

KOMMUN- INDELNINGS- UTREDNING

FINSTRÖM-GETA-SUND
2017



**FINSTRÖMS
KOMMUN**



Utredarens rapport oktober 2017
Kommunindelningsutredare Siv Sandberg



1. INLEDNING	4
1.1. Uppdraget.....	4
1.2. Politisk referensgrupp.....	4
1.3. Arbetsformer	4
1.4. Informationsspridning och förankring	5
1.5. Tidigare utredningar.....	5
1.6. Parallella pågående reformprocesser.....	5
2. VAD INNEBÄR EN KOMMUNSAMMANSLAGNING?	6
2.1. Lagstiftning som påverkar den kommunala ekonomin efter en kommunsammanslagning.....	6
2.2. Regelverk för den kommunala personalens ställning efter en kommunsammanslagning.....	7
2.3. Regelverk för den politiska och administrativa organisationen efter en kommunsammanslagning.....	7
2.4. Regelverk för tillvägagångssättet vid en kommunsammanslagning	7
2.5. Politiska riktlinjer för kommunsammanslagningens utredningen	8
3. BESKRIVNING AV UTGÅNGSPUNKTERNA FÖR KOMMUNSAMMANSLAGNINGEN	8
3.1. 4100 invånare	8
3.2. Drygt 200 anställda	10
3.3. 122 förtroendeuppdrag blir cirka 50	10
3.4. En budget på cirka 22 miljoner euro	11
4. BEDÖMNING AV FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR ATT GENOMFÖRA EN KOMMUNSAMMANSLAGNING MELLAN FINSTRÖM, GETA OCH SUND	12
4.1. Utgångspunkter och kriterier.....	12
4.2. Bedömning av de nuvarande kommunernas utgångsläge.....	13
4.2.1. <i>Kommunal ekonomi</i>	14
4.2.2. <i>Serviceproduktion, administration och beslutsfattande</i>	16
4.2.3. <i>Riskerna och möjligheterna med en kommunsammanslagning är inte identiska för kommunerna</i>	16
4.3. Bedömning av de materiella förutsättningarna för en kommunsammanslagning..	18
4.3.1. <i>Precisering av bedömningskriterierna</i>	18
4.3.2. <i>Geografiska och funktionella förutsättningar</i>	18
4.3.3. <i>Ekonomiska förutsättningar</i>	20
4.3.4. <i>Potential att genomföra inbesparingar i samband med en kommunsammanslagning</i>	22
4.3.5. <i>Potential att öka kvalitet och kompetens i verksamheten</i>	25
4.3.6. <i>Förutsättningar för en fungerande kommunal demokrati</i>	27
4.4. Bedömning av de politiska förutsättningarna för en kommunsammanslagning	29

4.5.	Bedömning av de praktiska och lagstiftningsmässiga förutsättningarna för att genomföra en kommunsammanslagning	30
4.5.1.	Lagstiftningsmässiga förutsättningar	31
4.5.2.	Tidtabell	32
4.5.3.	Personella och materiella resurser	32
5.	SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	33
5.1.	Sammanfattande bedömning	33
5.2.	Genomförandet är avgörande för om kommunsammanslagningen lyckas	34
5.3.	Rekommendationer	35
KÄLLFÖRTECKNING	36
BILAGA 1	38
BILAGA 2	42
BILAGA 3	45
BILAGA 4	47
BILAGA 5	52

1. INLEDNING

1.1. Uppdraget

Fullmäktige i kommunerna Finström, Geta och Sund inkom år 2016 med en ansökan till Ålands landskapsregering om att landskapsregeringen måtte tillsätta en kommunindelingsutredare enligt landskapslagen om tillämpning av i landskapet Åland om vissa lagar om kommunindelning (ÅFS och kommunindelningenslagen (FFS 1196/1997).

Landskapsregeringen tillsatte våren 2017 forskare Siv Sandberg som kommunindelingsutredare. Ett inledande uppstartsmöte för den politiska referensgruppen hölls 21 april. Projektdirektiven undertecknades 27 april och uppdragskontraktet 9 maj 2017. Utredningsarbetet avslutades i oktober 2017.

Utredarens uppgift har varit att ta fram ett beslutsunderlag med tanke på att genomföra en kommunsammanslagning mellan Finström, Geta och Sund 1.1.2019. Utredningen analyserar förutsättningarna för att genomföra en kommunsammanslagning och redogör för de beslut och andra åtgärder som krävs för att sammanslagningen ska kunna förverkligas. Till utredningen bifogas ett utkast till sammanslagningsavtal mellan kommunerna. Till uppdraget har *inte* hört att utreda andra möjliga handlingsalternativ.

Med utgångspunkt i utredningen tar kommunfullmäktige i Finström, Geta och Sund ställning till genomförandet av en eventuell kommunsammanslagning. Ifall kommunerna samstämmt förordar en sammanslagning gör de efter detta en kommunsammanslagningsframställan till Ålands landskapsregering.

1.2. Politisk referensgrupp

Utredningen har genomförts i löpande dialog med kommunernas företrädare inom ramen för den politiska referensgruppen. Referensgruppen har bestått av Viveka Eriksson (Finström, ordförande), Roger Höglund (Finström), Camilla Andersson (Geta), Kjell Berndtsson (Geta), Bengt Hagström (Sund), Dorita Lindholm (Sund), Göte Winé (Sund, vice ordförande), Camilla Olin (Sund, 1 möte), Krille Mattsson (Sund, 1 möte).

Dessutom har kommundirektörerna Erik Brunström (Finström), Gustav Blomberg (Geta) och Jens Andersén (Sund) samt landskapsregeringens representanter Runa Tufvesson och Raine Katajamäki deltagit i referensgruppens arbete.

Referensgruppen har sammanträtt sju (7) gånger: 21.4, 30.5, 13.6, 15.8, 4.9, 26.9 och 10.10.

1.3. Arbetsformer

Till stöd för utredningen har utredaren intervjuat ledande tjänstemän i de berörda kommunerna, ledande tjänstemän i Norra Ålands högstadiesdistrikt, kommundirektörerna för de närmaste samarbetskommunerna Saltvik och Vårdö samt representanter för Ålands avtalsdelegation, Kommunarbetsgivarna i Finland och revisionsamfundet BDO. För att ta fram utgångspunkter för samord-

ning av service och förvaltning ordnades tre workshopar för ledande tjänstemän: Kommundirektörer och ekonomichefer (30.5.), serviceansvariga chefer (19.6) och chefer inom samhällstekniska sektorn (29.8.).

I frågor som gäller lagstiftning och formella förutsättningar för kommunsammanslagningar har utredaren löpande rådgjort med ansvariga tjänstemän på landskapsregeringen.

I den del av utredningen som gäller den nya kommunens personal och organisation har Jomala kommuns organisation använts som jämförelseobjekt.

De statistiska uppgifter som presenteras i utredningen bygger på kommunernas dokument samt på data från ÅSUB, Statistikcentralen och Finlands Kommunförbund. De preliminära beräkningarna om utfallet av det nya landskapsandelssystemet har genomförts av utredare Robert Lönnqvist på uppdrag av Ålands landskapsregering. De landskapsandelsberäkningar som presenteras i rapporten bygger på prognossiffror från våren 2017. I slutskedet av utredningen hösten 2017 presenterades nya landskapsandelskalkyler för de enskilda kommunerna. Eftersom det av tidtabellskäl inte var möjligt att ta fram nya beräkningar för den sammanslagna kommunen används prognossiffrorna från våren 2017 konsekvent också för de enskilda kommunerna. Beräkningarna ska därför ses som riktgivande.

1.4. Informationsspridning och förankring

Material om utredningen har löpande publicerats på webbadressen

<http://www.regeringen.ax/demokrati-hallbarhet/finstrom-geta-sund>.

Ett öppet informationsmöte om utredningen ordnades 12.6. på Tallgården i Sund. Den 4 september sammankallades kommunstyrelserna och fullmäktigepresidierna i Finström, Geta och Sund till ett gemensamt möte på Tallgården i Sund. Utredaren besökte Sunds kommunfullmäktige 16.5. och Finströms kommunstyrelse 17.5.

1.5. Tidigare utredningar

Kommunerna Finström, Geta och Sund genomförde år 2015 på eget initiativ en samarbetsutredning för Norra Ålands kommuner (utredare Jan-Erik Enestam och Marcus Henricson). Kommunerna har ingått i den kommunstrukturutredning som initierades av Ålands landskapsregering våren 2016 och genomfördes av PwC Sverige 2016–2017.

1.6. Parallella pågående reformprocesser

Den aktuella kommunindelningsutredningen mellan Finström, Geta och Sund har påverkats av att flera stora reformprocesser varit aktuella på landskapsnivå under den tid utredningen pågått.

Ålands landskapsregering gav den 11 april 2017 ett meddelande (4/2016–2017) angående reform av kommunstrukturen. Enligt regeringens förslag skulle Finström, Geta och Sund höra till kommunen Norra Åland som utöver de aktuella kommunerna skulle bestå av Saltvik, Vårdö, Eckerö och Hammarland (totalt 7 kommuner).

Efter att ha hört kommunerna presenterade landskapsregeringen i september 2017 ett reviderat förslag till kommunindelning 14.9. och ett PM med underlag för beredning av reformlagstiftning

och en ny kommunstrukturlag 25.9. Tidtabellen för reformen skjuts framåt så att de nya kommunerna skulle bildas 1.1.2021. Enligt det reviderade förslaget till kommunindelning skulle Finström, Geta och Sund bilda kommunen Norra Åland tillsammans med Saltvik och Vårdö (totalt 5 kommuner).

Den frivilliga kommunsammanslagningens utredningen mellan Finström, Geta och Sund beaktas i regeringens planer enligt följande: ”Landskapsregeringen stöder sammanslagningen av dessa kommuner och processen kan tjäna som föregångare i kommande sammanslagningar. Den frivilliga sammanslagningen förhindrar inte heller att Saltvik och Vårdö sammanslås med den nya kommunen i ett senare skede.” Vidare konstaterar LR att de nya regelverken för sammanslagningsunderstöd ska utformas så att de inte leder till negativa konsekvenser för kommunerna i en eventuell framtida sammanslagning (ÅLR PM 2017-09-25).

Som en följd av planerna på en kommunstrukturreform på Åland beslutade lagtinget i maj 2017 att ändra tidtabellen för genomförandet av kommunernas socialtjänst (KST), så att kommunernas senast den 1 april 2019 ska ingå avtal om förverkligandet av gemensam socialtjänst. Avtalen träder i kraft senast 1.1.2020.

Lagtinget antog den 18.9.2017 en ny landskapslag om landskapsandelar till kommunerna. Det nya landskapsandelssystemet träder i kraft 1.1.2018.

2. VAD INNEBÄR EN KOMMUNSAMMANSLAGNING?

Genomförandet av en kommunsammanslagning är en formellt reglerad process som sker innan för de ramar som stakas ut i lagstiftningen, i arbetsrättsliga regelverk och i politiska överenskommelser mellan kommunerna¹.

Vid en kommunsammanslagning upphör tidigare självständiga kommuner att existera. Den nya kommunen har *ett* territorium, *ett* namn och *ett* politiskt styre. Den nya kommunen ska behandla sina invånare och sin personal på enahanda grunder. En kommunsammanslagning skapar därför ett behov av att samordna och förenhetliga de tidigare kommunernas organisation och verksamhetssätt.

Villkoren för kommunsammanslagningen regleras i ett kommunsammanslagningsavtal som gäller i fem års tid.

2.1. Lagstiftning som påverkar den kommunala ekonomin efter en kommunsammanslagning

En sammanslagen kommun ska ha enhetliga inkomst- och fastighetsskattesatser. Den nya kommunens fullmäktige fastställer nivån för inkomst- och fastighetsskatterna.

¹ Genomförandet av en kommunsammanslagning regleras i Kommunindelningenslagen FFS 1196/1997 och i Landskapslag (1997:96) om tillämpning i landskapet Åland om vissa lagar om kommunindelning. Landskapslag om lagtingsval och kommunalval (ÅFS 1970:39) och Kommunallag för landskapet Åland (1997:93) sätter ramarna för den sammanslagna kommunens politiska organisation. Personalens ställning vid en kommunsammanslagning regleras, utöver i kommunindelningenslagen, i arbetsavtalslagen och lagen om kommunala tjänstemän samt i de allmänna tjänstekollektivavtalens tillämpningsanvisningar.

Beräkningsgrunderna för landskapsandelarna utgår efter sammanslagningen från befolkningsunderlaget, skattekraften och servicebehovet inom hela kommunens område.

Om landskapsandelarna minskar till följd av sammanslagningen har den nya kommunen rätt till kompensation för förlusten under 5 års tid (ÅFS 1997:96, §3a-c).

Dessutom har den sammanslagna kommunen rätt till ett sammanslagningsunderstöd, som är till för att täcka de kostnader som uppstår för sammanslagning och för att förbättra förutsättningarna för den nya kommunens verksamhet.

2.2. Regelverk för den kommunala personalens ställning efter en kommunsammanslagning

De personer som är tillsvidare anställda i de nuvarande kommunerna övergår i den nya kommunens tjänst i motsvarande arbetsuppgifter som de har idag. Visstidsanställda övergår i den nya kommunens tjänst för den tid anställningen fortlöper. Den nya arbetsgivaren har inte rätt att säga upp anställda på grund av omorganiseringen av verksamheten utan att det finns grunder för uppsägning enligt lag.

När det formella beslutet om en kommunsammanslagning fattats utarbetar de samgående kommunernas ledning i samråd med personalens representanter en plan för överflyttning av personalen. Den nya kommunen inrättar de tjänster och arbetsförhållanden som sammanslagningen förutsätter.

Personal som övergår i den nya kommunens tjänst får behålla de löner och andra förmåner de har i sin nuvarande kommun. På sikt ska olikheter i lönenivå mellan anställda som utför likvärdiga arbetsuppgifter jämnas ut (löneharmonisering).

Kommundirektörerna i de nuvarande kommunerna överförs till lämpliga uppgifter i den nya kommunen enligt vad kommunerna kommer överens om i sammanslagningsavtalet.

2.3. Regelverk för den politiska och administrativa organisationen efter en kommunsammanslagning

Den nya kommunens politiska organisation utformas med utgångspunkt i bestämmelserna i kommunallagen och vallagen.

Vid val till kommunfullmäktige utgör kommunen en enda valkrets. Det är alltså inte möjligt att kvotera fullmäktigeplatser för att säkra representation från alla delar av kommunen. Det är däremot möjligt att komma överens om att välja en fullmäktigeförsamling som till antalet är större än vad som rekommenderas i Kommunallagen § 38.

De kommunala beslutsfattarna har stor frihet att utforma kommunens övriga organisation inom de ramar som anges i lagstiftningen. I kommunsammanslagningsavtalet är det möjligt att komma överens t.ex. om kvotering av platserna i kommunstyrelse och nämnder så att alla tidigare kommuner säkras representation.

2.4. Regelverk för tillvägagångssättet vid en kommunsammanslagning

Tekniskt och administrativt kan en kommunsammanslagning genomföras på två sätt:

- 1) En eller flera kommuner upplöses och går samman med en existerande kommun (i det aktuella fallet upplöses Geta och Sund och går samman med Finström).
- 2) Samtliga kommuner upplöses och går samman genom bildande av en ny kommun (Finström, Geta och Sund upplöses och bildar en ny kommun).

