

KOMMUNINDELNINGSLAGEN
översikt gällande behoven av
ny eller ändrad lagstiftning i landskapet

Slutrapport överlämnad till
Ålands landskapsregering 16.1.2017
Carolina Sandell

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1 Bakgrund och syfte	3
1.2. Den kommunala enheten- en kort beskrivning	3
2. Grundlagen	4
2.1. Grundlagsutskottets utlåtande från år 1997	4
2.1. Teori och praktik	6
3. Nuvarande lagstiftning om kommunindelning i landskapet	7
3.1. Landskapets behörighet	7
3.2. Innebörden av kommunindelningenslagen	8
3.3. Beslut om ändring av kommunindelning	9
3.4. Tillämpning av kommunindelningenslagen i landskapet	10
4. Kommunstrukturlagen FFS 1698/2009	12
4.1. Ändrad lagstiftning i riket	12
4.2. Jämförelse mellan kommunindelningens- och kommunstrukturlagen	13
4.3. Behov av ny eller ändrad lagstiftning i landskapet	15
5. Kommuner som befinner sig i i speciellt svår ekonomisk ställning	17
5.1. Lagstiftningen utformas stegvis	17
5.2. Bestämmelser som tillämpas från och med räkenskapsperioden 2017	18
5.3. Tillämpning av kriskommunförfarandet	19
5.4. Behov av ny eller ändrad lagstiftning i landskapet	19
6. Åland, en kommun	20
6.1. Behov av ny eller ändrad lagstiftning i landskapet	21
7. Rikets kommun- och servicestrukturreform 2005-2016	21
7.1. Den första fasen	22
7.2. Den fortsatta kommunreformen	24
7.3. Det fortsatta reformarbetet i Finland	25
7.4. Utvärdering av strukturreformen i riket	25
8. De nordiska reformprocesserna	27
8.1. Danmark	28
8.2. Norge	30
9. Avslutande sammanfattning av behoven av ny eller ändrad lagstiftning	32

1. Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

I *Regeringsprogram för ett hållbart Åland* av den 25 november 2015 konstateras att “[f]ör att uppnå ett strukturellt och regionalt hållbart Åland behöver kommunstrukturen på Åland förändras. Målet är ett Åland med starkare kommuner, rustade att ge alla medborgare likvärdig service. En förändring av kommunstrukturen skapar utrymme för utveckling och är en förutsättning för ekonomisk hållbarhet på lång sikt.”¹

Mot bakgrund av ovanstående bedömning har landskapsregeringen bland annat initierat en utredning gällande olika alternativ till kommunala samgåenden på Åland. Utredningen genomförs av PWC Sverige och kommer våren 2017 att utmytna i tre alternativ som rangordnats av utredaren.

I den debatt som omgett ställningstagandet i nämnda regeringsprogram, men även den pågående utredningen, har det visat sig att det finns oklarheter vad gäller nu gällande lagstiftning om kommunindelning och även huruvida ändringar i kommunindelning möjliggörs eller begränsas av grundlagen. Föreliggande utredning syftar till att bistå landskapsregeringen med information om kommunindelningenslagen och den i riket gällande kommunstrukturlagen. I uppdraget ingår även att redogöra för det så kallade kriskommunförfarandet, att föra ett resonemang kring Åland som en kommun samt att beskriva motsvarande reformprocesser i Norden. Den grundläggande frågan är hur den kommunala indelningen kan ändras och om det finns behov av ny eller ändrad lagstiftning.

Utredningen har utförts som ett självständigt utredningsarbete av Carolina Sandell. Den 1 december 2016 skedde ett avstämningsmöte med landskapsregeringen. Regelbundna avstämningar har skett med ansvarig tjänsteman. Slutrapporten har överlämnats till landskapsregeringen den 12 januari 2017.

1.2. Den kommunala enheten- en kort beskrivning

De kommunala gränsernas ursprung kan härledas till de kyrkliga socknarna och församlingsmedlemmarnas, med andra ord de besuttna männens, beslutsfattande i kyrko- eller sockenstämmor. 1865 befästes den lokala självstyrelsen i Finland och Åland genom kejsarlig förordning. Finland var då en del av det ryska storfurstendömet, och reformarbetet var en del av ett förnyelsearbete som redan igångsattes i Ryssland på 1850-talet. Den finländska modellen kom dock att hämta mer inslag från Sverige och de svenska kommunreformerna som genomfördes 1842 och 1862, än Ryssland. Genom den nya lagstiftningen som antogs år 1865 skildes den kommunala förvaltningen från församlingarnas (en reform som redan tidigare genomförts i städerna), den kommunala självbeskattningsrätten fastslogs och det beskattade värdet på egendom utgjorde grund för rösträtten. I motsats till Sverige kom dock aldrig någon regional självstyrelse (landsting) mellan stat och kommun att införas i Finland.²

I nära anslutning till Finlands självständighetsförklaring den 6 december 1917 hade kommunallagarna förnyats. Det lokala politiska systemet, liksom det statliga, vilade på en representativ grund och där så gott som alla 24 år fyllda åtnjöt allmän och lika rösträtt. År 1917 var Finland indelat i 532 kommuner. De kommunala geografiska områdena sammanföll fortsättningsvis

¹ *Regeringsprogram för ett hållbart Åland* av den 25 november 2015, s. 15

² Pulma, Panu (2010) *Kommunal självstyrelse, lokal demokrati och stat*, s. 226-234 i Savolainen, Raimo (red.) *Vår förvaltning. Nationen växer fram 1809-2009* utgiven av Statrådets kansli

med församlingarnas geografiska områden och kom så att göra ända fram till 1925 när lagen gällande ändring i kommunal indelning (180/1925) trädde i kraft. Denna omfattade både landskommuner och städer.³ Antalet kommuner kom i det självständiga Finland att öka fram till år 1937 (602) för att därefter minska. År 1977 var antalet kommuner 464, år 2004 444 stycken och år 2016 313 stycken (inklusive de 16 åländska kommunerna).

Synen på kommunerna och deras raison d'être har skiftat genom tiderna och kan sägas uppstå i spänningen mellan lokal självstyrelse å ena sidan och statlig kontroll å andra sidan. Vilken aspekt som vägt tyngts och värderats högst har påverkats av bland annat industrialiseringen, världskrigen, nationsbyggandet och framväxten av välfärdsstaten. Eller som lagtingets lagutskott formulerat det i betänkande 8/1996-97: [t]olkningen av i vilken utsträckning lagstiftaren kan påverka eller begränsa den kommunala självstyrelsen har varierat beroende på rådande värderingar om samhällets utveckling och på vilket sätt denna bäst kan främjas⁴. I det nu pågående reformarbetet och debatten kring detta, inte bara på Åland utan även i Finland och i resten av Norden, är respekten för den lokala självstyrelsen kontra behoven för den allmänna förvaltningen fortsättningsvis det centrala i diskussionerna.

2. Grundlagen

2.1. Grundlagsutskottets utlåtande från år 1997

När det gäller den kommunala indelningen förs den lokala självstyrelsen fram som en avgörande faktor för hur och på vilka grunder kommungränserna kan ändras. En fråga som ofta lyfts i debatten är på vilket sätt grundlagen skyddar de i dag befintliga kommungränserna och i vilken grad staten, eller för Ålands del, landskapet kan fatta beslut om ändringar i kommunindelning.

Ett viktigt utlåtande som givits av grundlagsutskottet gällande ändring av den kommunala indelningen formulerades år 1997 i samband med förslag till ny kommunindelning i riket. Grundlagsutskottet tog ställning till Regeringens proposition (135/1997) med förslag till revision av kommunindelningslagstiftningen och hur förslaget förhöll sig till bland annat 50 och 51 § regeringsformen (FFS 94/1919):

50 §

För den allmänna förvaltningen skall Finland förbliva indelat i län, härad och kommuner.

Ändring av länens antal stadgas genom lag. Angående övriga ändringar i den administrativa indelningen bestämmer statsrådet, såvitt ej i lag annorlunda stadgas.

Vid nyreglering av förvaltningsområdets gränser bör iakttagas, att dessa, där förhållandena det medgiva, bli enspråkiga, finsk- eller svenskspråkiga, eller att åtminstone minoriteterna med annat språk inom desamma bli möjligast små.

³ Ibid.

⁴ Lagutskottets betänkande nr 8/1996-97 *Reform av kommunallagstiftningen*, s. 3

51 §

Länsförvaltningen handhaves av landshövding.

Kommunernas förvaltning skall vara grundad på medborgerlig självstyrelse, enligt vad särskilda lagar härom stadga. Genom lag bestämmes ock på vad sätt och i vilken omfattning medborgerlig självstyrelse skall tillämpas å större förvaltningsområden än kommunerna. Vid bestämmandet av gränserna för dylika områden skall iakttagas vad i 50 § 3 mom. är stadgat.

Om utlänningars deltagande i kommunernas förvaltning stadgas genom lag.

Genom den föreslagna kommunindelningsslagen år 1997 skulle "ändringar i kommunindelningen ges en klarare rättslig status genom att det definieras som utövande av författningsmakt så, att riksdagen genom lag kan bestämma om vilken som helst ändring i kommunindelningen utan några villkor, men i övrigt kan ändringar bestämmas genom statsråds- eller ministeriebeslut i enlighet med de delegeringsförutsättningar som anges i kommunindelningsslagen"⁵. I grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 24/1997) konstateras att "[b]estämmelsen om självstyrelse i 51 § 2 mom. i regeringsformen har inte ansetts erbjuda enskilda kommuner skydd mot ändringar i kommunindelningen. Ur författningsrättslig synpunkt finns det därför ingenting att anmäla emot punkterna om tvångssammanslutningar i propositionen."⁶

Efter år 1997 har regeringsformen från år 1919 ersatts av grundlagen (FFS 731/1999).

121 § Kommunal och annan regional självstyrelse

Finland är indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare.

Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag.

Kommunerna har beskattningsrätt. Bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättsskydd utfärdas genom lag.

Om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner bestäms genom lag. Samerna har inom sitt hembygdsområde språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms i lag.

122 § Den administrativa indelningen

När förvaltningen organiseras skall en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.

Bestämmelser om grunderna för kommunindelning utfärdas genom lag.

⁵ Regeringens proposition med förslag till revision av kommunindelningsslagstiftningen (135/1997), s. 8

⁶ Grundlagsutskottets utlåtande (24/1997), s. 2

Även om grundlagen kan sägas öka de konstitutionella garantierna för den kommunala sektorn i jämförelse med regeringsformen⁷, är grundlagsutskottets utlåtande fortsättningsvis giltigt, det vill säga att grundlagen inte ger enskilda kommuner skydd mot ändringar i kommunindelningen. Hänvisningar till grundlagsutskottets bedömning från år 1997 görs i de resonemang och motiveringar som förts fram i anslutning till den i riket pågående reformprocessen⁸. Kommunindelningenslagen, som kan sägas vara den lag genom vilken bestämmelser om grunderna för kommuninledning utfärdats i enlighet med 122 § 2 mom., har ändrats och helt förnyats under den i riket pågående reformprocessen, men kärnan är den samma: kommunindelningenslagen fastställer villkor för när beslut om ändring av kommungränserna kan göras på statsråds- och ministernivå, riksdagen har dock möjlighet att anta lag om ändring av kommungränserna utan särskilda villkor. När tvångssammanslutningar kom att uppdras åt statsrådet och inte riksdagen år 2007 gällande kommuner som befinner sig i speciellt svår ekonomisk ställning (i samband med antagandet av lag om kommun- och servicestrukturereformen FFS 169/2007), gjordes också här bedömningen att detta var i enlighet med grundlagen i och med att förutsättningarna för ändringar i kommunindelningen och beslutsprocedurerna utfärdades genom lag⁹.

2.1. Teori och praktik

Någon separat lag om ändrad kommunindelning har aldrig antagits i Finland och denna typ av lag har därmed aldrig kommit att prövas i förhållande till grundlagen. De behov av faktiska tvångssammanslutningar som funnits har hanterats inom den befintliga kommunindelningenslagen (se avsnitt 5. nedan om längre beskrivning av så kallade kriskommuner). Kommunforskaren Siv Sandberg konstaterar att grundlagen ger ett stort spelrum för riksdagen vad gäller kommunindelningen, men menar att i praktiken är spelrummet betydligt mer begränsat. Enligt Sandberg är det rationellt för riksdagen att inte utan vägande skäl ändra på befintliga kommunstrukturer eftersom en kommun är ett demokratiskt system och att lägga ner demokratiska system innebär alltid politiska och praktiska kostnader. Bara att lyfta frågan om ändringar av kommungränserna utmanar tilliten mellan stat och kommuner samt kommuner emellan.¹⁰ Den till synes allmänna uppfattningen att ändring av kommunindelningar endast kan ske på initiativ av kommunerna själva och med kommunernas godkännande kan förstås utifrån detta resonemang.

