4	38,4	39,0	40,0

En liten ökning i antal tjänster kan skönjas. Särskilt märks att en tillfällig tjänst 2021 och två tillfälliga tjänster 2022, vilka ska arbeta med havsbaserad vindkraft, har tillkommit. 2020 tillkom en tjänst som avdelningsjurist på allmänna byrån. En tjänst flyttades från allmänna byrån till regeringskansliets digitaliseringsenhet 2021.

Antal årsverken har inte räknats ut eftersom det skulle blivit problematiskt att presentera korrekta uppgifter. Systemstödet från lönesystemet har inte varit tillräckligt och ganska många tjänster har varit vakanta till och från på avdelningen.

Arbetsuppgifterna för de enskilda tjänstemännen uppräknas kortfattat i utnämningbrev och förordnanden. Samma text återfinns i regel i arbetsordningen. Detaljerade befattningsbeskrivningar saknas, vilket genomgående gäller inom allmänna förvaltningen. I verksamhetsplanen noteras ambitionen att införa arbetsbeskrivningar för allmänna byråns tjänstemän. Det finns orsak att genomföra förbättringar, t.ex. borde inte endast en formulering som "stödja kollegorna i Bygg- och energiteamet" få förekomma som beskrivning av arbetsuppgiften.

Kännetecknande för infra är att cheferna i huvudsak arbetar administrativt – med undantag av vikarierande byråchefen vid allmänna byrån som arbetar mycket med lagstiftnings- och sakfrågor. Relativt få ärenden bereds av chefer självständigt för föredragning. Avdelningschefen är förhållandevis lite involverad i arbetsuppgifter och ärendehandläggning som rör avdelningens olika uppgiftsområden.

Infra har behov av gedigen ingenjörskompetens vilket medför rekryteringsutmaningar. Särskilt gäller detta ingenjörer inom väg, bro- och hamnbyggnad, maskinmästare samt elinspektör med s.k. S1-behörighet. I dagsläget är avdelningen beroende av några få tjänstemän som besitter erforderlig kunskap.

Vid infra har under senare år relativt många nyrekryteringar förekommit då personal har gått i pension eller bytt jobb. Avdelningschefen beslutar i alla rekryteringsärenden, även när det gäller anställande av vägunderhållsarbetare, verkstadsarbetare, linfärjeförare och bokare på de fristående enheterna. Rekryteringsprocessen är omständlig. Noterbart är även en del misslyckade rekryteringar till chefstjänster under åren.

Det har varit svårt att hitta lämpliga sökande till både chefstjänster och flera ingenjörstjänster. På arbetsmarknaden råder stor brist på högskoleutbildade ingenjörer

som infra behöver. Rekryteringstillägg har beviljats i flera fall för att det överhuvudtaget ska vara möjligt att tillsätta tjänsterna.

I avdelningens ledningsgrupp ingår avdelningschef, biträdande avdelningschef och byråchefer. Vid behov utökas gruppen med utvalda roller. Ledningsgruppen sammanträder vid behov, utgående från avstämningsmöten varje vecka med uppehåll under semestertider. Minnesanteckningar har införts sent 2022 efter att personal efterfrågat detta.

Avdelningsmöten hålls för att informera om planerade förändringar i verksamheten och annat som har direkt samband med arbetsplatsen och arbetsuppgifterna. Avdelningsmöten bör hållas minst fyra gånger per år enligt arbetsordningen. Under 2021 och 2022 har nio möten hållits per år.

Byrå- och enhetsmöten hålls för att planera verksamheten vid byrån eller enheten. Byråmöte bör hållas minst en gång i månaden och enhetsmöten vid behov. Tidvis 2021 och 2022 har allmänna byrån och transportbyrån hållit byråmöten varannan vecka.

Utöver ovanstående i arbetsordningen beskrivna mötesrutiner förekommer veckovisa korta avstämningsmöten med ansvarig minister. Bygg- och energiteamet har möte varannan vecka. Ytterligare deltar de som berörs i olika arbetsgrupps- och projektmöten.

Totalt sett blir det många möten, särskilt för chefer. En del tjänstemän upplever att det ibland blir för många möten. En del möten upplevs som "onödiga". Negativa synpunkter på möteskulturen förekommer också.

Medarbetarsamtal hålls i varierande grad. Utrymme för förbättringar finns. Enstaka frekventa sjukfrånvarofall vilka kräver uppföljningssamtal har förekommit.

Distansarbete en dag i veckan förekommer men många arbetar inte på distans. Ett fåtal distansarbetar mer än en dag i veckan. Ett distansavtal tillåter distansarbete var tredje vecka.

Semesterdagar har sparats vilket i en del fall lett till relativt stora semesterdagssaldon. Ett fåtal stora övertidssaldon finns. Tjänstemännen uppmanas inte i tillräckligt stor utsträckning ta ut ledig tid när arbetssituationen tillåter.

I några fall på transportbyrån har fyrsiffriga belopp betalats ut för övertidsarbete. I ett fall har ca 24.000 euro utbetalats. Enligt gällande bestämmelse (gamla arbetstidslagen FFS 605/1996) får under en period av fyra månader högst 138 timmar övertidsarbete utföras. Under ett kalenderår får övertidsarbetet dock uppgå till högst 250 timmar. Enligt dokumentation har 239 timmar övertidsarbete utförts under januari-april 2022. Totalt har övertidsarbetet uppgått till 355 timmar under januari-augusti 2022. Övertidsarbetet har utförts på distans vilket inte är förenligt med tjänstekollektivavtalet.

