|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | | |
| Ålands lagting | BETÄNKANDE nr 6/2020-2021 | |
|  | Datum |  |
| Lag- och kulturutskottet | 2021-01-12 |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  | |
|  | Till Ålands lagting |  | |
|  |
|  |
|  |
|  |

Lag- och kulturutskottets betänkande

Lagstiftning om kommunstruktur och förändringar av kommunindelningen

* Landskapsregeringens lagförslag LF 5/2020-2021

INNEHÅLL

[Sammanfattning 1](#_Toc57111573)

[Landskapsregeringens förslag 1](#_Toc57111574)

[Utskottets förslag 1](#_Toc57111575)

[Utskottets synpunkter 1](#_Toc57111576)

[Ärendets behandling 1](#_Toc57111577)

[Utskottets förslag 1](#_Toc57111578)

Sammanfattning

Landskapsregeringens förslag

Landskapsregeringen föreslår att landskapslagen om en kommunreform på Åland upphävs samt att kommunstrukturlagen för Åland ändras så att frivilliga förändringar av kommunindelningen åter blir möjliga utgående från dagens 16 kommuner. Metoden för uträkning av samgångsunderstödets belopp föreslås ändrad och ett skärgårdstillägg samt ett särskilt understöd enligt prövning föreslås.

Utskottets förslag

Utskottet föreslår att lagförslagen antas med några mindre ändringar.

Utskottets synpunkter

Allmänt om lagförslaget

Utskottet konstaterar att förslaget innefattar både en lag om upphävande av landskapslagen om en reform av kommunstrukturen på Åland och en relativt liten ändring av kommunstrukturlagen för Åland.

Den lag som nu föreslås upphävd gav kommunerna en skyldighet att inom var och en av de i lagen utpekade tre samarbetsområdena, gemensamt utarbeta ett samgångsavtal så att kommunerna går samman senast den 1 januari 2022. Ålandsdelegationen fann att lagen faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet och inte heller Högsta domstolen såg några hinder mot att landskapslagen trädde i kraft. Två av Ålandsdelegationens fem ledamöter önskade dock i förtydligande syfte införa ett tillägg till Ålandsdelegationens utlåtande enligt vilket 3 § i lagen måste ”uppfattas som en deklaratorisk bestämmelse”. Tillägget omfattades inte av majoriteten i Ålandsdelegationen men minoritetens förslag finns återgivet i delegationens utlåtande. Något motsvarande uttalande fogades inte heller till Högsta domstolens utlåtande i ärendet.

Ändringen av kommunstrukturlagen för Åland gäller bland annat samgångsunderstödets belopp. Samgångsunderstödets belopp föreslås räknas ut på liknande sätt som i den tidigare landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa lagar om kommunindelning som upphävdes den 1 maj 2019. Det innebär att stödbeloppet beräknas enligt befolkningsmängden i kommunen den 1 januari året före ändringen av kommunindelningen träder i kraft. Beloppet per invånare minskar ju större den nya kommunen är och för att förhindra att den nya kommunen förlorar ekonomiskt på att öka sitt invånarantal ska kommunen alltid få ett minimibelopp som motsvarar maximibeloppet i det tidigare intervallet. Kommunstrukturlagen föreslås också ändrad så att ett nytt skärgårdstillägg samt ett särskilt understöd enligt prövning införs.

Ändringar av kommunindelningen kan ske genom samgång av kommuner eller genom överföring av en del av en kommun till en annan kommun. Med samgång av kommuner avses en ändring av kommunindelningen så att en eller flera kommuner upplöses och går samman med en existerande kommun, att samtliga kommuner upplöses och går samman genom bildandet av en ny kommun eller att en kommun upplöses och dess område delas mellan två eller flera kommuner. En samgång av kommuner kan inledas genom att fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen gör en gemensam framställning till landskapsregeringen eller genom att landskapsregeringen inleder en samgång av kommuner genom att bestämma att en kommunindelningsutredning ska genomföras. Kommunerna ska gemensamt utarbeta ett samgångsavtal och beslutet om samgång fattas av landskapsregeringen.

Utskottet konstaterar att initiativ till samgåenden regleras på ett övergripande plan genom målformuleringarna i 2 § i kommunstrukturlagen. Vidare konstaterar utskottet att enligt 4 § i kommunstrukturlagen En kommun ska bestå av ett enda område som bildar en funktionell helhet.

