



Kommun- och regionförvaltningsavdelningen

2.9.2013

Till kommun- och stadsstyrelserna

Kommunstrukturlagen i kraft 1.7.2013 – kommunernas utredningsskyldighet har börjat

Kommunstrukturlagen och den lag om ändring av språklagen som har samband med den trädde i kraft den 1 juli 2013. Kommunindelningens namn har ändrats till kommunstrukturlag, och till lagen har för genomförandet av kommunstrukturreformen fogats bestämmelser om kommunernas utredningsskyldighet, utredningskriterier, hur utredningsområden fastställs och avvikelser från dem samt ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar. Språklagen har ändrats så att en kommunsammanslagning inte försvagar kommuninvånarnas språkliga rättigheter.

Målet för kommunstrukturreformen är att i synnerhet stärka kommunernas förutsättningar att ordna likvärdig service, att förenhetliga samhällsstrukturen och att stärka den kommunala självstyrelsen. Syftet är dessutom att stärka kommunernas förmåga att i huvudsak själva svara för serviceproduktionen samt deras förmåga att utnyttja marknaden.

Kommunernas utredningsskyldighet i enlighet med kommunstrukturlagen började genast när lagen trädde i kraft. *Tidsfristen för utredningarna och sammanslagningsframställningarna löper ut sex månader från det att införelagelagen om bestämmelserna om tidsfrist har trätt i kraft. Vid riksdagsbehandlingen bands bestämmelsen om tidsfrist för utredningen till godkännandet i riksdagen av lagen om ordnande av social- och hälsovård.* Avsikten är att regeringens proposition om ordnandet av social- och hälsovården lämnas till riksdagen under våren 2014.

Finansministeriet kan på ansökan av en kommun förlänga den ovan nämnda tidsfristen på grundval av att sammanslagningsutredningen är omfattande eller på annat sätt särskilt krävande. Framställningar om kommunsammanslagningar som kommunerna vill att ska träda i kraft 2015 ska dock lämnas till finansministeriet före den 30 april 2014.

Kommunernas utredningsskyldighet

Kommunerna ska gemensamt med andra kommuner utreda bildandet av en ny kommun som uppfyller förutsättningarna för en ändring av kommunindelningen även om endast ett av utredningskriterierna visar på ett utredningsbehov. Utredningskriterierna är servicekriteriet, självförsörjning i fråga om arbetsplatser samt pendling och samhällsstruktur samt kommunens ekonomiska situation. På metropolområdet tillämpas i stället för självförsörjning i fråga om arbetsplatser samt pendling och samhällsstruktur ett eget metropolkriterium.

Även om en kommun inte uppfyller något av de ovan nämnda kriterierna ska den delta i en sammanslagningsutredning, om en sådan funktionell helhet som uppfyller utredningskriterierna inte kan uppnås på något annat sätt.



Om en kommun som skulle bilda en funktionell helhet med en angränsande kommun håller på att bli utanför sammanslagningsutredningarna, ska dessa kommuner gemensamt utreda en sammanslagning av kommunerna eller den förstnämnda kommunen tas med i den utredning som den senare kommunen deltar i. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att kommuner som de andra kommunerna inte vill ha med till exempel på grund av kommunens svaga ekonomiska situation blir utanför utredningarna.

Kommunerna kan genomföra den sammanslagningsutredning som krävs enligt kommunstrukturlagen självständigt eller till exempel med hjälp av en konsult. Utredningsskyldigheten kan uppfyllas även genom att kommunen deltar i en särskild kommunindelningsutredning som finansministeriet förordnar.