Ett verktyg används för undersökning av arbetsvälbefinnandet inom allmänna förvaltningen. Allmänna vitsordet (ca 7,35) har varit oförändrat 2020 och 2021 för vägnätsbyrån inklusive vägunderhållsenheten. Allmänna byrån och transportbyrån inklusive Ålandstrafiken visar en nedgång (från 7,63 till 7,38 respektive 7,52 till 7,0). För 2022 noteras goda resultat för Vägnätsbyrån (8,37) och Transportbyrån inklusive Ålandstrafiken (7,78) medan ingen undersökning gjordes då för allmänna byrån.

Slutsatser:

- Infrans organisation borde inte tillåtas bli för "chefstung". En avdelningschef och tre byråchefer borde räcka. Anställning av kunniga ingenjörer borde prioriteras.
- Avdelningen är sårbar. Ytterst få tjänstemän besitter den kompetens som krävs för att avdelningen ska kunna klara av alla arbetsuppgifter inom ansvarsområdet. Särskilt gäller detta handläggning av väg-, bro- och hamnprojekt samt upprätthållande av en driftssäker skärgårdstrafik.
- Det tar för lång tid att fatta beslut i rekryteringsärenden. Arbetet löper inte smidigt på avdelningen då nyrekryteringar relativt ofta är aktuella och det tar lång tid att få en ny medarbetare på plats och bli "varm i kläderna".
- Avdelningschefen arbetar för mycket med rekryteringar. Rekryteringsprocessen borde ses över i avsikt att byrå- och enhetschefer i huvudsak sköter processen och avdelningschefen endast har en övervakande roll.
- Lönenivåerna för flera tjänster vid infra där specialistkunskap krävs är för låga. Rekryteringsstillägg har tillämpats för att tjänster ska kunna tillsättas. Lönesättningen inom landskapsförvaltningen borde inte vara immun mot läget på arbetsmarknaden.
- Det finns synpunkter på att det ibland blir för många möten och att möteskulturen inte är den bästa alla gånger. Det förs inte mötesanteckningar då det upplevs som motiverat, exempelvis saknades sådana på ledningsgruppsmöten tidigare. Antalet möten bör minskas.
- Avdelningschef och tjänstgörande byråchef har brustit betänkligt i styrningen och kontrollen då en tjänsteman under 2022 arbetade övertid orimligt mycket. Att bryta mot arbetstidslagstiftningen skadar förtroendet för avdelningen. Tjänstekollektivavtalet efterföljdes inte heller.
- Iakttagelser under granskningen visar att det finns många utmaningar och problem på infra. En del turbulens har förekommit. De resultat som levereras åstadkoms "underifrån" av kunniga tjänstemän. Bedömningen är att ledningen av avdelningen inte fungerar som man har rätt att förvänta sig.

4. Verksamhet

Avdelningschefen är budgetansvarig inför landskapsregeringen. Av arbetsordningen framgår vilka tjänster som har budgetansvar samt ställföreträdaransvar för avdelningens alla budgetmoment.

Under de senaste åren har budget och utfall utvecklats enligt följande (budget innehåller eventuella tilläggsbudgetar):

