

## Vilka krav kan vi ställa på framtidens kommuner?

Ett underlag för den fortsatta diskussionen om  
organiseringen av kommunsektorn på Åland



[www.asub.ax](http://www.asub.ax)

ÅSUB

## De senaste rapporterna från ÅSUB

- 2008:7 Ålänningarna och miljön - Beteende och förändringsvilja i vardagen
- 2008:8 Den åländska flyttningsrörelsen ur ett arbetsmarknadsperspektiv
- 2008:9 Grönland. En studie i dynamisk självstyrelse
- 2008:10 Konjunkturläget hösten 2008
- 2008:11 Ekonomisk översikt för den kommunala sektorn hösten 2008
- 2009:1 Ålänningarnas kultur- och fritidsvaror
- 2009:2 Mot den tredje generationens regionpolitik. Lärdomar från Nordens autonomier och perifera ö-regioner
- 2009:3 Turismens samhällsekonomiska betydelse för Åland 2008
- 2009:4 Konjunkturläget våren 2009
- 2009:5 Den åländska beskattningen. Ekonomiska effekter av alternativa framtidsscenarier 2010-2020
- 2009:6 Ekonomisk översikt för den kommunala sektorn våren 2009
- 2009:7 Behovet av finska i ålänningarnas vardagsliv. Den svenskspråkiga servicen inom offentlig sektor och handel
- 2009:8 Arbetsmarknadsbarometern 2009
- 2009:9 Ålänningarnas radiolyssnar- och TV-tittarvanor
- 2009:10 Konjunkturläget hösten 2009
- 2009:11 Ekonomisk översikt för den kommunala sektorn hösten 2009
- 2009:12 Regionala effekter av fast vägförbindelse till Föglö

## Förord

ÅSUB har av Ålands kommunförbund fått i uppdrag att utarbeta ett underlag för en fortsatt diskussion om kommunstrukturen och den offentliga sektorns uppgiftsfördelning på Åland. Diskussionsunderlaget tar avstamp i en förstudie som ÅSUB genomförde år 2006, ÅSUB Rapport 2006:5 *Kommunreform på Åland? En förstudie*.

Det bör framhållas att uppdraget för det här projektet uttryckligen varit att ta fram ett *diskussionsunderlag*. Uppdraget har således inte varit att utreda dagens kommunstruktur eller att föreslå alternativa framtida strukturer. Fokus i diskussionsunderlaget ligger huvudsakligen på kommuninvånarens perspektiv, och som en följd av det på de olika serviceområden som våra kommuner ställer till invånarnas förfogande. Tiden för uppdraget har varit begränsad (cirka en månad) varför ÅSUB har valt ut några särskilda perspektiv som grund för diskussionen utgående från i huvudsak sådan information som ÅSUB sedan tidigare har tillgång till.

Senast debatten om kommunernas organisation var aktuell på Åland utmynnade diskussionen framför allt i en reform av landskapsandelarna till kommunerna där driftssidan av kommunernas ekonomi stärktes och kommunerna istället ska stå för en större del av investeringskostnaderna själva. Organisationen av kommunala verksamhetsområden är dock fortfarande aktuellt. Den allmänna ekonomiska nedgången har blottat flera små kommuners sårbarhet både vad gäller inkomst- och utgiftssidan. Utvecklingen av befolkningens åldersstruktur har nu nått den punkt då de stora pensionsavgångarna står för dörren och behoven inom äldreomsorgen växer. Samtidigt har strukturreformerna i till exempel Finland och Danmark framskridit och frågorna ventileras löpande i media.

Syftet med den här rapporten är att ge ett underlag för debatten om de här viktiga frågorna i ett åländskt sammanhang. Rapporten mynnar ut i några förslag till vad som kunde vara nästa steg i processen för att skapa ett bättre kunskapsunderlag för framtida beslut i frågorna. Huvudansvarig för utarbetandet av diskussionsunderlaget har *Katarina Fellman* varit, som också svarar på frågor om innehållet. ÅSUB vill slutligen passa på att rikta ett tack till alla som bidragit med synpunkter på den fortsatta processen.

Mariehamn i november 2009

Bjarne Lindström  
Direktör



# Innehåll

<b>Förord .....</b>	<b>2</b>
<b>Figurförteckning .....</b>	<b>7</b>
<b>Tabellförteckning.....</b>	<b>8</b>
<b>1. Sammanfattning .....</b>	<b>10</b>
<b>2. Introduktion.....</b>	<b>13</b>
2.1 Uppdrag och syfte .....	13
2.2 Metod och upplägg.....	15
<b>3. Välfärdskommunens utmaningar .....</b>	<b>16</b>
3.1 Utvecklingen av välfärdskommunen .....	16
3.2 Målet med strukturella förändringar .....	24
3.3 Måste alla kommuner ha lika omfattande ansvar och uppgifter? .....	25
<b>4. Uppföljning av nyligen genomförda strukturreformer .....</b>	<b>27</b>
4.1 Vad händer nu i Finland? .....	27
4.2 De danska och norska reformerna.....	29
<b>5. Hur kan man mäta utfallet för olika kriterier?.....</b>	<b>33</b>
5.1 Mätproblem för kriterierna.....	34
5.2 Kan man mäta produktiviteten för offentliga tjänster? .....	36
<b>6. Organisationen av kommunernas serviceområden på Åland idag.....</b>	<b>40</b>
6.1 Kommunsektorns organisation och samarbetsformer.....	40
6.2 Några statistiska nyckeltal .....	42
6.3 Samband mellan kommunstorlek och enhetskostnader .....	49
6.4 Serviceområden och verksamhetskriterierna – en diskussion.....	54
6.5 Frågan om kommunstrukturen skapar lösningar .....	56
<b>7. Förslag till underlag för fortsatt diskussion.....</b>	<b>58</b>
<b>Referenser .....</b>	<b>70</b>

## Figurförteckning

Figur 1. Andel invånare 65 + i % av hela befolkningen 31.12.2008 samt år 2020 (prognos), per kommun .....	17
Figur 2. Offentlig konsumtion enligt ÅSUBs scenario för trendmässig konjunkturåterhämtning i 2005-års priser, miljoner euro .....	18
Figur 3. Andel kommunanställda som beräknas ha gått i pension år 2010-2015 respektive 2010-2025 per kommun, % .....	19
Figur 4. Egenpensionstagare i % av de som fyllt 16 år .....	20
Figur 5. Kriterier för den offentliga servicen .....	33
Figur 6. Nettodriftskostnader för förvaltningen (totalt) i kommunerna, euro per invånare 2008 .....	50
Figur 7. Nettodriftskostnader för daghemsvård, euro per vårddag 2008 .....	51
Figur 8. Nettodriftskostnader för hemtjänst, euro per hushåll som erhållit hemtjänst 2008 .....	52
Figur 9. Nettodriftskostnader för grundskolan, euro per elev 2008 .....	53
Figur 10. Nettodriftskostnader för biblioteksväsendet, euro per utlån 2008 .....	54

## **Tabellförteckning**

Tabell 1. Kommunala nyckeltal, euro per invånare, 2008 (löpande priser) .....	43
Tabell 2. Kommunernas nettodriftskostnader efter uppgiftsklass och sektor 2008, euro per invånare .....	45
Tabell 3. Nettodriftskostnader för vissa verksamheter i relation till verksamhetstal, 2008 .....	49





## 1. Sammanfattning

ÅSUB har av Ålands kommunförbund fått i uppdrag att utarbeta ett underlag för en fortsatt diskussion om kommunstrukturen på Åland. Bakgrunden till uppdraget är ett initiativ från Kommunförbundets förbundsstämma där underlag för fortsatt diskussion om kommunstrukturen på Åland efterlysts. De åländska kommunerna har i dagsläget relativt omfattande uppgifter med beaktande av deras storlek. Utvecklingen med en åldrande befolkning, ökande pensionsavgångar, framtida arbetskraftsbrist samt ökande specialisering och växande kompetenskrav inom den offentliga serviceproduktionen hör till välfärdskommunens utmaningar. Likaså ställer den ekonomiska nedgången och den växande integrationen krav på kommunernas kapacitet att möta förändringar.

Fokus i diskussionsunderlaget ligger huvudsakligen på kommuninvånarens perspektiv, och som en följd av det, på de olika serviceområden som våra kommuner ställer till invånarnas förfogande. Senast debatten om kommunernas organisation var aktuell på Åland resulterade diskussionen framför allt i en reform av landskapsandelarna till kommunerna där driftssidan av kommunernas ekonomi stärktes. Den allmänna ekonomiska nedgången har dock synliggjort flera små kommuners sårbarhet både vad gäller inkomst- och utgiftssidan.

I rapporten diskuteras de krav som kan ställas på den offentliga sektorns service och organisationen av serviceproduktionen, samt vad kraven har för betydelse för brukaren av välfärdstjänsterna. De viktigaste kriterierna som diskuteras är kvalitet och kompetens, demokrati och delaktighet, produktivitet och effektivitet samt tillgänglighet. Utvecklingen av de senaste årens reformer i våra grannländer sammanfattas och några av de första utvärderingarna av de processerna diskuteras. Redan i de första utvärderingarna syns positiva resultat när det gäller kriterier som servicekvalitet, effektivare administration och utjämning av de ekonomiska förutsättningarna mellan kommunerna.

Den kommunala sektorns organisation på Åland analyseras på ett övergripande plan och sambandet mellan kostnader per enhet och kommunstorlek granskas. I analysen av sambandet mellan kostnader och kommunstorlek framkom att sambandet är störst inom grundskolan, men även inom daghemsverksamheten och den kommunala förvaltningen verkar sambandet vara relativt tydligt. Att resultatet inom till exempel äldreomsorgen och biblioteksverksamheten skiljer sig, visar på att kommunstorleken inte behöver vara den avgörande faktorn för hur höga kostnaderna per enhet är. Hur verksamheterna organiseras, och naturligtvis även åldersstrukturen och omfattningen på aktiviteterna inom en verksamhet, har avgörande betydelse för kostnadsnivån.

Rapporten mynnar ut i några förslag till vad som kunde vara nästa steg i processen för att skapa ett relevant kunskapsunderlag för framtida beslut i frågorna, ett underlag som har servicen och brukarna i centrum för förnyelsearbetet. I slutsatserna lyfts dels några teman fram som kan tas med i den fortsatta politiska diskussionen. Dels summeras ett par kunskapsluckor som finns inom området på Åland och som tydliggjorts i samband med utarbetandet av diskussionsunderlaget.

För det första är det viktigt att i den fortsatta politiska diskussionen *klargöra vad man har för syfte med förändringar i den offentliga organisationsstrukturen*. Vilket är det övergripande målet? Är syftet att sänka de samlade kostnaderna för den åländska välfärdsproduktionen eller är det att långsiktigt säkerställa produktionen av välfärdstjänsterna? Förväntar man sig att produktiviteten ökar och att utgifterna faktiskt sjunker eller att man helt enkelt genom organisationen säkrar att servicen kan erbjudas invånarna långsiktigt och på ett likvärdigt sätt med de resurser som står till förfogande?

Diskussionerna om den framtida strukturen inom den kommunala sektorn är ofta rätt laddad. Ett uppslag för den fortsatta diskussionen är därför att *fokusera på sektorerna inom de offentliga verksamheterna och bygga vidare på de befintliga samarbetsmönstren* i den fortsatta utvecklingsprocessen. Detta för att undvika att debatten låser sig och processen stelnar i ett bevakande av positioner. Att ta utgångspunkt i inarbetade samverkansmönster innebär därtill att man så att säga redan har tagit hänsyn till flera av de kriterier som diskuterats i rapporten. De befintliga samarbetena har utvecklats för att bredda kompetensen i organisationerna, för att det ska vara rimlig storlek på produktionsenheterna samt för att få en ändamålsenlig verksamhet ur ekonomiskt perspektiv. Även funktionaliteten ur ett regionalt och geografiskt perspektiv har redan beaktats i framväxten av dagens olika samarbeten kommunerna emellan. Fokuseringen på sektor, framom antal kommuner, kan även göra det lättare att pröva nya verksamhetsformer och organisationer.

Vidare, i belysningen av den åldrande befolkningen, borde frågan diskuteras om *vad den offentliga sektorn själv ska producera* för att garantera att krav som lika behandling av invånare, kvalitet, tillgänglighet, inflytande, sekretess, rättsskydd och liknande uppfylls. Och vilka tjänster kan tillgodoses via andra kanaler? Vilken typ av tjänster kan den offentliga sektorn köpa in av till exempel privata aktörer och ideella organisationer? Vilken blir den offentligt finansierade välfärdens framtida roll?

En betydande del av diskussionen i den här rapporten har handlat om vilka principer och kriterier som prioriteras i utvecklingsarbetet inom den offentliga sektorn. Politiker inom olika grupperingar driver vissa hjärtefrågor, de ansvariga tjänstemännen driver

utvecklingsarbetet utgående från sin kommuns perspektiv, och näringslivet har tagit initiativ till diskussion om kommunsammanslagningar med utgångspunkt från sina intresseområden. Däremot vet vi idag inte *vad kommuninvånarna själva anser*, alltså vad brukarna av de kommunala tjänsterna har för åsikter om vad som är viktigt. Hur stor betydelse har frågor som närdemokrati, identitet, servicekvalitet, likabehandling, integritet och tillgänglighet för invånarna? Vad är viktigast för dem? Har invånarna samma syn vad gäller alla kommunala verksamhetsområden eller ser prioriteringarna olika ut inom olika områden? Här finns en kunskapslucka som borde täppas till för att kunna fatta väl underbyggda beslut om den offentliga servicen. En sådan undersökning riktad till invånarna skulle med fördel kunna kombineras med en mer traditionell uppsättning frågor för att undersöka brukarnas syn på olika delar av de kommunala verksamheterna.

Mot bakgrund av Nobelpristagaren Paul Krugmans tes om att produktiviteten inte är allt - men på lång sikt nästan allt, så skulle det också vara av stort intresse att utveckla de ekonomiska nyckeltalen för att på ett mer jämförbart sätt kunna följa utvecklingen inom olika sektorer. Det skulle vara värdefullt att utveckla ett *produktivitetsmått* för respektive sektor för att kunna jämföra effektiviteten och utvecklingen av produktiviteten. Produktivitetsmättet skulle utgöra ett strategiskt underlag för det framtida beslutsfattandet inom den offentliga sektorn. I Riket har kommunstrukturreformen följts inom ramen för flera forskningsprojekt. En forskningsrapport från Finlands Kommunförbund visar på det intressanta sambandet att såväl tillfredsställelsen med servicen som arbetslivskvaliteten i genomsnitt är bättre inom verksamheter där kostnaderna per enhet är låga. Såväl brukarna som de anställda är således mest nöjda i organisationer där produktiviteten är hög.

## 2. Introduktion

### 2.1 Uppdrag och syfte

Ålands kommunförbund har gett ÅSUB i uppdrag att ta fram ett aktuellt diskussionsunderlag om kommunstrukturen på Åland. Bakgrunden till uppdraget är ett initiativ från kommunförbundets förbundsstämma där underlag för fortsatt diskussion om kommunstrukturen på Åland efterlyses.

De åländska kommunerna har i dagsläget relativt omfattande uppgifter. Dagens befolkningsstruktur med en allt mer åldrande befolkning kommer att leda till ett ökat servicebehov samtidigt som en mindre andel av befolkningen kommer att vara arbetsför, vilket betyder att skatteintäkterna inte kan växa i samma takt som servicebehovet ökar.

Landskapsregeringen säger i sitt handlingsprogram att de ”kommer att följa den kommunala utvecklingen och i nära samarbete med kommunerna och kommunförbundet genomföra olika åtgärder som har som syfte att bevara den regionala styrkan. Utgångspunkten skall vara den enskilda medborgarens krav på hög kvalitativ och kostnadseffektiv samhällsservice”. Vidare skrivs följande i programmet: ”Under perioden kommer tänkbara samarbetsformer och behörighetsöverföringar mellan kommunerna och landskapet att granskas och konsekvenser att utredas. Inom smala kompetensområden eller gränsöverskridande verksamheter kan landskapet i större utsträckning än i dag vara huvudman. En överföring av behörighet bör dock föregås av noggranna utredningar och konsekvensanalyser med beaktande av ekonomiska effekter och kvaliteten på servicen.” Såväl nya samarbetsformer som behörighetsöverföringar mellan landskapet och kommunerna ska alltså utredas under den här mandatperioden.

I ÅSUBs rapport *Kommunreform på Åland? En förstudie* från år 2006 diskuteras kommunstrukturen utgående från olika kriterier, eller krav, som kan ställas på den kommunala servicen och servicestrukturen. Dessa kriterier, som analyseras närmare nedan, kan kort sammanfattas som: servicenivå/tillgänglighet, kompetens/kvalitet, produktivitet/effektivitet samt demokrati/delaktighet. Analysen mynnar ut i ett diskussionsunderlag om hur de olika servicesektorerna förhåller sig till de olika kriteriedimensionerna.

Från serviceproducentens perspektiv är det viktigt att klienten eller kommuninvånaren finns i centrum för utvecklingen av servicen. Kommuninvånarens syn bör väga tungt eftersom kommuninvånarna genom sin brukarroll är målet för den kommunala servicen

samtidigt som kommuninvånaren är den som genom sin skattsedel, och via vissa avgifter, finansierar kommunens verksamhet och tjänster. Trots att de kommunala serviceenheterna på Åland sällan utsätts för någon påtaglig konkurrens, bosättningen på Åland är i genomsnitt gles och därtill geografiskt spridd på många öar, så får efterfrågestyrningen inte hamna i skuggan av politiska, administrativa eller andra syften. Kommunstrukturen och kommunernas uppgifter har ofta diskuterats ur kommunpolitikerns eller landskapspolitikerns perspektiv. År 2004 ingick även Åland tillsammans med Färöarna och Island i en enkätstudie riktad till kommunala ledare (Hovgaard m.fl, 2004). Brukarundersökningar på andra håll har dock visat att tillfredsställelse hos kunden eller brukaren ofta är störst inom verksamheter där produktiviteten är hög och kostnaderna per enhet låga. Det finns alltså ett tydligt samband mellan den upplevda tillfredsställelsen och ekonomiskt ändamålsenligt organiserade tjänster.

I ÅSUBs rapport från 2006 konstateras beträffande uppgiftsfördelningen inom offentlig sektor att en tydlig decentralisering av välfärdsuppdraget till kommunerna vanligen innebär att kommunerna utvecklats till relativt stora och resursstarka enheter. Om den offentliga sektorn är organiserad i många små kommuner är ansvaret för välfärdstjänsterna vanligen förhållandevis centraliserat till den regionala eller statliga nivån. Ett mått på kommunstorleken är hur stor andel av BNP som de kommunala utgifterna står för. Danmark och Sverige står i en klass för sig med stora kommuner som står för betydande delar av landets BNP, medan den kommunala sektorns andel av landets BNP är låg i länder som Frankrike, Spanien och Belgien, där kommunerna i genomsnitt är små. Finland och Norge placerar sig någonstans däremellan med inte fullt så decentraliserad offentlig sektor som i Sverige och Danmark, men inte heller så centraliserad som i flera andra europeiska länder (Mourtizen, 1999). Eftersom den kommunala sektorn på Åland inte ansvarar för hälso- och sjukvården eller gymnasialstadieutbildningen är kommunsektorns andel av BNP lägre på Åland än i Finland som helhet.

Intressant att notera om kommunernas verksamhet och roll i samhällslivet är att trots att kommunernas uppgifter har ökat under de senaste årtiondena, och påverkar kommuninvånarnas dagliga liv i rätt stor utsträckning, så verkar det som om invånarna idag i mindre utsträckning identifierar sig med sin kommun. Kommunen är mera "dom" än "jag/vi", än vad fallet var för något tiotal år sedan (Ålands Kommunförbund, maj 2009). En förklaring till den här trenden kan troligen finnas i att unga är mer mobila, både rent fysiskt och mentalt (Hompland m.fl., 2009).

Syftet med den här rapporten är således att ta fram ett underlag för den fortsatta diskussionen om organiseringen av de kommunala verksamheterna i landskapet. Enligt

uppdragsbeskrivningen ska huvudfokus ligga på kommunsektorns olika serviceområden och brukarperspektivet, och inte på kommunernas antal. Rapporten mynnar även ut i förslag till hur den fortsatta processen och diskussionen i de här så angelägna frågorna kan föras vidare.