Utredningskriterier

Länk till landskapsspecifika kartor över hur utredningskriterierna kan uppfyllas:

http://www.vm.fi/vm/sv/04_publicationer_och_dokument/03_ovriga_dokument/20130902Kuntar/01_Granskning_av_utredningsgrunderna_skilt_foer_fyra_landskap.pdf

Enligt 4 c § i kommunstrukturlagen ska en kommun med mindre än 20 000 invånare utreda en sammanslagning enligt *servicekriteriet*. En kommun med mindre än 20 000 invånare ska tillsammans med andra kommuner utreda en sammanslagning i ett område 1) som har ett tillräckligt befolkningsunderlag med tanke på ordnandet, finansieringen och utvecklandet av servicen samt har förmåga till en tillräcklig egen serviceproduktion, 2) där det särskilt med tanke på ordnandet av social- och hälsovården finns åtminstone cirka 20 000 invånare, samt 3) där det med tanke på ordnandet av en högklassig och likvärdig grundläggande utbildning finns åtminstone ungefär 50 barn i ålderskategorin under 1 år.

Enligt 4 d § i kommunstrukturlagen ska en kommun utreda en sammanslagning av kommuner, om 1) mindre än 80 procent av kommunens arbetande befolkning har sin arbetsplats inom kommunen (*kriteriet för självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser*), samt 2) minst 35 procent av kommunens arbetande befolkning i en kommun som hör till pendlingsregionen kring Tammerfors, Åbo, Uleåborg, Lahtis, Jyväskylä eller Kuopio och minst 25 procent i kommuner som hör till andra pendlingsregioner arbetar inom pendlingsregionens centralkommun (*pendlingskriteriet*).

En kommun har dock utredningsskyldighet enligt *samhällsstrukturkriteriet*, om en enhetlig central tätort i kommunen eller i en angränsande kommun sträcker sig över kommungränsen eller en närliggande tätort som ansluter sig till den centrala tätorten sträcker sig över kommungränsen, eller om tillväxttrycket på den centrala tätorten i en annan kommun i betydande utsträckning berör en närliggande tätort inom kommunens område.

Kommunerna Helsingfors, Esbo, Vanda, Grankulla, Kyrklätt, Hyvinge, Borgnäs, Tusby, Kervo, Träskända, Nurmijärvi, Mäntsälä, Sibbo och Vichtis ska med avvikelse från vad som föreskrivs i 4 d § utreda en sammanslagning på områden som har ett betydande behov av en enhetligare samhällsstruktur på grund av en gemensam central tätort och dess tillväxttryck och som bildar en funktionell helhet samt är motiverade med avseende på området helhet (*kriteriet för metropolområdet*). De ska delta i sammanslagningsutredningar med andra kommuner om detta behövs för att bilda en funktionell helhet.

En kommun ska utreda en sammanslagning av kommuner enligt *det ekonomiska kriteriet*, om de ekonomiska nyckeltal som beskriver tillräckligheten eller soliditeten i kommunens finansiering uppfyller minst ett av följande villkor: 1) i kommunens senast godkända bokslut och i det före-

gående bokslutet underskrids de gränsvärden som utgör förutsättning för utvärderingsförfarande för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning enligt 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009), 2) i kommunens senast godkända bokslut och i de två föregående boksluten uppnås fyra av de sex gränsvärden som utgör förutsättning för utvärderingsförfarande för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning enligt 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice, eller 3) underskottet i balansräkningen enligt kommunens senast godkända bokslut per invånare är minst 500 euro och balansräkningen i de två föregående boksluten uppvisar underskott.

Kommuner som uppfyller det ekonomiska kriteriet:

http://www.vm.fi/vm/sv/04_publicationer_och_dokument/03_ovriga_dokument/20130902Kuntar/02_Kommuner_som_uppfyller_det_ekonomiska_kriteriet.pdf

Utredningsområden

Utgångspunkten för utredningsskyldigheten är att ett utredningsområde uppfyller de krav på ändring av kommunindelningen som avses i 4 § i kommunstrukturlagen. Kommunindelningen kan ändras, om ändringen främjar de mål för utvecklande av kommunindelningen som avses i 2 § i lagen samt förbättrar kommunens funktionella och ekonomiska förutsättningar att svara för ordnandet och produktionen av service eller främjar kommunens funktionsförmåga i övrigt, förbättrar servicen eller levnadsförhållandena för invånarna i området, förbättrar verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området, eller samhällsstrukturens funktionsduglighet i området.