INFRASTRUKTURAVDELNINGEN		2018		2019		2020		2021		2022
		Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget
Allmänna byrån										
70010	Infrastrukturavd. allmän förvaltning	2 036 000	1 939 473	2 060 000	1 956 885	2 160 000	1 914 293	2 378 000	1 946 300	2 558 000
71000	Planläggning- och byggnadsväsendet	45 000	19 461	45 000	24 809	50 000	20 712	50 000	35 791	50 000
71500	Stöd för byggnadsrelaterade åtgärder	220 000	132 792	220 000	272 441	250 000	268 048	410 000	526 495	1 380 000
71510	Räntestöd och landskapsborgen för bostads	120 000	113 697	120 000	173 433	40 000	5 471	40 000	5 601	40 000
72000	Elsäkerhet och energi	40 000	170	50 000	120 895	50 000	41 305	150 000	8 973	50 000
72010	Främjande av hållbar energiomställning	630 000	326 037	400 000	68 051	340 000	207 666	570 000	300 315	800 000
72030	Samhällsteknikutveckling	95 000	88 792	35 000	23 835	38 000	10 773	42 000	9 478	62 000
	Totalt	3 186 000	2 620 422	2 930 000	2 640 349	2 928 000	2 468 268	3 640 000	2 832 953	4 940 000
Transportbyrån										
74000	Ålandstrafiken	463 000	447 938	445 000	444 296	439 000	391 924	448 000	389 143	448 000
74500	Oljeskydd	140 000	-185 089	140 000	128 500	113 000	114 864	103 000	121 967	183 000
74700	Övrig trafik	3 113 000	2 454 706	3 173 000	3 058 018	3 338 000	3 253 874	3 178 000	2 900 911	5 384 000
75010	Upphandling av sjötrafik	14 525 000	14 205 657	16 043 000	15 383 219	14 476 000	12 449 225	13 199 000	12 685 452	15 451 000
75030	Upphandling av linfärjetrafik	2 250 000	2 197 006	2 343 000	2 370 463	2 362 000	2 243 915	2 529 000	2 238 726	2 510 000
75100	Understöd för varutransporter i skärgården	350 000	336 514	79 000	78 087	207 000	214 612	281 000	280 448	287 000
	Totalt	20 841 000	19 456 732	22 223 000	21 462 583	20 935 000	18 668 414	19 738 000	18 616 647	24 263 000
Vägnätsbyrån										
76010	Drift och underhåll av vägar	2 390 000	1 945 747	2 471 000	2 444 038	2 543 000	2 124 877	2 498 000	2 363 260	2 508 000
76030	Underhåll av farleder och fiskifyrar	400 000	417 296	350 000	216 345	280 000	252 126	441 000	260 301	860 000
76050	Drift och underhåll av färjefästen, bryggor, broar, h	840 000	820 336	877 000	922 550	797 000	806 272	825 000	712 214	900 000
	Totalt	3 630 000	3 183 379	3 698 000	3 582 933	3 620 000	3 183 275	3 764 000	3 335 775	4 268 000
Totalt driftskostnader		27 657 000	25 260 533	28 851 000	27 685 865	27 483 000	24 319 957	27 142 000	24 785 375	33 471 000
Investeringar										
974500	Oljeskyddsinvesteringar	0	90 000	0	0	0	0	0	26 900	0
975000	Fartygs- och färjeinvesteringar	507 000	510 203	784 000	367 738	3 925 000	171 434	4 335 000	3 845 454	995 000
976000	Infrastrukturinvesteringar	13 900 000	11 600 491	15 884 000	11 481 835	20 600 000	10 315 552	1 800 000	16 569 018	18 950 000
	Totalt investeringar	14 407 000	12 200 694	16 668 000	11 849 573	24 525 000	10 486 986	6 135 000	20 441 372	19 945 000
Totalt drift + investering		42 064 000	37 461 227	45 519 000	39 535 438	52 008 000	34 806 943	33 277 000	45 226 747	53 416 000

Uppföljningen i årsredovisningen sker mot budget totalt samt utfall fyra senaste åren för respektive moment. För att få en bättre bild av vad avdelningens olika uppgiftsområden kostar behöver även lönekostnaderna fördelas på respektive område. Målet med tabellen nedan har varit att fördela lönekostnaderna, vilka alla belastar moment 70010 i tabellen ovan, så rimligt som möjligt. Uppskattningar har gjorts men detta påverkar inte helheten väsentligt.

INFRASTRUKTURAVDELNINGEN	2018		2019		2020		2021		2022
	Enligt uppgiftsområde	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall
Plan, bygg och bostad	557 818	431 201	553 141	629 099	507 829	438 728	667 887	698 914	1 640 323
Elsäkerhet och energi	144 351	99 952	150 799	215 864	150 612	127 929	228 649	70 354	129 790
Hållbar energiomställning	844 735	529 322	530 146	181 530	480 178	306 411	827 372	477 880	1 209 631
Kollektivtrafik	2 051 421	1 968 700	2 112 292	2 059 449	2 158 505	2 141 838	2 127 583	2 104 240	3 345 593
Flygtrafik	1 106 932	529 374	1 107 679	1 042 823	1 272 555	1 192 157	1 173 226	892 518	2 175 340
Ålandstrafiken	463 000	447 938	445 000	444 296	439 000	391 924	448 000	389 143	448 000
Skärgårdstrafiken	14 790 929	14 459 943	16 318 412	15 658 702	14 749 838	12 739 992	13 475 005	12 990 860	15 728 311
Linjärtrafik	2 284 887	2 230 366	2 379 131	2 404 505	2 397 925	2 274 845	2 566 044	2 267 637	2 540 065
Varutransporter i skärgården	356 977	343 186	86 226	84 895	214 185	220 798	288 409	286 230	298 274
Beredskap och oljeskydd	154 708	-171 025	155 233	142 852	128 146	127 904	139 230	150 243	209 300
Trafiksäkerhetsarbete	138 734	117 440	143 681	137 216	142 860	115 835	147 311	111 536	149 448
Vägar och GC-vägar	2 638 673	2 183 533	2 728 541	2 686 683	2 799 069	2 345 345	2 829 991	2 622 361	2 844 806
Farleder och fiskefyror	426 972	443 088	377 934	242 664	307 775	276 039	469 640	282 653	889 055
Färjefästen, broar, hamnar, bryggor mm	999 505	980 690	1 042 193	1 078 189	961 249	947 686	994 367	844 396	1 071 823
Ledning, lagstiftning och administration	697 358	666 826	720 593	677 099	773 277	672 525	759 285	596 411	791 241
Totalt verksamhetskostnader	27 657 000	25 260 533	28 851 000	27 685 865	27 483 000	24 319 957	27 142 000	24 785 375	33 471 000
Investeringar									
Fartygs- och färjeinvesteringar	507 000	510 203	784 000	367 738	3 925 000	171 434	4 335 000	3 845 454	995 000
Väginvesteringar	6 200 000	5 637 865	4 184 000	5 286 884	3 300 000	4 375 149	600 000	4 184 680	5 700 000
Broinvesteringar	5 300 000	4 694 451	3 800 000	2 979 716	3 400 000	5 284 257	800 000	9 717 488	6 650 000
Hamninvesteringar	2 400 000	355 333	3 300 000	984 281	2 000 000	577 062	400 000	2 663 235	6 600 000
Kortruttsinvesteringar	0	912 842	4 600 000	2 230 953	11 900 000	79 085	0	3 616	0
Oljeskyddsinvesteringar	0	90 000	0	0	0	0	0	26 900	0
Totalt investeringar	14 407 000	12 200 694	16 668 000	11 849 573	24 525 000	10 486 986	6 135 000	20 441 372	19 945 000

