

Rådgivningsrapport

Åland - Kommunutredning 2016

Slutrapport 2017-02-28

Oskar Lannerhjem
Hans Nyström
Henrik Berggren
Fredrik Carlsson
Henrik Fagerlind
Carolina Sandell
Jessica Carragher
Wallner

Innehållsförteckning

1.	Inledning	1
2.	Metod.....	2
2.1.	Om uppdraget.....	2
2.2.	Metod för genomförande.....	2
2.3.	Slutrapportens disposition	4
3.	Bakgrund och utgångspunkter	5
3.1.	Kommunsammanslagningar en nordisk trend	5
3.2.	Det är inte ekonomisk kris – men det finns utmaningar	6
3.3.	Vägledande principer	6
3.4.	Förutsättningar för effektivisering	9
4.	Tre förslag på förändrad kommunstruktur	10
4.1.	Enkommunförslaget	10
4.2.	Fyrkommunförslaget	11
4.3.	Sjukkommunförslaget.....	12
5.	Analys	14
5.1.	Ekonomisk bärkraft och effektivitet inklusive försörjningskvoten.....	14
5.1.1.	Utgångspunkter	14
5.1.2.	Nulägesanalys	15
5.1.2.1.	Dagens kommuner	15
5.1.2.2.	Enkommunförslaget	16
5.1.2.3.	Fyrkommunförslaget	17
5.1.2.4.	Sjukkommunförslaget	17
5.1.3.	Långsiktig finansiell analys.....	18
5.1.3.1.	Ekonomiskt gap - Enkommunförslaget	19
5.1.3.2.	Jämförelse - Fyrkommunförslaget och Sjukkommunförslaget	20
5.1.4.	Jämförelse mellan alternativ för att sluta finansiella gap år 2040.	22
5.1.5.	Sammanfattande reflektion	23
5.2.	Demokrati, transparens och delaktighet	26
5.2.1.	Utgångspunkt	26
5.2.2.	Politisk organisation och representativitet	26
5.2.3.	Förtroendevaldas villkor	30
5.2.4.	Interkommunala avtal och ansvarsutkrävande	31
5.2.5.	Möjligheter till medborgerlig insyn och delaktighet	32
5.2.6.	Sammanfattande reflektion	33
5.3.	Hållbar samhällsutveckling och fysisk planering.....	34
5.3.1.	Utgångspunkt	34

5.3.2.	Fungerande och hållbara kommunikationer	35
5.3.3.	Markplanering	36
5.3.4.	Vägar, vatten & avlopp, energiförsörjning	36
5.3.5.	Sammanfattande reflektion	38
5.4.	Närhet och tillgänglighet	39
5.4.1.	Utgångspunkt	39
5.4.2.	Avstånd till kommunal och privat närservice	39
5.4.3.	Kommunikationsmöjlighet till kommunal och privat närservice	40
5.4.4.	Avstånd till den generella servicen	40
5.4.5.	Kommunikationsmöjlighet till den generella servicen	41
5.4.6.	Tillgänglighet till den generella servicen	42
5.4.7.	Sammanfattande reflektion	42
5.5.	Kvalitet, kompetens och verksamhetsutveckling	43
5.5.1.	Utgångspunkt	43
5.5.2.	Kompetensutbyte och kompetensförsörjning	44
5.5.3.	Verksamhetsutveckling och lärande organisationer	44
5.5.4.	Småskalighet – stordrift	45
5.5.5.	Lokalkännedom	45
5.5.6.	Specialistkompetens	46
5.5.7.	Sammanfattande reflektion	46
5.6.	Integritet, rättssäkerhet och jämlikhet	48
5.6.1.	Utgångspunkter	48
5.6.2.	Likvärdig service för alla	48
5.6.3.	Personlig integritet vid myndighetsutövning	49
5.6.4.	Jävsfrågor	49
5.6.5.	Förutsebarhet vid tillämpning av lagar	50
5.6.6.	Tydlig ansvarsfördelning – politikerrollen och myndighetsutövning	50
5.6.7.	Sammanfattande reflektion	51
5.7.	Skärgårdens särskilda behov	51
5.7.1.	Sammanställning av analys utifrån skärgårdens särskilda behov	51
5.8.	Allmänhetens synpunkter	53
5.8.1.	ÅSUB:s opinionsundersökning	53
5.8.2.	Medborgardialoger	53
5.8.3.	Sammanfattande reflektion	55
5.9.	Genomförbarhet	55
6.	Rangordning	57
6.1.	Motivering till vårt förslag	57
6.2.	Varför inte en eller sju kommuner?	59



1. *Inledning*

Åland har idag omkring 30 000 invånare och är indelat i 16 kommuner. Kommunerna är olika sinsemellan, bl. a avseende invånarantal. Den största kommunen, Mariehamns stad, har 11 461 invånare (2015), medan den minsta kommunen, Sottunga, har 99 invånare (2015). Landskapet Åland har även en stor skärgård, med bosättning på många mindre öar. Genom åren har ett antal olika utredningar och analyser rörande kommunstrukturen genomförts, och frågan om hur den kommunala organisationen bör se ut givet de stora olikheterna mellan kommunerna uppfattar vi som ständigt levande.

Åland har vidare, i förhållande till Finland, en långtgående självstyrelse vilken utövas av lagtinget genom landskapsregeringen. Självstyrelsen medger bl. a beskattningsrätt och lagstiftningsrätt i många frågor, där kommunallagstiftningen är en.

Landskapsregeringen utlyste i februari 2016 en anbudsbegäran kring kommunutredningen 2016. Uppdraget var att genomföra en noggrann utredning och analys av Ålands kommunstruktur och skapa tre förslag på alternativa kommunstrukturer. De tre förslagen skulle motiveras och rangordnas, men även jämföras med om nuvarande kommunstruktur skulle kvarstå. Efter konkurrensutsättning antogs anbudet från PwC Sverige.

För att genomföra ett utredningsuppdrag rörande den kommunala strukturen krävs ett antal olika kompetenser och förmågor. PwC Sverige har därför genomfört utredningen genom ett konsultteam med expertis rörande allt från kommunalekonomi och juridik till medborgarinflytande och socialtjänst, och med spetskompetens i såväl datainsamling och analys som processledning.

PwC:s arbete, som pågått från maj 2016 till februari 2017, har letts av Oskar Lannerhjelm och i PwC:s team har följande medarbetare ingått: Fredrik Carlsson, Hans Nyström, Henrik Berggren, Samir Sandberg, Jessica Carragher Wallner och Henrik Fagerlind. Till stor hjälp har Carolina Sandell varit, som fungerat som PwC:s underkonsult och sakkunnig kring de särskilda åländska förhållandena. Föreliggande slutrapport summerar resultatet av PwC:s arbete med kommunutredningen 2016.

Utredningen har genomförts med en hög grad av involvering av politiker, tjänstemän och medborgare på Åland. Detta deltagande och den höga grad av engagemang som uppvisats har varit en förutsättning för vårt genomförande av uppdraget. Vi vill därför ta tillfället att tacka samtliga personer som på ett eller annat sätt hjälpt oss med inspel, kommentarer och funderingar, vilka alla varit oss till stor hjälp. Tack!

Stockholm, 23 februari 2017

Oskar Lannerhjelm

2. Metod

2.1. Om uppdraget

I Kommunutredningen 2016 skulle kommunstrukturen på Åland utredas genom en granskning av alla 16 kommuner. Utredningen skulle genom noggrann granskning och analys resultera i en rapport som presenterar:

- Tre alternativ till en förändrad kommunstruktur. Alternativen ska vara rangordnade och motiverade. Alternativen ska jämföras med att nuvarande kommunstruktur kvarstår.
- Motiverade förslag till kriterier och nivåer som lägger grunden för kommunstrukturen i en reformerad lagstiftning om kommunindelning. Redovisningen av förslagen ska fungera som en del av ett PM inför lagberedningen.
- Motiverade förslag till verktyg i en moderniserad kommunallagstiftning som ger möjligheter att förändra den kommunala strukturen. Redovisningen av förslagen ska fungera som en del av ett PM inför lagberedningen.

Rapporten ska vid behov fungera som en grundläggande utredning inför en kommunindelningsutredning enligt nuvarande lag om kommunindelning.

Utredaren hade att i samarbete med Ålands statistik- och utredningsbyrå, Åsub, använda sig av scenarion och prognoser för bl. a kommunernas försörjningskvot och skattebas på lång sikt.

Utredningen förväntades bidra till en förändrad kommunstruktur genom att ge fakta, välunderbyggda scenarion och konkreta beslutsförslag som underlag för den politiska diskussionen.

Utredaren skulle genom bland annat personliga möten föra dialog och förankra sitt arbete med utredningen hos relevanta intressenter:

- Lagtinget
- Landskapsregeringen
- Kommunerna
- Allmänheten
- Näringslivet

Uppdraget skulle slutredovisas senast den 28 februari 2017.

2.2. Metod för genomförande

Utgångspunkten för hela utredningen har varit att den ska kännetecknas av transparens, delaktighet och dialog.

Vi tydliggjorde redan i vårt anbud att ett av de förslag som vi avsåg att analysera närmare under utredningens gång var ett förslag där hela Åland utgör en enda kommun. Utifrån vår förförståelse av kommunal ekonomi och organisation, men även erfarenhet av liknande uppdrag, såg vi flera syften med detta. Det gav oss från start en ytterligare referenspunkt i arbetet, där nuvarande kommunstruktur utgjorde den andra. Därutöver såg vi de facto förslaget som det vilket sannolikt bäst skulle möjliggöra positiva effekter ur ett långsiktigt ekonomiskt perspektiv.

Under maj och juni genomfördes besök och intervjuer i samtliga åländska kommuner i syfte att kartlägga ett antal parametrar rörande hur resurser och organisation ser ut idag. Därutöver samlades data och annat underlag in från respektive kommun. Detta material sammanfattades i ett antal promemorior, en per kommun. Det gav oss en faktabaserad grund att stå på inför arbetet med att utveckla de övriga två kommunstrukturförslagen.

Utifrån en analys av dagens kommunstruktur utvecklade vi sedan ett andra förslag till kommunstruktur, som innebar att Åland delas in i fyra kommuner. Vi konsekvensbeskrev på basis av tillgänglig data förslaget utifrån de olika perspektiven. Med detta som grund genomfördes under perioden augusti - oktober 2016 en serie workshops med kommunföreträdare från samtliga kommuner, där såväl förtroendevalda som ledande tjänstemän deltog. Vid dessa sammankomster avhandlades de föreliggande förslagen utifrån de olika perspektiv uppdraget stipulerat. Tanken med dessa var att kommunföreträdarnas synpunkter på respektive förslag kopplat till var och ett av perspektiven därefter skulle kunna sammanställas och ligga till grund för ett tredje förslag på kommunstruktur. Det visade sig att de olika synpunkterna sinsemellan var så disparata att två olika alternativa förslag togs fram.

Vid den avslutande workshopen testades dessa alternativ, ett med tre kommuner och ett med sju kommuner, med samma grupp politiker och tjänstemän. Under workshopen gavs möjlighet att lyfta farhågor och styrkor med respektive förslag, vilka samlades in och analyserades. Resultatet av denna workshop blev vårt tredje förslag till kommunstruktur, där Åland delas in i sju kommuner.

När de tre förslagen till kommunstruktur genom ovan beskrivna process var klara påbörjades en fördjupad analys av förslagen utifrån de olika perspektiven. Parallellt med detta arbete genomfördes också en långsiktig finansiell analys av respektive förslag. Den långsiktiga finansiella analysen innebar att respektive kommuns förutsättningar att långsiktigt finansiera sitt välfärdsåtagande beräknades fram till år 2040. Detsamma gjordes för var och en av dagens kommuner.

I december presenterades så kommunutredningens olika förslag och analysunderlag för medborgare inom ramen för en strukturerad medborgardialog. Träffar ägde rum 2-3 december i Mariehamn. I november 2016 påbörjades i ÅSUB:s regi en medborgarundersökning, där bl a de tre kommunstrukturförslagen ingick för ett urval medborgare att uttrycka sin uppfattning om. Detta underlag har inkluderats i våra bedömningar.

Under januari och februari 2017 har vårt fokus legat på föreliggande slutrapport från utredningen. Vi har i detta arbete analyserat och sammanfogat den stora mängd data som erhållits under utredningens gång i syfte att kunna göra en prioritering av de tre kommunförslagen.

2.3. Slutrapportens disposition

Föreliggande rapport är utredningens slutrapport. I denna presenterar vi skälen till de kommunförslag vi fört fram, samt motiverar vilka bevekelsegrunder som funnits för den prioritering mellan förslagen som vi har gjort.

I kapitel 3, *Bakgrund och utgångspunkter*, redogör vi för bakgrunden till uppdraget, våra vägledande principer i arbetet och förutsättningarna för effektiviseringsvinster.

I kapitel 4, *Tre förslag till förändrad kommunstruktur*, går vi igenom de tre förslagen till förändrad kommunstruktur på övergripande nivå för att tydligt visa de nya kommungränserna i våra förslag.

I det femte kapitlet, *Analys*, utgår vi från de olika perspektiven som genomsyrat uppdraget och belyser varje förslag utifrån respektive perspektiv, (ett avsnitt per perspektiv). En sammanfattande reflektion görs i slutet av varje avsnitt där vi bedömer hur väl styrkor och svagheter med förslagen möts upp. Därefter följer en redovisning av det underlag vi har tillgång till rörande medborgarnas syn på en framtida kommunstruktur. Detta underlag utgörs av såväl resultat från medborgardialog som den enkätundersökning ÅSUB genomförde under vintern 2016/17. Även här tydliggör vi hur vår bedömning av förslagen utifrån medborgarnas synpunkter ser ut. Vi redogör slutligen för våra ställningstaganden vad gäller de olika förslagens genomförbarhet.

I rapportens 6 kapitel, *Rangordning*, rangordnar vi och motiverar förslagen. Vi redovisar vår prioritering av förslagen efter hur de har presterat i bedömningen utifrån respektive perspektiv. Det framgår och motiveras även i rangordningen hur de olika perspektiven vägs i förhållande till varandra.

Under arbetets gång har en lång rad promemorior och underlagsmaterial tagits fram, vilka alla legat till grund för denna slutrapport. Detta underlag återfinns på landsskapsregeringens hemsida: www.regeringen.ax.

3. Bakgrund och utgångspunkter

3.1. Kommunsammanslagningar en nordisk trend

Kommunsammanslagningar är ett aktuellt ämne i Norden. I Sverige genomfördes den stora kommunsammanslagningsreformen mellan år 1951 och 1974 då ca 2 500 kommuner i Sverige slogs samman till 274 st. Sedan dess har det i Sverige tillkommit 16 kommuner genom kommunindelningar. Förändringar av administrativ indelning av kommuner motiveras med att samtliga kommuner måste tillhandahålla dess invånare tjänster och service till den nivå som lagstiftaren beslutar om. Eftersom vissa regioner krymper och andra växer har skäl för delningar likväl som sammanslagningar av kommuner uppstått.

I Finland pågår just nu en sammanslagningsreform. Mellan år 2007 och 2016 har 74 kommunsammanslagningar genomförts och antalet kommuner har minskat från 415 till 297 kommuner.

Även Danmark har nyligen genomfört en stor kommunreform. Reformen trädde i kraft i januari 2007 och innebar att 270 kommuner blev 98.

I Norge beslutade stortinget om en kommunsammanslagningsreform i juni 2015. Under 2016 genomförde kommunerna rådgivande folkomröstningar och opinionsundersökningar och fick själva besluta om vilka kommuner de vill slå samman med. I januari 2017 bildade Stokke, Andebu och Sandefjord den gemensamma kommunen Sandefjord. Regeringen planerar under våren 2017 att lägga fram ett förslag till en ny kommunstruktur där regeringen aviserat om att tvingande sammanslagningar kan bli aktuellt i vissa fall.

Bakgrunden och argumentationen kring en stor del av dessa sammanslagningar har sällan varit utifrån att kommunerna varit i en ekonomisk kris. Istället har kommunsammanslagningarna lyfts som en strategisk fråga för kommunerna i syfte att kunna hantera framtidsutmaningar genom att stärka bärkraften och självförsörjningen för att kunna säkra välfärdsservicen samt att stärka kommuninvånarnas inflytande över den kommunala servicen. I en kommun med ett litet befolkningsunderlag framträder ofta utmaningar i att kunna hålla hög kvalitet i de allt mer specialiserade välfärdstjänsterna. Små kommuner behöver således skapa samarbeten med andra kommuner för att säkra att tjänsterna som erbjuds håller en tillräcklig kvalitet till en rimlig kostnad.

I flera av sammanslagningsprocesserna har trenden kring ökade samarbeten mellan mindre kommuner lyfts som en utmaning. Denna ligger i att dessa samarbeten ofta sker genom kommunalförbund eller i ett köp- och säljförfarande. Detta innebär att den politiska ledningen för välfärdstjänsten ofta inte är direkt valda av kommuninvånarna. Kommunfullmäktiges kontroll och insyn i väsentliga delar av kommunens verksamhet förflyttas därför ett steg längre bort vilket bidrar till att ansvarsutkrävandet blir lidande.

3.2. Det är inte ekonomisk kris – men det finns utmaningar

I nulägesanalysen konstateras att det ekonomiska läget i de flesta av kommunerna på Åland är relativt stabilt. Ett antal kommuner uppvisar tecken på ekonomiska utmaningar såsom negativa resultat eller stor lånebörda. Dessa kommuner är dock undantag inom landskapet. Desto fler kommuner uppvisar sårbarhet mot förändringar. Detta kan urskiljas genom kraftiga svängningar i resultaten, svag soliditet i kombination med långa perioder av låga investeringar samt relativt små ekonomier där ett fåtal nya brukare inom vissa verksamhetstyper skulle innebära betydande effekter på den enskilda kommunens ekonomi.

Det som är mer framträdande är de stora skillnaderna mellan kommunernas ekonomi. Inom de flesta av kommunernas verksamhetsområden skiljer sig styckkostnaderna, kostnaden per elev/barn/åldring, med över 100 procent mellan olika kommuner. Det rör sig om skillnader på upp emot 12 000 euro per elev mellan den dyraste och billigaste kommunen, eller 8 000 euro per barn i daghem och skillnader på upp emot 60 000 euro per helårsplats inom åldringshem.

Att det finns skillnader i kostnadsnivåerna mellan kommunerna behöver i grunden inte innebära något problem och siffrorna i sig visar inte om skillnaderna är resultat av ineffektiv drift eller stora kvalitetsskillnader. Återfinns skillnaderna inom befintliga budgetramar kan det helt enkelt vara ett resultat av att politiska prioriteringar och återspeglar den kvalitetsambition som kommunerna har. Men när skillnaderna mellan kommuner blir tillräckligt stora bör frågan dyka upp om det är samhällsekonomiskt rimligt. Speglar den ekonomiska skillnaden kvalitetsskillnader mellan kommunerna så har vissa kommuner ett utrymme att erbjuda sina invånare dubbelt så bra skola/åldringsvård än vad andra kommuner i närområdet har. Är skillnaderna ett resultat av ogynnsamma strukturella förutsättningar så bör de offentliga medlen kunna användas effektivare.

Det är inte bara verksamhetskostnaderna som skiljer sig mellan kommunerna. Det finns även stora skillnader i skatteunderlaget per invånare som varierar mellan 12 500–22 000 euro. Skattesatserna inom landskapet skiljer sig med upp mot 3 procentenheter på bara några kilometers avstånd.

De strukturella skillnaderna mellan kommunerna i såväl verksamhet, befolkning och övriga förutsättningar riskerar därmed i längden att drabba Ålands invånare i allmänhet och vissa kommuners invånare i synnerhet.

3.3. Vägledande principer

En förändrad kommunstruktur på Åland bör innebära en strävan mot långsiktig hållbara kommuner, med stabil ekonomi, möjlighet att möta samhällsförändringar samt möjligheter att prioritera inom sina verksamheter och bedriva en aktiv politik. För att nå detta mål behöver hänsyn tas till många faktorer utöver ekonomiskt resultat. De guidande principer PwC använt är:

För att säkra ekonomisk stabilitet bör landskapsandelarnas andel av intäkterna inte utgöra mer än 1/3-del av intäkterna

Detta eftersom en kommun som har en hög andel av finansieringen via en egen skattebas har större rådighet att möta behov av ökad finansiering. Om en kommun har en hög andel av finansiering som bestäms av annan har den på motsvarande sätt sämre förutsättningar att möta ett ökat finansieringsbehov. Vidare är det bra att finansiering i så stor utsträckning som möjligt bygger på en intäktskälla som ökar i takt med den ekonomiska utvecklingen. Detta då kommunens kostnader via löne- och priser ökar över tid. Det föreslagna systemet för landskapsandelar ökar i takt med löne- och prisutvecklingen, men landskapsregeringen kan ändra detta vid finansiella svårigheter. År 2014 uppgick andelen till 33 procent i genomsnitt bland Ålands kommuner. Andelen varierar och sträcker sig från 8 till 55 procent. Den föreslagna nivån på 30 procent utgår från hur intäktsstrukturen ser ut i utgångsläget och vilken effektivisering kommunerna skulle utsättas för vid en nolluppräknings av landskapsandelarna. Att sätta en exakt övre gräns för hur stor andel som får finansieras via landskapsandelar låter sig inte göras, då övriga förutsättningar är av betydelse (befolkningsstruktur, soliditet, skattesats m.m). Negativa förändringar över tid bör följas. En kommun vars andel landskapsandelar av den totala intäkten år från år successivt ökar bör uppmärksammas.

Kommunerna bör vara geografiskt sammanhängande

Kriteriet att kommunerna bör vara geografiskt sammanhängande kan tyckas som självklart. Det bedöms dock vara centralt för att ett förslag på en alternativ kommun skall uppfattas som realistiskt genomförbart.

Arbetsmarknadsregioner och kommuner bör närma sig varandra

Enligt svensk definition består Åland endast av en enda arbetsmarknadsregion där det största pendlingsmålet utöver den egna kommunen är Mariehamn i samtliga av dagens kommuner. Utifrån det bör målet vara att en framtida kommun skall vara sammansatt så att möjligheten att passera någon kommunal service under arbetspendlingen ska blir så stor som möjligt.

Befolkningsunderlaget bör vara stort nog att ge förutsättningar för att driva verksamheter och en effektiv administration, vilket inkluderar möjligheter till specialiserade administrativa tjänster.

Kriteriet lyfts som väsentligt i samtliga kommunstrukturutredningar som genomförts eller pågår i de nordiska länderna. Vad som är ett relevant befolkningsunderlag har dock inte fastställts i något av dessa. Siffror på mellan 15 000 och 30 000 invånare har nämnts i samtliga fall. Hur stort befolkningsunderlag en kommun behöver ha för att ge förutsättningar för att driva verksamheter och en effektiv administration är beroende av kommunens strukturella och finansiella förutsättningar. Det finns mycket effektiva och väl fungerande mindre kommuner i samtliga nordiska länder, men kombinationen av en utmanande struktur och lågt befolkningsunderlag är generellt olyckligt. De generella förutsättningarna för kommuner på Åland är gynnsamma, vilket medför att de siffror som nämns i övriga nordiska länder uppfattas som högre än vad som är nödvändigt underlag för åländska kommuner. Åland är geografiskt mycket avgränsat ur ett nordiskt perspektiv och har extremt begränsade geografiska

avstånd. Ett undantag från det nyss sagda utgör dock skärgårdskommunerna. En kommun med ett befolkningsunderlag som understiger 1 000 invånare bör dock undvikas även på Åland.