Är det då möjligt att dra slutsatsen att den bästa strategin är att inte röra frågan om kommungränserna för att bibehålla ett förtroende mellan kommunal- och landskapsnivå och endast invänta kommunala initiativ? Jur. lic. Kari Prättälä har i sin analys av den finländska reformen fört fram att “[o]m kommunalförvaltningen önskar behålla sin position även i framtiden som en kraftfaktor i det finländska samhället, behöver den en framtidsstrategi byggd på omfattande konsensus – en gemensam statlig och kommunal syn på hur kommunstrukturen ska reformeras.”¹¹ Denna konsensus kan inte heller enbart bygga på den ena nivåns uppfattning om sakens tillstånd, utan Prättälä menar att “[e]n samgång mellan kommunerna kräver dock att staten har sin egen syn på saken – en utveckling av kommunstrukturen uteslutande utifrån ett kommunalt initiativ skulle

⁷ Jansson, Jan-Magnus (2000) *Från regeringsformen till grundlagen* s. 148

⁸ Se bland annat RP 155/2006 s. 134, GrUU 37/2006 s. 4, RP 31/2013 s. 99

⁹ Regeringens proposition 155/2006 med förslag till lagar om en kommun- och servicestrukturereform samt om ändring av kommunindelningenslagen och av lagen om överlåtelseskatt s. 134

¹⁰ Sandberg, Siv (2016) *Muligheter, gulrötter og mosaikk*, s. 231 i Klausen, Jan Erling m.fl (red) *Kommunereform i perspektiv*

¹¹ Prättälä, Kari (2012) *Hur gick det sen? Kommunreformen i stormens öga* Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 1/2012, 89. årgång s. 60

inte nödvändigtvis medföra en ändamålsenlig lösning för områdesutvecklingen t.ex. inom stadsregionerna.”¹² Staten och kommunerna sitter i samma båt, liksom landskapet och kommunerna. Som beskrivningen av den nordiska argumentationen nedan visar är frågan om den administrativa indelningen en fråga som inte verkar lämna de politiska agendorna, trots de utmaningar som frågeställningarna innebär. Det finns uppenbarligen ett behov av utveckling. Redogörelsen av den finländska reformen visar hur långdragen processen kan bli genom att de handlingsalternativ som finns för riksdagen möjligen erkänns, men det kommunala initiativet betraktas som det rätta.

3. Nuvarande lagstiftning om kommunindelning i landskapet

3.1. Landskapets behörighet

Fram till år 1993 var den åländska kommunindelningen en del av rikets lagstiftningsbehörighet. Landskapsstyrelsen kunde med stöd av 53 § kommunindelningenslagen (FFS 73/1977) göra framställning om ändring i kommunindelning och om ändring eller bestämmande av kommuns namn till behörig myndighet i riket.

I samband med självstyrelselagen (ÅFS 1991:71) som trädde i kraft den 1 juni 1993 överfördes behörigheten gällande kommunindelningen till landskapet. Enligt 18 § 4 punkten hör kommunindelning men även kommunala val, kommunernas förvaltning, kommunernas tjänsteinnehavare, tjänstekollektivavtal för kommunernas anställda och disciplinär bestraffning av kommunernas tjänsteinnehavare till landskapets behörighet.

Med stöd av 71 § självstyrelselagen gällde rikets lagstiftning om kommunindelning även efter behörighetsöverföringen, fram till att en egen åländsk lagstiftning kunde utarbetas och antas. Detta skedde i samband med förnyandet av landskapets kommunallag. Genom Landskapslag (ÅFS 1997:76) om tillämpning i landskapet Åland av vissa lagar om kommunindelning gjordes lagen den 21 januari 1977 om kommunindelning (FFS 73/1977) samt lagen den 28 juni 1996 om bestämmande av kommungränser inom Finlands territorialvatten (FFS 483/1996) tillämpliga i landskapet. De särbestämmelser som intogs i blankettlagen var en konsekvens av att det är åländska myndigheter som ska handha den förvaltning som lagen föranleder.

I landskapsregeringens framställning 3/1996-1997 gällande antagande av kommunindelningenslagen som blankettlag föreslogs att ändringar i riket skulle tillämpas i landskapet från den tidpunkt de träder i kraft i riket, vilket är ett gängse förfarande i fråga om blankettlagar. Lagutskottet tog dock ställning mot detta med motiveringen att utskottet “anser likväl att bestämmelserna om kommunindelning dels sällan torde komma att ändras, dels är av sådan betydelse för landskapet och dess kommuner att lagtinget i enskilda fall bör få ta ställning till eventuella ändringar.”¹³ Ingen bestämmelse om automatik vad gäller tillämpning av ändringar i rikets lagstiftning togs in i lagen, och de ändringar som senare gjorts i riket har således inte kommit att gälla på Åland.

Rikets kommunindelningenslag från år 1977 gällde i landskapet fram till år 2003. I samband med vissa ändringar av den åländska kommunallagen ändrades blankettlagen om kommunindelning så att kommunindelningenslagen den 19 december 1997 (FFS 1196/1997) gjordes tillämplig i landskapet

¹² Ibid.

¹³ Lagutskottets betänkande nr 8/1996-97 *Reform av kommunallagstiftningen*, s. 22

genom ÅFS 2003:24. Detta innebar att det för första gången infördes bestämmelser om sammanslagningsunderstöd till kommuner i landskapet. I rikets kommunindelningsslag från år 1977 ingick inte några stadganden om sammanslagningsunderstöd, utan dessa var intagna i en särskild lag om sammanslagningsunderstöd till kommuner (FFS 89/1994) som aldrig antogs att gälla i landskapet.

Lagtingets andra ändring av blankettlagen om kommunindelning skedde år 2007 i samband med revisionen av landskapsandelssystemet. I landskapsregeringens framställning 18/2006-2007 konstateras att “[v]ad gäller bestämmelserna om sammanslagningsunderstöd i kommunindelningsslagen är de över huvud taget inte anpassade för landskapets kommuner. Lagens 10 kap. bör därför inte tillämpas här utan i stället föreslås helt egna regler om sammanslagningsunderstöd. Enligt de föreslagna reglerna skall sådant understöd betalas under en femårsperiod, under vilken även ersättning för minskade landskapsandelar betalas.”¹⁴ Således fogades nya 3a-3c §§ med särskilda bestämmelser gällande sammanslagningsunderstöd för de åländska kommunerna genom ÅFS 2007:74.

3.2. Innebörden av kommunindelningsslagen

Den första paragrafen i kommunindelningsslagen (FFS 1196/1997) lyder:

För invånarnas självstyrelse och den allmänna förvaltningen är Finland indelat i kommuner.

Kommunindelningen utvecklas på det sätt som syftena i 1 mom. förutsätter samt så att kommunområdenas enhetlighet och samhällsstrukturens funktionsduglighet främjas.

Om ändring i kommunindelning bestäms genom lag eller beslut därom fattas av statsrådet eller ministeriet, enligt vad som bestäms nedan.

I förarbetena (RP 135/1997) till FFS 1196/1997 konstateras att kommunerna är en grundenhet inom den allmänna förvaltningens behörighetsbestämningar med avseende på området och en grundenhet i fråga om organisering av den medborgerliga självstyrelsen. Balansgången mellan just lokal självstyrelse och behoven för den allmänna förvaltningen kan sägas gå som en röd tråd genom det resonemang som förs i regeringspropositionen. Lagen från år 1977 innehöll inte bestämmelser om det allmänna ansvaret för kommunindelningens tillstånd eller för utvecklingen av detta. Reformen av kommunindelningsslagen år 1997 eftersträvade att beakta “de behov som gäller både självstyrelsen och den allmänna förvaltningen” och målet är att “möjliggöra en mer initiativkraftig utveckling av kommunindelningen”¹⁵. I förarbetet förs fram att det enligt internationellt rådande uppfattning innebär beslutsfattande som bestämmer eller ändrar den administrativa områdesindelningen att organisatorisk författningsmakt utövas. Fram tills nu hade statsrådet kunnat fatta beslut om sammanslagningar mot de berörda kommunernas vilja. Som ovan konstateras eftersträvades genom den nya lagen att beslut gällande ändring av kommunindelningar skulle ges en klarare rättslig status “så att riksdagen genom lag kan bestämma om vilken som helst ändring i kommunindelningen utan några villkor, men i övrigt kan ändringar bestämmas genom statsråds-

¹⁴ http://www.lagtinget.ax/arenden/FR%2018%7C2006-2007/framstallning-fran-aland-landskapsregering-fr-18-2006-2007-28944#link_20

¹⁵ RP 135/1997, s. 8

eller ministeriebeslut i enlighet med de delegeringsförutsättningar som anges i kommunindelningsslagen¹⁶.

Den slutsats som kan dras utifrån den i landskapet i kraft varande kommunindelningsslagen, förarbetena och grundlagen är att lagtinget med stöd av 1 § 3 mom. nämnda lag, kan stifta en lag om ändring av kommunindelningen utan att särskilda villkor ska vara uppfyllda. Med andra ord skulle lagtinget redan idag kunna stifta en lag om färre (eller fler) antal kommuner utan att invänta beslut och godkännanden från kommunernas fullmäktigen. I sammanhanget bör påpekas att kommunerna naturligtvis har en roll i beredningen av denna typ av lag. Lagtinget lämnade den 1 januari 1991 bifall till den europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Enligt stadgans Artikel 5 *Skydd av den lokala självstyrelseindelningen* får ändringar i indelningen av lokala myndigheter inte göras "utan föregående samråd med de lokala myndigheter som berörs, eventuellt genom folkomröstning där detta är tillåtet i lag"¹⁷.

3.3. Beslut om ändring av kommunindelning

Kommunindelningsslagens funktion är, som 1 § 3 mom. gör gällande, att uppställa förutsättningar för när beslut om kommunsammanslagningar kan fattas på lägre nivå än lag. I det följande redogörs för vilka villkor som den i landskapet gällande kommunindelningsslagen ställer för fattande av beslut om ändring av kommunindelning. Grovt kan kommunindelningsslagen delas in i två delar: processen fram till beslut om kommunsammanslagning (eller minskning och utvidgning av kommunens område) och processen efter att beslut om kommunsammanslagning fattats, det vill säga det praktiska verkställandet av ändringen i kommunindelning. Förutom att fastställa förutsättningar för ändring i kommunindelningen reglerar kommunindelningsslagen beredning av och beslut om ändringar i kommunindelning; tjänsteinnehavare och arbetstagares ställning vid kommunsammanslagningar; övergång av egendom och ekonomisk uppgörelse; förrättande av val och ordnande av förvaltningen i en ny kommun; verkan av ändringar i kommunindelningen i vissa fall; ändringssökande samt ändringar av rättelsenatur; sammanslagningsunderstöd; förhållandet mellan kommunindelning och kameral indelning samt särskilda bestämmelser som exempelvis ändringar i den judiciella och administrativa indelningen.

Som allmänna förutsättningar för ändring i kommuninledningen anges i 3 § att kommunindelning kan ändras om ändringen främjar ordnandet av service för invånarna i området; förbättrar levnadsförhållandena för invånarna i området; förbättrar verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området eller främjar kommunernas funktionsförmåga och verksamhetens lönsamhet.

Som särskilda förutsättningar för bildande av nya kommuner och upplösning av kommuner anges i 4 § 1 mom. att om de berörda kommunernas fullmäktige gemensamt föreslår en sådan ändring i kommunindelningen som innebär att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar, skall ändringen verkställas i enlighet med framställningen, om inte annat följer av 1 § (allmänna bestämmelser) och 3 § (allmänna förutsättningar).

4 § 2 mom. fastställer att en ändring i kommunindelning som innebär att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar också kan verkställas om inte fullmäktige i någon berörd kommun motsätter sig detta, eller om det förslag av en kommunindelningsutredare som avses i 8 § 2 och 4. mom vid en kommunal folkomröstning understöds av majoriteten i samtliga berörda kommuner.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Se ÅFS 1991:73 för lagtingets bifall samt Europeiska stadgan om lokal självstyrelse i sin helhet.

Av 4 § 2 mom. förstås att initiativ om ändring av kommungränser även kan komma från annan instans än från eniga kommunfullmäktigen. Enligt 6 § kan en framställning om ändring i kommunindelningen som innebär att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar göras av fullmäktige i en berörd kommun. I annat fall kan framställning om en ändring i kommunindelningen göras av *fullmäktige i eller en medlem av en berörd kommun* (min kursivering). Framställningen skall tillställas landskapsregeringen. Ett ärende som gäller ändring i kommunindelningen kan *anhängiggöras även på initiativ av ministeriet* (min kursivering), det vill säga landskapsregeringen. Om kommunfullmäktige i de berörda kommunerna motsätter sig det initiativ som tagits av ministeriet, kan med stöd av 4 § 2 mom. kommunfullmäktiges beslut förbigås, ifall en majoritet av befolkningen i samtliga berörda kommuner ger sitt understöd.

Mot bakgrund av ovanstående kan konstateras att om kommuner vill slås samman och allmänna bestämmelser och allmänna förutsättningar uppfylls skall det inte föreligga några hinder för att landskapsregeringen fattar beslut om bildande av en ny kommun och upplösning av kommuner. Förutom att bejaka kommunernas eventuella vilja till sammanslagningar, ger kommunindelning-lagen även ett ansvar för utvecklingen av kommunindelningen till landskapsregeringen. Landskapsregeringen ges möjlighet att ta initiativ i frågan om bildande av nya kommuner och upplösning av kommuner. Precis som förarbetena gör gällande är syftet med lagstiftningen att "möjliggöra en mer initiativkraftig utveckling av kommunindelningen". Eftersom kommunindelningen både finns för invånarnas självstyrelse och den allmänna förvaltningen ger lagstiftningen båda nivåer, och enskilda kommunmedlemmar, möjlighet att föra fram ändringsförslag. Med stöd av den lagstiftning som är i kraft i landskapet har landskapsregeringen möjlighet att ta initiativ, motivera ändringen av kommunindelning, verkställa en särskild utredning och efter att ha hört respektive kommuner tillsätta en eller flera kommunindelningsutredare om omfattningen av eller svårighetsgraden hos ett ärende så kräver. I praktiken har initiativ från ministeriet per automatik inneburit att en eller flera kommunindelningsutredare tillsatts¹⁸. Om utredaren så föreslår kan landskapsregeringen besluta att en folkomröstning ska ordnas.