En kommun ska bestå av ett område som bildar en fungerande helhet om inte statsrådet för den regionala helhetens skull beslutar annat på basis av en särskild kommunindelningsutredning. När kommunindelningen ändras ska i språkligt hänseende förenliga områden eftersträvas så att den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens rätt att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. När kommunindelningen ändras ska samernas språkliga rättigheter beaktas liksom samernas rätt att såsom urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur samt samernas språkliga och kulturella autonomi inom sitt hembygdsområde.

Av utredningskriterierna i kommunstrukturlagen bestäms utredningsområdet av servicekriteriet (4 c §) samt av pendlings- och samhällsstrukturkriterierna (4 d § 3 mom.).

Enligt servicekriteriet ska en kommun med mindre än 20 000 invånare tillsammans med andra kommuner utreda en sammanslagning i ett område 1) som har ett tillräckligt befolkningsunderlag med tanke på ordnandet, finansieringen och utvecklandet av servicen samt har förmåga till en tillräcklig egen serviceproduktion, 2) där det särskilt med tanke på ordnandet av social- och hälsovården finns åtminstone cirka 20 000 invånare, samt 3) där det med tanke på ordnandet av en högklassig och likvärdig grundläggande utbildning finns åtminstone ungefär 50 barn i ålderskategorin under 1 år.

Kommuner som enligt pendlingskriteriet eller samhällsstrukturkriteriet utgör ett enhetligt område ska gemensamt utreda en sammanslagning av kommunerna.

Kommuner som bildar utredningsområden som på basis av pendlings- eller samhällsstrukturkriteriet:

http://www.vm.fi/vm/sv/04_publicationer_och_dokument/03_ovriga_dokument/20130902Kuntar/03_Utredningsomrden_som_skapas_utgende_frn_pendlings_eller_samhaellsstrukturgrundena.pdf

Avvikelse från utredningsområdet

Om en kommun anser det ändamålsenligt att göra en utredning på något annat område än det som utredningskriterierna utvisar ska den anhålla om tillstånd att avvika från utredningsområdet hos finansministeriet.

Grunder för avvikelse från utredningsområdet kan vara 1) en alternativ funktionell helhet som uppfyller målen för utvecklande av kommunindelningen, 2) att det på grund av särskilt gles bosättning inte är möjligt att bilda en funktionell helhet, 3) att trygga de språkliga rättigheterna för de finskspråkiga eller de svenskspråkiga invånarna, eller 4) för att trygga samernas rättigheter till sitt språk och sin kultur.

Förutsättningarna för en avvikelse bedöms för alla kriteriernas del i förhållande till kommunens förutsättningar att svara för ordnandet och produktionen av lagstadgad service. Dessutom bedöms förutsättningarna för en avvikelse i fråga om bildandet av en alternativ funktionell helhet och om särskilt gles bosättning även med tanke på nyttan för området. Sålunda kan man inte avvika från utredningsområdet om det finns ett starkt behov av en utredning i kommunen med tanke på ordnandet av service eller om avvikelsen hindrar andra kommuner från att bilda en funktionell helhet.

Ministeriet kan medge avvikelse från utredningskriteriet för det befolkningsunderlag som krävs för servicen. Innan beslutet om avvikelse ska ministeriet förhandla med de kommuner som berörs av ett beslut.

Avvikelser från det utredningsområde som utvisas av pendlingsområdes- och samhällsstrukturkriterierna kan göras endast på basis av en särskild kommunindelningsutredning som ministeriet förordnar.

Bestämmelserna om avvikelse från utredningsområden i lagen tillämpas inte på kommunerna Helsingfors, Esbo, Vanda, Grankulla, Kyrkslätt, Hyvinge, Borgnäs, Tusby, Kervo, Träskända, Nurmijärvi, Mäntsälä, Sibbo och Vichtis.

