

Protokoll fört vid enskild föredragning

Regeringskansliet

Enheten för rättsliga och internationella frågor, Rk1a

Beslutande

Minister

Nina Fellman

Föredragande

Rättssakkunnig

Raine Katajamäki

Justerat

Omedelbart

Ärende/Dnr/Exp.

Beslut

Nr 154

Henricson Ab:s promemoria ”Alternativ för utveckling av kommunstrukturen”.

ÅLR 2019/4672

Landskapsregeringen beslutade anteckna promemorian *Alternativ för utveckling av kommunstrukturen* inklusive bilagorna för kännedom.

Ålands landskapsregering

Alternativ för utveckling av kommunstrukturen

Innehåll:

1	BAKGRUND	2
2	LÄRDOMAR FRÅN DEN GÅNGNA MANDATPERIODEN	3
3	TRE MODELLER FÖR DET FORTSATTA REFORMARBETET	3
3.1	REFORMEN FORTSÄTTER I HUVUDSAK ENLIGT GÄLLANDE LAG	3
3.2	TIDTABELL OCH SAMGÅNGSSTÖD JUSTERAS, FRIVILLIG SAMGÅNG TILLÅTS	4
3.3	GE ÖVER INITIATIVET TILL KOMMUNERNA	4
4	REKOMMENDATIONER OBEROENDE AV MODELL	5
4.1	KLART BESKED OM ANDRA AKTUELLA REFORMER	5
4.2	FÖRUTSÄGBARHET I LANDSKAPSANDELSSYSTEMET	5
4.3	LAGSTIFTNING OM KOMMUNER I EKONOMISK KRIS	6
4.4	EN KOORDINERANDE TJÄNSTEINNEHAVARE HOS LANDSKAPSREGERINGEN	6
4.5	GEMENSAMMA BEREDNINGSRESURSER FÖR KOMMUNERNA	7
4.6	NOGGRANNHET I FÖRFARANDET	7
5	KONTAKTUPPGIFTER	8
6	BILAGOR	8

1 Bakgrund

Under perioden april 2018 till februari 2019 genomförde undertecknade utredare tre kommunindelingsutredningar på uppdrag av Ålands landskapsregering. Utredningsområdena var Norra Åland, Skärgården och Södra Åland. Mariehamn omfattades inte av utredningsarbetet.

Från och med juni 2019 har landskapsregeringen anlitat oss för processtöd till kommunerna. Målet var att i samråd med kommunerna utarbeta ett första utkast till samgångsavtal och lojalitetsavtal för varje utredningsområde.

Deadline sattes till den 31 oktober. Tanken var att nuvarande kommunstyrelser och fullmäktige skulle ta utkastet till en första behandling och lämna sina synpunkter till de nya organ som tillträder vid nyår.

Under våra diskussioner med representanter för kommunerna framgick det att det inte var möjligt att uppnå någon politisk förankring i kommunerna under hösten. I det rådande läget har det inte varit möjligt för kommunerna att ta ställning till några frågor som gäller kommunreformen. Det beror framför allt på

- Att situationen upplevs som alltför osäker med flera aktuella reformprojekt som påverkar kommunerna:
 - Kommunreformen
 - KST-reformen
 - Bildandet av en gemensam räddningsmyndighet
 - Ändringar i landskapsandelssystemet
 - Nya avdrag som leder till minskande kommunalskatteintäkter
 - Ny lag om barnomsorg och grundskola
 - Ny socialvårdslag
 - Ny äldrelag
- Att det i den politiska diskussionen inför lagtingsvalet har framstått som osäkert vad som kommer att hända med kommunreformen efter valet,
- Att en eller flera kommuner i varje utredningsområde har bordlagt ärenden som gäller deltagande i beredningsarbetet och utseende av kommunens representanter, och
- Att kommunerna på Åland, liksom i Finland och Sverige, är på väg in i en ekonomisk kris vilket innebär att deras begränsade administrativa resurser upptas av daglig verksamhets- och ekonomistyrning.

Av de orsaker som beskrivs ovan har vi kommit överens med landskapsregeringen om att vi inom oktober 2019 presenterar

- Utkast till samgångsavtal och lojalitetsavtal enligt den gällande kommunreformen
 - Som inte är politiskt förankrade i kommunerna, men
 - Som bygger på de samtal vi fört med företrädare för kommuner och andra aktörer under hela den gångna mandatperioden, samt
- Detta PM med vår bedömning av nuläget och vår syn som oberoende sakkunniga på hur reformarbetet kan föras vidare under den mandatperiod som nu inleds.

Vår förhoppning är att dessa dokument ska vara till nytta vid kommunernas fortsatta behandling av de pågående reformprojekten, vid regeringsförhandlingarna hösten 2019 och för den tillträdande landskapsregeringen.

2 Lärdomar från den gångna mandatperioden

Under hela den gångna mandatperioden har landskapsregeringen drivit en aktiv och målmedveten kommunreformprocess. En kommunreformlag har beretts, behandlats och trätt i kraft. I den anges vilka nya kommuner som ska bildas och när det senast ska ske. Dessutom beskrivs hur processen ska gå till och vilka samgångsunderstöd som ska betalas ut till kommunerna.

Ändå kommer den tillträdande landskapsregeringen troligen inte att genomföra kommunreformen enligt den gällande lagen. I stället kommer man sannolikt att föra nya lagförslag till lagtinget. Man har inte lyckats uppå den kontinuitet från en mandatperiod till nästa som krävs för att omfattande reformer av detta slag ska kunna genomföras.

Med facit i hand kan man konstatera att arbetet med reformen av kommunstrukturen inleddes för sent under mandatperioden och att tidtabellen enligt kommunreformlagen var alltför optimistisk:

- Landskapsregeringen gav ett meddelande till lagtinget i april 2017
- Ett ramavtal för utredningstjänster tecknades i februari 2018
- Utredningstjänster för de tre samarbetsområdena avropades i april 2018
- Efter en exceptionellt kort utredningstid gav vi våra slutrapporter i februari 2019, drygt åtta månader före kommunal- och lagtingsvalet.
- Kommunreformlagen och kommunstrukturlagen trädde i kraft den 1 maj 2019, ett knappt halvår före kommunal- och lagtingsvalet.
- Enligt kommunreformlagen ska kommunerna i ett samarbetsområde lämna in samgångsavtal som godkänts av alla kommuners fullmäktige så att landskapsregeringen kan fastställa dem senast den 30 juni 2021.

En så här omfattande reform behöver tillräckligt med tid, i synnerhet som det politiska motståndet mot reformen har varit stort, i en del kommuner till och med kompakt. Att kommunreformen sammanföll med andra stora reformer som påverkar kommunerna försvårade genomförandet ytterligare, i synnerhet som en övergripande koordinering i landskapsförvaltningen saknades.

En erfarenhet av den gångna mandatperioden är att det lönar sig att

- Inleda arbetet med kommunstrukturen genast i början av mandatperioden,
- Anvisa tillräckliga resurser för reformarbetet från start, och
- Reservera tillräckligt med tid för beredning, förhandlingar, beslutsfattande och genomförande.

Vi rekommenderar att landskapsregeringen genast i början av mandatperioden gör en grundlig utvärdering av nuläget i alla de pågående reformer som nämns ovan. Enligt vår uppfattning bör man då ta ställning till tre huvudsakliga alternativ.

3 Tre modeller för det fortsatta reformarbetet

Teoretiskt kan man tänka sig följande tre alternativ för det fortsatta reformarbetet. I praktiken kanske ingen av modellerna är politiskt möjlig att genomföra i renodlad form. Sannolikt är den mest framkomliga vägen att ta in element från alla tre modellerna.

3.1 Reformen fortsätter i huvudsak enligt gällande lag

Det första alternativet är att den gällande lagen i huvudsak förblir i kraft och att reformarbetet fortsätter enligt tidigare riktlinjer. Också om man skulle gå in för detta alternativ, blir man åtminstone tvungen att skjuta fram tidtabellen. Det gäller såväl den yttersta tidsgränsen för samgång som tidsgränsen för det högre samgångsunderstödet.

3.2 Tidtabell och samgångsstöd justeras, frivillig samgång tillåts

Man kan också tänka sig en hybridmodell där den gällande lagens grundläggande systematik kvarstår, men tidtabellen justeras och bestämmelserna kompletteras så att också frivillig samgång mellan två eller flera kommuner inom ett samarbetsområde tillåts.

I denna modell är den huvudsakliga logiken följande:

- Samarbetsområdena bestäms i lag liksom nu; de kan justeras om det anses motiverat.
- I lagen anges en tidpunkt när kommunerna i ett samarbetsområde senast ska gå samman.
- Tidtabellen bör vara betydligt mer generös än i den gällande lagen, t.ex. fyra år från att lagen träder i kraft.
- Om det anses motiverat, kan man föreskriva i lagen att ett högre samgångsunderstöd betalas om samgång sker tidigare.
- Tidtabellen bör vara realistisk för kommunerna, t.ex. tre år från att lagen träder i kraft.
- Dessutom tillåts frivillig samgång mellan två eller flera kommuner inom samarbetsområdet med snabbare tidtabell, t.ex. senast 1.1.2023.
- I lagen bör föreskrivas vad som händer vid en sådan mindre samgång inom området:
 - Kvarstår skyldigheten för alla kommuner inom samarbetsområdet att gå samman?
 - Skjuts tidsgränsen framåt? Med hur många år i så fall?
 - Hur många kommuner / invånare ska samgången i så fall omfatta?
 - Hur hanteras samgångsstödet i olika scenarier?

3.3 Ge över initiativet till kommunerna

Ett tredje alternativ är att tidtabellen och kriterierna för att bilda nya kommuner anges i lag. Därefter ges kommunerna möjlighet att inom en viss tid själva välja vem de vill gå samman med inom ramen för de givna kriterierna. De ges också relativt stor frihet att förhandla om villkoren för samgången.

Lagstiftaren bör ställa upp samma slags allmänna kriterier för de nya kommunerna som ingår i 2 och 4 § i kommunstrukturlagen. Det kan till exempel vara fråga om krav på ekonomisk bärkraft, ett enhetligt geografiskt område och en fungerande och hållbar samhällsstruktur.

I denna modell bör lagstiftaren eller landskapsregeringen också ställa upp tydliga numeriska krav för den nya kommunen. Det vanligaste numeriska kravet i detta sammanhang är invånarantal. Det har använts med goda resultat t.ex. i Danmark.

I Ålands fall kan man t.ex. tänka sig ett krav på

- Minst 2 000 invånare, vilket sannolikt leder till en struktur med ca 7 kommuner, eller
- Minst 4 000 invånare, vilket sannolikt leder till en struktur med ca 4 kommuner.

Om kravet är minst 4 000 invånare, bör man antingen göra undantag för skärgården eller förutsätta att de nuvarande skärgårdskommunerna går samman med kommuner på fasta Åland.

Också i denna modell bör kommunerna få en tillräckligt lång tid på sig för förhandlingar, beredning och beslutsfattande. Lagstiftaren bör visa respekt för det faktum att kommunalt beslutsfattande i stora, avgörande frågor kan ta lång tid i anspråk. I denna modell kan det bli aktuellt för en del kommuner att väga två eller flera alternativ mot varandra. Det gör processen än mer tidskrävande.

Vår bedömning är att kommunerna i denna modell bör ha

- Tre år på sig att lämna in sina förslag inklusive godkända samgångsavtal till landskapsregeringen efter att lagen trätt i kraft, och
- Därefter ytterligare två år att verkställa samgången.

De nya kommunerna skulle alltså kunna inleda sin verksamhet fem år efter att lagen trätt i kraft.

4 Rekommendationer oberoende av modell

Oberoende av vilken modell man baserar det fortsatta reformarbetet på, rekommenderar vi att följande synpunkter beaktas. Enligt vår bedömning är de av stor betydelse för att processen ska kunna föras framåt effektivt och i gott samarbete med kommunerna.