3.4. Tillämpning av kommunindelning-lagen i landskapet

De åländska kommunernas antal har inte ändrat sedan sockenstämmorna övergick till att fungera som folkvalda kommunfullmäktigen. De stora skillnaderna mellan kommunerna vad gäller antal invånare och skattekraft har till dags dato konstaterats ett flertal gånger i olika sammanhang och forum. De stora skillnaderna har i lagstiftningen gällande kommunerna snarare bejakats än setts som en problem. I anslutning till reformen av kommunallagstiftningen år 1997 konstaterar lagutskottet att "[u]tskottet delar landskapsstyrelsens syn att kommunallagstiftningen bör vara så flexibel att den i största möjliga utsträckning tar hänsyn till den enskilda kommunens storlek, resurser och behov."¹⁹

Den kan tyckas paradoxalt att landskapet å ena sidan bejakat den mångfald i storlek och resurser som de åländska kommunerna representerar å andra sidan antar en blankettlag där syftet med den ursprungliga lagen är att möjliggöra en "initiativkraftig utveckling av kommunindelningen" och där aktivitet från kommuner men också kommuninvånare och stat uppmuntras. Landskapets tillämpning av rikets kommunindelning-lag FFS 1196/1997 ska dock kanske mer ses som en praktisk lösning på det eventuella scenariot att åländska kommuner skulle ta initiativ till sammanslagningar och ge en

¹⁸ Regeringens proposition med förslag till kommunindelning-lag (125/2009), s. 8

¹⁹ Lagutskottets betänkande 8/1996-97, s. 3

ram för proceduren kring detta. Det har däremot till dags dato aldrig varit aktuellt att i landskapet fatta beslut med stöd av kommunindelningsslagen, även om vissa initiativ tagits från kommunalt håll.

3.4.1. Finström och Geta

Geta och Finström inkom år 2005 med en anhållan om att landskapsregeringen inom ramen för en utredning om kommunreform som ett pilotfall utreder ett samgående mellan Finström och Geta. På enskild föredragning beslutades dock att "landskapsregeringen konstaterar att tillsvidare förs förberedande diskussioner med syfte att formulera ett utredningsuppdrag. Utgångspunkten för utredningen är att den skall vara förutsättningslös. Det vill säga att resultatet inte ovillkorligen skall vara en ändring av den kommunala indelningen. Besluts att meddela kommunerna att det därför inte heller är aktuellt att arbeta med pilotfall i detta skede."²⁰

Geta och Finström inkom i januari 2006 ånyo med en anhållan, denna gång gällande en utredning över landskapsandelarna och sammanslagningsunderstödet vid ett samgående mellan Finström och Geta. Landskapsregeringen beslöt den 6 juli 2006 att tillställa kommunerna den begärda utredningen och "konstaterar att en sammanslagning av Geta och Finström under tvåårsperioden 2007 - 2008 skulle medföra en sammanlagd nettoökning av överföringar i storleksordningen 1.364.000 euro. Därefter sjunker de årliga landskapsandelarna med uppskattningsvis 3 - 5 % jämfört med landskapsandelarna för två separata kommuner."²¹ Sammanslagningsunderstödet kalkylerades till nära 1.463.000 euro. I brevet till kommunerna konstateras att "nettoeffekten av förändringarna i landskapsandelar är negativ och beräknas sjunka åren 2007-2008 med drygt 130.000 euro respektive 157.000 euro. Det är värt att notera att landskapsandelarna sjunker på ett bestående sätt"²².

3.4.2. Finström, Geta och Sund

Finströms kommun inkom i oktober 2014 på Finströms, Getas och Sunds vägnar, med en anhållan om att landskapet ska utreda förutsättningarna för att tillsätta en kommunindelningssutredare. Anhållan avslogs av landskapsregeringen. Medan landskapsregeringen välkomnade "förslag till effektiviseringar och reformer från kommunerna" motiverades ett avslag med att "reformer på kommunområdet är nära förestående".²³ I kommunens behandling av avslaget konstateras att "[d]iskussioner med landskapsregeringen har gett vid handen att landskapsregeringen ansåg att anhållan var fel formulerad. I stället borde en anhållan om medel för att tillsätta en kommunindelningssutredare riktas till landskapsregeringen. Innan kommunerna är beredda att inleda ett samgående behöver konsekvenser utredas och fakta om tillvägagångssätt klargöras. Därför bör en utredning genomföras. Landskapsregeringen har budgeterade medel för samarbetsunderstöd."²⁴

Kommunerna Finström, Geta och Sund har gått vidare med frågan om kommunsammanslagning. Landskapsregeringen behandlade en anhållan om medel för kommunindelningssutredning den 21

²⁰ Dnr K14/05/1/7, brev 204 K14 (31.8.2005). Landskapsregeringen fattade beslut om nämnda förstudie 25.10.2005 (K14/05/1/17). Uppdraget tilldelade Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB) som publicerade rapporten (2006:5) *En kommunreform på Åland? En förstudie* den 30 augusti 2006.

²¹ Dnr F10/06/1/4, enskild föredragning, protokoll 17/6.7.2006, Nr 42

²² Dnr F10/06/1/4, brev 412 F10 (Geta) samt brev 413 F10 (Finström)

²³ Dnr ÅLR 2014/8410, brev 627 K12

²⁴ Finströms kommunstyrelse, § 12/28.1.2015

april 2015²⁵ (Regeringskansliet) och kommunerna beviljades (Finansavdelningen) den 16 juni 2015²⁶ samarbetsunderstöd om 41 200 euro bland annat för att “ta fram ett underlag så att landskapsregeringen på kommunernas begäran kan tillsätta en kommunindelningsutredare”. Uppdraget utfördes av Jan-Erik Enestam och Marcus Henricson och utmynnande i rapporten *Samarbetsutredning för norra Ålands kommuner*²⁷. De tre kommunerna har nu gått vidare med en anhållan om att landskapet tillsätter en kommunindelningsutredare. Landskapet har reserverat 45 000 euro för ändamålet.

Enligt kommunindelningslagens 8 § kan med anledning av omfattningen av eller svårighetsgraden hos ett ärende som gäller ändring i kommunindelningen eller av annan grundad anledning en kommunindelningsutredare tillsättas. En sammanslagning behöver med andra ord inte föregås av särskild utredning så länge den föreslagna sammanslagningen uppfyller allmänna bestämmelser och förutsättningar samt särskilda förutsättningar enligt 1, 3 och 4 § nämnda lag. Konstateras kan dock att i riket har kommunindelningsutredare oftast utsetts på begäran av kommunerna²⁸. De åländska exemplen visar att behovet av en ändring av kommunindelningen inte är klart formulerad i de initiativ som tagits och därmed har heller inget slutligt beslut om att göra en framställning om samgående kunnat göras. Önskemålen om kommunindelningsutredare, både i riket och i landskapet, kan kanske tolkas som att det kommunala initiativet om samgående behöver mer stöd och samarbete mellan nivåerna än lagstiftaren förutsett.

4. Kommunstrukturlagen FFS 1698/2009

4.1. Ändrad lagstiftning i riket

Den i landskapet i kraft varande kommunindelningslagen (FFS 1196/1997) upphävdes i riket genom kommunstrukturlag²⁹ (FFS 1698/2009). År 2005 inleddes i riket en kommun- och servicestrukturen som ledde till att fler kommunsammanslagningar än någonsin verkställdes i Finland. På grund av detta kom kommunindelningslagen från år 1997 att prövas och trots de ändringar som gjordes i kommunindelningslagen år 2007 i samband med antagandet av lag om kommun- och servicestrukturen (FFS 169/2007, se nedan) erbjöd lagen inte tillräckligt med stöd för processerna. I RP 125/2009 konstateras att “[v]id tillämpningen av lagen har det förekommit oklarheter särskilt när det är fråga om kommunsammanslagningar som berör flera kommuner än två. Behovet av att revidera kommunindelningslagen gäller framförallt procedurbestämmelserna, t.ex. de bestämmelser som gäller berednings- och beslutsprocessen när kommunindelningen ändras.”³⁰ Överlag syftade kommunstrukturlagen till en klarare struktur och mer väldefinierade begrepp.

²⁵ Dnr ÅLR 2015/982, brev 224 Rk1a

²⁶ Dnr ÅLR 2015/7339, brev 132 F1

²⁷ Rapporten kan läsas i sin helhet på www.finstrom.ax/files/rapport_slutlig.pdf

²⁸ Regeringens proposition med förslag till kommunindelningslag (125/2009) s. 8

²⁹ Lagen benämndes *kommunindelningslag* till en början men ändrades genom FFS 478/2013 till *kommunstrukturlag* i syfte att bättre beskriva dess innehåll. För att hålla skillnad mellan lagen 1196/1997 och lagen 1698/2009 används namnet kommunstrukturlag redan från början.

³⁰ Regeringens proposition med förslag till kommunindelningslag (125/2009) s. 5

4.2. Jämförelse mellan kommunindelnings- och kommunstrukturlagen

Kommunstrukturlagen har varit ett viktigt instrument under reformprocessen i riket och därmed varit föremål för ett antal ändringar, tillfälliga ändringar och strykning av ändringar. Den jämförelse som görs nedan avser en jämförelse med den i landskapet i kraft varande kommunindelningenslagen (FFS 1196/1997) och den ursprungliga författningen FFS 1698/2009 av den 29 december 2009.

I kommunindelningenslagen stadgas att Finland är indelat i kommuner för *invånarnas självstyrelse* och för *den allmänna förvaltningen*. I kommunstrukturlagens 1 § har ett tredje syfte med den kommunala indelningen inkluderats, *ordnandet av servicen*. Enligt detaljmotiveringen nämns detta särskilt “med tanke på dess stora betydelse för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna”³¹. I redogörelsen för kommunindelningenslagen ovan konstateras att lagtinget kan fatta beslut om ändring i den kommunala indelningen genom lag och genom kommunindelningenslagen fastställs de villkor under vilka landskapsregeringen kan fatta dessa beslut. Kommunstrukturlagen ändrar inte på detta, utan som konstateras i detaljmotiveringarna kan riksdagen “bestämma om alla slags ändringar i kommunindelningen genom lag. När de förutsättningar som föreskrivs i den föreslagna lagen föreligger, kan statsrådet eller ministeriet besluta om ändring i kommunindelningen. Beslutet om ändring i kommunindelningen är då ett förvaltningsbeslut.”³² 1 § 2 mom. kommunstrukturlagen lyder därmed: “I fråga om ändring i kommunindelning bestäms genom lag, eller, enligt vad som bestäms i denna lag, genom beslut av statsrådet eller finansministeriet, nedan *ministeriet*.” Att beslutet är ett förvaltningsbeslut innebär att “[n]är en ändring bereds och beslut om den fattas tillämpas med undantag för vissa specialbestämmelser i kommunindelningenslagen kommunallagen samt allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelser och principer”³³.

Medan det i kommunindelningenslagen 1 § 2 mom. anges *kommunområdenas enhetlighet* och *samhällsstrukturens funktionsduglighet* som mål som ska främjas av en utvecklad kommunindelning, formuleras målen i kommunstrukturlagen mer omfattande. 2 § kommunstrukturlagen lyder (mina kursiveringar): “När kommunindelningen utvecklas är målet en *livskraftig* och regionalt *enhetlig kommunstruktur* med en *fungerande samhällsstruktur*. Målet är också att en kommun ska bestå av en *pendlingsregion* eller någon annan sådan *funktionell helhet* som har *ekonomiska förutsättningar* och på *personella resurser grundade* förutsättningar att svara för *ordnandet och finansieringen av servicen* för kommuninvånarna.” Motiveringen till denna formulering är att den ska ta fasta på målsättningen att kommunindelningen överallt ska “trygga tämligen jämlika förutsättningar för invånarnas självstyre, ordnandet av service samt allmän förvaltning”³⁴.

I kommunstrukturlagen förtydligas i 3 § de begrepp som används, där ändring av kommuninledning delas in i underbegreppen *sammanslagning av kommuner* och *överföring av en del av en kommun till en annan kommun*. Vid sammanslagning av kommuner kan för det första en eller flera kommuner upplösas och gå samman med en existerande kommun. En andra variant är att två eller flera kommuner upplöses och tillsammans bildar en ny kommun. Den tredje möjligheten är att en kommuns område delas emellan två eller flera kommuner så att kommunen i fråga upplöses.

³¹ Ibid. s. 52

³² Ibid.

³³ Ibid s. 38

³⁴ Ibid. s. 37

Överföring av en del av en kommun till en annan innebär däremot ingen ändring i antalet kommuner.

Förutsättningarna för en ändring i kommunindelning är i stort sett de samma i kommunindelningslagen och kommunstrukturlagen. Enligt 4 § 1 mom. kommunstrukturlagen kan kommunindelningen ändras, om ändringen förbättrar: kommunens funktionella och ekonomiska förutsättningar att svara för ordnandet av service eller kommunens funktionsförmåga i övrigt; servicen eller levnadsförhållandena för invånarna i området; verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området; eller samhällsstrukturens funktionsduglighet i området.

Själva berednings- och beslutsprocessen för när en kommunindelning ändras revideras genom lagen. Syftet är att på ett tydligare sätt föra fram kommunernas avgörande roll i beredningsprocessen. Den praxis som tidigare gällt att en kommunindelningsutredare utses om initiativ tas av ministeriet fastställs i lagen genom 5 § 2 mom. där det uttryckligen framkommer att ”[m]inisteriet kan inleda en sammanslagning av kommuner genom att bestämma att en särskild kommunindelningsutredning enligt 4 kap. ska genomföras”.