Eftersom det första tillvägagångssättet är enklare att genomföra och orsakar lägre övergångskostnader har den politiska referensgruppen stannat för att en eventuell sammanslagning genomförs med utgångspunkt i Finströms kommuns organisation (tillvägagångssätt 1). Ifall beslutsfattarna i de berörda kommunerna finner det motiverat kan kommunen anta ett nytt namn efter sammanslagningen. Fullmäktige i Finström, Geta och Sund fattar slutligt beslut om den nya kommunens namn.

2.5. Politiska riktlinjer för kommunsammanslagningsutredningen

När det gäller kommunens servicenät, tjänsteproduktion och kvaliteten på tjänsterna är effekterna av kommunsammanslagningen helt och hållet beroende av aktiva politiska beslut från de lokala beslutsfattarna, inom de ramar som lagstiftningen och ekonomin ställer upp. Det samma gäller lokaliseringen av kommunens administration och bemanningen av de ledande tjänsterna.

Den politiska referensgruppen för kommunsammanslagningsutredningen mellan Finström, Geta och Sund har angett följande riktlinjer för utredningen om en ny kommun:

- Barnomsorg, grundskola (1–6) och äldreomsorg organiseras också efter en eventuell sammanslagning som närservice i Finström, Geta och Sund med utgångspunkt i de existerande daghemmen, skolorna och äldreboendena.
- Kommunernas allmänna förvaltning, tekniska förvaltning, samt individ- och familjeomsorgen samordnas och förenhetligas med syfte att på sikt minska kostnaderna för den administrativa organisationen. Den nya kommunens centraladministration koncentreras till Godby
- Kommunens politiska organisation utformas så att alla de nuvarande kommunerna får tillräcklig representation i den nya kommunens beslutande organ. Det inrättas närdeokratiorgan som får särskilt ansvar för att följa med och påverka utvecklingen inom kommunens olika delar.

3. BESKRIVNING AV UTGÅNGSPUNKTERNA FÖR KOMMUNSAMMANSLAGNINGEN

3.1. 4100 invånare

En kommunsammanslagning mellan Finström, Geta och Sund skulle resultera i en kommun med drygt 4 000 invånare. I dagens kommunstruktur skulle kommunen bli den tredje största på Åland, till storleken närmast jämförbar med Jomala (4 757 invånare 2016). Under de tjugo senaste åren har befolkningen i samtliga kommuner vuxit moderat. ÅSUB:s basscenario utgår ifrån en fortsatt moderat befolkningstillväxt, så att den sammanslagna kommunen år 2030 skulle ha en befolkning

på ungefär 4 500 invånare. Den största befolkningstillväxten har skett inom Godbyområdet. Befolkningen i Godbyområdet (956 personer 2016) utgör 23 % av den nya kommunens hela befolkning.

Tabell 1. Befolkningsutvecklingen i Finström, Geta och Sund 1996–2030 (prognos). Källa ÅSUB.

	1996	2006	2016 Nuläge	2030 (prognos, basscenario)
Finström	2 283	2 464	2 594	2 733
Geta	475	448	499	554
Sund	985	1 033	1 006	1 084
FGS totalt	3 783	3 945	4 099	4 487

En kommunsammanslagning påverkar kommuninvånarna i första hand som väljare och skattebetalare. Utgångspunkterna för den kommunala demokratin ändras när kommunerna går ihop. Finström, Geta och Sund har idag olika skattesatser. Sammanslagningen medför sannolikt sänkta skatter för en del invånare och höjda skatter för andra. Kommunsammanslagningen har däremot liten inverkan på kommuninvånarnas roll som brukare av kommunala tjänster, eftersom den politiska viljan i kommunerna är att barnomsorg, skola och äldreomsorg bevaras som närservice i Finström, Geta och Sund. Myndighetsfunktioner kommer att centraliseras, men organiseras på ett sätt som är praktiskt ur kommuninvånarnas synvinkel.

3.2. Drygt 200 anställda

Sammanslagningen berör drygt 200 kommunalt anställda. De största personalgrupperna finns inom barnomsorgen (60 årsverken), äldreomsorgen (52 årsverken) och grundskolan (49 årsverken). Anställda inom skola, barnomsorg och äldreomsorg utgör 75 procent av den kommunala personalen. Ledande tjänstemän och administrativ stödpersonal utgör 8 procent av kommunernas totala personalstyrka.

När det gäller löner och andra anställningsvillkor påverkar kommunsammanslagningen hela personalen, eftersom avlöningsprinciperna behöver ses över så att de är enhetliga i hela kommunen. Löneharmoniseringen innebär att lönerna höjs för en del av de anställda. Arbetsuppgifterna förändras mest för de anställda inom den allmänna förvaltningen, individ- och familjeomsorgen och den tekniska förvaltningen. För majoriteten av kommunanställda inom skola, barnomsorg och äldreomsorg har en sammanslagning inga omedelbara effekter på arbetsuppgifterna.

Tabell 2. Personal i Finström, Geta och Sund 2016. Källa: Kommunernas bokslut. En utförligare beskrivning av personalstrukturen finns i bilaga 1.

	Finström	Geta	Sund	FGS totalt
Personal, årsverken enligt bokslut 2016	114	30	67	214

3.3. 122 förtroendeuppdrag blir cirka 50

Under mandatperioden 2016–2019 finns det totalt 122 förtroendeuppdrag i Finström, Geta och Sund, av vilka 39 uppdrag är platser i fullmäktige och 17 i kommunstyrelsen. Vid en sammanslagning minskar antalet förtroendeuppdrag med ungefär hälften, beroende på vilka beslut de sammangående kommunerna fattar om den nya kommunens organisation.

Tabell 3. Antalet förtroendeuppdrag i Finström, Geta och Sund mandatperioden 2016–2019. Källa ÅSUB.

	Alla uppdrag (fmge, styrelse, nämnd)	Fullmäktige	Styrelse
Finström	45	17	7
Geta	37	9	5
Sund	40	13	5
FGS-totalt	122	39	17

3.4. En budget på cirka 22 miljoner euro

Den sammanslagna kommunen kommer med utgångspunkt i de sammanlagda driftsutgifterna i Finström, Geta och Sund 2016 att ha en driftsbudget på knappt 22 miljoner euro. Alla tre kommuner går in i en eventuell sammanslagning med en ekonomi i balans, men med olika inkomststruktur. Geta har lägre inkomst- och fastighetsskattesatser än Finström och Sund, men också svagare skatteunderlag än de två övriga kommunerna, vilket yttrar sig i att den effektiva skattegraden – dvs. den reella skattegraden efter att avdrag beaktats – är lägre än i de övriga kommunerna och i att kommunens inkomster i större utsträckning bygger på landskapsandelar.

Tabell 4. Sammanfattning av kommunernas bokslut 2016. Källa ÅSUB.

	Finström	Geta	Sund	FGS totalt (koncernbokslut)
Verksamhetens intäkter	2 345	377	938	3 360
Verksamhetens kostnader	-12 528	- 3 454	- 5 965	- 21 947
Verksamhetsbidrag	-10 183	- 3 077	-5 027	-18 287
Skatteintäkter	9 190	1 418	3 474	14 082
Landskapsandelar	3 593	1 874	2 399	7 866
Årsbidrag	2 548	211	827	3 586
Avskrivningar enligt plan	-654	-133	-302	-1 089
Räkenskapsperiodens resultat	1 894	78	525	2 497
Räkenskapsperiodens över- eller underskott	1 894	78	566	2 538
Landskapsandelar, % av kommunens intäkter	23,7	51,1	35,2	31,1
Årsbidrag, euro/invånare	982	423	822	874
Årsbidrag, % av avskrivningar	390	159	274	329
Årsbidrag, % av kommunens intäkter	16,8	5,8	12,1	14,2

Tabell 5. Beskattningsbar inkomst och skattesatser i Finström, Geta och Sund. Källa ÅSUB och Finlands Kommunförbund.

	Finström	Geta	Sund
Beskattningsbar inkomst euro/invånare	18 272	13 414	16 304
Kommunal inkomstskattesats 2017	19,00	17,50	19,50
Allmän fastighetsskattesats 2017	0,75	0,50	0,75
Fastighetsskattesats, annan bostad 2017	0,90	0,90	0,90
Effektiv skattegrad (dvs. den reella inkomstskattesatsen när avdrag beaktats)	12,69	10,19	12,85

4. BEDÖMNING AV FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR ATT GENOMFÖRA EN KOMMUNSAMMANSLAGNING MELLAN FINSTRÖM, GETA OCH SUND

4.1. Utgångspunkter och kriterier

Kommunindelningsutredaren ska ta ställning till om det finns förutsättningar att genomföra en sammanslagning mellan de berörda kommunerna.

Enligt Kommunindelningsslagen FFS 1196/1997 kan kommunindelningen ändras om ändringen

- 1) Främjar ordnandet av service för invånarna i området
- 2) Förbättrar levnadsförhållandena för invånarna i området
- 3) Förbättrar verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området eller
- 4) Främjar kommunens funktionsförmåga och verksamhetens lönsamhet

En sammantagen bedömning behöver beakta både de nuvarande kommunernas utgångsläge – vilka förutsättningar har de att fortsätta som självständiga kommuner på sikt? – och den sammanslagna kommunens verksamhetsförutsättningar. Utöver detta är det nödvändigt att bedöma de politiska förutsättningarna för en sammanslagning och att ta ställning till om de praktiska och lagstiftningsmässiga förutsättningarna för att genomföra en sammanslagning är tillräckliga. En sammanfattning av bedömningsdimensionerna finns i tabell 6. Varje dimension granskas utförligare i ett eget avsnitt.

Tabell 6. Sammanfattning av bedömningskriterierna.

Bedömningskriterium	Konkretisering
Behovet av en kommunsammanslagning	De nuvarande kommunernas utgångsläge Faktorer som på sikt påverkar kommunernas möjligheter att fortsätta som självständiga kommuner
Materiella förutsättningar för en kommunsammanslagning	Geografiska/funktionella förutsättningar Ekonomiska förutsättningar Potential att genomföra inbesparingar och förbättra verksamhetens effektivitet Potential att öka kompetens och kvalitet i verksamheten
Politiska förutsättningar för en kommunsammanslagning	Politiska förutsättningar på kommunal nivå Politiska förutsättningar på landskapsnivå
Förutsättningar för genomförandet av en kommunsammanslagning	Lagstiftningsmässiga förutsättningar Tidtabell Resurser för att förverkliga sammanslagningen

4.2. Bedömning av de nuvarande kommunernas utgångsläge

Utgångspunkten för en frivillig kommunsammanslagning är att kommunernas beslutsfattare gemensamt valt att pröva tanken på att bilda en ny kommun. Enligt den nuvarande lagstiftningen är viljetrytningen en tillräcklig grund för att gå vidare med sammanslagningsfrågan.

De objektiva utgångspunkterna för kommunsammanslagningar varierar. Utgångspunkterna påverkar både det spelrum beslutsfattarna har när man genomför sammanslagningen och de möjliga effekter man kan förvänta sig på sikt. Kommunsammanslagningar kan genomföras i första hand av strategiska skäl, för att stärka positionen för en grupp kommuner nationellt eller regionalt. Syftet kan vara att effektivisera och anpassa verksamheten inför kommande förändringar, eller att rädda servicen till invånarna i ett läge där en eller flera kommuner befinner sig i ekonomisk kris.

Sammanslagningen mellan Finström, Geta och Sund placerar sig i mitten av skalan och kan beskrivas som en effektiviserande eller anpassande sammanslagning. Under de senaste åren har samtliga kommuner haft en driftsekonomi i balans, men framför allt det nya landskapsandelssystemet som infördes 1.1.2018 ökar trycket på den kommunala ekonomin i Geta och Sund. Inom serviceproduktion, administration och beslutsfattande utgör små organisationer med stora personrisker omständigheter som skapar ett behov av nya lösningar. En sammanfattande bedömning av utgångsläget finns i tabell C och redovisas utförligare i avsnitten 4.2.1. och 4.2.2.

Tabell 7. Sammanfattande bedömning av omständigheter som påverkar möjligheterna för Finström, Geta och Sund att fortsätta som självständiga kommuner.

	Finström	Geta	Sund
Kommunalekonomisk balans i dagsläget	Nej	Nej	Nej
Kommunalekonomisk balans på sikt	Nej	Ja	Delvis
Det nya landskapsandelssystemet	Nej	Ja	Ja
Sårbarhet vid stora investeringsbehov	Delvis	Ja	Ja
Liten organisation med stora personrisker	Delvis	Ja	Delvis
Smalt utbud av tjänster (t ex inte möjlighet att erbjuda flera former av barn- eller äldreomsorg)	Nej	Ja	Delvis
Begränsade resurser för verksamhetsutveckling och strategisk planering	Delvis	Ja	Ja
Det politiska systemets sårbarhet (svårt att rekrytera till och bemanna politiska uppdrag)	Nej	Ja	Nej

4.2.1. Kommunal ekonomi

Under de fem senaste åren (2012–2016) har Finströms ekonomi stärkts och investeringsutrymmet ökat. Kommunen sänkte skattesatsen från 19,5 till 19,0 år 2017. Rörelseutrymmet i Geta kommuns ekonomi har minskat en aning under perioden 2012–2016, men enligt bokslutet 2016 var ekonomin fortfarande i balans så att årsbidraget täckte de planerade avskrivningarna. Sunds kommun har förbättrat sitt ekonomiska resultat under åren 2014–2016 efter ett par år med negativt eller svagt resultat (tabell 9).

I förhållande till de kriterier för bärkraftig kommunal ekonomi som konsultbyrån PwC ställde upp i sin rapport för den åländska kommunutredningen 2016–2017² kan kommunernas ekonomi betraktas som tillfredsställande när det gäller hur kommunerna skött sin ekonomi (tabell 8).

Avvikelserna i från PwC:s rekommendationer gäller kommunernas inkomstbas. Av Getas inkomster utgörs drygt hälften av landskapsandelar, vilket också innebär att den kommunala ekonomin är särskilt känslig för förändringar av landskapsandelssystemet. Sund avviker från rekommendationerna att kommunens inkomstskattesats inte borde avvika med mer än 1,5 procentenheter än i landskapet i genomsnitt. Här är det värt att notera att den beskattningsbara inkomsten per invånare är betydligt lägre i Geta (13 414) och Sund (16 304) än i Finström (18 702) och genomsnittet för Ålands landsbygdskommuner.

Kommunernas investeringsnivåer har under de senaste tio åren varit relativt moderata. I Finström och Geta har nettoinvesteringarna per invånare legat under Ålands genomsnitt sedan några år i början av 2000-talet, när båda kommunerna genomförde stora investeringar. I Sund har investeringsnivån under 2000-talet legat under nivån för Åland i genomsnitt, med undantag för åren 2009–2010. Bland större investeringar som finns upptagna i kommunernas ekonomiplaner finns en utbyggnad av Tallgården i Sund, utbyggnad av bostadsområden i Godby och investeringar i vattenledningsnät i Geta. En detaljerad översikt över investeringarna finns i bilaga 2.

²Oskar Lannerhjelm m.fl. Åland – Kommunutredning 2016. Slutrapport 2017-02-28. Rådgivningsrapport, PwC Sverige.

Tabell 8. Nuläget i den kommunala ekonomin i ljudet av PwC:s kriterier för kommunal ekonomi (bokslut 2016).
Grön bakgrundsfärg = kommunen uppfyller kriteriet för en bärkraftig kommunal ekonomi.