## **2.2 Metod och upplägg**

I förstudien från år 2006 konstaterades att organisationen av den kommunala servicen kan ses ur olika perspektiv, ur kommunens perspektiv, ur landskapets perspektiv eller ur individens perspektiv. Vidare konstaterades att slutsatserna kan bli lite olika beroende på vems synvinkel man lägger fokus på. I det fortsatta arbetet har vi enligt uppdragsbeskrivningen satt de kommunala verksamheterna i fokus. Och eftersom målet för kommunernas alla verksamhetsområden är att garantera god service till invånarna så har vi lagt tyngdpunkten på invånarperspektivet.

Rapporten inleds med en diskussion om välfärds kommunens utmaningar. Dessa utmaningar är den främsta orsaken till att frågan om strukturförändringar inom den offentliga sektorn är aktuella både här och i våra närområden. I kapitel 4 sammanfattas kort läget efter strukturreformerna i Finland, Danmark och diskussionen i Norge.

I kapitel 5 problematiseras de olika kriterierna som ställts upp för de kommunala verksamheterna, hur ska de olika kriterierna förstås och definieras och kan de över huvudtaget mätas? ÅSUB har här även inom ramen för projektet utrett möjligheten att utarbeta jämförbara produktivitetmått för den offentliga sektorn på Åland.

I följande kapitel diskuteras organisationen av den kommunala sektorns service på Åland idag. Vi ser på nyckeltal för de olika serviceområdena och gör också en analys av kostnaderna per enhet för de olika verksamheterna i relation till storleken på kommunerna. Analysen mynnar ut i en diskussion om de olika verksamhetskriteriernas förhållanden till de olika serviceområdena och till de samverkansmodeller som finns inom den kommunala sektorn på Åland.

Slutligen lyfts några förslag fram för hur processen och diskussionen om strukturerna inom den kommunala sektorn kan föras vidare, med de kommunala serviceområdena och brukarna i centrum för förnyelsearbetet.

### 3. Vårldskommunens utmaningar

Bakgrunden till de förändringar i kommunstrukturen som skett i de nordiska länderna (Danmark, Finland, Island och Färöarna) de senaste åren, samt den diskussion om uppgiftsfördelningen och organisationen av den offentliga sektorn som är aktuell även i de övriga delarna av Norden, är framför allt de utmaningar som våra välfärdskommuner möter. Hur kommunernas uppgifter har utvecklats samt hur förutsättningarna för kommunernas verksamhet har förändrats och kommer att förändras är det främsta skälet till att diskussionen om kommunsektorns organisation och uppgifter blivit så aktiv. Nedan görs en genomgång av olika faktorer som bidragit till diskussionen om välfärdskommunens och kommunstrukturens framtid.

#### 3.1 Utvecklingen av välfärdskommunen

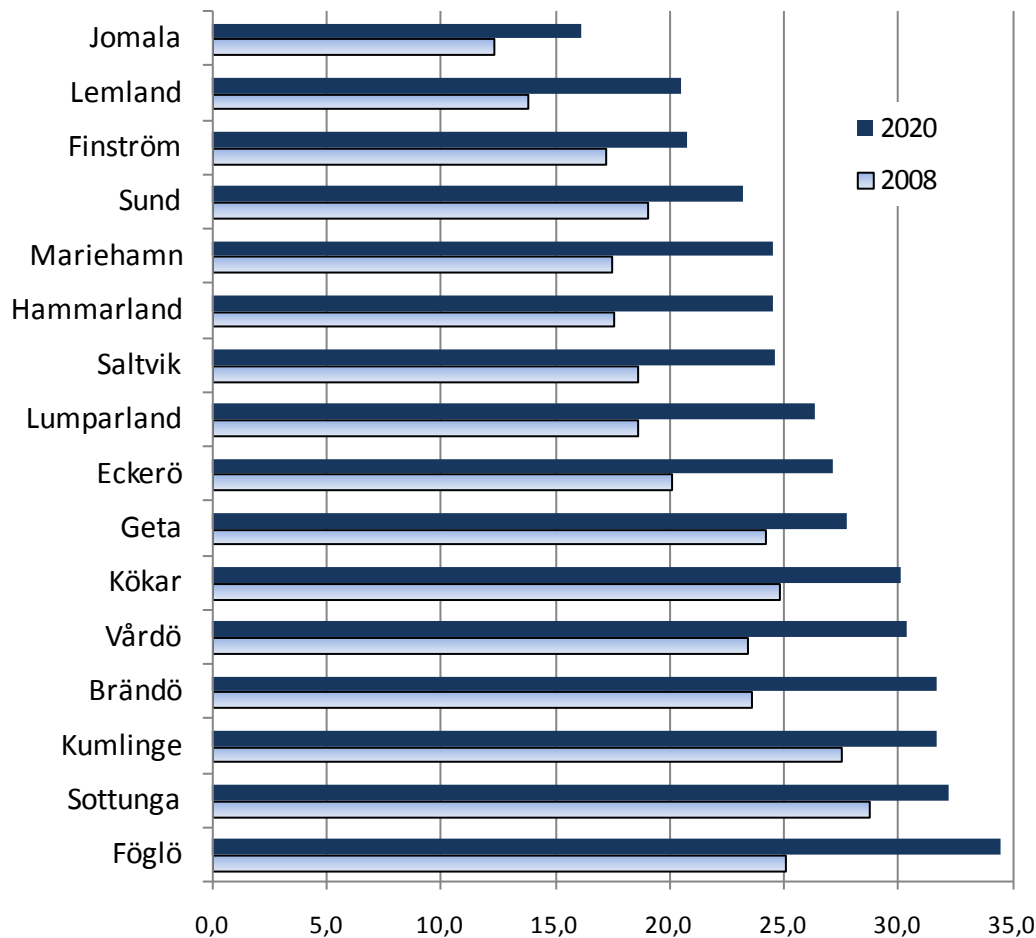
##### *Åldrande befolkning*

Befolkningsstrukturen på Åland är sådan, liksom situationen är i större delen av Västeuropa, att vi under en längre period av år kommer att få en allt större andel äldre. Försörjningskvoten kommer alltså att växa, det vill säga att allt färre i arbetsför ålder kommer att få försörja allt fler pensionärer. Vid årsskiftet 2008/2009 hade 17,4 procent av personerna som var bosatta på Åland fyllt 65 år. År 2020 kommer motsvarande andel att vara 23,3 procent.

Situationen varierar lite mellan de åländska kommunerna, även om trenden om en åldrande befolkning gäller alla. Största andelen äldre beräknas i kommunerna Föglö, Sottunga och Kumlinge ha år 2020 (se *Figur 1*). I dessa kommuner, men även i Brändö, Vårdö och Kökar kommer således över 30 procent av befolkningen att ha fyllt 65 år 2020. Lägst andel äldre har Jomala, och det gäller både nu och i prognosen för år 2020. Även Lemland och Finström beräknas behålla en relativt låg andel äldre fram till 2020.

Samtidigt som vi blir allt äldre, den förväntade livslängden har stigit från 72,1 år i slutet av 1960-talet till 80,8 år idag, så har barnafödandet minskat. I mitten av 1970-talet föddes cirka 13,3 barn per 1.000 invånare, ifjol var motsvarande siffra 10,8. Variationerna mellan åren är rätt stora, men trenden är tydlig.

Figur 1. Andel invånare 65 + i % av hela befolkningen 31.12.2008 samt år 2020 (prognos\*), per kommun

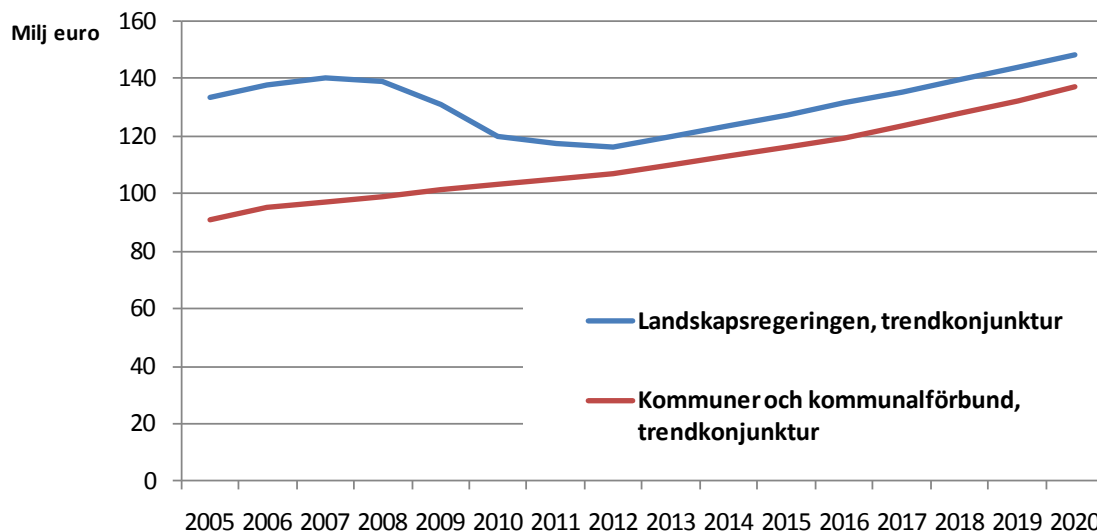


\*Prognos SC 30.9.2009

ÅSUB har på basen av den prognostiserade befolkningsutvecklingen tagit fram olika scenarier för hur den offentliga konsumtionen, det vill säga den offentliga sektorns nettodrifutgifter utan transfereringar till andra institutioner och organisationer, skulle utvecklas fram till år 2020. I *figur 2* nedan presenteras det scenario där vi har räknat med att ekonomin, efter den nedgång som vi nu upplever, återhämtar sig med en tillväxt som motsvarar trenden för tillväxten före nedgången. I figuren illustreras utvecklingen av konsumtionsutgifterna för landskapsregeringen samt kommunsektorn i fasta priser, vilket betyder att tillväxten är reell, inflationen har beaktats. ÅSUB har i scenariet räknat med en produktivitetstillväxt som är 2 procent snabbare än trenden inom samtliga sektorer, förutom inom den allmänna förvaltningen och byggnationen där vi har räknat med en produktivitetstillväxt som ligger 2,5 procent över trenden. Utan dessa antaganden skulle alltså den offentliga konsumtionen växa ännu snabbare. Produktivetsantagandena kan sägas innebära att vi utgått från att det görs någon form av strukturella förändringar som möjliggör att utgifterna inte växer fullt så snabbt inom den offentliga sektorn på Åland.



Figur 2. Offentlig konsumtion enligt ÅSUBs scenario för trendmässig konjunkturåterhämtning i 2005-års priser, miljoner euro<sup>1</sup>



Som framgår av diagrammet förväntas att landskapsregeringen möter konjunkturedgången med sparande från år 2009 framåt. De samlade utgifterna för åren 2009-2020 beräknas växa med i storleksordningen 53 miljoner euro, eller runt 23 procent, vilket är en betydande ökning i reella termer. Kommunernas tillväxt beräknas, på grund av de områden som kommunsektorn ansvarar för, växa med runt 35 procent, medan landskapets konsumtion enligt scenariot skulle växa med i storleksordningen drygt 13 procent reellt. I beräkningen har vi utgått att uppgiftsfördelningen mellan landskapet och kommunerna bibehålls. Utvecklingen, som långt styrs av ökad efterfrågan på grund av befolkningsstrukturen, gör att kommunsektorn under en period närmar sig landskapets storlek, mätt i konsumtionsvolym.

### Arbetskraftsbrist

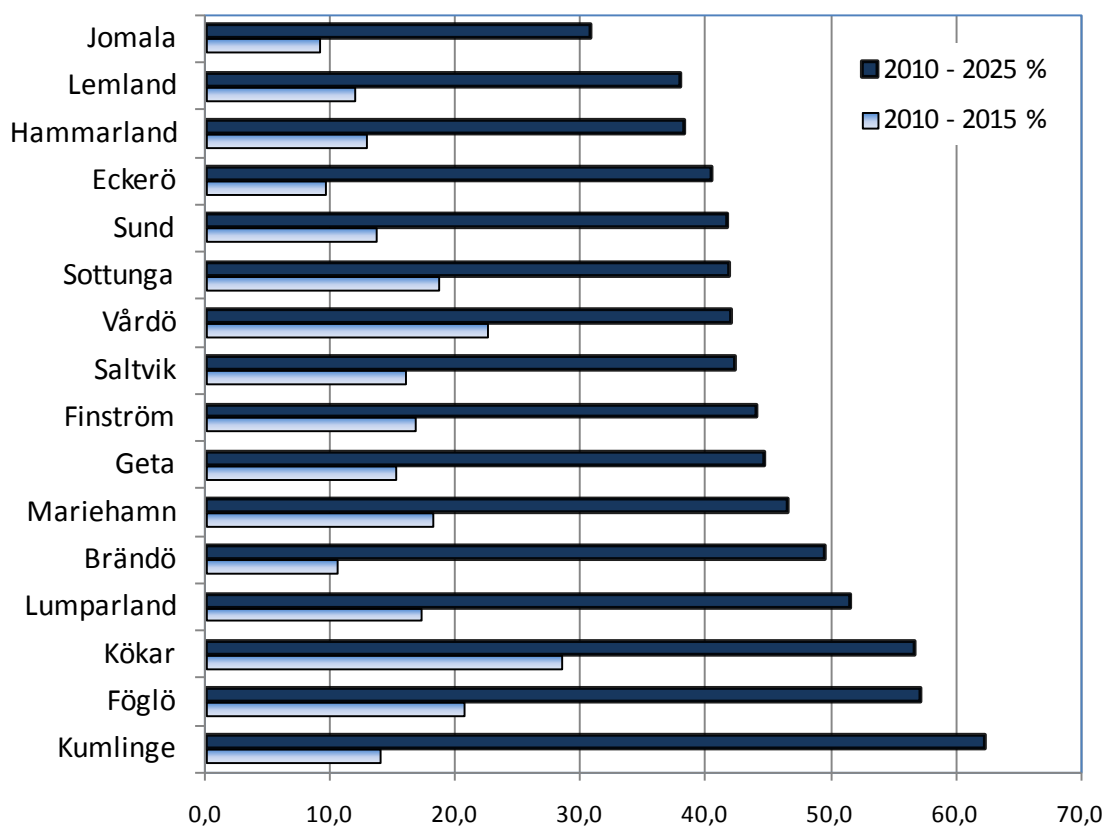
Den åldrande befolkningen innebär att pensionsavgångarna från arbetsmarknaden ökar. Samtidigt beräknas vårdbehovet öka genom att antalet äldre blir fler. Inom flera områden på arbetsmarknaden räknar man med att det kommer att vara svårt att kunna rekrytera behörig arbetskraft när pensionsavgångarna blir stora. I *figur 3* nedan presenteras en prognos för pensionsavgångarna för de kommunanställda per kommun.

Inom Kumlinge kommun beräknas över 60 procent av de kommunanställda ha gått i

<sup>1</sup> Källa: scenarier framtagna i samband med utarbetandet av ÅSUB Rapport 2009:5, Den åländska beskattningen. Ekonomiska effekter av alternativa framtidsscenarier 2010-2020

pension år 2025, alltså inom 15 år. I Föglö, Kökar och Lumparland beräknas över hälften av de kommunanställda ha gått i pension år 2025. Jomala, Lemland och Hammarland tycks ha jämförelsevis unga anställda. Där beräknas mellan 30 och 40 procent av de anställda ha gått i pension år 2015 (Kommunernas pensionsförsäkring, 2009). Den samlade bilden är emellertid att kommunerna kommer att behöva vara attraktiva arbetsgivare framöver för att kunna locka till sig det kompetensbehov som uppstår bland annat till följd av pensionsavgångarna.

Figur 3. Andel kommunanställda som beräknas ha gått i pension år 2010-2015 respektive 2010-2025 per kommun, %.



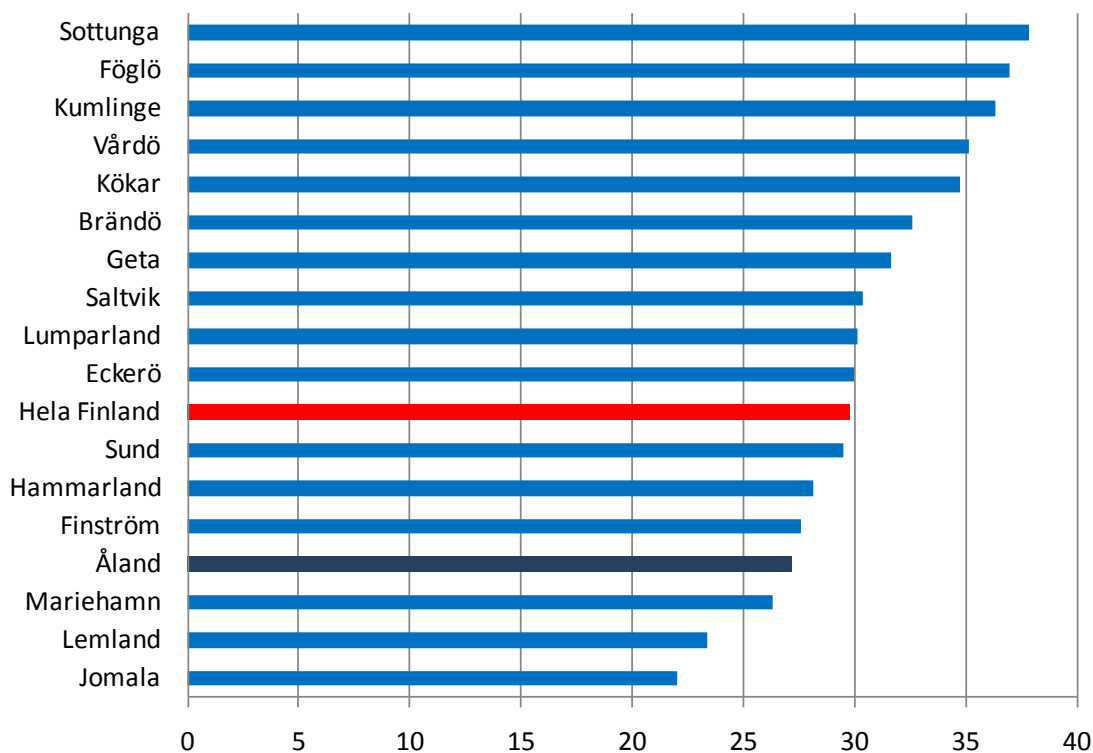
Källa: Kommunernas pensionsförsäkring, 2/2009

Bilden är liknande då vi analyserar arbetsmarknaden som helhet. Det totala antalet pensionstagare bosatta på Åland har under den senaste tioårsperioden stigit årligen, från 5.651 personer 1998 till 6.353 personer 2008, en ökning med 12,4 procent. Av pensionstagarna 2008 var 6.096 personer så kallade egenpensionstagare. Med egenpensioner avses alla pensioner utom familjepensioner (pension till efterlevande make eller barn) och deltidspensioner. Egenpensionstagarnas andel av befolkningen som är 16 år och äldre har under samma tioårsperiod ökat från 25,8 till 26,4 procent

(figur 4). Om man beaktar deltidspensionärerna stiger siffran till 30,4 procent av befolkningen som fyllt 16 år. Åland ligger dock här strukturellt lite bättre till än hela landet där andelen år 2008 redan var uppe i 29,1 procent (Pensionsskyddscentralen, 2009).

Däremot sjunker andelen 55-64-åringar som lyfter egenpension. Trenden är den samma i hela landet, men Åland har där den lägsta andelen pensionstagare i den här åldersgruppen, 26,0 procent år 2008 mot genomsnittet för landet som är 36,8 procent, alltså över tio procentenheter högre. År 1998 var andelen egenpensionstagare bland 55-64-åringarna 31,9 procent på Åland och 48,9 procent i Finland som helhet. Pensionsåldern har således stigit (Pensionsskyddscentralen, 2009).

Figur 4. Egenpensionstagare i % av de som fyllt 16 år, 2008



Källa: Pensionsskyddscentralen, 2009

Pensionsutgiften per år har därmed stigit från 61,7 miljoner euro till 97,5 miljoner euro per år under den aktuella tioårsperioden, vilket innebär en ökning med 58 procent för de på Åland bosatta pensionstagarna. Av pensionsutgiften för 2008 stod egenpensionerna för 88,7 miljoner euro och resten är familjepensioner. Den offentliga sektorns pensionsutgifter stod för 39,6 procent av de samlade utgifterna för arbetspensioner på Åland ifjol.