I kommunindelningslagen gavs länsstyrelsen eller de nuvarande regionförvaltningsmyndigheterna vissa uppgifter. I och med kommunstrukturlagen stryks andra myndigheters roll dock helt.

Sammanslagingsavtalets och sammanslagningsstyrelsens ställning vid styrningen av kommun-sammanslagningssprocessen stärks genom kommunstrukturlagen. Sammanslagingsavtalet är att betrakta som ett bindande dokument också innan kommunsammanslagningen träder kraft. De i kommunindelningslagen benämnda organisationskommissionerna benämns i kommunstrukturlagen sammanslagningstyrelse. Bestämmelserna gällande sammanslagingsavtal och -styrelsen syftar bland annat till att motverka att det i kommunerna som går samman fattas beslut som ökar utgifterna³⁵.

4.2.1. Personalens ställning

Bestämmelserna om personalens ställning och ekonomiskt stöd hade redan uppdaterats i samband med ändringarna av kommunindelningslagen år 2007, varför dessa inte kom att ändras genom kommunstrukturlagen. I jämförelse med den i landskapet i kraft varande kommunindelningslagen innebär däremot kommunstrukturlagen att bestämmelserna gällande personalens ställning förtydligas och att en kommunsammanslagning som innebär att personalen byter arbetsgivare är att betrakta som överlåtelse av rörelse även om inte alla kriterier för överlåtelse av rörelse som föreskrivs i arbetslagstiftningen uppfylls. Kommunstrukturlagen ger även ett femårigt skydd för personalen efter en kommunsammanslagning. Detta skydd innebär att en arbetsgivare inte har rätt att säga upp ett anställningsförhållande av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker enligt 7 kap. 3 § i arbetsavtalslagen (55/2001) eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003). En arbetstagare eller tjänsteinnehavare kan dock sägas upp om han eller hon vägrar att ta emot en ny arbetsuppgift eller tjänst som arbetsgivaren erbjuder honom eller henne.

³⁵ Ibid. s. 41

4.2.2. Ekonomiska stöd

Den åländska blankettlagen fastställer redan skilda ekonomiska stöd för de åländska kommunerna. Enligt dessa betalas till de berörda kommuner som är verksamma efter ändringen ett kalkylerat sammanslagningsunderstöd om en ändring av kommunindelningen medför att antalet kommuner minskar. Understödet betalas det år ändringen träder i kraft och under de fyra följande åren. Stödbeloppet beräknas med invånarantalet i de berörda kommunerna, där stödet per invånare ökar med sjunkande antal invånare. Under det första året efter året då ändringen i kommunindelningen träder i kraft är stödbeloppet 80 procent, under det andra året 60 procent, under det tredje året 40 procent och under det fjärde året 20 procent av stödbeloppet det år då ändringen träder i kraft.

De ekonomiska stöden fastställs i kommunstrukturlagens 9 kap. Sammanslagningsunderstödet består av en grunddel, som bestäms enligt invånarantalet, och en tilläggsdel, som bestäms enligt antalet kommuner som deltar i sammanslagningen. Grunddelen är mellan 2-4 miljoner euro, ett större invånarantal i den nya kommunen berättigar till högre grunddel. Sammanslagningsunderstödet tilläggsdel betalas vid en sådan ändring i kommunindelningen där antalet kommuner minskar med minst två. Tilläggsdelen är 0,7 miljoner euro om antalet kommuner minskar med två och växte med nämnda eurobelopp för varje kommun som därutöver minskar antalet kommuner. Sammanslagningsunderstöd betalas under tre år, 40 procent det år då ändringen träder i kraft och 30 procent under vart och ett av de följande två åren. Det ekonomiska incitamentet för snabba samgåenden byggdes upp genom att sammanslagningsunderstödet betalas till 1,4-faldigt belopp om ändringen i kommunindelningen verkställdes vid ingången av 2010 eller 2011, och till 1,8-faldigt belopp om ändringen i kommunindelningen verkställdes vid ingången av 2008 eller 2009.

4.3. Behov av ny eller ändrad lagstiftning i landskapet

Nuvarande lagstiftning begränsar inte möjligheten att ändra den kommunala indelningen i landskapet. Lagtinget kan genom lag fatta beslut om antalet kommuner och ändrade kommungränser och om vissa villkor uppfylls kan beslut fattas av landskapsregeringen.

Tillämpningen av den blankettlag genom vilken kommunindelningenslagen (FFS 1196/1997) görs tillämplig i landskapet är knapphändig. Utifrån erfarenheterna från riket och de motiveringar till att en ny kommunindelningsslag utformades år 2009 kan slutsatsen dras att det även finns behov av en förnyad lagstiftning i landskapet. Jämförs den i landskapet i kraft varande lagen med FFS 1698/2009 av den 29 december 2009 kan bland annat konstateras att det finns bestämmelser, huvudsakligen gällande den efterföljande processen om verkställande av en kommunsammanslagning, som visat sig vara svåra att tillämpa i praktiken eller som är föråldrade och inte följer den nu gällande lagstiftningen inom vissa områden. Det är viktigt att det vid eventuella kommunsammanslagningar finns en lag som stöder processerna och ger en tydlig rollfördelningen för de enheter som är involverade. Det är även avgörande för personalen att det finns klara ramar vid en eventuell kommunsammanslagning och byte av arbetsgivare.

Bedömningen är att lagen ändrat på så många punkter varför endast ändringar i den nu gällande blankettlagen av vissa paragrafer skulle skapa en för otydlig lagstiftning och därmed försvåra en praktisk tillämpning. Eftersom kommunindelning är en del av landskapets lagstiftningsbehörighet kan ställning tas till två alternativ. Antingen kan lagstiftningen uppdateras genom ändring av nuvarande blankettlagen och därmed göra kommunindelningenslagen (FFS 1698/2009) av den 29 december 2009 tillämplig i landskapet eller så utformas en ny landskapslag i syfte att reglera ändringar av kommungränser. I avvägningen av dessa alternativ, det vill säga blankettlag eller

landskapslag bör beaktas att medan kommunindelning hör till landskapets lagstiftning reglerar lagen om kommunindelning och kommunstrukturlagen vissa frågor som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. I kommunstrukturlagen berörs till exempel sammanslutningars och stiftelsers hemort (34 §), ändringar i den judiciella och administrativa indelningen (35 §) samt förhållandet mellan kommunindelning och kameral inledning (fastighetsregistret, 10 kap.). Enligt 27 § självstyrelselagen 3 punkten hör statsmyndigheternas organisation och verksamhet till rikets lagstiftningsbehörighet. Föreningar och stiftelser, bolag och andra privaträttsliga sammanslutningar hör till rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § 8 punkten självstyrelselagen, liksom fastighetsbildning och fastighetsregistrering samt därmed sammanhängande uppgifter enligt 27 § 16 punkten självstyrelselagen. Arbetsrätt hör med undantag för tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda till rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § 21 punkten självstyrelselagen. Sett ur det här perspektivet förefaller det vara att fortsatt blankettlagstiftning på området är att föredra.

Även om alternativet att genom nuvarande blankettlag göra kommunindelningenslagen (FFS 1698/2009) av den 29 december 2009 tillämplig i landskapet är det smidigaste sättet för att i en och samma lag kunna beakta den helhet som bildas utifrån både landskapets och rikets lagstiftningsbehörighet, finns det flera frågor som kommer att kräva politiska ställningstaganden. Som redogörelsen nedan visar, både vad gäller rikets reformprocess men även motsvarande processer i de nordiska länderna, kan incitament för att åstadkomma ändringar i den kommunala indelningen byggas upp på olika sätt. De huvudsakliga frågeställningarna vid förnyad lagstiftning i landskapet ringas in i det följande.

4.3.1. Ekonomiska stöd

Blankettlagstiftningen stadgar redan om skilda bestämmelser om sammanslagningsunderstöd för de åländska kommunerna. Det finns behov av att särskilt granska vilka behov av ändringar det finns gällande de i landskapet gällande sammanslagningsunderstöden för att både stödja men även eventuellt uppmuntra kommuner till sammanslagningar. I rikets inledande reform byggdes till exempel sammanslagningsunderstöden upp så att kommuner som inom en viss period fattade beslut om sammanslagningar var berättigade till ett högre stöd än kommuner som fattade beslut om kommunsammanslagning i ett senare skede.

4.3.2. Övergångstid för personalen

I kommunindelningenslagen (FFS 1698/2009) av den 29 december 2009 finns en övergångsperiod om fem år för personalen. Denna innebär att personalen som byter arbetsgivare garanteras anställning i fem år och kan inte sägas upp på grund av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker. Denna bestämmelse har sedermera kommit att strykas från den i riket gällande lagstiftningen, då bestämmelsen uppfattades hindra de effektiviseringar som kommunsammanslagningarna delvis syftade till. I LL om kommunalt samordnad socialtjänst (ÅFS 2016:2) togs ingen övergångsperiod med just för att kunna möjliggöra en effektivisering och eventuella ekonomiska inbesparingar redan från början. Lagstiftaren bör ta ställning till en eventuell övergångsperiod i samband med kommunsammanslagningar.

4.3.3. Formulering av mål

Ovan beskrivs hur målen med kommunsammanslagningar kom att omformuleras och utvidgas i samband med antagandet av kommunstrukturlagen. Målen speglar de önskade effekterna som varit aktuella i riket och det är skäl att fråga sig om motsvarande mål är relevanta för de åländska

förhållandena eller inte. Här det särskilt intressant att se på målen i förhållande till den pågående kommunutredningen och de kriterier som utkristalliseras i det arbetet.

4.3.4. Kriskommun

Frågan om kriskommun redogörs för mer utförligt nedan. Kortfattat kan dock konstateras att kommuner i riket som inte uppfyller vissa ekonomiska kriterier är tvungna att ingå i en särskild utredning. Om utredningen visar att alla andra alternativ än kommunsammanslagning är uttömda, kan statsrådet fatta beslut om sammanslagning trots att fullmäktige i någon av de berörda kommunerna motsätter sig en sammanslagning. Några motsvarande bestämmelser finns inte i landskapets lagstiftning, men ställning bör tas till hur kriterierna för en kriskommun skulle kunna utformas i landskapet utifrån här rådande förutsättningar och huruvida denna typ av sammanslagningar kan avgöras genom beslut av landskapsregeringen.

5. Kommuner som befinner sig i i speciellt svår ekonomisk ställning

5.1. Lagstiftningen utformas stegvis

En frågeställning som varit föremål för lagstiftningen gällande kommunindelningen, men även kommun- och servicestrukturreformen, statsandelarna och kommunallagen är utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning (så kallade kriskommuner). Detta utvärderingsförfarande, som särskiljer kommuner i faktiska ekonomiska trångmål från kommuner med mer generella ekonomiska och demografiska utmaningar, togs från början med i 9 § lagen om kommun- och servicestrukturreform (FFS 169/2007, se nedan). Enligt denna ålades kommunen och staten att tillsammans reda ut kommunens möjligheter att garantera sina invånare den service som lagstiftningen förutsätter samt vidta åtgärder för att trygga servicen, om de nyckeltal för kommunens ekonomi som beskriver finansieringens tillräcklighet eller soliditeten är väsentligt och upprepade gånger sämre än motsvarande nyckeltal för hela landet och två år efter varandra har underskridit de gränsvärden som anges genom förordning av statsrådet. En utvärderingsgrupp skulle ta fram åtgärdsförslag och på basen av denna och beslut från berört kommunfullmäktige skulle inrikesministeriet avgöra om det är nödvändigt med en sådan särskild utredning som avses i kommunindelningenslagen i syfte att ändra kommunindelningen. I det sista momentet flaggades för möjligheten att ändra kommunindelningenslagen så att statsrådet skulle kunna fatta beslut om kommunsammanslagning i dessa fall.

År 2010 gjordes detta förfarande, som kom att benämnas kriskommunsförfarandet, permanent. 9 § i lag om kommun- och servicestrukturreformen upphävdes (genom FFS 1406/2010) och förfarandet reglerades genom att en ny 63a § fogades till lagen om statsandel för kommunal basservice (genom FFS 1405/2010). I huvudsak var förfarandet det samma som beskrivet i lag om kommun- och servicestrukturreformen, men ansvaret flyttades från inrikesministeriet till finansministeriet. Genom Statsrådets förordning FFS 205/2011 fastställdes vissa gränsvärden för de nyckeltal som gällde för kommunens ekonomi.

År 2013 ändrades kommunstrukturlagen genom FFS 478/2013. Flera av ändringarna innebar att kriskommunsförfarandet kopplades till kommunstrukturlagen på ett tydligare sätt. Genom 4f § ålades en kommun att utreda en sammanslagning enligt det ekonomiska kriteriet, om de ekonomiska nyckeltalen som beskriver otillräckligheten eller soliditeten i kommunens finansiering

uppfyllde minst ett av flera villkor. Två av tre villkor var kopplade till 63a § i lagen om statsandel för kommunal basservice. I 15 § *Förordnande av en särskild kommunindelningsutredning* fogades också en hänvisning till 63a § i lagen om statsandel för kommunal basservice.

Genom att foga ett tredje moment till kommunstrukturlagens 18 § *Förutsättningar för beslutsfattande när kommuner sammanslås*, gavs statsrådet mandat att besluta om ändring i kommunindelning för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning trots motstånd från fullmäktige i den eller de kommuner som berördes av ändringen, om ändringen var nödvändig för att trygga den lagstadgade servicen för invånarna i den kommun som befann sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och förutsättningarna enligt 4f § uppfylldes.