	Finström	Geta	Sund
Landskapsandelarna utgör högst 1/3 av kommunernas samlade intäkter	23,7	51,1	35,5
Inkomstskattesatsen är högst 1,5 procentenheter högre än det vägda medelvärdet för Ålands kommuner	19,0	17,5	19,5
Årsbidraget täcker avskrivningarna (minst 100% = driftsekonomi i balans)	390	159	274
Årsbidraget utgör minst 10 % av kommunens samlade intäkter (= utrymme för nyinvesteringar)	16,8	5,8	12,1
Soliditen bör vara minst 50 %	54,4	71,8	69,3

Tabell 9. Utvecklingen av den kommunalekonomiska balansen i Finström, Geta och Sund. Årsbidrag, % av avskrivningarna 2012–2016 samt prognos för 2017–2020. Prognoserna för 2017–2018 beaktar kända förändringar av landskapsandelsnivåerna, medan övriga omständigheter (skatteinkomster, utgifter och avskrivningar) beräknats enligt situationen 2017.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019	2020
Finström	127	155	281	260	390	300	223	324	409
Geta	326	354	203	139	159	-102	-241	-180	-163
Sund	-20	20	226	167	274	188	117	165	220

* Nytt ls-andels-system År 1

Förändringen av landskapsandelssystemet 1.1.2018 är den enskilt största förändringen som påverkar kommunernas ekonomi under den närmaste tiden. Utöver att beräkningsgrunderna för landskapsandelarna förändras verkställer landskapsregeringen en nedskärning av det totala landskapsandelsbeloppet. Förändringen av landskapsandelssystemet innebär kännbara påfrestningar för den kommunala ekonomin i synnerhet i Geta och Sund. För Geta kommuns del skapar det minskade landskapsandelsbeloppet ett omedelbart tryck på skattehöjningar och andra anpassningsåtgärder för att balansera den kommunala ekonomin. För Sunds kommuns del uppstår anpassningsbehovet inte omedelbart, men rörelseutrymme i den kommunala ekonomin minskar. Finströms kommun vinner på systemomläggningen, men får p.g.a. övergångsersättningar och inbesparingar ett lägre landskapsandelsbelopp år 2018 än kommunen fick 2017.

Tabell 10. Landskapsandelssystemet förändras 1.1.2018. Preliminärt utfall för Finström, Geta och Sund som självständiga kommuner. Prognossiffor, våren 2017. Källa: Ålands landskapsregering/Robert Lönnqvist

	Finström	Geta	Sund
Kalkylerade landskapsandelar 2018 enligt det gamla systemet	3 452 355	1 863 615	2 322 882
Landskapsandelar enligt det nya systemet 2018 utan utjämnning	3 761 166	1 553 242	2 152 478
Ökning eller minskning av landskaps-andelar vid systembyte	+308 811	-310 373	-180 403
Övergångsersättning p.g.a. systembyte & inbesparing 2018	-467 562	128 898	-4 984
Landskapsandelnivå 2018, övergång beaktad	3 293 603	1 682 141	2 147 494

4.2.2. *Serviceproduktion, administration och beslutsfattande*

I förhållande till mängden lagstadgade uppgifter har alla tre kommuner relativt små organisationer. I små organisationer är personriskerna stora, när ansvaret för en verksamhet faller på en eller ett fåtal personer. Sårbarheten och personriskerna är störst i Geta, men kan inte räknas bort varken i Sund eller i Finström. En annan egenskap hos små organisationer är att utrymmet för strategisk planering och verksamhetsutveckling är litet. Mellan- och sektorchefer (t.ex. socialchef, äldreomsorgsledare) har utan undantag också ansvar för operativa ärenden.

I Finström och Sund förekommer inga allvarliga problem med att bemanna posterna i det politiska systemet inför och efter kommunalval. I Geta har det varit svårt att få ihop tillräckligt många kandidater inför kommunalval och att bemanna alla uppdrag på ett adekvat sätt.

4.2.3. *Riskerna och möjligheterna med en kommunsammanslagning är inte identiska för kommunerna*

Kommunerna går in i en sammanslagning med olika förutsättningar. Förändringen i förhållande till nuläget är olika stor. Bedömningen av riskerna och möjligheterna med en sammanslagning varierar därför mellan kommunerna. Vid genomförandet av en sammanslagning är det viktigt att beakta de faktorer som uppfattas som risker eller negativa omständigheter och så långt det är möjligt söka konstruktiva lösningar på det som uppfattas som problematiskt.

4.2.3.1. Finström

För Finströms kommuns invånare, anställda och förtroendevalda innebär en sammanslagning en liten eller medelstor förändring i förhållande till nuläget. Den nya kommunens organisation kommer att byggas upp med utgångspunkt i Finströms kommuns organisation. Service och administration lokaliseras i Godby. Förändringarna i det politiska systemet och kommunens ledning blir mindre kännbara för invånarna i Finström än för invånarna i Geta och Sund.

Riskerna med en sammanslagning är för Finströms del kopplade till positionen som centralort och största kommun. Den största kommunen bär ett stort ansvar för den sammanslagna kommunens ekonomi. Sammanslagningen kan uppfattas bromsa upp pågående utvecklingsprojekt.

På möjlighetssidan resulterar kommunsammanslagningen i en starkare organisation med bättre utgångspunkter för strategisk planering och flexibelt resursutnyttjande. Kommunsammanslagningen skapar vissa möjligheter att reducera det existerande utbyggnadsbehovet inom skola, barnomsorg och äldreomsorg genom ett utnyttja existerande resurser och lokaler i hela den nya kommunen.

4.2.3.2. Geta

För invånarna, personalen och de förtroendevalda i Geta innebär en kommunsammanslagning en medelstor förändring. Inom serviceproduktionen blir förändringarna små. Enligt de politiska riktlinjerna för sammanslagningen bevaras barnomsorg, skola och äldreomsorg som närservice med utgångspunkt i existerande daghem, skolor och äldreboenden. Geta och Finström har sedan tidigare gemensam socialvård. Efter sammanslagningen blir Geta del av en starkare organisation med ett bredare serviceutbud inom verksamheter där kommunens eget utbud varit snävt (t.ex. ungdomsverksamhet). Den sammanslagna kommunens ekonomi blir mindre sårbar och de långsiktiga ekonomiska förutsättningarna för att upprätthålla ett kvalitativt serviceutbud i Getaområdet stärks.

Den största förändringen och den största risken för invånarna i Geta är knuten till förlusten av statusen som självständig kommun. Att utgöra en liten del i en större kommun innebär ett nytt utgångsläge för både invånare och beslutsfattare och ställer krav på fungerande kanaler för representation och påverkan. Eftersom Geta fram till idag haft lägre skattesatser än Finström och Sund kan utsikten om att betala högre skatt i en ny kommun upplevas som en negativ omständighet – dock med beaktande av att trycket på skattehöjning ökar i Geta efter landskapsandelsreformen.

4.2.3.3. Sund

För invånarna, personalen och de förtroendevalda i Sund innebär en kommunsammanslagning en medelstor förändring i jämförelse med nuläget. Enligt de politiska riktlinjerna för sammanslagningen bevaras barnomsorg, skola och äldreomsorg som närservice med utgångspunkt i existerande daghem, skolor och äldreboenden. Eftersom den nya kommunen får en stabilare ekonomi stärks möjligheterna att upprätthålla ett kvalitativt serviceutbud i Sundsområdet på sikt. Invånarna i Sund kommer sannolikt att betala lägre inkomstskatt efter en kommunsammanslagning.

Förlusten av status som självständig kommun kan uppfattas som särskilt kännbar för den näst största kommunen i en sammanslagning. Att utgöra en liten del i en större kommun innebär ett nytt utgångsläge för både invånare och beslutsfattare och ställer krav på fungerande kanaler för representation och påverkan.

4.3. Bedömning av de materiella förutsättningarna för en kommunsammanslagning

4.3.1. *Precisering av bedömningskriterierna*

Tabell 11. Materiella förutsättningar för en kommunsammanslagning. Precisering av bedömningskriterierna.

Dimension	Konkretisering
Geografiska och funktionella förutsättningar	Den nya kommunen bildar ett geografiskt sammanhängande område Kommunerna är funktionellt kopplade till varandra t.ex. genom pendlning och existerande samarbeten
Ekonomiska förutsättningar	Kommunen har en tillräckligt stark egen inkomstbas Kommunens driftsekonomi är i balans och säkrar tillräckligt investeringsutrymme Kommunen har förutsättningar för ekonomi i balans också när den extra tilldelningen av landskapsandelar p.g.a. sammanslagning upphör
Potential att genomföra inbesparingar och förbättra verksamhetens effektivitet	Inbesparings- och effektiviseringspotential Fusionskostnader
Potential att öka kvalitet och kompetens i verksamheten	Den nya kommunen har förutsättningar att sköta sina lagstadgade uppgifter på ett kvalitativt och rättssäkert sätt Den nya kommunen har resurser för kontinuerlig verksamhetsutveckling
Förutsättningar för en fungerande kommunal demokrati	Tillräcklig representation (parti, kön, geografi) Klara ansvarsförhållanden Fungerande kanaler för invånardeltagande

4.3.2. *Geografiska och funktionella förutsättningar*

Tabell 12. Sammanfattande bedömning av geografiska och funktionella förutsättningar för en sammanslagning.

Kriterium	Konkretisering	Bedömning
Den nya kommunen bildar ett geografiskt sammanhängande område	Kommunerna har gemensam landgräns	Delvis problematiskt. Sund saknar landgräns med Finström och Geta.
	Den nya kommunen har ett tydligt centrum	Uppfylls. Godby är naturligt centrum för norra Åland
	Existerande trafikförbindelser underlättar en sammanslagning	Uppfylls.
Den nya kommunen bildar en funktionellt sammanhängande helhet	Kommunerna har redan gemensam verksamhet	Uppfylls.
	Sammanslagningen tar bort behovet av särskilda strukturer för interkommunalt samarbete	Uppfylls inte, men relativt oproblematiskt
	En ny kommunindelning sammanfaller med andra relevanta geografiska indelningar	Delvis problematiskt. Församlingsindelningen avviker från den föreslagna kommunindelningen

Enligt kommunindelningsslagen (FFS 1196/1997) ska en kommunsammanslagning främja kommunområdenas enhetlighet och samhällsstrukturens funktionsduglighet. De kommuner som går samman ska bilda ett område som hänger ihop geografiskt och som bildar en logisk helhet med tanke på hur befolkningen, arbetsplatserna och den kommunala servicen är placerad inom området. En sammanslagning ska minska behovet av särskilda strukturer för interkommunalt samarbete. Den nya kommunindelningen sammanfaller i så hög grad som möjligt med andra relevanta geografiska indelningar.

Huvudregeln är att kommunsammanslagningar ska ske mellan kommuner med gemensam gräns. Finström och Geta har gemensam landgräns, medan Sund saknar landgräns med de två övriga kommunerna. Det är i sista hand Ålands landskapsregering, som är den myndighet som fattar beslut om sammanslagningsframställan, som bedömer huruvida landgräns är en nödvändig förutsättning för att verkställa en sammanslagning.

Trots avsaknaden av landgräns mellan Sund och de övriga kommunerna är de geografiska sambanden mellan kommunerna tillräckliga. Finström, Geta och Sund utgör del av samma funktionella område, norra Åland. Högstadieskolan, ÅHS primärvårdsmottagning, idrottscentret och en stor del av den kommersiella servicen i området är placerade i Godby. Vägförbindelser och kollektivtrafik från Sund och Geta i riktning mot Mariehamn går genom Godby, vilket innebär att t.ex. en lokalisering av den nya kommunens administration till Godby inte skapar oskäligen problem för kommuninvånarna.

Finström, Geta och Sund har sedan länge gemensam verksamhet bl.a. inom grundskolan (Norra Ålands högstadiesdistrikt, gemensam skoldirektör), individ- och familjeomsorgen och landsbygdsförvaltningen.

När det gäller relationerna till andra kommuner och geografiska indelningar uppstår delvis problematiska omständigheter om Finström, Geta och Sund bildar en kommun.

Eftersom de närmaste samarbetskommunerna Vårdö och Saltvik inte ingår i den nya kommunen är det fortfarande nödvändigt att hålla kvar åtminstone Norra Ålands högstadiesdistrikt som ett separat kommunalförbund. Det innebär ingen förändring i förhållande till nuläget och utgör inget stort problem med tanke på helheten.

Eftersom församlingsindelningen enligt Kyrkolagen (FFS 1054/1993, kap. 3, § 3) skall motsvara kommunindelningen så att varje kommun i sin helhet befinner sig på området för samma församling eller samma kyrkliga samfällighet, tvingar en kommunsammanslagning mellan Finström, Geta och Sund fram en förändring av församlingsstrukturen (Finström-Geta och Sund-Vårdö församlingar) som inte är i linje med församlingarnas egna beslut. Tekniskt sett är församlingsindelningen inte en kommunal fråga, men den har betydelse för det samlade lokalsamhället.

4.3.3. Ekonomiska förutsättningar

Tabell 13. Sammanfattande bedömning av ekonomiska förutsättningar för en kommunsammanslagning.

Kriterium	Konkretisering	Bedömning
Kommunen har en tillräckligt stark egen inkomstbas	Kommunens inkomstskattesats är högst 1,5 procentenheter högre än det åländska genomsnittet	Uppfylls. Enligt preliminära beräkningar klarar den nya kommunen ekonomi i balans med inkomstskattesatsen 18
	Landskapsandelarna utgör inte mer än 1/3 av kommunens samlade intäkter	Uppfylls. Åren 2019–2024 utgör landskapsandelarna 28–32% av intäkterna
Kommunens driftsekonomi är i balans och säkrar tillräckligt investeringsutrymme	Årsbidraget utgör minst 100 % av de planerade avskrivningarna (ekonomi i balans)	Uppfylls under åren 2019-2024
	Årsbidraget utgör minst 10 % av kommunens inkomster (säkrar utrymme för nyinvesteringar)	Uppfylls under åren 2019–2023, försämras 2024
Kommunen har förutsättningar för ekonomi i balans också när den extra tilldelningen av landskapsandelar	Bedömning av den kommunalekonomiska balansen är 6, när den lagstadgade kompensationen för förlorade landskapsandelar och det extra sammanslagningsunderstödet upphör	Delvis problematiskt. Den nya kommunen tappar cirka 560 000 euro i landskapsandelar när övergångsperioden är slut, vilket påverkar rörelseutrymmet i ekonomin

Bedömningen av den sammanslagna kommunens förutsättningar utgår från tre kriterier: inkomstbas, förutsättningar för driftsekonomi i balans och ekonomiska förutsättningar när landskapsandelssystemets lagstadgade övergångskompensation upphör.

Utfallet av landskapsandelssystemet hör till de få faktorer kommunerna inte genom egna beslut kan påverka vid en kommunsammanslagning.

Landskapslagen (ÅFS 1997:76) om tillämpning i landskapet Åland av vissa lagar om kommunindelning reglerar utgångspunkterna för tilldelning av landskapsandelar efter en kommunsammanslagning.