### *Konjunkturkänslighet och allmän sårbarhet*

Såväl kommunsektorns inkomster som utgifter påverkas i hög grad av det allmänna läget inom samhällsekonomin. Företagens andel av de totala skatterna inom den offentliga ekonomin har i runda tal fördubblats sedan år 1990. För kommunerna har inkomsterna från företagssektorn varierat mycket, dels till följd av att staten har beslutat om förändringar i den andel av företagsskatterna som tillfaller kommunerna, dels på grund av att den samlade storleken på företagsskatterna varierat då konjunkturläget skiftat. De åländska kommunerna får därtill en kompensation från landskapsregeringen som baseras på de kapitalinkomstskatter som jordbrukare, näringsidkare och yrkesutövare betalar. Dessa inkomster uppgick rekordåret 2005 till nästan 2 miljoner euro, medan kompensationen andra år stannat på en bit över 300.000 euro. Kapitalinkomsterna är således ännu mer konjunkturberoende än skatterna från företagssektorn.

Även inkomsterna från personbeskattningen varierar med konjunkturläget och utvecklas svagt under en sådan ekonomisk nedgång som vi nu befinner oss i. Arbetslösheten stiger, lönejusteringarna blir begränsade och permitteringar förekommer. Därtill har staten traditionellt stimulerat den ekonomiska utvecklingen genom skattelättnader i form av exempelvis större avdrag i beskattningen, vilket även påverkar de åländska kommunernas inkomster på ett betydande sätt (ÅSUB Rapport 2009:11).

Vidare ökar flera kostnadsposter inom kommunsektorn när det blir sämre tider, som exempel utkomststöd, bostadsbidrag och liknande. Små kommuner har i ekonomiskt trängda lägen i genomsnitt mindre handlingsutrymme och mer begränsade möjligheter att göra besparingar eftersom så stor del av verksamheten utgörs av lagstadgade verksamheter. Riskerna är också överhängande att kommuner med begränsade resurser och försvagad kapacitet fokuserar på de mer akuta problemen, medan den långsiktiga planeringen och utvecklingen blir lidande. Det är inte givet att de beslut som kortsiktigt medför de lägsta kostnaderna är de mest lönsamma och ändamålsenliga på lång sikt.

Inom den offentliga serviceproduktionen ansvarar landskapsregeringen idag för flera verksamhetsområden där den offentliga sektorns inflytande över utvecklingen av verksamhetsbehovet är begränsat. Så sköts ju till exempel sjukvården liksom gymnasialstadiet utbildningen idag på landskapsnivå. Med våra små kommuner skulle till exempel enskilda händelser som medför långvariga vårdbehov annars kunna vara förödande för kommunens ekonomi för en lång tid framöver. När det gäller specialomsorgen är servicen organiserad i ett kommunalförbund, så att kommunerna gemensamt har resurskapacitet för att möta behoven.

Men fortfarande finns det områden inom de kommunala verksamheterna där enskilda händelser kring enskilda personer och familjer kan få betydande ekonomiska konsekvenser och där familjer och individer kan känna sig utpekade genom att deras behov av kommunal service förorsakar iögonfallande merkostnader. Så kan fallet vara när det till exempel gäller missbrukarvård och barnskydd, men även inom specialomsorgen där varje kommun står för sina invånares kostnader inom omsorgsförbundet. De enskilda fallens synlighet belyser egentligen kommunernas egen sårbarhet. I större kommuner jämnar ärendena ut sig över tid och det budgeteras årligen med en viss volym inom varje verksamhetsområde.

#### *Diversifierad och specialiserad verksamhet - en kompetensutmaning*

De åländska kommunerna har som tidigare konstaterats ansvaret för en lång rad verksamhetsområden med tanke på att de i genomsnitt är relativt små. Kommunernas uppgifter utvecklas även i takt med att samhället utvecklas. Därtill växer kraven inom sådana områden som kommunerna sedan tidigare har hand om. Behovet av och formen för äldreomsorgen i kommunerna har utvecklats mycket tack vare att vi lever allt längre, vi tar idag hand om alla med behov inom specialomsorgen hemma på Åland, drogmissbruket tar sig nya former som kräver nya slag av offentliga insatser, barn med särskilda behov erbjuds specialkompetens mycket tidigare idag än för något tiotal år sedan, kraven på förebyggande miljöåtgärder och kraven på avfallshanteringen har vuxit. Listan kan göras mycket lång. Det krävs specifik kompetens inom många serviceområden. Den här utvecklingen ställer växande krav på kommunerna och på deras beslutsfattare och anställda. Det krävs att kommunerna har resurser och kapacitet för att möta de krav som samhällsutvecklingen för med sig. Invånarna på Åland är inte beredda att avstå från förmåner som ter sig som självklara för befolkningen i våra omkringliggande regioner.

Samtidigt som omfattningen på den kommunala servicen vuxit under en lång tid så har även regleringarna av verksamheterna ökat. För både tidigare verksamhetsområden och nya har efterhand införts normer och lagstiftning som inte bara reglerar vad som ska göras, utan även hur tjänsterna ska produceras, krav på lokaler, personalens täthet och kompetens, prioriterade målgrupper osv. Nya och förnyade kommunala uppgifter innebär ofta nya fasta utgifter för kommunerna, medan spelrummet på intäktssidan inom de kommunala verksamheterna är mer begränsade (Hompland m.fl., 2009).

I den undersökning om den kommunala sektorns utmaningar som genomfördes 2004, där Åland ingick tillsammans med Färöarna och Island, framgick att de kommunala ledarna, representerade av kommundirektörerna samt ordförande för kommunstyrelse

och – fullmäktige, särskilt framhöll ökat kommunalt samarbete, höjda finansieringsandelar samt en förändring av uppgiftsfördelningen mellan landskapet och kommunsektorn som lösning på den kommunala sektorns utmaningar (Hovgaard m.fl., 2004). Efter den undersökningen har landskapsandelssystemet förnyats. Enligt den senaste budget- och bokslutsinformationen ser det dock ut som om flera av de mindre kommunerna har det väldigt trångt ekonomiskt, även efter landskapsandelsreformens förnyelse från ingången av år 2008. Genom den utvecklingen är risken stor att det trots den kommunala självstyrelsen blir landskapsregeringen som i slutändan får avgöra hur utmaningarna för de svagaste kommunerna ska mötas och hur servicen till invånare i dessa kommuner i förlängningen ska se ut.

Parallellt med den här utvecklingen kan man naturligtvis reflektera över hur långt samhällets ansvar ska sträcka sig och vilka alla områden den offentliga sektorn kommer att ha råd att sköta i framtiden. Långsiktigt kan man notera att i takt med att kommunernas ansvar har vuxit ter det sig som om familjens ansvar har minskat. Många sådana uppgifter som kommunerna sköter idag sköttes inom familjerna för något tiotal år sedan; barnomsorg, äldreomsorg, omsorg om svaga och handikappade. Förväntningarna om vilka uppgifter som samhället, och kanske närmast kommunerna ska ta ansvar för har vuxit i takt med att välfärden vuxit.

Alternativet med en privatisering av välfärdstjänsterna innebär å andra sidan en utmaning från perspektivet att alla ska ha lika tillgång till välfärdstjänsterna. Tillgången till lagstadgade offentliga tjänster borde enligt den universella likhetsprincipen inte påverkas av betalningsförmågan.

#### *Andra utmaningar*

En utmaning som vi tidigare refererat är den framtida arbetskraftsförsörjningen. Redan idag kan vi se att behovet av personal inom äldreomsorgen kommer att växa betydligt redan de närmaste åren. Inflyttningen till Åland är och kommer även i framtiden att vara en central resurs när det gäller den framtida rekryteringen av arbetskraft och kompetens. Inflyttningen från länder utanför Norden växer kontinuerligt och här är det av stor betydelse att integrationen och bemötandet av de inflyttade utvecklas fortlöpande så att den resurs som de nya invånarna är kan tas tillvara på alla plan. Det ställer krav på kommunernas kapacitet att kunna möta den här utvecklingen.

### 3.2 Målet med strukturella förändringar

En viktig fråga att ställa sig är vilket syftet är med de organisatoriska och strukturella förändringar som genomförs och som diskuteras. Är syftet att sänka kostnaderna eller att säkra servicen? Vill man med organisationsförändringarna öka produktiviteten eller vill man långsiktigt säkerställa de tjänster som kommunen är ålagd att erbjuda sina invånare?

Och om syftet är att säkerställa servicen, ligger fokus då på att bevara tillgängligheten, kvaliteten och kompetensen eller är huvudsyftet att nå ekonomiskt handlingsutrymme så att den reella självstyrelsen och delaktigheten i beslutsfattandet stärks? Eller är syftet möjligen att skapa förutsättningar att kunna rekrytera arbetskraft i framtiden, att locka till sig de unga arbetstagarna, det vill säga långsiktig kompetensförsörjning. De här frågorna för oss tillbaka till de huvudkriterier som är i fokus när det gäller att utvärdera och utveckla den kommunala sektorn, kriterier som också är i fokus för den här studien.

Viktigt att beakta när man diskuterar förändringar i produktionsorganisationen för offentlig service är också dels vilket slag av service det handlar om, dels vilken typ av organisation som producerar servicen. Därtill ställer vårt ö-samhälle specifika krav.

På ett allmänt plan kan konstateras att en organisations kompetens ökar då man slår ihop organisationer, men alla slag av service kräver dock inte specialkompetens, behovet varierar mellan olika verksamhetsområden. När man ser till den tjänsteproducerande enheten borde varje enhet ha tillräckligt med jobb för att det ska vara möjligt att nå en god produktivitet. Där utgör dock de geografiska förutsättningarna på Åland en begränsning, det är varken ändamålsenligt eller effektivt med långa transporttider för brukarna av kommunens tjänster. Resonemanget gäller såväl skärgården som hela Åland som ö-region. Det kanske inte heller är lönsamt att slå ihop organisationer som redan är fullt sysselsatta och har tillräcklig kompetens för att sköta sina uppgifter.

Sett från andra sidan för resonemanget fram till slutsatsen att åtgärden att slå ihop kommuner inte behöver leda till någon ekonomisk vinning om det inte sker förändringar inom de producerande enheterna, så att kapaciteten inom enheterna utnyttjas bättre eller att sammanslagningen leder till att kompetensen ökar så att servicens kvalitet förbättras.

Det är alltså av avgörande betydelse att ha klart för sig vad som är målet för utvecklingen av servicen och den offentliga sektorn. I flera fall när man gjort kommunsammanslagningar runt om i Norden så har man konstaterat att man inte har

sänkt kostnaderna eller ökat produktiviteten med reformen. Men ofta har syftet med sammanslagningen istället varit att helt enkelt säkra den offentliga servicen även på längre sikt med de resurser som finns till förfogande.

### 3.3 Måste alla kommuner ha lika omfattande ansvar och uppgifter?

I Norge har frågan om kommunernas ansvar måste vara symmetriskt diskuterats och undersökts. Måste alla kommuner ha samma ansvar och samma uppgifter? Kommunenes Sentralförbund och Kommunal- och regionaldepartementet genomförde 2003–2005 ett projekt som undersökte hur framtidens kommun- och regionstruktur skulle utvecklas. För varje område utreddes olika alternativ; kommunsammanslagningar, utökat samarbete och helt nya sätt att organisera verksamheterna. Ett av de alternativ som utreddes var att lämna tanken på generalistkommunen, att alla kommuner har samma uppgifter.

Argumentet för asymmetriska modeller för kommunsektorn har främst varit att olika modeller för olika delar av landet och för olika stora kommuner kan vara effektivare än modellen ”en lösning som passar alla” (på engelska: ”one-size-fits-all”). Olika regioner borde ges möjligheten att hitta sina egna lösningar. Konkurrensen mellan olika regioner och organisationer kan främja utvecklingen av nya modeller och lösningar (Aalbu m.fl., 2008). I Norge är det särskilt de minsta kommunernas bristande ekonomiska bärkraft som är bakgrunden till att principen om generalistkommunen ifrågasatts.

Liknande diskussioner för den offentliga sektorns uppgiftsfördelning och organisation har förutom i Norge även diskuterats och prövats i Finland (ex Kajaland) och Sverige (ex Region Skåne och Västra Götaland). I Finland har man länge varit öppen för att alla kommuner visserligen har *samma ansvar*, men hur man har löst de praktiska frågorna kring serviceproduktionen skiljer mer mellan olika områden i Finland än vad fallet är i de andra nordiska länderna. Nackdelen med ett utvecklat *asymmetriskt ansvarssystem* är att det blir komplext och svårt att leda, samordna och övervaka från centralt håll.

Resultatet av det norska projektet 2003-2005 och dess processer var att man i slutrapporten tog ställning för att kommunernas uppgifter även i framtiden ska vara ungefär de samma som nu, men att det krävs kommunsammanslagningar och/eller utökad interkommunalt samarbete för att klara av framtidens utmaningar. Resultatet av processen var vidare att diskussioner om frivilliga kommunsammanslagningar kom igång, men det verkliga antalet sammanslagningar på basen av dessa diskussioner stannade på en enda sammanslagning.



Det framfördes i projektet att det är önskvärt att upprätthålla generalistkommunprincipen. Alternativet hade varit att ge de centrala kommunerna större och mer omfattande ansvar. Det skulle ha betytt ett mer centraliserat ansvar, där centralkommunerna skulle ha fått en annan funktion i förhållande till de mindre omkringliggande kommunerna. Man såg en risk i att de större kommunerna skulle bli en form av ”överkommuner” på vissa områden i förhållande till de mindre kommunerna i regionen. Men resultatet blev alltså att man uttalade sig för att kommunerna ska vara likvärdiga, och att kommunerna ska ha ett stort ansvar för välfärdspolitiken (Kommunal- og regionaldepartementet, 2005). Från kommunsektorn har man således framhållit att alla kommuner ska lyda under samma lagar och ha samma ansvar oberoende av storlek. Men genom regeringens uppmuntran till ökat samarbete mellan kommunerna så finns det en trend mot att mindre kommuner överlåter till större värdkommuner att sköta vissa uppgifter. När uppgifterna blir så stora och omfattande att de blir svåra klara av på egen hand, och det interkommunala samarbetet ökar, så undergrävs principen om att alla kommuner ska ha lika ansvar ändå i praktiken (Hompland m.fl., 2009). På sikt kan den här utvecklingen leda till att Norge får asymmetriska kommuner även om det inte har varit någon uttalad politik från regeringens sida.

## 4. Uppföljning av nyligen genomförda strukturreformer

De reformer av kommunstrukturen som genomförts i Finland och Danmark är så nyligen genomförda att det i realiteten inte är möjligt att i dagsläget göra egentliga utvärderingar av hela reformpaketen. Det har trots det genomförts olika utvärderingar av själva reformprocesserna så här långt samt av avgränsade frågeställningar. Reformerna har hur som helst framskridit sedan ÅSUB utarbetade förstudien om en kommunreform på Åland år 2006.

### 4.1 Vad händer nu i Finland?

Vid ingången av år 2009 började resultatet av förverkligandet av kommun- och servicestrukturreformen synas på Finlands karta på allvar. Antalet kommuner minskade då med 37 stycken som ett resultat av sammantaget 32 kommunsammanslagningar.

I en färsk forskningsrapport som bland annat publicerats av Finlands Kommunförbund *Toimiva kunnallinen palveluorganisaatio (En fungerande kommunal serviceorganisation)* har man analyserat sambandet mellan enhetskostnader, kundtillfredsställelse och arbetslivskvalitet (Nakari & Sjöblom, 2009). I analysen har man sett på de olika verksamheterna såsom äldreboenden, hemvård, daghem, högstudier och gymnasier. Resultatet visar att sambanden mellan enhetskostnaderna, arbetslivskvaliteten och tillfredsställelsen med den kommunala servicen är förvånansvärt starka. Arbetslivskvaliteten och tillfredsställelsen med servicen är i snitt bättre i verksamheter där servicekostnaderna per enhet är låga. Sambandet mellan arbetslivskvaliteten och kundernas servicetillfredsställelse är positivt och därtill statistiskt signifikant. En slutsats som kan dras på basen av det här resultatet är att en förutsättning för att strukturella reformer ska ge ett lyckat resultat vad gäller brukartillfredsställelse är att koppla reformerna till förnyade arbetsformer även inom organisationerna och utveckla en bra personalledning.

Hela kommun- och servicereformen utreds inom ramen för ett större forskningsprogram ARTTU, vars syfte är att undersöka effekterna av reformen<sup>2</sup>. Som en del av programmet genomfördes under hösten 2008 en stor enkätundersökning riktad till

---

<sup>2</sup> I forskningsprogrammet deltar Jyväskylä, Kuopio, Lapplands och Tammerfors universitet, Tekniska högskolan, Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet, Åbo Akademi och Kommunförbundet. Programmet finansieras av Kommunförbundet, Kommunernas pensionsförsäkring, finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, undervisningsministeriet, kommunikationsministeriet, miljöministeriet, arbets- och näringsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet samt de medverkande kommunerna.

30.000 invånare runtom i Finland. I undersökningen kartlades invånarnas syn på sin hemkommun, hur kommunen sköts, vad de anser om den kommunala servicen samt kommuninvånarnas engagemang och delaktighet i kommunens angelägenheter. Resultatet av undersökningen ska ligga till grund för den fortsatta verksamhetsutvecklingen och beslutsfattandet i kommunala frågor.

I en delutvärdering av kommun- och servicestrukturreformen som gjorts på uppdrag av Finansministeriet konstateras att fokus i reformarbetet tillsvidare koncentrerats till de kommunala strukturerna, medan det ekonomiska läget gjort att kommunerna har behövt se över produktiviteten inom olika sektorer snabbare än planerat (Finansministeriet, 11/2009). Utvärderingen har genomförts av Lapplands universitet i samarbete med Tammerfors universitet. Utvärderingsgruppen konstaterar också att frågor om att klara utgiftsramarna för kommunernas serviceområden har haft en större tyngd i reformprocessen än att säkra inkomstfinansieringen i kommunerna.

I stadsregionerna framhålls nödvändigheten med att fortsätta reformarbetet och att utveckla kommunsamarbetet inte minst inom planeringsområdet.

När det gäller uppföljning och utvärdering av kommunsammanslagningarna i Riket är timingen mindre bra. Eftersom kommunernas samgående i stort sammanfaller med konjunkturedgången kommer det att vara svårt för utvärderarna att urskilja vad som är effekter av den ekonomiska nedgången och vad som beror på sammanslagningsprocesserna. Det är även i det närmaste omöjligt att svara på vad de mindre kommunerna som nu gått samman hade ställts inför för utmaningar i sina beslutsprocesser om de inte hade gått samman.

Processen med kommunsammanslagningarna i enlighet med struktur- och servicereformen fortsätter nu. Samtidigt har man från centralt håll redan siktet inställt på nästa mål, Finlands Kommunförbunds projekt "Ny kommun 2017", där man som övergripande mål har att säkerställa kommunsystemets livskraft och kommunerna som självstyrande organisationer på lång sikt. Faktorer som bidrar till behovet av en ny kommunmodell är skillnaderna i kommunernas utveckling, kraven på utvecklingen av produktiviteten inom kommunsektorn samt övergripande utmaningar för den kommunala demokratin och ledningen tillsammans med det faktum att ramlagen för kommun- och servicestrukturreformen i Finland upphör att gälla år 2012.

## 4.2 De danska och norska reformerna

I *den danska kommunreformen* som genomfördes från ingången av år 2007 minskade antalet kommuner från 271 till 98. Samtidigt minskade antalet regioner från 14 (11 amter samt tre kommuner som även hade funktionen som region) till 5. I samband med reformen överfördes uppgifter från den regionala nivån till såväl den statliga nivån som till kommunerna.

De nya regionerna, som ersatte de tidigare amten, har representation genom direkta val, men förlorade sin beskattningsrätt i samband med reformen. Regionerna finansieras nu indirekt via staten och kommunerna. Regionernas huvudsakliga verksamhetsområde är hälsovården, men det är också regionen som är koordinator för utvecklingen av regionens konkurrenskraft och för den ekonomiska tillväxten. Gymnasialstadieutbildningen, specialiserade uppgifter inom socialvården samt ansvaret för EUs strukturfonder överfördes genom den omfattande reformen från regionerna till staten. Regionernas roll försvagades således märkbart som ett resultat av reformen, vilket även var ett av målen för vissa grupper inom regeringen.

För kommunerna ökade ansvaret på en rad områden genom reformen: inom socialvården, fysisk planering, natur- och miljövård, kultur, infrastruktur, näringslivsutveckling samt sysselsättning.

De minsta danska kommunerna har idag 2.000 - 4.000 invånare trots att man i kommunreformen hade som målsättning att en bärkraftig kommun borde ha minst 20.000 invånare. De fyra minsta kommunerna, Samsö, Laesö, Aerö och Fanö som alla utgör öar, fick fortsätta som självständiga kommuner mot att de ingick avtal med större kommuner om vissa specialiserade kommunala tjänster. Så har till exempel Samsö kommun, som är den tredje minsta kommunen, samarbete med Århus och Odder kommuner. Dessa ö-kommuner kan således sägas utgöra exempel på särkommuner, de är inte själva med och ansvarar för produktionen av de specialiserade tjänsterna. I övrigt uppmanades kommunerna vid reformen att organisera sig själva så att målsättningen om minst 20.000 invånare per kommun uppfylldes, vilket de även lyckades med på den relativt korta tid som de hade till förfogande. Den genomsnittliga kommunen har idag cirka 56.000 invånare.