Kommentarer till posten Ledning, lagstiftning och administration:

- I posten finns löner för ledningen och administrativ personal. Ytterligare en årslön som nu felaktigt bokförts på ett investeringsmoment och avskrivits i ett projekt borde även finnas här.
- I posten ingår handläggning av yrkestrafiktillstånd och -utbildning. Samtidigt finns en del administration i andra poster, t.ex. Ålandstrafiken. En del lagstiftningsarbete finns även i andra poster, t.ex. plan, bygg och bostad, elsäkerhet och energi.
- I posten finns löner och övriga kostnader som inte fördelats på uppräknade uppgiftsområden. Här ingår även avdelningens alla resekostnader för personal, kostnader för telefoni, kopianorservice m.m. Ytterligare bör man komma ihåg att kostnader för företagshälsovård, bokföring, löneräkning, IT-service, internhyra m.m. tas centralt inom allmänna förvaltningen och således inte finns med här.

I årsredovisningen räknas målsättningar upp och vad som förverkligats beskrivs. Bland målen finns större projekt och arbetsinsatser men också årligen återkommande arbetsuppgifter. Om man detaljstuderar texter i budgeten kan en del mål hittas medan andra inte nämns där. I infra interna verksamhetsplan finns arbetsuppgifter uppräknade liksom pågående och kommande projekt och upphandlingar. Tydlig koppling till årsredovisningen finns inte.

Beredningen av budgeten har hög prioritet. Arbetet börjar på våren och efter sommaren ska avdelningens förslag lämnas in. Verksamhetsplanen slås vanligen fast flera månader in på det nya året. Dokumentet är onödigt långt, det fyller ingen funktion att skriva mycket text. Tidsplaner och prioritetslistor med projekt och arbetsinsatser räcker långt. Det finns möjligheter att minska på det administrativa arbetet med budget och verksamhetsplan.

I landskapsregeringens delegeringsbeslut regleras i vilken ordning beslut fattas inom allmänna förvaltningen och lagberedningen. De delar som beskriver på vilken nivå inom infra som olika typer av ärenden ska avgöras finns intagen i arbetsordningen.

Endast ett fåtal av infras ärenden avgörs av landskapsregeringen i plenum. Vanligare är att ärenden avgörs av ansvarig minister efter föredragning av tjänsteman (enskild föredragning).

Ärederapporter skickas från registraturen till avdelningen 3 gånger per år. Av rapporterna framkommer vilka ärenden som ligger oavslutade och när dessa inletts. Situationen för infra 31.3.2022 respektive 31.10.2022 framkommer nedan:

Oavslutade ärenden äldre än 3 månader 31.3.2022													
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Allmänna byrån				1				5	10	5	60		81
Transportbyrån	1						1	4	6		19		31
Vägnätsbyrån			1	3	3	2	11	4	3	32	40		99
													211
Oavslutade ärenden äldre än 3 månader 31.10.2022													
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Allmänna byrån								5	3	2	34	25	69
Transportbyrån	1						1	3	6		13	14	38
Vägnätsbyrån			1	1	2	2	11	4	3	28	19	17	88
													195

Alltför ofta saknas kommentar om orsak till att ett ärende inte kunnat avslutas inom den tid som föreskrivs i förvaltningslagen. Det förekommer att ärenden som borde avslutas ligger öppna i ärendehanteringssystemet utan angiven orsak. Ärenden ligger också öppna då registraturen noterat att de avslutats utan motivering. I ganska många oavslutade ärenden är personer som slutat på avdelningen noterade som handläggare. Överlämningen av arbetsuppgifter till efterträdare ser inte ut att ha fungerat optimalt.

En del ärenden är inte möjliga att avgöra inom 3 månader, t.ex. EU-ärenden, kommunala planer, vägplaner och -förrättningar. Trots detta är det ett problem att alltför många ärenden ligger kvar oavslutade alltför länge. Problemet har funnits i många år. I jämförelse med andra avdelningar inom landskapsförvaltningen har infra flest öppna ärenden i ärendehanteringssystemet.

Intervjuad personal har på begäran gjort en grov uppskattning av tidsåtgång för några utvalda arbetsuppgiftsområden. Områdena som valdes var: 1) ärendehandläggning, 2) lagstiftning, 3) utlåtanden, rådgivning, service, 4) planering, utveckling, 5) operativt arbete, 6) fortbildning, informationsinhämtning, 7) administration, möten, resor. Av svaren kan utläsas att en hel del arbetstid hänförs till administration, möten och resor - för en del tjänstemän överraskande mycket. Relativt lite av arbetstiden går till fortbildning och informationsinhämtning.