1. Kommunerna är berättigade till ett kalkylerat sammanslagningsunderstöd som ska användas för att täcka kostnaderna för en sammanslagning och för att stärka förutsättningarna för den nya kommunens verksamhet. För en ny kommun med 4001–4 500 invånare är stödet 232 euro per invånare, vilket i fallet Finström, Geta och Sund innebär en totalsumma på 2,8 miljoner fördelad på fem år.
2. Om en sammanslagning leder till att kommunerna förlorar landskapsandelar i jämförelse med vad de skulle ha gjort som självständiga kommuner, kompenserar landskapsregeringen bortfallet för en femårsperiod. Enligt preliminära beräkningar förlorar en sammanslagen FGS-kommun ungefär 560 000 euro i landskapsandelar i jämförelse med vad kommunerna skulle få om de förblev självständiga. Förlusten beror på beräkningsgrunden för landskapsandelssystemets grundskoledel, där varje kommun får ett höjt basbelopp

för elevantalet 1–40. En sammanslagning av tre kommuner innebär att den nya kommunen får det förhöjda basbeloppet endast en gång. På grund av kompensationsreglerna märks förlusten först under det sjätte året.

Tabell 14 visar att en kommunsammanslagning resulterar i ett högre landskapsandelsbelopp under de fem första åren, jämfört med vad kommunerna totalt skulle få om de förblir självständiga. Det sjätte året är utgångsläget ogynnsammare för den sammanslagna kommunen än för kommunerna enskilt.

Tabell 14. Utfallet av landskapsandelssystemet för den sammanslagna kommunen

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Stöden borta
NYA FGS (sammanslagen A)	8 043 939	7 968 016	7 892 094	7 701 622	7 511 150	6 759 579
Andelar utan kompensation	6 530 480	6 645 029	6 759 579	6 759 579	6 759 579	6 759 579
Kompensation för bortfall av landskapsandelar	561 099	561 099	561 099	561 099	561 099	0
Sammanslagningsunderstöd	952 360	761 888	571 416	380 944	190 472	0
Finström	3 356 152	3 512 006	3 667 860	3 667 860	3 667 860	3 667 860
Geta	1 619 862	1 576 895	1 533 929	1 533 929	1 533 929	1 533 929
Sund	2 115 566	2 117 227	2 118 888	2 118 888	2 118 888	2 118 888
Summa för kommunerna utan sammanslagning (B)	7 091 579	7 206 128	7 320 678	7 320 678	7 320 678	7 320 678
Skillnad (A-B)	952 360	761 888	571 416	380 944	190 472	-561 099

Under åren 2019–2024 utgör landskapsandelarna 28–32 % av den sammanslagna kommunens samlade intäkter, vilket uppfyller PwC:s kriterium om att landskapsandelarna inte borde utgöra mer än 1/3 av de samlade intäkterna.

Tabell 15 visar att det är möjligt att upprätthålla en kommunalekonomi i balans med en inkomstskattesats på 18 %, om den nya kommunens driftsutgifter och avskrivningar hölls på samma nivå som i Finström, Geta och Sund sammanlagt år 2016. Den nya kommunens verkliga skattenivå måste avgöras i förhållande till ambitionsnivån i verksamheten och till behovet av nyinvesteringar.

Tabellen visar också att rörelseutrymmet i den kommunala ekonomin minskar år 6, när sammanslagningsunderstödet och den lagstadgade kompensationen för landskapsandelsförluster upphör. Kommunens ekonomi är fortfarande i balans, men investeringsutrymmet krymper, vilket ökar trycket på skattehöjning eller andra anpassningsåtgärder. Det är en problematisk omständighet som kan inverka negativt på viljan att genomföra en sammanslagning (se också avsnitt 4.4.).

Tabell 15. Utgångspunkter för den nya kommunens ekonomi 2019–2024. Tryckberäkning där kända förändringar av landskapsandelnivåerna beaktats.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Verksamhetsbidrag (summa som ska täckas med skatt och landskapsandelar), 2016 nivå	-18 287	-18 287	-18 287	-18 287	-18 287	-18 287
Skatteintäkter (prognos, skattesats 18 %)	12 973	13 336	13 336	13 336	13 336	13 336
Landskapsandelar (prognos)	8 044	7 968	7 892	7 702	7 511	6 710
Årsbidrag	2 655	2 972	2 896	2 706	2 515	1 764
Avskrivningar (2016 nivå)	-1 089	-1 089	-1 089	-1 089	-1 089	-1 089
Årsbidrag, % av avskrivningarna	244	273	266	248	231	162
Årsbidrag, % av de totala intäkterna	10,8	11,9	11,6	10,9	10,2	7,4
Landskapsandelar, % av intäkterna	32,0	31,9	31,7	31,1	30,6	28,0

4.3.4. Potential att genomföra inbesparingar i samband med en kommunsammanslagning

Tabell 16. Sammanfattande bedömning av inbesparings- och effektiviseringspotentialen vid en sammanslagning.

	Sammanfattande analys
Inbesparings- och effektiviseringspotential	Inbesparings- och effektiviseringspotentialen är inte automatisk, utan kräver aktiva beslut och kontinuerlig anpassning Inom allmän förvaltning är besparingspotentialen på sikt 4–5 årsverken Arbetsrättsliga regelverk och andra överenskommelser gör att inbesparingspotentialen kan realiseras först på sikt Viktigt att beakta också möjligheten att öka skatteinkomster genom aktiv politik
Fusionskostnader	Kostnaderna för löneharmonisering är ungefär 150 000 euro på årsnivå Sammanslagningen förorsakar engångskostnader för bl.a. uppdatering av lönesystem och hemsidor Centraliseringen av kommunens administration till Godby kräver investeringar i lokaler

När tre kommunala organisationer byggs ihop till en uppstår både inbesparingspotential och fusionskostnader. Inbesparingspotentialen uppstår när obligatoriska åtgärder som tre självständiga kommuner tidigare behövt göra (t.ex. budget- och bokslutsarbete) efter sammanslagningen behöver göras bara en gång, med de effekter det har på personalbehov och andra kostnader. Fusionskostnaderna är utgifter som uppstår på grund av de omställningar som gällande regelverk och praktiska omständigheter kräver i samband med en sammanslagning. Enligt gällande kollektivavtal ska t.ex. personalens lönenivåer harmoniseras efter en sammanslagning så att villkoren är de samma för alla anställda inom samma yrkesgrupp.

Fusionskostnaderna realiseras oftast under de första åren av en sammanslagning, medan inbesparingspotentialen uppstår på längre sikt. Möjligheten att göra inbesparingar i personalkostnaderna påverkas av de arbetsrättsliga regelverken. Trots att den kommunindelningsslagslagstiftning som tillämpas på Åland inte innehåller de regler om fem års anställningstrygghet som tillämpats vid kommun-sammanslagningar i Finland under åren 2007–2016, är andan både i kommunindelningsslagen och i gällande kollektivavtal att personalen ska kunna känna sig trygg vid en förändring. Det innebär också att kommunerna i första hand är hänvisade till att anpassa personalstyrkan genom att utnyttja naturlig avgång.

4.3.4.1. Inbesparings- och effektiviseringspotential

Inbesparings- och effektiviseringspotentialen är inte automatisk, utan kräver aktiva beslut och medvetna anpassningsåtgärder. Inom serviceproduktionen uppstår inbesparings- och effektiviseringspotentialen när verksamheterna, resurserna och behoven bedöms ur ett helhetsperspektiv och existerande resurser används på ett mer flexibelt och kostnadseffektivt sätt. Det är omöjligt att i det här skedet sätta en prislapp på inbesparings- och effektiviseringspotentialen. Den realiseras på sikt, dels genom budget- och verksamhetsstyrning från kommunledningens sida, dels genom aktivt utvecklingsarbete i de serviceproducerande enheterna.

Inom den allmänna förvaltningen är det lättare att peka ut effektiviseringspotentialen, eftersom övergången från tre självständiga kommuner till en frigör en del resurser som i varje kommun gått åt till de obligatoriska processer som hänger samman med statusen som självständig kommun: de politiska organens verksamhet, budget-, boksluts- och revisionsprocesser samt interaktion med landskapsregeringen och andra kommuner.

Kostnaderna för att upprätthålla den politiska organisationen i Finström, Geta och Sund uppgick år 2016 till drygt 85 000 euro, dvs. 0,3 procent av kommunernas sammanlagda utgifter. Inbesparingspotentialen vid övergången från tre politiska system till ett är 30–35 000 euro på årsbasis.

Tabell 17. Kostnader för det politiska systemet och kalkylerad inbesparingspotential vid en sammanslagning

	Finström	Geta	Sund	Totalt	Nya FGS, uppskattning	Inbesparingspotential
Kostnader för mötesarvoden, årsarvoden och reseersättningar	44 912	16 812	23 392	85 117	50 000	35 000

Med tanke på mängden lagstadgade uppgifter och volymen av obligatoriska ärenden har de nuvarande tre kommunerna *inte* överstora förvaltningar. En sammanslagning innebär inte heller automatiskt att kommunen skulle klara sig med bara 1/3 av de nuvarande administrativa resurserna. En jämförelse med Jomala kommun – som har ungefär lika stort befolkningsunderlag och verksamhetsvolym som en sammanslagen FGS-kommun – visar att den sammanslagna kommunen kommer att ha en viss övertalighet inom ledande tjänster inom allmän förvaltning och när det gäller byråpersonal. Det indikerar att kommunen på sikt kunde spara in 4–5 årsverken (150 000–200 000 euro) inom administrationen. Också här gäller att besparingspotentialen måste realiserats stegvis och på sikt. I inledningsskedet av en sammanslagning är en viss övertalighet en fördel, eftersom det kräver tilläggsresurser att bygga upp en ny gemensam organisation.

Utöver möjligheterna till inbesparingar i verksamheten är det viktigt att utforska vilka möjligheter sammanslagningen ger att satsa på åtgärder som på sikt stärker kommunens skattebas. Här spelar utbyggnaden av Godbyområdet och andra satsningar på samhällsplanering en viktig roll, eftersom ett ökat invånarantal och en stärkt etablering av företag långsiktigt stärker underlaget för den kommunala ekonomin.

Tabell 18. Jämförelse av antalet anställda inom allmän förvaltning i FGS och Jomala. Källa: Bokslut 2016.

	FGS totalt 2016	Jomala 2016	Skillnad FGS-Jomala
Ledande tjänstemän inom allmän förvaltning (kommundirektör, kommunsekreterare, ekonomichef, ekonom, personalchef)	6,8	5,0	1,8
Byråpersonal inom hela kommunens organisation (byråsekreterare, löneräknare,	10,0	6,6	3,4
Ledande tjänstemän och expertpersonal inom den tekniska förvaltningen (teknisk chef, kommuningenjör, byggnadsinspektör, kommuntekniker, planläggare)	4,8	4,5	0,3
Ledande tjänstemän (socialchef, socialsekreterare) och expertpersonal (socialarbetare) inom individ- och familjeomsorgen	4,5* (kalkyl, räknat bort kapacitet som säljs till Vårdö/Saltvik. Familjearbetare inte inräknade)	3,0	1,5

4.3.4.2. Fusionskostnader

De preliminära kalkylerade kostnaderna för att harmonisera personalens löner till den högsta uppgiftsrelaterade lönen uppgår på årsnivå till cirka 150 000 euro. En närmare beskrivning av regelverket och beräkningsgrunderna finns i bilaga 3. Kostnaderna utgörs av en engångssumma för lönejustering som kan förverkligas antingen på en gång eller stegvis under 2–4 års tid och därefter av en permanent höjning av lönesumman. Kostnaderna för löneharmonisering förverkligas från och med det andra året av sammanslagningen (2020). Under det första året som sammanslagen kommun (2019) behåller de anställda de löner och förmåner de haft i de nuvarande kommunerna.

Kommunsammanslagningar orsakar engångskostnader för en rad nödvändiga administrativa åtgärder, t.ex. förnyelse av löne- och personaladministrativa system, skapande av ny hemsida, samordning av arkivfunktioner och översyn av existerande avtal.

Placeringen av den nya kommunens centraladministration i Godby kräver investeringar i nya lokaler.

4.3.5. Potential att öka kvalitet och kompetens i verksamheten

Tabell 19. Sammanfattande bedömning av potentialen att öka kvalitet och kompetens i verksamheten.

	Potential att öka kvalitet och kompetens i verksamheten
Hela organisationen	Större kollegier, mindre sårbarhet för nyckelpersonsrisker
Administrationn	Möjlighet att öka specialiseringsgraden Möjlighet att använda resurser som frigörs till områden som är eftersatta i de nuvarande kommunerna (arkiv, digitalisering mm)
Teknisk förvaltning Individ- och familjeomsorg	Möjlighet att öka arbetsfördelningen och specialiseringsgraden Tydligare skiljelinje mellan myndighetsutövning och operativt arbete
Serviceproduktionen	Möjlighet att frigöra resurser för utvecklingsarbete Möjlighet till ökad specialisering Ökade möjligheter att ge service till klientgrupper som inte fångas upp av det nuvarande serviceutbudet

I nuläget med tre självständiga kommuner är antalet anställda inom varje verksamhetssektor litet och specialiseringsgraden låg. Det yttrar sig t.ex. i kombinerade tjänster inom de administrativa stödfunktionerna och i att kommunerna saknar mellanchefer som inte samtidigt också har operativt ansvar. Exempel på detta är att äldreomsorgsledarna samtidigt är föreståndare för äldreboendena och att en stor del av socialchefens och socialsekreterarens arbetstid går åt till klientarbete.

Trots att kommunens organisation och personalstyrka kommer att vara relativt liten också efter en sammanslagning minskar sårbarheten och nyckelpersonsriskerna när kollegierna blir aningen större. Det är däremot inte möjligt att öka specialiseringsgraden inom alla sektorer utan att samtidigt öka det totala antalet anställda. Erfarenheter från tidigare genomförda sammanslagningar visar att det finns ett behov av att vara uppmärksam på att en ambition att öka specialiseringsgraden i organisationen ofta är förknippad med ökade kostnader.

Inom den allmänna förvaltningen, ekonomiförvaltningen och den tekniska förvaltningen skapar sammanslagningen möjligheter att öka specialiseringsgraden bland tjänstemännen och den administrativa stödpersonalen och att rikta de resurser som frigörs när tre organisationer blir en till områden som uppfattas som eftersatta. I intervjuer och workshoppar har det framkommit att resurserna för strategisk planering, personalärenden, digitalisering och arkiv inte är tillräckliga i nuläget och att dessa funktioner kunde hanteras bättre i en större organisation. I tabell 20 finns en skiss över hur en ny arbetsfördelning inom den allmänna förvaltningen kunde genomföras.

Tabell 20. Skiss över möjlig tjänstestruktur inom allmän förvaltning efter sammanslagningen.

	Benchmark: Jomala	FGS nu	Nya FGS
Totalt	5	6,8	6,8/7
Kommundirektör	1	2,8	1
Kommunsekreterare/förvaltningschef	1	0	1
Ekonomichef	1	2	1
Ekonom	1	1	1
Personalchef	1	0	1
Personal- och servicechef	0	1	0
Service- och utvecklingschef	0	0	1
IT- och systemansvarig	0	0	1

Inom den tekniska förvaltningen skapar en större organisation möjligheter till ökad specialisering, till exempel genom att tydligare än idag skilja åt ansvaret för operativ verksamhet och myndighetsutövning. Det är också möjligt att effektivera t.ex. bygglovsprocesser genom en ökad specialisering och arbetsfördelning.