Utskottet föreslår att lagtinget ska anta lagförslagen med en komplettering (se nedan) samt några mindre förtydliganden.

Behov av kommunreformer

Utskottet konstaterar i likhet med finans- och näringsutskottet, sådan den framförs i betänkandet över budgeten för 2021, att vi närmar oss en situation där kommunerna inte längre har realistiska ekonomiska förutsättningar att fullgöra sina skyldigheter ens med de tillskott som landskapsandelssystemet ger, samtidigt som landskapets ekonomiska situation inte tillåter att de totala offentliga utgifterna ökar. Utgångspunkten för reformarbetet är ambitionen att trygga välfärden. Lagförslagets mål, att det ska ske frivilliga samgåenden inom tidigare givna ramar, exklusive skärgården, omfattas därför av utskottet.

Kommunernas ekonomi

De nya kommuner som bildas enligt lagen har rätt till ett samgångsunderstöd som ska användas till nödvändiga kostnader för bildandet av den nya kommunen, utvecklandet av servicesystem i den nya kommunen och förbättrande av servicens produktivitet eller för att stärka ekonomin i den nya kommunen. Utskottet konstaterar att en sammanslagning av kommuner med ekonomiska problem inte med nödvändighet resulterar i en bärkraftig kommun men att lagförslaget inte tar ställning till behovet att långsiktigt stärka de nya kommuner som uppstår.

Utskottet delar finans- och näringsutskottets åsikt, sådan den framförs i betänkandet över budgeten för 2021, att landskapets ekonomiska situation inte tillåter att de totala offentliga utgifterna ökar. Vare sig befintliga eller sammanslagna kommuner kan således räkna med ett långsiktigt ökat ekonomiskt stöd utan bör vid sammanslagningarna eftersträva att ekonomiskt hållbara kommuner bildas.

Utskottet konstaterar att behovet av samgång mellan kommuner i vissa fall inte enbart är påkallat av ekonomin utan även av andra faktorer såsom svårigheter att besätta poster i exempelvis nämnder, vilket är ett demokratiproblem.

Särskilt understöd enligt prövning

Enligt lagförslagets 41b § kan en ny kommun som bildas beviljas ett särskilt understöd enligt prövning om de faktiska kostnaderna för bildandet av den nya kommunen väsentligt överstiger den totala summan av stöd som kommunen erhåller enligt 41 och 41a §§. Sådana kostnader är enligt lagförslaget relevanta kostnader som kommunen inte kunnat undgå i samband med bildandet av den nya kommunen och som uppstått under de första fem åren efter att ändringen trätt i kraft.

Utskottet konstaterar att det i samband med kommunsammanslagningar uppstår transaktionskostnader både i form av direkta utgifter och i form av arbetstid. Kostnaderna för sammanslagning av kommuner varierar beroende på bland annat vilket samarbete som de kommuner som slås samman redan bedriver, de geografiska förutsättningarna och behovet av löneharmonisering. Utskottet konstaterar att landskapsregeringen här kommer att tvingas att göra en svår politisk bedömning av vilka kostnader som är relevanta sammanslagningskostnader som kommunen inte kunnat undgå. Bedömningen bör göras utgående från likabehandling och rättssäkerhet. Avsikten är enligt lagförslaget att tolkningen ska vara restriktiv och stödet ska endast betalas ut undantagsvis.

Utskottet har övervägt delegeringens tydlighet och avgränsning mot bakgrund av bland annat självstyrelselagens 21 § som motsvarar grundlagens 80 § 1 mom. Utskottet konstaterar i sammanhanget att grundlagens 80 § 2 mom. saknar motsvarighet i självstyrelselagen och att momentet inte gäller regeringen utan underlydande myndigheter varför bestämmelsen inte kan tillämpas analogt på landskapsregeringen. Bestämmelsen i lagförslagets 41 b§ motsvarar 12 a§ i landskapslagen om landskapsandelar till kommunerna varför bestämmelsen torde inte vara problematisk ur behörighetssynvinkel.

Ny 41c § Samgång med en kommun som redan erhåller samgångsunderstöd

I samråd med landskapsregeringen föreslår utskottet att en ny 41c § fogas till landskapslagen om ändring av kommunstrukturlagen för Åland. Om en kommun går samman med en annan kommun under en period då samgångsunderstöd för en tidigare sammanslagning utgår, beviljas inget stöd för den nya sammanslagningen. Däremot är det fullt möjligt att kommunerna trots detta går samman eller att förberedelser för en ytterligare sammanslagning vidtas.