5.2. Bestämmelser som tillämpas från och med räkenskapsperioden 2017

I den nya kommunallagen (FFS 410/2015) som trädde i kraft 1.5.2015 ingår bestämmelser om utvärderingsförfarandet. Enligt 110 § 3 mom. ska ett underskott i kommunens balansräkning täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Om underskottet inte täckts under denna tidsfrist kan ett utvärderingsförfarande enligt 118 § 1-2 mom. samma lag inledas.

Bestämmelserna i 118 § 3-5 mom. tillämpas första gången på räkenskapsperioden 2017. Fram tills det gäller 63a § i lagen om statsandel för kommunalbasservice. Ett utvärderingsförfarande kan enligt 118 § 3 mom. inledas om underskottet i kommunkoncernens senaste bokslut är minst 1 000 euro per invånare och i det föregående bokslutet minst 500 euro per invånare eller om de ekonomiska nyckeltal för kommunens och kommunkoncernens ekonomi som beskriver tillräckligheten eller soliditeten i kommunens finansiering två år i följd har uppfyllt följande gränsvärden:

1. kommunkoncernens årsbidrag utan den höjning av statsandelen enligt prövning som beviljats enligt 30 § i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) är negativt,
2. kommunens inkomstskattesats är minst 1,0 procentenheter högre än den vägda genomsnittliga inkomstskattesatsen för alla kommuner,
3. lånebeloppet per invånare i kommunkoncernen överskrider det genomsnittliga lånebeloppet för alla kommunkoncerner med minst 50 procent,
4. kommunkoncernens relativa skuldsättning är minst 50 procent.

Gränsvärdena, för de nyckeltal som avses, räknas ut årligen utgående från de koncernbokslutsuppgifter som Statistikcentralen tillhandahåller. Som grund för beräkningen av nyckeltalen används Statistikcentralens beräkningsgrunder och den inkomstskattesats som kommunen fastställt. De gränsvärden som tagits med i kommunallagen motsvarar i stort de gränsvärden som fastlås i statsrådets förordning FFS 205/2011. Två gränsvärden som finns i förordningen ingår inte i kommunallagens 118 § (kommunens soliditet understiger 50 %, kommunens relativa skuldsättning är minst 50 procent). Därtill bör noteras att gränsvärdena från och med år 2017 ska räknas ut på basen av kommunkoncernen och inte kommunen.

Själva processen för utvärderingsförfarandet är det samma som tidigare, det vill säga att en medlem till utvärderingsgruppen utses av finansministeriet och en medlem av kommunen och finansministeriet utser en person oavhängig av kommunen och ministeriet som fungerar som ordförande. Gruppen ska lägga fram förslag till åtgärder som behövs för att trygga servicen till

invånarna. Åtgärdsförslagen ska behandlas av kommunfullmäktige och på basen av kommunfullmäktiges beslut och utvärderingsgruppens förslag fattar finansministeriet beslut om det behövs en särskild kommunindelingsutredning enligt 15 § 3 mom. kommunstrukturlagen.

5.3. Tillämpning av kriskommunsförfarandet

Statsrådet har använt sig av möjligheten att slå samman kommuner med stöd av ovanstående lagstiftning. De första besluten fattades i juni 2014 då statsrådet beslutade att Lavia slås samman med Björneborg och att Tarvasjoki slås samman med Lundo. Ytterligare en kommun, Jalasjärvi, hade varit föremål för kriskommunsförfarandet, men kommunen gick frivilligt med på att anslutas till Kurikka.³⁶ I maj 2016 sammanslogs Rääkkylä kommun med Kitee stad, efter att Rääkkylä varit föremål för utvärderingsförfarandet sammanlagt tre gånger.³⁷ Statsrådet beslutade även att förkasta en sammanslagning mellan Vindala kommun och Alajärvi stad, då det mot bakgrund av vidtagna åtgärder för att balansera ekonomi och fullmäktiges beslut att inte godkänna sammanslagningen inte bedömdes var nödvändigt att fullfölja en sammanslagning för att trygga servicen³⁸.

5.4. Behov av ny eller ändrad lagstiftning i landskapet

Det så kallade kriskommunsförfarandet regleras sammanfattningsvis idag i riket genom kommunstrukturlagens 15 § *Förordnande av en särskild kommunindelingsutredning*, kommunstrukturlagens 18 § *Förutsättningar för beslutsfattande när kommuner sammanslås* samt kommunallagens 118 § *Utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning*. Efter att bestämmelserna som reglerat förfarandet tagits med i flera olika lagstiftningar har frågan till slut landat som en del av de generella ekonomiska kraven som ställs på kommunerna genom kommunallagen. Om en kommun inte lyckas åstadkomma en positiv förändring i de egna ekonomiska förutsättningarna har statsrådet möjlighet att med stöd av kommunindelingslagen vidta åtgärder för att sammanslå den berörda kommunen med en annan.

Under hösten 2016 tog Ålands kommunförbund k.f. (ÅKF) fram underlag som beskrev de åländska kommunerna utifrån de gränsvärden som gäller i riket fram till räkenskapsåret 2017. ÅKF har använt sig av en mall som hämtats från Finlands kommunförbunds ARTTU2-forskningsprojekt som särskilt studerar sammanslagna kommuner. Medan Sottunga figurerat som en kriskommun i till exempel medierna då kommunen inte kunnat bekosta den lagstadgade servicen fullt ut, visar ÅKF:s sammanställning att då rikets gränsvärden tillämpas på de åländska kommunerna är Lumparland den kommun som uppfyller flest gränsvärden, fem av sex och Finström liksom Kökar uppfyller fyra av sex gränsvärden. Sottunga däremot uppfyller endast ett av de listade gränsvärdena. Som nämns ovan kommer antalet gränsvärden från och med räkenskapsåret 2017 att minska och dessutom räknas ut på kommunkoncernen och inte kommunen. En bedömning av de åländska kommunerna utifrån detta skulle delvis komma att ändra slutresultatet.

Även om Sottunga inte förefaller vara en kriskommun enligt rikets bestämmelser, och att PWC:s kommunutredning redan nu konstaterat att det inte råder någon akut ekonomisk kris bland de åländska kommunerna, kan ändå slutsatsen dras att behov av ny eller ändrad lagstiftning i landskapet finns. Frågan om kommuner som inte kan tillgodose den lagstadgade servicen, med

³⁶ http://valtioneuvosto.fi/sv/artikeln/-/asset_publisher/statradet-beslutade-om-sammanslagning-av-tre-kriskommuner?_101_INSTANCE_LZ3RQO4vvWXR_groupId=10623; Statsrådets beslut (FFS 447/2014), Statsrådets beslut (FFS 448/2014), Statsrådets beslut (FFS 446/2014)

³⁷ VM/35/00.01.01.00/2016; Statsrådets beslut (FFS 396/2016)

³⁸ VM/1851/00.01.00/2015; Statsrådets beslut (FFS 395/2016)

andra ord trygga servicen, med egna medel har aktualiserats på Åland och det bör därför finnas lagstiftning som reglerar denna typ av skeenden så att berörda enheter kan agera med stöd av lag och att den berörda kommunen vet hur förfarandet ser ut. I och med att kriskommunsförfarandet inte togs med i kommunindelningsslagen från början innebär en eventuell blankettlagstiftning genom vilken kommunstrukturlagen FFS 1698/2009 av den 29 december 2009 görs tillämplig i landskapet att kriskommunsförfarandet inte automatiskt inkluderas. De nuvarande bestämmelserna i riket är som nämnts dessutom uppdelade på två olika lagar som samverkar, varför det inte heller räcker med att foga bestämmelser till kommunindelningsslagen. För landskapets del är det således nödvändigt att ta ställning till dels de generella ekonomiska krav som ställs på kommunerna genom kommunallagens (ÅFS 1997:73) 10 kap. och hur dessa kan förtydligas, samt dels ta ställning till hur en kriskommun ska definieras inom landskapet, vilka gränsvärden som är relevanta för de åländska kommunerna och hur ett särskilt utvärderingsförfarande och beslutsfattande gällande kriskommuner utformas i landskapet.

6. Åland, en kommun

I den nu pågående kommunutredningen fördes redan från början fram förslaget att hela Åland skulle utgöras av endast en kommun skulle vara ett av alternativen. Ett anlägga ett utifrån-perspektiv på ett befolkningsunderlag om strax under 30 000 invånare gör att alternativet om en kommun är svårt att förbise. Antalet 20 000 invånare förs ofta fram som ett minsta möjliga befolkningsunderlag för att kunna skapa långsiktighet i de kommunala uppgifterna och åtagandena (se nedan gällande redogörelserna för Finland, Danmark och Norge). Utifrån dessa beräkningar är det svårt att dela in Åland i fler än en kommun.

Även innan den nu pågående kommunutredningen inleddes har Åland som en kommun emellanåt diskuterats. Då har frågan om det ens är möjligt och önskvärt att den kommunala enheten geografiskt sammanfaller med det självstyrande landskapet dryftats. Som redan förts fram i kommunutredningen skulle det vara en tämligen unik situation, och det finns inte "något exempel på stat, delstat eller autonom region där den folkvalda lagstiftande församlingen och den folkvalda lokala administrativa nivån täcker exakt samma geografiska gränser, förutom i Furstendömet Monaco. Det finns emellertid stora skillnader mellan Ålands och Monacos politiska system, vilket försvårar en jämförelse mellan dem. Monaco tillämpar exempelvis ett statskick med inslag av maktodelningsprincipen och är betydligt mindre sett till ytan."³⁹

Enligt grundlagens 121 § 1 mom. är Finland indelat i kommuner. Som Markku Suksi konstaterat ger detta ett så kallat institutionellt skydd för kommunförvaltningen och "innebär att det i princip bör finnas åtminstone två kommuner i Finland"⁴⁰. Hur detta ska tolkas utifrån ett åländskt perspektiv är i dagsläget oklart, det vill säga innebär grundlagens bestämmelse om att Finland är indelat i kommuner i kombination med landskapets lagstiftningsbehörighet gällande kommunindelningen att det i princip bör finnas åtminstone två kommuner på Åland. Eller ska de åländska kommunerna ses som en del av den finländska kommunala indelningen, och scenariot med en kommun på Åland riskerar därmed aldrig bli en fråga om huruvida detta ryms inom ramen för

³⁹ PWC, *Förslag alternativ kommunstruktur Åland Förslag 1 Augusti 2016*, s. 8

⁴⁰ Suksi, Markku (2002) *Finlands statsrätt* s. 339

grundlagens bestämmelser eller inte. Denna frågeställning har enligt uppgift lyfts upp i anslutning till reformeringen av självstyrelselagen men något slutligt ställningstagande finns ännu inte.

Även om landskapet befolkningsmässigt totalt utgör en lämplig kommunstorlek enligt nordiska mått mätt, är det också skäl att fråga sig om det längre är fråga om kommun ifall den kommunala och självstyrande nivån sammanfaller geografiskt. I samband med den finländska reformen förde till exempel Kari Prättälä fram att en kommuns område inte kan bli så stort, att det inte längre är fråga om sådan lokal självstyrelse som grundlagen förutsätter, utan det i själva verket blir fråga om regional självstyrelse på högre nivå, som enligt grundlagen ska regleras i lag och som står över kommunerna.⁴¹ Går det med andra ord att definiera en kommun som omfattar hela Åland som kommun, eller saknas viktiga element som gör att det inte längre är fråga om lokal självstyrelse och blir därmed per automatik en annan typ av administrativ nivå?

6.1. Behov av ny eller ändrad lagstiftning i landskapet

Frågan om en kommun på Åland är i det här skedet inte så mycket fråga om behov av ny eller ändrad lagstiftning, utan är en mer omfattande frågeställning som inkluderar tolkning av grundlagen och behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket. För närvarande är det inte heller möjligt att avgöra hur reellt alternativet med en kommun är, utan det politiska beslutet om den framtida kommunala indelningen på Åland kommer att fattas efter att kommunutredningen avslutats våren 2017. Konstateras kan dock att det kommer att krävas uttömmande analys av förhållandet mellan självstyrelsenivån och den eventuella enda kommunen för att kunna anpassa lagstiftningen och därmed säkerställa ansvarsfördelning, styrning och valsysteem för två direktvalda folkförsamlingar inom ett och samma geografiska område⁴².

Som nämns ovan har en skild lag om ny kommunindelning aldrig kommit att prövas i förhållande till grundlagen, av den enkla anledning att någon sådan lag aldrig ens föreslagits i Finland. Enligt rikets modell har kriterier huvudsakligen formulerats i en separat lag men besluten gällande sammanslagningar fattats med stöd av kommunindelnings-/kommunstrukturlagen. Oberoende slutligt antal kommuner kan landskapet föreslå en skild lag för att fastställa den nya kommunindelningen. Om det finns politiskt stöd för alternativet en kommun är det troligt att en skild lag är det enda alternativet, eftersom fastställande av kriterier och befolkningsunderlag mister sin funktion i det scenariot.

7. Rikets kommun- och servicestrukturereform 2005-2016

Som redogörelserna ovan antyder har det skett ett flertal lagändringar i riket i syfte att reglera och uppmuntra kommunsammanslagningar. För att kunna sätta den lagstiftning som beskrivs ovan i ett bredare perspektiv är det nödvändigt att beskriva den finländska reformprocessen mer ingående. Den finländska reformen kan spjälkas upp i flera olika faser och beroende på regeringens politiska hemvist har fokusområdena skiftat. Konstateras kan även att den reform som inleddes år 2005 ännu

⁴¹ Prättälä, Kari (2012) *Hur gick det sen? Kommunreformen i Finland i stormens öga* Nordisk Administrativ Tidsskrift nr. 1/2012, 89. årgång, s. 51

⁴² Se PWC, *Förslag alternativ kommunstruktur Åland Förslag 1 Augusti 2016* för ett längre resonemang

inte kan sägas vara avslutad. Forskaren Siv Sandberg har uppställt tabellen nedan vilken ger en översikt av de faser som reformen i Finland kan delas in i⁴³.

