



Ålands kommunförbunds vårstämma 28.05.2021

Ålands kommunförbunds uppdrag beskrivs i 13.kap Kommunallag för Landskapet Åland.

Kärnuppgifterna beskrivs i 97 §

97 §. Uppgifter

Det högsta beslutande organet i Ålands kommunförbund är förbundsstämman.

- 1) bevaka kommunernas intressen gentemot landskapet,
- 2) fungera som remissinstans,
- 3) fungera som samarbetsorgan för kommunerna,
- 4) utse kommunala avtalsdelegationen samt sköta dess ekonomi och förvaltning,
- 5) fungera som rådgivande organ inom juridik och ekonomi,
- 6) fungera som samarbetsorgan vid kommunalt samarbete utanför Åland samt
- 7) ha hand om andra gemensamma ärenden om förbundsstämman så beslutar.

Utgående ifrån uppdraget att "fungera som samarbetsorgan för kommunerna" behöver Ålands kommunförbund lyfta frågan om **samarbetsklimatet i existerande samägda organ och inriktningen för kommunalt samarbete framöver.**

Det generella förändringstrycket

Kommunstrukturen på Åland har dryftats på politisk nivå i Landskapet under lång tid. Förra Landskapsregeringen (2015 - 2019) genomförde som känt [lagstiftning som skulle reducera antalet kommuner till fyra](#)

”Kommunreformslagen” är ännu i kraft, även om nuvarande lagting i [beslutat att upphäva lagen](#) och genomföra ändringar till [Kommunstrukturlagen](#) för att få den att överensstämma med existerande kommunstruktur.

Kommunstrukturen på Åland kommer att fortsätta att diskuteras och det råder generellt inte någon brist på åsikter i frågan.

Senare års animerade debatter kring kommunstrukturen har haft följdverkningar för samarbetsklimatet, vilket är en naturlig reaktion i en situation där omfattande förändringar aviserats.

Sedan senaste kommunal- och lagtingsval i oktober 2019 har mycket hunnit hända i samhället, och även om utgångsläget inför kommunal- och lagtingsvalet delvis handlade om att vara för eller emot kommunal självstyrelse eller nuvarande kommunindelning så finns det, inte minst mot bakgrund av pandemin som drabbade under 2020 och de [långsiktiga effekter som denna förväntas ha på arbetsmarknad, näringsliv och därmed på hela det åländska samhällets bärkraft](#) anledning att gemensamt hitta en väg framåt och en gemensam inriktning för framtida kommunala samarbeten.

Befolkningsförändringens inverkan på kommunala samarbeten

Det har under den senaste 10-årsperioden gjorts en lång rad utredningar kring kommunernas framtidsscenarier och utmaningar som en del i den process som ledde fram till den lagstiftning om fyra kommuner på Åland som trädde i

Befolkning efter kommun och år

	2000	2005	2010	2015	2020	2000 - 2020 n	2000 - 2020 %
Brändö	514	519	488	470	449	-65	-13 %
Eckerö	830	925	943	935	958	128	15 %
Finström	2 299	2 441	2 502	2 522	2 603	304	13 %
Föglö	595	596	580	554	526	-69	-12 %
Geta	478	444	475	500	511	33	7 %
Hammarland	1 351	1 384	1 508	1 537	1 599	248	18 %
Jomala	3 328	3 614	4 098	4 648	5 386	2 058	62 %
Kumlinge	405	355	364	317	307	-98	-24 %
Kökar	296	303	259	250	225	-71	-24 %
Lemland	1 585	1 695	1 814	1 991	2 114	529	33 %
Lumparland	377	387	394	398	372	-5	-1 %
Mariehamn	10 488	10 780	11 190	11 461	11 705	1 217	12 %
Saltvik	1 679	1 739	1 802	1 829	1 806	127	8 %
Sottunga	129	127	119	99	101	-28	-22 %
Sund	1 013	1 031	1 019	1 031	1 007	-6	-1 %
Vårdö	409	426	452	441	460	51	12 %
Åland	25 776	26 766	28 007	28 983	30 129	4 353	17 %

kraft 1.5.2019.

Utgångspunkten för många av utredningarna var den förväntade förändringen i befolkningsstrukturen, närmast då den i vissa kommuner åldrande befolkningen och vilken inverkan detta förväntades ha på kommunernas kostnader att producera service och för kommunens möjligheter att täcka kostnaderna för serviceproduktionen via kommunens beskattningsinstrument.