Hela den danska Strukturreformen genomfördes som en "top-down" reform – helt i motsats till traditionerna i landet, som tidigare mycket långt präglats av brett engagemang och strävan efter konsensus i avgörande frågor. Den danska strukturkommissionen kom med sitt betänkande i januari 2004. I april 2004

presenterade regeringen sitt förslag och tolv månader senare var lagstiftningen klar, liksom de nya kommungränserna. Faktum är att regeringen egentligen inte baserade sina beslut på förslagen från Strukturkommissionen, regeringens beslut var istället i stor utsträckning en fråga om politisk maktfördelning (Aalbu m.fl., 2008). Kommunal- och regionalval hölls i november 2005 och redan år 2006 verkade de gamla och nya strukturerna parallellt, innan reformen slutligt verkställdes i sin helhet från ingången av år 2007.

Den allmänna synen idag tycks vara att reformen, trots sin snabba tidtabell, kunde genomföras ganska smidigt och att de nya strukturerna fungerar relativt bra. Invånarna verkar i första hand uppfatta organisationerna som serviceproducenter och upplever inte identitetsmässigt någon större samhörighet med varken kommuner eller regioner. Servicen upplevs alltså som viktigare än kommunen och strukturen i sig själv. Det finns även fortsatta planer på ytterligare sammanslagningar mellan större kommuner, kommuner som redan före reformen hade över 20.000 invånare och på så vis upplever att de inte fått möjligheten att förnya organisationen för sin serviceproduktion (Aalbu m.fl., 2008).

Som argument för genomförandet av reformen i Danmark har framför allt använts större sakkunskap i produktionen av de kommunala tjänsterna samt stordriftsfördelar i kommunernas administration. Konsultföretaget NIRAS Konsulenterne har på basen av kommunernas bokslut för år 2008 gjort en analys av de danska kommunernas administrativa utgifter efter reformen. Analysen visar att sammanslagningarna har gett administrativa vinster. De kommuner som har gått samman har haft en utveckling med sjunkande administrativa kostnader per invånare, medan kostnaderna för administrationen i de kommuner som fortsatt som självständiga kommuner fortsatt att öka efter reformtidpunkten. Rationaliseringsvinsterna har dock inte kommit automatiskt, utan har förutsatt att kommunerna har jobbat strategiskt, systematiskt och långsiktigt med att formulera målsättningar för de administrativa processerna. Resultatet har därtill krävt politisk vilja och mod att genomföra de administrativa rationaliseringar som målsättningarna förutsatt. Vidare visade analysen att det finns administrativa stordriftsfördelar att vinna även i de största kommunerna, något som man inte hade förväntat sig. Man har tidigare talat om ett U-format samband mellan administrativa kostnader och kommunstorlek, där det således skulle finnas nackdelar med för stora kommuner (NIRAS, 2009). Det finns dock även analyser som visar på att en del av de möjliga besparingarna inom administrationen tillsvidare inte har kunnat realiseras på grund av sammanslagningskostnader, personal- och lokalpolitiska hänsyn i sammanslagningsfasen samt på grund av upprustning av de administrativa kompetenserna (KREVI, 2009).

En annan undersökning som KREVI (Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut) gjort efter den danska strukturreformen visar på att reformen bidragit till att utjämna skillnaderna i ekonomiska villkor mellan de danska kommunerna. För invånarna borde utvecklingen innebära att de kan förvänta sig mera likvärdig service i olika delar av landet, oberoende av antalet barn, äldre och sjuka i hemkommunen. I undersökningen har man mätt de ”kommunala obalanserna” som beaktar efterfrågetrycket på kommunal service samt kommunens finansiella kapacitet. Enligt detta mått skulle skillnaderna ha minskat med hela 25 procent efter reformen. Huvudförklaringen torde enligt undersökningen vara det reviderade utjämningsystemet som tillämpas mellan kommunerna efter reformen (KREVI, 2008). Själva kommunsammanslagningarna har inte haft samma betydelse för utjämningen mellan kommunerna. Som det ofta har visat sig även i andra länder så har ekonomiskt svaga kommuner i många fall slagits samman med andra kommuner med svag ekonomi, medan välbeställda kommuner i typfallen har gått samman med andra ekonomiskt starka kommuner.

I ytterligare en analys från KREVI (juni 2009) har man undersökt hur närdemokratin har påverkats då den kommunala kartan ritats om. Huvudslutsatserna från den analysen är att ju mer befolkningen i en kommun har vuxit genom reformen, desto högre har det närdemokratiska priset varit. I undersökningen har man mätt närdemokratin i bemärkelsen invånarnas känsla av att lokalpolitiken beaktar invånarnas egna ståndpunkter samt huruvida invånarna känner att de har kunskap om de lokalpolitiska förhållandena och är kapabla att själva handla lokalpolitiskt. Resultaten visade på att den lokalpolitiska tilliten hade minskat ur båda dessa perspektiv och förändringen var större i de kommuner där den ”gamla kommunen” utgjorde en mindre del av den nya kommunen. Man bör dock beakta att undersökningen genomfördes mitt i en turbulent omställningsfas, och en optimistisk tolkning är därför enligt undersökningen att människor i allmänhet reagerar negativt på förändringar och att skillnaderna i lokalpolitiskt förtroende kommer att minska då invånarna vänjer sig vid de nya kommungränserna. Samtidigt framhålls att förtroendet till lokaldemokratin ligger på medelhöga värden, varför man inte kan tala om någon närdemokratisk kris till följd av reformen. Undersökningen stöder dock att man jobbar med olika initiativ för att stärka förtroendet för lokalpolitiken efter reformen.

I Norge varierar synen på kommun- och regionstrukturen tydligt mellan partierna, vilket har betytt att olika regeringar har gjort olika linjedragningar i de här frågorna, som av tradition har stor betydelse i den politiska diskussionen i Norge. Med dagens norska regering är det inte aktuellt med några kommunsammanslagningar, det finns dock en önskan om att vissa kommuner borde gå samman. I dagsläget kan man med fog påstå att den regionala nivån är mer aktuell i den politiska debatten än den kommunala. (För en

närmare analys av den norska debatten hänvisas till den tidigare diskussionen i avsnitt 3.3.)

För närvarande är det den så kallade "Samhandlingsreformen", som innebär att kommunerna får fler uppgifter inom hälsovården, som kommer att öka trycket på att utveckla samarbete kommunerna emellan, och eventuellt även i förlängningen kan komma att innebära någon kommunsammanslagning. Reformen träder ikraft år 2012.

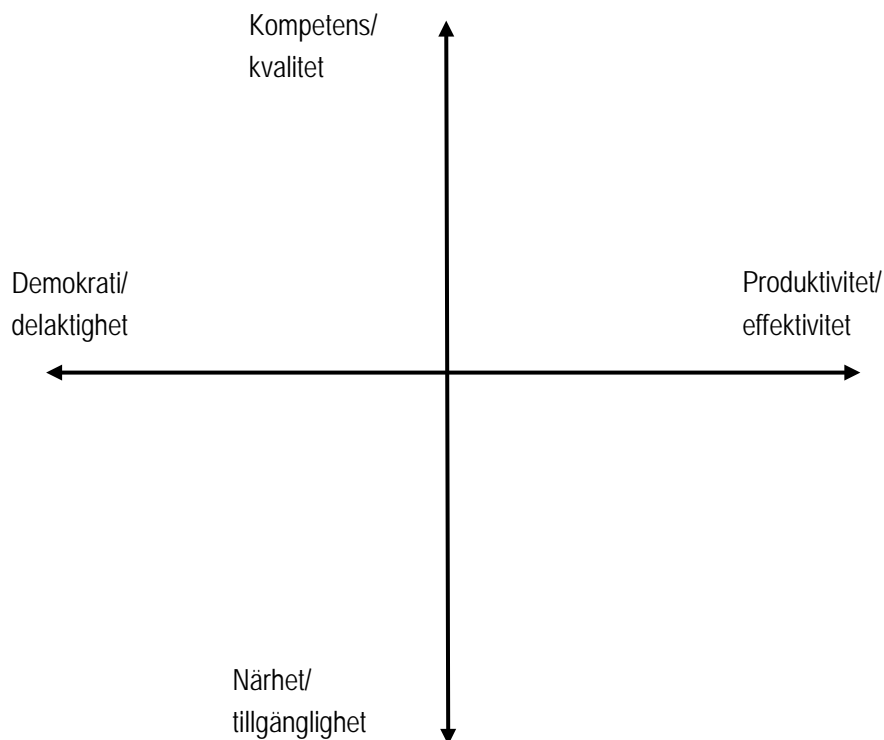
På ett mer övergripande plan kan konstateras att om man jämför kommunernas ställning i de nordiska länderna så har de norska kommunerna en svagare status både finansiellt och konstitutionellt än kommunerna i Danmark, Finland och Sverige. Även på det planet finns det således ett samband mellan hur omfattande ansvarsområden kommunerna har och kommunernas ställning. Å andra sidan, när det gäller exempelvis näringslivsutveckling har de norska kommunerna mer omfattande uppgifter än kommunerna på Åland och i Finland. I Finland, Norge, på Åland och även i Island är kommunfrågan mera knuten till värden som identitet och lokal demokrati än vad fallet är i Danmark och Sverige (Aalbu m.fl., 2008).

Sammanfattningsvis kan man säga att de strukturreformer som nyligen genomförts i Finland och Danmark till stor del är ett resultat av politisk vilja att genomföra reformerna utan omfattande utredningar och forskningsrapporter. De politiska profetiorna om framtiden har varit tillräckliga för deras beslut. I Norge har processerna präglats mera av utredningar och bred förankring, vilket kan förklara att reformerna inte har kommit till skott. Utredningsrapporterna har inte försett politikerna med tillräckligt starka förväntningar om politiska fördelar för att motivera dem till att driva igenom reformerna (Aalbu m.fl., 2008).

## 5. Hur kan man mäta utfallet för olika kriterier?

I uppdraget för det här diskussionsunderlaget ingår att analysera de olika serviceområden som kommunerna har hand om utgående från följande kriterier: servicenivå i bemärkelsen tillgänglighet, kvalitet i meningen god kompetens, produktivitet/effektivitet samt delaktighet, demokrati och engagemang. Fokus i analysen ligger alltså på de olika kommunernas uppgiftsområden, inte på kommunernas storlek eller antal. I ÅSUBs rapport från 2006 diskuteras innehållet i de olika kriterierna närmare och på vilka olika sätt de olika kriterierna kan uppfyllas. Men kriterier är mer eller mindre kvalitativa till sin karaktär, det vill säga det är inte helt enkelt att sätta kvantitativa mått på graden av uppfyllelse av de olika kriterierna. Även de kriterier som är möjliga att mäta kan mätas på olika sätt, och därmed kommer genast ett mer subjektivt element med i bedömningen. Den här problematiken diskuteras närmare nedan.

Figur 5. Kriterier för den offentliga servicen





*Figur 5* ovan är mycket förenklad. En kommunal tjänst kan naturligtvis erbjuda hög kompetens även där servicen finns nära brukarna och tillgängligheten är god, liksom man kan ha hög grad av delaktighet och ändå hög produktivitet. Grafen kan ses som en fyrdimensionell värdeskala, där de politiska prioriteringarna och graden av uppfyllelse av de olika kriterierna för varje kommunal verksamhet kan ligga högt eller lågt för varje kriteriedimension. Om man fyller ytan mellan värderingarna för varje kriteriedimension får man en visuell bild om var tyngdpunkten i prioriteringarna ligger för varje verksamhet. Exempelvis kan en beslutsfattare värdera kompetens och närhet högt när det gäller barnomsorgen, medan man för den verksamheten anser att demokratiaspekten och effektiviteten är mindre viktig. För avfallshanteringen kan samma beslutsfattare anse att inflytande och effektivitet är de kriterier som är viktigast.

## 5.1 Mätproblem för kriterierna

Vart och ett av de olika kriterierna som diskuteras här kan värderas på olika sätt.

### *Närhet och tillgänglighet*

Tillgängligheten kan bedömas exempelvis som en närhetsfaktor, hur nära kommuninvånaren finns servicepunkten, t ex skolan eller daghemmet. För andra kanske frågan om öppettider är en viktigare tillgänglighetsfaktor än närheten, t ex att dagiset öppnar tidigt eller att socialkansliet har öppet även någon kväll. Också begreppet närhet kan tolkas på olika sätt. Närhet kan vara nära invånarens hem eller nära arbetsplatsen. Att servicepunkten finns i den egna kommunen behöver inte innebära god tillgänglighet om placeringen innebär en annan ö, eller en lång omväg på sträckan mellan hemmet och arbetsplatsen.

På ett övergripande plan kan man dock konstatera, precis som vi konstaterade i rapporten från 2006, att ju oftare som invånarna behöver besöka en servicepunkt desto viktigare blir närheten till servicen. Ärenden som i stor utsträckning kan skötas per telefon eller på annat sätt utan personligt besök är inte lika beroende av närhetskriteriet. Där kan tillgängligheten tillfredsställas på andra sätt.

### *Servicekvalitet och kompetens*

Även kriteriet kvalitet och kompetens kan ha olika innebörder. Med kriteriet kan avses personaltäthet, att den person som handhar ett visst ärende har tillräcklig erfarenhet och kunskap om just den specifika typen av ärenden, eller att en person som sköter en tjänst har en viss utbildning eller tillräcklig kapacitet för att sköta sina åtaganden. Någon kanske också tolkar integritet som en del av kvalitetsbegreppet.

På ett mera allmänt plan kan det noteras att i offentliga organisationer i vår omvärld har sådana tjänster som kräver större specialistkunskaper i allmänhet samlats i centraliserade organisationer. Som exempel kan nämnas sjukvården där den mest specialiserade vården sköts av universitetssjukhus och huvudsakligen finansieras av staten, annan specialiserad sjukvård erbjuds av centralsjukhus som är organiserade i samkommuner/landsting, medan den förebyggande hälsovården ofta erbjuds på lokal nivå. Liknande är bilden inom utbildningen där universiteten är centraliserade till de största städerna, högkolor och yrkeshögskolor finns i många städer och regionala centra, gymnasialstadiet utbildningen erbjuds i centralorter medan grundskolorna är decentraliserade till varje kommun, och ofta flera i varje kommun.

En möjlighet att kvantifiera graden av kvalitet skulle kunna vara att mäta antalet klagomål eller rättsfall. Skiljer sig mönstret mellan olika kommuner eller olika typer av serviceområden? Även ett sådant mått har stora brister. Brukare av kommunens service har olika kapacitet att driva sina intressen, för t ex äldre och handikappade kanske det krävs att någon anhörig har möjlighet att driva ett ärende. Därtill kan tröskeln för att göra en anmälan vara olika hög för olika personer och inom olika områden. Skillnaderna kan kanske i något fall förklaras av ålder, dvs en generationsdimension, i andra fall kan det vara möjligheterna för att göra en anmälan som styr hur ofta klagomål förekommer. Exempelvis finns det en patient- och klientombudsman som är anställd av landskapsregeringen som tar emot ärenden om missnöje inom hälso- och sjukvården samt inom socialvården. Ombudsmannen utreder inte om det finns fog för missnöjet, men bistår patienter och klienter i deras ärenden. Eftersom kunskapen om den här verksamheten är relativt välkänd används ombudsmannens tjänster i betydande omfattning. År 2008 tog ombudsmannen emot 180 ärenden som rörde hälso- och sjukvården och 64 ärenden som rörde socialvården. Motsvarande funktion finns inte inom alla verksamhetsområden. Ytterligare en dimension som måste beaktas när det gäller benägenheten att framföra kritik eller klagomål angående offentlig service är att brukarna ofta är i någon form av beroenderelation till serviceproducenten. Om brukaren är beroende av den personal som brukaren inte är nöjd med kan tröskeln för att göra någon form av klagan eller anmälan vara hög.

#### *Närdemokrati och delaktighet*

Kriteriet delaktighet, demokrati och engagemang kan även det ha olika innebörd beroende på vem man frågar. För någon mäts inflytandeaspekten kanske bäst med hur många nämnder och andra förtroendeorgan samt hur många förtroendevalda det finns i en kommun, och eventuellt kan man lägga antalet organ och förtroendevalda i relation till antalet röstberättigade i kommunen. För andra kan delaktighet och demokrati snarare innebära möjlighet till inflytande över de serviceområden som man som invånare ser sig som brukare av, t ex skolan, barnomsorgen eller äldreomsorgen. Att man som brukare

har möjlighet att ge sin syn på verksamheten genom enkäter, utvecklingssamtal eller andra kanaler.

Demokratiaspekten har därtill flera perspektiv som bör beaktas när det gäller den offentliga sektorns organisation. Inom väldigt små enheter, till exempel inom riktigt små kommuner, kan de reella valmöjligheterna och möjligheterna att göra prioriteringar bli högst begränsade på grund av att de lagstadgade uppgifterna är betydande, de finansiella och personella resurserna små, och underlaget för frivilliga verksamheter begränsat. Även inom de lagstadgade verksamheterna kan det vara svårt att med begränsad kapacitet erbjuda extra aktiviteter eller service utöver det minimum som reglerats (Hompland m.fl., 2009).

Å andra sidan finns det de som menar att det är i små kommuner som den lokala demokratin är starkast. Små kommuner främjar demokrati och delaktighet, det är nära till beslutsfattarna. Andra igen hävdar att partiorganisationerna, som utgör viktiga kanaler för det politiska beslutsfattandet, är mer utbyggda i större kommuner och de demokratiska förutsättningarna därmed bättre i de större enheterna (Hompland m.fl., 2009).

En specialiserad organisationsstruktur inom den offentliga sektorn, där kompetensen inom olika specialområden koncentreras i ett flertal olika organisationer, exempelvis kommunalförbund, medför en annan form av begränsning, nämligen att det blir svårare att prioritera *mellan* olika verksamhetsområden. En splittrad organisationsstruktur kan således leda till att de övergripande linjedragningarna mellan olika verksamhetsområden kan vara svåra att göra, såvida det inte finns en gemensam huvudman för verksamheterna. Verksamheterna frikopplas i samverkansorganisationer på sätt och vis från den egentliga lokalpolitiken och den direktvalda kommunaldemokratin.

Att mäta *effektiviteten eller produktiviteten* inom den offentliga sektorn, som sällan verkar på marknadsmässiga premisser, är ett omfattande studieområde bara för sig. Nedan förs en diskussion om hur man kan mäta produktiviteten för offentliga tjänster och vilka särskilda överväganden som bör beaktas när produktiviteten i offentliga sektorn analyseras.

## **5.2 Kan man mäta produktiviteten för offentliga tjänster?**

Produktivitet kan definieras som förhållandet mellan använda resurser (input) och produktionsresultat (output). Som input används olika produktionsfaktorer såsom arbetskraft, lokaler, maskiner, utrustning, råvaror och energi. Produktionsresultatet är vanligen antingen varor eller tjänster.

Eftersom förändringar i de insatser som behövs för att producera en viss vara eller tjänst vanligen sker i flera produktionsfaktorer, och det kan vara svårt att jämföra insatserna från de olika produktionsfaktorerna så mäts produktiviteten vanligen i pengar. Om förhållandet input-output mäts i pengar bör effekterna av ändringar i prisnivån elimineras. Ändringar i löner, råvarupris och andra produktionsfaktorerers pris måste deflateras om man vill jämföra skillnader i produktiviteten under olika år. Annars inverkar ändringar i kostnadsnivån på de resultat produktivitetens måtten ger, även om inga ändringar skett i verksamheten.