Ingen kommun bör i utgångsläget ha en låneskuld som överstiger 100 % av genomsnittet inom landskapet

Detta mål ska inte ses som en lämplig rekommendation för vad en kommun ska ha för absolut skuldsättning utan detta är handlar om hur den låneskuld som idag finns på Åland ska fördelas på de nya kommunerna. En kommuns skuldsättning genererar räntekostnader som allt annat lika skapar mindre utrymme för verksamheten alternativt kräver en högre skattesats. Allt för stora skillnader mellan kommunerna kan skapa allt för stora skillnader i de finansiella möjligheterna att möta de utmaningar som Ålands kommuner står inför.

I landskapsandelssystemet utjämnas det för strukturella skillnader i skattebas och demografi. Av förklarliga skäl utjämnas det inte för skillnader i räntekostnader på grund av olika skuldsättning. Detta skulle kunna leda till att kommunerna inte tar ansvar för sin ekonomiska situation. Därför måste vi fortsättningsvis tillåta skillnad i skuldsättningen. Den valda nivån är satt utifrån att det inte blir allt för stora skillnader i räntekostnader (vid ett normalränteläge).

Soliditet bör överstiga 50%, med ett mål om 70 %.

Soliditeten är ett mått på kommunens långsiktiga betalningsförmåga. Det mäter hur stor andel av kommunens tillgångar som finansierats med egna medel. Den resterande delen är finansierade med främmande kapital (upplåning). En allt för låg soliditet indikerar en hög skuldsättning och därmed sämre förutsättningar att möta de utmaningar som kommunerna står inför.

Ett mål på soliditeten som uppgår till 70 procent är ett ambitiöst mål. Tillgångarna i en kommuns balansräkning kan dock ha ett lågt alternativt värde vid en försäljning vilket motiverar den högre nivån. Vid större investeringar sjunker oftast soliditeten då det i de flesta fall innebär en ökad upplåning. Om detta sker från en hög nivå och det finns en plan på att återställa nivån är det inget problem. En gräns på 50 procent får ändå anses vara rimlig utifrån utgångsläget. Den genomsnittliga soliditeten för Ålands kommuner var 63 procent år 2014. En nivå på 50 procent innebär inte heller ett svagt ekonomiskt läge ur ett jämförelseperspektiv.

För att kunna möta framtida förändringar bör skattesatsen i utgångsläget inte avvika mer än 1,5 procent från det viktade medlet inom landskapet.

Kommunerna står inför stora utmaningar avseende den demografiska utvecklingen. Via landsskapsandelssystemet kommer denna utmaning att delas av samtliga kommuner. Kommunernas möjlighet att möta denna utmaning finns antingen genom effektiviseringar/prioriteringar eller att öka skatteuttaget. Skulle någon kommun i utgångsläget ha en allt för hög skattesats i förhållande till övriga kan den kommunen ha svårare att möta de framtida utmaningarna via ett förändrat skatteuttag.

Det ska dock påpekas att de nya kommunernas skatteuttag är något som den kommunen bestämmer. Resultat kan bli både lägre och högre än de sammangående kommunernas genomsnitt.

Samtliga kommuner bör också ha en geografisk möjlighet att expandera.

Vid sammansättningen av alternativa kommuner är geografisk möjlighet att expandera en förutsättning för att framtida tillväxt skall vara genomförbar. Finns inte geografiskt utrymme till expansion inom respektive kommun, riskerar hela Ålands utveckling att hämmas.

3.4. Förutsättningar för effektivisering

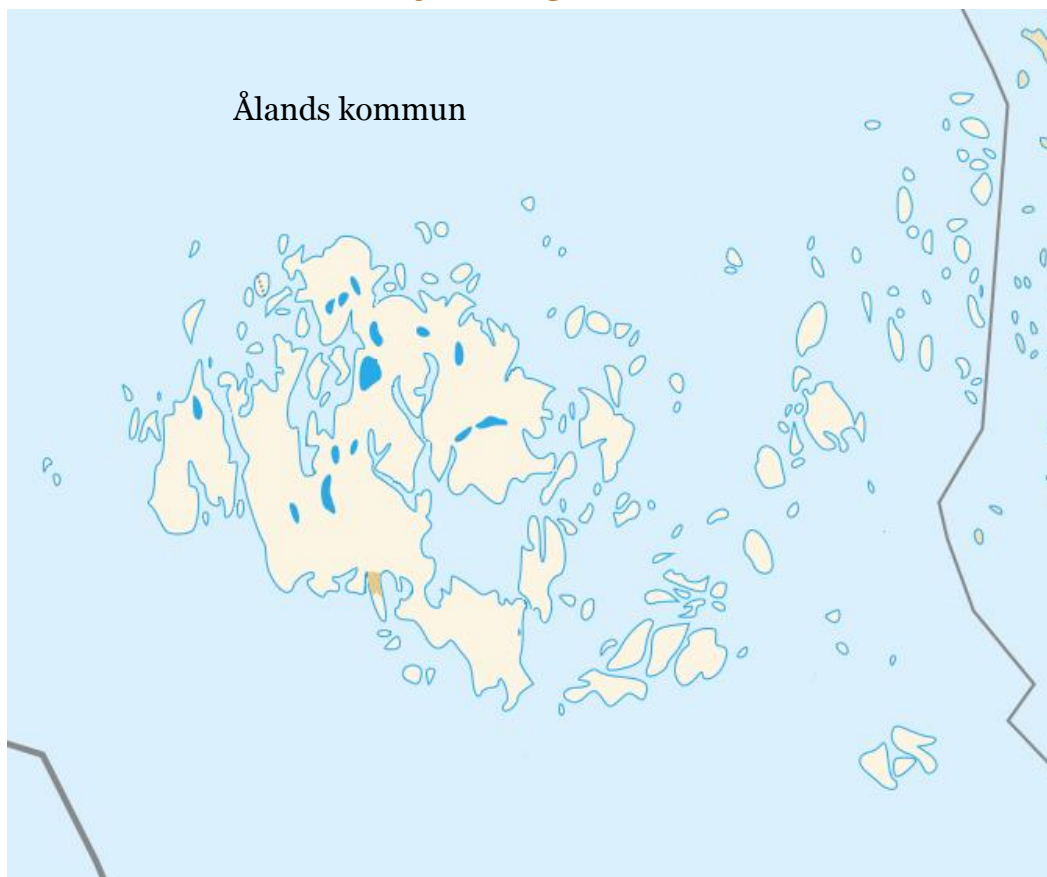
Under arbetes genomförande har det framförts olika bilder av hur kostnadsnivåerna inom de respektive kommunerna kommer att förändras. Vid analysen av nuvarande kommuner tydliggjordes den skillnad i verksamhetskostnader som idag finns på Åland. Ett argument för kommunsammanslagningar som har förts fram är att den leder till ökad effektivitet i kommunerna.

Det bör i sammanhanget nämnas att enbart en förändrad kommunstruktur inte leder till några förändringar i verksamhetens kostnader. För att kostnadsläget i den kommunala verksamheten skall ändras krävs att verksamheten produceras på ett annat sätt än i nuläget. Det innebär att om en kommunsammanslagning genomförs – men all kommunal service fortsätter att tillhandahållas som i nuläget - uppstår ingen förändrad kostnadsnivå i den kommunala serviceproduktionen. En förändrad kommunstruktur medför dock förändrade förutsättningar för att bedriva kommunal service, och ger därmed ändrade och möjligen förbättrade förutsättningar, att leverera service till medborgare på ett annat sätt än i utgångsläget. Kort sagt, med färre och större kommuner, kan möjligheten att skapa en effektivare produktionsstruktur förbättras och effektivitetsvinster tas tillvara.

4. *Tre förslag på förändrad kommunstruktur*

Nedan ges en kort beskrivning av de tre kommunförslagen som vi i denna rapport benämner; Enkommunförslaget, Fyrkommunförslaget och Sjukommunförslaget.

4.1. *Enkommunförslaget*



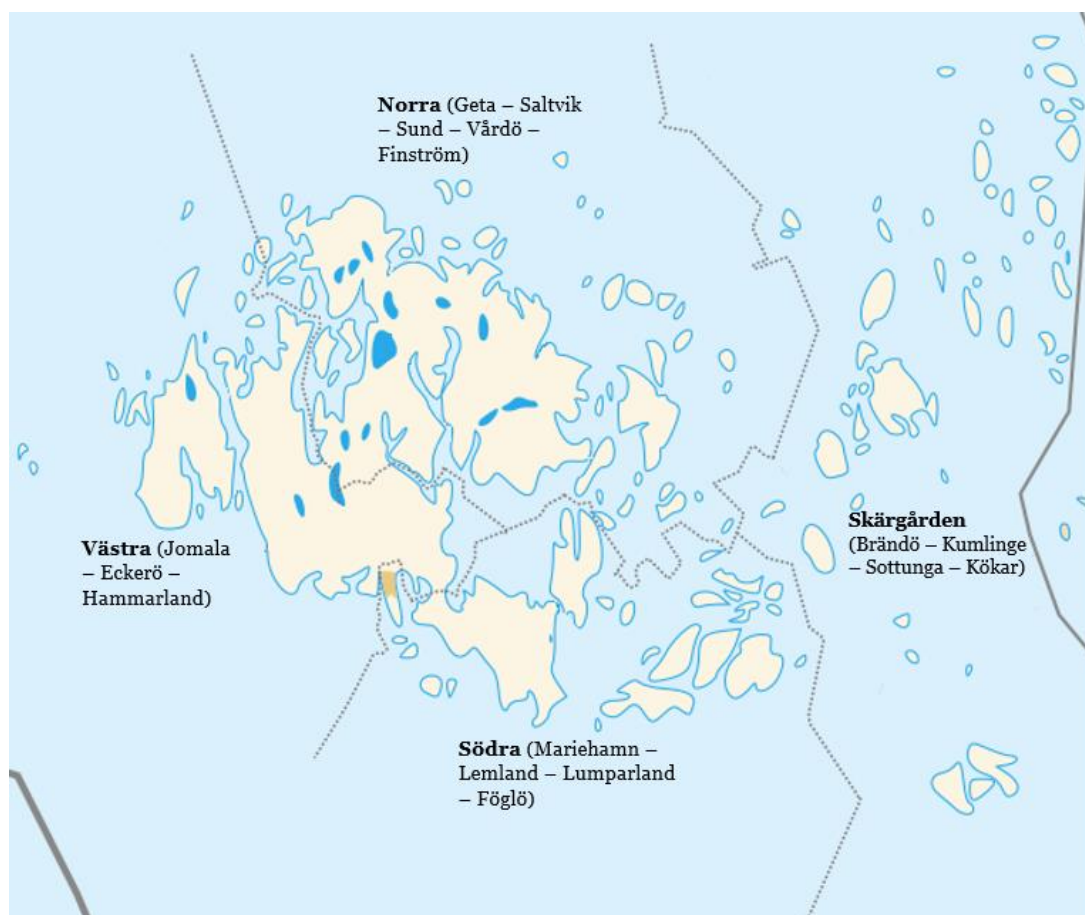
Åland som en kommun skulle innebära en mycket ekonomiskt stark kommun, men samtidigt en demografiskt och geografiskt spridd kommun. Ur ett strikt ekonomiskt perspektiv är Enkommunförslaget det starkaste av förslagen. Såväl skattekraft (18176 euro/inv) som försörjningskvot (58,6 %) är goda jämfört med svenska och finländska glesbygdskommuner. Kommunen skulle ha en god soliditet (69 %) och en skuldsättningsgrad som inte är alarmerande (48 %).

Samtliga av dagens 16 kommuner står i olika grad inför en stigande försörjningskvot. En gemensam kommun är bäst rustad för att ekonomiskt utjämna för nuvarande strukturellt betingade skillnader i förutsättningar. Kommunen kan förvänta sig en befolkningsökning på ca 3 500 personer fram till år 2030, och då främst i området kring Mariehamn och Jomala. Nulägesanalysen visar tydligt på variationen i verksamhetskostnader bland kommunerna på Åland. Åland som en

enda kommun bedöms ha bäst förutsättningar att jämna ut och effektivisera dessa kostnader.

4.2. *Fyrkommunförslaget*

1. Norra: Geta, Saltvik, Sund, Vårdö och Finström
2. Västra: Jomala, Eckerö och Hammarland
3. Södra: Mariehamn, Lemland, Lumparland och Föglö
4. Skärgården: Brändö, Kumlinge, Sottunga och Kökar



Förslaget innebär att Åland får tre fastlandskommuner samt en skärgårdskommun. Fastlandskommunerna kommer att ha 14 000, 7 000 och 6 000 invånare och skärgården kommer ha strax över 1 000 invånare.

Två av kommunerna får en klart dominerande tätort (Jomala och Mariehamn) vilka medför en betydande ekonomisk trygghet för respektive sammanslagen kommun. De norra kommunerna har inte på samma sätt en lika tydlig dominerande part utan väger istället upp varandras olika styrkor och utmaningar på ett fördelaktigt sätt.

Utifrån skärgårdens särskilda behov har ytterskärgårdskommunerna fått bilda en egen kommun. På detta sätt bör kommunen ha ett utrymme att fokusera och

säkerställa att politisk ledning och tjänstemän i hela kommunen har en förståelse för de speciella förutsättningar som råder i hela kommunen.

4.3. *Sjukommunsförslaget*

1. Geta, Saltvik, Finström, Vårdö och Sund.
2. Eckerö och Hammarland
3. Jomala
4. Mariehamn
5. Lemland och Lumparland
6. Sottunga, Föglö och Kökar
7. Brändö och Kumlinge



Sjukkommunsalternativet innebär att 14 kommuner går samman medan Mariehamn och Jomala kommuner fortsätter vara egna kommuner. Skärgården delas in i norra skärgården bestående av Brändö och Kumlinge och södra skärgården bestående av Sottunga, Föglö och Kökar. Eckerö och Hammarland bildar en kommun och Lemland och Lumparland slås ihop kommun. Geta, Saltvik, Finström, Vårdö och

Sund bildar en gemensam kommun. I sjukommunsförslaget bedöms lokalkännedomen, individperspektivet och lokala anpassningar i hög grad kunna bibehållas.

Detta förslag är det som i minst utsträckning utjämnar de skillnader i förutsättningar som idag existerar mellan kommunerna på Åland. Det är även det förslag som har svårast att möta upp mot de vägledande principer som legat till grund för vår värdering av kommunförslagen. De två skärgårdskommunerna som finns i förslaget blir fortsatt små, och kan inte enligt befolkningsprognosen förvänta sig en tillväxt under den granskade tidsperioden. Befolkningsprognosen visar att befolkningsökningen istället koncentreras till Mariehamn, Jomala samt "Norra fastlandet" vid denna kommunstruktur.

5. *Analys*

Följande analys utgår från de framarbetade förslagen på förändrad kommunstruktur: Enkommunförslaget, Fyrkommunförslaget och Sjukommunförslaget. Konsekvenser av förslagen belyses utifrån följande perspektiv:

1. Ekonomisk bärkraftighet inklusive försörjningskvoten
2. Demokrati, transparens och delaktighet
3. Hållbar samhällsutveckling och fysisk planering
4. Närhet och tillgänglighet
5. Kvalitet, kompetens och verksamhetsutveckling
6. Integritet, rättssäkerhet och jämlikhet
7. Skärgårdens särskilda behov
8. Genomförbarhet
9. ÅSUB:s opinionsundersökning

Varje perspektiv definieras varpå en analys av hur förslagen möter upp de olika perspektiven görs. I den sammanfattande reflektionen sammanfattas och tydliggörs styrkor och svagheter i de olika förslagen relativt var och ett av förslagen.

5.1. *Ekonomisk bärkraft och effektivitet inklusive försörjningskvoten*

5.1.1. *Utgångspunkter*

En grundläggande förutsättning för att kommunerna ska kunna leverera kvalitativa välfärdstjänster är att det finns ekonomiska medel för att finansiera dessa tjänster i nuläget såväl som i framtiden. Den kommunala servicen bör därför helst vila på en tillräcklig inkomstbas för att ha kapacitet att möta omvärldsförändringar och framtidens utmaningar. Den demografiska utvecklingen som exempel, innebär att Ålands kommuner troligen kommer få en ökande försörjningskvot.

En gynnsam kommunstruktur ger ökade förutsättningar för kostnadseffektiv tjänsteproduktion samt möjliggör att på fler sätt nå avsedda resultat och effekter. Offentlig verksamhet bör även uppfylla krav på hållbarhet ur socialt och miljömässigt hänseende. Tillräckliga ekonomiska resurser skapar därtill förutsättningar för reella prioriteringar mellan verksamheter och ger därmed substans till demokratiaspekten. En utgångspunkt bör också vara att beslutsmakten så långt som möjligt sammanfaller med det ekonomiska ansvaret. De som fattar beslut om verksamheten bör alltså även ansvara för finansieringen. Anledningen är

att ansvaret för att finansiera den beslutade ambitionsnivån då återfinns hos de som har mandatet att bestämma densamma. Uppfattas resurser och ambitionsnivå inte vara i paritet förfogar samma instans över mandatet att avgöra om ambitionsnivån skall sänkas så resurserna räcker eller om det skall tillskjutas mer medel för att finansiera rådande ambitionsnivå.

I arbetet har respektive kommunstrukturförslag analyserats utifrån ekonomiska förutsättningar och bärighet. I delrapporterna har en detaljerad redogörelse för respektive förslag lämnats. I den fördjupade ekonomiska analysen har även den detaljerad beskrivning av respektive kommunförslags finansiella förutsättningar fram till år 2040 beskrivits. I denna slutrapport återges därför enbart en kortare summering av innebörden av respektive förslag. För en mer detaljerad ekonomisk analys hänvisas till de olika delrapporterna.

5.1.2. Nulägesanalys

I utredningens andra fas, mellan april och juni månad 2016, genomfördes en nulägesanalys med fokus på ekonomi och verksamhetsnyckeltal utifrån nuvarande kommunstruktur. Analysen grundade sig på intervjuer med kommunföreträdare från respektive kommun samt offentlig statistik från ÅSUB. Resultatet sammanfattades i 16 kommunvisa PM samt i en övergripande sammanställning¹. Nulägesanalysen bidrog till en samlad kunskap om det ekonomiska läget i Ålands kommuner och låg till grund för ekonomiska avvägningar vid sammansättningen av förslag 2 (Fyrkommunsförslaget) och förslag 3 (Sjukommunsförslaget). Nedan beskrivs de huvudsakliga slutsatserna baserat på ekonomi- och verksamhetsnyckeltal utifrån nulägesanalysen för dagens 16 kommuner, samt för respektive förslag.

5.1.2.1. Dagens kommuner

Nulägesanalysen visar att landskapsandelarna totalt sett för Ålands kommuner utgör ca 20 procent av intäkterna år 2014. Det finns stora skillnader mellan dagens kommuner. Landskapsandelarnas del av kommunens totala intäkter varierar från knappt 8 procent till 55 procent samma år. År 2014 fick 10 kommuner mer än en tredjedel av sina intäkter via landskapsandelarna. Flera kommuner uppvisar en stabil soliditet på omkring 80 procent och även upp mot 90 procent. Samtidigt ligger flera andra kommuner kring ca 50 procent, eller än lägre. 7 kommuner hade 2014 en soliditet på 70 procent eller mer.

I nulägesanalysen konstaterades även att låneskulden per invånare varierar. Några av kommunerna har tydligt arbetat med att minska sin låneskuld under de senaste åren. 2014 låg genomsnittet på ca 2 250 euro per invånare. Många av de 16 kommunerna har haft relativt låga investeringsnivåer fram till 2014. Trots dessa kommuners låga investeringsnivåer så har flera av dem även fortsatt låg soliditet. Investeringarna bland Ålands kommuner uppgick år 2014 till ca 800 euro per invånare i genomsnitt.

Vad gäller verksamhetsnyckeltalen visar nulägesanalysen att kommunernas kostnad för daghem per barn 0-6 år varierar mellan 8 600 euro och 16 000 euro per. Det

¹ Se: <http://www.regeringen.ax/demokrati-hallbarhet/kommunutredning-2016/nulagesanalys>

innebär att kostnaden för daghem är dubbelt så hög i den kommun med högst kostnad som i den med lägst. Genomsnittet uppgick år 2014 till 11 297 euro per barn 0-6 år. Även kommunernas kostnader per elev i grundskolan varierar kraftigt mellan kommunerna i nuläget, mellan 10 350 euro till 29 000 euro per elev år 2014. Kostnaden för en elev i grundskolan är alltså nästan tre gånger så hög i den kommun som har högst kostnad jämfört med den som har lägst kostnad. Genomsnittet uppgick år 2014 till 16 752 euro per elev.

Inom hemtjänst och äldreomsorg uppvisas ännu större skillnader i nulägesanalysen. Kostnaden för hemtjänst varierar från 2 300 euro per hushåll till 45 900 euro per hushåll i de 16 kommunerna år 2014. Kostnaden är alltså ca 20 gånger högre i kommunen med högst kostnad per hushåll. Av de studerade verksamheterna är variationen inom hemtjänst därmed den största. Genomsnittet uppgick år 2014 till 15 502 euro per hushåll. Kostnaden för äldreomsorg per dygn varierade år 2014 mellan 170 euro till 330 euro per dygn. Genomsnittet uppgick till 253 euro per dygn. Andelen hushåll med hemtjänst varierar från 2,3 till 15,7 procent och andelen invånare 65 år eller äldre i äldreomsorg varierar från 0 till 11,5 procent.

Sammanfattningsvis visar nulägesanalysen av nuvarande kommunstruktur att det ekonomiska läget är relativt stabilt i nuläget samtidigt som det finns stora ekonomiska skillnader mellan kommunerna, främst vad gäller kostnadsnivåer per brukare/barn/elev inom barnomsorg, äldreomsorg och skola.

Ett antal kommuner uppvisar tecken på ekonomiska utmaningar såsom negativa resultat eller stor låneförskott. Dessa kommuner är dock undantag inom landskapet. Desto fler kommuner uppvisar sårbarhet mot förändringar. Detta kan urskiljas genom kraftiga svängningar i resultaten, svag soliditet i kombination med långa perioder av låga investeringar samt relativt små ekonomier där ett fåtal nya brukare inom vissa verksamhetstyper skulle innebära betydande effekter på den enskilda kommunens ekonomi.