Det finns ingen tidsfrist för ansökan om avvikelse, dvs. kommunerna kan ansöka när de anser det vara ändamålsenligt under utredningsarbetet.

Utredningens innehåll

Sammanslagningsutredningen ska basera sig på en tillräckligt omfattande beredning och som underlag för beslutsfattandet i kommunerna föra fram speciellt för- och nackdelarna med en sammanslagning. Därför föreskriver lagen mål och minimiinnehåll i sammanslagningsutredningen.

Målet för sammanslagningsutredningen är en framställning om sammanslagning av kommuner och ett anknytande sammanslagningsavtal. I princip bör sammanslagningsutredningen därför täcka det som ska ingå i sammanslagningsavtalet. Även om kommunerna inte kommer fram till ett förslag om sammanslagning ska utredningen alltid inbegripa åtminstone en plan för hur förvaltningen och servicen ska ordnas samt servicen produceras på utredningsområdet, en utredning om sammanslagningens konsekvenser för kommunernas samarbete, en redogörelse för den ekonomiska situationen, en bedömning av hur invånarnas möjligheter att delta och påverka samt när demokrati ska förverkligas samt en detaljerad bedömning av fördelarna och nackdelarna med en kommunsammanslagning. I en utredning som gäller en tvåspråkig kommun och en kommun inom samernas hembygdsområde ska det bedömas hur de språkliga rättigheterna tillgodoses.

Utredningen ska beredas i tillräcklig omfattning genom medverkan av kommunala förtroendevalda, personal och kommuninvånare. I 4 k § i kommunstrukturlagen om personalens ställning i

reformen föreskrivs det att sammanslagningsutredningen ska beredas i samarbete med företrädare för personalen.

I 7 § i kommunstrukturlagen finns det bestämmelser om beredningen av en sammanslagningsframställning, enligt vilken kommunerna under beredningen ska se till att kommuninvånarna har möjlighet att delta och påverka samt om samarbete med företrädare för personalen.

En sammanslagningsutredning hör till de ärenden som kommunfullmäktige beslutar om. Utredningen ska vara tillräckligt omfattande för att den ska räcka till som underlag för beslut i kommunfullmäktige.

Särskild kommunindelningsutredning

Med anledning av omfattningen av eller svårighetsgraden hos ett ärende som gäller en ändring i kommunindelningen eller av någon annan grundad anledning kan ministeriet enligt 15 § i kommunstrukturlagen bestämma att det ska genomföras en särskild kommunindelningsutredning, för vilken ministeriet efter att ha hört de berörda kommunerna tillsätter en eller flera kommunindelningsutredare.

Det kan bestämmas att en särskild kommunindelningsutredning ska genomföras 1) på initiativ av ministeriet, 2) på framställning av en kommun, eller 3) om minst 20 procent av de röstberättigade invånarna i en kommun gör en framställning om genomförande av en särskild kommunindelningsutredning. En särskild kommunindelningsutredning för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och som omfattats av ett sådant förfarande som avses i 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice kan även inledas på förslag av den utvärderingsgrupp som avses i 2 mom. i den paragrafen.

Ministeriet kan även vid behov bestämma att det ska genomföras en särskild kommunindelningsutredning om en kommun ansöker om avvikelse från ett utredningsområde som bildats på basis av pendlingskriteriet eller samhällskriteriet. Vid en särskild kommunindelningsutredning kan alternativa funktionella helheter utredas.

Enligt en riktlinje i samband med regeringens rambehandling våren 2013 är staten beredd att förordna särskilda kommunindelningsutredare i de största stadsregionerna (12) under 2013. En bedömning av stadsregionen som funktionell helhet görs som en del av kommunindelningsutredningen. Dessutom utarbetas det gemensamt med kommunerna i varje stadsregion ett skraddarsytt, individuellt stödprogram specifikt för varje för utredningsområde som gäller ändring av kommunindelningen, dvs. en kommunsammanslagning.