Reform	Regering	Tyngdpunkt	Resultat
Kommun- och servicestrukturreformen 2005-2011	Vanhanen I (C+SDP +SFP) Vanhanen II/Kiviniemi (C+Saml+Gröna+SFP)	Gränser, uppgifter	Antalet kommuner minskade med drygt 100 Halverat antal huvudmän för social- och hälsovården.
Kommunreformen 2011–2015	Katainen/Stubb (Saml +SDP+VF+ Gröna+SFP +KD)	Gränser, beskattningsrätt, demokrati	Utredningar men få genomförda sammanslagningar
Social- och hälsovårdsreformen 2014–2015	Katainen/Stubb	Uppgifter	Föll i riksdagsbehandlingen, inte verkställd.
Regionala självstyrelseområden 2015–2019	Sipilä (C+SAF+Saml)	Uppgifter, beskattningsrätt, demokrati	Under beredning, ska enligt planerna verkställas 2017–2019

7.1. Den första fasen

År 2005 inleddes lagberedningsarbetet med att ta fram en ramlag för att ge övergripande riktlinjer. Syftet med *Lag om en kommun- och servicestrukturreform* (FFS 169/2007) var att stärka kommunstrukturen genom sammanslagning av kommuner och genom att delar av kommuner anslöts till andra kommuner. Servicestrukturen skulle stärkas genom att den service som förutsätter ett större befolkningsunderlag än en kommun sammanfördes och genom att samarbetet mellan kommunerna utökades. I lagens 7 § fastställdes planeringsskyldighet för vissa stadsregioner där namngivna städer skulle utarbeta plan för hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt användningen av service över kommungränserna skulle förbättras.

Enligt kommun- och servicestrukturlagens 5 § skulle en kommun bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet med ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen. Genom 5 § 3 mom. fastställdes att en kommun eller ett samarbetsområde som sköter primärvården och socialvården skulle ha ett befolkningsunderlag på minst 20 000 invånare. Enligt 5 § 5 mom. skulle en kommun eller ett samarbetsområde som har tillstånd att ordna grundläggande yrkesutbildning enligt lagen om yrkesutbildning ha åtminstone 50 000 invånare.

I samband med införandet av kommun- och servicestrukturlagen gjordes vissa ändringar i kommunindelningenslagen (1196/1997) genom FFS 170/2007. Bland annat togs bestämmelsen om pendlingsregion och funktionell helhet in i kommunindelningenslagens 1 §. Under 4 § *Särskilda förutsättningar vid bildande av nya kommuner och upplösning av kommuner* omformulerades mom. 1 på så sätt att en framställning från berörda kommuner om att bilda en ny kommun kunde förkastas om den skulle strida mot 1 och 3 §. I praktiken innebar det således att kommunsammanslagningar på initiativ från kommunerna som inte uppfyllde krav på pendlingsregion eller funktionell helhet

⁴³ Sandberg, Siv (2016) *Muligheter, gulrötter och mosaikk*, s. 233, den svenskspråkiga versionen är hämtad från text presenterad på XXIV Nordiska kommunforskarkonferensen, NORKOM i Göteborg 26–28 november 2015 (http://spa.gu.se/samverkan/nordisk_kommunforskning/norkom-xxiv-arbetsgrupper)

inte behövde godkännas. 9 § ändrades så att till det avtal som samgående kommuner skulle ingå, skulle fogas en plan över hur kommunernas servicestrukturer samordnas "så att lönsamheten, effektiviteten och produktiviteten förbättras". Samtidigt sänktes giltighetstiden för denna typ av avtal från fem till tre år. 13 § ändrades till att omfatta personalens ställning vid ändring av kommunindelning och det fastslogs att en ändring av kommuninledningen enligt kommunindelningenslagen som leder till att personalen byter arbetsgivare betraktas som överlåtelse av rörelse. Här fastslogs även att kommunens personal var skyddade mot uppsägningar på grund av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker, fem år efter att ändringen i kommunindelning trätt i kraft. Med anledning av denna ändring upphävdes 14 § *Löne och övriga förmåner*, 17 § *Semester* och 18 § *Samkommuners tjänsteinnehavare och arbetstagare*. 16 § *Pensionsskydd* upphävdes då bestämmelserna var föråldrade och inte längre tillämpades vid ändringar i kommunindelning. De tidigare bestämmelserna om sammanslagningsunderstöd kom att ändras i grunden. Här kom snabba beslut om kommunsammanslagningar att uppmuntras med ekonomiska medel.

Förutom ändringar i kommunindelningenslagen genomfördes även ändringar i lagen om överlåtelseskatt med temporär skattefrihet beträffande ägararrangemang i kommunala hyresbostäder samt temporär skattefrihet vid vissa strukturarrangemang inom utbildningen.

År 2009 antogs en helt ny kommunindelningenslag i riket (FFS 1698/2009), som en följd av den ovan beskrivna kommun- och servicestrukturen. Eftersom kommunindelningenslagen FFS 1196/1997 inte utformades med tanke på någon mer genomgripande reform uppstod oklarheter gällande ändrade kommunindelningar efter ikraftträdandet av lag om en kommun- och servicestrukturen (FFS 169/2007). Enligt RP 125/2009 reviderades den tidigare kommunindelningenslagen "så att den börjar fungera i praktiken och bättre stödjer processer när kommunindelningen ändras. Särskilt de administrativa förfarandena när ändringar i kommunindelningen bereds och beslut i anslutning därtill fattas påskyndas och förenklas".⁴⁴

Som nämndes i inledningen har synen på kommunen och dess uppgifter skiftat genom tiderna beroende på balansen mellan lokal självstyrelse och statlig kontroll. En jämförelse mellan RP 135/1997 (kommunindelningenslagen) och propositionen RP 125/2009 (kommunstrukturlagen) visar att en viss ändring i tyngdpunkten kan anas. I propositionen från år 1997 står att läsa att det "[g]enom reformen eftersträvas en aktivering av utvecklingen i fråga om kommunindelningen. Om den eftersträvade utvecklingstrenden blir verklighet, är följden att de separata kommunorganisationerna och kommunernas samarbetsorganisationer blir färre samt att den helhet som kommunsystemet utgör lättas upp den vägen. I vilken utsträckning så sker är i första hand beroende av kommunernas men i andra hand också av kommuninvånarnas och de statliga beslutsfattarnas aktivitet"⁴⁵ (min kursivering). I beredningen av kommunstrukturlagen tas dock en mer stark ställning till att ändringar ska komma till stånd genom beslut på det lokala planet, och i propositionen konstateras att "[i] lagen förs på ett tydligare sätt fram kommunernas avgörande roll när en ändring i kommunindelningen inleds och bereds samt när beslut fattas om den. När kommuner går samman ska den sammanslagningsframställning som kommunerna bereder tillsammans spela en avgörande roll."⁴⁶ I propositionen upprepas grundlagsutskottets ställningstagande (GrUU 24/1997) att skyddet för kommunal självstyrelse inte erbjuder enskilda kommuners skydd mot ändringar i kommunindelningen. I nästa stycke konstateras dock att

⁴⁴ RP 125/2009 s. 1

⁴⁵ RP 135/1997 s. 10

⁴⁶ RP 125/2009 s. 1

“[u]tgångspunkten för propositionen är att kommunstrukturen ska revideras genom att kommuner går samman på frivillig väg”⁴⁷.

År 2011 ändrades lagen om kommun- och servicestrukturlagen genom FFS 384/2011. I lagen togs in befogenheter för statsrådet att förplikta kommuner till samarbete inom social- och hälsovården om kommunerna inte på eget initiativ skapade det befolkningsunderlag som lagen förutsatte. Ändringen innebar även att det i lagen angavs vilka uppgifter inom socialvården som utöver primärvården ska överföras till ett samarbetsområde. Detta formulerades som så att alla uppgifter inom socialvården skulle överföras, dock med undantag för barndagvård, stöd för hemvård och privat vård av barn. Dessa ändringar kan ses som avslutande åtgärder i den finländska reformprocessens första fas.

7.2. Den fortsatta kommunreformen

Även om antalet kommuner minskade under kommun- och strukturreformen bedömde följande regering att den påbörjade reformen inte var till fullo slutförd och fortsatte därmed processen. Under den första fasen som beskrivits ovan gavs utrymme för sammanslagningar och samarbeten. I den andra fasen kom primärkommunernas betydelse att betonas med fokus på pendlingsregioner, geografisk enhetlighet och ekonomisk kapacitet. Därtill sågs kommunsammanslagningar som den viktigaste metoden⁴⁸.

Den fortsatta reformen förverkligades främst genom ändringar i kommunstrukturlagen. Till lagen fogades genom FFS 478/2013 bestämmelser om kommunernas utredningsskyldighet, utredningskriterier och avvikelser från dem. Därtill ändrades bestämmelserna om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar, bland annat för att säkra att staten deltog i kostnaderna för kommunernas utredningsskyldighet och för att sporra kommuner att gå samman till kommuner med en avsevärt större befolkningsmängd än den gällande. De ekonomiska understöden utformades så att understöd endast betalades ut till sammanslagningar som var förenliga med de centrala målen för kommunstrukturreformen.

Även om argumenten för en reform kan sägas ha varit de samma som under första fasen ges i RP 31/2013 *med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av kommunindelningsslagen, upphävande av vissa bestämmelser i kommunindelningsslagen och ändring av språklagen* delvis nya infallsvinklar i frågan om förhållandet mellan invånarnas självstyrelse och den allmänna förvaltningen. I tidigare förarbeten ligger fokus på grundlagens 121 och 122 §, lokal självstyrelse kontra allmän förvaltning. Nu kom motiveringarna att inkludera ett resonemang gällande de grundläggande fri- och rättigheterna vad gäller ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och att skyddet av dessa kräver en aktiv insats från det allmänna. I regeringspropositionen konstateras att “[s]taten ska enligt grundlagen sörja för att ansvaret för ordnandet av tjänster i anknytning till kulturella och sociala grundläggande fri- och rättigheterna genom lag åläggs en instans som i praktiken har tillräckliga resurser att sköta dessa uppgifter på lika villkor i hela landet”⁴⁹. Den kommunala självstyrelsen ses dock som ett viktigt mål för utvecklandet av kommunindelningen. Genom FFS 478/2013 kompletterades 2 § kommunindelningsslagen med att målet bland annat är en kommunstruktur som “stärker förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse”. Som

⁴⁷ Ibid. s. 99

⁴⁸ Sandberg, Siv (2016) *Muligheter, gulrøtter og mosaikk*, s. 242

⁴⁹ RP 31/2013 s. 7

framkommer i detaljmotiveringen är logiken att tillräckligt starka och livskraftiga kommuner stärker ställningen och handlingsutrymmet för det demokratiska beslutsfattandet i kommunen⁵⁰.

7.3. Det fortsatta reformarbetet i Finland

En ny regering leder nu den fortsatta reformprocessen. Enligt regeringsprogrammet ska regeringen främja frivilliga kommunsammanslagningar varför författningar som gäller kommunstrukturlagens kriterier och tidsfrister för utredningsskyldigheten och uppsägningsskyddet vid kommunsammanslagningar ska upphävas.⁵¹ Regeringen har verkställt detta genom att upphäva bestämmelserna om genomförandet av kommunreformen, vilka gäller bland annat kommunernas skyldighet att utreda sammanslagning, villkoren för utredningsskyldigheten samt tidsfristerna för utredningarna (FFS 1335/2015, FFS 1336/2015). Vidare har bestämmelserna om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar ändrats till följd av att de ovan nämnda bestämmelserna upphävts. För att sammanslagningsunderstödet ska betalas ut krävs det inte längre att kommunernas framställning om kommunsammanslagning uppfyller de villkor som gäller utredningsområden och tidsfristerna för utredningar. Eftersom kommunernas skyldighet att utreda kommunsammanslagningar upphör, har även bestämmelserna om utredningsunderstöd upphävts. Därtill har bestämmelserna om femårigt uppsägningsskydd för personalen vid förändringar av kommunindelningen (29 § 2 mom.) upphävts. Lagen om kommun- och servicestrukturlag tillämpades delvis fortfarande med stöd av *Lag om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform* (FFS 490/2014) till utgången av år 2016.