Slutsatser:

- Det är svårt att bedöma måluppfyllelse enligt årsredovisningen mot budget. Utvecklingsinsatser och projekt borde lyftas fram medan årligen förekommande verksamhet kan lämnas bort från uppräknade målsättningar. Det blir inte alltid klart hur väl man lyckas följa uppgjorda tidsplaner. I ett par fall är det tveksamt om det som beskrivs som förverkligat verkligen stämmer.
- Vid infra finns ärenden som legat i årtal oavslutade. Problemet har funnits i många år. Orsaken är inte att det finns för få tjänstemän på avdelningen. Ledningen borde ge vägledning till handläggare samt själva ta itu med ärendena för att uppnå en acceptabel situation.

4.1. Allmänna byrån

Allmänna byrån handlägger ärenden som gäller den övergripande förvaltningen och utvecklingen inom avdelningens verksamhetsområden, till fordon och enskilda vägar relaterade ärenden, ärenden som gäller yrkesmässig trafik, byggnads- och planläggningsväsendet, expropriation, bostadsproduktion och -förbättringar, hyresförhållanden samt elsäkerhet, hissäkerhet och energi (19 § landskapsförordning (2022:65) om landskapsregeringens allmänna förvaltning).

Utöver de uppgifter som anges ovan ankommer det på byrån att fullgöra de övriga uppgifter som avdelningschefen påför byrån. Avdelningschefen och biträdande avdelningschefen hör till allmänna byrån men byrån förestås av en byråchef.

Under åren 2017-2021 har byråchefstjänsten innehaft av flera personer. Mellan bytena har tjänsten flera månader varit vakant. Inledningsvis var byråchefen även avdelningens jurist men detta upplägg har man frångått. Nuvarande byråchef är vikarie för ordinarie innehavare.

Det "administrativa teamet" består av 5 tjänster (en jurist, en avdelningscontroller, en projektassistent, en trafikberedare och en biträdande trafikberedare), vilka servar hela infra.

Vid allmänna byrån har ett "bygg- och energiteam" bildats. Till gruppen hör ordinarie tjänster som funnits flera år såsom en inspektör för el och energi, en elinspektör, två PBL-ingenjörer och en biträdande ingenjör. Under senare år tillkomna tillfälliga tjänster som ska arbeta med hållbar samhällsteknikutveckling såsom en teknisk samhällsstrateg, en energisamordnare och två energiutvecklare hör även till gruppen. Tekniska samhällsstrategen är team-ledare för teamet som för närvarande utgör 7 personer (en tjänst som energiutvecklare är vakant).

Registrerade och avgjorda ärenden vid allmänna byrån de senaste åren framgår av följande tabell:

Allmänna byrån	2018	2019	2020	2021	2022*)
Registrerade ärenden	949	1053	834	1198	1140
Pleni/Enskild föredragning	78	66	74	110	64
Tjänstemannaföredragning och beslut	784	874	755	941	969
Totalt avgjorda ärenden	862	940	829	1051	1033
*) t.o.m. 31.10.2022					

Vid allmänna byrån handläggs ett normalår ca 250 tjänsteärenden (tjänsteresor, tjänstledigheter, sjukledigheter m.m.). Rekryteringsärendena har varit knappa 100 i snitt. Stödärenden (bl.a. solcellsinstallationer, elbilsladdare) har under senare år ökat markant. Beviljande av landskapsborgen för bostadslån utgör även en betydande mängd ärenden.

För många ärenden ligger kvar i ärendehanteringssystemet oavslutade. Det bör arbetas aktivt med att förbättra situationen. En del ärenden, såsom EU-lagstiftningsärenden och kommunala planläggningsärenden, tar lång tid att avgöra.

Ansökningar om stöd för solcellsinstallationer strömmade in i stor mängd 2022. Det stod klart att budgetanslaget inte skulle räcka, vilket ansvarig handläggare i god tid informerade överordnade om. Stödutdelningen borde ha stoppats i ett tidigare skede än vad som nu blev fallet.

Avdelningscontrollerns huvuduppgifter omfattar budget, verksamhetsplan, årsredovisning och rapportering. All form av budgetuppföljning och analyser med hjälp av förvaltningens rapporteringsverktyg görs av avdelningscontrollern. Budgetansvariga skulle kunna undervisas i att använda rapporteringsverktyget för att göra sina egna uppföljningar. Avdelningscontrollern bereder ärenden gällande yrkestrafiktillstånd och examensprov för yrkesmässig trafik. Vid sjukdom och annan frånvaro förekommer det att avdelningscontrollern får ta hand om diverse olika arbetsuppgifter.

Trafikberedaren och biträdande trafikberedaren har delat upp arbetet med ärendehantering mellan sig. Administrering av föredragningar, ärendeexpeditioner och övriga administrativa sysslor ingår i arbetsuppgifterna. Avdelningens frånvarohantering sköts av trafikberedaren. Digitaliseringen av frånvarohanteringen kommer framöver att väsentligt minska på arbetsuppgifterna. Trafikberedaren bereder även ärenden som gäller inteckningar i fordon och förnyande av yrkestrafiktillstånd.

Sakkunniga som handlägger ärenden lämnar beslut till trafikberedarna för registrering i ärendehanteringssystemet. Ärendehanteringssystemet upplevs inte som användarvänligt men detta är inte en tillräcklig motivering till att två assisterande tjänstemän inom avdelningen hela tiden måste finnas tillhands. Det är fullt möjligt att tjänstemän undervisas för att sköta sina ärenden mera på egen hand i ärendehanteringssystemet.