4.1 Klart besked om andra aktuella reformer

Under våra diskussioner med representanter för kommunerna har det tydligt framgått att man upplever situationen med flera simultana reformprojekt som förvirrande och osäker. Det är mycket svårt för kommunernas förtroendevalda och tjänsteinnehavare att ta ställning till frågor som gäller kommunreformen när flera frågor av strategisk betydelse är öppna samtidigt.

Ur kommunernas perspektiv är det nödvändigt att få klart besked om hur det blir med andra aktuella reformer innan man kan ta ställning till frågor som gäller framtidens kommunstruktur. Vår bedömning är att förutsättningarna för en kommunreform stärks betydligt om man så snart som möjligt passerar följande milstolpar i de andra reformprojekten:

- KST-uppgifterna har överförts från kommunerna till Omsorgsförbundet och man har börjat jobba enligt den nya modellen,
- Den gemensamma räddningsmyndigheten har bildats och inlett sin verksamhet,
- Den nya landskapslagen om barnomsorg och grundskola, socialvårdslagen och äldreagen har trätt i kraft, och
- Landskapsregeringen har utfärdat behövliga landskapsförordningar med stöd av dem.

Vi rekommenderar

- Att lagberedning och andra förberedande åtgärder som gäller kommunstrukturen fortsätter utan avbrott, och
- Att de olika processerna koordineras så att kommunerna kan börja ta ställning till frågor som gäller kommunstrukturen när de milstolpar som nämns ovan har passerats.

4.2 Förutsägbarhet i landskapsandelssystemet

En faktor som gör det svårt för kommunerna att ta ställning till den framtida kommunstrukturen är att man upplever att det sker oförutsägbara och mer eller mindre godtyckliga ändringar i landskapsandelssystemet. Denna fråga är mycket central, eftersom många åländska kommuner

- Har små eller inga ekonomiska marginaler, och
- Är starkt beroende av landskapsandelar för att finansiera sin verksamhet.

De flesta åländska kommuner har inte möjlighet att ta stora risker i fråga om landskapsandelssystemet. För att man ska kunna bedöma framtida lösningar för kommunstrukturen bör man få klart besked från landskapsregeringen om hur landskapsandelssystemet kommer att se ut under överskådlig framtid.

Ur kommunernas perspektiv är det inte tillräckligt med allmänna löften om att lagstiftaren kommer att göra de ändringar i systemet som behövs. I samband med lagberedningen om kommunstrukturen bör landskapsregeringen kunna ge klart besked om hur man avser att utveckla landskapsandelssystemet och vilka konsekvenserna blir för kommunerna.

4.3 Lagstiftning om kommuner i ekonomisk kris

I den åländska lagstiftningen finns inga bestämmelser om kommuner i ekonomisk kris. Under vårt arbete med de åländska kommunerna under de senaste åren har vi påpekat behovet av sådana bestämmelser. Vi har fått medhåll från kommunerna, landskapsregeringen och de politiska grupperingarna i lagtinget. De flesta tycks inse fördelen med att ta in bestämmelser i lagen om

- Tydliga, mätbara kriterier för när en kommun ska anses vara i ekonomisk kris, och
- En lagstadgad process som inleds för en kommun som uppfyller de kriterierna.

Enligt vår uppfattning bör bestämmelser om kommuner i ekonomisk kris tas in i kommunallagen.¹ De bör vara av bestående art och alltså inte knutna till den tidsbegränsade kommunreformen. Också efter att en eventuell kommunreform behövs bestämmelser som tryggar kommunernas funktionsförmåga och invånarnas rätt till kommunal service.

Vi rekommenderar att bestämmelser om kommuner i ekonomisk kris tas in i den åländska kommunallagen. Bestämmelserna kunde följa samma grundläggande systematik som i rikets kommunallag. Tillämpad på åländska förhållanden kunde processen bestå av följande skeden:

- I lagen anges kriterier för när en kommun ska anses vara i ekonomisk kris.
- Om något av kriterierna uppfylls, ska landskapet och kommunen tillsammans utreda kommunens möjligheter att garantera sina invånare de tjänster som lagstiftningen kräver och vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för tjänsterna.
- Landskapsregeringen tillsätter då en utvärderingsgrupp som består av en representant för kommunen och en för landskapsregeringen samt en utomstående ordförande.
- Utvärderingsgruppen ger förslag till åtgärder för att garantera servicen till invånarna.
- Åtgärderna kan omfatta en sanering av kommunens ekonomi och/eller en särskild kommunindelningsutredning enligt 4 kap. i kommunstrukturlagen.
- Kommunfullmäktige tar ställning till utvärderingsgruppens förslag.
- Utgående från utvärderingsgruppens förslag och kommunfullmäktiges ställningstagande avgör landskapsregeringen om en särskild kommunindelningsutredning ska inledas.

De exakta kriterierna för när en kommun ska anses vara i ekonomisk kris bör fastställas utifrån åländska förhållanden. ÅSUB torde redan våren 2019 ha fått i uppdrag av landskapsregeringen att göra ett förslag till kriterier. I skrivande stund har ÅSUB inte ännu presenterat något förslag.

Vi rekommenderar att landskapsregeringen påskyndar processen så att bestämmelser om kommuner i ekonomisk kris kan beredas och tas in i kommunallagen så snart som möjligt.

4.4 En koordinerande tjänsteinnehavare hos landskapsregeringen

Ur kommunernas perspektiv har det varit ett problem att den helhet som bildas av de aktuella reformprocesserna inte har koordinerats effektivt. Det har varit mycket svårt för kommunerna att bilda sig en helhetsbild av de olika reformerna, hur olika faktorer påverkar helheten, och hur det är tänkt att den nya strukturen ska fungera efter att reformhelheten är genomförd.

Under våra samtal med ansvariga ministrar och tjänsteinnehavare har det framgått att bilden är korrekt. Det har inte funnits en tillräcklig koordinering av de olika reformerna mellan olika avdelningar vid landskapsregeringen, liksom inte heller mellan olika aktörer som ansvarar för olika delprocesser.

¹ I rikets kommunallag (118 §, ändrad genom FFS 119/2019 som trädde i kraft den 1 mars 2019) talas om "kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning". Vi rekommenderar att man använder det kortare och tydligare begreppet "kommuner i ekonomisk kris".

De pågående reformprojekten är stora och genomgripande för kommunerna. Implementeringen av dem kommer att fortgå största delen av den mandatperiod som nu inleds. För att stärka kommunernas engagemang i genomförandet och för att garantera ett så bra slutresultat som möjligt är det viktigt att koordineringen stärks såväl inom landskapsregeringens organisation som mellan landskapsregeringen, kommunerna och andra berörda instanser.

Vi rekommenderar att landskapsregeringen anställer en koordinator för de aktuella reformprocesser som berör kommunerna. Koordinatören bör

- Anställas i tjänsteförhållande hos landskapsregeringen,
- Ha en tillräckligt självständig ställning i organisationen för att kunna koordinera processerna effektivt, och
- Åtnjuta starkt förtroende hos kommunerna och andra berörda instanser.

Koordinatören kan också sköta uppgiften som kommunsamordnare enligt 6 § i kommunreformen.

4.5 Gemensamma beredningsresurser för kommunerna

Planeringen och genomförandet av de aktuella reformer som berör kommunerna innebär många beredningsuppgifter som är mer eller mindre likadana i alla kommuner. De flesta kommuners beredningsresurser är mycket begränsade. Det är inte rationellt att varje kommun ska sköta beredningen skilt för sig.

Både i samband med en kommunreform och andra aktuella reformprocesser förekommer frågor som är politiskt känsliga, eller som av andra orsaker bör beredas skilt i varje kommun. En stor del av beredningsarbetet i tekniska och administrativa frågor kunde dock med fördel skötas gemensamt. Det kunde t.ex. ske i Ålands kommunförbunds och Kommunala avtalsdelegationens regi.

I nuläget har kommunerna inga extra resurser att avsätta för ett gemensamt beredningsarbete. Det ligger i landskapsregeringens intresse att beredningsarbetet håller en hög kvalitet och genomförs enligt de tidtabeller och målsättningar som anges av lagtinget och landskapsregeringen. Därför är det motiverat att landskapsregeringen finansierar en gemensam beredningsresurs för kommunerna.

Vi rekommenderar att landskapsregeringen erbjuder Ålands kommunförbund att finansiera en gemensam beredningsresurs för kommunernas gemensamma beredningsarbete i anslutning till de pågående reformprojekten. Resursen kunde vara placerad hos Ålands kommunförbund och/eller Kommunala avtalsdelegationen och motsvara 1–2 heltidsbefattningar under mandatperioden.

4.6 Noggrannhet i förfarandet

Under vårt utredningsarbete har kommunerna upprepade gånger ifrågasatt om landskapsregeringens förfarande på olika punkter varit lagenligt. Kommunerna har bl.a. ansett att de inte hörts på lagligt sätt. Vidare har de upplevt att landskapsregeringen inte alltid har tagit deras anmärkningar mot förfarandet på allvar.

Såväl landskapsregeringen som kommunerna är offentliga myndigheter. Enligt grundlagen ska de noggrant följa lagen i all sin verksamhet. Varje tvivel i fråga om förfarandet är därför skadligt för processen som helhet.

Vi rekommenderar att landskapsregeringen i det fortsatta arbetet med de aktuella reformprojekten fäster stor vikt vid förfarandet. Vid behov bör landskapsregeringen diskutera med kommunerna i förväg, så att man kan vara överens om hur viktiga steg i reformprocesserna ska genomföras.

5 Kontaktuppgifter

Marcus Henricson
marcus@henricson.fi
050 696 11

Siv Sandberg
siv.sandberg@abo.fi
0400 726 380

Jan-Erik Enestam
jee@kitnet.fi
044 742 7701

6 Bilagor

- Bilaga 1** Utkast till samgångsavtal för kommunerna i Norra Ålands samarbetsområde
- Bilaga 2** Utkast till lojalitetsavtal för kommunerna i Norra Ålands samarbetsområde
- Bilaga 3** Utkast till samgångsavtal för kommunerna i Skärgårdens samarbetsområde
- Bilaga 4** Utkast till lojalitetsavtal för kommunerna i Skärgårdens samarbetsområde
- Bilaga 5** Utkast till samgångsavtal för kommunerna i Södra Ålands samarbetsområde
- Bilaga 6** Utkast till lojalitetsavtal för kommunerna i Södra Ålands samarbetsområde

Oktober 2019

Nedanstående utkast utgör en preliminär stomme, som är avsedd att användas som redskap vid kommande förhandlingar om ett samgångsavtal mellan kommunerna i samarbetsområdet. De innehållsmässiga skrivningarna ska ses som exempel på hur man kan gå tillväga. I en reell situation bygger innehållet i avtalet på politiska överenskommelser mellan kommunerna.

1. Utgångspunkter för kommunsamgången på Norra Åland

1.1. Avtalets syfte

Detta är ett avtal om ordnande av förvaltning och service (*samgångsavtal*) mellan kommunerna Finström, Geta, Saltvik, Sund och Vårdö (*avtalskommunerna*). Avtalet är uppgjort i enlighet med 7 § i LL om en reform av kommunstrukturen på Åland, nedan *kommunreformen*.

Kommunindelningen ändras den 1 januari 2022 så att alla avtalskommuner upplöses och bildar en ny kommun (*den nya kommunen*). I och med samgången upplöses kommunalförbundet för Norra Ålands högstadiestrikt. Högstadiestriktets personal övergår i den nya kommunens tjänst och berörs därmed av de överenskommelser som i detta avtal gäller kommunernas personal.

En kommunsamgång kan genomföras antingen genom att:

- a) En eller flera kommuner upplöses och går samman med en existerande kommun, eller
- b) Samtliga kommuner upplöses och går samman genom bildandet av en ny kommun.