Inom individ- och familjeomsorgen ger ett något större kollegium ökade möjligheter till arbetsfördelning och specialisering. En del av den tid som idag går åt till administration och samarbete med andra kommuner och på landskapsnivå kan läggas på klientarbete. Utvecklingspotentialen inom individ- och familjeomsorgen är beroende av vilka beslut som fattas om kommunernas gemensamma socialtjänst på Åland.

Inom serviceproduktionen, framför allt inom äldreomsorgen, ger sammanslagningen möjligheter att utveckla verksamheten så att resurser utnyttjas effektivt och flexibelt och så att kommunen på sikt stärker sin kapacitet för olika former av äldreomsorg. För att uppnå fördelarna är det sannolikt nödvändigt att omorganisera ledningen av äldreomsorgen, så att en person har det övergripande planerings- och ledningsansvaret för hela kommunen. Inom barnomsorgen är det möjligt att samordna ledningen av barnomsorgsverksamheten i hela kommunen under Finströms barnomsorgsledare.

I en större organisation finns det bättre möjligheter att upprätthålla ett bredare serviceutbud till olika invånar- och klientgrupper. I intervjuer och workshoppar har den samlade insatsen inom ungdoms- och fritidssektorn nämnts som ett utvecklingsområde. Det finns också ett behov av att utveckla ett serviceutbud för de yngre klienter som idag finns inom äldreomsorgen, men som skulle vara betjänta av ett serviceutbud som bättre beaktar den reella problembilden.

Precis som när det gäller inbesparings- och effektiviseringspotentialen, förutsätter också kvalitets- och kompetenshöjningen medvetna beslut och aktiva anpassningsåtgärder. För att realisera den specialiserings- och kompetenshöjningspotential som finns inom serviceproduktionen och för att sprida god verksamhetspraxis mellan olika enheter behöver den nya kommunen planera och budgetera för utbildning av chefer och personal.

4.3.6. Förutsättningar för en fungerande kommunal demokrati

Tabell 21. Sammanfattande bedömning av förutsättningarna för en fungerande kommunal demokrati efter en sammanslagning.

Kriterium	Bedömning
Kommunens politiska system utformas så att det säkrar tillräcklig representation med utgångspunkt i geografiskt område, parti och kön	Uppfylls Geografi: Förutsättningarna för geografisk representation kan stärkas genom överenskommelser Parti: Brett partiutbud redan idag Kön: Avgörs i sista hand av kandidatnominering och väljarbeteende. Balansen mellan män och kvinnor behöver uppmärksammas i nomineringsskedet
Ansvarsförhållandena och beslutsgångarna är klara	Tillräckliga, men kräver aktiva anpassningsåtgärder
Det finns fungerande kanaler för invånardelaktighet	Tillräckliga, men kräver aktiva anpassningsåtgärder

De mest synliga förändringarna efter en kommunsammanslagning gäller det politiska systemet. Tre självständiga politiska system blir ett. Beroende på vilka vägval kommunernas beslutsfattare gör, minskar det totala antalet förtroendeuppdrag med ungefär hälften. En fungerande kommunal demokrati kräver att det politiska systemet byggs upp så att det säkrar tillräcklig representation med utgångspunkt i geografi, partipolitik och kön. Ansvarsförhållandena mellan förtroendeorganen och mellan politik och förvaltning ska vara klara. Det ska finnas fungerande kanaler för invånardelaktighet.

Om kommunsammanslagningen mellan Finström, Geta och Sund genomförs 1.1.2019, alltså ett år innan ordinarie skifte av mandatperiod, sker övergången från tre kommuner till en i två steg.

Om en sammanslagning sker utanför ordinarie valperiod kan den nya kommunens fullmäktige antingen utses genom att ordna ett extra kommunalval enligt regelverket för kommunalt fyllnadsväl, eller genom att de nuvarande kommunernas fullmäktige utgör den nya kommunens fullmäktige (FFS 1196/1997, § 25). Eftersom det är bara ett knappt år kvar till nästa ordinarie kommunalval är det mest ändamålsenligt att tillämpa reglerna om övergångsfullmäktige.

Det betyder att den nya kommunens fullmäktige under år 2019 utgörs av de sittande fullmäktigeledamöterna i Finström, Geta och Sund (39 personer). Övergångsfullmäktige ger en mjuk övergång från gammalt till nytt och ger de mindre kommunerna starkt inflytande över den nya kommunens linjeval. Nackdelen är att förtroendeorganet är stort, vilket kräver uppmärksamhet på arbetsformer och beslutsgång. Fullmäktige konstituerar sig i januari 2019 och väljer styrelse och nämnder för 2019 med utgångspunkt i sammanslagningsavtalet.

Den reella övergången till ett nytt utgångsläge för politik och demokrati sker i det första ordinarie kommunalvalet hösten 2019. Efter sammanslagningen utgör hela kommunen en enda valkrets, vilket betyder att det inte finns möjlighet att örönmärka fullmäktigeplatser för Finström, Geta eller Sund. Kommunallagens rekommendation är att en kommun med 4-6 000 invånare ska ha ett fullmäktige med 21 medlemmar. Det är möjligt att välja ett större eller mindre antal fullmäktigeleda-

möter än vad lagen rekommenderar. Nya fullmäktige konstituerar sig i januari 2020 och väljer styrelse och nämnder med utgångspunkt i valresultatet och överenskommelserna i sammanslagningsavtalet.

En simulering av mandatfördelningen med utgångspunkt i valresultatet 2015 visar att det är möjligt att säkra representation från alla tidigare kommuner vid en fullmäktigestorlek på 21, men att mandatfördelningen är känslig för slumpmässiga variationer. En närmare beskrivning av simuleringen finns i bilaga 4. Genom att höja antalet fullmäktigeledamöter till 27 under den första mandatperioden är det möjligt att säkra både en jämnare representation från alla kommundelar och en bred partipolitisk representation. I slutändan är det kandidatnomineringen och väljarbeteendet som avgör hur väl fullmäktige avspeglar den nya kommunens befolkning. I kandidatnomineringsprocessen är det viktigt att fästa uppmärksamhet vid könsfördelningen mellan kandidaterna, eftersom erfarenheter från Danmark och Finland visar att kvinnornas representation ofta försämrats i det första kommunalvalet efter en sammanslagning.

När det gäller kommunstyrelsen och nämnderna är det möjligt att i sammanslagningsavtalet komma överens om en kvotering av platserna, så att alla de tidigare kommunerna säkras representation under den första mandatperioden.

Klara ansvarsförhållanden och beslutsgångar säkras genom förvaltningsstadgan och fungerande praxis. Eftersom besluts- och verksamhetskulturerna i de kommuner som ska gå samman är olika, är det viktigt att ägna tid och resurser att arbeta fram gemensamma spelregler för politik och förvaltning i den nya kommunen.

Förutsättningarna för invånardeltaktighet i den nya kommunen är i grunden goda, men förändringssituationen kräver aktiva insatser för att informera om den nya kommunen och dess verksamhet. I enlighet med den politiska referensgruppens riktlinjer är förslaget att kommunen inrättar närdemo-kratiorgan – s.k. sockenråd – som har ansvar för att följa med utvecklingen i de tidigare kommunerna och att ta initiativ till evenemang och utvecklingsprojekt som utvecklar livskvaliteten och livsmiljön i området.

Tabell 22. Sammanfattning av simulering av mandatfördelningen i den nya kommunen med utgångspunkt i valresultatet 2015.

	Finström	Geta	Sund	FGS totalt
Antal röstberättigade	1 976	405	826	3 207
Andel av röstberättigade i FGS-området	61,6 %	12,6 %	25,8 %	100 %
Antal röstande i kommunalvalet 2015	1 300	266	600	2 166
Valdeltagande 2015	65,8 %	65,7 %	72,6 %	67,5 %
Andel av röstande i kommunalvalet 2015	60,0 %	12,2 %	27,7 %	100 %
Andel av fullmäktigeplatserna 21 platser, enligt valresultatet 2015	61,9 %	19,0 %	23,8 %	100 %
Andel av fullmäktigeplatserna 27 platser, enligt valresultatet 2015	55,6 %	14,8 %	25,9 %	100 %
Andel av fullmäktigeplatserna, fiktiva kommundelspartier (21 platser)	61,9 %	9,5 %	28,6 %	100 %
Andel av fullmäktigeplatserna, fiktiva kommundelspartier (27 platser)	59,3 %	11,0 %	29,6 %	100 %

Tabell 23. Den nya kommunens politiska organisation.

	Antal medlemmar	Vem utser?	Hur säkras tillräcklig geografisk representation?
Övergångsfullmäktige 2019	39	Väljarna (valresultatet 2015)	Inbyggd, eftersom fullmäktige består av sittande fmge i Finström, Geta och Sund
Fullmäktige 2020–2024	27	Väljarna hösten 2019	Utökat antal medlemmar ger starkare grund för jämn representation
Styrelse	7	Fullmäktige	Kvotering
Invånarnämnd	7	Fullmäktige	Kvotering
Samhällsnämnd	7	Fullmäktige	Kvotering
Sockenråd (juridisk status direktion), 3–4 enligt geografiskt område	5–7	Fullmäktige, möjligen på förslag av invånare och föreningar i området	Inbyggd

4.4. Bedömning av de politiska förutsättningarna för en kommunsammanslagning

Tabell 24. Sammanfattande bedömning av de politiska förutsättningarna för en kommunsammanslagning

	Bedömning
Politiska förutsättningar på kommunal nivå	Uppfylls. Kommunindelningsutredningen inleddes på kommunernas initiativ. Kommunfullmäktige i Finström, Geta och Sund fattar slutligt beslut om sammanslagning.
Politiska förutsättningar på landskapsnivå	Uppfylls. Landskapsregeringen har ställt sig positiv till initiativet.

Enligt gällande kommunindelingslagstiftning bygger kommunsammanslagningar på initiativ från kommunerna själva. Initiativet till den aktuella utredningen kom från kommunfullmäktige i Finström, Geta och Sund. Efter att ha tagit del av denna utredning fattar kommunfullmäktige beslut om de vill gå vidare med processen att skapa en ny kommun.

Utöver de politiska beslutsfattarnas vilja att pröva tanken om en sammanslagning är en viktig förutsättning att tjänstemän och anställda i kommunerna under utredningens gång i huvudsak ställt sig öppna till tanken på en förändring.

Ålands landskapsregering fattar det slutliga beslutet om kommunsammanslagning på framställan av kommunerna. Landskapsregeringen har genom tillsättandet av kommunindelingsutredningen och i PM 25.9.2017 ställt sig positivt till en eventuell frivillig sammanslagning mellan Finström, Geta och Sund.

4.5. Bedömning av de praktiska och lagstiftningsmässiga förutsättningarna för att genomföra en kommunsammanslagning

Tabell 25. Sammanfattning av bedömning av praktiska och lagstiftningsmässiga förutsättningar för en sammanslagning.

Kriterium	Definition	Bedömning
Lagstiftningsmässiga förutsättningar	Gällande lagstiftning stöder genomförandet av en sammanslagning	Delvis problematiskt Utformningen av beräkningsgrunderna för landskapsandelarna för grundskolan är ogynnsam för en sammanslagen kommun Regelverket för ändring av kommunnamn är inte heltäckande
Tidtabell	Det finns tillräcklig med tid för att planera och genomföra en sammanslagning	Problematiskt Kort tid för planering om sammanslagningen verkställs 2019 Planer på ytterligare sammanslagningar påverkar verkställigheten
Personella och materiella resurser	Det finns tillräckliga resurser för att genomföra sammanslagningen i praktiken	Tillräckliga, men kräver god planering och stegvis genomförande

Förverkligandet av en kommunsammanslagning förutsätter många politiska beslut och praktiska åtgärder under en relativt kort tid. Processledarskapet, tidtabellen och hanteringen av praktiska frågor har i kommunsammanslagningar i Finland visat sig ha stor betydelse för hur kommunsammanslagningen utfaller.

I det åländska fallet är det dessutom nödvändigt att ta ställning till lagstiftningsmässiga förutsättningar för förverkligandet av en kommunsammanslagning. Kommunindelingsutredningen mellan Finström, Geta och Sund är den första i sitt slag på Åland och fungerar som ett testfall för hur lagstiftningen fungerar i praktiken.

4.5.1. Lagstiftningsmässiga förutsättningar

Under utredningsarbetet har det kommit fram en rad brister i gällande åländsk lagstiftning som kan försvåra genomförandet av en kommunsammanslagning.

Kommunindelningsslagen. Kommunindelningsslagen FFS 1196/1997 tillämpas på Åland i sin ursprungliga form. Lagens stadganden är delvis föråldrade. Framför allt reglerna om övergångsförvaltning är bristfälliga i jämförelse med den gällande finländska kommunstrukturlagens bestämmelser. Landskapsregeringen har hösten 2017 satt igång arbetet med att bereda en ny kommunstrukturlag. Sammanslagningen mellan Finström, Geta och Sund kommer att genomföras i stöd av det gamla regelverket. Bristen på tydliga regler om övergången till en ny kommun ställer stora krav på överenskommelser och inbördes lojalitet mellan de kommuner som går samman.

Regelverk för ändring av kommunnamn. Under utredningens gång har det framkommit att det åländska regelverket för ändring av kommunens namn är ofullständigt. Kommunallagen (ÅFS 1997:93) saknar i motsats till den finländska kommunallagen (410/2015) stadganden om ändring av kommunens namn. Blankettlagen om kommunindelning (FFS 1196/1997, § 28) innehåller regler om namnändring bara i det fall att alla kommuner upphör och det bildas en ny kommun.

I fallet Finström-Geta-Sund har tanken varit att Geta och Sunds kommuner upplöses och uppgår i Finströms kommun, men att kommunens namn, om de förtroendevalda så beslutar, kunde vara ett annat än Finström. Kommunernas representanter har i flera diskussioner lyft fram det symboliskt viktiga i möjligheten att anta ett nytt kommunnamn efter sammanslagningen.

Fallet visar att det är viktigt att den åländska lagstiftningen ses över så att regelverket för ändring av kommunnamn är entydigt och täcker alla olika sammanslagningssituationer.

Landskapsandelssystemet. I de provberäkningar som gjorts av hur landskapsandelssystemet utfaller för en sammanslagen kommun har det visat sig att beräkningsgrunderna för landskapsandelssystemets grundskoledel får ett oönskat utfall för den sammanslagna kommunen (§ 9, Normkostnad för grundskolan i den av lagtinget antagna Landskapslag om landskapsandelar till kommunerna, LTB 71/2017).

Varje kommun är berättigad till ett förhöjt basbelopp för elevantalet 1–40. Till en sammanslagen kommun betalas det förhöjda basbeloppet endast en gång. En sammanslagen FGS-kommun får p.g.a. beräkningsgrunderna för grundskoldelen ungefär 560 000 euro mindre i landskapsandelar än kommunerna skulle få som självständiga kommuner.

Regelverket får inte omedelbar effekt på den sammanslagna kommunens ekonomi, eftersom landskapsandelsförluster till följd av en sammanslagning ersätts under en femårsperiod. Utsikten om att kommunen, till följd av en enskild koefficient i landskapsandelssystemet, tappar över en halv miljon euro i landskapsandelar den dag övergångsperioden tar slut är inte en omständighet som sporrar till beslut om kommunsammanslagningar. Det är därför viktigt att landskapsregeringen och lagtinget beaktar och korrigerar denna skevhet i landskapsandelssystemet, vilket också landskapsregeringen aviserat att man har planer på att göra.