Befolkningsförändringen under den senaste 20-årsperioden har för vissa kommuner varit kännbar, de största minskningarna är – 24% och den största ökningen är 62%. Befolkningen som helhet har ökat med 17% vilket bör jämföras med Finland (6,7%) och Sverige (ca 15,5%).

Befolkningsförändringarna påverkar också förutsättningarna för kommunala samarbeten, som i många fall baseras på "grundöverenskommelser" som härstammar från 1970 - 1990 talet, och där stor hänsyn har tagit till att alla kommuners åsikter skall beaktas, vilket i flera grundavtal tar sig uttryck i regleringar som stärker minoritetsskyddet.

Exempel från kommunalförbundet Oasens grundavtal.

8§

Beslutförhet

Fullmäktige är beslutfört, då minst två tredjedelar av fullmäktigeledamöterna är närvarande och då minst hälften av medlemskommunernas sammanlagda röstetal är representerat vid fullmäktigemötet. Beslut fattas med enkel majoritet av medlemskommunernas sammanlagda närvarande röstetal, dock sålunda att minst fyra medlemskommuner skall omfatta beslutet.

Repetition av grundtanken med kommunala samarbeten

Existerande kommunalförbund har i tiderna grundats för

- 1) *De enskilda kommunerna bedömt att de inte klarat av att på egen hand producera servicen*
- 2) *Det har varit ändamålsenligt att hantera något nytt eller utökat lagkrav genom samarbeten som sträcker sig utöver kommungränserna*

Det kan tyckas vara självklarheter, men syftet med att repetera grunderna för kommunalförbundens existens, där de flesta motiveringar ännu håller sträck, är att belysa att kommunalförbunden i grunden är **samarbetsorgan**.

Undantagen är möjligen Kommunernas socialtjänst, där samarbetet grundar sig på lagstiftning. Även företrädaren Ålands Omsorgsförbund var till sin karaktär ett obligatoriskt samarbete.

Övriga kommunalförbund, SÅHD, NÅHD, Oasen och Mise är resultat av frivilliga överenskommelser, om än i vissa fall tillkomna med benäget bistånd från lagstiftaren.

Ålands kommunförbund är att betrakta som ett obligatoriskt samarbete, men där det bevisligen är möjligt att utträda ur samarbetet, såsom Mariehamns stad gjorde 31.12.2013.

Samarbetsklimatet och förmågan att driva och utveckla kommunala samarbeten

Alla kommunalförbund har genomlevt perioder av bättre och sämre samarbetsklimat, det ligger i konstruktionernas natur att medlemskommunerna emellanåt har olika åsikter i sakfrågor.

Under senare år har samarbetena även kraftigare påverkats av politiska skeenden utanför det strikt kommunala åtagandet och det har även funnits tendenser till att skapa motsatsförhållanden mellan kommunala samarbeten av olika slag och ambitionen att få kommuner att gå samman.

Mariehamns stad har under relativt lång tid ansett sig ha anledning att påtala inför andra kommuner att den existerande kommunstrukturen är ett problem. Under senare år har staden även agerat allt mera avvisande till kommunala samarbeten.

Det förefaller som om stadens agerande också har influerat andra kommuner till en mera återhållsam inställning även till existerande och väletablerade samarbeten.

Kommunalförbund styrs av grundavtal, och det är inte helt ovanligt numera att grundavtalens politiska behandling sträcker sig över en hel mandatperiod även i fall där justeringarna är förhållandevis små.

Detta eftersom de flesta kommunerna noggrant bevakar sina intressen, vilket tenderar att leda till förkastade förslag, justeringar och upprepade behandlingar av justerade förslag.

Någonstans i intressebevakningsprocesserna har förhållningssättet till de kommunala samarbetena ändrats från "gemensamma angelägenheter" till att förhålla sig till samarbetena främst som verksamheter som konkurrerar om resurserna, vilket i förlängningen leder till en situation där **ingen fullt ut vill axla ansvaret för de verksamheter som bedrivs i form av kommunalförbund.**

Ändå är samarbetsformerna nödvändiga och till och med ofrånkomliga så länge som det finns mera än en kommun i Landskapet Åland.

Kommande utmaningar i urval

Solidariteten kring kommunernas socialtjänst

Kommunernas socialtjänst Kst är men sina budgeterade nettoutgifter om ca 27 000 000 e för 2021 det ekonomiskt och personalmässigt mest omfattande kommunalförbundet, som dessutom är obligatoriskt enligt lag.