1.2. Vision och mål för samgången

Visionen och målen för samgången och den nya kommunen kan formuleras mer eller mindre detaljerat. De berörda kommunernas politiska ledning ansvarar för att fastslå visionen och målen.

1.3. Kommunens namn och vapen

Den nya kommunen antar ett nytt namn som inte är någon av de nuvarande kommunernas namn. Namnförslaget ska beredas av samgångsstyrelsen och godkännas av alla sammangående kommuners fullmäktige. Därefter ska namnet godkännas av landskapsregeringen.

En planeringstävling ordnas om den nya kommunens vapen och grafiska profil.

11 § i kommunreformen:

Om den nya kommunen ska få ett namn som inte tidigare varit namn på en kommun på Åland, ska namnet godkännas av landskapsregeringen.

1.4. Avtalets giltighet

Detta avtal träder i kraft den 1 januari 2022 och är i kraft till och med den 31 december 2024. Avtalskommunerna förbinder sig att följa avtalets innehåll sedan fullmäktige i alla kommuner inom samarbetsområdet har godkänt det. Avtalet ska följas oberoende av eventuella besvär.

11 § i kommunreformen:

- Kommunerna kan komma överens om att avtalet ska gälla en kortare tid än tre år.
- Efter att samgångsavtalet godkänts, men innan det trätt i kraft, kan det ändras genom överensstämmande beslut av kommunernas fullmäktige.

2. Interimistisk förvaltning

2.1. Samgångsstyrelsen: behörighet och mandatperiod

Efter att landskapsregeringen fastställt ändringen av kommunindelningen ska fullmäktige i avtalskommunerna välja en samgångsstyrelse. Samgångsstyrelsen ansvarar för att samgångsavtalet verkställs och förbereder ordnandet av den nya kommunens verksamhet och förvaltning.

Samgångsstyrelsens mandatperiod inleds när fullmäktige i avtalskommunerna har valt ledamöter och ersättare i samgångsstyrelsen. Samgångsstyrelsens mandatperiod upphör när den nya kommunens kommunstyrelse har valts.

2.2. Samgångsstyrelsens sammansättning

Samgångsstyrelsen består av 10 ledamöter, 2 ledamöter från var och en av de kommuner som går samman. Samgångsstyrelsen utser inom sig en ordförande och två viceordförande.

2.3. Beredning av ärenden till samgångsstyrelsen

För beredningen av ärenden till samgångsstyrelsen ansvarar en arbetsgrupp bestående av avtalskommunernas kommundirektörer samt direktören för Norra Ålands högstadiestridikt.

Det är inte nödvändigt enligt lagen att avtala om beredningen av ärenden till samgångsstyrelsen, men det ökar klarheten.

2.4. Samarbete mellan samgångsstyrelsen och avtalskommunerna

Samgångsstyrelsen har ansvar för att informera avtalskommunerna om sitt arbete. Samgångsstyrelsen sammankallar vid behov avtalskommunernas fullmäktige för att informera och rådgöra om frågor som rör bildandet av den nya kommunen.

2.5. Harmonisering av styrdokument, taxor, avgifter och förmåner

Den nya kommunens fullmäktige godkänner grunderna för taxor, avgifter och förmåner samt antar de styrdokument som kommunen enligt lag är skyldig att upprätta. Vid behov gäller Finströms kommuns stadgor, styrdokument, taxor, avgifter och förmåner tills den nya kommunens fullmäktige fattat relevanta beslut.

Om samgången genomförs så att en eller flera kommuner upplöses och går samman med en existerande kommun, gäller den kvarstående kommunens styrdokument automatiskt för den nya kommunen.

Behovet att avtala om vilka styrdokument som gäller tills nya är antagna är större om alla kommuner upplöses och bildar en ny kommun.

3. Politisk organisation och förtroendevalda

3.1. Utgångspunkter för den politiska organisationen

Samgångsstyrelsen bereder ett förslag till förvaltningsstadga för den nya kommunen utifrån följande principer:

- En ny förvaltningsorganisation byggs upp för den nya kommunen. I arbetet beaktas välfungerande praxis i de nuvarande kommunerna.
- Förvaltningsorganisationen utformas så att den kan tillvarata den potential till effektivisering och kvalitetshöjning som uppstår vid samgången.
- När förtroendeorganen tillsätts ska principen om tillräcklig representation från alla delar av den nya kommunen iaktas.

Kommunens politiska organisation fastslås i förvaltningsstadgan. Den nya kommunens förvaltningsstadga kan vara helt ny eller bygga på någon existerande kommuns förvaltningsstadga. Samgångsstyrelsen bereder ett förslag till förvaltningsstadga som godkänns av den nya kommunens fullmäktige.

3.2. Fullmäktige under övergångsperioden

Alternativ 1: Under övergångsperioden fram till kommunalvalet 2023 bildas den nya kommunens fullmäktige av de ledamöter som invalts i fullmäktige i Finström, Geta, Saltvik, Sund och Vårdö vid kommunalvalet 2019. Övergångsfullmäktige har 63 ledamöter.

Alternativ 2: Under övergångsperioden fram till kommunalvalet 2023 bildas den nya kommunens fullmäktige genom en delvis sammanslagning av de existerande kommunernas fullmäktige enligt följande:

- 27 platser som fördelas per kommun på följande sätt:
- Finström 11 platser, Geta 2 platser, Saltvik 8 platser, Sund 4 platser, Vårdö 2 platser

Platserna fördelas enligt de invalda fullmäktigeledamöternas personliga jämförelsetal i kommunalvalet 2019.

Den nya kommunens fullmäktige kan bildas antingen genom

- a) Att de nuvarande kommunernas fullmäktige sammanslås i sin helhet (49 ledamöter), eller
- b) Att de nuvarande kommunernas fullmäktige sammanslås delvis.

Om fullmäktige bildas genom en delvis sammanslagning av de sammangående kommunernas fullmäktige gäller följande regler enligt 12 § i kommunreformen:

- Fullmäktige i de kommuner som går samman beslutar om antalet ledamöter i fullmäktige
- Minst ¼ av fullmäktige i var och en av de nuvarande kommunerna ska ingå i den sammanslagna fullmäktigeförsamlingen
- Platserna fördelas i enlighet med personliga jämförelsetal vid kommunalvalet 2019

3.3. Den nya kommunens förtroendeorgan

3.3.1. Fullmäktige

Vid kommunalvalet 2023 väljs 25 ledamöter till den nya kommunens fullmäktige.

Enligt 38 § i kommunallagen är antalet kommunfullmäktigeledamöter i en kommun med 6 001–10 000 invånare 25. Kommunfullmäktige kan före utgången av april månad under valåret besluta att antalet ledamöter som väljs ska vara högre eller lägre.

3.3.2. Kommunstyrelsen

För åren 2022–23 väljs en kommunstyrelse med 9 ledamöter. Ledamöterna utses så att samtliga tidigare kommuner är representerade i styrelsen.

Efter kommunalvalet 2023 tillsätts en kommunstyrelse med 7 ledamöter. När ledamöterna i kommunstyrelsen utses ska en allsidig representation från hela kommunens område iakttas.

Enligt 48 § i kommunallagen ska kommunstyrelsen bestå av minst fem ledamöter.

3.3.3. Nämndorganisation

Kommunens nämndorganisation består av tre nämnder: bildningsnämnden, omsorgsnämnden samt miljö- och byggnadsnämnden. Kommunfullmäktige kan vid behov tillsätta också andra nämnder och direktorer. När ledamöterna i nämnderna utses ska en allsidig representation från hela kommunens område iakttas.

I samgångsavtalet är det möjligt att komma överens om att platserna i den nya kommunens styrelse och nämnder kvoterar för att säkra att alla tidigare kommuner blir representerade. Det är inte möjligt att kvotera platserna i fullmäktige.

3.4. Kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka

Den nya kommunen arbetar aktivt för fungerande växelverkan med kommuninvånarna. Det sker genom kommunens informationskanaler (webb, infoblad, invånarmöten) och genom att invånarna involveras i beslutsprocesser och serviceproduktion. Kommunstyrelsen och den operativa ledningen utvärderar regelbundet invånarnas möjligheter att delta och påverka.

Den nya kommunens fullmäktige kan tillsätta kommundelsråd för de tidigare kommunerna Geta, Finström, Saltvik, Sund och Vårdö. Kommundelsråden har initiativrätt i kommunens beslutsfattande och fungerar som remissinstanser i frågor som berör det egna området. Under åren 2022–2024 reserveras sammanlagt 100 000 euro av samgångsunderstödet för att användas till små lokala utvecklingsprojekt som kommundelsråden tar initiativ till.

I samgångsavtalet ska kommunerna komma överens om hur den nya kommunen ska säkra kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. Oberoende av samgångsavtalet ska bestämmelserna om kommunmedlemmarnas rätt till inflytande i 5 kap. i kommunallagen iakttas.

4. Den nya kommunens personal

4.1. Kommundirektörernas ställningⁱⁱ

NN blir kommundirektör i den nya kommunen.

AA utnämns till en tidsbunden tjänst som kanslichef med ansvar för samordning av förvaltning, IKT och stödtjänster för åren 2022–2023.

BB utnämns till en tidsbunden tjänst som personalchef med särskilt ansvar för samordning av den nya kommunens personalpolitik för åren 2022–2023.

CC utnämns till en tidsbunden tjänst som förändringsdirektör med ansvar för serviceutveckling för åren 2022–2023.

DD utnämns till en tidsbunden tjänst som förändringsdirektör med ansvar för samhällsplanering, näringsutveckling och trafikfrågor för åren 2022–2023.

17 § i kommunreformen:

Blir kommundirektören i en kommun som går samman inte kommundirektör i den nya kommunen, ska han eller hon erbjudas en för honom eller henne lämplig tjänst i den nya kommunen under två år efter att samgångsavtalet fastställts. Tjänsten ska vara knuten till bildandet av den nya kommunen.

4.2. Personalen och personalärenden

4.2.1. Personalavtal och anställningstrygghet

Tillsvidare anställda i Finströms, Geta, Saltviks, Sunds och Vårdö kommuner samt i Norra Ålands högstadiedistrikt övergår från och med den 1.1.2022 i den nya kommunens tjänst enligt reglerna för överlåtelse av rörelse. Visstidsanställd personal övergår i den nya arbetsgivarens tjänst för den tid den tidsbundna anställningen är i kraft.

Den nya kommunens fullmäktige inrättar de tjänster och arbetsavtalsförhållanden som föranleds av kommunsamgången eller anvisar övergående personal existerande vakanta tjänster eller arbetsavtalsförhållanden.

Till den övergående personalen betalas minst samma lön som före samgången.

4.2.2. Planering av den nya kommunens personalresurser

Omedelbart efter att kommunernas fullmäktige godkänt framställan om kommunsamgång utarbetar samgångsstyrelsen i samråd med kommunernas ledning och personalens representanter ett övergångsavtal, där det framgår vilken personal som överflyttas till vilka befattningar. I avtalet beaktas den nya kommunens personalbehov, strategiska tyngdpunktsområden och kommande pensioneringar.

Personalplanen och övergångsavtalet ska vara klart senast i augusti 2021, så att de nya tjänsterna och befattningarna kan inrättas av fullmäktige och beaktas i budgeten för 2022.

4.2.2. Arbetsvärdering och harmonisering av löner

Under år 2022 genomförs en arbetsvärdering för den nya kommunens anställda. Med utgångspunkt i arbetsvärderingen utarbetas en plan för harmoniseringen av löner och kommunspecifika förmåner.

Målet med harmoniseringen är att uppnå lika lön för lika krävande uppgifter. Löneharmoniseringen genomförs under en treårsperiod, så att 40 % av löneskillnaderna utjämnas från och med 1.1.2023, 30 % från och med 1.1.2024 och resterande 30 % från och med 1.1.2025.

Ur samgångsstödet reserveras 800 000 euro för löneharmonisering, personliga lönetillägg och förenhetligande av personalpolitiken.