5.1.2.2. Enkommunförslaget

Enkommunförslaget medför att kommunen Åland i dagsläget skulle få strax under 29 000 invånare. Den demografiska försörjningskvoten i kommunen totalt uppgår till 0,58, vilket är betydligt lägre än genomsnittet för glesbygden i såväl Finland som Sverige. Ca 20 procent av befolkningen i kommunen kommer att vara under 18 år och en lika stor del, ca 20 procent kommer att vara över 65 år. Skillnaderna mellan olika områden inom kommunen är dock stora med en relativt ung befolkning i Mariehamn-Jomala området och en betydligt äldre befolkning i skärgården. Det totala ekonomiska resultatet som procent av intäkterna är tydligt positivt och har historiskt sätt hållit stabila nivåer. Skuldsättningen per invånare kommer ligga mitt emellan svenska och finländska kommuner, samtidigt som soliditeten kommer att vara betydligt högre än grannländernas glesbygdskommuner. Som helhet kommer kommunen också ha en relativt hög investeringstakt som i dagsläget till fullo är internfinansierad. Skulle Åland bilda en gemensam kommun finns goda möjligheter till effektivisering, kortsiktigt inom den generella servicen men även långsiktigt inom när servicen genom att se över nuvarande produktionsstruktur avseende

kommunal service. Vi vill betona att det krävs aktiva politiska beslut och åtgärder för att nyttorna ska realiseras.

5.1.2.3. Fyrkommunförslaget

Det liggande förslaget att dela in Åland i fyra kommuner innebär att stora delar av de skillnader som i dag gäller avseende ekonomisk bärkraft jämnas ut mellan kommunerna. Förslaget minskar skillnaderna i skattekraft mellan kommunerna från nära 90 procent till ca 30 procent, försörjningskvoterna jämnas ut och beroendet av landskapsandelar minskar kraftigt för flera kommuner. Skillnader i demografi minskar också, även om det fortsatt kvarstår skillnader i befolkningsstorlek och befolkningssammansättning. I arbetet har det visats att samtliga föreslagna kommuner i en sådan kommunstruktur har ekonomiska förutsättningar att fungera. Skärgårdskommunen (38 %) och Norra (32 %) är de två kommuner vars finansiering är mest beroende av landskapsandelar och ligger nära, eller når inte, målsättningen om att max en tredjedel av kommunens intäkter bör komma från landskapsandelssystemet.

Samtliga kommuner i förslaget skulle ha en god eller acceptabel soliditet. Den norra kommunen är den i förslaget med lägst soliditet (52 %) medan den västra skulle ha högst soliditet (82 %). Vid en skandinavisk jämförelse är det bra siffror då man vanligen strävar efter en soliditet mellan 50 och 70 procent. Inte heller kommunernas skuldsättningsgrad uppfattas som alarmerande, då dessa spänner mellan 19 (Västra) och 61 procent (Skärgården).

Försörjningskvoten är i utgångsläget acceptabel i alla kommuner i förslaget, samtliga kommuner återfinns nu i spannet 55 – 66 procent, med Skärgården som den med högst kvot. I framskrivningen framkommer dock att Skärgården kommer få en utmaning avseende försörjningskvoten då den förväntas växa till ca 1,5 år 2040. Det innebär att varje kommuninvånare i arbetsför ålder då behöver försörja ytterligare 1,5 personer.

5.1.2.4. Sjukommunförslaget

Sjukommunförslaget innebär något bättre strukturella förutsättningar för ekonomiska effektiviseringar jämfört med nuläget, men flera av kommunerna blir fortsatt beroende av samarbetslösningar eller köp av viss service från andra för att säkra det kommunala uppdraget.

Fyra av de sju kommunerna når upp till principen om att landskapsandelar inte bör överstiga 1/3 av intäkterna, övriga tre kommuner kommer i detta förslag vara fortsatt starkt beroende av landskapsandelssystemet för att finansiera sin kommunala service. För att bibehålla nuvarande intäktsnivå kommer skillnader kvarstå i skattesats mellan kommunerna. Lägst skattesats får Jomala (17,00 %), medan Sottunga-Kökar-Föglö skulle få högst (18,33 %).

Redan vid ingången skulle vissa kommuner ha en relativt hög försörjningskvot medan andra ligger, och fortsätter ligga relativt lågt. Den största skillnaden i försörjningskvot 2014 återfinns mellan Mariehamn (0,54) och Sottunga-Kökar-Föglö (0,73). Enligt prognosen kommer skärgårdskommunerna passera en

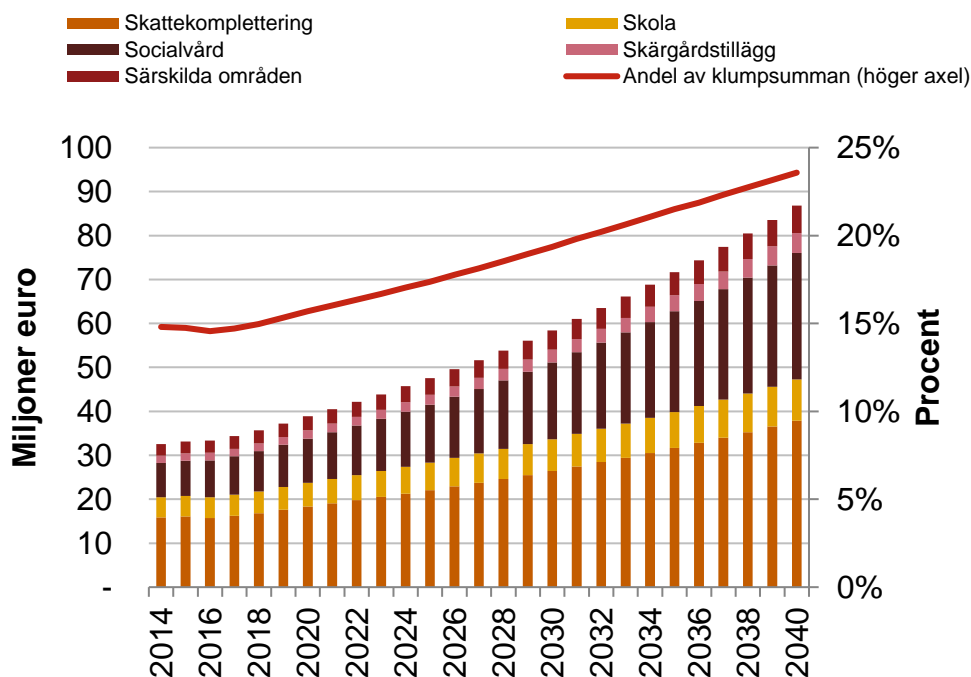
försörjningskvot om 1 kring år 2025-2027. En försörjningskvot på mer än 1 innebär att antalet invånare i åldern 0–14 år samt 65 år och äldre överstiger antalet invånare i åldern 15–64 år (arbetsför befolkning).

Lånestocken mätt i euro per invånare jämnas ut jämfört med nuvarande struktur. Stora skillnader finns dock mellan angränsande kommuner som exempelvis mellan Jomala och Mariehamn samt mellan norra och södra skärgården. Skattekraften jämnas ut till mellan ca 15 000 och 22 000 € per invånare.

5.1.3. Långsiktig finansiell analys

En fördjupad analys av kommunernas framtida kostnader och intäkter fram till 2040 har gjorts med en justerad modell som använts vid långsiktiga finansiella analyser av cirka 30 svenska kommuner. I beräkningarna ingår det nya förslaget till landskapsandelar med föreslagen besparing i utgångsläget som finns närmare beskrivet i bilagan ”Fördjupad analys – Långsiktigt finansiell analys”.

Systemet för landsskapsandelarna är konstruerat så att omslutningen växer i takt med demografin och den allmänna pris- och löneutvecklingen. Landsskapsregeringen kompenserar därmed kommunerna fullt ut för (den genomsnittliga) kostnadsökningen. Finns det behov att hålla tillbaka omslutningen och därmed minska bidragsgivningen krävs det att man ändrar ett antal olika kompensationsgrader i både skattekompletteringen och de kalkylerade landsskapsandelarna. Detta kräver att systemet revideras och nya beslut behöver tas.

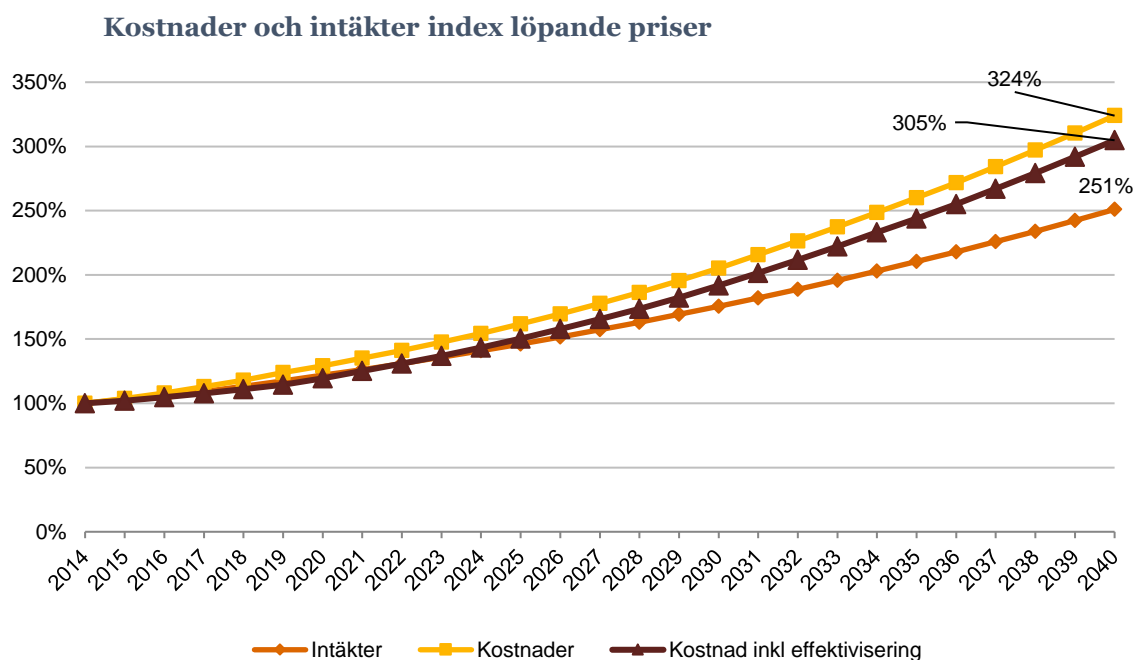


I det svenska systemet för kommunalekonomisk utjämning finns det en ventil – en regleringspost. Syftet med denna är att reglera eventuell skillnad mellan kostnaden för systemet och hur mycket pengar regeringen vill avsätta till kommunerna.

Överstiger kostnaden avsatta medel får kommunerna finansiera skillnaden solidariskt. Vid det omvända läget får kommunerna dela på överskottet. Skulle ett system av svensk modell appliceras på Åland skulle fördelen vara att landskapsregeringen kan kontrollera hur mycket medel de vill avsätta till kommunerna oavsett hur kostnaden för systemet utvecklas. Inga beslut om reviderat system behöver tas. Nackdelen är att kommunerna riskera att inte få de medel (netto) som kompensationsgraden utlovar. Om landskapsregeringen inte tillför nya medel kommer det ske en urholkning av bidraget över tid.

I föreliggande fall finns inte den regleringsposten vilket innebär att i simuleringen kompenseras kommunerna enligt det föreslagna landskapsandelssystemet. Konsekvensen blir att andelen av klumpsumman som ianspåkts av kommunerna ökar från cirka 15 procent till 24 procent 2040 (se bild ovan).

5.1.3.1. Ekonomiskt gap - Enkommunförslaget



I figuren ovan visas hur utvecklingen av kostnader och intäkter utvecklas i alternativet där alla Ålands kommuner slås ihop till en kommun. Intäkterna förväntas öka med 151 procent medan kostnaderna ökar 224 procent. Om vi räknar med att det sker effektiviseringar inom förvaltning och grundskola som ett resultat av en sammanslagning av de 16 kommunerna blir kostnadsutvecklingen något lägre, 204 procent.

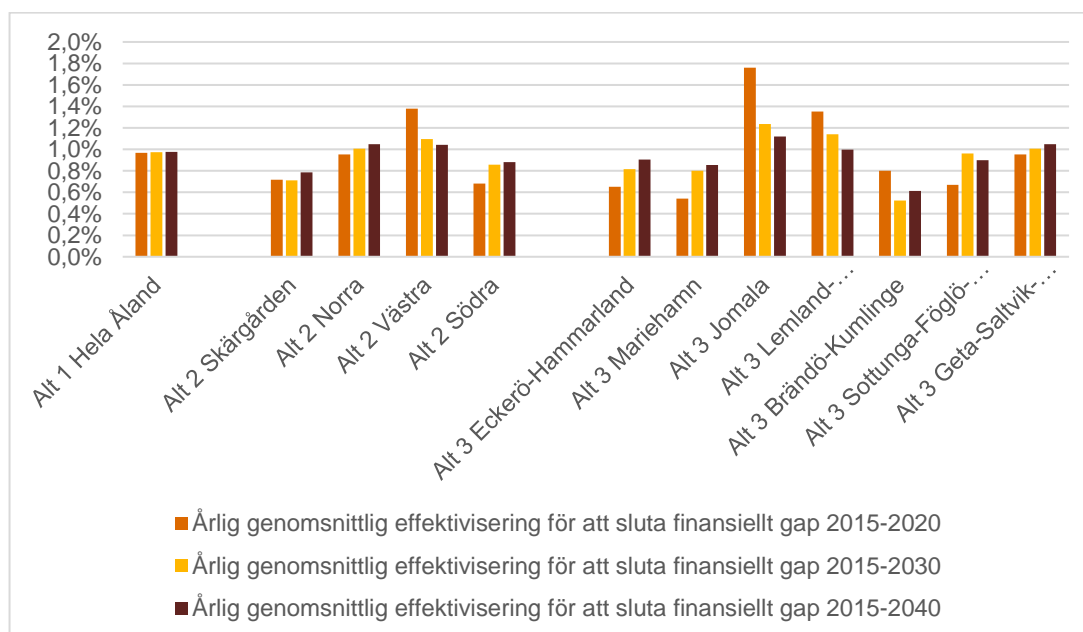
Det årliga effektiviseringskravet för att sluta det finansiella gapet blir 1,0 procent per år utan förvaltnings- och grundskoleeffektivisering. Effektiviseringskravet motsvarar 1,72 miljoner euro eller 60 euro per invånare i 2014 års prisnivå. En enkel uppräknig för år 2040 ger ett gap på 44,8 miljoner euro i fasta priser vilket motsvarar en skattesatshöjning på 8,54 %.

Med möjlig anpassad effektivisering av förvaltning och grundskola uppskattas effektiviseringskravet istället till 0,7 % per år motsvarande 1,20 miljoner euro eller 41 euro per invånare i 2014 års prisnivå. En enkel uppräknig för år 2040 ger ett gap på 31,1 miljoner euro i fasta priser vilket motsvarar en skattesatshöjning på 5,92 %.

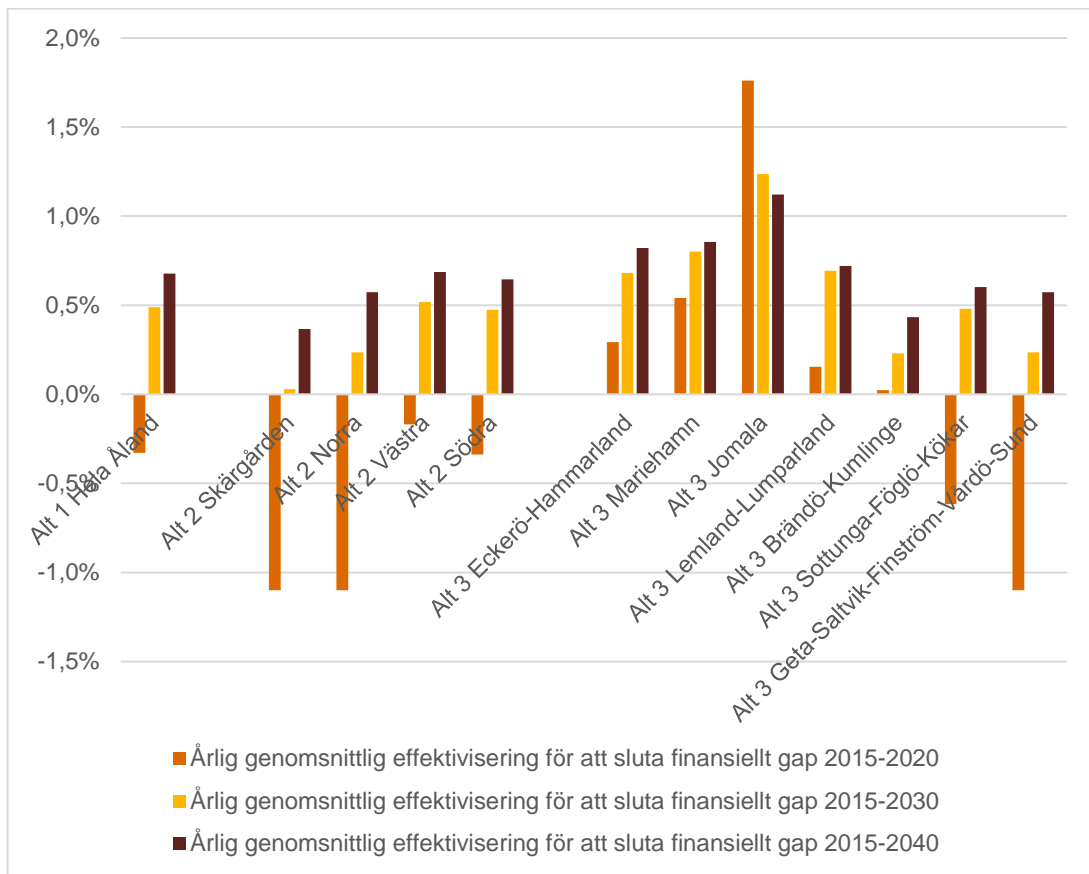
Det bör dock nämnas att vore Åland en kommun är troligen såväl landskapsandelssystem som strukturen för att leverera kommunala tjänster annorlunda än det nu antagna.

5.1.3.2. Jämförelse - Fyrkommunförslaget och Sjukommunförslaget

Diagrammet nedan visar genomsnittlig årlig effektivisering i procent (**utan** möjlig effektivisering av förvaltnings- och grundskolekostnader) för att sluta det finansiella gapet år 2020, 2030 och 2040. Skillnaderna i årlig effektivisering mellan alternativ 1 (Enkommunförslaget) och kommunerna i alternativ 2 (Fyrkommunförslaget) är inte stora år 2040 medan skillnaderna i jämförelse med kommunerna i alt 3 (Sjukommunförslaget) är något större.



Diagrammet nedan visar genomsnittlig årlig effektivisering i procent (**med** möjlig effektivisering av förvaltnings- och grundskolekostnader) för att sluta det finansiella gapet år 2020, 2030 och 2040. Den genomsnittliga årliga effektivisering 2015-2040 blir i regel lägre i jämförelse med diagrammet ovan då en möjlig årlig effektivisering av förvaltnings- och grundskolekostnader, som i praktiken kräver politiska beslut, tillåts slå igenom i början på perioden.



5.1.4. Jämförelse mellan alternativ för att sluta finansiella gap år 2040.

		Utan effektivisering 2040			Med effektivisering 2040		
		Årlig genomsnittlig effektivisering för att sluta finansiellt gap 2015-2040	miljoner Euro	% av inkomst:	Årlig genomsnittlig effektivisering för att sluta finansiellt gap 2015-2040	miljoner Euro	% av inkomst:
Alternativ 1 Hela Åland en kor		1,0%	44,8	8,5%	0,7%	31,1	5,9%
Alt 2 Brändö-Kumlinge-Sottunga-Kt	Alt 2 Skärgården	0,8%	1,6	8,3%	0,4%	0,7	3,9%
Alt 2 Saltvik-Sund-Geta-Finström-V	Alt 2 Norra	1,0%	9,6	9,6%	0,6%	5,2	5,3%
Alt 2 Jomala-Eckerö-Hammarland	Alt 2 Västra	1,0%	9,5	7,8%	0,7%	6,2	5,1%
Alt 2 Mariehamn-Lemland-Lumparl	Alt 2 Södra	0,9%	22,5	7,9%	0,6%	16,5	5,8%
	Alt 3 Eckerö-Hammarland	0,9%	3,2	8,2%	0,8%	2,9	7,5%
	Alt 3 Mariehamn	0,9%	18,1	7,8%	-	-	-
	Alt 3 Jomala	1,1%	6,2	7,5%	-	-	-
	Alt 3 Lemland-Lumparland	1,0%	3,4	7,8%	0,7%	2,4	5,6%
	Alt 3 Brändö-Kumlinge	0,6%	0,8	6,0%	0,4%	0,6	4,2%
	Alt 3 Sottunga-Föglö-Kökar	0,9%	1,8	11,0%	0,6%	1,1	7,3%
	Alt 3 Geta-Saltvik-Finström-Vårdö-!	1,0%	9,6	9,6%	0,6%	5,2	5,3%
Alternativ 0	Brändö	0,9%	0,7	8,5%			
	Eckerö	1,2%	1,8	12,6%			
	Finström	0,9%	2,9	6,8%			
	Föglö	0,8%	0,8	9,5%			
	Geta	0,8%	0,7	12,9%			
	Hammarland	0,8%	1,6	6,5%			
	Jomala	1,1%	6,2	7,5%			
	Kumlinge	0,7%	0,4	7,4%			
	Kökar	1,1%	0,6	16,1%			
	Lemland	0,9%	2,4	6,7%			
	Lumparland	1,1%	0,8	10,2%			
	Saltvik	1,0%	2,6	9,1%			
	Sottunga	0,1%	0,0	0,4%			
	Sund	1,4%	2,2	13,2%			
	Vårdö	0,8%	0,6	10,0%			
	Mariehamn	0,9%	18,1	7,8%			

De finansiella gapen mellan kostnader och intäkter utan möjlig effektivisering av förvaltnings- och grundskolekostnader ligger i regel kring 1 % per år beräknat fram till år 2040 för de nya kommunalternativen. Se figur ovan.

Skillnaderna i krav på effektivisering i procent per år mellan befintliga och nya kommunkonstellationer är förhållandevis små år 2040 med Sottunga som undantag med 0,1 %.

Översätter man effektiviseringsbehovet fram till 2040 till behov av ökade inkomster i form av skatthöjning konstateras att i Enkommunförslaget innebär det 8,5 procentenheter. I Fyrkommunförslaget skiftar behovet mellan 7,8 och 9,6 procentenheter. Skillnaden i behov av höjning mellan kommunerna ökar i Sjukommunförslaget. I Jomala, som kvarstår som egen kommun, krävs en intäktsökning motsvarande 7,5 procentenheter, medan det krävs en höjning på 11 procentenheter i kommunen Sottunga-Föglö-Kökar för att finansiera den kommunala servicen.

Om nuvarande kommunstruktur kvarstår återfinns de största skillnaderna mellan kommunerna avseende behov av intäktsökning om effektivisering uteblir. Sottunga behöver praktiskt taget inte genomföra någon (0,4 %) skatteförändring för att finansiera sin kommunala service år 2040. På Kökar däremot kommer kommunen behöva höja skatten med motsvarande 16,1 procentenheter år 2040 om verksamheten skall finansieras. Även kommunerna Vårdö, Sund, Lumparland, Geta

och Eckerö uppvisar behov av höjda skattesatser vid ovanstående scenario som överstiger 10 procent.

Som ovan nämns har intäkterna i simuleringarna beräknats med det föreslagna landskapsandelssystemet som grund. Trots att kommunerna kompenseras för demografiskt betingade kostnadsökningar krävs effektivisering eller ökade intäkter för att kunna finansiera det kommunala uppdraget år 2040. Kompensationsnivån i systemet innebär att kommunernas andel av ”klumpsumman” ökar från ca 15 till 24 procent under perioden.