Det grundavtal som styr verksamheten är kontroversiellt i det att man valt en finansieringsmodell som helt frikopplar kommunernas betalningsandelar från nyttjandegraden av verksamheten.

Det är tydligt att de förändrade proportionerna jämfört med Ålands omsorgsförbunds tidigare grundavtal kommer att leda till betydande ekonomiska problem för de kommuner som drabbats av den största förändringen.

I händelse av en situation där någon enskild kommun hamnar i ekonomiska trångmål är detta en fråga som bör kunna hanteras av kommunerna gemensamt, eftersom "problemet" har skapats gemensamt.

Enskilda kommuner har redan vänt sig till Ålands Landskapsregering med anledning av detta, även om frågan i sin helhet ligger på kommunernas bord och bör kunna hanteras där, om viljan finns.

Skoldistrikt?

Uppdelningen av fasta Åland i tre skoldistrikt medför konstgjorda begränsningar, och i förlängningen allokeringsproblem som drabbar både de områden som är stadda i tillväxt såväl som de områden där den yngre befolkningen är mindre talrik.

Under senare år har det varit speciellt svårt att komma överens om satsningar som rör grundskola, och som följd av ny lagstiftning och obligatorisk organisering finns en risk för att kampen om resurserna inom grundskolan även avspeglar sig på barnomsorgens dimensionering.

Nya barnomsorgs- och grundskolelagen innehåller även tämligen omfattande delegeringar, som medför att skoldistriktens beslutsmängder borde minska i takt med att allt fler anställningsbeslut fattas av skolföreståndare. Utbildningschefernas pedagogiska ansvar stärks samtidigt som det administrativa minskas osv.

Lagändringen är ännu färsk, men enbart genom att titta på hur distriktsgrensarna går och hur utvecklingen sett ut sedan dessa gränser drogs upp någon gång under sent 1960-tal finns slutsatser som bara väntar på att dras.

Äldreboomen är redan här

Åldersintervall	ÅLAND 2009			ÅLAND 2018			2009 - 2018 FÖRÄNDRING			
	Män	Kvinnor	TOTALT	Män	Kvinnor	TOTALT	Män	Kvinnor	TOTALT	TOTALT %
0 - 6	1105	974	2079	1158	1090	2248	53	116	169	8 %
7 - 15	1473	1406	2879	1563	1466	3029	90	60	150	5 %
16 - 64	8977	8866	17843	9044	8848	17892	67	-18	49	0 %
65 - 74	1342	1283	2625	1856	1959	3815	514	676	1190	45 %
75 - 84	708	892	1600	955	1040	1995	247	148	395	25 %
85 +	202	506	708	294	516	810	92	10	102	14 %
	13807	13927	27734	14870	14919	29789	1063	992	2055	7 %

Grafen visar befolkningsförändringen mellan åren 2009 och 2018 för Åland som helhet. ALL befolkningstillväxt har skett i åldersgrupperna 65 år och uppåt. I och med det nya socialvårdslagspaketet som även omfattar en äldrelag, tillika med olika rekommendationer om att en allt större del av den äldre befolkningen skall bo kvar hemma.

Det är bara en tidsfråga när det uppstår behov av ambulerande hemtjänst dygnet runt på grund av den uttalade inriktningen inom äldreomsorgen, och detta kommer att skapa behov av nya samarbeten eftersom det inte kommer att vara ekonomiskt försvarbart att konstruera en ambulerande dygnet-runt-jour för var och en av de nuvarande kommunerna.

Nya socialvårdslagspaketet stadgar om utökade samarbeten mellan ÅHS och kommunerna, men processen med att nå **samverksansavtal** har hittills inte löpt helt smärtfritt och mycket av processen dikteras också av ÅHS vilja och förmåga att anpassa primärvårdens organisation så att det kan uppstå fungerande kontaktytor mellan socialvården och sjuk- och hälsovården.

Oasen kunde fungera som en naturlig bas för en kommande samordning, men samarbetet präglas av de olika synsätt som råder mellan ägarkommunerna kring hur verksamheten skall utvecklas.

Vatten och Avlopp

Kommer ni ihåg sommaren 2018?