Avtalskommunernas anställda övergår i den nya kommunens tjänst enligt reglerna för överlåtelse av rörelse, dvs. till en början enligt samma anställningsvillkor. Anpassningen av arbetsuppgifter, lönenivåer och andra anställningsvillkor sker gradvis.

Planeringen av den nya kommunens personalärenden ska ske i samråd med personalens representanter. Det är viktigt att reservera tillräckliga resurser för samarbetet mellan arbetsgivarna och arbetstagarna.

I samgångsavtalet är det viktigt att ställa upp tydliga tidsfrister för de olika övergångsarrangemangen för personalen och att se till att tidsfristerna håller.

5. Ordandet av den nya kommunens service

5.1. Principerna för ordnande av servicen i den nya kommunen

Den nya kommunens service organiseras med utgångspunkt i följande övergripande principer:

- Kommunen tar aktivt vara på de möjligheter till effektivisering och kvalitetshöjning inom administrationen som uppstår vid kommunsamgång.
- Den nya kommunen arbetar systematiskt för att utveckla innehållet i tjänsteproduktionen genom stärkt ledarskap, personalutbildning och ibruktagande av effektiva arbetsätt.
- Basservice till invånarna – barnomsorg, grundskola 1–6 och äldreomsorg – erbjuds i alla tidigare kommuner, nedan kallade *kommundelar*.
- Förändringar av servicenätet ska beredas långsiktigt med beaktande av lojalitetsavtalet mellan kommunerna och så att besluten förankras hos invånarna.
- Kommunens centraladministration placeras i Finström. Administrativa funktioner kan också placeras i övriga kommundelar.
- Administrativa tjänster som är riktade direkt till invånarna (bygglov, olika former av ansökningar) utformas så att de är lättillgängliga oberoende av boningsort (digitala tjänster, telefonservice, kundservicekontor i anslutning till kommersiell service).

Principerna för ordandet av servicen i den nya kommunen kan formuleras både abstrakt och konkret. Explicita formuleringar av typen "tjänsten X erbjuds i kommundelarna A och B" är juridiskt bindande. Mer allmänna formuleringar såsom "Målsättningen är ett brett serviceutbud i alla kommundelar" binder beslutsfattarna enbart på ett politiskt och moraliskt plan.

5.2. Plan för samordning av servicen i den nya kommunen

Allmän förvaltning

De fem tidigare kommunernas allmänna förvaltning samordnas så att den nya kommunen får enhetliga förvaltningsrutiner och arbetsätt. Kommunens centraladministration placeras i Finström. Administrativa funktioner kan placeras också i de tidigare kommunernas kommunkanslier.

Barnomsorg och grundskola

Ledningen och administrationen av barnomsorg och grundskola i den nya kommunen organiseras i enlighet med bestämmelserna i LL om barnomsorg och grundskola. Barnomsorg och grundskola 1–6

erbjuds som närservice i alla kommundelar. Eventuella förändringar av servicenätet ska beredas långsiktigt och förankras hos invånarna.

Kultur- och fritidstjänster

De kommunala kultur- och fritidstjänsterna organiseras så att servicen är tillgänglig för invånarna på hela kommunens område.

Äldreomsorg

Kommunens äldreomsorg förenhetligas med utgångspunkt i äldrelagen och socialvårdslagen så att utbudet av vårdplatser inom hemvård, effektiviserat serviceboende och institutionsvård kan användas för att möta det samlade och långsiktiga behovet hos kommunens invånare.

Samgångsavtalet ska innehålla en plan för samordning av servicen. Planen anger riktlinjerna för den nya kommunens serviceorganisation. Samordningsplanen är särskilt viktig inom sådana områden där avtalskommunerna har olika praxis.

6. Principer för skötseln av ekonomin

6.1. Mål för den nya kommunens ekonomi

Avtalskommunerna förbinder sig till att arbeta för att den nya kommunen ska kunna inleda sin verksamhet med följande ekonomiska utgångspunkter:

- Inkomstskattesats X%
- Ackumulerat underskott/överskott X%
- Skuldbörda X%
- Budgeterat årsbidrag 2022 X %

Närmare överenskommelser om skötseln av kommunernas ekonomi fram till att samgången genomförs framgår av det lojalitetsavtal som kommunerna undertecknat.

Målen för den nya kommunens ekonomi kan formuleras mer eller mindre detaljerat. Om avtalskommunerna redan kommit överens om skattesatser mm., kan de nämnas i avtalet.

Om en eller flera avtalskommuners ekonomiska resultat är svagt och prognoserna för den nya kommunens ekonomi negativa, bör kapitlet innehålla överenskommelser om åtgärder för balansering av den nya kommunens ekonomi.

6.2. Användning av samgångsunderstödet

Det samgångsunderstöd (2,6 miljoner euro) som landskapsregeringen beviljat för samgången fördelas enligt följande principer.

Löner och personalpolitik (800 000 euro)

- Harmonisering av löner
- Personliga lönetillägg
- Personal- och ledarskapsutbildning
- Utvecklande av gemensam personalpolitik

Balansering av den nya kommunens ekonomi (500 000 euro)

Samordning av administrativa system (250 000 euro)

- Samordning av IKT-system (anskaffningar, anpassning, utrustning, utbildning)
- Förenhetligande av tomtregister, gatunamn mm.

Den politiska organisationen (100 000 euro)

- Utbildning av förtroendevalda
- Förbättring av möteslokaler
- Investeringar i utrustning som möjliggör möten på distans

Kommuninvånarnas delaktighet (150 000 euro)

- Information till allmänheten
- Kommunalsrådets verksamhet, inklusive 100 000 euro för småskaliga utvecklingsprojekt

Kommun- och näringsutveckling (200 000 euro)

- Samarbete med näringslivet
- Utveckling av kommundelarna

Investeringar som stöder den nya kommunens verksamhet (600 000 euro)

Samgångsavtalet ska precisera planen för användningen av det lagstadgade samgångsunderstödet. Samgångsunderstödet ska finansiera nödvändiga kostnader för samgången, utvecklande av servicesystemet i den nya kommunen och förbättrande av servicens produktivitet eller för att stärka ekonomin i den nya kommunen.

Användningsändamålet kan anges enligt substansfråga eller kommunal. Det är möjligt att rikta en del av samgångsunderstödet till ett visst geografiskt område.

6.3. Investerings- och utvecklingsprogram

Samgångsavtalet kan innehålla ett särskilt avsnitt om de investeringar den nya kommunen ska genomföra.

7. Övriga arrangemang som följer av kommunsamgången

7.1. Kommunalt samarbete

Bilaterala samarbetsavtal mellan två eller flera av avtalskommunerna upphör 1.1.2022 om inget annat avtalas.

Norra Ålands högstadiedistrikt k.f. upphör 1.1.2022. Kommunalförbundets personal övergår i den nya kommunens tjänst. Kommunalförbundets tillgångar och skulder övergår till den nya kommunen.

Samgångsstyrelsen tar initiativ till övriga förändringar i samarbetsavtal och kommunalförbundsmedlemskap som blir nödvändiga till följd av kommunsamgången och bereder ärendena för den nya kommunens fullmäktige.

En kommunsamgång får konsekvenser för samarbetet mellan avtalskommunerna och med utomstående kommuner. I samgångsavtalet är det skäl att ta in överenskommelser om samgångens effekter på de viktigaste samarbetsrelationerna.

7.2. Hemort för sammanslutningar och stiftelser

De sammanslutningar och stiftelser som har någon av avtalskommunerna som hemort får vid samgången den nya kommunen som hemort. Myndigheterna genomför de nödvändiga registerförändringarna med stöd av 33 § i kommunstrukturlagen.

ⁱ Fördelningen av platserna i övergångsfullmäktige har beräknats enligt följande:

Kommun	Antal fullmäktigeplatser	¼ av fullmäktigeplatserna (minimikrav enligt lag)	Kommunens andel av befolkningen på NÅ	Fördelning av 27 platser i förhållande till invånarantal	Förslag till mandatfördelning vid partiell sammanslagning av fmge
Finström	17	4,25	40,3%	11	11
Geta	9	2,25	7,7%	2	2
Saltvik	15	3,75	29,2%	8	8
Sund	13	3,25	16,1%	4	4
Vårdö	9	2,25	6,7%	2	2
Norra Åland	63		100 %	27	27

Utkast till lojalitetsavtal mellan Norra Ålands kommuner

Nedanstående utkast utgör en stomme, som är avsedd att användas som redskap vid kommande förhandlingar om ett lojalitetsavtal mellan kommunerna i samarbetsområdet. Lojalitetsavtalet utgör en bilaga till samgångsavtalet och behandlas i samband med det.

- 1 § Parter** Parter i detta lojalitetsavtal är kommunerna Finström, Geta, Saltvik, Sund och Vårdö (*avtalskommunerna*).
- 2 § Avtalets syfte** Syftet med detta lojalitetsavtal är att reglera frågor som rör avtalskommunernas lojalitetsplikt medan de förhandlar om, beslutar om och verkställer ett samgångsavtal enligt 7 § i landskapslagen om en reform av kommunstrukturen på Åland.
- 3 § Beslutsbegränsning** Avtalskommunerna förbinder sig till att inte fatta sådana beslut som ur ett ekonomiskt, politiskt, administrativt eller verksamhetsmässigt perspektiv utgör en uppenbar belastning eller begränsning för den nya kommunen.
- 4 § Regional jämvikt** Avtalskommunerna förbinder sig till att i sitt eget beslutsfattande och i förhandlingar om frågor som gäller den nya kommunen bidra till en regional jämvikt mellan de nuvarande kommunerna i fråga om serviceutbud, investeringar och representation i den nya kommunens beslutande organ.
- 5 § Konsultation** Om det vid beredningen av ett ärende eller när en operativ åtgärd planeras finns en risk att beslutet eller åtgärden kan komma att utgöra en sådan belastning som avses i 3 § eller rubba den regionala jämvikten enligt 4 §, förbinder sig parterna att konsultera de andra parterna i frågan innan ärendet föredras för beslut eller den operativa åtgärden vidtas.
- 6 § Giltighetstid** Detta lojalitetsavtal ingås samtidigt med och är i kraft lika länge som det samgångsavtal som avses i 2 §. Avtalskommunerna förbinder sig att iaktta detta avtal oberoende av eventuella besvär.
- 7 § Exemplar** Detta avtal har uppgjorts i sex identiska originalexemplar, ett för varje part och ett för Ålands landskapsregering.
- 8 § Datering och underskrifter**

Nedanstående utkast utgör en preliminär stomme, som är avsedd att användas som redskap vid kommande förhandlingar om ett samgångsavtal mellan kommunerna i samarbetsområdet. De innehållsmässiga skrivningarna ska ses som exempel på hur man kan gå tillväga. I en reell situation bygges innehållet i avtalet på politiska överenskommelser mellan kommunerna.

1. Utgångspunkter för kommunsamgången i Skärgården

1.1. Avtalets syfte

Detta är ett avtal om ordnande av förvaltning och service (*samgångsavtal*) mellan kommunerna Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar och Sottunga (*avtalskommunerna*). Avtalet är uppgjort i enlighet med 7 § i LL om en reform av kommunstrukturen på Åland, nedan *kommunreformen*.

Kommunindelningen ändras den 1 januari 2022 så att alla avtalskommuner upplöses och bildar en ny kommun (*den nya kommunen*).

En kommunsamgång kan genomföras antingen genom att:

- a) En eller flera kommuner upplöses och går samman med en existerande kommun, eller
- b) Samtliga kommuner upplöses och går samman genom bildande av en ny kommun.

1.2. Vision och mål för samgången

Visionen och målen för samgången och den nya kommunen kan formuleras mer eller mindre detaljerat. De berörda kommunernas politiska ledning ansvarar för att fastslå visionen och målen.