Avsikten med tillägget är att det inte ska gå att öka stödet för ett samgående mellan kommuner genom att genomföra samgåendet i etapper. Ett beslut om samgående mellan kommuner är ett beslut som tar lång tid att förbereda varför denna situation sannolikt är ovanlig. Det är överlag att föredra att samgående sker mellan kommuner på ett väl förberett och planerat sätt så att den nya kommunen blir varaktiv.

En centralortspolitik

En stark ekonomisk utveckling i centralorterna gynnar hela Åland varför det enligt utskottets mening är viktigt med en centralortspolitik som inkluderar ett helhetstänk i fråga om en hållbar och långsiktig infrastruktur, markanvändning och planering. En mer samordnad fysisk planering skulle innebära att områden för exempelvis bosättning kan planeras utifrån tillgång till befintlig kommunalteknik och infrastruktur vilket leder till ett mer effektivt resursutnyttjande och därmed ökad hållbarhet.

Digitalisering ger nya möjligheter

Vid kommunsammanslagningar har placeringsorten för olika kommunala verksamheter i praktiken på många håll visat sig vara en avgörande fråga. Ur kommuninvånarnas synvinkel varierar dock behovet av närhet till service, exempelvis är behovet av närhet stort i fråga om daghemmen medan många kan tänka sig att åka längre bort för att exempelvis besöka byggnadskontoret eller för att delta i enstaka möten.

Utskottet konstaterar att de färska erfarenheterna gällande digitaliseringen av exempelvis möten kan komma att underlätta diskussionerna om geografisk placering av olika förvaltningsenheter. Dessutom kan man anta att möjligheten för kommunmedborgarna att sköta sina egna kommunala ärenden digitalt kommer att öka och att möjligheten att införa sådana dygnet runt e-tjänster blir större med större kommuner.

Interna valkretsar

Lagförslaget innehåller inga förslag till kommuninterna valkretsar men utskottet konstaterar att i Sverige får kommuner med fler än 36 000 röstberättigande delas in i två eller fler valkretsar. Enligt vad utskottet fått erfara torde de åländska kommunerna även i framtiden vara av den storleken att interna valkretsar svårligen kan motiveras. Utskottet har inte ytterligare fördjupat sig i frågan eftersom den inte hör till ärendet.

Uppföljning

Landskapsregeringen har aviserat en kommande lagstiftning om kriskommuner. Utskottet emotser lagförslaget i prioriterad ordning men konstaterar att förebyggande åtgärder alltid är att föredra.

I lagförslaget framhåller landskapsregeringen att förändringar av kommunindelningen i skärgården måste utredas noggrant och att det sannolikt kommer att krävas särskilda insatser för att kunna åstadkomma ändringar på ett välavvägt och ändamålsenligt sätt. I samband med utvärderingen av stödsystemet för ändringar av kommunindelningen kommer landskapsregeringen att fästa särskild uppmärksamhet vid situationen i skärgårdskommunerna vilket utskottet understöder.

Samgångsstödet är avsett att täcka de transaktionskostnader som uppkommer till följd av kommunsammanslagningarna och är inte avsett att täcka den nya kommunens långsiktiga kostnader. Utskottet konstaterar att det är en utmaning att få en ekonomisk hållbarhet i en ny kommun som bildats av kommuner med en svag ekonomi och att det därför finns anledning för landskapsregeringen följa upp lagens tillämpning och vid behov återkomma till lagtinget med kompletteringar eller ändringar. Utskottet efterlyser i samband med kommande lagstiftningsarbete även en utredning av möjligheterna till ett förenklat förfarande för kommuner som vill gå samman.

Ärendets behandling

Lagtinget har den 2 december 2020 inbegärt lag- och kulturutskottets yttrande över ärendet.

Utskottet har i ärendet hört vicelantrådet Harry Jansson, lagberedaren Lotta Wickström, rättssakkunnige Max Andersson, utredaren Robert Lönnqvist, kommunsamordnaren Siv Sandberg, förbundsdirektören för Ålands kommunförbund Magnus Sandberg, kommundirektörerna Barbara Heinonen, Christian Dreyer, Julia Lindfors, Niclas Oriander, John Wrede, Mattias Jansryd, Niklas Eriksson och Gustav Blomberg, kommunsekreteraren Kenneth Lundström, kommunpolitikerna Björn Rönnlöf och Göran Stenroos, VD för Ålands vatten Christian Nordas, VD för Ålands näringsliv Anders Ekström, hälso- och sjukvårdsdirektören Jeanette Pajunen samt förbundsdirektören Katarina Dahlman.