5.1.5. Sammanfattande reflektion

Vi kunde efter nulägesanalysen konstatera att det ekonomiska läget i de flesta av kommunerna på Åland är relativt stabilt, men att ett antal kommuner uppvisar tecken på ekonomiska utmaningar, främst i form av negativa resultat eller stor lånebörda. Dock är dessa kommuner undantag i sammanhanget. Desto fler kommuner uppvisar sårbarhet mot förändringar. Detta kan urskiljas genom kraftiga svängningar i resultaten, svag soliditet i kombination med långa perioder av låga investeringar samt relativt små ekonomier där ett fåtal nya brukare inom vissa verksamhetstyper skulle innebära betydande effekter på den enskilda kommunens ekonomi.

Att det finns skillnader i kostnadsnivåerna mellan kommunerna behöver dock i grunden inte innebära något problem. Siffrorna i sig visar inte om skillnaderna är ett resultat av ineffektiv drift eller stora kvalitetsskillnader. Återfinns skillnaderna inom befintliga budgetramar kan det helt enkelt vara ett resultat av att politiska prioriteringar och återspeglar den kvalitetsambition som kommunerna har. Men när skillnaderna mellan kommuner blir tillräckligt stora bör frågan dyka upp om det är samhällsekonomiskt rimligt. Speglar den ekonomiska skillnaden kvalitetsskillnader mellan kommunerna så har vissa kommuner ett utrymme att erbjuda sina invånare dubbelt så bra skola/åldringsvård än vad andra kommuner i närområdet har. Är skillnaderna ett resultat av ogynnsamma strukturella förutsättningar så bör de offentliga medlen kunna användas effektivare. I Sverige har flera undersökningar rörande korrelationen mellan kvalitet och kostnad genomförts. Sveriges kommuner och landsting har bl a tagit fram en analysmodell för hemtjänstkostnader (”Koll på hemtjänsten”) för att kommuner skall ha en likartad och strukturerad modell för att förstå sin egen kostnadsnivå. Det konstaterades att skillnaden kommuner emellan vad gäller kostnad per brukare inte uppfattades vara relevant – dvs. den lät sig inte förklaras med strukturella skillnader eller skillnader i ambitionsnivå kommunerna emellan. Svensk Näringsliv gjorde 2015 en undersökning i svenska äldreboenden². Där fastslogs att verksamheter med höga kostnader inte kunde sägas ha motsvarande högre kvalitets för att motivera kostnadsläget. Det finns fortfarande inte oss veterligen, någon undersökning som påvisat ett direkt samband mellan hög kvalitet och hög kostnad i kommunal verksamhet. Däremot finns det mycket som pekar på vikten av god styrning och ledning av verksamheten för att uppnå goda resultat, såväl kvalitativa som ekonomiska.

² ”Finns det något samband mellan kvalitet, kostnad och bemanning – en studie av äldreomsorgens särskilda boende?” Svenskt Näringsliv 2015

Utifrån de tre förslagen till förändrad kommunstruktur kan vi konstatera att Åland som en kommun skulle innebära ett mycket starkt ekonomiskt utgångsläge jämfört med övriga förslag, men även jämfört med svenska och finländska glesbygdskommuner. Det totala resultatet som procent av intäkterna är i Enkommunförslaget tydligt positivt utifrån 2014 års resultat och har historiskt sätt hållit stabila nivåer. Den demografiska försörjningskvoten i Enkommunförslaget blir 58,7 procent, vilket är betydligt lägre än genomsnittet för glesbygden i så väl Finland som Sverige. Skuldsättningen per invånare kommer ligga mitt emellan svenska och finländska kommuner, samtidigt som soliditeten kommer att vara betydligt högre än grannländernas glesbygdskommuner. Som helhet kommer kommunen också ha en relativt hög investeringstakt som i dagsläget till fullo är internfinansierad.

Fyrkommunförslaget skulle medföra en positiv förändring i ekonomiskt utgångsläge jämfört med nuläget, dock inte lika starkt som om Åland hade bildat en kommun. Flera i nuläget strukturella skillnader gällande ekonomisk bärkraft jämnas ut mellan kommunerna. En sammanslagning enligt fyrekommunförslaget skulle t.ex. innebära att skillnaderna i skattekraft minskar från i nuläget närmare 90 procent till ca 30 procent. Försörjningskvoterna skulle jämnas ut mellan de fyra tilltänkta kommunerna, med skillnader på mellan 53 och 66 procent. Beroendet av landskapsandelar skulle minska kraftigt för flera kommuner. Endast skärgårdskommunen hamnar med 38 procent finansiering genom landskapsandelar som andel av de totala intäkterna, något över principen om att andelen landskapsandelar inte bör överstiga 1/3 av de totala intäkterna.

Sjukommunförslaget skulle medföra att kommunernas ekonomier stärks, om än relativt svagt jämfört övriga förslag. Tre av de sju kommuner når inte upp till principen om att landskapsandelar inte bör överstiga 1/3 av de totala intäkterna. Sjukommunförslaget skulle medföra en utjämning jämfört med nuläget, dock utjämningen mindre i sjukommunförslaget än i övriga förslag.

Analysen av gap med en kalkylerad effektivisering av förvaltnings och grundskolekostnader visar att alternativ 1, 2, och 3 utifrån ekonomisk synvinkel är mer fördelaktigt framför alternativ 0. I alternativ 3 jämfört med alternativ 1 och 2 blir effektiviseringen mindre då Jomala och Mariehamn kvarstår som egna kommuner och det sker därför ingen sammanslagningseffektivisering av förvaltnings- och grundskolekostnader.

Om Åland vore en kommun visar den ekonomiska långtidsprognosen att det finns ett årligt effektiviseringsbehov i verksamheten motsvarande 1,0 % för att kommunen skall kunna finansiera den prognosticerade kostnadsnivån. Det motsvarar en skattesatshöjning på 8,54 %.

I Fyrkommunförslaget konstateras att det uppstår ett effektiviseringsbehov i samtliga fyra kommuner på mellan 0,8 och 1,0 procent per år under perioden fram till 2040. Det innebär att om inte denna görs krävs en skattesatshöjning på mellan 7,75 % (Västra) och 9,62 % (Norra) för att finansiera den kommunala servicen år 2040. Det bör i sammanhanget lyftas att beräkning bygger på att kommunsektorn som helhet kvarhåller de intäkter som förväntas med det nya

landskapsandelssystemet, och det kan vara rimligt att revidera detta vid en ny kommunstruktur.

Vid den framskrivning av ekonomisk bärkraft som gjorts av Sjukommunsförslaget uppvisar samtliga kommuner i förslaget ett behov av årlig effektivisering av verksamhetskostnaderna fram till år 2040 på mellan 0,6 procent (Norra skärgården) och 1,1 procent (Jomala) för ett balanserat resultat. Som tidigare nämnts påverkar det föreslagna landskapsandelssystemet de förväntade intäkterna, vilket medför att de mindre kommunerna i Sjukommunsförslaget gynnas. Genomförs inte dessa effektiviseringar i verksamhetskostnader kommer de olika kommunerna i detta förslag tvingas höja skatten med mellan 6,00 (Norra skärgården) och 10,97 (Sottunga-Kökar-Föglö) procentenheter.

De relativt lika kraven på effektivisering i procent per år beror till stor del på att systemet för landskapsandelar utjämnar skillnader i exempelvis åldersstruktur. Systemet för landsskapsandelarna är konstruerat så att omslutningen växer i takt med demografin och den allmänna pris- och löneutvecklingen. Landsskapsregeringen kompenserar därmed kommunerna fullt ut för (den genomsnittliga) kostnadsökningen. Om regeringen inte tillför nya medel kommer det ske en urholkning av bidraget över tid.

Det är framförallt inom socialväsendet som det demografiska trycket ökar och därmed förväntas kostnaderna för hemtjänst och äldreomsorg öka i den senare delen av perioden.

Den kalkylerade möjliga effektiviseringen av förvaltningskostnader och grundskolekostnader dämpar kostnadsutvecklingen i början på perioden fram till 2020 för alla tre nya alternativ. Faktiska effektiviseringar kräver dock politiska beslut. Förvaltningskostnaderna skulle kunna minska med 43 % i en-kommunsalternativet, 24-51 % i fyra-kommunsalternativet och 1-51 % i sju-kommunsalternativet. Grundskolekostnaderna skulle kunna minska med 21 % för en-kommunsalternativet, 25-29 % i fyra-kommunsalternativet, 7-29 % i sju-kommunsalternativet.

Den kalkylerade investeringsutvecklingen för verksamheterna daghem, grundskola och åldringshem och serviceboende bedöms totalt till 95 miljoner euro i fasta priser och 148 miljoner euro i löpande priser till år 2040 för hela Åland. Utöver dessa investeringar tillkommer reinvesteringar i befintliga tillgångar samt nyinvesteringar i övriga kommunala verksamheter (gator och vägar, kommunal teknik etc.). Möjligheterna att finansiera lokalinvesteringarna med egna medel kräver ett resultat eller årsbidrag för Ålands kommuner i linje med det genomsnittliga utfallet på 9 % den senaste tioårsperioden.

Sammantaget gör vi bedömningen att Enkommunsförslaget är det starkaste utifrån perspektivet ekonomisk bärkraftighet och effektivitet, följt av Fyrkommunsförslaget och Sjukommunsförslaget.

5.2. Demokrati, transparens och delaktighet

5.2.1. Utgångspunkt

Demokrati, transparens och delaktighet berör främst formerna för det representativa demokratiska systemet - hur förtroendevalda organiseras i politiska församlingar lokalt och regionalt. Det handlar om antal förtroendevalda, representativiteten hos dessa och beslutsmakt på olika nivåer. Vi menar att ett demokratiskt system förutsätter en hög grad av transparens och delaktighet liksom aktiva politiska partier. Detta är särskilt viktigt utifrån en representativitetssynpunkt.

Delaktighet berör villkoren för de förtroendevalda, dvs. förutsättningarna för att vilja engagera sig politiskt och behålla sitt uppdrag. Medborgare görs delaktiga främst genom öppna och fria val av förtroendevalda som ska representera dem i parlamentariska församlingar. Den generella trenden bland demokratiska samhällen går mot ett minskat folkligt deltagande genom organisering i politiska partier och en ökad benägenhet till deltagande i sakfrågor som berör enskilda. Trenden avseende medborgerlig delaktighet berör därför inte enbart frågor som deltagande i allmänna val och valfrihet av service (t.ex. val av skola och äldreomsorg) utan även möjligheten till medborgerlig delaktighet i beslutsfattandet, exempelvis genom folkinitiativ, folkomröstningar, och former för medborgardialog, som t.ex. medborgarförslag. Därutöver berör även delaktighet möjligheter för individer och grupper att utöva inflytande över servicen: genom enkäter, utvecklingssamtal i skolan eller genom lokala föreningar och råd etc.

Transparens är centralt för hur medborgare och media ges möjligheter att få information och bedöma det offentliga, vilket i sin tur ligger till grund för val av servicen (skola, äldreboende etc.) men även av förtroendevalda genom allmänna val. Hur strukturella förutsättningar påverkar offentliga institutioners möjlighet till att agera transparent är därför viktigt att beakta.

5.2.2. Politisk organisation och representativitet

Samtliga förslag på alternativ kommunstruktur innebär att den kommunala politiska organisationen för Åland som helhet skulle minska i storlek. Detta gäller både antalet förtroendevalda och hur den politiska organisationen organiseras. Fullmäktige i respektive kommun fattar beslut om utformningen av den kommunala organisationen.

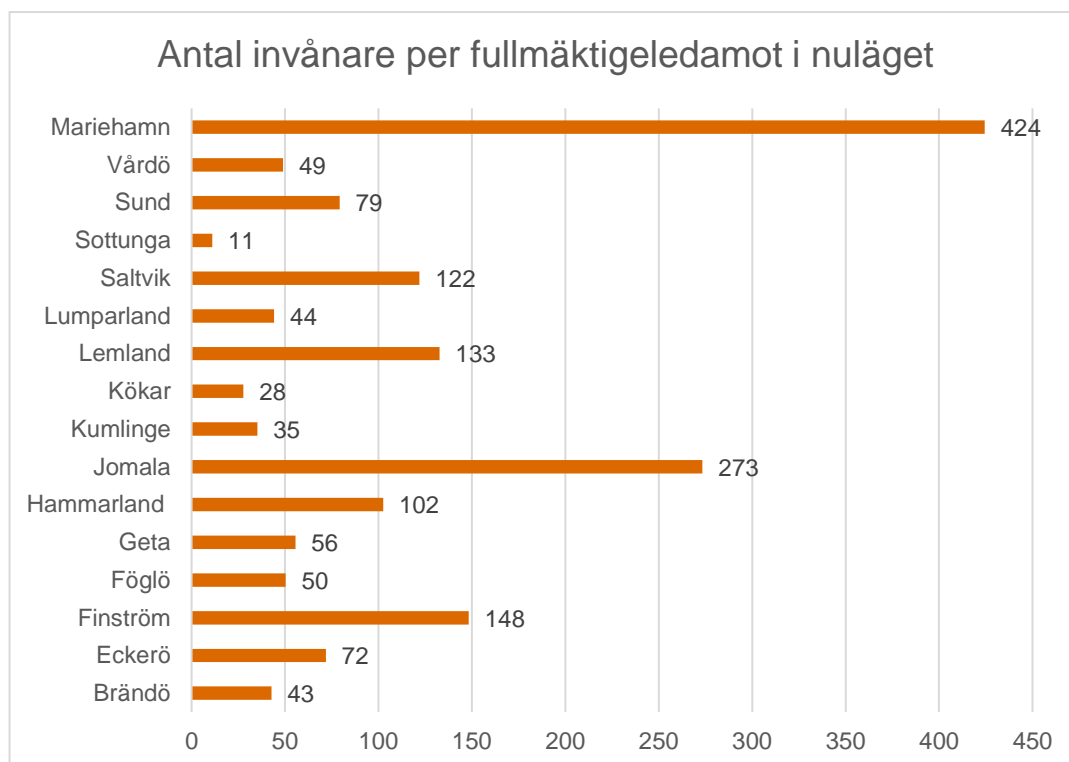
Utifrån Ålands kommunförbunds sammanställning av förtroendevalda från år 2012 framgår att det vid tillfället fanns över 820 förtroendeposter i kommunfullmäktige, kommunstyrelser och facknämnder samt som representanter i kommunalförbund³. Vidare kan vi konstatera att de 820 förtroendeposterna innehas av 585 personer. Andelen kommunalt förtroendevalda är ca 2 procent av Ålands befolkning. Det motsvarar en förtroendevald per 50:e invånare. För Sverige är motsvarande siffra

³ http://www.asub.ax/archive.con?iPage=12&art_id=1354

en förtroendevald per 268:e invånare år 2015⁴. Totalt hade Åland 208 direktvalda kommunfullmäktigeledamöter år 2012.

Ett sätt att mäta den strukturella politiska representationen i kommunerna är att dela antalet invånare med antalet fullmäktigeledamöter. På så vis skapas ett mått för hur många direktvalda politiska representanter på lokal nivå som det finns per invånare. I de åländska kommunerna finns idag stora skillnader vad gäller antal valda representanter per invånare. I Sottunga går det en fullmäktigeledamot per elva invånare medan det i Mariehamn går 38 gånger fler invånare per fullmäktigeledamot (424 invånare per ledamot i Mariehamn). Skillnaderna illustreras i diagrammet nedan.

Figur 1 Nuläget - Invånare per fullmäktigeledamot



Enligt Finlands kommunallag ska kommuner med ett invånarantal mellan 15 001 till 30 000 ha exakt 43 fullmäktigeledamöter. Fullmäktige i kommuner med mindre än 2 000 invånare får besluta om ett mindre antal ledamöter (dock inte mindre än 13). I svensk lagstiftning finns en undre gräns på 41 fullmäktigeledamöter för kommuner med över 16 000 till och med 24 000 röstberättigade invånare, vilket emellertid inte begränsar kommunerna i Sverige från att besluta om att ha ett större fullmäktige.

⁴ Baserat på data från SCB:s rapport "Förtroendevalda i kommuner och landsting 2015" utgiven år 2016.

Invånarantal	Antal fullmäktige-ledamöter
högst 500	11
501 - 1.000	13
1 001 - 2.000	15
2 001 - 3.000	17
3 001 - 4.000	19
4 001 - 6.000	21
6 001 - 10.000	25
över 10 000	27

I Ålands *kommunallag (1997:73)* för *landskapet*

Åland återfinns följande rekommendationer vad gäller fullmäktiges storlek (se tabellen till vänster):

Fullmäktige får enligt kommunallagen besluta om att ha fler eller färre ledamöter, dock får antalet vara lägst nio.

Enkommunförslaget

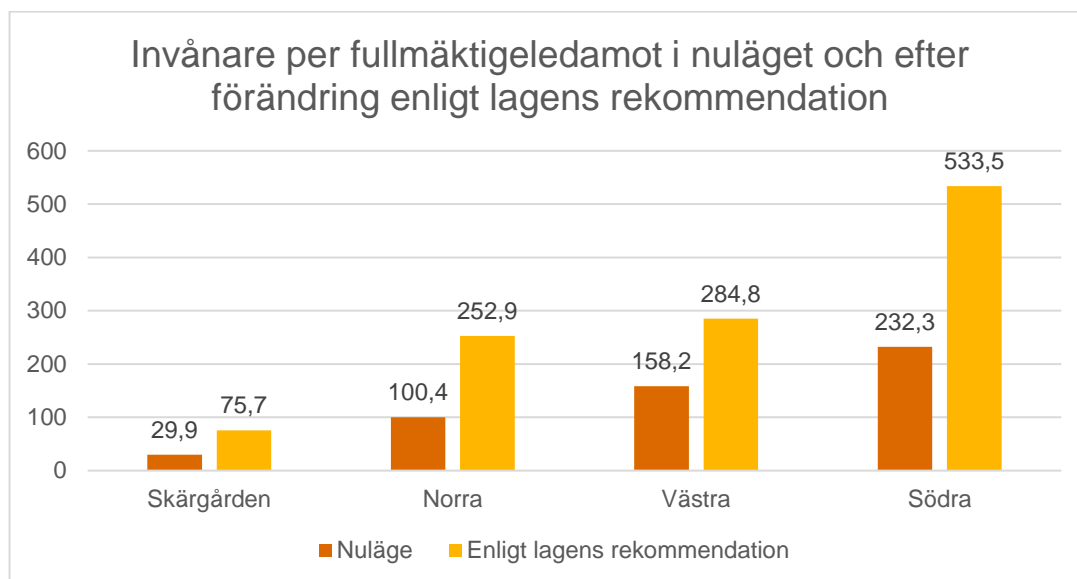
Enkommunförslaget skulle innebära att 16 fullmäktigeförsamlingar blir en. Givet lagstiftarens nuvarande rekommendationer följer att kommuner med över 10 000 invånare rekommenderas ha 27 ledamöter (KL 1 kap. 38 §). Om rekommendationen följs skulle det innebära att antalet direktvalda förtroendevalda minskar kraftigt. Antalet fullmäktigeledamöter per invånare skulle öka från dagens 139 invånare per fullmäktigeledamot (genomsnitt för hela Åland) till 1 073 invånare per fullmäktigeledamot.

Skulle Ålands kommuner bilda en gemensam kommun finns följaktligen inga riktmärken i nuvarande lagstiftning. Närmast tillhands ligger att jämföra med finländsk och svensk lagstiftning. Givet att fullmäktige skulle ha 43 ledamöter (i likhet med finländsk lagstiftning) innebär det att det skulle gå 674 invånare per fullmäktigeledamot, vilket är betydligt högre än i nuläget.

Om den geografiska representativiteten (i motsatts till majoritetsstyresprincipen) är viktig att värna finns flera möjligheter att göra det inom ramen för Enkommunförslaget. Exempelvis genom kommundelsnämnder där givna geografiska områden får en egen direktvald beslutande församling med tillhörande kommunala ansvarsområden. Ett annat alternativ är att kommunen delas in i olika valkretsar där respektive valkrets får ett givet antal mandat i fullmäktige.

Fyrkommunförslaget

Figur 2 Fyrkommunsförslaget - Invånare per fullmäktigeledamot



Fyrkommunsförslaget innebär att minst tre och maximalt fem kommuner kommer bilda en gemensam kommun. För Brändö-Kumlinge-Sottunga-Kökar innebär det att antalet förtroendevalda fullmäktigeledamöter enligt den åländska kommunallagens rekommendationer skulle uppgå till 15 st. Det skulle i så fall innebära en minskning från dagens 38 ledamöter. I antal invånare per fullmäktigeledamot innebär det en minskning från en fullmäktigeledamot per 30 invånare till en ledamot per 76 invånare om rekommendationerna skulle följas.

För Saltvik-Sund-Geta-Finström-Vårdö innebär det att antalet fullmäktigeledamöter skulle uppgå till 25, givet lagens rekommendationer. Det innebär en minskning i representativitet från en fullmäktigeledamot per 100 invånare till en fullmäktigeledamot per 253 invånare.

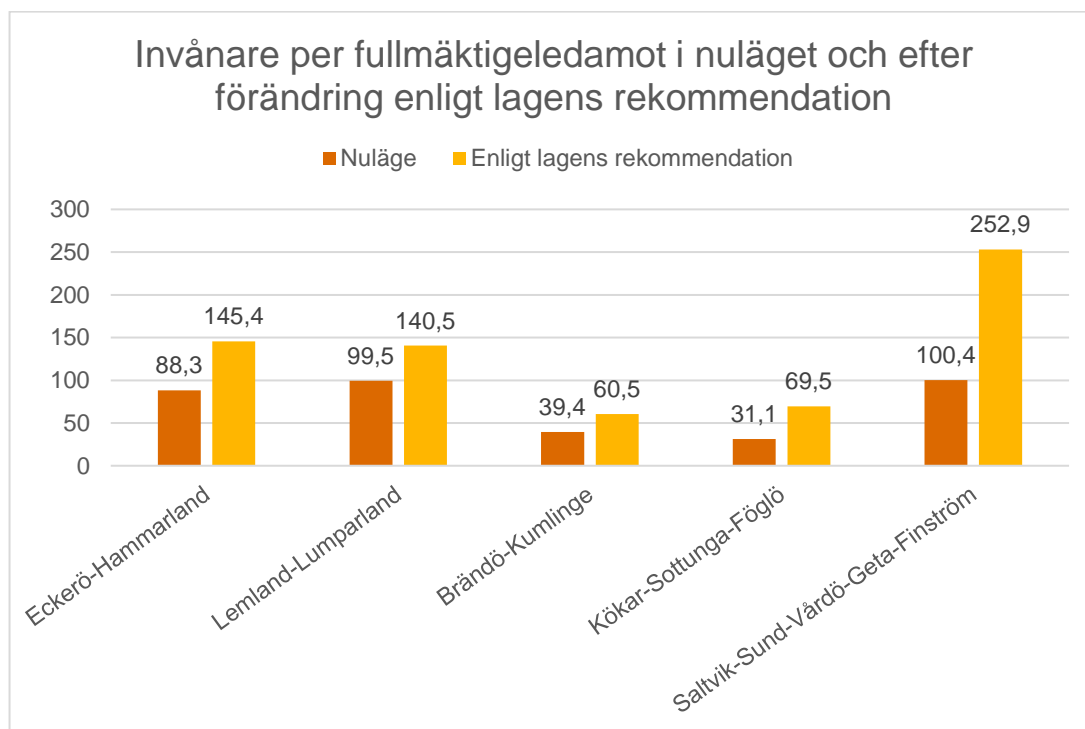
För Jomala-Eckerö-Hammarland innebär det att antalet fullmäktigeledamöter skulle uppgå till 25, givet lagens rekommendationer. Det innebär en minskning från en fullmäktigeledamot per 158 invånare till en fullmäktigeledamot per 285 invånare.