1.3. Kommunens namn och vapen

Den nya kommunen antar ett nytt namn som inte är någon av de nuvarande kommunernas namn. Namnförslaget ska beredas av samgångsstyrelsen och godkännas av alla sammangående kommuners fullmäktige. Därefter ska namnet godkännas av landskapsregeringen.

En planeringstävling ordnas om den nya kommunens vapen och grafiska profil.

11 § i kommunreformen:

Om den nya kommunen ska få ett namn som inte tidigare varit namn på en kommun på Åland, ska namnet godkännas av landskapsregeringen.

1.4. Avtalets giltighet

Detta avtal träder i kraft den 1 januari 2022 och är i kraft till och med den 31 december 2024. Avtalskommunerna förbinder sig att följa avtalets innehåll sedan fullmäktige i alla kommuner inom samarbetsområdet har godkänt det. Avtalet ska följas oberoende av eventuella besvär.

11 § i kommunreformen:

- Kommunerna kan komma överens om att avtalet ska gälla en kortare tid än tre år
- Efter att samgångsavtalet godkänts, men innan det trätt i kraft, kan det ändras genom överensstämmande beslut av kommunernas fullmäktige

2. Interimistisk förvaltning

2.1. Samgångsstyrelsen: behörighet och mandatperiod

Efter att landskapsregeringen fastställt ändringen av kommunindelningen ska fullmäktige i avtalskommunerna välja en samgångsstyrelse. Samgångsstyrelsen ansvarar för att samgångsavtalet verkställs och förbereder ordnandet av den nya kommunens verksamhet och förvaltning.

Samgångsstyrelsens mandatperiod inleds när fullmäktige i avtalskommunerna valt ledamöter och ersättare i samgångsstyrelsen. Samgångsstyrelsens mandatperiod upphör när den nya kommunens kommunstyrelse har valts.

2.2. Samgångsstyrelsens sammansättning

Samgångsstyrelsen består av 10 ledamöter, 2 ledamöter från var och en av de kommuner som går samman. Samgångsstyrelsen utser inom sig en ordförande och två viceordförande.

2.3. Beredning av ärenden till samgångsstyrelsen

För beredningen av ärenden till samgångsstyrelsen ansvarar en arbetsgrupp bestående av avtalskommunernas kommundirektörer/kommunsekreterare.

Det är inte nödvändigt enligt lagen att avtala om beredningen av ärenden till samgångsstyrelsen, men det ökar klarheten.

2.4. Samarbete mellan samgångsstyrelsen och avtalskommunerna

Samgångsstyrelsen har ansvar för att informera avtalskommunerna om sitt arbete. Samgångsstyrelsen sammankallar vid behov avtalskommunernas fullmäktige för att informera och rådgöra om frågor som rör bildandet av den nya kommunen.

2.5. Harmonisering av styrdokument, taxor, avgifter och förmåner

Den nya kommunens fullmäktige godkänner grunderna för taxor, avgifter och förmåner samt antar de styrdokument som kommunen enligt lag är skyldig att upprätta. Vid behov gäller Föglö kommuns stadgor, styrdokument, taxor, avgifter och förmåner tills den nya kommunens fullmäktige fattat relevanta beslut.

Om samgången genomförs så att en eller flera kommuner upplöses och går samman med en existerande kommun, gäller den kvarstående kommunens styrdokument automatiskt för den nya kommunen.

Behovet att avtala om vilka styrdokument som gäller tills nya är antagna är större om alla kommuner upplöses och bildar en ny kommun.

3. Politisk organisation och förtroendevalda

3.1. Utgångspunkter för den politiska organisationen

Samgångsstyrelsen bereder ett förslag till förvaltningsstadga för den nya kommunen utifrån följande principer:

- En ny förvaltningsorganisation byggs upp för den nya kommunen. I arbetet beaktas välfungerande praxis i de nuvarande kommunerna.
- Förvaltningsorganisationen utformas så att den kan tillvarata den potential till effektivisering och kvalitetshöjning som uppstår vid samgången.
- När förtroendeorganen tillsätts ska principen om tillräcklig representation från alla delar av den nya kommunen iaktas.

Kommunens politiska organisation fastslås i förvaltningsstadgan. Den nya kommunens förvaltningsstadga kan vara helt ny eller bygga på någon existerande kommuns förvaltningsstadga. Samgångsstyrelsen bereder ett förslag till förvaltningsstadga som godkänns av den nya kommunens fullmäktige.

3.2. Fullmäktige under övergångsperioden

Alternativ 1: Under övergångsperioden fram till kommunalvalet 2023 bildas den nya kommunens fullmäktige av de ledamöter som invalts i fullmäktige i Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar och Sottunga vid kommunalvalet 2019. Övergångsfullmäktige har 49 ledamöter.

Alternativ 2: Under övergångsperioden fram till kommunalvalet 2023 bildas den nya kommunens fullmäktige genom en delvis sammanslagning av de existerande kommunernas fullmäktige enligt följande:

- 17 platser som fördelas per kommun på följande sätt:
- Brändö 5, Föglö 5, Kumlinge 3, Kökar 2, Sottunga 2

Mandaten fördelas enligt de invalda fullmäktigeledamöternas personliga jämförelsetal i kommunalvalet 2019.

Den nya kommunens fullmäktige kan bildas antingen genom

- a) Att de nuvarande kommunernas fullmäktige sammanslås i sin helhet (49 ledamöter), eller
- b) Att de nuvarande kommunernas fullmäktige sammanslås delvis.

Om fullmäktige bildas genom en delvis sammanslagning av de sammangående kommunernas fullmäktige gäller följande regler enligt 12 § i kommunreformen:

- Fullmäktige i de kommuner som går samman beslutar om antalet ledamöter i fullmäktige
- Minst ¼ av fullmäktige i var och en av de nuvarande kommunerna ska ingå i den sammanslagna fullmäktigeförsamlingen
- Platserna fördelas i enlighet med personliga jämförelsetal vid kommunalvalet 2019

3.3. Den nya kommunens förtroendeorgan

3.3.1. Fullmäktige

Vid kommunalvalet 2023 väljs 17 ledamöter till den nya kommunens fullmäktige.

Enligt 38 § i kommunallagen är antalet kommunfullmäktigeledamöter i en kommun med 1 001–2 000 invånare 15. Kommunfullmäktige kan före utgången av april månad under valåret besluta att antalet ledamöter som väljs ska vara högre eller lägre.

3.3.2. Kommunstyrelsen

För åren 2022–23 väljs en kommunstyrelse med 9 ledamöter. Ledamöterna utses så att samtliga tidigare kommuner är representerade i styrelsen.

Efter kommunalvalet 2023 tillsätts en kommunstyrelse med 7 ledamöter. När ledamöterna i kommunstyrelsen utses ska en allsidig representation från hela kommunens område iaktas.

Enligt 48 § i kommunallagen ska kommunstyrelsen bestå av minst fem ledamöter.

3.3.3. Nämndorganisation

Kommunens nämndorganisation består av tre nämnder: bildningsnämnden, omsorgsnämnden samt miljö- och byggnadsnämnden. Kommunfullmäktige kan vid behov tillsätta också andra nämnder och direktioner. När ledamöterna i kommunstyrelsen utses ska en allsidig representation från hela kommunens område iaktas.

I samgångsavtalet är det möjligt att komma överens om att platserna i den nya kommunens styrelse och nämnder kvoteras för att säkra att alla tidigare kommuner blir representerade. Det är inte möjligt att kvotera platserna i fullmäktige.

3.4. Kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka

Den nya kommunen arbetar aktivt för fungerande växelverkan med kommuninvånarna. Det sker genom kommunens informationskanaler (webb, infoblad, invånarmöten) och genom att invånarna involveras i beslutsprocesser och serviceproduktion. Kommunstyrelsen och den operativa ledningen utvärderar regelbundet invånarnas möjligheter att delta och påverka.

Den nya kommunens fullmäktige kan tillsätta kommundelsnämnder eller motsvarande organ för de tidigare kommunerna Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar och Sottunga.

Kommundelsnämnderna har initiativrätt i kommunens beslutsfattande och fungerar som remissinstans i frågor som berör det aktuella området. Kommunfullmäktige, styrelsen och nämnderna kan enligt prövning delegera beslutanderätt i vissa lokala ärenden till kommundelsnämnden (t.ex. fördelning av understöd till föreningar). Under åren 2022–2024 reserveras sammanlagt 100 000 euro av samgångsunderstödet för att användas till små lokala utvecklingsprojekt som kommundelsråden tar initiativ till.

I samgångsavtalet ska kommunerna komma överens om hur den nya kommunen ska säkra kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. Oberoende av samgångsavtalet ska bestämmelserna om kommunmedlemmarnas rätt till inflytande i 5 kap. i kommunallagen iaktas.

4. Den nya kommunens personal

4.1. Kommundirektörernas ställningⁱⁱ

NN blir kommundirektör i den nya kommunen.

AA utnämns till en tidsbunden tjänst som kanslichef med ansvar för samordning av förvaltning, IKT och stödtjänster för åren 2022–2023.

DD utnämns till en tidsbunden tjänst som projektchef med ansvar för samhällsplanering, näringsutveckling och trafikfrågor åren 2022–2023.

BB utnämns till en tidsbunden tjänst som personalchef med särskilt ansvar för samordning av den nya kommunens personalpolitik för åren 2022–2023.

CC utnämns till en tidsbunden tjänst som projektledare med ansvar för utveckling av digitala och mobila lösningar inom serviceproduktionen för åren 2022–2023.

17 § i kommunreformen:

Blir kommundirektören i en kommun som går samman inte kommundirektör i den nya kommunen, ska han eller hon erbjudas en för honom eller henne lämplig tjänst i den nya kommunen under två år efter att samgångsavtalet fastställts. Tjänsten ska vara knuten till bildandet av den nya kommunen.

4.2. Personalen och personalärenden

4.2.1. Personalavtal och anställningstrygghet

Tillsvidare anställda i Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar och Sottunga kommuner övergår från och med den 1.1.2022 i den nya kommunens tjänst enligt reglerna för överlåtelse av rörelse. Visstidsanställd personal övergår i den nya arbetsgivarens tjänst för den tid den tidsbundna anställningen är i kraft.

Den nya kommunens fullmäktige inrättar de tjänster och arbetsavtalsförhållanden som förädlas av kommunsamgången eller anvisar övergående personal existerande vakanta tjänster eller arbetsavtalsförhållanden.

Till den övergående personalen betalas minst samma lön som före samgången.

4.2.2 Planering av den nya kommunens personalresurser

Omedelbart efter att kommunernas fullmäktige godkänt framställan om kommunsamgång utarbetar samgångsstyrelsen i samråd med kommunernas ledning och personalens representanter ett övergångsavtal, där det framgår vilken personal som överflyttas till vilka befattningar. Avtalet beaktar den nya kommunens personalbehov, strategiska tyngdpunktsområden och kommande pensioneringar.

Personalplanen och övergångsavtalet ska vara klart senast i augusti 2021, så att de nya tjänsterna och befattningarna kan inrättas av fullmäktige och beaktas i budgeten för 2022.

4.2.2. Arbetsvärdering och harmonisering av löner

Under år 2022 genomförs en arbetsvärdering för den nya kommunens anställda. Med utgångspunkt i arbetsvärderingen utarbetas en plan för harmoniseringen av löner och kommunspecifika förmåner. Målet med harmoniseringen är att uppnå lika lön för lika krävande uppgifter. Löneharmoniseringen

genomförs under en treårsperiod, så att 40 % av löneskillnaderna utjämnas från och med 1.1.2023, 30 % från och med 1.1.2024 och resterande 30 % från och med 1.1.2025.

Ur samgångsstödet reserveras 700 000 euro för löneharmonisering, personliga lönetillägg och förenhetligande av personalpolitiken.