Solig och torr, till och med så torr att grundvattennivåer och uttag marginalerna i vattentäkterna var stående inslag i nyhetssändningarna under högsommaren

Stora delar av det åländska samhället betjänas av ytvattentäkter som är känsliga för torka och allehanda andra störningar. Det är sannolikt att det kommer att behövas en ny vattentäkt inom de kommande 10 – 20 åren för att öka redundansen och möta den önskade befolkningstillväxten. Kostnaderna för en ny vattentäkt är omfattande på grund av de skyddsområden som krävs.

Samhället måste vara berett att betala för den mark som för det allmännas bästa måste lämnas obrukad, i slutändan är det vattenabonnenterna som står för kostnaden.

Reningsverkskapaciteten på fasta Åland består huvudsakligen av Lotsbroverket i Mariehamns och de reningsverk som byggts i Lumparland och Eckerö delvis för att betjäna hamnarna som är belägna där. Tendensen inom miljölagstiftningen är gradvis skärpning, och mycket talar för att det kommer att behöva investeras i reningskapacitet inom överskådlig framtid.

Ägandet och beslutanderätten över både råvattenkapaciteten och reningsverkskapaciteten är fragmenterad, för att uttrycka det på ett neutralt sätt. Ålands Vatten Ab, som trots att det är huvudsakligen kommunalägt sällan omnämns som ett kommunalt samarbete, äger huvudvatten- och avloppsledningarna. Mariehamns stad äger det mesta av reningsverkskapaciteten. Bocknäs Vattenandelslags ägare återfinns huvudsakligen i Saltvik, även om bolaget betjänar stora delar av Norra Åland.

Den inte alltför djärva slutsatsen är att det inom kort måste inledas en planering av hur råvattentillgången och reningsverkskapaciteten kan hanteras på ett för invånarna och företagen ekonomiskt försvarbart sätt. Sannolikt kan detta inte ske utan att man på något sätt rationaliserar ägande och beslutsfattande kring vad som är ett centralt kommunalt åtagande och en förutsättning för både boende och näringsverksamhet.

Avfall

Ålands Miljöservice AB MISEs historia kan följas tillbaka till början av 2000-talet. Fokus för kommunalförbundet var initialt att hitta en lokal lösning för hanteringen av restavfallet på Åland, något som ännu är olöst.

Från det att verksamheten inleddes 2005 fram till dagens datum har samarbetet präglats av konflikter och olika perspektiv på verksamheten.

Utöver det återkommande diskussionerna om avgifter, tömningsintervall och fraktioner så har samarbetet som till att börja med omfattade mera än 10 kommuner reducerats till att omfatta Mariehamn, Jomala, Hammarland och Sottunga och Kökar.

Det finns fortsättningsvis motiv för att samordna avfallshanteringen, och till skillnad från situationen när MISE blev till så finns det numera en relativt modern lagstiftning i botten som kunde möjliggöra att verksamten utökades till att omfatta en större del av kommunerna i landskapet.

Tillika finns det fortsättningsvis olösta problem både när det gäller restavfall, producentansvar och kompostering.

Diskussionspunkter

Alla de upplistade områdena är sådana att ingen kommun, inte ens Mariehamn, på egen hand löser skötseln av de lagstadgade åtagandena utan uppenbart missbruka kommunens resurser.

Även en tilltänkt framtida fyrakommunersstruktur kommer att behöva hantera dessa ärenden ur ett helhetsperspektiv

- **Ömsesidigt beroende**

Oberoende av vad som händer med kommunstrukturen framöver bör alla kommuner ta ansvar för de gemensamma åtaganden som sköts i form av kommunalförbund eller i form av gemensamma bolag.

- **Fokus på lösningar**

Konflikter är ofrånkomliga, men förmågan att lösa konflikter och hantera olika perspektiv i de kommunala samarbetena måste förbättras.

Lösningar hittas mycket sällan genom djupdykningar i juridiken eller genom att driva frågor till sin spets ur den enskilda kommunens avgränsade perspektiv. Samsyn och acceptans är nödvändigt för att komma vidare.

Det finns ytterst sällan obegränsad tid eller obegränsade resurser för att hantera konflikter i verksamheter som bör ha fokus på kärnverksamheten, vilken den än må vara.

- **Måste Landskapet alltid gripa in?**

Möjligheten att Ålands Landskapsregering övertar huvudmannskapet för verksamheter finns, men måste betraktas som ett misslyckande för den kommunala sektorns förmåga att enas.

Dynamiken inom det kommunala samarbetet på Åland innebär också att alla kommuner är ansvariga för att samarbetena fungerar.