4.5.2. Tidtabell

Utgångspunkten för kommunindelingsutredningen har varit att sammanslagningen mellan Finström, Geta och Sund ska kunna ske 1.1.2019. Tidtabellen är stram. För att kommunsammanslagningen ska kunna genomföras från ingången av 2019 behöver landskapsregeringen fatta beslut om sammanslagningsframställan senast 30.6.2018. Det betyder att fullmäktige i Finström, Geta och Sund behöver fatta beslut om kommunsammanslagningsframställan under våren 2018. En närmare beskrivning av vilka beslut som förutsätts i varje skede finns i bilaga 5.

Alternativet är att gå in för en sammanslagning från och med 1.1.2020. Vid bedömningen av tidtabellsalternativen behöver man dessutom beakta landskapsregeringens kommunreformplaner, enligt vilka den nya kommunstrukturen skulle verkställas 2021. I Finström, Geta och Sund skulle det innebära en sammanslagning med Saltvik och Vårdö. Båda tidtabellsalternativen har för- och nackdelar.

En kommunsammanslagning 1.1.2019 kräver en snabb beslutsprocess både i kommunerna och i landskapsregeringen. Tiden för förberedelser blir kort. Endast de nödvändigaste förutsättningarna för att bilda en ny kommun kan implementeras från början. Eftersom sammanslagningen sker utanför ordinarie valperiod behövs ett övergångsfullmäktige bestående av de nuvarande kommunernas fullmäktige (39 personer) fram till valet hösten 2019. Fördelen med en snabbare process är att den nya kommunen snabbt får egna organ och tjänstemän med rätt att fatta formella beslut på kommunens vägnar.

Fördelarna med en sammanslagning 1.1.2020 är att den skulle ske i anslutning till ordinarie kommunalval, vilket innebär att ett övergångsfullmäktige inte behövs. Det finns mer tid att förbereda genomförandet av kommunsammanslagningen, som också bättre kan anpassas till förverkligandet av kommunernas socialtjänst från ingången av 2020. Nackdelarna är att det finns behov av parallella besluts- och beredningsstrukturer – ordinarie strukturer för de gamla kommunerna; interimistiska organ för den nya kommunen – under en längre tid, vilket belastar politiker och tjänstemän.

Under normala förutsättningar skulle jag som utredare ha rekommenderat att sammanslagningen genomförs 1.1.2020. Under rådande förutsättningar, mot bakgrund av utsikterna om ytterligare sammanslagningar 2021, rekommenderar jag – trots uppenbara nackdelar – att den kommande beslutsprocessen utgår ifrån att sammanslagningen sker 1.1.2019. En två års övergångsperiod innan följande sammanslagning eventuellt genomförs är inte optimal, men tänkbar, eftersom motsvarande processer genomförts i Finland. Med tanke på att ge Finström, Geta och Sund rimliga förutsättningar att bygga en ny organisation och att effektivisera verksamheten, skulle det vara bättre om tiden fram till nästa sammanslagning var en fullmäktigeperiod (4 år).

4.5.3. Personella och materiella resurser

Utgångspunkten är att kommunsammanslagningen genomförs så att Geta och Sunds kommuner upplöses och uppgår i Finströms kommun. Den nya kommunens organisation och verksamhet byggs upp med utgångspunkt i Finströms kommuns organisation. Tillvägagångssättet sparar resurser, eftersom Finströms kommuns regelverk och styrdokument automatiskt gäller tills den sammanslagna kommunens beslutsfattare antagit. Implementeringen av icke-brådskande förändringar till följd av kommunsammanslagningen kan därför genomföras över en längre tidsperiod.

I det första skedet är det väsentligt att hantera personalöverföringarna och att se till att ekonomi-, löne- och personaladministrativa system fungerar utan avbrott. Övriga förändringar verkställs under en längre tid, vilket också ger större möjligheter för personalen att vara delaktiga i förändringsarbetet.

Eftersom personalresurserna inom den allmänna förvaltningen ökar i och med sammanslagningen är det möjligt att utse någon av de ledande tjänstemännen att på heltid ansvara för att kommunsammanslagningen genomförs på ett konsekvent sätt.

5. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

5.1. Sammanfattande bedömning

Min uppgift har varit att ta ställning till förutsättningarna för en kommunsammanslagning mellan Finström, Geta och Sund och att presentera ett beslutsunderlag för kommunernas fullmäktige.

Den detaljerade bedömningen av förutsättningarna för en kommunsammanslagning visar att det både finns omständigheter som stöder idén om en kommunsammanslagning och omständigheter som i utgångspunkten är mer problematiska.

En positiv utgångspunkt för genomförandet av en kommunsammanslagning är att tanken kommer från kommunerna själva. Under utredningens gång har både förtroendevalda, tjänstemän och anställda uttryckt öppenhet inför eventuella förändringar. Det är ett gott utgångsläge. I en fortsatt process är det viktigt att bygga vidare på den konstruktiva anda som rått under utredningen, men också att ta de kritiska frågorna på allvar. Det är i allas intresse att beslutsfattandet om en sammanslagning sker med utgångspunkt i realistiska förväntningar.

De geografiska och funktionella förutsättningarna för en kommunsammanslagning är i huvudsak goda. Kommunerna har inarbetade samarbeten sedan tidigare. Godby är ett naturligt centrum för Norra Åland. En lokalisering av den nya kommunens administration till Godby är inte ett problem med tanke på hur invånarna rör sig i vardagen. Det största frågetecknet när det gäller den nya kommunens område gäller församlingsindelningen som inte sammanfaller med den tilltänkta kommunindelningen och där en kommunsammanslagning tvingar fram förändringar i församlingsindelningen. Det är tekniskt sett inte ett kommunalt problem, men en fråga som påverkar det samlade lokalsamhället.

En sammanslagning mellan Finström, Geta och Sund resulterar i en kommun med en relativt stabil ekonomisk bas. En sammanslagen kommuns ekonomi är inte starkare än de nuvarande kommunernas ekonomi. Särskilt stora krav ställs på den största kommunens ekonomiska underlag. Samtliga kommuner går in i sammanslagningen med en driftsekonomi i balans. Det nya landskapsandelssystemet förändrar i synnerhet Geta kommuns ekonomiska förutsättningar, med ett starkt tryck på skattehöjning och nedskärningar av verksamhetsutgifterna.

Den sammanslagna kommunen har enligt beräkningarna goda förutsättningar att upprätthålla en ekonomi i balans vid en utgiftsnivå som motsvarar dagens, vilket i praktiken handlar om att upprätthålla skola, barnomsorg och äldreomsorg i Finström, Geta och Sund på samma nivå som idag. En kommunsammanslagning ändrar inte på det faktum att det krävs ett aktivt grepp om den kommunala ekonomin och realism när det gäller investeringar och utgiftsökningar.

Ett frågetecken när det gäller ekonomin är utformningen av landskapsandelssystemets grundskoledel som är ogynnsam för sammanslagna kommuner och som kommer att leda till kraftigt minskade inkomster när den femåriga övergångsperioden tar slut.

På kort sikt förorsakar kommunsammanslagningen fusionskostnader, av vilka de viktigaste är kostnaderna för harmonisering av personalens löner och kostnaderna för nya verksamhetsutrymmen för kommunens förvaltning. Analysen visar att det finns en inbesparingspotential inom den allmänna förvaltningen, men att den, precis som effektivisering av serviceproduktionen, kan förverkligas först på sikt.

Sammanslagningen resulterar i en starkare organisation med större kollegier som ger bättre möjligheter till arbetsfördelning och specialisering. I synnerhet inom den allmänna förvaltningen och den tekniska sektorn gör en större organisation det möjligt att stärka områden som i de nuvarande kommunerna inte haft tillräckliga resurser.

Övergången från tre kommuner till en ändrar utgångsläget för den kommunala demokratin. Förlusten av ett eget politiskt system och en egen röst mot omvärlden är mer av en tröskelfråga i Geta och Sund än i Finström. Det är därför viktigt att den nya kommunens politiska system beaktar behovet av stark representation från alla delar i kommunen. Förslaget är att det sker genom att välja ett utökat antal fullmäktigeledamöter, genom att inledningsvis kvotera platserna i styrelse och nämnder och genom att bygga upp särskilda strukturer för närdemokrati och lokal utveckling.

Tidtabellen för genomförandet av kommunsammanslagningen är en utmaning. Mot bakgrund av landskapsregeringens planer på ytterligare sammanslagningar finns det strategiska fördelar med att genomföra en eventuell sammanslagning mellan Finström, Geta och Sund redan 2019. Det kräver emellertid snabba beslutsprocesser och effektivt förberedelsearbete som tar sikte på att endast de viktigaste förutsättningarna för en ny kommun finns på plats 1.1.2019. Övriga åtgärder måste planeras så att de verkställs över en längre tid. Eftersom genomförandet av en kommunsammanslagning tar minst en mandatperiod (4 år) i anspråk skulle det med tanke på den specifika sammanslagningen mellan Finström, Geta och Sund vara en fördel om kommunerna fick tillräcklig arbetsro att hantera övergången till en ny kommun, utan att genast hamna in i nya sammanslagningsförhandlingar. Jag föreslår att kommunerna och landskapsregeringen för överläggningar om hur tidtabellsfrågan kan hanteras på ett rimligt sätt.

Min sammantagna bedömning är att det finns förutsättningar för en sammanslagning mellan kommunerna Finström, Geta och Sund om kommunfullmäktige i de berörda kommunerna så önskar.

5.2. Genomförandet är avgörande för om kommunsammanslagningen lyckas

En genomförd kommunsammanslagning är en startpunkt, inte en slutpunkt. För att de positiva effekterna av en något större organisation ska bli verklighet krävs ett systematiskt och långsiktigt arbete från kommunens förtroendevalda, tjänstemän och anställda.

Varje framtidsinriktat beslut ställer beslutsfattarna inför omständigheter, vilkas slutliga effekter är svåra att kontrollera. Precis som när det gäller alla andra kommunala beslut kräver en kommunsammanslagning uppmärksamhet inför förändringar och en beredskap att korrigera saker som inte fungerar. Kommunsammanslagningsavtalet slår fast de viktiga principer och värderingar som styr byggandet av en ny kommun – t ex vikten av närservice i alla kommundelar – men inom de givna ramarna måste det finnas utrymme för att förbättra och korrigera.

Den nya kommunens politiska ledning har det övergripande ansvaret för att sammanslagningen förverkligas på ett sätt som beaktar både befolkningen och området som helhet och de enskilda kommundelarna.

Kommunledningen, cheferna och förmännen har ett särskilt ansvar för att göra hela personalen delaktig och ansvarig för att bygga en fungerande kommun. Det är viktigt att identifiera skillnader i de tidigare kommunernas sätt att arbeta och att diskutera sig fram till gemensamma spelregler för den nya kommunen.

Eftersom tidtabellen för att genomföra kommunsammanslagningen är stram, utgår utredningen från att sammanslagningen verkställs etappvis. I inledningsskedet berörs den politiska organisationen, den allmänna förvaltningen, de tekniska förvaltningarna samt individ- och familjeomsorgen av förändringarna. I följande skede inleds arbetet med att förenhetliga äldreomsorgens, barnomsorgens och grundskolans verksamhetssätt för att uppnå de synergier som finns att hämta i en större organisation. Det är viktigt att i alla skeden utnyttja den kompetens och erfarenhet som finns hos kommunernas personal.

5.3. Rekommendationer

Slutrapporten för kommunindelningsutredningen för Finström, Geta och Sund överlämnas härmed till kommunerna och Ålands landskapsregering för vidare åtgärder enligt följande:

- Kommunernas beslutande organ tar del av utredningen och fattar beslut om ifall de vill gå vidare med att bereda en framställan om kommunsammanslagning till Ålands landskapsregering.
- Kommunernas beslutande organ tar ställning till de punkter i utkastet till sammanslagningsavtal där utredaren valt att inte lägga ett förslag. Det gäller bl.a. den nya kommunens namn, förverkligandet av nya förvaltningslokaler och detaljerade planer för användningen av sammanslagningsunderstödet.
- Inför det slutliga beslutet om kommunsammanslagningsframställan ska kommunerna höra kommuninvånarna i frågan. Det kan ske genom att göra information om sammanslagningen tillgänglig för invånarna och genom att ordna invånarmöten i kommunerna. Ifall kommunernas ledning finner det lämpligt kan de utreda invånarnas åsikter om sammanslagningen genom en opinionsundersökning till en tillräckligt stor del av befolkningen i de berörda kommunerna.
- Ålands landskapsregering görs uppmärksam på de lagstiftningsmässiga omständigheter som kan utgöra ett hinder för positiva beslut om en kommunsammanslagning, i synnerhet tillämpningen av § 9 i landskapslagen om landskapsandelar till kommunerna.

Åbo den 18 oktober 2017

Siv Sandberg

Kommunindelningsutredare

KÄLLFÖRTECKNING

Finlands författningssamling

- Kommunindelningsslag FFS 1196/1997
- Kommunstrukturlag FFS 1698/2009
- Kyrkolag FFS 1054/1993

Ålands författningssamling

- Kommunallag för landskapet Åland ÅFS 1997:73
- Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av vissa lagar om kommunindelning ÅFS 1997:76
- Landskapslag om lagtingsval och kommunalval 1970:39
- Landskapslag om en kommunalt samordnad socialtjänst ÅFS 2/2016
- Landskapslag om ändring av § 3 landskapslagen om en kommunalt samordnad socialtjänst ÅFS 74/2017

Bondas Harry (2011): Särskild kommunindelningsutredning: Vasa stad, Lillkyro kommun och Korsholms kommun. Slutrapport 30 november 2011.

Enestam Jan-Erik & Henricson Marcus (2015): Samarbetsutredning för Norra Ålands kommuner. Slutrapport.

Eurajoen ja Luvian kunnat. Kuntarakennelain 8 §:n mukainen yhdistymissopimus 2.3.2015.

Finströms kommun: Budget- och bokslutshandlingar, protokoll och styrdokument.

Geta kommun.: Budget- och bokslutshandlingar, protokoll och styrdokument.

Jomala kommun: Budget- och bokslutshandlingar, protokoll och styrdokument.

Knuts Lars-Runar: Följderna för ekonomi och verksamhet av en sammanslagning av Finström-Geta, Saltviks, Sund-Vårdö och Brändö-Kumlinge församlingar. Utredningsrapport 13.6.2015.

Kommunala avtalsdelegationen (KAD): Rekommendation gällande övergångsavtal vid förflyttning av personal från en arbetsgivare till en annan. KAD Cirkulär 12/2017.

Koski Arto, Kyösti Anni & Halonen Jaana (2013): Kuntaliitokset suurennuslasin alla. Havaintoja ja päätelmiä 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista.

Kuopion kaupunki. Pitäjäraadin toimintasääntö. Asia 6194/2016.

Köyliön ja Säskylän kuntien yhdistymissopimus. 16.6.2014.

Laamanen Elina (red.) (2008): Kuntien yhdistymisen opas. Strateginen muutos selvitysvaiheesta uuteen kuntaan. Kuntaliitto.

Lannerhjelm Oskar m.fl (2018): Åland. Kommunutredning 2016. Slutrapport 2017–02–28. PwC Sverige.

Kuntaliitto & Efeko (2007): Puitelain toteuttaminen. Toimeenpanon tietopaketti kunnille.

PwC Sverige. Kommunutredningen 2016. Fördjupad analys. Långsiktig finansiell analys.