Avtalskommunernas anställda övergår i den nya kommunens tjänst enligt reglerna för överlåtelse av rörelse, dvs. till en början enligt samma anställningsvillkor. Anpassningen av arbetsuppgifter, lönenivåer och andra anställningsvillkor sker gradvis.

Planeringen av den nya kommunens personalärenden ska ske i samråd med personalens representanter. Det är viktigt att reservera tillräckliga resurser för samarbetet mellan arbetsgivarna och arbetstagarna.

I samgångsavtalet är det viktigt att ställa upp tydliga tidsfrister för de olika övergångsarrangemangen för personalen och att se till att tidsfristerna håller.

5. Ordandet av den nya kommunens service

5.1. Principerna för ordnande av servicen i den nya kommunen

Den nya kommunens service organiseras med utgångspunkt i följande övergripande principer

- Kommunen tar aktivt vara på de möjligheter till effektivisering och kvalitetshöjning inom administrationen som uppstår vid kommunsamgång.
- Den nya kommunen arbetar systematiskt för att utveckla innehållet i tjänsteproduktionen genom stärkt ledarskap, personalutbildning och ibruktagande av effektiva arbetsätt.
- Basservice till invånarna – barnomsorg, grundskola 1–6 och äldreomsorg – erbjuds i alla tidigare kommuner, nedan kallade *kommundelar*.
- Förändringar av servicenätet ska beredas långsiktigt med beaktande av lojalitetsavtalet mellan kommunerna och så att besluten förankras hos invånarna.
- Kommunens centraladministration placeras i Föglö. Kommunens administration organiseras decentraliserat så att de nuvarande kommunkanslierna fortfarande

Principerna för ordnandet av servicen i den nya kommunen kan formuleras både abstrakt och konkret. Explicita formuleringar av typen "tjänsten X erbjuds i kommundelarna A och B" är juridiskt bindande. Mer allmänna formuleringar såsom "Målsättningen är ett brett serviceutbud i alla kommundelar" binder beslutsfattarna enbart på ett politiskt och moraliskt plan.

5.2. Plan för samordning av servicen i den nya kommunen

Allmän förvaltning

Kommunens administrativa organisation samordnas, men byggs upp enligt en decentraliserad modell där de nuvarande kommunkanslierna erbjuder tjänster till invånarna.

Kommunledningen och den huvudsakliga mötesplatsen för de politiska organen placeras i Föglö. Kommunens ekonomiförvaltning placeras i Brändö. Bygglovshantering och övergripande ledning av serviceproduktion koncentreras till kommunkansliet i Kumlinge. Kommunkanslierna i Kökar och Sottunga har ansvar för frågor rörande näringslivsutveckling och trafikfrågor.

Kommunen tar i bruk fungerande digitala lösningar som minskar kommuninvånarnas behov av att personligen besöka kommunkanslierna och som underlättar den dagliga administrationen i en decentraliserad kommunal organisation.

Barnomsorg och grundskola

Ledningen och administrationen av barnomsorg och grundskola i den nya kommunen organiseras i enlighet med bestämmelserna i LL om barnomsorg och grundskola. Barnomsorg och grundskola 1–6 erbjuds som närservice i alla kommundelar där det finns elever som behöver servicen. Eventuella förändringar av servicenätet ska beredas långsiktigt och förankras hos invånarna.

Kultur- och fritidstjänster

De kommunala kultur- och fritidstjänsterna organiseras så att servicen är tillgänglig för invånarna på hela kommunens *område*.

Äldreomsorg

Kommunens äldreomsorg förenhetligas med utgångspunkt i äldrelagen och socialvårdslagen så att utbudet av vårdplatser inom hemvård, effektiviserat serviceboende och institutionsvård kan användas för att möta det samlade och långsiktiga behovet hos kommunens invånare. Serviceutbudet byggs upp med beaktande av de särskilda förhållandena i skärgården.

Trafik- och kommunikationslösningar

Den nya kommunens ledning utarbetar i samråd med landskapsregeringen en plan för hur trafiken inom den nya kommunen ska fungera. Landskapet finansierar tilläggsinvesteringar i färdmedel och digitala lösningar med utgångspunkt i ett avtal mellan avtalskommunerna och landskapsregeringen.

För tjänstemännens och de förtroendevaldas dagliga transporter inom kommunen finns X båtar till förfogande enligt de villkor som avtalas separat.

För administrationens och de politiska organens behov tar kommunen i bruk digitala och mobila lösningar som underlättar verksamheten.

Samgångsavtalet ska innehålla en plan för samordning av servicen. Planen anger riktlinjerna för den nya kommunens serviceorganisation. Samordningsplanen är särskilt viktig inom sådana områden där avtalskommunerna har olika praxis.

6. Principer för skötseln av ekonomin

6.1. Mål för den nya kommunens ekonomi

Avtalskommunerna förbinder sig till att arbeta för att den nya kommunen ska kunna inleda sin verksamhet med följande ekonomiska utgångspunkter:

- Inkomstskattesats X%
- Ackumulerat underskott/överskott X%
- Skuldbörda X%
- Budgeterat årsbidrag 2022 X %

Närmare överenskommelser om skötseln av kommunernas ekonomi fram till att samgången genomförs framgår av det lojalitetsavtal som kommunerna undertecknat.

Målen för den nya kommunens ekonomi kan formuleras mer eller mindre detaljerat. Om avtalskommunerna redan kommit överens om skattesatser mm., kan de nämnas i avtalet.

Om en eller flera avtalskommuners ekonomiska resultat är svagt och prognoserna för den nya kommunens ekonomi negativa, bör kapitlet innehålla överenskommelser om åtgärder för balansering av den nya kommunens ekonomi.

6.2. Användning av samgångsunderstödet

Det samgångsunderstöd (2,5 miljoner euro) som landskapsregeringen beviljat för samgången fördelas enligt följande principer.

Löner och personalpolitik (700 000 euro)

- Harmonisering av löner
- Personliga lönetillägg
- Personal- och ledarskapsutbildning
- Utvecklande av gemensam personalpolitik

Balansering av den nya kommunens ekonomi (500 000 euro)

Samordning av administrativa system (250 000 euro)

- Samordning av IKT-system (anskaffningar, anpassning, utrustning, utbildning)
- Förenhetligande av tomtregister, gatunamn mm.

Den politiska organisationen (100 000 euro)

- Utbildning av förtroendevalda
- Förbättring av möteslokaler
- Investeringar i utrustning som möjliggör möten på distans

Kommuninvånarnas delaktighet (150 000 euro)

- Information till allmänheten
- Kommunalsrådets verksamhet, inklusive medel för småskaliga projekt

Kommun- och näringsutveckling (200 000 euro)

- Samarbete med näringslivet
- Utveckling av kommundelarna

Investeringar som stöder den nya kommunens verksamhet (600 000 euro)

Samgångsavtalet ska precisera planen för användningen av det lagstadgade samgångsunderstödet. Samgångsunderstödet ska finansiera nödvändiga kostnader för samgången, utvecklande av servicesystemet i den nya kommunen och förbättrande av servicens produktivitet eller för att stärka ekonomin i den nya kommunen.

Användningsändamålet kan anges enligt substansfråga eller kommundel. Det är möjligt att reservera en del av samgångsunderstödet för ett visst geografiskt område.

6.3. Investerings- och utvecklingsprogram

Samgångsavtalet kan innehålla ett särskilt avsnitt om de investeringar den nya kommunen ska genomföra.

7. Övriga arrangemang som följer av kommunsamgången

7.1. Kommunalt samarbete

Bilaterala samarbetsavtal mellan två eller flera av avtalskommunerna upphör 1.1.2022 om inget annat avtalas.

Samgångsstyrelsen tar initiativ till övriga förändringar i samarbetsavtal och kommunalförbundsmedlemskap som blir nödvändiga till följd av kommunsamgången och bereder ärendena för den nya kommunens fullmäktige.

En kommunsamgång får konsekvenser för samarbetet mellan avtalskommunerna och med utomstående kommuner. I samgångsavtalet är det skäl att ta in överenskommelser om samgångens effekter på de viktigaste samarbetsrelationerna.

7.2. Hemort för sammanslutningar och stiftelser

De sammanslutningar och stiftelser som har någon av avtalskommunerna som hemort får vid samgången den nya kommunen som hemort. Myndigheterna genomför de nödvändiga registerförändringarna med stöd av 33 § i kommunstrukturlagen.

ⁱ Fördelningen av platserna i övergångsfullmäktige har beräknats enligt följande:

Kommun	Antal fullmäktigeplatser	¼ av fullmäktigeplatserna (minimikrav enligt lag)	Kommunens andel av befolkningen i skärgården	Fördelning av 17 platser i förhållande till invånarantal	Förslag till mandatfördelning vid partiell sammanslagning av fmge
Brändö	11	2,75	27,8 %	5	5
Föglö	11	2,75	32,7 %	6	5
Kumlinge	9	2,25	19,3 %	3	3
Kökar	9	2,25	14,5 %	2	2
Sottunga	9	2,25	5,6 %	1	2
TOTALT	49		100 %	17	17

Utkast till lojalitetsavtal mellan kommunerna i Skärgården

Nedanstående utkast utgör en stomme, som är avsedd att användas som redskap vid kommande förhandlingar om ett lojalitetsavtal mellan kommunerna i samarbetsområdet. Lojalitetsavtalet utgör en bilaga till samgångsavtalet och behandlas i samband med det.

- 1 § Parter** Parter i detta lojalitetsavtal är kommunerna Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar och Sottunga (*avtalskommunerna*).
- 2 § Avtalets syfte** Syftet med detta lojalitetsavtal är att reglera frågor som rör avtalskommunernas lojalitetsplikt medan de förhandlar om, beslutar om och verkställer ett samgångsavtal enligt 7 § i landskapslagen om en reform av kommunstrukturen på Åland.
- 3 § Beslutsbegränsning** Avtalskommunerna förbinder sig till att inte fatta sådana beslut som ur ett ekonomiskt, politiskt, administrativt eller verksamhetsmässigt perspektiv utgör en uppenbar belastning eller begränsning för den nya kommunen.
- 4 § Regional jämvikt** Avtalskommunerna förbinder sig till att i sitt eget beslutsfattande och i förhandlingar om frågor som gäller den nya kommunen bidra till en regional jämvikt mellan de nuvarande kommunerna i fråga om serviceutbud, investeringar och representation i den nya kommunens beslutande organ.
- 5 § Konsultation** Om det vid beredningen av ett ärende eller när en operativ åtgärd planeras finns en risk att beslutet eller åtgärden kan komma att utgöra en sådan belastning som avses i 3 § eller rubba den regionala jämvikten enligt 4 §, förbinder sig parterna att konsultera de andra parterna i frågan innan ärendet föredras för beslut eller den operativa åtgärden vidtas.
- 6 § Giltighetstid** Detta lojalitetsavtal ingås samtidigt med och är i kraft lika länge som det samgångsavtal som avses i 2 §. Avtalskommunerna förbinder sig att iaktta detta avtal oberoende av eventuella besvär.
- 7 § Exemplar** Detta avtal har uppgjorts i sex identiska originalexemplar, ett för varje part och ett för Ålands landskapsregering.
- 8 § Datering och underskrifter**

Oktober 2019

Nedanstående utkast utgör en preliminär stomme, som är avsedd att användas som redskap vid kommande förhandlingar om ett samgångsavtal mellan kommunerna i samarbetsområdet. De innehållsmässiga skrivningarna ska ses som exempel på hur man kan gå tillväga. I en reell situation bygger innehållet i avtalet på politiska överenskommelser mellan kommunerna.

1. Utgångspunkter för kommunsamgången på Södra Åland

1.1. Avtalets syfte

Detta är ett avtal om ordnande av förvaltning och service (*samgångsavtal*) mellan kommunerna Eckerö, Hammarland, Jomala, Lemland och Lumparland (*avtalskommunerna*). Avtalet är uppgjort i enlighet med 7 § i LL om en reform av kommunstrukturen på Åland, nedan *kommunreformen*.