I ärendets avgörande behandling deltog ordföranden Rainer Juslin, viceordföranden Roger Höglund samt ledamöterna Annette Bergbo, Jessy Eckerman, Robert Mansén, Marcus Måtar och Mika Nordberg.

Ledamoten Eckerman har inte till alla delar kunnat omfatta utskottets betänkande och fogar därför en reservation till betänkandet.

Utskottets förslag

Med hänvisning till det anförda föreslår utskottet

att lagtinget antar det första lagförslaget i oförändrad lydelse samt det andra lagförslaget i följande lydelse:

2.

L A N D S K A P S L A G  
om ändring av kommunstrukturlagen för Åland

I enlighet med lagtingets beslut

**upphävs** 55 § kommunstrukturlagen (2019:29) för Åland,

**ändras** lagens 41och 42 §§ samt

**fogas till** lagen nya 41a - c §§ som följer:

41 §

Samgångsunderstödets belopp

Samgångsunderstödets belopp bestäms utgående från kommunens invånarantal den 1 januari det år då ändringen av kommunindelningen träder i kraft enligt följande:

|  |  |
| --- | --- |
| **Invånarantal** | **Samgångsunderstöd, euro/invånare** |
| högst 2 000 | 405 |
| 2 001–3 000 | 383 |
| 3 001–4 000 | 350 |
| 4 001–5 000 | 320 |
| 5 001–6 000 | 293 |
| 6 001–7 000 | 269 |
| 7 001–8 000 | 248 |
| 8 001–9 000 | 230 |
| 9 001–10 000 | 215 |

Om kommunens invånarantal överstiger 10 000 bestäms samgångsstödets belopp utgående från ett invånarantal om 10 000 invånare.

Samgångsunderstödets belopp är alltid minst det belopp som kommunen skulle få enligt det maximala invånarantalet i föregående intervall.

41a §

Skärgårdstillägg

En ny kommun som bildas med stöd av denna lag av två eller flera skärgårdskommuner har rätt till ett skärgårdstillägg till samgångsunderstödet.

Skärgårdstilläggets belopp är 60 procent av det samgångsunderstöd som kommunen har rätt till under det första året efter att ändringen av kommunindelningen trätt i kraft. Tillägget betalas ut tillsammans med samgångsunderstödet.

Med skärgårdskommuner avses kommunerna Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar, Sottunga och Vårdö.

41b §

Särskilt understöd enligt prövning

En ny kommun som bildas med stöd av denna lag kan av landskapsregeringen beviljas ett särskilt understöd enligt prövning om de faktiska kostnaderna för bildandet av den nya kommunen väsentligt överstiger den totala summan av stöd som kommunen erhåller enligt 41 och 41a §§ i denna lag.

Sådana kostnader som avses i 1 mom. är relevanta kostnader som kommunen inte kunnat undgå i samband med bildandet av den nya kommunen och som uppstått under de första fem åren efter att ändringen trätt i kraft.

Ansökan om ett särskilt understöd enligt prövning ska göras före utgången av mars månad det sjätte året efter att ändringen av kommunindelningen trätt i kraft.

41 c §

Samgång med en kommun som redan erhåller samgångsunderstöd

Om någon av de kommuner som ingår i en ny kommun får samgångsunderstöd på grund av en tidigare ändring av kommunindelningen, har den nya kommunen inte rätt till sådant samgångsunderstöd, skärgårdstillägg eller särskilt understöd enligt prövning som avses i 40 §, 41 a § och 41 b §.

42 §

Utbetalning av samgångsunderstöd

Samgångsunderstödet betalas under fem år.

Av understödet betalas det första året efter att ändringen av kommunindelningen trätt i kraft 100 procent av samgångsunderstödets belopp, det andra året 80 procent av beloppet, det tredje året 60 procent av beloppet, det fjärde året 40 procent av beloppet och det femte året 20 procent av beloppet.

Samgångsunderstödet betalas en gång per år, före utgången av juni månad.

[\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_](#_top)

Denna lag träder i kraft den

[\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_](#_top)

|  |  |
| --- | --- |
| Mariehamn den 12 januari 2021 | |
| Ordförande | Rainer Juslin |
| Sekreterare | Susanne Eriksson |