Samgångsavtal mellan Liljendal, Lovisa, Pernå och Strömfors för bildande av en ny kommun. 4.8.2008.

Sammanställningsavtal mellan Vasa stad och Lillkyro kommun. Vasa stadsfullmäktige 27.6.2011 och Lillkyro kommunstyrelse 27.6.2011.

Sandell Carolina (2017): Kommunindelningenslagen. Översikt gällande behoven av ny eller ändrad lagstiftning i landskapet. Slutrapport överlämnad till Ålands landskapsregering 16.1.2017.

Stenvall Jari m.fl. (2012): Rovaniemen ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistymisen arviointi. Keskipitkän aikavälin arviointi kuntaliitoksen toteutumisesta ja sen vaikutuksista.

Sunds kommun: Budget- och bokslutshandlingar, protokoll och styrdokument.

Yhdistymissopimus Haukipudas–Kuuminki-Oulu-Oulunsalo-Yli-Ii. 2010.

Ålands lagting: Lagtingets beslut om antagande av Landskapslag om landskapsandelar till kommunerna. LTB 71/2017. Beslutsdatum 18.9.2017.

Ålands landskapsregering: Översyn av kommunal lagstiftning. PM 29.8.2016.

Ålands landskapsregering: Lagförslag nr 28/2016–2017 Ett nytt landskapsandelssystem

Ålands landskapsregering: Landskapsregeringens meddelande angående reform av kommunstrukturen M 4/2016-2017

Ålands landskapsregering: Förslag till reform av kommunstrukturen. Promemoria 2017–09–25

Ålands statistik- och utredningsbyrå ÅSUB: Kommunernas bokslut 2012–2016.

Ålands statistik- och utredningsbyrå ÅSUB. Lagtings- och kommunalvalet 2015.

Ålands statistik- och utredningsbyrå ÅSUB. Den framtida kommunindelningen på Åland – en enkätstudie. Rapport 2017:1.

BILAGA 1

Personalstrukturen i Finström, Geta och Sund 31.12.2016

- Personalstyrkan är uttryckt i årsverken per kommun och sektor med utgångspunkt i kommunernas bokslut 2016. De ändringar i personalstrukturen som skett efter detta syns inte i tabellen.
- Jämförelsen med Jomala (4 648 invånare år 2016) finns med för att indikera hur personalstrukturen ser ut i den åländska kommun som har ett befolkningsunderlag mest likt den nya FGS-kommunens befolkningsunderlag
- I jämförelsen mellan FGS och Jomala är det viktigt att notera följande:
Nettodriftskostnaderna för FGS totalt och Jomala ligger på samma nivå (Enligt ÅSUB-statistiken 2015 FGS totalt 19,39 miljoner och Jomala 19,37 miljoner euro).

Skillnaden i total personalstyrka mellan FGS totalt och Jomala förklaras i huvudsak av att äldreomsorgen organiseras på olika sätt. Jomala använder i större utsträckning sig av Oasen kf:s tjänster och har i motsvarande omfattning mindre egen personal inom äldreomsorgen.

I personalsiffrorna för FGS-kommunerna ingår också tjänster som är delade med Vårdö och/eller Saltvik (löneräknare, socialsekreterare, socialarbetare, familjearbetare, landsbygdskansli). I Jomalas personalsiffror ingår personal inom räddningsväsendet som betjänar landskommunerna gemensamt och det gemensamma landsbygdskansliet.

De högre personalsiffrorna för FGS del inom socialsektorn kan åtminstone delvis förklaras med ett större behov av tjänster/ fler klienter framför allt inom handikappomsorgen.

Inom allmän förvaltning (ledande tjänster och kanslipersonal) och den tekniska sektorn synliggör jämförelsen med Jomala eventuell övertalighet som uppstår när tre tidigare självständiga kommuner blir en.

Personal (årsverken) 2016 enligt sektor.

	Finström	Geta	Sund	FGS to- talt	Jomala
TOTALT	117,34	30,25	67,13	214,72	198,08
Allmän förvaltning	6,30	2,50	5,00	13,80	9,45
Kommundirektör	1,00	0,80	1,00	2,8	1,00
<i>Kommunsekreterare</i>	–	–	–		1,00
Ekonomichef	1,00		1,00	2	1,00
Personal- och servicechef/Personalchef	1,00			1	1,00
Ekonom		1,00		1	1,00
Bokförare	1,00			1	1,00
Byråsekreterare/kanslist	0,80	0,70	2,00	1,7	3,45
Lönesekreterare/löneräknare	1,00		1,00	2	
Lokalvårdare	0,50				
Socialväsendet	4,00		4,02	8,02	3,74
Socialchef	1,00			1,00	1,00
Socialsekreterare			1,00	1,00	
Socialarbetare	2,00		1,00	3,00	2,00
Familjearbetare			1,50	1,50	
Byråsekreterare	1,00			1,00	0,74
Personliga hjälpare			0,52	0,52	
Äldreomsorgen	23,33	9,24	19,30	51,87	11,00
Äldreomsorgsledare/föreståndare	1,00	0,80	1,00	2,80	1,00
Vice föreståndare/ansvarig närvårdare	0,50		1,00	1,50	
Närvårdare	11,07	6,00	9,50	26,57	10,00
Närvårdare i nattvak	4,02	1,92	4,40	10,34	
Ansvarig för dagverksamheten	0,78			0,78	
Hemvårdare	0,80			0,80	
Hemhjälpare	0,78			0,78	
Kock	2,00		1,00	3,00	
Lokalvårdare	1,00	0,52	1,00	2,52	
Köksbiträde			1,40	1,40	
Grundskolan	26,28	5,00	17,53	48,81	51,18
Föreståndare	1,00	1,00	1,00	3,00	2,00
Klasslärare	12,00	2,00	6,50	20,50	27,45
Timlärare	2,00	1,00	1,38	1,38	
Speciallärare	2,00		1,00	1,00	2,70
Resurslärare/svenska2-lärare	3,00				
Kock			1,00	1,00	4,00
Lokalvårdare	2,50		1,00	1,00	2,00
Köksbiträde/lokalvårdare			0,90	0,90	
Eleassistenter	2,78	1,00	4,75	4,75	4,31
Kanslist	0,60				0,67
Barn- och ungdomsbibliotekarie	0,40				

	Finström	Geta	Sund	FGS to- talt	Jomala
Fritidshem/Eftermiddagsverksamhet	2,79	0,46	0,74	3,99	4,57
Föreståndare	0,78			0,78	1,54
Eftermiddagsledare			0,74	0,74	
Fritidshemsledare		0,46		0,46	
Barnskötare	1,44			1,44	2,57
Assistent	0,57			0,57	
Köks- och städpersonal					0,46
Bibliotek, kultur och fritid	2,95	0,44	1,61	5,00	5,35
Biblioteks- och kulturchef	1,00			1,00	1,00
Bibliotekarie	0,40		0,61	1,01	2,35
Bibliotekssekreterare/biblioteksassistent	0,55	0,44		0,99	
Fritidsledare	1,00		1,00	2,00	1,00
<i>Fritidschef</i>					1,00
Barnomsorg	37,93	7,00	15,56	60,49	68,24
Barnomsorgsledare	1,00			1,00	1,00
Daghemsföreståndare/barnomsorgsledare		1,00	1,00	2,00	4,00
<i>Specialbarntädgårdslärare</i>					1,00
Barntädgårdslärare	14,50	1,00	3,00	18,50	16,00
Barnskötare	9,45	3,00	7,00	19,45	20,47
Daghemsbiträde	2,00			2,00	
Gruppassistenten/personliga assistenter	6,53	1,00	2,78	10,31	10,00
Kock			1,00	1,00	2,78
Lokalvårdare	2,31		0,78	3,09	3,50
Städ/kök		1,00		1,00	0,65
Familjedagvårdare i gruppfamiljedaghem	2,14			2,14	7,00
<i>Lekparksföreståndare & biträde</i>				0,00	1,84
Byggnadsinspektionen och tekniska sektorn	7,20	3,05	3,37	13,62	14,5
Planerings- och utvecklingschef/ <i>teknisk chef</i>	1,00			1,00	1,00
Kommuningenjör	0,85			0,85	
Byggnadsinspektör	1,00	0,40	0,35	1,75	1,50
Kommuntekniker		0,40	0,65	1,05	1,00
Byråsekreterare/kanslist	1,20	0,30		1,50	1,00
Fastighetsskötare/serviceman	3,00	1,00	2,00	6,00	6,00
Lokalvårdare		0,95	0,37	1,32	
Disponent	0,15			0,15	
<i>Planläggare</i>	–	–	–		1,00
<i>Idrottsanläggningskötare (i Jomala adm placerade under fritidssektorn)</i>					3,00
Centralkök	4,96	2,56		7,52	
Bespisningschef	1,00	1,00		2,00	
Kock	1,00	0,78		1,78	
Köksbiträde	2,96	0,78		3,74	
Lantbrukskansli	1,60			1,60	0,80

	Finström	Geta	Sund	FGS to- talt	Jomala
Lantbrukssekreterare	1,00			1,00	0,80
Lantbrukskanslist	0,6			0,60	
<i>Räddningsväsen</i>					2,15
<i>Räddningschef</i>					1,00
<i>Brandinspektör</i>					1,00
<i>Kanslist</i>					0,15

BILAGA 2

Investeringar

Nettoinvesteringar euro/invånare under åren 2000–2017. Källa ÅSUB.

	Finström	Geta	Sund	Åland
2000	750	159	462	754
2001	180	553	671	658
2002	420	1 704	114	579
2003	340	1 323	172	886
2004	1 905	-37	172	1 001
2005	1 101	27	713	681
2006	143	47	120	442
2007	120	192	217	256
2008	148	235	301	405
2009	407	164	935	562
2010	225	284	2 463	671
2011	99	372	316	523
2012	66	358	292	971
2013	150	532	119	286
2014	358	528	57	-372
2015	90	160	117	353
2016	-210	52	70	227

Genomförda och planerade investeringar enligt bokslut (2016), budget (2017) och ekonomiplan (2018–2019)

	2016 (bokslut)	2017 (budget)	2018 (ekonomi- plan)	2019 (ekonomi- plan)
Finström	544 360	3 116 000	2 483 000	765 000
Geta	31 168	367 000	215 000	200 000
Sund	99 637	544 000	342 000	65 000

Kommunvisa investeringsplaner 2017–2019 (budget 2017)

Finström

	2017	2018	2019
FINSTRÖM TOTALT	-3 116 000	-2 483 000	-795 000
KOMMUNSTYRELSEN TOTALT	-50 000	-40 000	-30 000
Ny server/ärendehanteringssystem	-20 000		
PA-system		-20 000	
Centrumprojektet	-20 000		
BRANDNÄMNDEN TOTALT	-16 000	-38 000	
Nyanskaffning luftflaskor	-16 000		
Manskapsbil/transportfordon		-38 000	
SAMHÄLLSNÄMNDEN TOTALT	-3 050 000	-2 405 000	-765 000
Trafikleder	-705 000	-435 000	-460 000
Grundförbättring av fastigheter	-340 000	-120 000	-120 000
Digitalisering arkiv- och kartmaterial	-10 000	-10 000	
Inmätning ledningar	-15 000		
Infrastruktur Godby	-700 000	-990 000	
Återinvestering hyreshus	-200 000		
Fastighetsproduktion	-1 050 000	-700 000	
Parkområden		-30 000	
Frilufts-/strövområden		-70 000	
Ny bil fastighetsskötarna		-35 000	
Rivning Södra Längan			-50 000
Rivning Godby gamla daghem			-45 000
Dagvatten			-50 000

Geta

	2017	2018	2019
GETA TOTALT	-367 000	-215 000	-200 000
Reningsverket		-20 000	
Hemgården	-34 000		
Daghemmet	-8 000		
Skolan	-15 000		-50 000
Gamla kommunkansliet		-50 000	
Hyreshus	-	-	-
Brandstation (kommunens andel efter bidrag)	-127 000		
Allmänna områden	-40 000	-30 000	-30 000
Vatten och avlopp	-40 000	-30 000	-30 000
Vägar			-100 000
Renhållning			
Fastighetsskötsel		-15 000	

Sund

	2017	2018	2019
SUND TOTALT	-703 500	-724 000	-595 000
Hyreshus på Eckebo			-530 000
Tallgården: etapp 3	-200 000	-600 000	
Avloppsanläggning Stenbacka hyreshus	-18 000		
Bergvärmepump Stenbacka hyreshus		-37 200	
Gatubelysning i Finby	-25 000		
Ytbeläggning av vägar	-41 000	-50 000	-50 000
Avloppsledningsnät Norra Finby	-55 000		
Avloppsledningsnät: inkopplingar		-15 000	-15 000
Furumo bostadsområde	-12 000		
IKT vid Sunds skola	-5 000	-5 000	
Klätterställning Tosarby daghem	-7 500		
Servicebil till fastighetsskötseln		-17 000	
Brandnämnden, släckningsbil	-290 000		

BILAGA 3

Preliminära kostnader för harmonisering av uppgiftsrelaterade löner

Regelverket

KAD Cirkulär 12/2017 & AKTA: Tillämpningsanvisningar för löner och lönesystem vid byte av arbetsgivare

- Den ordinarie/tillsvidare anställda övergår till motsvarande nya anställningsförhållanden hos den nya arbetsgivaren som s.k. gamla arbetstagare. Den visstidsanställda personalen övergår på motsvarande sätt och anställningsförhållandet fortsätter tills förordnandet eller arbetsavtalet upphör.
- När formellt beslut om sammanslagning fattas ska överföringen av personal beredas i samråd med personalens representanter.
- Överflyttningen sker genom ett övergångsavtal där det framgår vilken personal som överflyttas.
- Den nya arbetsgivaren (Finströms kommun) grundar de nya tjänster som överföringen av personal kräver och/eller överför personal från Sund/Geta till existerande vakanta tjänster.
- Anställningarna för den övergående personalen fortsätter hos den nya arbetsgivaren utan avbrott .
- Den nya arbetsgivaren har inte rätt att säga upp anställda på grund av omorganiseringen av verksamheten utan att det finns grunder för uppsägning enligt lag.

- Till den övergående personalen betalas minst samma lön som före övergången.
- Lönerna enligt de tidigare lönesystemen ska i mån av möjlighet samordnas med lönerna enligt det nya system som valts. Samordningen inleds med de uppgiftsrelaterade lönerna. Den nya lönenivån bestäms enligt arbetsvärderingssystemet i det nya lönesystemet.
- Om den uppgiftsrelaterade lönen är lägre än vad det nya lönesystemet förutsätter är det meningen att lönerna höjs stegvis till nivån enligt det nya lönesystemet.
- Övergångsperiodens längd beror på löneskillnaderna, kostnaderna och arbetsgivarens ekonomiska situation (2–4 år).
- En plan jämte tidsplaner och kostnadsberäkningar ska göras upp över införandet av det nya lönesystemet och samordningen av lönerna.
- Om den gamla uppgiftsrelaterade lönen är högre än motsvarande lön enligt det nya lönesystemet och uppgifterna inte förändrats väsentligt bibehålls den gamla uppgiftsrelaterade lönen, om man inte lokalt avtalar om något annat.
- Vid sammanslagningar kan det individuella tillägget sänkas endast om lönegrunderna omprövas till följd av väsentliga förändringar i arbetsuppgifterna eller till följd av en betydlig försämring av arbetsprestationen av skäl som beror på den anställde själv, om man inte lokalt avtalar om något annat.