När det gäller den offentliga sektorns verksamheter är det relativt svårt att mäta produktivetsförändringar, för att citera *Paul Krugman*, Nobelpristagare i ekonomi 2008 "*Productivity isn't everything, but in the long-run it is almost everything*".<sup>3</sup>

I industriproduktion kan man mäta ökat värde av produktionen med samma insatser. Men när det gäller den offentliga sektorns tjänster finns det dels sällan någon egentlig marknad, vad är värdeökningen när en elev får undervisning? Dels är det svårt att mäta kvalitetsutvecklingen inom offentlig sektor. Förbättringen i kvalitet ger vanligen direkta och indirekta effekter, men eftersom vi inte har någon marknad med marknadsmässig prissättning så ser vi inte hur mycket mer brukarna är beredda att betala för tjänsten när kvaliteten ökar. Om en skola exempelvis erbjuder ett nytt material för matematikundervisningen kanske både elevens kunskaper i matematik utvecklas snabbare samtidigt som självkänslan hos eleven ökar, men det är svårt att mäta. Slutligen ger många av verksamheterna inom offentlig sektor den egentliga effekten först på lång sikt, t ex när det gäller förebyggande hälsovård eller undervisning. Att öka klasstorlekarna kan visserligen öka produktiviteten på kort sikt, men på lång sikt kan resultatet bli sämre med barn som kanske inte lärt sig det som ingick i läroplanen eller som inte fått det stöd de hade behövt. Det kan uttryckas som att verkningsgraden av insatserna blev lägre.

Viktigt att beakta är också att måttet produktivitet inte tar hänsyn till om man utför de rätta eller mest angelägna uppgifterna, utan bara effektiviteten i den aktuella verksamheten.

Effektiviteten mäter på sätt och vis samma sak som produktiviteten, men alltid i jämförelse med en annan produktionsenhet. Kostnadseffektivitet anger förhållandet mellan produktionsresultatet och kostnaderna för insatserna jämfört med motsvarande förhållande i till exempel en annan motsvarande enhet. Man jämför till exempel två

---

<sup>3</sup> Fritt översatt: "Produktivitet är inte allt, men på lång sikt är det nästan allt."

vårdenheter med liknande patientstruktur och vårdkvalitet. Om en vård dag i den ena enheten kostar 220 euro i den ena enheten och 200 euro i den andra, kan den senare enheten sägas vara 10 procent mer kostnadseffektiv än den andra.

Ett annat centralt begrepp är den *inre effektiviteten*. När man mäter den inre effektiviteten beaktas såväl enhetskostnader, arbetslivskvaliteten som brukartillfredsställelsen samt förhållandet mellan dessa (Kommunerna.net, KF2004 infobladet 1/03). Det betyder att man måste ta hänsyn till faktorer som enhetskostnadernas förändring, arbetsproduktiviteten, personalens struktur och arbetsbelastning. Vidare bör man ge akt på arbetslivskvaliteten genom att ta hänsyn till påverkningsmöjligheter, intern samverkan, personalledning och konflikthantering. Även brukarnas valmöjligheter, påverkansmöjligheter och samarbete med de anställda bör vägas in i brukartillfredsställelsen vid sidan av faktorer som bedömning av servicens innehåll och kvalitet.

Statistikcentralen publicerar sedan år 2000 statistik över kommunernas och samkommunernas produktivitet. Statistiken omfattar uppgifter om förändringar i totalproduktiviteten för utbildning samt social- och hälsovårdstjänster i kommunerna och samkommuner samt volymförändringar i produktionen och totalinsatserna. Uppgifterna publiceras efter näringsgren och på hela landets nivå. De senaste uppgifterna som publicerats gäller år 2008 ([www.stat.fi/til/kktu/2008/kktu\\_2008\\_2009-10-09\\_tie\\_001\\_sv.html](http://www.stat.fi/til/kktu/2008/kktu_2008_2009-10-09_tie_001_sv.html)).

ÅSUB har inom ramen för det här uppdraget utrett möjligheten att ta fram ett produktivetsmått för den offentliga sektorn på Åland, och då framför allt för den kommunala sektorn. Ambitionen har varit att måttet i sin helhet skulle vara jämförbart med det produktivetsmått som Statistikcentralen utarbetar för den offentliga sektorn för hela landet. Produktivetsmålet publiceras på landsnivå per sektor och beskriver volymförändringar i produktionen och totalinsatserna och förändring i den totala produktiviteten som beräknas på basen av dem.

Som källa används uppgifter från nationalräkenskaperna samt uppgifter från kommunernas och samkommunernas ekonomi- och verksamhetsstatistik samt sektorstatistik. Som mått på produktionen används en lång rad indikatorer för att väga in alla dimensioner av produktiviteten. Den icke-marknadsmässiga produktionen inom skolektorn mäts exempelvis med hjälp av ett 60-tal olika indikatorer, för den sociala sektorn tillämpas cirka 20 indikatorer. Därtill behövs uppgifter såsom personalkostnader, kostnader för lokaler, energi, material osv för att mäta totalinsatserna, uppgifterna ska vägas samman på likvärdigt sätt som det görs för hela landet.

Det har inte varit möjligt för ÅSUB att få tillgång till sådana metodbeskrivningar att vi hade kunnat producera motsvarande produktivitetsmått som Statistikcentralen gör inom ramen för den här korta projektiden. ÅSUB kommer dock att fortsätta utreda möjligheterna att utveckla de här produktivitetsmått för Åland för att senare ta med dem i den löpande statistikproduktionen. Måtten kunde vara av strategisk betydelse för framtida beslut om den offentliga sektorn. Utvecklingen är dock beroende av hur resurssituationen kommer att se ut för ÅSUB framöver.

## 6. Organisationen av kommunernas serviceområden på Åland idag

I en idealisk situation är kommunerna livskraftiga, har handlingsstyrka och - utrymme samt ett starkt engagemang från invånarna som gynnar den kommunala självstyrelsen. Kommunerna ansvarar för sina invånares välfärd genom att de kommunala verksamheterna tryggas på ett långsiktigt sätt tack vara tillräckliga resurser. Därutöver finns sektorspecifika mål för utveckling av den kommunala servicen.

Dagens situation med åldrande befolkning och en svag ekonomisk utveckling innebär, som konstaterats, utmaningar för hela den kommunala sektorn. Förändringarna i befolkningsstrukturen innebär också att det inte kan tas för givet att tillväxten i kommunernas inkomster kommer att öka lika snabbt som före lågkonjunkturen när ekonomin tagit sig ur svackan, utan att vi måste räkna med en moderatare utveckling inom den offentliga ekonomin. Alla åländska kommuner präglas inte av den ideala situationen med långsiktigt god livskraft och tillräckliga resurser.

För att hantera småskaligheten i mera specialiserade uppdrag har kommunerna olika former av samverkan inom en rad verksamhetsområden som kort sammanfattas nedan. Samarbeten har utvecklats bland annat där det krävs specialkompetens, där tjänsteproduktionen inom ett område inte fyller en heltidstjänst eller där olika typer av behov inte alltid förekommer, med där läget ändå är sådant att när behoven uppstår måste de kunna mötas i det närmaste omedelbart. Flera samarbetsformer har även utvecklats för att koordinera tjänsterna och för att samla kompetensen.

### 6.1 Kommunsektorns organisation och samarbetsformer

Många av kommunernas uppgifter handhas i huvudsak inom ramen för den egna kommunens organisation. Men en rätt betydande del av den kommunala servicen produceras också genom olika samarbetsformer kommunerna emellan. Formerna för samarbete mellan de 16 kommunerna är många och varierar mellan olika sektorer. En total sammanställning över de aktuella samverkansformerna och organisationerna enligt läget i oktober 2009 finns i *Bilaga 2* till den här rapporten. Där framgår i detalj vilka kommuner som är delaktiga i varje samverkan. Många av samarbetena diskuteras löpande och organisationsstrukturen är därför i hög grad dynamisk. Förutom de olika samverkansformerna kommunerna emellan finns det kommunal service som upphandlas av privata aktörer eller produceras i samarbete med olika frivilligorganisationer.

I dagsläget finns sex egentliga kommunförbund: De Gamlas Hem, Södra Ålands högstadiedistrikt, Norra Ålands högstadiedistrikt, Omsorgsförbundet, Ålands Miljöservice samt Ålands kommunförbund. Två av förbunden är således verksamma inom den sociala sektorn, två inom grundskolan, en inom miljösektorn och slutligen finns Kommunförbundet som dels fungerar som kommunernas gemensamma intressebevakarorganisation, och dels är kommunernas gemensamma arbetsgivarorganisation. Av kommunalförbunden är det endast Kommunförbundet och Omsorgsförbundet där alla kommuner är med.

Mariehamn är huvudman för en rad verksamheter där servicen i princip står till hela Ålands förfogande. Merparten av de här verksamheterna finns inom den sociala sektorn, såsom barn- och ungdomshemmet/mödra- och skyddshemmet Tallbacken, Fältarna samt alkohol- och drogmottagningen. Även Medis har Mariehamn som huvudman och för biblioteksdatan Katrina är Mariehamns stadsbibliotek samordnare.

Barnskyddsjouren är från ingången av 2010 ett självständigt kommunalt samarbete där alla kommuner är med och expertgruppen för utsatta barn organiseras av Kommunförbundet. Inom den sociala sektorn finns därutöver en rad samarbeten där två eller några få kommuner har gemensamma tjänstemän eller har avtal för att stöda varandra inom olika specialområden.

Skärgårdskommunerna samarbetar inom en rad områden, bland annat gällande grundskolan, socialsekreterarnas verksamhetsområden, ungdomsverksamheten (SKUNK) och inom Företagsam skärgård.

Inom renhållning, vatten och avlopp finns flera samarbetsorganisationer och gemensamma företag. Inom tekniska sektorn finns också gemensamma tjänster och gemensam jourverksamhet. En annan verksamhet där gemensamma tjänster är vanliga är lantbrukssekreterartjänsten.

Som framgår av *bilaga 2* så är listan över de olika samverkansområdena lång. Nyckelord som kompetens, samordning och komplettering präglar de olika samarbetena. Det är uppenbart att behovet och ändamålsenligheten tillsammans med geografi och tillgänglighet har präglat framväxten av de olika samarbetsformerna. De minsta kommunerna kan inte ha alla fackspecialister på den egna lönelistan, man har istället hittat lämpliga samarbetsformer utanför den egna kommunens geografiska gränser.

Hur ser då den ekonomiska situationen ut inom kommunsektorns olika verksamhetsområden och hur har kommunernas ekonomi utvecklats under senare år? I



följande avsnitt presenteras utvecklingen av en rad nyckeltal för de åländska kommunerna och kommungrupperna.

## 6.2 Några statistiska nyckeltal

Det totala antalet anställda i de åländska kommunerna var ifjol 1.837 personer vilket motsvarar 67 personer per 1.000 invånare eller 13,7 procent av de sysselsatta. Fem år tidigare var siffran 1.756 personer, vilket också då motsvarade 67 personer per 1.000 invånare. För hela Finland var uppgiften ifjol 509.000 personer eller 96 personer per 1.000 invånare.

Strukturen för den offentliga sektorn och uppgiftsfördelningen mellan de olika huvudmännen inom den offentliga sektorn skiljer sig dock mellan Åland och Riket. Om man beaktar det här och istället ser på det totala antalet anställda inom offentlig sektor uppgick dessa till 125 personer per 1.000 invånare år 2008 för Finland eller 26,3 procent av de sysselsatta. För Åland var siffran 183 personer per 1.000 invånare eller 37,1 procent av de sysselsatta. I Sverige var 29,9 procent av de sysselsatta anställda inom offentlig sektor vilket utgör 138 personer på 1.000 invånare.

Ett mått på kommunal demokrati och inflytande skulle kunna vara antalet förtroendeorgan inom den kommunala verksamheten. År 2008 fanns 169 förtroendeorgan inom kommunerna på Åland. Det innebär i genomsnitt 10,6 förtroendeorgan per kommun. Antalet har sjunkit de senaste fem åren från totalt 185 organ. Ett mer relevant mått kanske antalet förtroendeposter kunde vara. Varken ÅSUB eller Ålands Kommunförbund har emellertid uppdaterade uppgifter om antalet förtroendeposter i kommunerna.

Innan vi går in på att analysera de olika sektorernas ekonomi i olika kommuntyper och grupper presenteras en kort sammanställning över kommunernas övergripande ekonomiska ställning per region 2008 och för hela Åland åren 1995 och 2003 (*tabell 1*). Uppgifterna baseras på den preliminära ekonomistatistiken för fjolåret och den officiella slutliga statistiken för de tidigare åren.

Tabell 1. Kommunala nyckeltal, euro per invånare, 2008 (löpande priser)

	1998	2003	2008	2008	2008	2008
	Alla kommuner	Alla kommuner	Alla kommuner	Varav: Mariehamn	Landsbygden	Skärgården
Verksamhetsbidrag	-2 149	-2 978	-3 675	-3 589	-3 610	-4 494
Skatteintäkter:	2 412	2 476	3 067	3 672	2 632	2 850
Kommunalskatt	1 773	2 095	2 614	2 879	2 424	2 514
Fastighetsskatt	39	38	56	17	76	114
Andel av samfundsskatten	600*	314	371	754	111	141
Öv. skatteintäkter	-	30	26	22	21	82
Landskapsandelar (drift)	665	872	1 371	735	1 648	2 717
Årsbidrag	766	354	685	684	630	1 035
Räkenskapsperiodens resultat	356	85	364	208	426	734
Lånestock	748	1 094	1 978	2 466	1 659	1 609

ÅSUB

\*inkl. övr. skatteint.

Som framgår av tabellen har verksamhetsbidraget per invånare, som beskriver nettodrifstkostnaderna per invånare, stigit med över 70 procent den senaste tioårsperioden. De senaste fem åren har ökningen varit 23 procent. Eftersom invånartalet ökat under perioden så har de egentliga nettodrifstkostnaderna ökat nominellt med 85 procent den senaste tioårsperioden. Om inflationen beaktas och vi ser på den reella utvecklingen av verksamhetsbidraget så har tillväxten varit 55 procent under de senaste tio åren.

En jämförelse mellan regionerna visar att de genomsnittliga nettodrifstkostnaderna är högst i skärgården och lägst i Mariehamn. Av de enskilda kommunerna var det dock Jomala och Hammarland som hade de lägsta kostnaderna och Kökar och Kumlinge som hade de högsta nettodrifstkostnaderna per invånare.

Samtidigt som kostnaderna alltså har stigit med över 70 procent under de senaste 10 åren räknat per invånare så har skatteintäkterna ökat med bara cirka 27 procent. Skatteintäkterna per invånare är högst i Mariehamn och lägst i landsbygdskommunerna. De allra lägsta skatteintäkterna per invånare har Geta, endast 2.116 euro per person 2008. Landskapsandelarna för driften har å andra sidan mer än fördubblats per invånare räknat under den senaste tioårsperioden. Landskapsandelarna är betydligt högre för skärgårdskommunerna än för övriga kommuner. Detta för att kompensera för småskaligheten och andra strukturella förhållanden. Att den allmänna utvecklingen av skatteintäkterna varit relativt svag beror i stor utsträckning på skattelättnader i form av ökade avdrag, något som i stor utsträckning vägs upp av förändringar som skett inom

landskapsandelssystemet. Den genomsnittliga skattesatsen har stigit från 16,49 procent 1998 till 16,77 procent 2008.

Det samlade årsbidraget och resultatet för kommunerna har varierat mycket mellan åren, men om man jämför åren 1998 och 2008 så är utfallet i nivå med varandra. Intressant att notera är att såväl årsbidraget som resultatet per invånare är starkast i skärgårdskommunerna. Skillnaderna mellan kommunerna är dock betydande. Det högsta årsbidraget av kommunerna hade ifjol Föglö följt av Eckerö, medan Finström och Geta uppvisade de svagaste årsbidragen räknat per invånare.

Lånebördan per invånare har vuxit de flesta år under den aktuella tioårsperioden och uppgick år 2008 till nästan 2.000 euro. En jämförelse mellan regionerna visar att lånebördan i Mariehamn är hög. Den allra högsta skuldsättningen i landskapet har dock Finströms kommun, 4.576 euro per invånare i slutet av fjolåret. Lägst var skuldsättningen vid samma tidpunkt i Hammarland, endast 153 euro per invånare. Alla motsvarande uppgifter för kommunerna i Finland har fortfarande inte publicerats, men exempelvis när det gäller lånestocken uppgick den till 1.548 euro per invånare i genomsnitt för hela landet ifjol. Lånebördan är alltså i genomsnitt högre i de åländska kommunerna.

I följande tabell (*tabell 2*) finns uppgifter om nettodriftskostnader per invånare för olika uppgiftsklasser och sektorer. I uppgifterna ingår även interna kostnader, interna inkomster samt avskrivningar och överföringsutgifter, varför de totala nettodriftskostnaderna per invånare är högre än verksamhetsbidraget per invånare i föregående tabell. När man ser till dessa mer omfattande nettodriftskostnader så har skärgårdskommunerna fortfarande de högsta kostnaderna per invånare, medan Mariehamns kostnader här överstiger kostnaderna per invånare i landsbygds-kommunerna.

Av huvudsektorerna är det socialväsendet som står för de största kostnaderna per invånare, i genomsnitt 2.037 euro år 2008. För den sociala sektorn är kostnaderna högst i Mariehamn och lägst i landsbygdskommunerna i genomsnitt. Av de enskilda kommunerna hade Geta de absolut sett högsta kostnaderna, 3.041 euro per invånare ifjol, de näst högsta kostnaderna stod Kökar för, 2.996 euro per invånare. Lägst var kostnaderna för den sociala sektorn i Lumparland och Lemland, 1.432 respektive 1.647 euro per invånare 2008.

Tabell 2. Kommunernas nettodriftskostnader efter uppgiftsklass och sektor 2008, euro per invånare

	Marie- hamn	Lands- bygden	Skär- gården	Alla kommuner
<b>700 Totalt</b>	<b>4 104</b>	<b>3 865</b>	<b>4 758</b>	<b>4 037</b>
<b>Huvudsektor</b>				
<b>100 Allmän förvaltning</b>	<b>187</b>	<b>217</b>	<b>377</b>	<b>219</b>
<b>200 Socialväsende</b>	<b>2 210</b>	<b>1 886</b>	<b>2 139</b>	<b>2 037</b>
<b>300 Undervisning o kultur</b>	<b>1 320</b>	<b>1 523</b>	<b>1 815</b>	<b>1 466</b>
<b>400-600 Övriga tjänster</b>	<b>387</b>	<b>241</b>	<b>442</b>	<b>317</b>
<b>Sektor</b>				
110 Allmän förvaltning	187	217	377	219
201 Socialförvaltning	120	70	81	91
204 Barnomsorg i daghem	456	464	458	460
205 Familjedagvård för barn	25	53	26	40
212 Anstalts- o fam.vård inom barnskydd	32	12	3	19
220 Vård på åldringshem	489	385	159	408
225 Vård av handikapp. på inrättning	2	19	0	10
230 Specialomsorgen	287	210	147	236
235 Hemtjänst	141	271	635	250
301 Utbildnings- o kulturförvaltning	22	5	44	15
305 Grundskola	835	1 309	1 568	1 141
325 Medborgarinstitut	72	12	13	36
350 Biblioteksväsendet	98	54	121	77
355 Idrott och friluftsliv	208	106	44	142
360 Ungdomsväsendet	42	33	17	35
370 Musei- och utställningsverksamhet	18	1	0	7
390 Övrig kulturverksamhet	24	3	6	11
440 Miljövård	13	1	-8	5
480 Brand- och räddningsväsendet	129	60	66	88
535 Byggnader o lokaler	11	-7	53	6
625 Avfallshantering	6	21	42	17
110,201,301 Summa förvaltning	329	292	502	325

## ÅSUB

Not: Denna tabell innehåller uppgifter om totalkostnader, d.v.s inklusive interna kostnader

Som framgår av *tabell 2* så står den sociala sektorn för över hälften av kommunernas nettodriftskostnader, 50,5 procent av nettodriftskostnaderna går till socialväsendet. Undervisnings- och kultursektorn uppgår till 36,3 procent av de samlade nettodriftskostnaderna, medan de övriga tjänsteområdena endast står för cirka 7,8 procent av kommunernas driftskostnader, netto. De övriga uppgifterna inom den kommunala sektorns står således för en ganska begränsad del av kommunsektorns

nettobudget. I Mariehamn och skärgården står de övriga tjänsterna för drygt 9 procent och i landsbygdskommunerna för endast drygt 6 procent av nettodriften.

Inom undervisningssektorn är kostnaderna per invånare högst i skärgårdskommunerna, 1.815 euro per invånare och lägst i Mariehamn, 1.320 euro per invånare. Kanske inte så överraskande är kostnaderna per invånare för undervisningssektorn allra högst i Sottunga. Men sett till hur stor andel av kostnaderna som sektorn står för så ligger landsbygdskommunerna över skärgårdskommunerna. I landsbygdskommunerna står undervisningsväsendet för 39,4 procent av nettodriften, i skärgårdskommunerna 38,1 procent och i Mariehamn för 32,2 procent av de totala nettodriftskostnaderna.