Kommunindelningen ändras den 1 januari 2022 så att alla avtalskommuner upplöses och bildar en ny kommun (*den nya kommunen*). I och med samgången upplöses kommunalförbundet för Södra Ålands högstadiedistrikt. Högstadiedistriktets personal övergår i den nya kommunens tjänst och berörs därmed av de överenskommelser som i detta avtal gäller kommunernas personal och den nya kommunens ledningsorganisation.

En kommunsamgång kan genomföras antingen genom att:

- a) En eller flera kommuner upplöses och går samman med en existerande kommun, eller
- b) Samtliga kommuner upplöses och går samman genom bildande av en ny kommun.

1.2. Vision och mål för samgången

Visionen och målen för samgången och den nya kommunen kan formuleras mer eller mindre detaljerat. De berörda kommunernas politiska ledning ansvarar för att fastslå visionen och målen.

1.3. Kommunens namn och vapen

Den nya kommunen antar ett nytt namn som inte är någon av de nuvarande kommunernas namn. Namnförslaget ska beredas av samgångsstyrelsen och godkännas av alla sammangående kommuners fullmäktige. Därefter ska namnet godkännas av landskapsregeringen.

En planeringstävling ordnas om den nya kommunens vapen och grafiska profil.

11 § i kommunreformen:

Om den nya kommunen ska få ett namn som inte tidigare varit namn på en kommun på Åland, ska namnet godkännas av landskapsregeringen.

1.4. Avtalets giltighet

Detta avtal träder i kraft den 1 januari 2022 och är i kraft till och med den 31 december 2024. Avtalskommunerna förbinder sig att följa avtalets innehåll sedan fullmäktige i alla kommuner inom samarbetsområdet har godkänt det. Avtalet ska följas oberoende av eventuella besvär.

11 § i kommunreformen:

- Kommunerna kan komma överens om att avtalet ska gälla en kortare tid än tre år.
- Efter att samgångsavtalet godkänts, men innan det trätt i kraft, kan det ändras genom överensstämmande beslut av kommunernas fullmäktige.

2. Interimistisk förvaltning

2.1. Samgångsstyrelsen: behörighet och mandatperiod

Efter att landskapsregeringen fastställt ändringen av kommunindelningen ska fullmäktige i avtalskommunerna välja en samgångsstyrelse. Samgångsstyrelsen ansvarar för att samgångsavtalet verkställs och förbereder ordnandet av den nya kommunens verksamhet och förvaltning.

Samgångsstyrelsens mandatperiod inleds när fullmäktige i avtalskommunerna valt ledamöter och ersättare i samgångsstyrelsen. Samgångsstyrelsens mandatperiod upphör när den nya kommunens kommunstyrelse har valts.

2.2. Samgångsstyrelsens sammansättning

Samgångsstyrelsen består av 10 ledamöter, 2 ledamöter från var och en av de kommuner som går samman. Samgångsstyrelsen utser inom sig en ordförande och två viceordförande.

2.3. Beredning av ärenden till samgångsstyrelsen

För beredningen av ärenden till samgångsstyrelsen ansvarar en arbetsgrupp bestående av avtalskommunernas kommundirektörer samt direktören för Södra Ålands högstadiedistrikt.

Det är inte nödvändigt enligt lagen att avtala om beredningen av ärenden till samgångsstyrelsen, men det ökar klarheten.

2.4. Samarbete mellan samgångsstyrelsen och avtalskommunerna

Samgångsstyrelsen har ansvar för att informera avtalskommunerna om sitt arbete. Samgångsstyrelsen sammankallar vid behov avtalskommunernas fullmäktige för att informera och rådgöra om frågor som rör bildandet av den nya kommunen.

2.5. Harmonisering av styrdokument, taxor, avgifter och förmåner

Den nya kommunens fullmäktige godkänner grunderna för taxor, avgifter och förmåner samt antar de styrdokument som kommunen enligt lag är skyldig att upprätta. Vid behov gäller Jomala kommuns stadgor, styrdokument, taxor, avgifter och förmåner tills den nya kommunens fullmäktige fattat relevanta beslut.

Om samgången genomförs så att en eller flera kommuner upplöses och går samman med en existerande kommun, gäller den kvarstående kommunens styrdokument automatiskt för den nya kommunen.

Behovet att avtala om vilka styrdokument som gäller tills nya är antagna är större om alla kommuner upplöses och bildar en ny kommun.

3. Politisk organisation och förtroendevalda

3.1. Utgångspunkter för den politiska organisationen

Samgångsstyrelsen bereder ett förslag till förvaltningsstadga för den nya kommunen utifrån följande principer:

- En ny förvaltningsorganisation byggs upp för den nya kommunen. I arbetet beaktas välfungerande praxis i de nuvarande kommunerna.
- Förvaltningsorganisationen utformas så att den kan tillvarata den potential till effektivisering och kvalitetshöjning som uppstår vid samgången.
- När förtroendeorganen tillsätts ska principen om tillräcklig representation från alla delar av den nya kommunen iaktas.

Kommunens politiska organisation fastslås i förvaltningsstadgan. Den nya kommunens förvaltningsstadga kan vara helt ny eller bygga på någon existerande kommuns förvaltningsstadga. Samgångsstyrelsen bereder ett förslag till förvaltningsstadga som godkänns av den nya kommunens fullmäktige.

3.2. Fullmäktige under övergångsperiodenⁱ

Alternativ 1: Under övergångsperioden fram till kommunalvalet 2023 bildas den nya kommunens fullmäktige av de ledamöter som invalts i fullmäktige i Eckerö, Hammarland, Jomala, Lemland och Lumparland vid kommunalvalet 2019. Övergångsfullmäktige har 69 ledamöter.

Alternativ 2: Under övergångsperioden fram till kommunalvalet 2023 bildas den nya kommunens fullmäktige genom en delvis sammanslagning av de nuvarande kommunernas fullmäktige enligt följande:

- 27 platser som fördelas per kommun på följande sätt:
- Eckerö 3, Hammarland 4, Jomala 12, Lemland 6, Lumparland 2

Mandaten fördelas enligt de invalda fullmäktigeledamöternas personliga jämförelsetal i kommunalvalet 2019.

Den nya kommunens fullmäktige kan bildas antingen genom

- a) Att de nuvarande kommunernas fullmäktige sammanslås i sin helhet (69 ledamöter), eller
- b) Att de nuvarande kommunernas fullmäktige sammanslås delvis.

Om fullmäktige bildas genom en delvis sammanslagning av de sammangående kommunernas fullmäktige gäller följande regler enligt 12 § i kommunreformen:

- Fullmäktige i de kommuner som går samman beslutar om antalet ledamöter i fullmäktige
- Minst ¼ av fullmäktige i var och en av de nuvarande kommunerna ska ingå i den sammanslagna fullmäktigeförsamlingen
- Platserna fördelas i enlighet med personliga jämförelsetal vid kommunalvalet 2019

3.3. Den nya kommunens förtroendeorgan

3.3.1. Fullmäktige

Vid kommunalvalet 2023 väljs 27 ledamöter till den nya kommunens fullmäktigeⁱⁱ.

Enligt 38 § i kommunallagen är antalet kommunfullmäktigeledamöter i en kommun med 6 001–10 000 invånare 25. Kommunfullmäktige kan före utgången av april månad under valåret besluta att antalet ledamöter som väljs ska vara högre eller lägre.

3.3.2. Kommunstyrelsen

För åren 2022–23 väljs en kommunstyrelse med 9 ledamöter. Ledamöterna utses så att samtliga tidigare kommuner är representerade i styrelsen.

Efter kommunalvalet 2023 tillsätts en kommunstyrelse med 7 ledamöter. När ledamöterna i kommunstyrelsen utses ska en allsidig representation från hela kommunens område iaktas.

Enligt 48 § i kommunallagen ska kommunstyrelsen bestå av minst fem ledamöter.

3.3.3. Nämndorganisation

Kommunens nämndorganisation består av tre nämnder: bildningsnämnden, omsorgsnämnden samt miljö- och byggnadsnämnden. Kommunfullmäktige kan vid behov tillsätta också andra nämnder och direktionsen. När ledamöterna i kommunstyrelsen utses ska en allsidig representation från hela kommunens område iaktas.

I samgångsavtalet är det möjligt att komma överens om att platserna i den nya kommunens styrelse och nämnder kvoteras för att säkra att alla tidigare kommuner blir representerade. Det är inte möjligt att kvotera platserna i fullmäktige.

3.4. Kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka

Den nya kommunen arbetar aktivt för fungerande växelverkan med kommuninvånarna. Det sker genom kommunens informationskanaler (webb, infobladd, invånarmöten) och genom att invånarna involveras i beslutsprocesser och serviceproduktion. Kommunstyrelsen och den operativa ledningen utvärderar regelbundet invånarnas möjligheter att delta och påverka.

Den nya kommunens fullmäktige kan tillsätta kommundelsråd för de tidigare kommunerna Eckerö, Hammarland, Jomala, Lemland och Lumparland. Kommundelsråden har initiativrätt i kommunens beslutsfattande och fungerar som remissinstans i frågor som berör det aktuella området. Under åren 2022–2024 reserveras 100 000 euro av samgångsunderstödet för att användas till små lokala utvecklingsprojekt som kommundelsråden tar initiativ till.

I samgångsavtalet ska kommunerna komma överens om hur den nya kommunen ska säkra kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. Oberoende av samgångsavtalet ska bestämmelserna om kommunmedlemmarnas rätt till inflytande i 5 kap. i kommunallagen iaktas.

4. Den nya kommunens personal

4.1. Kommundirektörernas ställning

NN blir kommundirektör i den nya kommunen.

AA utnämns till en tidsbunden tjänst som utvecklingsdirektör med ansvar för näringslivs- och planeringsfrågor för åren 2022–2023.

BB utnämns till en tidsbunden tjänst som personaldirektör med särskilt ansvar för samordning av den nya kommunens personalpolitik för åren 2022–2023.

CC utnämns till en tidsbunden tjänst som förändringsdirektör med ansvar för samordning av förvaltning, IKT och stödtjänster för åren 2022–2023.

DD utnämns till en tidsbunden tjänst som förändringsdirektör med ansvar för invånardeltagande, kommunikation och marknadsföring för åren 2022–2023.

17 § i kommunreformen:

Blir kommundirektören i en kommun som går samman inte kommundirektör i den nya kommunen, ska han eller hon erbjudas en för honom eller henne lämplig tjänst i den nya kommunen under två år efter att samgångsavtalet fastställts. Tjänsten ska vara knuten till bildandet av den nya kommunen.

4.2. Personalen och personalärenden

4.2.1. Personalavtal och anställningstrygghet

Tillsvidare anställda i Eckerö, Hammarlands, Jomala, Lemlands och Lumparlands kommuner samt Södra Ålands högstadiedistrikt övergår från och med den 1.1.2022 i den nya kommunens tjänst enligt reglerna för överlåtelse av rörelse. Visstidsanställd personal övergår i den nya arbetsgivarens tjänst för den tid den tidsbundna anställningen är i kraft.

Den nya kommunens fullmäktige inrättar de tjänster och arbetsavtalsförhållanden som föranleds av kommunsamgången eller anvisar övergående personal existerande vakanta tjänster eller arbetsavtalsförhållanden.

Till den övergående personalen betalas minst samma lön som före samgången.

4.2.2 Planering av den nya kommunens personalresurser

Omedelbart efter att kommunernas fullmäktige godkänt framställan om kommunsamgång utarbetar samgångsstyrelsen i samråd med kommunernas ledning och personalens representanter ett övergångsavtal, där det framgår vilken personal som överflyttas till vilka befattningar. Avtalet beaktar den nya kommunens personalbehov, strategiska tyngdpunktsområden och kommande pensioneringar.

Personalplanen och övergångsavtalet ska vara klart senast i augusti 2021, så att de nya tjänsterna och befattningarna kan inrättas av fullmäktige och beaktas i budgeten för 2022.