Kommentar till tabellen

- Det största behovet av harmonisering finns när det gäller AKTA-löner
- Undervisningspersonal ingår inte i tabellen, eftersom nivån på UKTA-lönerna är den samma i Finström, Geta och Sund = inget harmoniseringsbehov (uppgift NÅHD/Seija Säike)
- Tabellen utgår från existerande tjänstebenenämningar. Kommunerna har av historiska skäl kombinerade tjänster med specifika benämningar som behöver ses över när övergångsavtalet uppgörs och behovet av att ombilda tjänster/grunda nya tjänster bedöms
- Ledande tjänstemän saknas i tabellen. Justering av de ledande tjänstemännens löner behöver beaktas i budgeten för löneharmonisering. Totalsumman för löneharmonisering blir därför minst 150 000 på årsnivå (bikostnader inräknade).

Preliminära kostnader för harmonisering av uppgiftsrelaterade löner till den högsta nivån. Källa för löneuppgifter: Finströms kommun/Ida Eklund

Uppgiftsrelaterad lön/månad	Finström	Geta	Sund	Löne-skillnad euro/månad mellan högsta och lägsta nivå	Personal inom den aktuella yrkesgruppen (berörs av harmonisering)	Löneutgifter (grundlön) per år FGS med nuvarande lönenivåer	Löneutgifter per år efter harmonisering till högsta grundlön	Kalkylerade kostnader/år för harmonisering till högsta nivå
Barnskötare	2 229,92	2 347,00	2 365,87	135,95	19,45 (12,45)	536 098	552 194	16 096
Barntädgårdslärare	2 564,78	2 592,36	2 714,43	149,65	18,50 (15,5)	575 099	602 603	27 504
Daghemsassistent	2 053,63	2 075,45	2 131,18	77,55	10,31 (7,53)	256 392	263 670	7 278
Skolassistent	2 027,76	2 091,60	2 131,18	103,42	8,53 (3,78)	214 222	218 148	3 926
Närvårdare	2 324,45	2 372,37	2 372,37	47,92	36,91 (15)	1 042 092	1 050 770	8 768
Byråsekreterare	2 427,22	2 425,37	2 403,00	22,42	7,20 (3)	209 108	209 712	604
Socialarbetare	2 975,55		3 241,00	265,45	3 (2)	110 304	116 676	6 372
Fastighetsskötare	2 043,78	2 107,94	2 190,38	146,60	6 (4)	151 440	157 707	6 267
Kock	2 235,64	2 126,60	2 342,96	216,36	8,78 (5,78)	237 081	246 854	9 773
Köksbiträde	1 992,21	1 942,80	2 123,30	131,09	7,03 (4,74)	170 817	179 096	8 279
Bibliotekarie	2 326,91		2 442,55	115,64	1,80 (0,80)	51 649	52 759	1 110
Biblioteksassistent	2 120,33	2 161,53		41,20	0,99 (0,55)	25 406	25 679	273
Fritidsledare	2 317,33	2 129,02	2 238,82	78,51	2 (1)	53 746	55 616	1 870
Lokalvårdare	1 942,80	1 984,80	2 063,46	120,66	10,93 (7,78)	260 201	270 643	10 442
TOTALT								108 562
TOTALT + lönebikostnad (26,53%)								137 363

BILAGA 4

Analys av behovet att välja ett större antal fullmäktigeledamöter

Utgångspunkter

- Vid kommunalval utgör en kommun en valkrets (ÅL 1970:39 § 39). Det är *inte* möjligt att kvotera fullmäktigeplatser för att säkra representation från alla delar i kommunen.
- Antalet fullmäktigeledamöter fastslås i kommunallagen (ÅL 1997:73, § 38). Kommunfullmäktige *kan välja att utse ett större eller mindre antal ledamöter*. Landskapsregeringen ska under rättas om antalet ledamöter.
- Enligt Kommunallagen ÅFS 1997:73 § 38 ska en kommun med 4 001–6 000 invånare ha ett fullmäktige bestående av 21 medlemmar.
- Förändringen i förhållande till nuläget, när varje kommun har sitt eget fullmäktige, blir mer kännbar för invånarna i Geta och Sund, än för invånarna i Finström.
- Avsikten med den nedanstående analysen är att utreda om det är nödvändigt att utöka antalet fullmäktigeledamöter i den nya FGS-kommunens fullmäktige för att säkra att alla delar av kommunen är representerade i den nya kommunens fullmäktige
- Beräkningarna utgår från resultatet i kommunalvalet 2015.

Kandidater, partier och röstetal i kommunalvalet 2015. Källa: ÅSUB Statistik 2015:7, Lagtings- och kommunalvalet 2015.

	Finström	Geta	Sund	FGS totalt
Antal fullmäktigeplatser	17	9	13	39
Antal kandidater i kommunalvalet 2015	45	18	32	95
Antal kandidater per fullmäktigeplats	2,6	2,0	2,5	2,4
Andel av röstberättigade som kandiderade i kommunalvalet	2,3 %	4,4 %	3,9 %	3,0 %
Antal partier/listor som ställde upp kandidater i kommunalvalet 2015	7	2	6	
Antal partier/listor som fick mandat i fullmäktige	5	2	4	
Högsta personliga röstetal (jämförelsetal) bland invalda i kommunalvalet 2015	144 (481)*	47 (211)	51 (262)**	
Lägsta personliga röstetal/jämförelsetal bland invalda i kommunalvalet 2015	14 (67,28)	12 (26,38)	16 (37,42)	

*högsta personliga röstetal 148 men lägre jfr-tal pga. listans totala röstetal

**högsta personliga röstetal 58 men lägre jfr-tal pga. listans totala röstetal

Antal godkända röster i kommunalvalet 2015 enligt kommun och parti. Källa: ÅSUB Statistik 2015:7, Lagtings- och kommunalvalet 2015

	Finström	Geta	Sund	FGS totalt
Centern	481		181	662
Liberalerna	403*	50	166*	619
Moderat Samling	68*		77*	145
Obunden samling	48**		19*	67
Socialdemokraterna	141		103	244
Ålands framtid	20**		26	46
Åländsk demokrati	48			48
Getalistan		211		211
RÖSTER TOTALT	1 209	261	572	2 042
	*valförbund **valförbund		*valförbund	

Simulerad mandatfördelning i den nya FGS-kommunens fullmäktige med utgångspunkt i röstfördelningen mellan partierna i kommunalvalet 2015

- Beräkningen är riktgivande och bygger på kandidatnominering och röstningsbeteende i de nuvarande kommunerna (separata nomineringsprocesser, flera kandidater, inget behov varken för väljare eller för partier att fundera på behovet av att den egna kommundelen blir representerad).
- I en reell sammanslagningssituation ser utgångspunkterna för kandidatnominering och röstningsbeteende annorlunda ut (färre platser, större konkurrens om platserna, behov att både vid kandidatnomineringen och i röstbåset beakta behovet av regional representation).
- Mandatfördelningen mellan partierna har beräknats utan att beakta valförbund som existerade 2015. I en reell situation har partiuppsättningen och eventuella valförbund inverkan på valresultatet.
- Mandatfördelningen har beräknats både enligt 21 platser, som är det antal fullmäktigeplatser FGS-kommunen borde ha enligt Kommunallagen och enligt förslaget om ett utökat antal fullmäktigeplatser under första mandatperioden (27 platser).

Kalkylerad mandatfördelning i FGS-kommunen med utgångspunkt i kommunalvalsresultatet 2015. Källa för valdata: ÅSUB 2015:17

	Röstetal	Mandatfördelning 21 platser Kommunallagen § 38	Mandatfördelning 27 platser Förstorat fullmäktige under mandatperioden 2020–2023
Centern	662	8	9
Liberalerna	619	7	8
Socialdemokraterna	244	3	3
Getalistan	211	2	3
Moderat samling	145	1	2
Obunden samling	67	0	1
Äländsk demokrati	48	0	0
Älands framtid	46	0	0
FULLMÄKTIGEPLATSER		21	27

Mandatfördelningen enligt parti och kommun med utgångspunkt i röstfördelningen i kommunalvalet 2015

- Tabellen visar fördelningen enligt parti och kommun, med utgångspunkt i de invaldas personliga röstetal i kommunalvalet 2015.
- *Beräkningarna ska läsas med stor försiktighet*, eftersom de bygger på kandidatnominering och röstande i de nuvarande kommunerna.
- Kalkylerna påverkas bl.a. av variationer i röstfördelningen mellan kandidaterna i olika kommuner. Om det i en kommun finns starka röstmagneter, medan rösterna i en annan kommun fördelas jämnare mellan kandidaterna påverkar det utfallet av rangordningen mellan samma partis kandidater i olika kommuner.
- I en reell sammanslagningssituation är både kandidatnomineringen och väljarnas överväganden annorlunda.

Kalkylerad mandatfördelning i FGS-kommunens fullmäktige med utgångspunkt i resultatet i kommunalvalet 2015. Källa för valdata ÅSUB 2015:7

	Röstetal	Mandatfördelning 21 platser Kommunallagen § 28	F	G	S	Mandatfördelning 27 platser Förstorat fullmäktige under mandatperi- oden 2020–2023	F	G	S
Centern	662	8	6	0	2	9	7	0	2
Liberalerna	619	7	4	1	2	8	4	1	3
Socialdemokraterna	244	3	2	0	1	3	2	0	1
Getalistan	211	2	0	2	0	3	0	3	0
Moderat samling	145	1	1	0	0	2	1	0	1
Obunden samling	67	0	0	0	0	1	1	0	0
Åländsk demokrati	48	0	0	0	0	0	0	0	0
Ålands framtid	46	0	0	0	0	0	0	0	0
FULLMÄKTIGEPLATSER		21	13	3	5	27	15	4	7

Mandatfördelningen mellan kommundelarna med utgångspunkt i fiktiva kommunalpartier

- Mandatfördelningen har beräknats med utgångspunkt i tre fiktiva kommunalpartier, ”Finströmspartiet”, ”Getapartiet” och ”Sundspartiet” med utgångspunkt i antalet röster som avgavs i kommunerna vid kommunalvalet 2015.
- Beräkningen utgår ifrån att alla i Finström skulle rösta på Finströmspartiet osv. I en verklig valsituation med kommunalpartier (eller vilka partier som helst) i en sammanslagen kommun röstar väljarna oberoende av de tidigare kommungränserna.

Kalkylerad mandatfördelning i den nya FGS-kommunens fullmäktige med utgångspunkt i kommunernas befolkningsunderlag.

	Röstetal	Mandatfördelning 21 platser Kommunallagen § 38	Mandatfördelning 27 platser Förstorat fullmäktige under mandatperioden 2020–2023
”Finströmspartiet”	1 209	13	16
”Getapartiet”	261	2	3
”Sundspartiet”	572	6	8
TOTALT	2 042	21	27

Behov av utökat antal fullmäktigeledamöter: Slutsatser

- Beräkningarna utifrån valresultatet 2015 ger Geta en bättre utdelning i fullmäktigemandat än resultatet blir om mandaten fördelas utifrån befolkningsunderlaget. Det beror i huvudsak på att rösterna koncentrerats till Getalistan som räknat i röster är den fjärde största

grupperingen i FGS, men också på att en liberal kandidat hade ett högt personligt röstetal och placerade sig väl i den partiinterna rankingen.

- Sund får för sin del ett bättre utfall om mandaten fördelas enligt befolkning än enligt valresultatet 2015. Orsakerna är att Sund hade aningen högre valdeltagande än de övriga kommunerna i kommunalvalet 2015 och att rösterna spreds på många partier och kandidater. Det missgynnar i vissa fall kandidater från Sund i den inbördes rangordningen inom partierna. I en reell ny valsituation är läget annorlunda.
- Analyserna visar att det är möjligt att säkra en representation motsvarande andelen röstberättigade i kommundelarna också i det fall antalet fullmäktigeledamöter följer rekommendationen i Kommunallagen (21).
- Ett utökat antal fullmäktigeledamöter (27) kan vara befogat för att säkra en bättre spridning av fullmäktigeledamöter mellan kommundelar och politiska partier.

Sammanfattning av analyser av mandatfördelningen i FGS-kommunens fullmäktige

	Finström	Geta	Sund	FGS totalt
Antal röstberättigade	1 976	405	826	3 207
Andel av röstberättigade i FGS-området	61,6 %	12,6 %	25,8 %	100 %
Antal röstande i kommunalvalet 2015	1 300	266	600	2 166
Valdeltagande 2015	65,8 %	65,7 %	72,6 %	67,5 %
Andel av röstande i kommunalvalet 2015	60,0 %	12,2 %	27,7 %	100 %
Andel av fullmäktigeplatserna 21 platser, enligt valresultatet 2015	61,9 %	19,0 %	23,8 %	100 %
Andel av fullmäktigeplatserna 27 platser, enligt valresultatet 2015	55,6 %	14,8 %	25,9 %	100 %
Andel av fullmäktigeplatserna, fiktiva kommunalpartier (21 platser)	61,9 %	9,5 %	28,6 %	100 %
Andel av fullmäktigeplatserna, fiktiva kommunalpartier (27 platser)	59,3 %	11,0 %	29,6 %	100 %

BILAGA 5

Preliminära hållpunkter genomförandet av kommunsammanslagningen

2017

Kommunindelingsutredningen slutförs

Informationsspridning

Diskussioner och beslut om den fortsatta beslutsprocessen: vill kommunerna gå vidare med en sammanslagning?

2018

Kommunfullmäktige i Finström, Geta och Sund säger ja eller nej till att gå vidare med sammanslagningsframställan till landskapsregeringen

Om ja:

Temporär organisationskommission och andra nödvändiga beredningsorgan tillsätts för att förbereda den nya kommunen

Landskapsregeringen svarar ja eller nej på framställan om kommunsammanslagning (beslut senast 30.6.2018)

Om ja:

Formell organisationskommission och andra beredningsorgan tillsätts

Beslut som måste fattas/praktiska åtgärder som måste under 2018 för att kommunen ska fungera 1.1.2019

Övergångsavtal för personalen (beredning: organisationskommissionen i samråd med personalens representanter)

Grundande av tjänster/inrättande av arbetsavtalsförhållanden för personal som övergår från Geta och Sund (Finströms kommun fattar det formella beslutet; bör förankras i alla

Skattesats och budget för den nya kommunen (Finströms kommun fattar det formella beslutet; bör förankras i alla kommuners fullmäktige)

Löne- och personaladministrativa system & ekonomisystem bör vara på plats från dag 1

2019

Den nya kommunen fungerar 1.1.2019

Fullmäktige består av fullmäktigeledamöterna från Geta, Finström och Sund som valdes 2015 (39 ledamöter)

Fullmäktige konstituerar sig och väljer styrelse och nämnder enligt riktlinjerna i sammanslagningsavtalet

Personal från Geta och Sund övergår i Finströms kommuns tjänst 1.1.2019 med nuvarande lönenivå

Arbetsvärdering och plan för harmonisering av löner utarbetas under 2019, så att den kan verkställas under 2020–2021

Kommunalval 2019

2020

Kommunens nyvalda fullmäktige konstituerar sig och väljer styrelse och nämnder

Löneharmoniseringen inleds (beakta kostnader för löneharmonisering i budgeten)

Långsiktiga planer för utveckling av service och förvaltning utarbetas och verkställs stegvis