För Mariehamn-Lemland-Lumparland-Föglö innebär det att antalet fullmäktigeledamöter skulle uppgå till 27, enligt lagens rekommendationer. Det innebär en minskning från en fullmäktigeledamot per 232 invånare till en fullmäktigeledamot per 533 invånare.

Den procentuella ökningen i antal invånare per fullmäktigeledamot givet att lagens rekommendationer följs är störst för Brändö-Kumlinge-Sottunga-Kökar och Saltvik-Sund-Geta-Finström-Vårdö, medan Jomala-Eckerö-Hammarland får en mindre relativ förändring.

Sjukommunsförslaget

Figur 3 Sjukommunsförslaget - Invånare per fullmäktigeledamot



Sjukommunsförslaget innebär att Jomala och Mariehamn förblir egna kommuner och därmed påverkas inte fullmäktigeförsamlingarna i dessa kommuner. För de övriga fem kommunerna i Sjukommunsförslaget innebär sammanslagningen att antalet ledamöter minskas givet att fullmäktigeförsamlingarna följer lagens rekommendation. Dock får minskningen av antalet ledamöter inte lika stor effekt på representativiteten som i Enkommunsförslaget eller Fyrkommunsförslaget

5.2.3. Förtroendevaldas villkor

Givet att de åländska kommunerna skulle bilda en gemensam kommun skulle troligtvis antalet förtroendeuppdrag minska kraftigt som en logisk följd enligt resonemanget i föregående avsnitt. I Enkommunsförslaget skulle resvägen för de förtroendevalda fullmäktigeledamöterna som kollektiv förmodligen öka givet att sammanträden sker på en (1) given plats och därmed påverka villkoren för deltagande. Skulle fullmäktige sammanträda i Mariehamn eller Godby kan restiden för en fullmäktigeledamot bli så lång som sex timmar eller mer, enkel väg.

En annan tänkbar effekt av att Åland skulle gå samman i en kommun är att förtroendeuppdraget professionaliseras. En professionalisering av förtroendemannauppdraget torde kunna stärka politikerrollen gentemot tjänstemannaorganisationen och bidra till att ansvarsutkrävandet blir tydligare. De allra flesta kommunalt förtroendevalda utövar sina uppdrag på deltid och har en annan heltidssysselsättning. Detta innebär att möjligheterna för var och en av de förtroendevalda att sätta sig in i kommunens verksamhet på ett djupare plan är sämre än om uppdraget hade utövats på en större del av den förtroendevaldes tid. Eftersom det kommunala uppdraget inte minskar i omfattning är en logisk effekt av ett minskat antal förtroendevalda att de resurser som i nuläget går till en större grupp av förtroendevalda koncentreras till ett färre antal. Fler förtroendevalda får

da möjlighet att utöva sitt förtroendeuppdrag på heltid. Detta skulle troligtvis leda till att förtroendemannarollen stärks i förhållande till tjänstemannarollen, dock fördelat på ett färre antal förtroendevalda, vilket kan leda till att makten bland de förtroendevalda koncentreras till de som utövar sitt uppdrag på heltid⁵. Det bör dock vara upp till respektive kommun att besluta om villkoren för de förtroendevalda.

Fyrkommunsförslaget innebär att restiderna inom kommunen generellt sett ökar i mindre utsträckning än om Åland skulle bilda en kommun. Dock kvarstår långa restider i skärgårdskommunen. Detta ställer högre krav på kommunikationsmöjligheter och för skärgårdskommunerna aktualiseras även ökade krav på tekniska lösningar.

Sjukkommunsförslaget innebär att restiderna ökar, dock i mindre utsträckning än övriga förslag. Restiden i skärgårdskommunerna blir rimligare jämfört med Fyrkommunsförslaget.

Långa restider är reella förutsättningar för många av kommunerna i Sverige och Finland, särskilt i Skärgården, Norrland och Lappland. År 2009 infördes i Finland en möjlighet för fullmäktigeledamöter att delta i sammanträde på kommunal nivå genom videokonferensförbindelse. År 2014 infördes möjligheten även i Sverige. Enligt kommunförbunden i länderna ökar tillämpningen av beslutsfattande på distans. Målet med införandet av beslutsfattande på distans är att överbrygga dåliga förbindelser eller långa restider, men även att göra det lättare för rörelsefunktionsvarierade eller äldre personer att delta som förtroendevalda. Syftet var vid införandet i Finland och Sverige även att öka intresset för skötseln av kommunala förtroendeuppdrag i allmänhet och därigenom främja den kommunala demokratin samt att främja användning av elektroniska dataöverföringsmetoder i kommunerna⁶. Effekterna av den nya möjligheten att delta i beslutsfattande på distans har dock inte utvärderats i vare sig Finland eller Sverige ännu. Hittills är användandegraden även låg i Finland och Sverige. Dock finns emellertid positiva erfarenheter att hämta från exempelvis Pargas. Landskapsregeringen föreslog nyligen på initiativ av kommunerna en ändring av kommunallagen för landskapet Åland som innebär att beslutsfattande på distans möjliggörs.

5.2.4. Interkommunala avtal och ansvarsutkrävande

I flera av sammanslagningsprocesserna i Norden har trenden kring ökade samarbeten mellan mindre kommuner lyfts som en utmaning. Utmaningen ligger i att dessa samarbeten ofta sker genom avtal i former av kommunalförbund eller i ett köp- och säljförfarande. Detta innebär att den politiska ledningen för välfärdstjänsten ofta hamnar på distans från de av kommuninvånarna tillsatta representanterna. Kommunfullmäktiges kontroll och insyn i väsentliga delar av kommunens verksamhet förflyttas på så vis längre bort, vilket bör anses vara negativt utifrån ett demokratiperspektiv. Den negativa effekten går att stävja vad

⁵ Elklit Jørgen & Ulrik Kjær KV09. Analyser af kommunalvalget 2009. Odense, Syddansk universitetsforlag 2013.

⁶ Sverige. Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratin funktionssätt, Vital kommunal demokrati: betänkande, Fritze, Stockholm, 2012.
<http://regeringen.se/sb/d/15680/a/192411>

gäller kommunalförbunden genom exempelvis regler för förbundensstämmornas sammansättning beslutsförfarande.

Åland har sex kommunalförbund med förtroendevalda i fullmäktige/styrelse: De gamlas hem, Norra Ålands högstadiedistrikt, Södra Ålands högstadiedistrikt, Ålands kommunförbund, Ålands miljöservice och Ålands omsorgsförbund. Antalet representanter i kommunalförbundens förbundsfullmäktige och stämmor uppgick till 100 st. enligt Åsubs sammanställning från 2012.

Utöver dessa finns olika former av värdkommunarrangemang, samarbeten kring gemensamma tjänsteinnehavare, gemensamma aktiebolag samt köp av tjänster mellan kommunerna. I *Samarbetsutredningen för Norra Ålands kommuner* från år 2015 uppskattades att det vid tillfället fanns ca 160 samarbetsarrangemang mellan Ålands kommuner. I landskapsregeringens utredning *Samhällsreformen på Åland – Alternativa byggstenar* listas flera av dessa samarbeten. Dessa former av samarbeten är jämfört med kommunalförbunden svårare att hantera utifrån att skapa en tydlig styrning och ansvarsutkrävande från den egna kommunens perspektiv.

Generellt sett gäller att ju större en kommun är desto mindre beroende är kommunen av att samarbeta med andra kommuner för att klara sitt kommunala uppdrag. Enkommunförslaget är det enda av förslagen som innebär att interkommunala avtal skulle upphöra att existera.

Ur en demokratisk synpunkt innebär ett avskaffande av samarbetsarrangemangen att ansvarsutkrävandet blir tydligare. De nordiska länderna har till skillnad från många andra demokratier ett statsskick som utgår från folksuveränitetsprincipen, dvs. att all makt utgår från folket. För att värna denna grundläggande och demokratiska princip är det viktigt att de direktvaldas makt och styrförmåga över den kommunala verksamheten upprätthålls så att folket ska kunna utkräva ansvar genom allmänna val.

I Fyrkommunförslaget och Sjukommunförslaget kvarstår förutsättningar som i flera fall kräver att kommunerna samarbetar på olika sätt, dock i mindre utsträckning än i dagsläget. Samarbetsformerna kommer att förändras, vilket till stor del styrs av kommunernas behov och ekonomi. Det är t.ex. troligt att de större samarbetsorganen, som omsorgsförbundet och högstadiedistriktet förblir opåverkade, medan exempelvis Ålands miljöservice kan komma att förändra medlemsstruktur efter de nya kommunernas behov.

5.2.5. Möjligheter till medborgerlig insyn och delaktighet

Medborgerlig insyn i kommunens verksamhet gynnas av att kommunen agerar transparent, vilket handlar om bl.a. att kunna redovisa på vilka grunder ett politiskt beslut fattats, men även om att tillgängliggöra information om kommunens verksamhet och beslut för allmänheten.

I workshopsen med kommunföreträdarna framkom att möjligheter till direkt medborgerlig påverkan genom sina förtroendevalda uppfattas som hotad vid en kommunsammanslagning. Vår uppfattning av medborgerlig delaktighet är att

påverkan mellan val bör ske på ett strukturerat och formaliserat sätt. Risken är i annat fall att lokal påverkan gynnar de mest resursstarka kommuninvånarna som tenderar att ha lättare att påverka politiken.

I workshopen lyftes även att risken för vänskapskorruption kan öka i mindre kommuner. Om politisk jämlikhet bör prioriteras är medborgerlig delaktighet genom allmänna val det mest jämlika förfarandet som finns att tillgå i demokratiska samhällen bortsett från direktdemokrati. Storleken på de minsta kommunerna gör gällande att det finns möjligheter att tillämpa direktdemokrati.

Samtliga förslag till kommunsammanslagningar innebär, som beskrivs ovan, att fler invånare avståndsmässigt hamnar längre från var de kommunala besluten fattas. Därutöver minskar troligtvis andelen förtroendevalda per invånare som beskrivs ovan. Vid kommunsammanslagningar ställs därför högre krav på kommunen att värna insyn och delaktighet på ett strukturerat sätt för att värna politisk jämlikhet och motverka vänskapskorruption.

Vi anser att möjligheter för kommunen att dela information genom digitala kanaler bör öka vid en sammanslagning eftersom det finns skalfördelar som gör sig gällande vad gäller exempelvis tillgängliggörande av diarium på kommunens hemsida. Möjligheter till medborgerlig delaktighet vid sidan om de allmänna valen bör även kunna hanteras på ett mer jämlikt sätt i större kommuner. I hur stor utsträckning insyn och möjligheter till delaktighet kan förbättras vid en sammanslagning enligt de olika förslagen beror på hur aktivt den enskilda kommunen väljer att arbeta med dessa frågor.

5.2.6. Sammanfattande reflektion

De tre förslagen på förändrad kommunstruktur innebär att representativiteten, mätt som invånare per fullmäktigeledamot, kommer minska givet att rekommendationerna i 38 § kommunallagen (1997:73) följs. Enkommunförslaget skulle innebära störst förändring av representativiteten, följt av Fyrkommunförslaget och Sjukommunförslaget. För skärgårdskommunerna innebär en minskning av representativiteten generellt sett stora procentuella förändringar jämfört med nuläget vad gäller representationen.

Vi har valt att fokusera på fullmäktigeförsamlingarnas sammansättning. Givet att antalet fullmäktigeledamöter minskar följer även av logiken att antalet förtroendeuppdrag bör minska. I vilken omfattning beror dock på hur de nya kommunerna väljer att organisera sig. Kommunallagen (1997:73) ger i nuläget kommunerna stor frihet på området.

Att antalet förtroendevalda minskar betyder inte att det kommunala uppdraget minskar i omfattning, vilket troligtvis skulle medföra en professionalisering av förtroendeuppdraget. En negativ effekt av politikerrollens professionalisering är att den förmodligen skulle centraliseras till de förtroendevalda som får möjlighet att utöva sina politiska uppdrag på större del av sin tid och på heltid. En positiv effekt skulle vara att dessa förtroendevalda kan stärka sin roll och rimligtvis även övriga förtroendevaldas roll gentemot tjänstemannaorganisationen, vilket kan bidra till att ansvarsutkrävandet blir tydligare. I Enkommunförslaget skulle effekten av

professionaliseringen av förtroendeuppdraget bli som störst, följt av Fyrkommunsförslaget och Sjukommunsförslaget. Detta eftersom logiken hänger ihop med storleken på kommunen. Av detta följer även att de olika kommunerna skulle ställas inför olika grad av professionalisering av förtroendeuppdraget där förändringen i skärgården/skärgårdskommunerna i Fyrkommunsförslaget och Sjukommunsförslaget blir mindre än exempelvis för kommunerna på Norra Åland (Geta, Saltvik, Sund, Vårdö och Finström).

En annan effekt av kommunsammanslagningar, oavsett i vilken omfattning, blir att avståndet som de förtroendevalda måste transportera sig för att delta i politiska sammanträden ökar. Mest påtaglig blir denna förändring för skärgården, i Enkommuns- och Fyrkommunsförslaget, där långa avstånd kommer kräva nya lösningar vad gäller skärgårdstrafiken.

I flera av sammanslagningsprocesserna i Norden har trenden kring ökade samarbeten mellan mindre kommuner lyfts som en utmaning eftersom beslutsmyndighet och ansvarsutkrävande hamnar längre ifrån de direktvalda förtroendevalda. Skulle kommunerna gå samman i en kommun kan de uppdrag som hanteras inom ramen för mellankommunala samarbeten slopas, vilket medför en rakare koppling till ansvarsutkrävandet. I Fyrkommunsförslaget och Sjukommunsförslaget ökar möjligheterna att minska nivån av samarbete samtidigt som flera samarbeten kvarstår. Enkommunsförslaget är det enda av förslagen som medför att mellankommunala samarbeten blir obsoleta.

Vår sammantagna slutsats utifrån perspektivet demokrati, transparens och delaktighet är att Fyrkommunsförslaget är att föredra framför, i fallande ordning, Sjukommunsförslaget och Enkommunsförslaget. Fyrkommunsförslaget skulle innebära en måttfull försämring av representativitetsgrad samtidigt som ansvarsutkrävandet skulle förbättras, vilket vi anser väger upp den negativa effekten. Restider till kommunkansliet skulle försämrats för fler jämfört med sjukommunsförslaget, samtidigt som de relativt korta geografiska avstånden medför att nya trafiklösningar i skärgården potentiellt kan överbrygga problematiken. Enkommunsförslaget medför starka fördelar vad gäller ett tydligt ansvarsutkrävande, samtidigt som en alltför lång restid för förtroendevalda i kombination med en politisk situation med två beslutande församlingar för samma geografiska område medför att vi föredrar de andra förslagen utifrån perspektivet.

5.3. Hållbar samhällsutveckling och fysisk planering

5.3.1. Utgångspunkt

Ett helhetsperspektiv och planering av samhället för att bättre möta våra framtida utmaningar blir allt viktigare. Genom fysiska strukturer i samhället kan många positiva effekter - och synergieffekter uppstå. Ett centralt syfte med utredningen av kommunstrukturen på Åland är att skapa ett gediget och konkret kunskapsunderlag för en kommunstruktur som kan möta nuvarande och framtida behov i samhället.

De offentliga institutionerna och de offentliga angelägenheter som inryms inom dessa bör vara långsiktigt hållbara. Utvecklings- och hållbarhetsagendan utgick i

början av processen från fyra fokusområden: tillväxt, ökad skattekraft, samhällsplanering och hållbar utveckling. Alla dessa områden är viktiga att beakta. Därvid är fysiska strukturer likväl ett viktigt verktyg för ett diversifierat framgångsrikt näringsliv. Samhällsplanering omfattar riktlinjer för utveckling av bebyggelse, service, kommunikationer, infrastruktur, miljö och hur våra gemensamma samhällsintressen skall utvecklas.

Ur ett medborgarperspektiv handlar fysisk planering mer generellt om bl. a. fungerande och hållbara kommunikationer, kvaliteter i den bebyggda miljön och hela livsmiljöns och samhällets utformning. På en mer konkret nivå kan det handla om markplaneringsfrågor och fungerande tjänster och rådgivning i samband med boende och byggande. Det finns såväl regionala som lokala intressen (strategiska som enskilda) avseende fysisk planering som är viktiga att beakta. För att beakta olika intressen krävs en fungerande struktur och institutioner som förmår beakta olika intressen vad gäller fysisk planering. Med andra ord krävs en väl fungerande flernivåstyrning som är logisk och sammanhängande.

5.3.2. Fungerande och hållbara kommunikationer

Infrastrukturen är idag uppbyggd med utgångspunkt i 16 kommuner, vilket innebär att det finns ett heltäckande och välfungerande vägnät. Landskapets kollektivtrafik utgår från skolelever och arbetspendling. Vissa turer bekostas av kommunerna själva för att komplettera landskapets trafik utifrån kommuninvånarnas behov. Mariehamns stad upphandlar busstrafiken inom stadens gränser. Skolskjutsar för lågstadieskolorna upphandlas av de enskilda kommunerna (förutom Mariehamns stad där avstånden är för korta). Rutterna byggs upp utifrån skolbarnens bosättning och varierar därför mellan läsåren.

Fasta Ålands förbindelselänkar är väl utbyggda och relativt oberoende av nuvarande kommunstruktur. Geografiskt är området begränsat och avstånden därmed korta. De knypunkter som kollektivtrafiken beaktar idag, skolor och arbetsplatser, kommer att finnas kvar en överskådlig tid efter att ändringar i kommungränserna genomförts. Det finns med andra ord tid för att anpassa kollektivtrafiken efter de servicemönster som uppstår i en ny kommunstruktur. Det är troligt att Enkommunförslaget och Fyrkommunförslaget i ett första skede kommer att aktualisera frågan om att utvidga verksamhetsområdet för den trafik som idag bedrivs inom Mariehamns område. Utmaningen för hållbara kollektiva kommunikationer kommer dock huvudsakligen att vara det faktum att den egna bilen är det snabbaste sättet att transportera sig inom landskapet.

Att omorganisera trafiken enligt den struktur som utformas utifrån nya kommungränser ställer huvudsakligen särskilda krav inom skärgården. Den nuvarande trafiken tillgodoser de behov som finns i Enkommunförslaget och Sjukommunförslaget, eftersom dessa följer nuvarande trafikmönster. Dock finns en utmaning i att avstånden är långa, även om förbindelser finns. Restiden mellan Kökar och Sottunga är med dagens färjetrafik cirka 1,5 h och ytterligare 0,5 timmars resväg från Sottunga till Föglö (Överö). De planer på korttrutt som är under planering skulle komma att förkorta restiden inom den sammanslagna kommunen Föglö-Sottunga-Kökar (Sjukommunförslaget). Färjetrafiken som förbinder

Kumlinge och Brändö, där dagens kommunkanslier är belägna, ger en restid på strax över en timme.

Dagens skärgårdstrafik delar upp skärgården i norra och södra delen där smidiga kommunikationer mellan dessa delar saknas. I Fyrkommunsförslaget binds skärgården ihop till en enhet där det kommer att vara angeläget att få till stånd fungerande kommunikationer mellan kommunens olika delar. Det innebär att det krävs ett nytt angreppssätt vad gäller skärgårdstrafiken. Vår bedömning, oavsett vilket kommunförslag vi utgår från, är att geografiska hinder för fysisk närhet till service kan och bör kompenseras genom ökat nyttjande av tekniska lösningar för möten, service och annan kommunikation.

5.3.3. Markplanering

Kommunerna har idag planeringsmonopol. Detta innebär att markplaneringen på Åland under långa tider utgått från enskilda kommuners behov, där möjliggörande av inflyttning och förbättring av näringslivets förutsättningar legat i fokus. Bildandet av större enheter innebär att en sammanjämkning måste ske utifrån de nya kommunernas syn på den nya helheten. Ju färre enheter som bildas desto mer splittrad kommer planläggningen att te sig i ett första skede, däremot kommer förutsättningarna för en framtida gemensam åländsk syn på markplaneringen att gynnas. Vilken roll som landskapet har i markplaneringen är beroende av politiska beslut.

Bildas en kommun kommer behoven för hela Åland bli vägledande. Drivkraften för dagens kommunala markplanering är att öka de enskilda kommunernas skattekraft genom ökat antal invånare och växande näringsliv. Genom att anlägga ett helåländskt perspektiv är det möjligt att markplaneringen utgår från ökad inflyttning till Åland och därmed kan större utrymme ges för även andra perspektiv som miljö och hållbarhet. Utmaningen blir att kunna bibehålla en jämn spridning av nyttjandet av de olika förutsättningar som finns inom landskapet.

Fyrkommunsförslaget byggs upp utifrån tre dominerande centrum på fasta Åland: Mariehamn, Jomala och Godby. En intern utmaning i de nya kommunerna kan vara att balansera behovet av samplaneringen i axeln Mariehamn-Jomala-Godby med behovet att tillgodose de kommuninterna intressena, det vill säga fatta strategiska beslut om hur och åt vilket håll den nya kommunen byggs ut.

Sjukommunsförslaget innebär att det fortsättningsvis finns flera gränsområden där behov av samplanering mellan kommuner kan komma att uppstå. Ett område som kan pekas ut redan nu är gränsen mellan Mariehamns stad och Jomala kommun som i Sjukommunsförslaget förblir enskilda kommuner. Det bör tas ställning till möjligheten att genom lagstiftning förplikta angränsande kommuner till samplanering när det gäller markanvändning.

5.3.4. Vägar, vatten & avlopp, energiförsörjning

Inom ramen för den av landskapet initierade samhällsservicereformen lyftes frågan om samordning av förvaltningen av den tekniska sektorn. I slutrapporten gällande infrastruktursektorn kunde konstateras att det finns flera överlappande funktioner

och att ett ökat samarbete är önskvärt. Förvaltningen av vägar, vatten och avlopp samt energiförsörjning är uppbyggda på olika sätt varför områdena redogörs för skilt nedan.

Vägnätet i landskapet utgörs huvudsakligen av kommunalvägar som kommunerna ansvarar för och lands- och bygdevägar som hör till landskapets förvaltningsansvar. Därtill tillkommer bland annat broar och hamnar. Ju färre enheter som den kommunala nivån utgör desto större områden bildas där enhetliga lösningar kan tillämpas. Utmaningen är att upprätthålla det heltäckande vägnät som byggts upp utifrån 16 kommuners behov och varierande resurser samt att undvika att bosättning längre från de centrum som bildas missgynnas. Den fråga som kvarstår oberoende av kommunalternativ är hur arbetsfördelningen mellan kommunerna och landskapet ska se ut i framtiden, just i syfte att undvika de överlappningar och dubbelarbete som sker idag.