4.2.2. Arbetsvärdering och harmonisering av löner

Under åren 2022–23 genomförs en arbetsvärdering för den nya kommunens anställda. Med utgångspunkt i arbetsvärderingen utarbetas en plan för harmoniseringen av löner och

kommunspezifika förmåner. Målet med harmoniseringen är att uppnå lika lön för lika krävande uppgifter. Löneharmoniseringen genomförs under en treårsperiod, så att 40 % av löneskillnaderna utjämnas från och med 1.1.2023, 30 % från och med 1.1.2024 och resterande 30 % från och med 1.1.2025.

Ur samgångsstödet reserveras 1 000 000 euro för löneharmonisering, personliga lönetillägg och förenhetligande av personalpolitiken.

Avtalskommunernas anställda övergår i den nya kommunens tjänst enligt reglerna för överlåtelse av rörelse, dvs. till en början enligt samma anställningsvillkor. Anpassningen av arbetsuppgifter, lönenivåer och andra anställningsvillkor sker gradvis.

Planeringen av den nya kommunens personalärenden ska ske i samråd med personalens representanter. Det är viktigt att reservera tillräckliga resurser för samarbetet mellan arbetsgivarna och arbetstagarna.

I samgångsavtalet är det viktigt att ställa upp tydliga tidsfrister för de olika övergångsarrangemangen för personalen och att se till att tidsfristerna håller.

5. Ordandet av den nya kommunens service

5.1. Principerna för ordnande av servicen i den nya kommunen

Den nya kommunens service organiseras med utgångspunkt i följande övergripande principer:

- Kommunen tar aktivt vara på de möjligheter till effektivisering och kvalitetshöjning inom administrationen som uppstår vid kommunsamgång.
- Den nya kommunen arbetar systematiskt för att utveckla innehållet i tjänsteproduktionen genom stärkt ledarskap, personalutbildning och ibruktage av effektiva arbetsätt.
- Basservice till invånarna – barnomsorg, grundskola 1–6 och äldreomsorg – erbjuds i alla tidigare kommuner, nedan kallade *kommundelar*.
- Förändringar av servicenätet ska beredas långsiktigt med beaktande av lojalitetsavtalet mellan kommunerna och så att besluten förankras hos invånarna.
- Kommunens centraladministration placeras i Jomala. Administrativa funktioner kan också placeras i övriga kommundelar.
- Administrativa tjänster som är riktade direkt till invånarna (bygglov, olika former av ansökningar) utformas så att de är lättillgängliga oberoende av boningsort (digitala tjänster, telefonservice, kundservicekontor i anslutning till kommersiell service).

Principerna för ordnandet av servicen i den nya kommunen kan formuleras både abstrakt och konkret. Explicita formuleringar av typen "tjänsten X erbjuds i kommundelarna A och B" är juridiskt bindande. Mer allmänna formuleringar såsom "Målsättningen är ett brett serviceutbud i alla kommundelar" binder beslutsfattarna enbart på ett politiskt och moraliskt plan.

5.2. Plan för samordning av servicen i den nya kommunen

Allmän förvaltning

De fem tidigare kommunernas allmänna förvaltning samordnas så att den nya kommunen får enhetliga förvaltningsrutiner och arbetsätt. Kommunens centraladministration placeras i Jomala. Administrativa funktioner kan placeras också i de tidigare kommunernas kommunkanslier.

Barnomsorg och grundskola

Ledningen och administrationen av barnomsorg och grundskola i den nya kommunen organiseras i enlighet med bestämmelserna i LL om barnomsorg och grundskola. Barnomsorg och grundskola 1–6 erbjuds som närservice i alla kommundelar. Eventuella förändringar av servicenätet ska beredas långsiktigt och förankras hos invånarna.

Kultur- och fritidstjänster

De kommunala kultur- och fritidstjänsterna organiseras så att servicen är tillgänglig för invånarna på hela kommunens område.

Äldreomsorg

Kommunens äldreomsorg förenhetligas med utgångspunkt i äldrelagen och socialvårdslagen så att utbudet av vårdplatser inom hemvård, effektiviserat serviceboende och institutionsvård kan användas för att möta det samlade och långsiktiga behovet hos kommunens invånare. Samgångsstyrelsen utvärderar behovet av att ytterligare samordna den äldreomsorg som erbjuds av kommunerna och den äldreomsorg som erbjuds inom Oasen k.f. där kommunerna på Södra Åland är majoritetsägare.

Samgångsavtalet ska innehålla en plan för samordning av servicen. Planen anger riktlinjerna för den nya kommunens serviceorganisation. Samordningsplanen är särskilt viktig inom sådana områden där avtalskommunerna har olika praxis.

6. Principer för skötseln av ekonomi

6.1. Mål för den nya kommunens ekonomi

Avtalskommunerna förbinder sig till att arbeta för att den nya kommunen ska kunna inleda sin verksamhet med följande ekonomiska utgångspunkter:

- | | |
|------------------------------------|-----|
| • Inkomstskattesats | X% |
| • Ackumulerat underskott/överskott | X% |
| • Skuldbörda | X% |
| • Budgeterat årsbidrag 2022 | X % |

Närmare överenskommelser om skötseln av kommunernas ekonomi fram till att samgången genomförs framgår av det lojalitetsavtal som kommunerna undertecknat.

Målen för den nya kommunens ekonomi kan formuleras mer eller mindre detaljerat. Om avtalskommunerna redan kommit överens om skattesatser mm., kan de nämnas i avtalet.

Om en eller flera avtalskommuners ekonomiska resultat är svagt och prognoserna för den nya kommunens ekonomi negativa, bör kapitlet innehålla överenskommelser om åtgärder för balansering av den nya kommunens ekonomi.

6.2. Användning av samgångsunderstödet

Det samgångsunderstöd (3,1 miljoner euro) som landskapsregeringen beviljat för samgången fördelas enligt följande principer.

Löner och personalpolitik (1 miljon euro)

- Harmonisering av löner

- Personliga lönetillägg
- Personal- och ledarskapsutbildning
- Utvecklande av gemensam personalpolitik

Samordning av administrativa system (350 000 euro)

- Samordning av IKT-system (anskaffningar, anpassning, utrustning, utbildning)
- Förenhetligande av tomtregister, gatunamn mm.

Den politiska organisationen (150 000 euro)

- Utbildning av förtroendevalda
- Förbättring av möteslokaler
- Investeringar i utrustning som möjliggör möten på distans

Kommuninvånarnas delaktighet (200 000 euro)

- Information till allmänheten
- Kommundelsrådets verksamhet, inklusive 100 000 euro för småskaliga utvecklingsprojekt

Kommun- och näringsutveckling (300 000 euro)

- Samarbete med det lokala näringslivet
- Utveckling av kommundelarna

Investeringar som stöder den nya kommunens verksamhet (1,1 miljoner euro)

Samgångsavtalet ska precisera planen för användningen av det lagstadgade samgångsunderstödet. Samgångsunderstödet ska finansiera nödvändiga kostnader för samgången, utvecklande av servicesystemet i den nya kommunen och förbättrande av servicens produktivitet eller för att stärka ekonomin i den nya kommunen.

Användningsändamålet kan anges enligt substansfråga eller kommundel. Det är möjligt att rikta en del av samgångsunderstödet till ett visst geografiskt område.

6.3. Investerings- och utvecklingsprogram

Samgångsavtalet kan innehålla ett särskilt avsnitt om de investeringar den nya kommunen ska genomföra.

7. Övriga arrangemang som följer av kommunsamgången

7.1. Kommunalt samarbete

Bilaterala samarbetsavtal mellan två eller flera av avtalskommunerna upphör 1.1.2022 om inget annat avtalas.

Södra Ålands högstadiedistrikt k.f. upphör 1.1.2022. Kommunalförbundets personal övergår i den nya kommunens tjänst. Kommunalförbundets tillgångar och skulder övergår till den nya kommunen.

Samgångsstyrelsen tar initiativ till övriga förändringar i samarbetsavtal och kommunalförbundsmedlemskap som blir nödvändiga till följd av kommunsamgången och bereder ärendena för den nya kommunens fullmäktige.

En kommunsamgång får konsekvenser för samarbetet mellan avtalskommunerna och med utomstående kommuner. I samgångsavtalet är det skäl att ta in överenskommelser om samgångens effekter på de viktigaste samarbetsrelationerna.

7.2. Hemort för sammanslutningar och stiftelser

De sammanslutningar och stiftelser som har någon av avtalskommunerna som hemort får vid samgången den nya kommunen som hemort. Myndigheterna genomför de nödvändiga registerförändringarna med stöd av 33 § i kommunstrukturlagen.

ⁱ Fördelningen av platserna i övergångsfullmäktige har beräknats enligt nedanstående tabell

Kommun	Antal fullmäktigeplatser	¼ av fullmäktigeplatserna (minimikrav enligt lag)	Kommunens andel av befolkningen på SÅ	Fördelning av 27 platser i förhållande till invånarantal	Förslag till mandatfördelning vid partiell sammanslagning av fmge
Eckerö	13	3,25	9,7%	3	3
Hammarland	15	3,75	15,8%	4	4
Jomala	17	4,25	49,7%	13	12
Lemland	15	3,75	20,7%	6	6
Lumparland	9	2,25	4,0%	1	2
Södra Åland	69		100 %	27	27

ⁱⁱ Enligt kommunallagen ska en kommun med 6 001–10 000 invånare ha ett fullmäktige med 25 ledamöter. Eftersom invånarantalet i Södra Åland inom kort kommer att överskrida 10 000 är det befogat att redan från början välja 27 fullmäktigeledamöter.

Utkast till lojalitetsavtal mellan Södra Ålands kommuner

Nedanstående utkast utgör en stomme, som är avsedd att användas som redskap vid kommande förhandlingar om ett lojalitetsavtal mellan kommunerna i samarbetsområdet. Lojalitetsavtalet utgör en bilaga till samgångsavtalet och behandlas i samband med det.

- 1 § Parter** Parter i detta lojalitetsavtal är kommunerna Eckerö, Hammarland, Jomala, Lemland och Lumparland (*avtalskommunerna*).
- 2 § Avtalets syfte** Syftet med detta lojalitetsavtal är att reglera frågor som rör avtalskommunernas lojalitetsplikt medan de förhandlar om, beslutar om och verkställer ett samgångsavtal enligt 7 § i landskapslagen om en reform av kommunstrukturen på Åland.
- 3 § Beslutsbegränsning** Avtalskommunerna förbinder sig till att inte fatta sådana beslut som ur ett ekonomiskt, politiskt, administrativt eller verksamhetsmässigt perspektiv utgör en uppenbar belastning eller begränsning för den nya kommunen.
- 4 § Regional jämvikt** Avtalskommunerna förbinder sig till att i sitt eget beslutsfattande och i förhandlingar om frågor som gäller den nya kommunen bidra till en regional jämvikt mellan de nuvarande kommunerna i fråga om serviceutbud, investeringar och representation i den nya kommunens beslutande organ.
- 5 § Konsultation** Om det vid beredningen av ett ärende eller när en operativ åtgärd planeras finns en risk att beslutet eller åtgärden kan komma att utgöra en sådan belastning som avses i 3 § eller rubba den regionala jämvikten enligt 4 §, förbinder sig parterna att konsultera de andra parterna i frågan innan ärendet föredras för beslut eller den operativa åtgärden vidtas.
- 6 § Giltighetstid** Detta lojalitetsavtal ingås samtidigt med och är i kraft lika länge som det samgångsavtal som avses i 2 §. Avtalskommunerna förbinder sig att iaktta detta avtal oberoende av eventuella besvär.
- 7 § Exemplar** Detta avtal har uppgjorts i sex identiska originalexemplar, ett för varje part och ett för Ålands landskapsregering.
- 8 § Datering och underskrifter**