Den kommun- och servicestrukturreform som inleddes år 2007 har rört sig från kommunala samarbeten och sammanslagningar till primärkommuner och kommunsammanslagningar och nu vidare till en helt annan lösning, bildandet av självstyrda landskap med ansvar för social- och hälsovården, räddningsväsendet, miljö- och hälsoskyddet, regionala utvecklingsuppgifter och uppgifter som relaterar till att främja näringarna, ledningen och planeringen av områdesanvändningen, främjandet av landskapets identitet och kultur.⁵²

Genom nuvarande regeringsprogram introduceras återigen ett lite annat angreppssätt beträffande det kommunala existensberättigandet, samtidigt som det bekanta begreppet *samarbete* ånyo seglar upp som etta på metodlistan. Enligt regeringsprogrammet vill regeringen “se framtidens kommun inte så mycket som en tillhandahållare av tjänster, utan som en aktör som främjar livskraften, företagsverksamheten och sysselsättningen i området. Regeringen ökar kommunernas beslutanderätt särskilt i frågor som gäller livskraft, och stärker ansvarstagandet, prövningsrätten och beslutsfattandet på det lokala planet. Kommunerna kan vara olika i fråga om sin förvaltningsstruktur och sina verksamhetsätt. Statens kommunpolitik stöder sig på ett starkt samarbete med kommunerna.”⁵³

7.4. Utvärdering av strukturreformen i riket

Utvärderingen av strukturreformens första fas har genomförts genom det så kallade ARTTU-projektet. Projektet pågick mellan år 2008-2012 och resulterade i sammanlagt 31 rapporter som

⁵⁰ Ibid. s. 71

⁵¹ *Lösningar för Finland Strategiskt program för statsminister Juha Sipiläs regering 29.5.2015* s. 32

⁵² Se bland annat *Förhandlingsresultat 5.4.2016. Regeringens riktlinjer för uppgifterna som överförs till landskapen.* s. 1.

⁵³ *Lösningar för Finland Strategiskt program för statsminister Juha Sipiläs regering 29.5.2015* s. 32

omfattar fler olika perspektiv: demokrati och ledning; fungerande samhällsstruktur; personal; ekonomi; social- och hälsovårdstjänster; utbildningstjänster; språkliga konsekvenser av reformen samt strukturreformens effekter på jämställdheten. I *Forskarperspektiv på kommun- och strukturreformen i Finland. Sammanfattande resultat från utvärderingsprogrammet ARTTU 2008-2012* sammanfattas de iakttagelser som kunnat göras under reformen. Rapporten utgår från frågeställningarna hurdana beslut kommunerna fattat och vilka åtgärder de vidtagit; hurdana konsekvenser besluten och åtgärderna haft ur de olika perspektiven; vilka faktorer som inverkat på strukturreformen samt hur den statliga styrningen stött processen. I projektet har sammanlagt 40 kommuner ingått.

I slutrapporten konstateras att under strukturreformen 2007-2013 genomfördes 67 kommunsammanslagningar och antalet kommuner år 2012 var 111 färre än år 2006. Huvudsakligen skedde sammanslagningarna kring en centralkommun med stort invånartal.

Forskningsprojektet ger värdefull information inom de olika perspektiven. För föreliggande utrednings vidkommande är det av intresse att närmare se på just lagstiftningens effekt på de åtgärder som kommunerna vidtagit. Siv Sandberg har visat hur komplext uppbyggd kommun- och strukturreformen varit i Finland. De finländska kommunerna ställdes inför ett flertal alternativ genom lagen om kommun- och servicestrukturreform (FFS 169/2007):

1. Vilka delar av ramlagen är mest aktuella för vår kommun? Till exempel Helsingfors stad (500 000 invånare) berördes i liten grad av stadgandena om att stärka befolkningsunderlaget för social- och hälsovården, men hörde till de kommuner som i stöd av paragrafen om samarbete mellan kommuner inom storstadsregioner var skyldiga att utarbeta en gemensam plan för markanvändning, boende (L 169/2007, § 7).
2. Ifall kommunen uppfattar att en förändring är aktuell, ska den i så fall genomföras genom en kommunsammanslagning eller genom att utöka det interkommunala samarbetet?
3. Om en kommunsammanslagning blir aktuell, vilka kommuner ska ingå i den nya kommunen?
4. Om samarbete blir aktuellt, med vilka kommuner ska det ske, om vilka uppgifter (konkret, vilka delar av socialvården) och i vilken förvaltningsform?
5. När ska förändringen genomföras (under reformtiden 2008 till 2013)?⁵⁴

Att frivilligheten kombinerad med få styrintstrument för regeringsnivån ledde ändå till kommunsammanslagningar förklarar Sandberg med dels de ekonomiska incitamenten som uppmuntrade till snabba beslut, dels med att det fanns ett uppdämt behov av kommunsammanslagningar och andra strukturella förändringar. Kommunsammanslagningar hade varit med på politiska agendor i flera kommuner, men det var först i och med de ekonomiska stöden som konkreta beslut kom att fattas. Frivilligheten gav dock, som Sandberg beskriver det, ett "mosaikartat" resultat, med fortsättningsvis en stor variation i kommunstorlek och ekonomiska förutsättningar. Intressant nog konstaterar Sandberg att de demografiska och ekonomiska utmaningar som uppgavs som en orsak till reformen var mer utbredda i norr och öst, men flest kommunsammanslagningar skedde i söder och i väst.⁵⁵ Fram till år 2009 hade kommunsammanslagningar oftast inkluderat endast två kommuner. Efter detta kom dock

⁵⁴ Sandberg, Siv (2016) *Muligheter, gulrötter og mosaikk*, s. 237, den svenskspråkiga versionen är hämtad från text presenterad på XXIV Nordiska kommunforskarkonferensen, NORKOM i Göteborg 26–28 november 2015 (http://spa.gu.se/samverkan/nordisk_kommunforskning/norkom-xxiv-arbetsgrupper)

⁵⁵ Sandberg, Siv (2016) *Muligheter, gulrötter og mosaikk*, s. 238-239

kommunsammanslagningar att omfatta flera kommuner. En faktor som kan sägas ha inverkat på detta var kravet på 20 000 invånare ifråga om primärvården och socialväsendet, det togs höjd för att skapa kommuner som skulle vara livskraftiga även i framtiden. Också sammanslagningsstöden uppmuntrade till större sammanslagningar än tidigare.⁵⁶

I fas två gjordes ett flertal ändringar i kommunstrukturlagen för att förverkliga regeringens politiska linjedragningar. Effekterna av dessa ändringar kan dock sägas vara svaga. Den utredningsskyldighet som ålades kommunerna utmynnade i 250 utredningar, men några kommunsammanslagningar verkställdes inte.⁵⁷

Utifrån ovanstående är det möjligt att dra slutsatsen att lagen om kommun- och servicestrukturreform ålade kommunerna att fundera kring sammanslagningar och tillräckligt befolkningsunderlag, men att det troligtvis var de ekonomiska ersättningarna som gav den önskade effekten, det vill säga ett minskat antal kommuner och större befolkningsunderlag för skötseln av bland annat social- och hälsovården. Samtidigt uppnåddes ju inte den önskade effekten fullt ut, slutresultatet blev brokigt och Finland är fortsättningsvis i en reformprocess där blickarna vänts från kommunerna till en i Finland tidigare oprövad regional självstyrelse.

Effekterna av kommunreformen utreds idag inom ramen för ARTTU2-projektet, vilket är en fortsättning på det första ARTTU-projektet. Cirka 40 kommuner ingår i forskningen och syftet är att utreda reformernas inverkan på den kommunala servicen, demokratin och ledningen, den kommunala ekonomin samt samhällsstrukturen och livskraften.⁵⁸

8. De nordiska reformprocesserna

Den finländska reformprocessen sattes inte igång i ett vakuum utan påverkades av bland annat skeenden i närregionerna. Siv Sandberg ser att den danska reformprocessen var en yttre faktor som fick den finländska regeringen att mitt i en mandatperiod lansera kommun- och servicestrukturreformerna⁵⁹. År 2008 utreddes inom ramen för Nordregio hur argumentationen för eller emot administrativa reformer i Norden ser ut⁶⁰. Slutsatsen är att argumentationen följer samma mönster, det vill säga det är samma typ av motiveringar som förs fram. I rapporten framkommer att argumenten kan indelas i följande kategorier: *demokrati*; *effektivitet*; samt *ekonomisk tillväxt*. Alla vill ha mer och bättre inom dessa områden, men för den ena gruppen är lösningen små kommuner och för den andra är lösningen större kommunala eller regionala enheter. En fjärde kategori som också listas i utredningen är *procedurer*. Detta argument är inte lika vanligt förekommande som de tre andra och används främst av den grupp som motsätter sig reformer, där bland annat behov av mer tid, bredare deltagande och ny lagstiftning förs fram.

⁵⁶ RP 125/2009 s. 18

⁵⁷ Sandberg, Siv (2016) *Muligheter, gulrötter og mosaikk*, s. 244

⁵⁸ Mer information om ARTTU2-projektet finns bland annat på <http://www.kommunerna.net/sv/serviceomraden/projekt/arttu2/Sidor/default.aspx>

⁵⁹ Sandberg, Siv (2016) *Muligheter, gulrötter og mosaikk*, s. 234-235

⁶⁰ Aalbu, Hallgeri m.fl (2008) *Administrative reform – Arguments and values* Nordic research programme 2005-2009, report 6.

Att administrativa reformer är så utmanande förklaras delvis i rapporten med “that whereas value and interest conflicts have to be resolved with some sort of power instrument, other kinds of conflicts can be sorted out through investigation and rational arguments. This is not however possible when it comes to value and interest conflicts which are the most common types in respect of arguments over administrative reform.”⁶¹ Det är med andra ord svårt att avgöra vem som har rätt och fel i en konflikt som baseras på personers värderingar och intressen.

I och med att de nordiska ländernas uppgiftsfördelning mellan stat och kommuner är relativt lika är det möjligtvis inte förvånande att det finns stora likheter i argumentationen. Utredningen från år 2008 lyfter ändå fram olikheter mellan de nordiska ländernas reformprocesser. *Initiativet* i Danmark och Finland kommer från regeringsnivå, medan utgångspunkten i Norge och Sverige varit kommittéarbete med målet att nå konsensus innan implementering av reformen. *Agendan för reformen* visar också på skillnader mellan grannländerna. I Norge och Sverige ligger fokus på frågan om den regionala nivån och hur denna ska utformas eller stärkas i framtiden. Island, Färöarna, Grönland och Åland saknar regional nivå varför den kommunala nivån varit föremål för debatten. I Danmark och Finland är det både den kommunala nivån och regionala som utretts. *Synen på den kommunala sektorn* varierar. I Sverige och Danmark ses kommunerna huvudsakligen som tjänsteleverantörer, och en liknande syn återfinns i Grönland. I Island, Finland, Färöarna, Norge och Åland förknippas däremot den kommunala nivån med starka värderingar vad gäller identitet och självstyre. Argumentationen i samtliga länder kan dock delas in i den traditionella *vänster-höger*skalan, där stark statlig kontroll återfinns till vänster och starka regioner eller kommuner till höger.

Även om det finns argument mot administrativa reformer har frågan inte försvunnit från de politiska agendorna i Norden. Författarna förklarar detta med att det nordiska välfärdssystemet utmanas av *den åldrande befolkningen* och att *människors liv är mer regionalt än lokalt* nuförtiden. Vägen framåt förefaller enligt författarna vara kommunsammanslagningar eller överföring av uppgifter från kommunal till regional nivå.

Nedan följer en mer ingående beskrivning av reformprocesserna i Danmark och i Norge. Den danska processen är intressant då detta är en reform som genomförts och avslutats. Den norska processen är liksom den åländska inne i en utredningsfas, men kommer under våren 2017 att utmynna i en lagstiftning som troligtvis ritar om den kommunala kartan.

8.1. Danmark

År 2007 implementerades i Danmark en kommunreform som minskade antalet kommuner från 271 till 98. Samtidigt minskades antalet regioner, *amt*, från 14 till fem. Reformen innebar att uppgifter flyttades från amten till kommunerna eller staten och amten förlorade sin beskattningsrätt. Processen inleddes år 2002 då *Strukturkommissionen* fick i uppgift att analysera den kommunala strukturen och föra fram förslag på förändringar. Slutrapporten kom år 2004 och listade fyra alternativ, som alla innebar minskat antal kommuner och regioner.⁶²

1. Oförändrad uppgiftsfördelning, men större amt och större kommuner.
2. Större amt och kommuner och fler uppgifter, särskilt till amten.
3. Färre uppgifter till amten, fler till kommunerna.

⁶¹ Ibid. s. 17.

⁶² Ibid. s. 20-21

4. Avskaffande av amten, fler uppgifter till staten.

Slutrapporten efterföljdes av en remissfas, som resulterade i över 500 remissvar. Regeringens förslag som presenterades år 2004, tog fasta på sammanslagning och bildande av större kommuner och amt och överföring av uppgifter från amten till kommunerna. Även om förhandlingar skedde mellan de politiska partierna ingick den danska regeringen (Venstre och Det konservative Folkeparti) ett avtal med Dansk Folkeparti om strukturreformen utan att några större ändringar i regeringens förslag gjordes. Målet blev nya kommuner med minst 30 000 invånare. De kommuner med färre än 20 000 invånare och ö-kommuner kunde välja att ingå förpliktande samarbete med en grannkommun gällande uppgifter som krävde större befolkningsunderlag. Om kommunerna inte skulle komma överens skulle sammanslagningarna avgöras centralt. I januari 2005 hade samtliga kommuner lämnat in sina förslag. Endast fyra städer lämnade in förslag som inte var i överensstämmelse med regeringens målsättningar. Detta hanterades genom att krav på rådgivande folkomröstning ställdes i de områden som ville ha en annan lösning än kommunens beslutsfattare; en medlare utsågs för att hantera lokala meningsskiljaktigheter samt direkta förhandlingar inleddes mellan regeringen och de kommuner som hade mer allvarliga problem att komma till slutligt beslut. Allt som allt genomfördes 24 folkomröstningar och ett flertal medlingar, men endast i tre fall krävdes särskilda övergångsavtal.⁶³

I en analys som gjorts av den danska reformen tar förklaringen till genomförandet av reformen fasta på den danska regeringens övertag vad gäller informationen. Jens Blom-Hansen m.fl. ser att för det första höll regeringen potentiella motståndare till reformen ovetande om avgörande delar av processen. För det andra var det under remisstiden oklart vad kommunerna skulle ta ställning till. Slutrapporten gav fyra alternativ och regeringen hade inte gått ut med vilket alternativ som skulle komma att genomföras innan remissen. För det tredje höll regeringen Amdsrådsforeningen utanför beredningen, liksom oppositionen, varför dessa parter inte hann mobilisera sig mot förslaget.⁶⁴

Möjligtvis är en annan förklaring den som förs fram i rapporten från Nordregio (se ovan). I Danmark är kommunerna och regionerna inte förknippade med identitet i samma utsträckning som i övriga nordiska länder och självstyrande områden, utan ses som tjänsteleverantörer. Då blir debatten också mindre värdeladdad och en omorganisation kan omfattas av invånarna så länge den service man är berättigad till fortsättningsvis levereras.