Den ekonomiska situationen skiljer sig således mellan olika kommuner och kommungrupper. I vissa kommuner är det utgifterna inom specifika sektorer som är höga, i andra kommuner är det inkomstbasen som är svag. Vi fortsätter analysen med att lite närmare granska vissa delar av de kommunala verksamheterna inom huvudsektorerna.

#### *Kostnader för förvaltningen i kommunerna*

Från det åländska kommunförbundets styrelses sida lyfte man inför det här uppdraget särskilt fram möjligheten att närmare analysera kostnaderna för förvaltningen inom den kommunala sektorn på Åland, och då även kostnaderna inom de olika kommunalförbunden. Gränsen för vad som ska definieras som förvaltning är dock inte helt enkel att göra för varje enskild tjänsteutövare. Exempelvis kan en socialarbetare sköta om många av kommunens uppgifter inom det sociala området såsom att bevilja olika stöd och bidrag, att fördela platser inom barnomsorg och äldreomsorg, organisera hemtjänst osv, samtidigt som tjänstemannen även förbereder nämndärenden och handhar den allmänna planeringen inom den sociala sektorn. Likande är situationen inom exempelvis delar av den tekniska sektorn. Det är således mycket vanligt att det inom en och samma tjänstebefattning ingår såväl ren serviceproduktion som förvaltningsuppdrag. Vi har därför, och mot bakgrund av den begränsade tiden för det här projektet, valt att använda den klassificering som tillämpas i den kommunala ekonomi- och verksamhetsstatistiken (se bilaga 1 för närmare definition av posterna i ekonomistatistiken). Där särskiljs kostnaderna för allmän förvaltning, social förvaltning samt utbildnings- och kulturförvaltning. Dessa tre förvaltningskategorier har beaktats, trots att det torde finnas förvaltning även inom andra sektorer. För kommunalförbunden har samma kategorier tillämpats och där har utgifterna beaktats som bruttoutgifter, eftersom kommunalförbundens inkomster i huvudsak består av kommunernas finansieringsandelar.

De samlade kostnaderna för den egentliga förvaltningen inom kommunerna, då man beaktar såväl den allmänna förvaltningen som socialförvaltning och utbildnings-/kulturförvaltning, uppgår till 325 euro per person, vilket motsvarar 8,0 procent av nettodriftskostnaderna och 7,4 procent av bruttodriftskostnaderna i våra kommuner. Den allmänna förvaltningen uppgår till 5,4 procent av nettodriftskostnaderna i kommunerna. Fem år tidigare, år 2003, var de totala förvaltningskostnaderna 317 euro per invånare. I relation till de totala driftsutgifterna har dock kostnaderna för förvaltningen i kommunerna sjunkit jämfört med för fem år sedan. År 2003 uppgick kostnaderna för den allmänna förvaltningen till 5,9 procent av de totala driftskostnaderna och kostnaderna för den samlade förvaltningen stod för 8,2 procent av bruttodriftskostnaderna.

Kostnaderna för förvaltningen per invånare är högst i skärgården och lägst i landsbygdskommunerna. Ser vi på andelen av de totala kostnaderna i de olika kommungrupperna är förvaltningens andel av kostnaderna lägst i Mariehamn och högst i skärgården. I Mariehamn uppgår den allmänna förvaltningens kostnader till 4,6 procent av de totala driftskostnaderna och den totala förvaltningen uppgår till 6,5 procent av de sammanlagda driftskostnaderna. Motsvarande siffror för skärgårdskommunerna är 8,3 procent för den allmänna förvaltningen och 11,4 procent för förvaltningen totalt. I landsbygdskommunerna står den allmänna förvaltningen för 5,8 procent och den samlade förvaltningen för 7,7 procent av kommunernas driftskostnader i genomsnitt.

Om man till kommunernas egna förvaltningskostnader lägger kommunalförbundens kostnader för den egentliga förvaltningen stiger kostnaderna per invånare till cirka 375 euro per invånare.

#### *Kostnaderna per invånare inom olika verksamheter*

Inom socialväsendet är det barnomsorgen och äldreboendet som står för de högsta kostnaderna per invånare. Barnomsorgen på daghem kostar i genomsnitt 460 euro per invånare. Om vi lägger till kostnaderna för familjedagvården stiger summan till 500 euro per invånare i nettodriftskostnader. Kostnaderna för barnomsorgen kostar i genomsnitt ungefär lika mycket i alla tre regioner, familjedagvården står för en lite större andel av kostnaderna i landsbygdskommunerna. Den högsta summan räknat per invånare lägger Vårdö och Lumparland på barndagvård, 752 respektive 688 euro per invånare. Minst lägger Sottunga och Kumlinge på barndagvård, 250 respektive 325 euro i nettodriftskostnader per invånare.

Vården på åldringshem uppgick ifjol till i genomsnitt 408 euro per invånare,

hemtjänsten kostade i genomsnitt 250 euro. I Mariehamn var kostnaderna 489 euro per invånare, medan kostnaderna i skärgården stannade på 159 euro per invånare. Som åldringshem definieras emellertid endast De gamlas hem, Sunnanberg i Saltvik, Troberghemmet samt den del av Gullåsen som bekostas av kommunerna. I dagsläget har dock många av kommunerna byggt ut sina serviceboenden så att vårdintensiteten på flera andra enheter i det närmaste motsvarar vården på åldringshemmen. Kostnaderna för servicehemmen kostnadsför dock inte på samma post som åldringshemmen i ekonomistatistiken, så en stor del av skillnaderna mellan kommunerna när det gäller just kostnader för äldreomsorgen kan hänföras till att vården är organiserad på olika sätt och därmed förs kostnaderna på olika poster i statistiken. Serviceboendets kostnader noteras framför allt på posten ”annan service för åldringar och handikappade”, men till följd av gränsdragningsproblem på grund av vårdens organisation kan kostnader även förekomma på posten hemtjänst. Till exempel Kökar och Föglö har relativt låga kostnader för vård på åldringshem, men istället högre på ”annan service”. När det gäller vården på åldringshem hade Sottunga de i särklass högsta kostnaderna per invånare, över 1.000 euro. I Jomala som hade de nästhögsta kostnaderna per invånare uppgick kostnaderna till knappt 500 euro per invånare. För hemtjänsten var kostnaderna flerdubbelt högre per invånare i skärgården än i Mariehamn. Men det är således svårt att jämföra kostnaderna för äldreomsorgen på grund av att vården organiserats olika i kommunerna. För att underlätta möjligheten att jämföra utfallet mellan kommunerna framöver kan insamlingen av ekonomistatistiken utvecklas, så att de bättre fångar in dagens olika boendeformer.

Inom undervisnings- och kultursektorn är det grundskolan som står för den absolut största delen av kostnaderna i kommunerna, i genomsnitt 1.141 euro per invånare lades på grundskolan år 2008. I skärgårdskommunerna var genomsnittskostnaderna per invånare 1.568, i landsbygdskommunerna 1.309 per invånare och i Mariehamn 835 euro per invånare. Den näststörsta posten inom sektorn står idrotts- och friluftsliv för, i genomsnitt 142 euro per invånare. På biblioteken satsades i snitt 77 euro per invånare netto ifjol.

Bland övriga verksamhetsområden kan nämnas att Mariehamn har de högsta nettodriftskostnaderna per invånare för miljövård samt brand- och räddningsväsendet, medan skärgården har de högsta nettokostnaderna för byggnader och för avfallshanteringen.

### 6.3 Samband mellan kommunstorlek och enhetskostnader

I föregående avsnitt jämförde vi kostnaderna per invånare inom olika verksamhetsområden. Men skillnaderna i kostnader per invånare kan i många fall kanske förklaras av olikheter i åldersstrukturen, av varierande behov, av skillnader i hur verksamheterna har ordnats (organiserats) eller helt enkelt skillnader i de politiska prioriteringarna mellan verksamhetsområden. Vi följer därför upp diskussionen med en tabell med kostnader för olika enheter inom de olika verksamhetsområdena. Vi använder oss även här av nettodriftkostnaderna där avgifter och driftsinkomster för de olika verksamheterna har beaktats. Tabellen baseras på den preliminära ekonomistatistiken för kommunerna samt publicerad sektorstatistik.

Tabell 3. Nettodriftskostnader för vissa verksamheter i relation till verksamhetstal, 2008

		Marie- hamn	Lands- bygden	Skär- gården	Alla kommuner
204 Barnomsorg i daghem	Antal barn	544	695	92	<b>1 331</b>
204 Barnomsorg i daghem	Nettokostnad per barn	9 143	9 315	11 457	<b>9 393</b>
204 Barnomsorg i daghem	Antal vårddagar	90 589	109 729	13 888	<b>214 206</b>
204 Barnomsorg i daghem	Nettokostnad per vårddag	55	59	76	<b>58</b>
205 Familjedagvård för barn	Antal barn	44	102	5	<b>151</b>
205 Familjedagvård för barn	Nettokostnad per barn	6 182	7 304	12 000	7 132
205 Familjedagvård för barn	Antal vårddagar	7 152	15 452	753	<b>23 357</b>
205 Familjedagvård för barn	Nettokostnad per vårddag	38	48	80	46
220 Vård på åldringshem	Antal vårddygn	41 274	34 203	2 730	78 207
220 Vård på åldringshem	Nettokostnad per vårddygn	129	157	134	142
220 Vård på åldringshem	Antal klienter	112	108	7	227
221 Vård på åldringshem	Nettokostnad per klient	47625	49704	52143	48753
235 Hushåll som fått hemtjänst under året		219	353	132	704
235 Hemtjänst	Nettokostnad per hushåll som fått hemtjänst	7005	10720	11077	9631
305 Grundskola	Elever i grundskolan 2008	1036	1667	218	<b>2921</b>
305 Grundskola	Nettokostnad per elev	8 782	10 957	16 555	10 603
350 Biblioteksväsendet	Antal lån, band	277 361	158 996	36 482	472 839
350 Biblioteksväsendet	Nettokostnad per utlåning (band)	3,9	4,7	7,6	4,4

ÅSUB

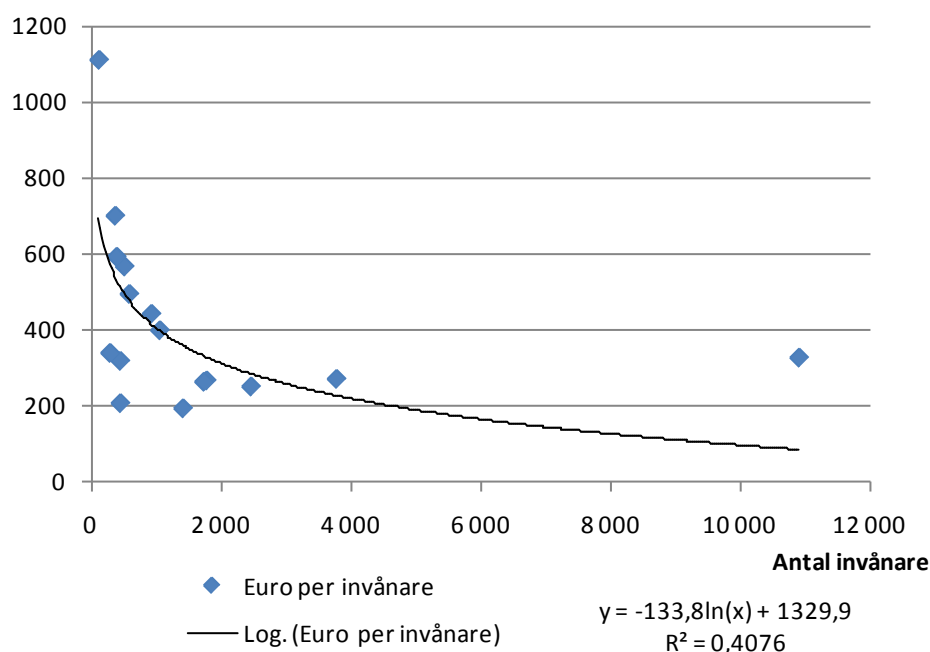
Hur starkt är sambandet mellan kommunstorlek och kostnader per enhet och är det skillnader i sambanden mellan olika typer av kommunal verksamhet? Inom vilka sektorer är sambandet mellan kommunstorlek och kostnader per enhet störst? För att ta reda på de här frågorna har vi för några av kommunernas kärnverksamheter gjort en analys och presenterar diagram där kommunstorleken och enhetskostnaderna åskådliggörs.



Det bör framhållas att eftersom antalet observationer som jämförs, alltså antalet kommuner, är så få som 16 så bör resultaten tolkas med stor försiktighet. Men på grund av att uppgiftsfördelningen och lagstiftningen som styr de olika verksamhetsområdena ser olika ut i andra regioner har vi ändå valt att fokusera analysen på situationen inom enbart de åländska kommunerna.

Inledningsvis illustreras de samlade förvaltningskostnaderna för allmän förvaltning, socialförvaltning samt utbildnings- och kulturförvaltning per invånare i relation till kommunstorleken mätt i antal invånare (*figur 6*). Kommunalförbundens kostnader har inte kunnat fördelas per kommun, utan vi analyserar här endast primärkommunernas kostnader.

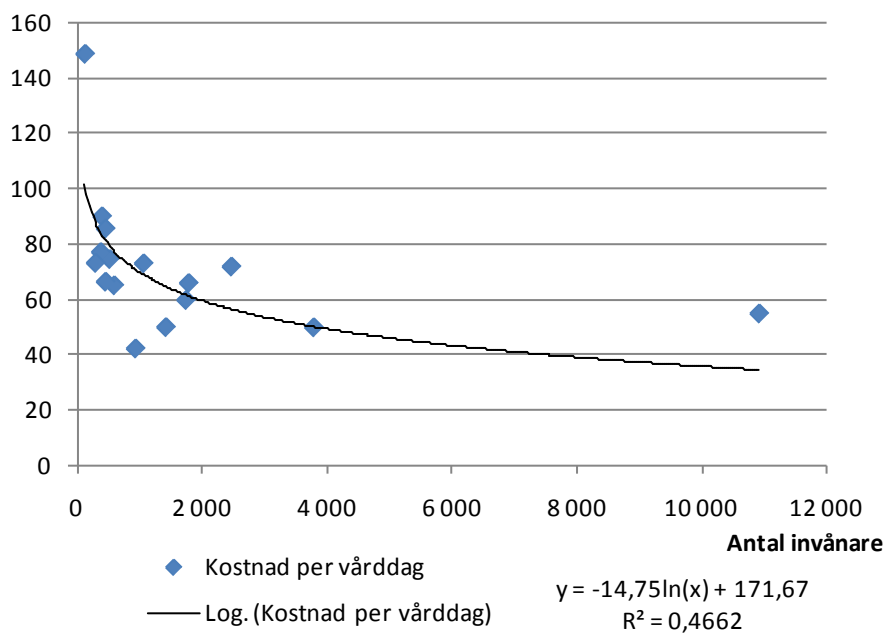
Figur 6. Nettodriftskostnader för förvaltningen (totalt) i kommunerna, euro per invånare 2008



I diagrammet har vi ritat in en "trendlinje" för sambandet mellan kostnader per invånare och kommunstorlek. Funktionen nere till vänster anger ekvationen för trendlinjen och  $R^2$  (determinationskoefficient eller förklaringsgrad) kan sägas beskriva hur stor del av variationen i nettodriftskostnaderna per invånare som förklaras av den använda förklarande variabeln 'kommunens storlek'. I det här diagrammet kan således drygt 40 procent av skillnaderna förklaras av antalet invånare i kommunen, medan knappt 60 procent av skillnaderna beror på andra faktorer. Vi vill dock igen betona att antalet kommuner i analysen är få och att resultatet därför ska tolkas med försiktighet.

När det gäller barnomsorgen har vi valt att analysera kostnader *per vårddag* i daghem (figur 7). Av de åländska kommunerna är det fem som inte hade någon familjedagvård under 2008, medan alla hade daghemsverksamhet. I Sottunga saknades heldagsvård i daghem under 2008. Kostnaden för daghemsverksamheten redovisas inte skilt för barn i heldags- respektive halvdagsvård, vilket är en brist i det här sammanhanget. Skillnaden är stor mellan kommunerna när det gäller hur stor del av vårddagarna som getts som heldagsvård respektive halvdagsvård. I Vårdö har över 93 procent av vårddagarna bestått av heldagsvård och i Kumlinge drygt 81 procent, medan Sottunga som nämndes inte hade någon heldagsverksamhet alls och i Brändö stod heldagsverksamheten endast för drygt 8 procent av det totala antalet vårddagar 2008. I genomsnitt uppgick heldagsvården till 66,4 procent av det totala antalet vårddagar i daghemmen ifjol.

Figur 7. Nettodrifstkostnader för daghemsvård, euro per vårddag 2008

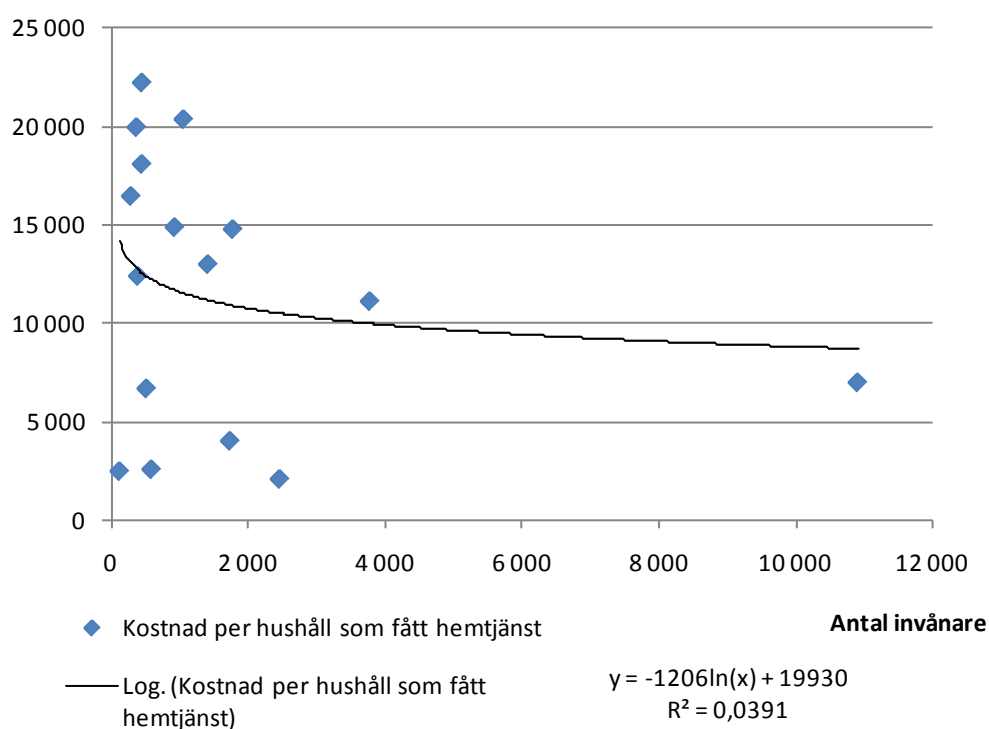


Som framgår av diagrammet ser det ut som om sambandet mellan kommunstorleken och kostnaden per vårddag är relativt stark, nästan hälften av variationen tycks förklaras av kommunstorleken. Nettokostnaden per vårddag varierar från 149 euro per dag i Sottunga till 42 euro per dag i Eckerö. I såväl Jomala, Hammarland och Mariehamn ligger nettokostnaden per barn runt 50 euro per dag. Sambandet är betydligt svagare när det gäller kostnad per barn, vid en sådan analys förklarades endast cirka 15 procent av skillnaderna i kostnaderna mellan kommunerna av kommunstorleken. Räknat per barn står visserligen flera av de mindre kommunerna, såsom Lumparland, Vårdö och Kökar för de högsta kostnaderna. Men bland de kommuner som har de lägsta kostnaderna per

barn finns Eckerö och Kumlinge, den senare dessutom en kommun med relativt hög andel heldagsvård. Som vi såg i *tabell 3* var den genomsnittliga nettodriftskostnaden per barn i daghem knappt 9.400 euro.

På grund av problemen med tillgången till jämförbara data har vi när det gäller äldreomsorgen begränsat den här analysen till kostnaderna per hushåll för hemtjänsten. Det är inte bara åldringshushålls som har tillgång till hemtjänst, men de är den absolut största klientgruppen, 87 procent av alla hushåll som fick hemtjänst 2008 var åldershushåll.