Ålands vatten är det största vattenbolaget i landskapet. Bolaget ägs av Mariehamns stad (37,5%), Ålands landskapsregering (27,7%), Jomala kommun (11,2%), Finströms kommun (8,1%), Lemlands kommun (4,8%), Hammarlands kommun (4,6%), Eckerö kommun (3,2%), Geta kommun (1,7%) och Lumparlands kommun (1,2%). Kommunerna köper in vatten från Ålands vatten, distribuerar till och fakturerar sina kommuninvånare. I Sund, Saltvik, Vårdö och skärgården sker vattendistributionen via privata sammanslutningar eller kommunala vattenverk. I landskommunerna och skärgården är enskilda avloppslösningar vanligast. I Mariehamns stad finns Lotsbroverket som är renar vatten från Mariehamns stad och de sex samarbetskommunerna Finström, Hammarland, Jomala, Lemland, Saltvik och Sund. Saltvik, Sund och Finström har tillsammans bildat Norra Ålands avloppsvatten Ab för att transportera avloppsvattnet från medlemskommunerna till Lotsbroverket. Landskapsregeringen har genom sitt vattenåtgärdsprogram redan initierat arbetet med att ta fram en vatten- och avloppsplan för hela Åland. Här har redan tagits ställning till att Åland bör ses som en helhet, oberoende av kommungränser.

Kraftnät Åland Ab, som ägs av landskapet, äger och driver stamnätet för elkraft. Eldistributionen i Mariehamns stad sker genom Mariehamns energi Ab och Mariehamns elnät Ab, och i resten av landskapet via Ålands elandelslag. Mariehamn energi Ab distribuerar även fjärrvärme. Mindre fjärrvärmenät finns även i Jomala och Finström. Flera kommuner har så kallad närvärme, där ett begränsat antal byggnader värms upp genom exempelvis flis eller pellets. Både i Enkommunsförslaget och Fyrkommunsförslaget dras kommungränserna om så att det finns skäl för bolagen både inom eldistribution och fjärrvärme att samordna framtidsstrategierna. Ålands elandelslag är kundägt och berörs dock inte av kommungränserna på samma sätt som de av kommunerna ägda bolagen. I Sjukommunförslaget bibehålls gränserna mellan Mariehamns stad och resten av Åland varför det är troligt att nuvarande uppdelning både vad gäller el och fjärrvärme bibehålls. Det är huvudsakligen på norra Åland som frågan om ett framtida fjärrvärmenät inom den nya kommunen kan komma att aktualiseras.

5.3.5. *Sammanfattande reflektion*

Utifrån perspektivet hållbar samhällsutveckling och fysisk planering bedömer vi att förutsättningarna för att skapa fungerande och hållbara kommunikationer ökar ju större kommunala enheter som bildas. Större enheter ger ökade förutsättningar att fördela resurser efter behov vad gäller exempelvis kommunala vägar och skolskjuts. Vad gäller vägnätet medför samtliga förslag, fast i olika utsträckning, att perspektivet på planering lyfts vilket kan gynna att investeringar i det kommunala vägnätet sker där behovet är som störst på Åland. Utmaningen är att i lika mån upprätthålla det heltäckande vägnät som byggts upp utifrån 16 kommuners behov och spridda resurser samt att undvika att bosättning längre från de centrum som bildas missgynnas. Den kommunala markplaneringen är idag splittrad och generellt sett inriktad mot att öka skattekraften genom möjliggörande av inflyttning. Vid en kommunsammanslagning kommer konkurrensen inbördes mellan kommunerna troligtvis minska, vilket kan vara positivt utifrån att möjliggöra planering som syftar till ökad inflyttning totalt sett för hela Åland. Vad gäller energiförsörjningen och vatten/avlopp innebär kommunsammanslagningarna i olika mån att möjligheter för centraliserad produktion och distribution ökar, vilket kan vara positivt ur miljöhänseende.

Vår bedömning är att samtliga förslag till förändrad kommunstruktur skulle innebära en positiv förändring utifrån perspektivet hållbar samhällsutveckling och fysisk planering. Med detta framfört är vår bedömning att Enkommunsförslaget utifrån perspektivet är det starkaste. Skulle Åland bilda en gemensam kommun skapas goda förutsättningar för utvecklingen av ett starkt regioncentrum kring Mariehamn och Jomala, vilket av somliga anses gynna Åland som helhet. Vidare är Enkommunsförslaget det enda av de tre förslagen som innebär att den mellankommunala gränsdragningsproblematiken som uppstår vad gäller fysisk planering försvinner. Det är troligt att kommunikationer, vägar, vatten, avlopp och energiförsörjning kan planeras mer effektivt om Åland vore en enda kommun. Dock finns en risk att vissa områden kan uppleva sig som missgynnade om investeringar och utvecklingsprojekt fokuseras till befolkningscentrum. Detta är främst en fråga för politiska prioriteringar.

Fyrkommunsförslaget skulle innebära en förbättring jämfört med nuläget och jämfört med Sjukommunsförslaget. En utmaning som kvarstår med Fyrkommunsförslaget är fortfarande skapandet av ett starkt regioncentrum och en övergripande markplanering. Exempelvis förblir gränsen mellan Jomala och Mariehamn intakt. En möjlig lösning skulle kunna vara tvingade lagstiftning vad gäller mellankommunal markplanering. Kommunikationer, vägar, vatten, avlopp och energiförsörjning skulle troligen kunna planeras mer effektivt om Åland skulle bilda fyra kommuner. Dock finns en risk med att vissa områden skulle kunna missgynnas framför andra. Samtidigt skapas kommuner med en relativt stark investeringspotential som möjliggör större investeringar för dessa funktioner, vilket skulle kunna vara positivt för skärgården.

Sjukommunsförslaget skulle medföra en mer marginell förbättring jämfört med nuvarande kommunstruktur. Gränsdragningarna som förhindrar en utveckling av en översiktlig markplanering kring Mariehamn och Jomala kvarstår. Vi bedömer att

tvingande lagstiftning avseende mellankommunal markplanering blir mer angeläget med Sjukkommunsförslaget. Kommunala vägar kan möjligen planeras mer effektivt än i nuläget, medan förutsättningar för en mer effektiv planering av vatten, avlopp och energiförsörjning i stort sett skulle förbli oförändrat. Risken för att vissa mindre centrala områden skulle få stå tillbaka minskar dock med sjukkommunsförslaget. Samtidigt innebär Sjukkommunsförslaget att investeringspotentialen som möjliggör större investeringar för dessa funktioner begränsas jämfört med övriga förslag.

5.4. Närhet och tillgänglighet

5.4.1. Utgångspunkt

Närhet berör främst medborgarnas närhet till service (t.ex. skola, bibliotek, omvårdnad, handel, post etc.) och beslutsfattande (var besluten fattas: centralt/lokalt). Närhet handlar även om avståndet mellan hem, arbete och service. Geografiskt avstånd är ett sätt att mäta närheten och tid är ett annat. Vidare har förutsättningar som infrastruktur (trafik, kollektivtrafik och internet etc.) påverkan på närheten.

Tillgängligheten berör exempelvis kommunikationsmöjligheter, serviceutbudet och öppettider i relation kapacitet. Tillgängligheten till beslutsfattande berör främst vem som fattar beslut, dvs. frågor om lokal representation, men även medborgarnas möjlighet att ta del av beslutsprocessen genom att t.ex. delta som åhörare vid fullmäktigesammanträden.

I beaktandet av detta perspektiv har en skillnad gjorts mellan det som uppfattas som *närservice* (skola, daghem, bibliotek samt till del servicehem) och den *generella servicen* som för kommunen innefattar ekonomifunktioner, kansli, kommundirektör, byggnadsinspektör och liknande. För medborgarna innebär den generella servicen närhet till kommunkansli, möjlighet att träffa kommundirektör samt närheten till de politiska beslutsfattandet. Utgångspunkten har varit att förflyttningar eller nedläggningar av när servicen påverkar medborgarna direkt i högre utsträckning än förändringar inom den generella servicen eftersom denna i lägre grad dagligen nyttjas av kommuninvånarna.

5.4.2. Avstånd till kommunal och privat närservice

Avstånd till skolor, äldreboenden, butiker och annan närservice behöver inte påverkas av en kommunsammanslagning. Som vi tidigare konstaterat i nulägesanalysen och som vi förtydligar i avsnitt 3.2 i den här rapporten råder ingen ekonomisk kris, däremot står flera kommuner inför finansiella utmaningar och är idag sårbara för relativt små förändringar i kommunala utgifter.

Vad gäller privat närservice, som exempelvis livsmedelsbutiker och restauranger, är den till viss del beroende av den inkomst som genereras av att finnas i närheten av kommunal närservice, varför denna kan komma att påverkas om den kommunala när servicen förändras.

5.4.3. *Kommunikationsmöjlighet till kommunal och privat närservice*

Enligt resonemanget ovan påverkas inte kommunikationsmöjligheterna till kommunal och privat närservice som en direkt effekt av en eventuell sammanslagning av kommuner enligt något av de tre förslagen. Däremot är det möjligt en sammanslagning skulle leda till att de nya kommunerna väljer att hantera investeringar vad gäller kommunala vägar på ett sätt som gynnar eller missgynnar viss kommunal och privat närservice. Större kommunala enheter skulle medföra utökade möjligheter för plats specifika investeringar i kommunala vägar, även om ytterligare investeringsmedel inte tillförs. Fyrkommunförslaget och Sjukommunförslaget innebär att resursfördelningen av investeringar blir mer lokalt jämfört med i Enkommunförslaget. Det sistnämnda förslaget skulle troligtvis kunna leda till en utjämning av investeringar i de kommunala vägarna utifrån var störst behov finns, vilket kan anses som positivt, särskilt med bakgrund av att ålänningarna idag i väldigt hög grad rör sig över kommungränserna i t.ex. pendling till arbete (se exempelvis nulägesanalysen⁷).

5.4.4. *Avstånd till den generella servicen*

Gällande den generella servicen förväntas det fysiska avståndet till denna påverkas för flera invånare vid en sammanslagning, i form av längre geografiskt avstånd. En samlokalisering av den generella servicen (som exempelvis den centrala politiska administrationen, miljö-, bygg-, teknik-, näringslivsenheter etc.) bör bli en logisk och eftersträvävärd följd av en kommunsammanslagning eftersom det skulle främja en kvalitativ produktion av generell kommunal service på ett kostnadseffektivt sätt.

Enligt logiken bör samlokalisering av den generella servicen kunna ske i störst utsträckning i Enkommunförslaget, följt av Fyrkommunförslaget och Sjukommunförslaget. Skillnaderna mellan förslagen är att samlokaliseringen av den generella servicen kan förväntas ske på olika platser där vissa principer gör sig gällande. Exempelvis kan den generella servicen samlokaliseras till områden där flest invånare finns – givet att jämställd service för så många som möjligt prioriteras som styrande princip för förändringen. Prioriteras istället kostnadsbesparingar bör samlokalisering ske där det är mest ekonomiskt fördelaktigt. Exempelvis kan det visa sig vara mer ekonomiskt att avyttra befintliga lokaler vid en samlokalisering och flytta den generella servicen till nya lokaler.

Utifrån en sammanslagning enligt Enkommunförslaget skapas möjligheter att omstrukturera nuvarande kommunkontor till någon form av lokala medborgarkontor i syfte att behålla en fysisk närhet till delar av den generella servicen. Det finns många exempel på medborgarkontor som erbjuder generell kommunal service i Sverige, framförallt i kommuner med stora geografiska avstånd. Förutom närservice som bibliotek och socialsekreterare etc. inryms i flera fall dessa kontor av funktioner från den generella servicen, dock ofta med begränsade kontakttider, som exempelvis tjänstepersoner från HR, bygglovshandläggare, miljöinspektörer och näringslivshandläggare etc. Den gemensamma kommunen

⁷ <http://www.regeringen.ax/demokrati-hallbarhet/kommunutredning-2016/nulagesanalys>

behöver avgöra vilka tjänster och var medborgarna som nyttjar dessa i huvudsak vistas för att prioritera och planera hur avstånden till den generella servicen kan påverka möjligheten för invånare att nyttja tjänsterna. Politiska riktlinjer för avstånd till den generella servicen bör skapas för att garantera likvärdig service. Detta kan hanteras inom ramen för det kommunala självstyret eller genom reglering i lag.

Fyrkommunsförslaget skulle sannolikt innebära att fler invånare får ett kortare avstånd till den generella servicen (utifrån att den generella servicen samlokaliseras inom respektive kommun) jämfört med Enkommunsförslaget. Jämfört med nuläget skulle troligtvis avstånden till den generella servicen bli något längre för invånarna framförallt i den tilltänkta norra kommunen och i skärgården. Anses närhet till den generella servicen vara det viktigaste bör de nya kommunerna ta ställning till vart lokaliseringen av den generella servicen bäst tillgodoser behovet utifrån de nya kommungränserna.

Av Sjukommunsförslaget följer att avstånden till den generella servicen, givet att denna samlokaliseras, för många invånare kommer att öka något jämfört med nuläget. Detta gäller främst för invånare i Saltvik-Sund-Geta-Finström-Vårdö samt för de som bor i vissa delar av skärgården. Beroende på hur den generella servicen organiseras kan denna effekt motverkas genom exempelvis medborgarkontor på strategiska platser. Utifrån hypotesen att den generella servicen skulle samlokaliseras utan skapandet av lokala medborgarkontor är Sjukommunsförslaget det förslag som vi anser bäst kan tillgodose behovet av geografisk närhet till den generella servicen.

5.4.5. Kommunikationsmöjlighet till den generella servicen

Kommunikationsmöjligheter är till viss del beroende av avstånd, men även av infrastruktur, teknik och kollektivtrafik. Kommunikationsmöjligheterna till den generella servicen är, som tidigare nämnt, beroende av om och var den generella servicen samlokaliseras.

Det är framförallt i skärgården som kommunikationen till generell service kommer bli en utmaning givet en samlokalisering, eftersom invånarna är beroende av färjetrafiken. I Enkommunsförslaget får invånare i skärgården långa restider givet att den generella servicen skulle samlokaliseras till fasta Åland. Med Fyrkommunsförslaget följer utmaningen att övervinna restider mellan centrum och de nordligaste och sydligaste delarna av skärgården.

Med Sjukommunsförslaget påverkas restider till den generella servicen negativt, särskilt för de som har lång restid till skärgårdsfärjorna. Sjukommunsförslaget innebär dock att restiderna till den generella servicen påverkas negativt i mindre utsträckning än i övriga förslag. En utmaning vad gäller restider med Sjukommunsförslaget är framförallt den långa restiden mellan Kökar och Föglö. Utmaningen med Enkommunsförslaget och Fyrkommunsförslaget är att skapa infrastruktur som möjliggör att invånare kan resa till och från den generella servicen med rimliga restider.

5.4.6. *Tillgänglighet till den generella servicen*

Tillgängligheten i form av möjligheter att nå tjänstepersoner under vissa tider per mail och telefon och ta del av allmänna handlingar etc. begränsas framförallt av resurser. Samlokalisering av den generella servicen öppnar för större möjligheter till att tillgängliggöra den generella servicen vad gäller öppettider, men framförallt vad gäller att tillgängliggöra information via internet. Ju större organisation desto enklare blir det att fokusera dessa resurser för att kunna tillhandahålla öppettider.

Samma princip gäller för hanteringen av webbaserad information och service. Ju större kommun desto högre krav bör därför kunna ställas på bl.a. öppettider och information kring till den generella servicen. Kostnaden per invånare för att tillgängliggöra den generella servicen blir högre i glesbefolkade områden jämfört med tätbefolkade områden. För skärgårdskommunerna bör tillgängligheten till generell service via internet och telefon förbättras ju fler kommuner som går samman. Däremot finns risk att den generella servicens tillgänglighet genom möjligheter att fysiskt besöka denna minskar för invånare i skärgården vid en sammanslagning. Risken för försämrad tillgänglighet att fysiskt besöka den generella servicen kan anses vara störst i Enkommunförslaget, för de delar som hamnar på längst geografiskt avstånd från den generella servicen. Med Fyrkommunförslaget och Sjukommunförslaget följer att skärgården har full rådighet att besluta om t.ex. lokalisering av lokala medborgarkontor. Ökade möjligheter till digitala lösningar för kommuninvånare att komma i kontakt med den generella servicen fungerar stävjande vad gäller effekten av försämrad geografisk tillgänglighet. Dock är det orimligt att i nuläget hävda att digitala verktyg fullt ut skulle kunna ersätta geografisk närhet till den generella servicen. Våra erfarenheter från svenska kommuner säger oss ändå att utvecklingen går mot att geografisk närhet blir mindre relevant när tekniken utvecklas.

5.4.7. *Sammanfattande reflektion*

Som konstaterades i nulägesanalysen råder ingen ekonomisk kris, däremot står flera kommuner inför finansiella utmaningar och är idag sårbara för relativt små förändringar i kommunala utgifter. Avstånd till skolor, äldreboenden, butiker och annan närservice behöver därför inledningsvis inte påverkas av en kommunsammanslagning.

En samlokalisering av den generella servicen (som exempelvis den centrala politiska administrationen, miljö-, bygg-, teknik-, näringslivsenheter etc.) bör bli en logisk och eftersträvarvärd följd av en kommunsammanslagning, då det skulle främja en kvalitativ produktion av generell kommunal service på ett kostnadseffektivt sätt.

Enligt logiken bör samlokalisering av den generella servicen kunna ske i störst utsträckning i Enkommunförslaget, följt av Fyrkommunförslaget och Sjukommunförslaget. Om och var servicen ska samlokaliseras är en fråga som kommunerna har att ta ställning till. Principer för samlokalisering bör slås fast i ett tidigt skede inför en eventuell kommunsammanslagning, eftersom detta enligt vår erfarenhet upplevs som en viktig fråga för kommunerna. Principerna för en eventuell samlokalisering bör fastslå exempelvis en längsta acceptabla nivå vad

gäller avstånd (invånare - generell service) men även nivåer om vad närheten får kosta, i vilken mån lika avstånd för alla ställs mot total nytta för de flesta etc.

Det är framförallt i skärgården som kommunikationen till generell service kommer att bli en utmaning, eftersom invånarna är beroende av färjetrafiken. Enkommunförslaget och Fyrkommunförslaget ställer högre krav på förbättrade möjligheter till kommunikation till dessa servicepunkter jämfört med Sjukommunförslaget. Med Enkommunförslaget följer logiken att invånarnas närhet till den generella servicen skulle minska mer än i Fyrkommunförslaget och Sjukommunförslaget givet att den fysiska placeringen av denna koncentreras till ett centrum. Viss generell service kan erbjudas på lokala medborgarkontor, medan den centrala politiska administrationen och ledningen troligtvis skulle lokaliseras till en fysisk plats på Åland. Fyrkommunförslaget skulle troligtvis innebära att närheten till den centrala politiska administrationen och ledningen skulle minska jämfört med nuläget, dock betydligt mindre jämfört med om Åland skulle bilda en gemensam kommun. Sjukommunförslaget innebär troligtvis en minskad geografisk närhet till den generella servicen samtidigt som effekten blir mildare än i Fyrkommunförslaget.

Utifrån ett närhets- och tillgänglighetsperspektiv bör Sjukommunförslaget vara det förslag som innebär minst förändring i geografisk närhet, givet att en samlokalisering sker oaktat vilket förslag som genomförs och utan att lokala medborgarkontor skapas. Å andra sidan har bör en samlad kommun ha bättre förutsättningar att erbjuda en mer tillgänglig och digital service på distans givet att resurser för upprätthållande av fysisk generell service på flera platser istället kan läggas på digital utveckling. En ökad digitalisering av den generella servicen skulle även vara positivt för invånarna eftersom dessa kan använda tjänsterna oavsett var man befinner sig, dygnet runt, så länge det finns en internetuppkoppling och invånaren har en dator eller smart telefon. Ur ett resursanvändningsperspektiv är vår erfarenhet att kommuner kan spara mycket på att digitalisera verksamheten. Sammanfattningsvis bedömer vi att Fyrkommunförslaget ur ett närhets- och tillgänglighetsperspektiv bör vara det förslag som bäst balanserar de vinster som erhålls i större organisationer med önskan om att fortsatt behålla en geografisk närhet till kommunal service.

5.5. Kvalitet, kompetens och verksamhetsutveckling

5.5.1. Utgångspunkt

Organiseringen av den offentliga verksamheten påverkar förutsättningarna för leveransens kvalitet. Kvalitet och kompetens i genomförandet innebär bl.a. att personalen har tillräcklig erfarenhet och specialkunskap om det specifika sakområdet, formell behörighet och tillräcklig kapacitet. Inom kompetensbegreppet ryms även dimensionerna kompetens att möta nya behov och uppgifter samt kontinuitet i kompetensen. Långsiktig kompetensförsörjning utgör därför en central aspekt som bör beaktas. Den offentliga verksamhetens förmåga att ständigt utvecklas för att möta samhällets förändrade förutsättningar och behov är central och konstitueras av det offentliga strukturen. Detta innebär bl.a. att kompetensförsörjningen och möjligheter för en verksamhet att utvecklas är

beroende av faktorer som närhet, ekonomi och organisation. En större organisation kan ha bättre ekonomiska och utvecklingsmässiga förutsättningar för hög produktivitet – som att exempelvis kunna rekrytera och behålla kompetens. I motsats till detta kan små organisationer ha bättre förutsättningar för att finnas nära brukare och invånare, ha korta beslutsvägar och anpassa sig till lokala förhållanden och önskemål. Kvalitet kan därför innebära olika saker som gynnas av olika organisatoriska förhållanden.

5.5.2. Kompetensutbyte och kompetensförsörjning

På lång sikt står den offentliga sektorn inom de nordiska välfärdsstaterna inför en stor utmaning att attrahera, behålla och utveckla den personalresurs som uppdraget kräver. Den demografiska utmaningen med en åldrande befolkning parad med ökande krav på välfärdstjänster kräver sannolikt såväl effektiviseringar som en strategisk kompetensförsörjningsplanering. Såväl inom den generella servicen som inom närservicen är situationen sårbar i händelse av att personal avslutar sin anställning. För enskilda kommuner torde en konkurrenssituation uppstå om kvalificerad personal till olika befattningar. På längre sikt, och givet att det totala behovet av välfärdstjänster sannolikt ökar, kan alltför små kommuner få svårt att rekrytera och behålla kvalificerad personal i tillräcklig utsträckning. Detta skulle tala för att kommunsektorns kompetensförsörjning totalt sett skulle komma att gynnas vid en sammanslagning.

Med färre och generellt sett större kommuner bör förutsättningarna för kommunens möjlighet till kompetensutbyte mellan personalen, givet att den generella servicen samlas, öka. Möjligheter till just kompetensutbyte är något som ofta framhävs som positivt bland personal och kan medföra att arbetsgivaren blir mer attraktiv för personalen. En omedelbar risk vid en eventuell sammanslagning i enlighet med Enkommunförslaget är att personal väljer att sluta på grund av eventuella längre restider till arbetsplatsen eller beroende på missnöje med andra konsekvenser av förändringen som en samlokalisering av den generella servicen skulle medföra. Med Fyrkommunförslaget, givet en samlokalisering av den generella servicen, blir förändringen troligtvis mindre.