Siv Sandberg har jämfört den finländska processen med den danska. Den finns många likheter länderna emellan när det gäller kommunernas roll och båda länder har under 70-talet och nu under 2000-talet genomfört större kommunreformer. Argumenten för reformer har i båda länder utgått från en diskrepans mellan kommunernas uppgifter och deras faktiska möjligheter att handha dem. Det finns dock skillnader i hur länderna lagt upp reformerna och vilka dess effekter blivit. Sandberg noterar bland annat att frivillighet ges olika innebörd. I Danmark tolkas kommunernas val av vilken grannkommun de skulle sammanslås med som frivillighet. I Finland har begreppet frivillighet givits en mer strikt innebörd och därmed resulterat i många handlingsalternativ för kommunerna.⁶⁵ De finländska kommunerna fick ett flertal frågor att ta ställning till (se ovan) medan de danska

⁶³ Blom-Hansen, Jens m.fl. (2016) *Hurtig, ufrivillig og omfattende: den danske kommunreform* s. 207-212 i Klausen, Jan Erling m.fl (red) *Kommunereform i perspektiv*

⁶⁴ Ibid. s. 208-209

⁶⁵ Sandberg, Siv (2013) Tio iakttagelser om kommunreformer i Danmark och Finland. En finländsk kommentar till Carsten Henrichsens artikel om kommunalreformer Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 1/2013, 90. årgang s. 63-69

kommunerna fick ta ställning till med vilken eller vilka kommuner de skulle skapa en ny kommun för att uppnå målet om att nya kommuner ska ha minst 30 000 invånare. De danska kommunerna kunde inte heller välja bort en kommunsammanslagning och därtill fanns en tydlig deadline. Sandberg ser just tydligheten i den danska processen som en orsak till att reformen genomfördes så effektivt, medan uppbyggnaden av den finländska reformen var betydligt mer komplex och hade också ett mer magert slutresultat.⁶⁶ Sandbergs jämförelse mellan de två länderna visar även att det inte finns ett enkelt svar på hur en reform genomförs på ett lyckat eller mindre lyckat sätt. Det är många faktorer som påverkar ett lands möjlighet att effektivt implementera en ny administrativ indelning. Tolkning av begrepp, koppling mellan kommun- och nationell politik, ekonomiska förhållandet mellan stat och kommun, antal förtroendevalda och förvaltningsnivåer formar alla på sitt sätt det upplevda handlingsutrymmet för ansvariga politiker.

8.2. Norge

Från år 1994 till år 2015 har antalet kommuner i Norge minskat med 7 och landet har idag 428 kommuner. Den minsta kommunen Utsira har 200 invånare och den största, huvudstaden Oslo, har cirka 660 000 invånare. År 2000 genomfördes en statlig utredning gällande uppgiftsfördelningen mellan stat, regioner och kommuner (NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*). Den nu pågående kommunreformen, som inleddes år 2014 och beräknas avslutas år 2020, är den största som genomförts i Norge sedan 60-talet. Reformen inleddes med att kommunal- och moderniseringsdepartementet tillsatte en expertkommitté. Expertkommittén skulle "på fritt faglig grunnlag [...] foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene"⁶⁷ med utgångspunkt i de riktlinjer som togs fram i utredningen från år 2000. Utredningen ringade in tolv kriterier för den nya kommunstrukturen som rörde kommunernas fyra roller: tjänsteproducent, myndighetsutövare, samhällsutvecklare och demokratisk arena. Bland de tolv kriterierna listas exempelvis tillräcklig kapacitet, ekonomisk soliditet, relevant kompetens och rättssäkerhet, men även högre valdeltagande och lokal identitet. Även kriterier för staten anges, som har i uppgift att bibehålla bredden på kommunernas uppgifter och utföra den statliga styrningen genom ramlagar och mindre detaljstyrning. Precis som i Finland och Danmark finns en optimal befolkningensmängd angiven, kommunerna bör ha minst 15 000 - 20 000 invånare och kommunutvecklingen ska följa den funktionella samhällsutvecklingen (jämför pendlingsområden och funktionella enheter i Finland, min anmärkning). Den önskvärda kommunstorleken motiveras bland annat av att "[f]agmiljøer med tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse er nødvendig for å ivareta oppgavene innenfor alle kommunenes fire roller".⁶⁸

Stortinget har möjlighet att ändra kommunindelningen mot kommunernas vilja med stöd av *inndelningslove* från år 2002, men liksom i Finland har det kommunala initiativet setts som en viktig del av processen. I ett första skede har kommunerna fram till den 1 februari 2016 fått anhålla om sammanslagning. Kravet har varit att alla kommuner i den föreslagna sammanslagningen ska vara eniga, att högst en kommun hör till ett annat fylke samt att sammanslagningen är i samklang med reformens målsättningar. Sammanlagt 11 kommuner använde sig av denna möjlighet. I ett andra skede kommer kommunsammanslagningarna att avgöras i samband med Stortingets

⁶⁶ Sandberg, Siv (2016) *Muligheter, gulrøtter og mosaikk*, s. 244

⁶⁷ *Kriterier for god kommunestruktur Slutrapport* desember 2014, s. 4

⁶⁸ *Ibid.* s. 9-11

behandling av den under arbete varande propositionen om ny kommunstruktur. Denna kommer enligt planen att läggas fram under våren 2017.⁶⁹

Reformen stöds på flera olika sätt. *Informationen* om reformen möjliggörs genom utredningar, men även ett webb-baserat verktyg (nykommune.no) som visar de viktigaste konsekvenserna för demografi, kommunekonomi och kommunala tjänster i de olika sammanslagningsalternativen. Kommunerna har även tillgång till vägledning gällande nödvändiga processer och det finns färdiga mallar för hörande av kommuninvånarna. I de *ekonomiska stöden* ingår stöd för engångskostnader som är förknippade med en kommunsammanslagning och är beroende av hur många invånare och hur många kommuner som sammanslagningen gäller (mellan 20-60 miljoner norska kronor). Sammanslagna kommuner kommer att behålla samma nivå på statsandelarna 15 år efter sammanslagningen, detta i enlighet med redan gällande bestämmelser i *inndelningslove*. De kommuner som beslutar att sammanslås under reformperioden är berättigade till stöd. Stödets storlek fastställs på basen av invånarantal och är mellan 5-30 miljoner norska kronor. *Fylkesmennene*, det vill säga landshövdingarna, har också fått en stödjande roll i reformprocessen. Som den viktigaste kopplingen mellan staten och kommunerna har de haft till uppgift att göra en helhetsbedömning, stödja processerna i kommunerna och se till att igångsatta processer kommit till avslut. Hur de 19 fylkeskommunerna (regioner med folkvalda fylkesting) passar in i reformen har inte varit klart från början. KS (den norska motsvarigheten till kommunförbundet) uppmärksamade nog frågan om förhållandet mellan kommuner, fylkeskommuner och uppgiftsfördelningen dem emellan redan från början, men först år 2015 inbjöd regeringen även fylkeskommunerna till så kallade *nabosamtal*. Fylkeskommunerna kommer att bedömas i samband med kommunstrukturen under våren 2017.⁷⁰

Det kommunala landskapet i Norge påminner om det åländska med kraftiga skillnader i antal invånare kommunerna emellan och även om de ekonomiska argumenten inte varit de tyngsta har det ändå funnits behov av nya angreppssätt vad gäller den administrativa indelningen. Precis som på Åland förs bland annat behovet av specialisering och ökad kompetens fram som motiv för större enheter. Den huvudsakliga metoden för att åstadkomma större enheter har fram tills nu varit samarbete och Norge har tagit mall av den finländska modellen med sam- och värdkommuner⁷¹. Utredningen gällande argumenten i de nordiska debatterna om kommunsammanslagningar (se ovan) bekräftas av den norska processen: utredningar är en viktig del av reformarbetet och det finns en strävan efter konsensus. Från den första utredningen till den förväntade slutliga lagstiftningen har det förlöpt fyra år, eller 17 år om den statliga utredningen från år 2000 ses som startskottet. Även här kan paralleller dras till Åland, frågan om uppgiftsfördelning och kommunernas framtid initierades i början av 2000-talet, och slutliga beslut är att vänta under år 2017. Detta är en viktig skillnad i jämförelse med den finländska processen. Där har också utredningar genomförts, men lagstiftningsändringar har verkställts av varje ny regering som till vissa delar kommit att ändra förutsättningarna för reformen av den administrativa indelningen, då tolkningen av balansen mellan det lokala självstyret och den allmänna förvaltningen skiftat. Den konsensus om den kommunala och allmänna förvaltningens framtid som eftersträvas bör ha en hållbarhet som är längre än en mandatperiod.

⁶⁹ Klausen, Jan Erling m.fl. (2016) *Kommunereformen i Norge* s. s. 32 i Klausen, Jan Erling (red.) *Kommunereform i perspektiv*

⁷⁰ Ibid s. 33-40

⁷¹ Sandberg, Siv (2010) Finlands kommuntidning 6/2010 Norden-bilaga

9. Avslutande sammanfattning av behoven av ny eller ändrad lagstiftning

Den frågeställning som legat till grund för föreliggande utredning är hur den kommunala indelningen kan ändras och om det finns behov av ny eller ändrad lagstiftning. Slutsatserna kan sammanfattas enligt följande:

- Grundlagen utgör i sig inget hinder för att lagtinget antar en lag om ändrad kommunindelning. Noteras dock att en motsvarande lag aldrig föreslagits i Finland och därmed aldrig prövats i förhållande till grundlagen.
- Den kommunindelningenslag som är i kraft i landskapet ger landskapsregeringen möjlighet att fatta beslut om kommunsammanslagningar om vissa villkor är uppfyllda.
- Den i landskapet i kraft varande kommunindelningenslagen är dock till vissa delar föråldrad. Genom att göra kommunindelningenslagen (FFS 1698/2009) av den 29 december 2009 tillämplig i landskapet uppdateras lagstiftningen och processen gällande beslut om kommunsammanslagningar på lägre nivå än lag förtydligas.
- Att förnya blankettlagen kräver dock vissa ställningstaganden, till exempel hur de ekonomiska stöden utformas; om det bör finnas övergångstid för personalen; formulering av målen samt hur kriskommun definieras i landskapet.

En viktig skillnad i jämförelse med de exempel som beskrivits ovan och den process som pågår i landskapet är att det för Ålands del tas fram olika alternativ för nya kommungränser. På grund av de geografiska förutsättningarna och antalet kommuner är det möjligt att ha ett helhetsgrepp redan från början och pröva olika indelningar. Det är därför relevant att ställa sig frågan huruvida en allmän lag som fastställer förutsättningar för eventuella kommunsammanslagningar som kan fattas på landskapsnivå bör prioriteras fram om en lag som fastställer de kommunala gränserna i enlighet med utredningens och den efterföljande beredningens ställningstaganden. Det finns ett faktiskt handlingsutrymme att ändra den kommunala indelningen, även om det upplevda handlingsutrymmet måste beskrivas politiskt. Hur den åländska lagstiftningen utformas är således beroende av förutom den slutliga slutrapporten från kommunutredningen, även av den politiska tolkningen av balansen mellan lokal självstyrelse och behoven för den allmänna förvaltningen. Rikets reform och den norska och danska reformen visar att det finns ett smörgåsbord av metoder som kan tillämpas vid genomförandet av ändringar i den administrativa indelningen. Om frågan om frivillighet eller tvång lämnas åt sidan kan slutsatens dras att *ekonomiska incitament* och *entydiga direktiv med fastställda slutdatum* är två ingredienser som åtminstone bör ingå för att de planerade åtgärderna eller förväntade initiativen ska bli genomförda.

Det kan vara skäl att påminna om att målet inte per se är ett minskat antal kommuner, utan målet är förändringar inom andra områden men där bildandet av större enheter ses som ett avgörande steg. Det är dock lätt hänt att man inte ser skogen på grund av träden, listan på önskade effekter kan göras lång. Nordregio-rapporten sammanfattar dock argumentationen och skalar ner målsättningarna till ett mer hanterligt antal: *demokrati*; *effektivitet*; samt *ekonomisk tillväxt*. Reformarbetet måste således utöver frågan om hur större enheter uppnås skapa utvecklingsmöjligheter också inom dessa områden. Då räcker det inte med enbart ändringar gällande kommunindelningenslagen och eventuell separat lag om fastställande av nya kommungränser, utan

aktiva insatser behövs för att definiera och dra upp riktlinjer för vad demokrati, effektivitet och ekonomisk tillväxt innebär i praktiken. Här aktualiseras eventuella lagstiftningsändringar vad gäller kommunallagen, men också vad gäller den speciallagstiftning som fastställer de kommunala uppgifterna samt verksamhetsområden och uppgifter som landskapsnivån ansvarar för.