Figur 8. Nettodriftskostnader för hemtjänst, euro per hushåll som erhållit hemtjänst 2008

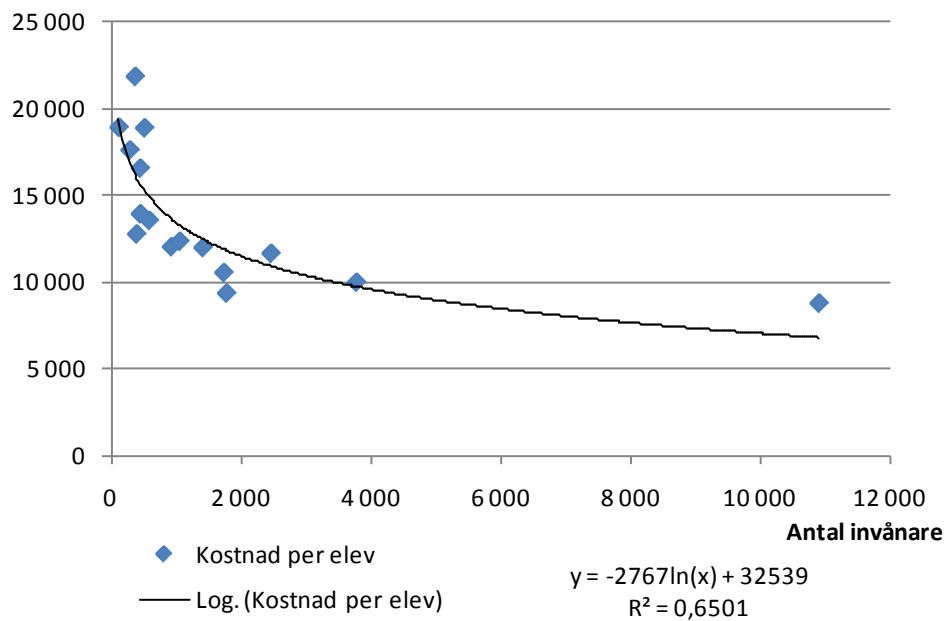


För hemtjänsten verkar det inte finnas något egentligt samband mellan kommunstorlek och kostnader per hushåll som fått hemtjänst, endast knappt 4 procent av skillnaderna i kostnader ser ut att förklaras av just kommunstorlek mätt i antal invånare. Det ser ut som om andra faktorer, såsom de olika sätt på vilket man har organiserat äldreomsorgen, var man har lagt tyngdpunkten i vårdinsatserna, har större betydelse för kostnaderna per enhet än faktorn kommunstorlek.

När vi går vidare till bildningssektorn hittar vi det hittills starkaste sambandet mellan kommunstorlek och kostnader per enhet, nämligen inom grundskolan. Av *figur 9* framgår att runt 65 procent av kostnaden per elev ser ut att kunna förklaras av

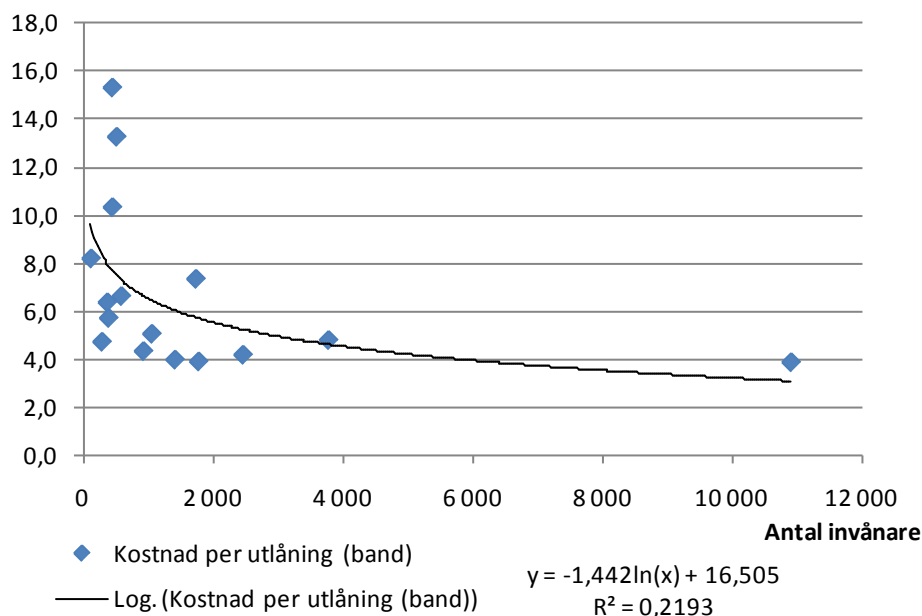
kommunstorlek. Småskaligheten i framför allt flera av skärgårdskommunerna slår här igenom. Nettodriftskostnaden per elev uppgick till drygt 21.800 i Kumlinge och till drygt 18.900 i Sottunga trots att det endast finns en skola i vardera kommunen. I Mariehamn är snittkostnaden per elev 8.782 euro.

Figur 9. Nettodriftskostnader för grundskolan, euro per elev 2008



Slutligen har vi sett på nettodriftskostnaderna för biblioteksverksamheten i kommunerna och analyserat kostnaderna per utlån (per band) i förhållande till kommunstorleken. Här är inte sambandet mellan enhetskostnaderna och kommunstorleken särskilt starkt, runt 22 procent av skillnaderna ter sig förklaras av kommunstorleken (*figur 10*). Här har vi ju även faktorer som antal lån per invånare som skiljer sig mycket mellan kommunerna, i någon kommun lånas endast cirka 5 band per invånare och år medan antalet lån i andra kommuner uppgår till nästan 40 stycken per invånare och år. Även övrig verksamhet inom biblioteken skiljer sig rätt mycket kommunerna emellan. I en del kommuner organiserar biblioteken en hel del annan kulturverksamhet såsom utställningar och barnaktiviteter, medan det inom andra kommuner inte förekommer så mycket sådana verksamheter.

Figur 10. Nettodriftskostnader för biblioteksväsendet, euro per utlån 2008



Analysen av sambandet mellan kostnader per enhet och kommunstorlek visar på att sambandet är störst inom grundskolan, men även inom daghemsverksamheten och den kommunala förvaltningen verkar sambandet vara relativt tydligt. Att resultatet inom äldreomsorgen avviker markant, och i viss mån även inom biblioteksverksamheten tyder på att kommunstorleken inte behöver vara den avgörande faktorn för hur höga kostnaderna per enhet är. Hur verksamheterna organiseras, och naturligtvis även omfattningen på aktiviteterna inom en verksamhet, har avgörande betydelse för kostnadsnivån. Det bör även avslutningsvis framhållas att eftersom antalet kommuner är få så bör man vara försiktig med slutsatserna i den här typen av analyser.

#### 6.4 Serviceområden och verksamhetskriterierna – en diskussion

Analysen av ekonomin och organisationen av de olika verksamhetsområdena ovan visar på att olika former av samarbete mellan kommunerna är mest allmänt där *graden av specialisering är hög och kompetenskraven därmed betydande*. Olika samverkansformer har utvecklats för att trygga kontinuiteten och skapa en god kompetensbas. Hur samarbetsformerna ser ut skiljer sig däremot beroende på serviceområde, geografi och tillgång på kompetens. Motsvarande slutsats kan dras när det gäller organisationen av den offentliga sektorn i våra grannländer. Ju mer specialiserad verksamheten är, desto högre är graden av centralisering av organisationen.

När det gäller *demokratiaspekten* har vi redan konstaterat att Åland ligger bra till om den lokala demokratin mäts i termer av antal förtroendeorgan. Däremot varierar brukarnas inflytande inom olika verksamheter mycket mellan kommunerna och mellan olika verksamheter inom kommunerna. Vissa kommuner tillämpar olika former av brukarenkäter inom exempelvis barnomsorg och skola. Inom andra kommuner görs inte några sådana uppföljningar inom målgrupperna. Man kan vidare notera att några mer heltäckande brukarundersökningar för servicen inom den kommunala sektorn på Åland tillvidare inte genomförts. Den här frågan återkommer vi till i slutsatserna för rapporten.

Inom kommunernas olika samverkansformer ser de demokratiska lösningarna också lite olika ut. Kommunpolitikerna kan visserligen besluta om en kommun ska delta i ett visst samarbete. Men alternativen är ofta få och möjligheterna till direkt inflytande kan bli mera begränsat om till exempel en annan kommun eller ett kommunalförbund ansvarar för tjänsteproduktionen.

Som vi skrev om i kapitel 5 har det inte varit möjligt att utarbeta något produktivitetmått inom ramen för det här projektet. Om vi däremot ser på kostnaderna per enhet kan vi notera att det särskilt inom grundskoleverksamheten, men även inom barnomsorgen och den allmänna förvaltningen finns ett samband mellan kostnaderna per enhet och kommunstorleken mätt i antal invånare. En viss del av förklaringen torde dock också finnas i de geografiska förutsättningarna, som framför allt för skärgårdskommunerna till viss del sammanfaller med kommungränserna. När det gäller äldreomsorgen och biblioteksverksamheten ser det ut som det i större utsträckning är andra faktorer, som hur verksamheten är organiserad, som styr de analyserade enhetskostnaderna.

Närheten har således ett pris inom vissa typer av kommunal service, ett pris som beslutsfattarna bedömt att är rimligt. Vi har dock i den åländska historien även upplevt exempel på att man försökt centralisera servicen, trots den småskaliga kommunstrukturen, exempel som sedan visade sig vara mindre lyckade. Ett sådant fall var när de åländska högstadieungdomarna på 1970-talet skulle gå i högstadium på fasta Åland och då bo på internat i veckorna. Beslutet var inte det bästa ur ungdomarnas och familjernas perspektiv. Värdet för ungdomarna att få stanna nära sina hem var större än den mer kortsiktiga vinsten av samordningen.

## 6.5 Frågan om kommunstrukturen skapar låsningar

Diskussionen om kommunstrukturen skapar ofta låsningar. Det finns mycket traditioner, identitet, trygghet och andra känslor som blir argument i debatten. Situationen är inte annorlunda när det gäller den åländska debatten. En risk kan i det läget finnas i att man sopar problemen under mattan, och helt enkelt låter bli att diskutera framtidens kommunstruktur. Och att utvecklingen därmed helt enkelt har sin gång, och möjligheterna att påverka utvecklingen istället blir mer begränsade (Hompland m. fl., 2009). En mer framkomlig väg kan därför vara att fokusera på olika *verksamhetsområden* och organisationen av dem inom den offentliga sektorn. Den utveckling som sektorlösningarna tar kan sedan i förlängningen innebära att de övergripande strukturella frågorna finner sina ”naturliga” modeller på sikt.

Vilka aspekter och kriterier som fokus läggs på är av principiell betydelse då den framtida organisationen av den offentliga servicen till invånarna diskuteras. Att anpassa den kommunala strukturen och kommungränserna efter *inarbetade samarbetsmönster* kan vara en framkomlig väg för utvecklingsprocessen. Den här principen relaterar starkt till såväl produktivitetskriteriet som till kompetenskriteriet som diskuterats ovan. Man bygger vidare på enheter som består av ändamålsenliga storheter och en tryggad kompetensbas, kriterier som legat till grund då samarbetet utvecklats. Att utveckla det inarbetade samarbetet kan även kännas mindre kontroversiellt och tryggt för invånarna.

De principer som starkast präglat förutsättningarna för kommunreformerna i till exempel Finland och Danmark har varit att skapa *långsiktig ekonomiskt bärkraftiga* kommuner med tillräcklig inkomstbas och kapacitet att möta omvärldsförändringar och framtida servicebehov. Även argumenten för den här principen knyter tydligt an till såväl produktivitetskravet för den kommunala servicen och till kompetenskravet, att skapa tillräckliga kompetensbaser för att möta utmaningar även på längre sikt.

En aspekt att beakta i det åländska sammanhanget är *funktionaliteten*, och då kanske främst ur ett geografiskt perspektiv. En kommunal enhet bör vara en fungerande enhet där det finns naturliga förutsättningar för utbyte och samverkan inom kommunen. Var gränsen går för en funktionell enhet kan naturligtvis definieras på flera olika sätt. Ofta relateras funktionaliteten till pendlingsmöjligheter eller till på annat sätt ekonomiskt sammanhängande regioner. Att ta avstamp i inarbetade samarbetsmönster i den fortsatta organisationsutvecklingen torde betyda att även funktionaliteten ur ett geografiskt perspektiv redan tagits i beaktande då de existerande samverkansformerna vuxit fram.

Slutligen kan man lägga tyngdpunkten på den *demokratiska* aspekten i

organisationsutvecklingen. Vilken slutsatsen blir på basen av demokratikriteriet är som vi tidigare diskuterat beroende av var önskemålen finns för inflytandefrågorna; inflytande över de enskilda produktionsenheterna, nära till beslutsfattarna, inflytande över de övergripande prioriteringarna eller över huvudtaget utrymme och förutsättningar för att göra reella prioriteringar och val inom det kommunala beslutsfattandet. I dagsläget finns kommuner där de reella valmöjligheterna för hur de kommunala angelägenheterna ska skötas är mycket begränsade. Beslutsfattandet handlar snarast om hur mycket kostnaderna kan kapas om man överhuvudtaget ska kunna upprätthålla verksamheterna.



## 7. Förslag till underlag för fortsatt diskussion

I rapporten har vi diskuterat välfärdskommunens utmaningar och vad utmaningarna betyder för den kommunala serviceproduktionen framöver. Vi har diskuterat de olika krav och kriterier som kan ställas på den kommunala verksamheten och vad dessa har för betydelse för invånaren eller brukaren av välfärdstjänsterna. De kommunstrukturreformer som skett i våra närområden berörs också kort mot bakgrund av samma kriteriediskussion. Vi har också sett på hur den åländska kommunsektorns verksamhetsområden är organiserade idag och vad de har för betydelse ekonomiskt. I det här sista kapitlet lyfts dels några teman fram som kan och bör tas med i den fortsatta politiska diskussionen. Dels summeras ett par kunskapsluckor som finns inom området på Åland och som tydliggjorts i samband med utarbetandet av det här diskussionsunderlaget.

### *Teman för fortsatt diskussion*

För det första är det viktigt att i den fortsatta politiska diskussionen *klargöra vad man har för syfte med förändringar i den offentliga organisationsstrukturen*. Vilket är det övergripande målet? Är syftet att sänka de samlade kostnaderna för den åländska välfärdsproduktionen eller är det att långsiktigt säkerställa produktionen av välfärdstjänsterna på ett likvärdigt sätt för alla invånare? Förväntar man sig att produktiviteten ökar genom reformer av servicestrukturen så att utgifterna faktiskt sjunker eller att man helt enkelt genom organisationen säkrar att servicen kan erbjudas invånarna långsiktigt med de resurser som kan väntas stå till förfogande? De här frågorna diskuterades närmare i kapitel 3.

Diskussionerna om den framtida strukturen inom den kommunala sektorn är ofta rätt laddad. Debattörerna har olika roller i vårt samhälle och olika intressen att ta tillvara. Ett uppslag för den fortsatta diskussionen är därför att *fokusera på sektorerna inom de offentliga verksamheterna och bygga vidare på de befintliga samarbetsmönstren i den fortsatta utvecklingsprocessen*. Detta för att undvika att debatten låser sig och processen stelnar i ett bevakande av positioner. Att ta utgångspunkt i inarbetade samverkansmönster innebär därtill att man så att säga redan har tagit hänsyn till flera av de kriterier som diskuterats i rapporten. De befintliga samarbetena har utvecklats för att bredda kompetensen i organisationerna, för att det ska vara rimlig storlek på produktionsenheterna samt för att få en ändamålsenlig verksamhet ur ekonomiskt perspektiv. Även funktionaliteten ur ett regionalt och geografiskt perspektiv har redan beaktats i framväxten av dagens olika samarbeten kommunerna emellan. Det som

däremot har diskuterats i de befintliga samverkansformerna är demokrati och inflytandefrågorna, inflytandefrågorna kan alltså utvecklas. Att lägga tyngdpunkten på kommunsektorns verksamhetsområden, framom antalet kommuner, kan även skapa en möjlighet till att välja en avgränsad sektor för att pröva helt nya organisationsmodeller. Fokuseringen på servicesektorerna kan göra det lättare att pröva nya verksamhetsformer och organisationer.

Vidare, i belysningen av den åldrande befolkningen, borde frågan diskuteras om *vad den offentliga sektorn själv ska producera* för att garantera att krav som lika behandling av invånare, kvalitet, tillgänglighet, inflytande, sekretess, rättsskydd och liknande uppfylls, och vilka tjänster kan tillgodoses via andra kanaler. Vilken typ av tjänster kan den offentliga sektorn köpa in av till exempel privata aktörer och ideella organisationer? Vad kan olika privata aktörer tillhandhålla med exempelvis någon form av kvalitetskontroll/prisgaranti från den offentliga sektorn och vad ska marknadskrafterna ta hand om på egen hand? Vilken blir den offentligt finansierade välfärdens framtida roll, vad ska betraktas som public good ("kollektiv nytta") och vilket blir till exempel familjens och de anhörigas ansvar i framtiden?

#### *Ytterligare kunskapsbehov*

En betydande del av diskussionen i den här rapporten har handlat om vilka principer och kriterier som prioriteras i utvecklingsarbetet inom den offentliga sektorn, och särskilt inom de kommunala verksamheterna. Politiker inom olika grupperingar och kommuner driver vissa hjärtefrågor, de ansvariga tjänstemännen driver utvecklingsarbetet i kommunerna utgående från sin kommuns och sitt eget ledarperspektiv, och därtill har handelskammaren tagit initiativ till diskussion om kommunsammanslagningar med utgångspunkt från sina medlemmars intresseområden.

*Däremot vet vi idag inte vad kommuninvånarna själva anser, alltså vad brukarna av de kommunala tjänsterna har för åsikter om vad som är viktigt. Hur stor betydelse har frågor som närdemokrati, identitet, servicekvalitet, likabehandling, integritet och tillgänglighet för invånarna? Vad är viktigast för invånarna? Har invånarna samma syn vad gäller alla kommunala verksamhetsområden eller prioriterar man olika inom olika serviceområden? Här finns en kunskapslucka som borde täppas till för att kunna fatta väl underbyggda beslut om den offentliga servicen. En sådan undersökning riktad till invånarna skulle med fördel kunna kombineras med en mer traditionell uppsättning frågor för att undersöka brukarnas syn på olika delar av den kommunala verksamheten. Brukarundersökningar fångar vanligen in åsikter om servicens kvalitet, personalens yrkeskunskap, servicens flexibilitet, servicens innehåll, bemötandet och samverkan med personalen, möjligheter till inflytande samt den fysiska miljön inom kommunens olika*

serviceområden.

Visserligen kan man anse att vi har valt politiker som ska fatta beslut om den här typen av utvecklingsfrågor. Men när det kommer till frågan om förändringar i hela kommunstrukturen så kan man, om man spetsar till frågan, hävda att det för politikerna kan handla om att avskaffa den organisation som man sitter i ledningen för, och då är det inte helt enkelt att vara objektiv och luta besluten mot oberoende argument.

Till sist, mot bakgrund av Nobelpristagaren Paul Krugmans tes om att produktiviteten inte är allt - men på lång sikt nästan allt, så skulle det vara av stort intresse att utveckla de ekonomiska nyckeltalen för att på ett mer jämförbart sätt kunna följa utvecklingen inom olika delar av den offentliga sektorns serviceproduktion. I linje härmed skulle det vara värdefullt att *utveckla ett produktivetsmått* för respektive sektor för att kunna jämföra effektiviteten och utvecklingen av produktiviteten inom den offentliga tjänsteproduktionen. Produktivetsmättet kunde utgöra *ett strategiskt underlag* för det framtida beslutsfattandet inom offentlig sektor.

I Riket har kommunstrukturreformen följts inom ramen för flera forskningsprojekt. En forskningsrapport från Finlands Kommunförbund visar på det intressanta sambandet att såväl tillfredsställelsen med servicen som arbetslivskvaliteten i genomsnitt är bättre inom verksamheter där kostnaderna per enhet är låga. Såväl brukarna som de anställda är således mest nöjda i organisationer där produktiviteten är hög (Nakari & Sjöblom, 2009).

## ***Klassificeringar för statistik över ekonomi och verksamhet 2006***

(Källa: Finlands Kommunförbund, 2005)

### **110 ALLMÄN FÖRVALTNING**

Klassen omfattar kommunens högsta beslutande och verkställande förvaltningsorgan samt deras rådgivnings-, planerings- och stabsfunktioner, verksamhetslokaler osv., val, allmän personal- och ekonomiförvaltning, förvaltningsuppgifter inom finansiering och finansförvaltning samt skatteuppbörd och revision.

Byggnader och lokaler och Övrig intern service hör inte till den allmänna förvaltningen. Sådana investeringsutgifter som inte kan anses höra till någon annan uppgiftsklass (t.ex. markanskaffningar när användningen inte specificerats samt försäljning av tomter) hör till uppgiftsklassen 690 Övrig verksamhet.