Ärendehantering i hela förvaltningen sköts både till pappers och i ett system. Officiellt gäller pappersakterna vilka sedermera arkiveras. Landskapsregeringen borde prioritera digitalisering av arkiveringsprocessen. Ärendehantering fungerar inte effektivt idag.

Innehavaren av projektassistenttjänsten har gått i pension under året. Det finns goda möjligheter att omfördela arbetsuppgifter inom den administrativa personalen, inkluderande projektsamordnaren på vägnätsbyrån, vilket skulle innebära att projektassistenten inte behöver ersättas.

Inspektören för el och energi är även myndighetschef för Ålands energimyndighet. 30 % av heltid ägnas till det arbetet. Man har bedömt att denna resurs behövs för energimyndighetens arbetsuppgifter men övrig motivering finns inte. Energimyndigheten har en styrelse vilken sammanträtt väldigt sällan. Ålands litenhet gör att få organisationer berörs av lagstiftningen. Expertis från fastlandet behöver anlitas i vissa frågor gällande energieffektivitet och utsläppshandel. Oklarheter har lett till att tillsynsuppgifter gällande biodrivmedel vilka hör till Ålands behörighet (landskapsregeringen har tillsynsansvaret och inte Ålands energimyndighet) inte utförts. En överenskommelseförordning är under arbete för att åstadkomma en smidigare handläggning.

Till bygg- och energiteamet har rekryterats tillfälliga tjänstemän som ska arbeta med framför allt havsbaserad vindkraft och solcellsparker. Det är fråga om komplicerade teknikområden där ny mark ska brytas. Tjänstemännen behöver upphandla sakkunskap inom bland annat ekonomi, juridik, teknik och miljö för att komma framåt i sitt arbete. Det är inte realistiskt möjligt för landskapet att rekrytera tjänstemän med den sakkunskap som behövs. Projektet har hittills kostat ca 338.000 euro. Finansiering från EU:s facilitet för återhämtning och resiliens (RRF) har erhållits uppgående totalt till 1,7 MEUR. Hittills är ca 170.000 euro av kostnaderna finansierade den vägen.

Slutsatser:

- Det hade varit möjligt att minska antal administrativ personal med en person på grund av naturlig avgång under 2022. Administrativa arbetsuppgifter kommer att minska som en följd av digitaliseringen. Omfördelning av arbetsuppgifter på befintliga tjänstemän genomförs inte trots att detta skulle vara fullt möjligt.
- Chefer och flera tjänstemän på avdelningen arbetar huvudsakligen med ekonomi- och administrativa processer. Man bör minnas att funktioner som bokföring, IT-stöd, personaladministration sköts centralt inom förvaltningen. Ledningen borde aktivt arbeta med förenkling och slopande av administrativa processer för att åstadkomma effektiviseringar.

4.2. Transportbyrån

Transportbyrån handlägger ärenden gällande transportlogistik, färjor, färjetrafik, kollektivtrafik, flygtrafik och oljeskydd samt utför tjänster inom färjedrift och verkstads- och lagerverksamhet (19 § landskapsförordning (2022:65) om landskapsregeringens allmänna förvaltning).

Registrerade och avgjorda ärenden vid transportbyrån de senaste åren framgår av tabellen nedan:

Transportbyrån	2018	2019	2020	2021	2022*)
Registrerade ärenden	119	125	102	115	106
Pleni/Enskild föredragning	67	88	62	79	59
Tjänstemannaföredragning och beslut	37	35	42	28	30
Totalt avgjorda ärenden	104	123	104	107	89
*) t.o.m. 31.10.2022					

Vid transportbyrån handläggs ärenden i anknytning till skärgårdstrafiken såsom ersättning för inställd resa, reklamationer, bokningsrätt mm. Övriga ärenden handlar om upphandlingar, fartygsreparationer, turlistor, synpunkter på skärgårdstrafiken mm. Transportbyråns verksamhet är av operativ karaktär och ärendemängden totalt sett inte stor.

För många ärenden ligger kvar i ärendehanteringssystemet oavslutade. Transportbyrån bör arbeta aktivt med att förbättra situationen.

Biträdande avdelningschefen har under flera år skött tjänsten som byråchef. 2021 bestämdes att den vakanta byråchefstjänsten skulle tillsättas och biträdande avdelningschefen få andra arbetsuppgifter, bl.a. ansvarig för oljeskydd och för arbetsgruppen för Ålands försörjningsberedskap inom transport och logistik. Rekryteringen av en byråchef pågick i flera omgångar från starten i mars 2021 till tillsättning i november 2022.

En upphandlare arbetar med upphandlingar, avtalsuppföljning, trafikledning och allehanda frågor som rör den frigående färjetrafiken. En annan upphandlare arbetar med upphandlingar, avtalsuppföljning, trafikledning och allehanda frågor som rör linfärjetrafik, flygtrafik, varutransporter i skärgården samt kollektivtrafik. Landskapsregeringen har övertagit ordnandet av kollektivtrafiken i Mariehamns stad. Ytterligare en upphandlare har rekryterats 2022 (tidigare fanns en tillfällig projektledare för kollektivtrafik) på grund av de ökade arbetsuppgifterna.