5.5.3. Verksamhetsutveckling och lärande organisationer

Att bedriva en strukturerad verksamhetsutveckling kräver många olika förmågor av en organisation. Tillräckliga resurser för omvärldsbevakning, kritisk massa avseende den verksamhet som utförs samt förmåga att i ökad utsträckning digitalisera olika processer i den kommunala verksamheten är några exempel. En kontinuerlig verksamhetsutveckling, och fungerande system kring detta, är en förutsättning för att kunna erbjuda medborgarna rätt kvalitetsnivå allteftersom lagstiftning, behov och preferenser skiftar. Utifrån denna utgångspunkt torde samtliga kommunförslag jämfört med nuläget kunna innebära gynnsammare förutsättningar för framförallt de mindre kommunerna att anamma en strukturerad verksamhetsutveckling.

Att verksamheten i olika delar utvecklas och förändras sker naturligtvis även idag, men möjligheterna till att ta ett samlat grepp och exempelvis kunna erbjuda samma e-tjänster över större delar av Åland, utifrån samma logik, tekniska lösningar och

gränssnitt, ökar såväl kostnadseffektiviteten som likvärdigheten. Med större organisatoriska enheter där fler tjänstepersoner utför uppgifter inom samma verksamhetsområde, ökar också möjligheterna till ett internt lärande – vilket också är en viktig del för att skapa bästa möjliga verksamhet.

I samtliga tre alternativ till kommunstruktur sker förändringar som påverkar nuvarande skärgårdskommuner. För invånarna i skärgården finns sannolikt möjligheter att på ett enklare sätt tillgodogöra sig framför allt generell service, om en mer strukturerad verksamhetsutveckling där möjligheter via ny digital teknik anammas.

5.5.4. Småskalighet – stordrift

Småskalighet kontra stordrift är ett ämne som diskuterats flitigt under utredningen. Genom en sammanslagning av kommuner förväntas förutsättningar för stordriftsfördelar på bekostnad av småskaligheten. Småskalighet är något som lyfts av kommunföreträdarna och förknippas starkt med kvalitet i den kommunala servicen och till respektive kommuns identitet. Här laddas begreppet positivt utifrån att just litenheten i exempelvis skolan innebär hög kvalitet.

Stordriftsmöjligheterna, i termer av att minska exempelvis kostnader per enhet eller att kunna erbjuda fler invånare högkvalitativa tjänster, finns främst att hämta genom Enkommunförslaget, men även i varierande grad i övriga två förslag. Förslagen skulle innebära att förutsättningar för att bilda större enheter exempelvis inom grundskolan ökar. Ekonomiska skäl kan anläggas för att göra detta, men även andra argument för större enheter kan lyftas. I skärgården är flera skolenheter väldigt små sett till antal elever och de förväntas minska enligt prognoserna. Att slå samman skolenheter i skärgården, vilket samtliga tre alternativ möjliggör, skulle medföra att eleverna får ökade chanser att lära känna fler i sin egen ålder och på så vis utöka den sociala gemenskapen. En förutsättning för detta är naturligtvis att det finns kommunikationer i skärgården som möjliggör en sådan lösning.

5.5.5. Lokalkännedom

Under utredningens gång har en aspekt av kvalitet utgjorts av tanken på att lokalkännedom leder till bättre beslut, där den lokala förståelsen borgar för hög kvalitet. Lokalkännedom skulle kunna innehålla minst tre olika perspektiv: kännedom om människorna som lever och verkar lokalt; kännedom om verksamhet och fysisk infrastruktur i form av exempelvis gator, byggnader och skola; samt kännedom om och förståelse för en lokal kultur och historik. Med denna kännedom är tanken att beslutsfattare och tjänstepersoner kan fatta beslut och agera på ett sätt som upplevs av hög kvalitet utifrån den lokala kontexten. Vid en förändring av kommunstrukturen riskerar, enligt kommunföreträdare, denna lokalkännedom gå om intet under förutsättning att beslutsfattare och tjänstepersoner byts ut eller flyttas från lokalsamhället. I en eventuell ny kommunkonstellation kan dock åtgärder vidtas för att behålla en lokalkännedom, exempelvis genom inrättande av medborgarkontor på de orter där dagens kommunkanslier är belägna.

5.5.6. *Specialistkompetens*

En fördel med större kommunala enheter som lyfts fram under utredningens gång handlar om möjligheterna att öka graden av specialisering av kompetens inom många verksamhetsområden. Vanligen ses det i den offentliga miljön som önskvärt att det finns ett samband mellan centralisering och specialisering, i den meningen att ju mer specialiserad kompetens som krävs desto viktigare är det att hålla den kompetensen samlad i centraliserade organisationer.

Utredningar från ÅSAB har visat att kommunerna på Åland i sina mera specialiserade uppdrag redan samverkar inom en rad verksamhetsområden. Samarbeten har utvecklats där det krävs specialkompetens, där tjänsteproduktionen inte fyller en heltidstjänst eller där olika typer av behov inte alltid förekommer, med där läget ändå är sådant att när behoven uppstår måste de kunna mötas i det närmaste omedelbart. Här har således stordriftsfördelar sökts uppnås samtidigt som de mindre kommunerna kan behålla "sin" tjänsteperson inom ett visst verksamhetsområde.

Enkommunförslaget, och i olika utsträckning även övriga alternativ, innebär att den nya kommunen får ökade möjligheter att organisera specialistkompetens på ett mer resurseffektivt sätt än i nuläget och jämfört övriga alternativ. Samlas tjänstepersoner med en viss specifik uppgift i ett sammanhang – t ex i en gemensam organisation – kan de som individer ges olika specialiseringar samtidigt som gruppen som helhet täcker hela behovet av tjänster som medborgare har. Häri ligger en möjlighet till ökad kvalitet, under förutsättning att den nya organisationen aktivt arbetar för ökad specialisering och för att hitta former så att denna tillgängliggörs av närmast alla. De tjänstepersoner som i dagsläget utför flera typer av uppgifter i flera kommuner kommer troligtvis, tillsammans med andra, utföra färre av de uppgifterna i den gemensamma kommunen eftersom kommunerna utifrån det ekonomiska utgångsläget inte behöver minska antalet anställda. Istället för att varje kommun tillhandahåller specialistkompetens i form av exempelvis en byggnadsinspektör kan dessa samlas och på så vis får en samlad kommun lättare att möta behovet av specifika specialistkompetenser. En möjlig baksida av en sådan lösning kan vara en minskad lokalkännedom.

I det fall specialistkompetens samlas geografiskt till ett kansli blir verksamhetsområdet större och lokalkännedomen hos respektive person riskerar att minska. Kommunerna bör därför avväga vilka lokala kunskaper som är särskilt viktiga att prioritera när specialistkompetensen organiseras. Det kan ske exempelvis genom att specialistkompetensen organiseras på så vis att särskilda handläggare/tjänstepersoner ansvarar för ärenden inom ett specificerat geografiskt område. Detta är vanligt i de svenska kommunerna inom exempelvis biståndshandläggning. Handläggarna kan sitta samlat geografiskt och dra nytta av det kompetensutbytet som det medför samtidigt som handläggarna delar på ansvaret att upprätthålla en god lokalkännedom.

5.5.7. *Sammanfattande reflektion*

En strukturförändring kan sannolikt aldrig i sig förväntas leda till några större effekter när det gäller kvalitet i de tjänster som kommunerna levererar. Det krävs

ett aktivt arbete med att förändra inre processer i den nya organisationen och nya arbetssätt behöver implementeras om någon förändring ska komma till stånd. Med detta sagt ser vi att de tre alternativ till kommunindelning ur perspektivet kvalitet, kompetens och verksamhetsutveckling ger förutsättningar för en stärkt kompetensförsörjning, ökad grad av specialisering, strukturerad verksamhetsutveckling samt möjlighet till att dra större nytta av olika typer av stordriftsfördelar av såväl ekonomisk som kvalitetsmässig karaktär.

Enkommunförslaget bör ur ett strikt teoretiskt perspektiv ha bäst förutsättningar att säkra en kompetensförsörjning som i sin tur kan verka positivt för kvalitet och verksamhetsutveckling i de kommunala verksamheterna. Detta då en större organisation vanligen har lättare att attrahera och samla flera specialister inom samma område och därigenom skapa förutsättningar för kunskapsutbyte och professionellt lärande i vardagsarbetet. Likaledes bör verksamhetsutveckling med stöd av teknik vara gynnat av en större organisation. En utmaning med förslaget är ur detta perspektiv den tydliga koppling som flera av kommunföreträdarna under arbetets gång anser finnas mellan småskalighet, geografisk närhet och verksamhetskvalitet. Resonemanget vilar på att en stark lokalförankring och små enheter bättre kan säkra att lokala preferenser tillmötesgår i utformningen av den offentliga servicen. Enligt detta synsätt blir istället Enkommunförslaget det alternativ som får svårast att möta medborgarnas uppfattning om kvalitativa tjänster. Vad som är att föredra, en verksamhet med högre grad av professionellt kunnande men lägre kännedom om lokala särarter, eller en lägre specialistkompetens men med större lokalkompetens kan bero på vem som tillfrågas. Det bör dock fastslås att för viss kommunal service krävs specifik kompetens som inte kan ersättas med enbart kännedom om lokala förhållanden och preferenser.

Fyrkommunförslaget skulle innebära förbättrade möjligheter producera och upprätthålla professionell kvalitet i servicen till invånare. Genom en samlokalisering av den generella servicen i större enheter skapas bättre möjligheter till kollegialt utbyte och specialisering inom tjänstemannaorganisationen. Detta skapar bättre förutsättningar för möjligheter till verksamhetsutveckling. Kommunerna kommer i framtiden få allt svårare att rekrytera och behålla rätt kompetenser, vilket även drabbar kvaliteten i serviceutförandet. Eftersom stora delar av verksamheten idag i hög grad är personberoende finns en risk att verksamheten stannat upp varje gång någon person slutar. Genom ett samgående enligt Fyrkommunförslaget minskar den risken, samtidigt som det skapas utökade möjligheter för kommunerna som arbetsgivare att erbjuda en interna karriärvägar och på så vis förhindra kunskapsflykt. Fördelarna med ett samgående kan ställas mot nackdelar som främst innebär att en viss mån av lokalkännedom och småskalighet kan gå förlorad.

Sjukommunförslaget innebär något förbättrade möjligheter jämfört med nuläget att öka kvaliteten i de kommunala tjänsterna. Även i detta förslag finns förutsättningar att samlokalisera den generella servicen och därigenom skapa förutsättningar för viss specialisering i tjänstemannaorganisationerna, som i enlighet med ovan kan leda till bättre förutsättningar för verksamhetsutveckling.

Vi bedömer att det är Saltvik-Sund-Geta-Finström-Vårdö som bäst kan dra nytta av förslaget vad gäller utökad kvalitet av den generella servicen. Det innebär samtidigt relativt korta restider till ett tilltänkt kommuncentrum. En fördel som kvarstår i Sjukkommunsförslaget är att kommunerna bör kunna upprätthålla lokalkännedom och småskalighet, givet att det prioriteras.

Vi ser att Enkommunsförslaget bör vara det alternativ som i teorin innebär bäst förutsättning för kompetensförsörjning och verksamhetsutveckling. Samtidigt bibehåller alternativen med 4 respektive 7 kommuner initialt en högre grad av lokalkännedom och småskalighet, vilka också de är parametrar som bör beaktas ur ett kvalitetsperspektiv.

5.6. Integritet, rättssäkerhet och jämlikhet

5.6.1. Utgångspunkter

Det är viktigt att det offentliga klarar av att leverera service som är jämlik och likvärdig samt att garantera den personliga integriteten. Med likvärdighet avses att en tjänst är av lika värde för alla oavsett ålder, kön, ekonomiska förutsättningar eller boendeort. Den personliga integriteten vid t.ex. myndighetsutövning ska kunna garanteras, vilket även aktualiserar hantering av jävsfrågor. Generellt sett ställs högre krav på hanteringen av jävsfrågor i mindre kommuner. Rättssäkerheten ställer krav på att alla invånare ska ha den trygghet som skapas genom rättsregler som tillämpas på ett förutsebart och effektivt sätt inom de ramar lagen anger. Likheten inför lagen säkras bland annat genom möjlighet för alla invånare att överklaga beslut som fattats av ett kommunalt organ. Rättssäkerheten kan garanteras av en tydlig ansvarsfördelning mellan den som utför servicen och den som svarar för övervakningen. Rättssäkerheten innebär även att kompetens och kapacitet finns vid handläggning och myndighetsutövning inom det offentliga.

5.6.2. Likvärdig service för alla

Enkommunsförslaget innebär att den politiska inriktningen utgår från en politisk församling genom de direktvalda fullmäktigeledamöterna, istället för flera. Detta innebär teoretiskt sett större jämlikhet över hela Åland vad gäller den politiska ambitionsnivån i serviceutförandet.

Att fler politiska församlingar blir en behöver emellertid inte per definition betyda att servicen blir mer jämlik. En kommun skulle dock innebära att dessa frågor kan tillämpas och diskuteras inom den egna organisationen där samma tillämpning är gällande. Det är därför viktigt att kommunen beslutar vad jämlik service innebär. Mer konkret kan det ske genom exempelvis en resursfördelningsmodell som specificerar vilken servicenivå som ska gälla för invånarna.

Fyrkommunsförslaget innebär att Åland får fyra politiska enheter, vilket skulle öka förutsättningarna för likvärdig service för invånarna inom dessa enheter. Samma princip gäller för Sjukkommunsförslaget. En stor del av serviceutförandet hanteras idag genom kommunala samarbeten vilket innebär att förändringar mot mer likvärdig service som följer av Fyrkommunsförslaget och Sjukkommunsförslaget i praktiken möjligen skulle bli begränsade i den mån samarbetena fortsätter utan förändring.

Överhuvudtaget är frågor gällande integritet, rättssäkerhet och jämlikhet en del av en förvaltnings kvalitetsarbete. Genom att bilda större enheter skapas utrymme för att mer aktivt arbeta med denna typ av frågor och tillgodose behovet av fortbildning eller formandet av nya rutiner för att säkerställa en god förvaltning.

5.6.3. *Personlig integritet vid myndighetsutövning*

Ur så väl integritets- och jävssynpunkt finns fördelar med en större organisation. Det finns till exempel en större möjlighet att kunna fördela arbetet på ett annat sätt i de fall personalens och kommuninvånarnas privata relationer riskerar att minska förtroendet för en objektiv behandling av ärendet.

Enkommunförslaget innebär, givet att större enheter bildas, att förutsättningarna för anonymitet stärks. Exempelvis finns fler personer att vända sig till för invånare i sociala frågor.

I samband med workshopparna lyftes att det skulle vara negativt om kommuninvånare skulle bli mer anonyma för enskilda kommunala tjänstemän, som exempelvis socialtjänsthandläggare, med argumentet att kunskaper om enskilda individer i samhället skulle minska så att invånare i högre grad faller bort från det sociala skydds nätet.

Fyrkommunförslaget innebär att den personliga integriteten kan stärkas något givet att större enheter bildas, dock inte lika mycket som om Ålands kommuner skulle bilda en kommun.

Med Sjukommunförslaget ökar möjligheterna för att upprätthålla personlig integritet i begränsad utsträckning mot dagsläget.

5.6.4. *Jävsfrågor*

Jävsfrågor kan uppstå i allt från beredning av ett ärende till verkställandet av ett beslut och det gäller både förtroendevalda och tjänstepersoner. Det ställs generellt sett högre krav på att hantera jävsfrågor i mindre kommuner eftersom personliga nätverk och kontakter får större betydelse⁸. Om inte jävsfrågor hanteras på ett tillfredställande sätt riskerar det att leda till sämre beslut och skada förtroendet för kommunen.

Enkommunförslaget innebär att förutsättningarna för att hantera jävsfrågor förbättras avsevärt jämfört med i nuläget. I större enheter minskar risken för att en tjänsteperson eller förtroendevald hamnar i ett läge där denne kan anses vara jävig. Dessutom bör hanteringen av en uppkommen jävsituation vara lättare att hantera i större organisationer där det exempelvis finns bättre möjligheter för andra att kliva in då exempelvis en förtroendevald ska fatta beslut.

⁸ Charron, Nicholas, Lapuente, Victor & Rothstein, Bo, *Korruption i Europa: en analys av samhällsstyrningens kvalitet på nationell och regional nivå i EU:s medlemsstater*, Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS), Stockholm, 2011.
<http://www.sieps.se/sv/publikationer/korruption-i-europa-20115>

Fyrkommunsförslaget och Sjukommunsförslaget innebär också att jävsproblematiken skulle underlättas jämfört med dagens läge enligt samma argument som ovan, dock inte i lika stor utsträckning som om Åland bildade en gemensam kommun.

5.6.5. Förutsebarhet vid tillämpning av lagar

Rättssäkerheten ställer krav på att alla invånare ska ha den trygghet som skapas genom rättsregler som tillämpas på ett förutsebart och effektivt sätt inom de ramar lagen anger. Med förutsebarhet avses att enskilda fall måste bedömas under i förväg identifierbara normer.

Givet att varje kommun hanterar sin myndighetsutövning på ett rättssäkert sätt, dvs. att det finns tydliga politiska riktlinjer för och en enhetlig tillämpning av rättsregler vid handläggning av ärenden inom myndighetsutövningen behöver en kommunsammanslagning och bildande av större enheter nödvändigtvis inte påverka förutsebarheten.

Eftersom varje kommun har självbestämmande över vilken ambitionsnivå som ska gälla t.ex. vad gäller generositetsnivå vid bedömning av beviljande av hemtjänst finns i nuläget flera olika ambitionsnivåer på Åland som vid en kommunsammanslagning ska utmyнна i en för kommunen/kommunerna enhetlig tillämpning. Utmaningen ligger således för den nya kommunen/kommunerna att hantera olikheter vad gäller tillämpningen av lagstiftningen. Hanteras inte den frågan kan förutsebarheten i tillämpningen av lagar bli lidande.

5.6.6. Tydlig ansvarsfördelning – politikerrollen och myndighetsutövning

Vad gäller jäv, integritet och förutsebarhet vid tillämpning av lagar är det relationen mellan medborgare och myndighet (i detta fall kommuner) som stått i fokus. Samtidigt gynnas samtliga ovanstående områden om kommunen internt har en klar och tydlig rågång och ansvarsfördelning mellan en politisk nivå och en förvaltningsnivå, där typiskt sett politiken står för att definiera vad som ska åstadkommas eller gälla och förvaltningen står för hur genomförandet eller förverkligandet ska ske. Utifrån de workshops med kommunföreträdare som genomförts har det framkommit att ansvarsfördelningen mellan politik och förvaltning sannolikt ser olika ut, och är olika tydlig, mellan kommunerna.

Vår erfarenhet är att det i praktiken sällan är möjligt att särskilja de olika rollerna fullt ut, men det är väsentligt att en kontinuerlig diskussion om frågan förs inom kommunen. I kommuner där förtroendevalda i för stor utsträckning involverar sig i exempelvis myndighetsutövning riskeras förtroendet för kommunen som en rättssäker och likvärdig myndighet minska bland medborgare.

Oavsett val av framtida kommunstruktur ser vi det som en möjlighet att vid förändringar av organisatoriska och territoriella gränser aktualisera frågan om vilken roll- och ansvarsfördelning mellan politiker och tjänstemän som är lämplig.

5.6.7. Sammanfattande reflektion

Vad gäller integritet, rättssäkerhet och jämlikhet gynnas dessa aspekter i teorin av att större enheter bildas. Det krävs emellertid ett aktivt arbete från kommunens sida för att det teoretiska fördelarna ska kunna realiseras.

Vad gäller likvärdig service för alla innebär det i teorin utifrån ett helåländskt perspektiv att jämlikheten ökar med de olika förslagen till sammanslagningar eftersom 16 olika politiska ambitionsnivåer och möjliga tolkningar sammanfaller i ett färre antal. Detta behöver dock inte infalla i realiteten om inte kommunen arbetar aktivt med frågorna.

Ur så väl integritets- och jävssynpunkt finns fördelar med en större organisation. Det finns till exempel utökade möjligheter att kunna fördela arbetet på ett annat sätt i de fall personalens och kommuninvånarnas privata relationer riskerar att minska förtroendet för en objektiv behandling av ärendet. Vi menar att det finns ett positivt samband mellan organisationsstorlek och upprätthållandet av integritet och effektiv hantering av jävsfrågor.

Kommunsammanslagningar på Åland skulle teoretiskt sett innebära att förutsebarheten vid exempelvis ansökan om åldringsvård eller stöd för funktionsnedsättning skulle förbättras jämfört med dagens läge. Detta förutsätter att det finns enhetliga regler och riktlinjer som kan tillämpas av de handläggare som utreder och fattar beslut i kommunen/kommunerna.

Givet att kommunen arbetar aktivt med att säkerställa de frågor som kopplas till integritet, rättssäkerhet och jämlikhet är vår erfarenhet att organisationsstorleken blir sekundär. Mot ovanstående resonemang vill vi ändå lyfta fram att organisationsstorleken ändå har viss betydelse vad gäller att skapa en gynnsam struktur.

5.7. Skärgårdens särskilda behov

Perspektivet *Skärgårdens särskilda behov* har på tillämpliga områden genomstrukturerat analysen under övriga perspektiv. För att tydliggöra och samla de viktigaste delarna vad gäller detta perspektiv följer därför nedan en sammanställning.

5.7.1. Sammanställning av analys utifrån skärgårdens särskilda behov

Andelen förtroendevalda i skärgården skulle enligt kommunallagens nuvarande rekommendationer minska som mest med Enkommunförslaget och Fyrkommunförslaget. Om målet är att behålla en hög politikertäthet i skärgården relativt fasta Åland skulle Fyrkommunförslaget och framförallt Sjukommunförslaget vara att förespråka.

I samtliga tre alternativ till kommunstruktur sker förändringar som påverkar nuvarande skärgårdskommuner.

Långa avstånd och kommunikationer i skärgården är utmaningar som belysts utifrån olika perspektiv. I Enkommunförslaget och Fyrkommunförslaget är en

konsekvens att förtroendevalda får långa resvägar till politiska sammanträden. Skärgårdsborna får även längre restid till den generella servicen även om viss generell service kan administreras genom exempelvis medborgarkontor. Vad gäller beslutsfattandet så ökar kraven med dessa två förslag på att tillämpa beslutsfattande på distans. Det är framförallt Fyrkommunsförslaget som skulle innebära utmaningar vad gäller ökad efterfrågan på kommunikationsmöjligheter mellan norra och södra skärgården. Med Fyrkommunsförslaget och Sjukommunsförslaget följer att skärgården har full rådighet att besluta om t.ex. lokalisering av lokala medborgarkontor. Risken för försämrad tillgänglighet för kommuninvånare att fysiskt besöka den generella servicen kan därför anses vara störst i Enkommunsförslaget. För invånarna i skärgården finns sannolikt möjligheter att på ett enklare sätt tillgodogöra sig framför allt generell service, om en mer strukturerad verksamhetsutveckling där möjligheter via ny digital teknik anammas. Denna teknikutveckling kan anses ha bäst förutsättningar ju större enheter som bildas.