Samkommunernas förvaltning hör i regel till den uppgiftsklass som verksamheten gäller. Således hör förvaltningen för en samkommun för social- och hälsovård till uppgiftsklassen 201 Social- och hälsovårdsförvaltning och förvaltningen för samkommuner för undervisnings- och kulturverksamhet till 301 Undervisnings- och kulturförvaltning. Övriga samkommuners förvaltning tas in i samma uppgiftsklass om samkommunens övriga verksamhet.

### **201 Social- och hälsovårdsförvaltning**

Kostnaderna för allmänna förvaltnings-, planerings- m.fl. uppgifter för den nämnd/de nämnder eller andra organ och verk som sköter social och hälsovårdens uppgifter till den del de inte kan hänföras till andra uppgiftsklasser inom social- och hälsovården.

Till denna uppgiftsklass hör också samkommunsförvaltningen för social och hälsovård.

Kostnaderna för socialarbetare hänförs inte till förvaltningen, utan de skall fördelas på respektive uppgifter, t.ex. 217 Annan barn- och familjevård, 240 Annan service för äldre och handikappade och 290 Övrig social- och hälsovård. Om socialarbetaren delvis deltar i uppgifter inom förvaltningen ingår endast förvaltningens andel i klassen. (Klassen avser inte den interna förvaltningen för social- och hälsovårdsanstalter.

Anstalternas interna förvaltning hänförs till samma klass som den ordinarie verksamheten vid anstalten...)

### **301 Undervisnings- och kulturförvaltning**

Allmänna förvaltnings- och planeringsuppgifter för den nämnd (de nämnder) eller andra organ och det verk/kansli som har hand om undervisnings- och kulturverksamheten, i den mån de inte kan hänföras till de övriga uppgiftsklasserna inom undervisnings- och kulturverksamheten (t.ex. utgifter för skoldirektörslöner m.m. hör i allmänhet till denna uppgiftsklass, men motsvarande personalutgifter inom kulturväsendet hör till uppgiftsklass 390 Övrig kulturverksamhet). Klassen avser inte inrättningarnas interna förvaltning, som hänförs till samma klass som inrättningarnas övriga verksamhet.

Klassen inbegriper även samkommunsförvaltning för samkommuner för undervisning och kultur.

## **Samverkan inom den kommunala sektorn på Åland** *Oktober 2009 (Sammanställning från ÅKF)*

Kommunerna samverkar i fem kommunalförbund förutom Ålands kommunförbund. Dessa är [De gamlas hem](#), [Ålands omsorgsförbund](#), [Norra Ålands högstadiesdistrikt](#), [Södra Ålands högstadiesdistrikt](#) och [Ålands miljöservice](#).

Dessutom finns en mängd andra samarbetsformer till exempel genom kommunala bolag eller att vissa kommuner delar på särskilda tjänster.

### **Social samverkan**

#### **De gamlas hem**

Äldreboendet [De gamlas hem](#) är ett kommunalförbund med många mycket vårdkrävande boende. Ett av verksamhetens mål är att de boende om möjligt ska kunna stanna kvar till livets slut.

De gamlas hem har idag knappt 70 vårdplatser och ca 60 anställda. Mariehamn, Föglö och Saltvik står utanför förbundet.

Samarbetet fungerar så att kommunerna köper de antal vårdplatser de tror sig behöva. Om det finns platser som inte används delar medlemmarna på kostnaden för dessa.

#### **Ålands omsorgsförbund**

[Ålands omsorgsförbund](#) finns till för människor med utvecklingsstörning.

Omsorgsförbundet erbjuder boende, daglig verksamhet, fritids- och semesterverksamhet, rådgivning och fritidshem för barn med särskilda behov.

Verksamheten utgår från ett medborgarperspektiv där personer med utvecklingsstörning ska ha möjlighet till ett självständigt liv och att delta i samhällsgemenskapen.

Alla 16 kommuner är med i förbundet enligt lag. Omsorgsförbundet har ca 100 anställda som tar hand om ca 170 klienter, färre än 10 anställda sköter administration och fastighetsservice.

Ett specialfritidshem, Orion, är också knutet till Ålands omsorgsförbund. Orion tar emot barn från landsbygden enligt avtal med de enskilda kommunerna.

#### **Tallbacken**

[Tallbacken](#) är ett kombinerat barn och ungdomshem samt mödra- och skyddshem. Upptagningsområdet är hela Åland men Mariehamn står som huvudman för Tallbacken.

## **Fältarna**

Arbetar med alla ungdomar mellan 13-20 år. Mariehamn står som huvudman men [fältarna](#) finns till för ungdomar på hela Åland.

## **Alkohol- och drogmottagningen**

[Alkohol- och drogmottagningen](#) erbjuder tjänster för alla åländska kommuner men har Mariehamns stad som huvudman. Kommunerna tecknar skilda avtal och debiteras per besök. Besöken är avgiftsfria

## **Barnskyddsjouren**

Alla kommuner är med i en gemensam [barnskyddsjour](#), som utom kontorstid kan nås av polis, sjukvård eller andra myndigheter.

Jouren startade som ett projekt under Ålands kommunförbund men är ett självständigt kommunalt samarbete från 2010.

## **Expertgruppen för utsatta barn**

[Expertgruppen för utsatta barn](#) ger socialsekreterarna råd i särskilt svåra barnskyddsärenden. Expertgruppen organiseras av Ålands kommunförbund.

## **Mer social samverkan**

Kökar, Sottunga, Föglö, Kumlinge och Brändö samarbetar från hösten 2009 i ärenden som gäller barnskydd under tjänstetid. Dessutom har socialsekreterarna beredskap för varandra under semesterperioder. Skärgårdskommunerna samarbetar också med Mariehamn vid mer komplicerade ärenden med utsatta barn.

I Eckerö och Hammarland samarbetar socialsekreterarna inom främst barnskyddet.

Geta och Finström har ett samarbetsavtal där Geta köper all social service från Finström. Den personal som berörs av samarbetsavtalet är socialchefen och två socialarbetare.

Sund och Vårdö har också gemensam socialsekreterare.

Lumparland och Lemland har ett samarbetsavtal om individ- och familjeomsorgen. Avtalet gäller ömsesidigt samarbete inom barnskydds-, utkomststöds- och vårdnadsärenden.

I Lemland och Lumparland har personalen också ett gemensamt ansvar vid semester och sjukdom, så att ett av socialkanslierna alltid är öppet under normal kontorstid.

Föglö och Lumparland köper tjänsten som specialbarnträdgårdslärare av Lemland.

## Skolsamarbete

Landskommunerna har organiserat sig i två olika skoldistrikt med varsitt gemensamt högstadium.

Lågstadieskolorna driver varje kommun på egen hand, men de hör organisatoriskt till högstadiedistriktet.

### Norra Ålands högstadiedistrikt

Till [Norra Ålands högstadiedistrikt](#) hör Godby högstadieskola i Finström och grundskolorna Geta skola, Sunds skola och Vårdö skola samt Källbo skola och Pålsböle skola i Finström.

Ödkarby skola och Rangsby skola i Saltvik tillhör distriktet men sköts förvaltningsmässigt av Saltviks kommun med två bildningschefer som ledande tjänstemän.

Norra Ålands högstadieskola har ca 250 elever och ett 40-tal anställda varav ca 30 är lärare.

### Södra Ålands högstadiedistrikt

Till [Södra Ålands högstadiedistrikt](#) hör Kyrkby högstadieskola i Jomala och grundskolorna: Eckerö skola, Näfsby skola i Hammarland, Södersunda skola och Vikingaåsens skola i Jomala, Lemlands grundskola samt Lumparlands skola.

Inom distriktet finns totalt ca 990 elever och ca 200 anställda. Högstadieskolan har ca 360 elever och ca 95 anställda varav 55 är lärare (inkl träningsundervisningen som är lokaliserad här).

## Skärgården

Skärgården samarbetar också inom skolområdet även om det inte sker inom något särskilt kommunalförbund. Kommunerna Föglö, Kökar och Sottunga har ett eget samarbete och delar till exempel [skoldirektör](#).

## Mer skolsamarbete

Mariehamn och landsbygdskommunerna samarbetar om träningsundervisningen.

Mariehamn och Lemland samarbetar till viss del om grundskolan.

## Kultur, lärande och idrott

### Katrina - biblioteksdatabas för Åland

Katrina är en biblioteksdatabas för hela Åland, där utbudet från alla 16 kommunbibliotek och 26 specialbibliotek finns samlat. Det är [Mariehamns](#)



[stadsbibliotek](#) som samordnar databasen.

I Katriona kan låntagarna själva kontrollera sina lån och återlämningstider samt se vilka böcker som finns inne och lägga in reservationer. Meddelanden till låntagarna sker via e-post, sms eller vanlig post.

Lånekorten för samtliga bibliotek är gemensamma och kan användas på hela Åland.

### **Medborgarinstitutet - Medis**

Medis huvudsakliga syfte är att driva den så kallade fria bildningen. Det innebär att Medis ska erbjuda utbildning i olika form för i första hand vuxna så nära deras hemort som möjligt.

Medis kan också ordna grundläggande yrkesutbildning och yrkesinriktad fortbildning och erbjuda uppdragsutbildning.

Det är Mariehamn som är huvudman för [Medis](#), som också har avtal med andra kommuner.

### **SKUNK**

Samarbetskommittén för ungdomskultur i skärgården, SKUNK, är ett samarbete mellan de sex skärgårdskommunerna för ungdomsaktiviteter och –kultur med mera.

### **Mer samarbete inom kultur, lärande och idrott**

Ålands idrotts- och motionscenter är ett gemensamt driftsbolag som ägs av Finström, Geta, Sund och Vårdö.

## **Hållbar utveckling**

### **Agenda 21**

Uppdraget för [Agenda 21](#) är att förklara kopplingarna mellan de globala miljöhoten och vardagslivet.

Agenda 21 arbetar för att öka medvetenheten om hållbar utveckling i hela samhället och att invitera nya grupper i miljöarbetet. Tretton kommuner deltar och finansierar Agenda 21-samarbetet. Dessa är kommunerna; Brändö, Eckerö, Finström, Föglö, Hammarland, Jomala, Kumlinge, Kökar, Lumparland, Mariehamn, Sottunga, Sund och Vårdö.

Huvudman för Agenda 21 är [Ålands natur och Miljö rf.](#)

## Renhållning

### Ålands miljöservice

Kommunalförbundet [Ålands miljöservice](#) (Mise) sköter renhållningen i Finström, Föglö, Geta, Hammarland, Jomala, Kökar, Lumparland, Mariehamn, Saltvik, Sottunga och Sund.

Målet är att nedskräpning inte ska förekomma och att invånarna i medlemskommunerna ska få en så bra renhållning som möjligt till en rimlig kostnad.

### Svinryggens deponi Ab

Mariehamns stad och Jomala kommun äger hälften var i [Svinryggens deponi](#). Företaget tar emot inert avfall och kan också mellanlagra icke-farligt avfall.

### Ålands Problemavfall Ab

[Ålands problemavfall Ab](#) (ÅPAB) är ett bolag som ägs av Ålands miljöservice och kommunerna.

ÅPAB verkställer kommunernas skyldighet att omhänderta farligt avfall i enlighet med den nya lagen om renhållning. Man ansvarar dessutom för insamling av återvinningsbart avfall, främst från privathushåll.

## Vatten och avlopp

### Bocknäs vatten

Andelslaget Bocknäs Vatten är Ålands näst största leverantör av vatten och försörjer ca 1 400 hushåll med vatten i Saltvik, Sund och Vårdö.

Bolaget har ett samarbetsavtal med Ålands Vatten om att de bistår varandra i händelse av driftproblem och planerade avstängningar.

### Ålands vatten Ab

[Ålands vatten](#) Ab producerar och levererar dricksvatten till ca 70 procent av ålänningarna.

Bolaget ägs av Mariehamn, Jomala, Finström, Lemland, Hammarland, Eckerö, Geta och Lumparland samt landskapsregeringen

Ålands vatten är ett allmännyttigt bolag. Uppgiften är att bygga och driva anläggningar för att säkra både enskilda konsumenters och industrins vattenbehov.

Bolaget har ett samarbetsavtal med Andelslaget Bocknäs Vatten om att de bistår varandra i händelse av driftproblem och planerade avstängningar.

## **Lotsbroverket**

Kommunerna Finström, Hammarland, Jomala, Lemland, Saltvik och Sund har avtalat med Mariehamn om att leda sitt avfallsvatten till [Lotsbroverket](#).

## **Norra Ålands avloppsvatten Ab**

Norra Ålands avloppsvatten Ab drivs gemensamt av Finström, Saltvik och Sund. Bolaget sköter transporten av avloppsvatten mellan medlemskommunerna och Mariehamn.

## **Mer kommunal samverkan**

### **Företagsam skärgård**

Företagsam skärgård är ett gemensamt projekt för kommunerna i skärgården med syfte att utveckla näringslivet.

[Företagsam skärgård](#) arbetar i nära samarbete med Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet och deras enhet Arbeta och bo på Åland.

### **Övrigt samarbete**

Geta och Finström har gemensam byggnadsinspektion och byggnadsnämnd. Saltvik köper motsvarande tjänst av Sund.

Lemland och Lumparland har en gemensam teknisk jour.

Geta, Sund och Vårdö har gemensam löneräknare.

Jomala är huvudman för Räddningsområde Ålands landskommuner. I räddningsområdet ingår dessutom Eckerö, Finström, Geta, Hammarland, Lemland, Lumparland, Saltvik, Sund och Vårdö. Räddningsområdet har en gemensam brandnämnd med representanter från var kommun, en räddningschef och en brandinspektör

Mariehamns räddningsverk har enligt avtal brandchef och förebyggande brandverksamhet för Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar och Sottunga.

De sex skärgårdskommunerna köper tjänster inom befolkningsskyddet (befolkningsskyddschef) från Mariehamn.

Eckerö, Hammarland, Föglö och Lumparland har en gemensam lantbrukssekreterare. Jomala, Brändö, Kumlinge, Kökar, Lemland, Mariehamn och Sottunga har också en gemensam lantbrukssekreterare för vilken Jomala fungerar som huvudman. Detta samarbete innebär också en gemensam lantbruksnämnd.

Finström, Geta, Saltvik, Sund och Vårdö samarbetar om gemensam lantbrukssekreterare och har även gemensam lantbruksnämnd.

Finström, Geta, Jomala, Lemland och Lumparland har ett gemensamt områdesarkitektkontor.

Fritidsledarna på landsbygden samarbetar och arrangerar gemensamma aktiviteter.

## Referenser

- Aalbu, Hallgeir, Böhme, Kai & Uhlin, Åke, *Administrative Reform – Arguments and Values*, Nordic Research Programme 2005 - 2008, Report:6, Nordregio 2008
- Finansministeriet, *Parasta nyt - Kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi*, 11/2009
- Finlands Kommunförbund, *Klassifiseringar för statistik över ekonomi och verksamhet 2006*, Suomen Kuntaliitto 2005
- Handlingsprogram 2007, för landskapsregeringen ledd av lantrådet Viveka Eriksson*, Mariehamn den 23 november 2007
- Heikkinen, Jani & Hautakangas, Sami: *Tuottavuuskehitys julkisten palveluiden tuotannossa*, Talous & Yhteiskunta 1/2008
- Hompland, Andreas & Naustdalslid, Jon, *Ei kommuneinndeling - mange kommunale strukturar Diskusjonsnotat om kommunestruktur*, NIBR 2009
- Hovgaard, G – Eythórsson, G. T - Fellman, K , *Future Challenges to Small Municipalities. The Cases of Iceland, Faroe Islands and Åland Islands*, Nordregio R2004:5
- Kangasharju, Aki, *Tuottavuus osana tuloksellisuutta*, Kommunförbundet, Helsingfors 2008
- Kommunal- og regionaldepartementet & KS, *"Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling"*, Oslo, oktober 2005
- Kommunernas pensionsförsäkring, *Kunta-alan eläkepoistuma 2010-2030*, Kuntien eläkevakuutuksen raportteja 2/2009
- KREVI, *De administrative stordriftsgevinster er ikke høstet i de nye kommuner – endnu*, 2009
- KREVI, *Kommunernas økonomi efter kommunalreformen*, oktober 2008
- KREVI, *Strukturreformen udfordrer naerdemokratiet*, juni 2009
- Nakari, Risto & Stefan Sjöblom (2009): *Toimiva kunnallinen palveluorganisaatio*, Acta nr 203. Tammerfors universitet & Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet & Arbetarskyddsfonden & Finlands Kommunförbund.

NIRAS konsulenterne, *Kommunernas Ökonomi, Analyse af administrative udgifter 2008*, augusti 2009

Mauritzen, Paul Erik: *De små kommuner. De er ikk' så ringe endda?* AKF Forlaget, November 1999

Pensionsskyddscentralen, *Statistik över pensionstagarna i Finland efter kommun 2008*, FOS, Socialskydd 2009

Ålands landskapsregering, *Klientombudsmannens redogörelse år 2008*, Social- och miljöavdelningen

Ålands landskapsregering, *Rapport över patientombudsmannens verksamhet år 2008*, Social- och miljöavdelningen

ÅSUB Rapport 2006:5 *Kommunreform på Åland? En förstudie*

ÅSUB Rapport 2009:5 *Den åländska beskattningen. Ekonomiska effekter av alternativa framtidsscenarier 2010-2020*

ÅSUB Rapport 2009:11 *Ekonomisk översikt för den kommunala sektorn hösten 2009*

ÅSUB Statistik 2004:7 *Kommunernas och kommunalförbundens ekonomi och verksamhet 2003*

ÅSUB Statistik 2009:1 *Kommunernas och kommunalförbundens ekonomi och verksamhet 2007*

ÅSUB Statistikmeddelande, Offentlig ekonomi 2009:2 *Kommunernas bokslut 2008, preliminära uppgifter*

## **Internet**

www.akf.dk

www.asub.ax

www.kommunerna.net:

[http://www.kommunerna.net/k\\_perussivu.asp?path=255;264;271;109907;145869;150851;151899](http://www.kommunerna.net/k_perussivu.asp?path=255;264;271;109907;145869;150851;151899)

[http://www.kommunerna.net/k\\_htmlimport.asp?path=255;80796;83827;83830;83832&urli=http://apps.kunnat.net/sc/google/GHIUgeDI.html](http://www.kommunerna.net/k_htmlimport.asp?path=255;80796;83827;83830;83832&urli=http://apps.kunnat.net/sc/google/GHIUgeDI.html)

[http://www.kommunerna.net/k\\_perussivu.asp?path=255;67839;122886;149912](http://www.kommunerna.net/k_perussivu.asp?path=255;67839;122886;149912)

---

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommunejuss/kommunestruktur-/krd/komsam/framtidens-kommunestruktur.html?id=415272>

[http://www.stat.fi/til/vaenn/2009/vaenn\\_2009\\_2009-09-30\\_tie\\_001\\_sv.html](http://www.stat.fi/til/vaenn/2009/vaenn_2009_2009-09-30_tie_001_sv.html)

[http://www.stat.fi/til/kktu/2008/kktu\\_2008\\_2009-10-09\\_tie\\_001\\_sv.html](http://www.stat.fi/til/kktu/2008/kktu_2008_2009-10-09_tie_001_sv.html)

### **Opublicerat material**

Ålands Kommunförbund, *Framtidens Framgångsrika Kommuner*. Dokumentation från konferensen den 13 maj 2009

# ÅLANDS STATISTIK- OCH UTREDNINGSGSBYRÅ

Ålands statistik- och utredningsbyrå, ÅSUB, är en fristående enhet vars huvuduppgift är att verka som Ålands officiella statistikmyndighet och bedriva kvalificerad utrednings- och forskningsverksamhet.

ÅSUB producerar fortlöpande aktuell statistik inom en rad olika samhällsområden. Tyngdpunkten i analysverksamheten utgörs av utredningar inom det ekonomisk-politiska området. Statistiska sammanställningar publiceras regelbundet i serierna ÅSUB Statistik och ÅSUB Statistikmeddelande, medan serien ÅSUB Rapport innehåller utredningar, analyser och annan information om Ålands ekonomi och samhälle.

Mer information om verksamheten och publikationer finns på ÅSUB:s hemsida [www.asub.ax](http://www.asub.ax)



ÅLANDS STATISTIK- OCH  
UTREDNINGSGSBYRÅ

Tfn +358 (0)18 25490  
Fax +358 (0)18 19495  
[info@asub.ax](mailto:info@asub.ax)  
[www.asub.ax](http://www.asub.ax)

Ålandsvägen 26  
PB 1187  
AX-22 111 MARIEHAMN