En logistiker arbetar med ärendehantering, turlistor, trafikplanering, hantering av trafikstörningar mm. Turlistorna registreras i ett nyligen införskaffat digitalt verktyg. Benämningen av tjänsterna som logistiker och upphandlare borde ses över.

Två tekniska inspektörer arbetar med underhåll och reparationer av tonnaget. Arbete beställs av verkstads- och lagerenheten med vilken tekniska inspektörerna har ett välfungerande samarbete. Dockningar och större reparationer upphandlas av varv. Eftersom färjeflottan är ålderstigen finns utmaningar med att hitta reservdelar. En av inspektörerna är på tjänstledighet för tillfället och en vikarie finns på plats. Utvecklingsprojekt är lagda på is.

Internfaktureringen resulterar i att verkstads- och lagerenheten får sina kostnader täckta av transportbyråns budgetmedel. I enlighet med budget alla år är avsikten att uppnå ett resultat om 50.000 euro för verkstads- och lagerenheten. Ett positivt resultat uppnås vanligen (år 2018 uppnåddes exakt 50.000). Det är svårt att förstå vitsen med upplägget. Infrans behov att få kostnaderna bokade på rätt budgetmoment och kostnadsställe kan i

varje fall ordnas på ett smidigare sätt. Internfaktureringen skapar merarbete för finansavdelningen, både vid löpande fakturering och bokföring samt vid bokslutsarbetet.

Transportbyrån arbetar nära enheten Ålandstrafiken vilken sköter bokning av bilplatser på färjor samt administration av tidtabeller och kollektivtrafik. Vid Ålandstrafiken arbetar en enhetschef, en ledande bokare, en IT-ansvarig bokare och två bokare. Under sommaren anställs extra bokare. Långtidssjukskrivning och tjänstledighet bland personalen har medfört att arbetssituationen är ansträngd. Rekryteringar av bokare pågår.

Det finns inget egentligt jourssystem för att hantera trafikstörningar. Checklista med kontaktpersoner för olika händelser finns. Tjänstemän på transportbyrån och Ålandstrafiken kallas in för att lösa situationer som uppstår vid haverier och olyckor. Ersättning erläggs i form av utryckningspeng och arbetade timmar noteras på "krysslista" såsom övertid.

Ålandstrafikens digitaliseringsresa startade i och med budget 2021. Under tre år kommer 700.000 euro att anslås. I styrgruppen har avdelningschefen, biträdande avdelningschefen, byråchefen, tekniska samhällsstrategen och enhetschefen för Ålandstrafiken deltagit. Det borde räcka med en chef förutom enhetschefen. Ansvarig minister är "valfri" deltagare.

Arbetet stannade av under ett halvår 2022 när projektledaren från Åda slutade. En ny projektledare har anlåtats via ett ramavtal som Åda äger. Kostnaden för projektledning blir hög på grund av högt timarvode. Det finns ett stort behov av att utse en systemägare för Ålandstrafikens digitaliseringsresa. Idag finns ingen tjänsteman som tar detta ansvar. Hittas en lämplig person skulle denne även kunna vara projektledare under utvecklingen av systemet.

Projektet har pågått i nästan två år och hittills kostat ca 258.000 euro. Förutom inköpta tjänster och produkter har lönerna för digitaliseringsenhetens systemutvecklare aktiverats. Systemutvecklarna har arbetat med framtagning av en reseplanerare och ett nytt webbgränssnitt för bokningssystemet förutom allehanda frågor och problem som uppstått med hittills upphandlad utrustning och systemmiljö. Det återstår att förverkliga viktiga delar såsom integration mellan olika systemdelar och incheckningsprocessen i hamnarna. Dagens dubbelinmatningar av information samt alla manuella processer med statistik, betalningar och redovisningar borde elimineras. En betydande effektivisering skulle uppnås.

Slutsatser:

- Biträdande avdelningschefen har under många år fungerat som byråchef för transportbyrån. Efter flera utannonseringar av byråchefstjänsten tillsattes tjänsten från 1.12.2022. En chefstjänst hade kunnat sparas in om biträdande avdelningschefen fortsatt sköta uppdraget.
- Internfaktureringen av verkstads- och lagerenhetens arbete borde slopas. Dagens system skapar onödigt administrativt arbete, särskilt för finansavdelningen, och är långt ifrån kostnadseffektivt.
- Ålandstrafikens digitaliseringsresa saknar en systemägare. Digitaliseringsprojekt fungerar dåligt eller inte alls om det inte finns en systemägare inom verksamheten som berörs. Man kan tillsätta många systemutvecklare och köpa in dyra system men

man kommer inte att uppnå lyckade resultat om ingen ansvarig systemägare finns. Systemägare har ett utmanande arbete och stort ansvar varför en lönenivå strax under byråchef är motiverad.

4.3. Vägnätsbyrån

Vägnätsbyrån handlägger ärenden gällande byggande och underhåll av vägar, broar, hamnar, bryggor, kanaler, färjfasten och fastigheter, trafiksäkerhet, kommunalvägar och farleder samt utför tjänster inom väg-, bro- och hamnunderhåll (19 § landskapsförordning (2022:65) om landskapsregeringens allmänna förvaltning).