Vad gäller utformningen av när servicen finns inga direkta konsekvenser som skulle följa av de tre förslagen till ny kommunstruktur. Däremot finns utmaningar som kan bli lättare att bemöta genom en sammanslagning enligt en- fyra- eller Sjukommunsförslaget. I skärgården är t.ex. flera skolenheter väldigt små sett till antal elever och de förväntas minska enligt prognoserna. Att slå samman skolenheter i skärgården, vilket samtliga tre alternativ möjliggör, skulle medföra att eleverna får ökade chanser att lära känna fler i sin egen ålder och på så vis utöka den sociala gemenskapen. En förutsättning för detta är naturligtvis att det finns kommunikationer i skärgården som möjliggör en sådan lösning.

Vad gäller jävsfrågor kan en sammanslagning enligt de olika förslagen innebära att möjligheter för att hantera jäv underlättas genom att större enheter bildas.

Avseende skärgårdens särskilda behov bedöms Enkommunsförslaget vara det som innebär störst risk för marginalisering. Vore Åland en kommun skulle nuvarande skärgårdskommuners befolkning utgöra ca 3 procent i den nya kommunen. Detta är något som framhållits från skärgårdskommunernas representanter under arbetets gång. En enda kommun kan självfallet via kommundelsnämnder eller kvoteringsystem säkra skärgårdsrepresentation i kommunfullmäktige, styrelser och nämnder, men vi ser en risk för att perspektivet prioriteras ner i förslaget.

Med detta sagt konstateras att i såväl Fyrkommunsförslaget som i Sjukommunsförslaget skulle nuvarande skärgårdskommuner fortsatt återfinnas i en kommunstruktur där de utgör egna kommuner. Det innebär att befolkningen och den kommunala servicen i skärgården fortsatt inte enbart är den egna kommunens ansvar. Landskapet Åland har ett ansvar att säkra likartade förutsättningar för alla Ålands kommuner att förse sina medborgare med kommunal service. Detta sker idag via ett kommunalt utjämningsystem (landskapsandelar). Sådana system avser enbart att jämna ut strukturella förutsättningar mellan kommuner, inte att utjämna för skillnader inom en kommun. Ur det perspektivet bör en kommunstruktur som innebär att dagens skärgårdskommuner i någon form fortsatt har egen kommunstatus, gynna perspektivet ”skärgårdens särskilda behov”.

5.8. Allmänhetens synpunkter

5.8.1. ÅSUB:s opinionsundersökning

ÅSUB har på uppdrag av landskapsregeringen genomfört en enkätundersökning under hösten 2016. Undersökningen bygger på ett stratifierat urval av den åländska befolkningen mellan 18-85 år. Enkäten besvarades av 1 476 personer, vilket ger en svarsfrekvens om 58 %. Enkätundersökningen har sammanställts och presenterades för allmänheten den 15 februari 2017. Slutrapporten i sin helhet finns tillgänglig på landskapsregeringens hemsida⁹.

I slutrapporten konstateras bl.a. följande.

- Nuvarande kommunstruktur, men även PwC:s tre förslag på förändrad kommunstruktur får dåligt omdöme av de svarande.
- Sämst omdöme får Enkommunförslaget, följt av Sjukommunförslaget och Fyrkommunförslaget som får något bättre omdöme av de svarande.
- Respondenternas åsikter om de tre förslagen skiljer sig åt geografiskt. Respondenter bosatta i Mariehamn och Jomala är starkast emot nuvarande kommunstruktur, medan invånare på Sottunga är starkast för nuvarande kommunstruktur.
- Enkommunförslaget får ett visst svagt stöd på Kökar, i Mariehamn och Lemland.
- Fyrkommunsalternativet får starkast stöd i Finström, Geta och Hammarland, medan Kökar och i synnerhet Sottunga är starkt emot.
- Sjukommunförslaget stöds av drygt hälften av invånarna i Kumlinge och Jomala.
- En av rapportens huvudsakliga slutsats är att ålänningarna med största sannolikhet vill ha en ny kommunstruktur, däremot vinner de tre förslagen på förändrad kommunstruktur relativt svagt gehör bland invånarna.

5.8.2. Medborgardialoger

Under december månad 2016 höll PwC tillsammans med landskapsregeringen i två strukturerade medborgardialoger där allmänheten erbjöds delta för att få information om kommunstrukturutredningen och möjlighet att diskutera de olika förslagen med utredarna och med andra invånare. Inbjudan till tillfällena annonserades i Ålandstidningen. Totalt deltog ca 20 personer i medborgardialogerna. Nedan presenteras ett översiktligt sammandrag av de huvudsakliga synpunkter som framkom ur medborgardialogerna.

- Enligt vissa av deltagarna bör Jomala och Mariehamn inte slås samman eftersom kommunens skulle konkurrera ut övriga kommuner. Samtidigt

⁹ <http://www.regeringen.ax/demokrati-hallbarhet/enkaten-om-kommunstrukturen>

menar andra att just Mariehamn och Jomala bör slås samman med anledningen av att skapa ett starkt regioncentrum.

- Flera deltagare har synpunkter om att en helhetssyn vad gäller markplaneringen måste skapas och flera av dessa menar att gränsen mellan Mariehamn och Jomala måste suddas ut.
- Flera har synpunkter på att nya kommungränser bör utgå från var servicen och var behoven finns oaktat befintliga kommungränser.
- Frågor om hur kommunerna skulle se ut utan landskapsandelar har förts fram.
- Synpunkter framförs om att det finns för många olika regelverk vad gäller t.ex. byggnation som ger stora olikheter för medborgare.
- Frågan är fel formulerad enligt vissa. Istället borde utredningen utgå från människans blomstrande och välmående och inte från ekonomi och BNP. Hur vill vi att Åland ska se ut? Hur ska alla komma överens?
- Synpunkter om att värna närhet och kompetens framförs av flera av deltagarna.
- Flera framför att utredningsarbetet behöver ske på flera nivåer. T.ex. bör markplanering, vatten och avlopp ske på en LR-nivå samtidigt som skolor och barnvård, behöver genomlysas av närdemokrati.
- Synpunkter om ungas situation lyfts avseende att det idag finns stora skillnader för unga i på Åland som beror på var man bor vad gäller olika förutsättningar för en välmående fritid.
- Synpunkter om politiska prioriteringar dryftas: är det viktigt att få bo där man vill med samma rättigheter eller ska/får det kosta mera av medborgaren att bo där den själv vill?
- Synpunkter framförs av vissa deltagare om att korttrutt är viktigare för skärgårdsborna än kommunsammanslagningar. Andra framför att kommunalt självstyre är viktigast.
- Det framförs synpunkter om att det skulle vara mer tryggt om det fanns färre kommuner med större enheter och med en bredare kompetens eftersom att det idag sitter enskilda tjänstemän i respektive kommun och beslutar i frågor som t.ex. berör barnskydd, handikappservice, barn- och äldreomsorg, utkomststöd m.m.
- En del framför synpunkter om rörligheten. Exempelvis att en familj som bor i t.ex. Eckerö och arbetar i Mariehamn bör kunna välja att få sin omsorg i Mariehamn eftersom barnet har kortare tid inom omsorgen och familjen

kan välja t.ex. att delta i aktiviteter i någon kommun på vägen hem, t.ex. möjlighet att delta i simträning i Mariebad.

- En del framför att det behövs mer konkurrens och fler valmöjligheter för äldre att välja t.ex. var bo på åldringshem.
- Synpunkter om tillväxt framförs: Åland skulle kunna marknadsföras utåt och öka inflyttningen om man kan bo på en ort, jobba i en, få service på en annan.

5.8.3. Sammanfattande reflektion

Vi kan utifrån ÅSUB:s opinionsundersökning konstatera att nuvarande kommunstruktur och Enkommunförslaget får lägst stöd bland ålänningarna. Fyrkommunförslaget tätt följt av Sjukommunförslaget är de förslag som har högst stöd, relativt sett. Sammantaget får dock inget av förslaget ett övertygande stöd när ÅSUB frågar ålänningarna.

PwC har följt med i debatten om kommunstrukturen på sociala medier och har vid två tillfällen tillsammans med landskapsregeringen anordnat informations- och diskussionsforum för att presentera resultat och diskutera dessa med intresserade invånare. Utifrån detta kan vi inte dra några generella slutsatser om hur väl synpunkter som vi har mottagit stämmer överens med den allmänna opinionen i frågan. Däremot har vi nyttjat medborgardialogen för att berika utredningen med synpunkter och aspekter utifrån ett medborgarperspektiv. Vi anser att alla synpunkter som vi har mottagit har varit relevanta för oss och flera av synpunkterna har bidragit till nya infallsvinklar och ifrågasättande av slutsatser.

5.9. Genomförbarhet

Vår bedömning är att samtliga tre förslag till förändrad kommunstruktur skulle vara möjliga att genomföra. Sjukommunförslaget och Fyrkommunförslaget skulle troligtvis kräva mindre ansträngningar och vara smidigare att genomföra jämfört med Enkommunförslaget. Det sistnämnda förslaget innebär att en unik politisk struktur uppstår där två direktvalda politiska församlingar med samma geografiska gränser skapas. Det främsta argumentet för att skapa två direktvalda församlingar för samma geografiska gränser på lokal respektive landskapsnivå är att säkerställa politisk styrning genom direktval inom de olika nivåernas ansvarsområden. Dock sjunker styrkan i det argumentet om det inte finns en princip (t.ex. geografisk representativitet eller minoritetsskydd) som särskiljer hur de båda församlingarna ska väljas. Ur ett styrningsperspektiv finner vi det svårt att motivera två skilda församlingar för samma geografiska område. Hur valsystemet för storkommunen utformas blir därför en viktig fråga. Ett valsystem som inte tar hänsyn till geografisk fördelning av mandat skulle innebära att de folktäta områdena får förhållandevis högt genomslag på valresultatet. Styrkan med en sådan utformning är just proportionaliteten, dvs. att varje röst oavsett geografisk hemvist får lika stor påverkan på fullmäktigesammansättningen. Ett strikt proportionerligt valsystem skulle dock innebära att väljarna i de minsta kommunerna på Åland får mycket liten påverkan på resultatet. Ett alternativ till ett helt proportionerligt valsystem kan vara ett system med geografiska valkretsar där utjämningsmandat skulle kunna säkra en

viss grad av geografisk mandatfördelning i kommunfullmäktige. En viktig fråga som bör utredas vidare om Enkommunförslaget skulle bli aktuellt är maktdelningen mellan landskap och kommun.

Vi bedömer att en eventuell sammanslagingsprocess enligt Fyrkommunförslaget och Sjukommunförslaget skulle vara enklare att genomföra i praktiken eftersom det är färre politiska demos som ska jämkas. Förslagen följer i hög utsträckning befintliga samarbeten och den geografiska närheten bidrar i högre grad att beslut om lokalisering av kommunledningskontor troligtvis blir lättare. I Sjukommunförslaget består Jomala och Mariehamn som egna kommuner vilket skulle innebära att dessa kommuner i hög grad skulle kunna fortsätta driva sina verksamheter utan att störas av en omstruktureringsprocess.

6. Rangordning

I arbetet med att utreda och föreslå en alternativ kommunstruktur för Åland har PwC haft uppdraget att lämna tre rangordnade och motiverade förslag till ny kommunstruktur. PwC har kommit fram till att det sk Fyrkommunsförslaget är det förslag som bäst bedöms möta upp de kriterier som bör utmärka en kommun, kombinerat med de specifika förhållande, förutsättningar och uppfattningar som präglar Åland.

6.1. Motivering till vårt förslag

Förslaget innebär att Åland delas in i fyra kommuner, som i och för sig fortsatt har inbördes olika strukturella förutsättningar. Åland får tre fastlandskommuner samt en skärgårdskommun. Fastlandskommunerna kommer att ha 14 000, 7 000 och 6 000 invånare och skärgården kommer ha strax över 1 000 invånare.

Två av kommunerna får en klart dominerande tätort Västra (Jomala) och Södra (Mariehamn) vilka medför en betydande ekonomisk trygghet för respektive sammanslagen kommun. De norra kommunerna har inte på samma sätt en lika tydlig dominerande part utan väger istället upp varandras olika styrkor och utmaningar på ett fördelaktigt sätt.

Detta förslag på kommunindelning har tagit betydande hänsyn till existerande etablerade samverkans- och samarbetsmönster. Förslaget bör medföra att majoriteten av de kommunalförbund och samverkansförbund som idag finns för att säkra att alla kommuner kan erbjuda sina medborgare all kommunal service på sikt kan upphöra. De större samarbetsorganen som t.ex. omsorgsförbundet och högstadiedistriktet behöver dock troligen kvarstå, medan övriga sammanslutningar bör kunna avvecklas eller förändras utifrån de nya kommunernas behov och ekonomiska förutsättningar. Att kommunernas politiska församlingar direkt styr majoriteten av deras verksamheter bör eftersträvas för att hålla samman beslutsrätten i verksamheten med ansvaret för att finansiera densamma. Det är vidare en förutsättning för att prioritera verksamhet utifrån lokala förutsättningar samt underlättar utmätandet av politiskt ansvar. Finns alltför stor del av en kommuns verksamhet utanför den lokala politikens möjligheter att påverka den reella utformningen, är det svårt att säkerställa att egna befolkningens prioriteringar återspeglas i den kommunala servicen. Var och en av de fyra kommunerna i förslaget ges enligt vårt menande förutsättningar att själva ansvara för majoriteten av verksamheten.

Flera av målen med nya kommuner är kopplade till ekonomi. Fyrkommunsförslaget har lagts på ett sådant sätt att kommuner med ekonomiska utmaningar går samman med ekonomiskt starkare kommuner. Förslaget jämnar ut skillnaderna mellan dagens kommuner. Resultatet av det blir jämnare kommuner, vilket uppfattas som nödvändigt då nulägesanalysen påvisade så stora skillnader kommunerna emellan att det kan ställas frågan om det är samhällsekonomiskt motiverat.

Samtliga fyra kommuner i förslaget uppvisar goda ekonomiska nyckeltal i utgångsläget och ingen avviker på ett noterbart sätt från de målnivåer som utgjort utgångspunkt för arbetet. Den kan dock noteras att försörjningskvoten i skärgårdskommunen, men även i den norra kommunen ökar på ett sätt som kan kräva bevakning från landskapsregeringens sida. I utgångsläget har skärgårdskommunen en försörjningskvot på ca 0,66 och den norra kommunen på ca 0,63. Försörjningsbördan, enligt befolkningsprognosen i ÅSUB´ s basscenario ökar dock relativt fort i den tänkta skärgårdskommunen. Redan år 2025 förväntas försörjningskvoten vara 1,0 och fortsätter enligt prognosen att öka till ca 1,5 år 2040. I den norra kommunen utvecklas försörjningskvoten långsammare, och enligt samma prognos förväntas den där vara 0,75 år 2025 och 0,85 år 2040.

Den demografiska utvecklingen på Åland, likväl som i övriga skandinaviska länder, innebär att kommunernas utmaningar ökar. I den ekonomiska framåtblick som genomförts framkommer att den demografiskt drivna kostnadsökningen i verksamheterna medför att, oaktat kommunstruktur, ett effektiviseringskrav uppstår om de förväntade intäkterna skall räcka. Att sluta detta ”finansiella gap” kan göras genom effektivisering eller intäktsökning (höjd skattesats). För att en kommun skall vara rustad att möta framtidens utmaningar bör den ha såväl strukturella förutsättningar för effektivisering som möjlighet att besluta om förändrad skattesats. De fyra kommunerna i förslaget bedöms var och en av dem ha såväl organisatoriska förutsättningar för att förändra rådande produktionsstruktur, som möjligheter att korrigerar intäktsnivån via skattesatsen i ett utgångsläge. Alltså förfogar var och en av kommunerna över ”verktygen” som står tillbuds för att hantera kommande utmaningar.

Utöver möjligheten att själv ansvara för huvuddelen av den kommunala verksamheten samt erhålla ekonomiskt stabila kommuner uppfattar vi förslaget som positivt jämfört med nuläget ur samtliga övriga perspektiv uppdraget har haft att belysa. Vi vill här framförallt framhålla två av perspektiven där vi ser att förslaget tydligt ger bättre förutsättningar än i dagsläget samt är starkare eller åtminstone jämbördigt med övriga förslag.

Ur perspektivet kvalitet, kompetens och verksamhetsutveckling har det i arbetet konstaterats att kommunföreträdare i hög grad uppfattar att småskalighet och geografisk närhet medför god kvalitet. Till viss del bör så vara fallet, men kvalitetsaspekten innefattar i våra ögon även andra dimensioner. Den mest väsentliga bör vara att verksamheten innehåller en professionell nivå som tillgodoser och kan tillmötesgå de speciella karakteristika som respektive verksamhet präglas av. Det kan vara pedagogisk kompetens och val av undervisningsmetod i skolan, eller kunskap om regelverk och handläggningsmetodik i de myndighetsutövande funktionerna. För att klara att hålla denna form av kvalitet i verksamheterna krävs vanligen specialister. Väldigt små kommuner har svårt att såväl finansiera som att attrahera specialister i tillräcklig utsträckning. I Fyrkommunsförslaget uppfattas kvalitetsdimensionen ur närhet och småskalighetsperspektiv kunna ha förutsättningar att kvarstå, samtidigt som kommunernas förutsättningar att säkra den specialistkompetens som är nödvändig förbättras. Det är det förslag som enligt vårt menande bäst balanserar

dessas olika dimensioner på kvalitet. Större organisationer har vanligen också bättre förutsättningar för verksamhetsutveckling, vilket medför att förslaget bör vara positivt även ur detta perspektiv.

Genomgående i uppdraget skall hänsyn tas till skärgårdens särskilda behov vid analys och bedömning av vad som är en fungerande framtida kommunstruktur på Åland. Att förutsättningarna i de nuvarande skärgårdskommunerna skiljer sig från övriga kommuner kan anses vara klarlagt. Det tydligaste exemplet är det tidsmässiga avstånd samt avsaknaden av vägförbindelse till fasta Åland. De blir därigenom i större utsträckning hänvisade till egna lösningar för den kommunala välfärdsproduktionen.

Det har i arbetet framförts en oro från företrädare för nuvarande skärgårdskommuner hur detta perspektiv skall säkras om Åland vore en enda kommun, eller om respektive skärgårdskommun i framtiden ingår i en kommunkonstellation där de uppfattar sig som perifera. Genom att som i Fyrkommunsförslaget forma en gemensam skärgårdskommun, bör skärgårdens särskilda förutsättningar fortsatt kunna förstås och ges hänsyn i lokal politik. En ytterligare aspekt som vägts in vid vår rangordning av förslagen är att de speciella förutsättningar skärgårdsmiljön innebär för invånare och verksamhet, fortsatt bör vara föremål för landskapets uppmärksamhet, och till del, ansvar. Skulle dessa kommuner ingå i ett annat kommunalt sammanhang blir skärgårdsinvånarnas förutsättningar att erhålla lokal offentlig verksamhet och service, utslutande ett kommunalt ansvar. Som ett exempel avgörs resursfördelningsfrågor helt inom den nya kommunens totala budgetram, eftersom det mellankommunala utjämningsystem som landskapet utformat för att möjliggöra likvärdig kommunal service till alla ålänningar, utjämnar för skillnader mellan kommuner och inte inom befintliga kommuner. Sammantaget görs bedömningen att för säkra skärgårdens invånares möjligheter att påverka utvecklingen av den lokala offentliga servicen, är det av vikt att skärgården bibehåller sin kommunstatus. De kommer därmed fortsatt ha egna formella kontakter med landskapet.

6.2. Varför inte en eller sju kommuner?

Som vi tidigare påpekat så är förslaget Åland en kommun logiskt ur ett skandinaviskt perspektiv. En kommun på ca 30 000 invånare är vad flera av de kommunutredningar som gjorts i de nordiska länderna pekat på som ett "lagom" befolkningsunderlag för en kommun.

Vi ser dock att ett Enkommunsförslag på Åland är behäftad med några utmaningar som gör att vi rankar det som nummer två i denna utredning. Åland är i detta sammanhang småskaligt med en begränsad geografisk yta. Det finns en stark kultur av närhet och småskalighet och dagens 16 kommuner (som de flesta av dem enligt de nordiska ländernas bilder ej borde klara sig) kan inte sägas befinna sig i en någon ekonomisk kris. Det råder inget tvivel om att Enkommunsförslaget ger Åland goda förutsättningar att ta sig an de framtida utmaningar den demografiska utvecklingen medför. Det är även det förslag som ur perspektivet "hållbar samhällsutveckling och fysisk planering" bör ge bäst förutsättningar för Åland som helhet.

Vi uppfattar dock att utmaningen med att finna ansvarsfördelningen mellan landskapet Åland och en enda åländsk kommun som stor i nuläget. Bara förändringen i antalet förtroendevalda inom kommunsektorn om Åland går från nuvarande 16 kommuner till en bedöms som omfattande. Om det därutöver skall jämkas/justeras ansvar mellan landskap och kommun blir förändringen än mer omfattande. Om vi till detta lägger att förslaget tydligt är det minst önskade av de tre, såväl bland kommunföreträdare som bland allmänheten, bedöms svårigheterna som följer med Enkommunsförslaget vara i överkant för att PwC skall förorda det i första hand. Enligt vår bedömning så blir de förbättrade förutsättningar som Fyrkommunsförslaget skapar inom var och ett av de analyserade perspektiven sammantaget tillräckligt bra för att förslaget skall rankas högre än Enkommunsförslaget.

I arbetet skall perspektivet ”skärgårdens särskilda behov” belysas i samtliga övriga perspektiv. Vi finner att utifrån den speciella situation nuvarande skärgårdskommuner och dess invånare har, är det en förutsättning att de behåller egen kommunal status för att säkra fortsatta förutsättningar för likartad kommunal service på hela Åland. Anledningen är att med skärgårdskommunerna samlade i en eller två egna kommuner blir de föremål för fortsatt ansvarstagande från landskapet, via utjämningsystem. Skulle Åland vara en kommun, blir skärgårdens utveckling ett helt kommuninternt ansvar.

Sammantaget så uppfattas Enkommunsförslaget ge lika eller större förbättringar som Fyrkommunsförslaget inom samtliga perspektiv då stordrift och skalfördelar gynnar kommuners förutsättningar eller utveckling. Däremot bedöms det inte ta tillräcklig hänsyn till de specifika förhållande, förutsättningar och uppfattningar som präglar Åland.

Förslaget som innebär att Åland skulle vara sju kommuner rangordnar vi som tredje alternativ. Anledningen till detta är i huvudsak att vi bedömer förslaget som en för liten förändring jämfört med utgångsläget. Den problematik dagens kommunstruktur medför avseende små kommuner som är sårbara för förändringar i behov, kvarstår i för hög grad med detta alternativ. De skillnader kommunerna emellan som finns i dagsläget, bedöms i detta alternativ inte heller utjämnas i tillräcklig omfattning. Skulle Åland välja att förändra rådande kommunstruktur i enlighet med Sjukommunsförslaget, bedöms risken för att flera av dessa nya kommuner får utmaningar med att klara sitt välfärdsåtagande inom en inte alltför lång framtid som stor.