Registrerade och avgjorda ärenden vid vägnätsbyrån de senaste åren framgår av tabellen nedan:

Vägnätsbyrån	2018	2019	2020	2021	2022*)
Registrerade ärenden	294	242	311	289	244
Pleni/Enskild föredragning	123	110	109	58	83
Tjänstemannaföredragning och beslut	145	130	148	173	130
Totalt avgjorda ärenden	268	240	257	231	213
*) t.o.m. 31.10.2022					

Vid vägnätsbyrån handläggs ärenden såsom tillstånd för specialtransporter, tillstånd för åtgärder inom vägområdet, väganslutningar, tillfälliga trafikregleringar mm. Merparten av dessa ärenden handläggs av en biträdande ingenjör på ett förtroendegivande sätt. Assistans fås av väg- och trafikingenjör då en del ärenden behöver avgöras snabbt. Fördelning av ärendena mellan båda biträdande ingenjörerna skulle innebära att bådas färdigheter bättre kunde utnyttjas i projekteringsarbetet. En projekteringsingenjör är ansvarig för mätningsarbetet förutom arbetet med projektering. På vägsidan utförs en del större projekteringsarbeten internt. Större projekteringsarbeten i övrigt upphandlas.

Trafikingenjören fungerar som beställare av drift och underhåll av vägar från vägunderhållsenheten. Till tjänsten hör upprätthållande och förbättrande av trafiksäkerheten vilket sker genom lagstiftning, projekt, utredningar, upphandlingar, rådgivning och utlåtanden. Trafiksäkerheten genomsyrar hela byråns arbete. En trafiksäkerhetskonsulent arbetar heltid med kommunikation och främjande av trafiksäkerheten.

Senior projektingenjör, bro- och hamningenjör samt vägingenjör ansvarar för upphandlingar av större projekt. Utmaningar har uppstått då vägingenjören gått i pension och senior projektingenjör övergått till annan anställning. Intressenter förväntar sig vanligtvis att projekt bjuds ut i snabbare takt än vad som sker. Förseningar har inträffat men arbetssituationen har klarats av på ett tillfredsställande sätt. Gång- och cykelvägar längs huvudvägarna samt relativt stora projekt rörande utbyte av broar och förnyande av hamnar i skärgården är aktuella.

Senior projektingenjör har även ansvarat för underhåll av grunda farleder och fiskefyrar. Drift och underhåll av grunda farleder sköts enligt ett upphandlat avtal.

En tillfällig projektsamordnare anställdes 2019. Motiveringen för tjänstens tillkomst handlade om kommunikation och information om korttrutts- och broubytesprojekten. Korttruttsprojektet är inte aktuellt vilket medfört att de tänkta arbetsuppgifternas omfattning minskat. Lönen bokförs på ett investeringsmoment och aktiveras i bokslutet vilket är synnerligen förvånande och inte korrekt. Från 2023 sker en ändring men en korrigerig bör ske i bokföringen tidigare år.

Bro- och hamningenjören beställer drift och underhåll av färjfästen, bryggor, hamnar, broar och byggnader av vägunderhållsenheten där det finns ett skilt arbetsteam som utför detta. Vägunderhållsenheten internfakturerar underhållsarbetet på liknande sätt som driften och underhållet av vägarna.

Internfaktureringen resulterar i att vägunderhållsenheten får sina kostnader täckta av vägnätsbyråns budgetmedel. I enlighet med budget alla år är avsikten att uppnå ett nollresultat för vägunderhållsenheten med en överföring som bokförs i slutet av året. Det är svårt att förstå vitsen med upplägget. Infra behov att få kostnaderna bokade på rätt budgetmoment och kostnadsställe kan i varje fall ordnas på ett smidigare sätt. Internfaktureringen skapar merarbete för finansavdelningen, både vid löpande fakturering och bokföring samt vid bokslutsarbetet.

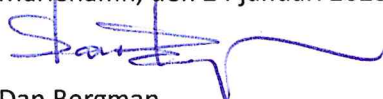
Vid vägnätsbyrån ligger för många ärenden oavslutade i ärendehanteringssystemet. En insats behöver göras för att förbättra situationen. En del ärenden, såsom vägplaner och -förrättningar, behöver ligga lång tid i systemet innan de kan avslutas.

Vägnätsbyrån behöver fästa vikt vid en välfungerande kommunikation såväl internt när det gäller vägar och broar samt med transportbyrån när det gäller hamnar och fartyg. I verksamhetsplanen finns såväl löpande arbete, utvecklingsinsatser som projekt listade och prioriterade. Ledningen av byrån fungerar i huvudsak väl.

Slutsatser:

- Den löpande ärendehandläggningen borde fördelas på flera ingenjörer. Kunnandet inom projektering borde uppmuntras hos alla och färdigheterna tas tillvara i projekteringsarbetet.
- Internfaktureringen av vägunderhållsenhetens arbete borde slopas. Dagens system skapar onödigt administrativt arbete, särskilt för finansavdelningen, och är långt ifrån kostnadseffektivt.
- Samarbetet mellan infra och finansavdelningen har inte fungerat optimalt. Det krävs bättre samarbete för att undvika felaktigheter i landskapets redovisning samt för att åstadkomma effektiviseringar.

Mariehamn, den 24 januari 2023



Dan Bergman
Landskapsrevisor