Anmälning om utredningsområdena före 30.11.2013

Enligt kommunstrukturlagen ska kommunerna före den 30 november 2013 meddela ministeriet med vilken eller vilka kommuner de ska utreda en sammanslagning. *Man meddelar genom att svara på den elektroniska webropol-enkäten före 30.11.2013.* Enkäten sänds till alla kommuner under oktober 2013. Kommunens svar ska baseras på beslut av kommun- eller stadsfullmäktige. I samband med svaret kan kommunerna meddela om de ämnar ansöka om avvikelse från det utredningsområde som fastställs i lagen på de grunder som fastställts i lagen. Avvikelsen söks med en separat ansökningsblankett.

Statsrådet bedömer utifrån anmälningarna hur reformen framskrider i slutet av 2013.

Understöd för utredning

Finansministeriet beviljar på ansökan understöd för kostnader som orsakas av kommunernas sammanslagningsutredningar. Understöd kan beviljas för kostnaderna för en sammanslagningsutredning som genomförs på ett utredningsområde som följer av utredningskriterierna eller på ett område som med stöd av ett beslut av ministeriet avviker från dessa.

Understöd beviljas för särkostnader som orsakas av utredningar i anslutning till en sammanslagning såsom lönekostnader för en person som anvisats för utredningsuppgiften eller för en utomstående konsults utredningsarbete. Understöd kan beviljas för tjänstemannaberedningar i kommunerna till den del de kan påvisa att beredningen gäller sammanslagningsutredningen. Understöd kan beviljas även för andra kostnader som orsakas av utredningen såsom information, anskaffning av statistiskt material, tryckkostnader eller för att låta göra en enkät. Understöd beviljas inte för möteskostnader eller för verksamhet inom ramen för de förtroendevaldas arbete. Understödet kan beviljas till högst 70 % av de mervärdesskattefria kostnader som godkänns för utredningen, dock högst 50 000 euro per utredning. Utredningsområdets och utredningens omfattning beaktas när understödets belopp fastställs.

Kommunerna kan ansöka om understöd antingen i förväg baserat på de uppskattade totalkostnaderna eller efter utredningen på basis av de verkliga kostnaderna. Den första ansökningstiden för understödet börjar i september 2013 när ministeriet sänder ansökningsblankett och anvisningar till kommun- och stadsstyrelserna. Ansökningstiden 2013 upphör den 30 november 2013.

Kommunerna kan alternativt ansöka om understödet 2014. Under denna ansökningsomgång är det möjligt att ansöka om understöd retroaktivt även för en utredning som blivit klar tidigare. För en utredning kan understöd beviljas endast en gång.

Utöver understödet för utredningen kan kommunerna på samma ansökningsblankett ansöka om understöd för utredning av hur den nya kommunens ekonomi kan saneras i samband med sammanslagningsutredningen. För varje utredning betalas en tilläggsdel på högst 10 000 euro för utredandet av hur ekonomin kan saneras om en kommun som uppfyller det ekonomiska kriteriet för en kommuns ekonomiska situation enligt 4 f § i kommunstrukturlagen deltar i sammanslagningsutredningen.

Förändringsstöd till kommuner

Genom projekt för förändringsstöd i samband med kommunreformen bereds handlingsmodeller, anvisningar och god praxis för utredning av och förberedelser inför strukturomvandlingarna. I första skedet offentliggörs före utgången av september anvisningar och verktyg för genomförandet av ändringar som hör till informationsförvaltningen. Expertstöd som ingår i förändringsstödet startar även etappvis från och med hösten 2013. Under hösten startas ett projekt för närservice som samarbete mellan Finlands Kommunförbund och ministerierna utöver närdemokratiprojektet (Kommuninvånarna i fokus) som startades våren 2013.

Som en del av förändringsstödet offentliggörs i början av september en databank för utredning av kommunsammanslagningar, beredning och genomförande. Databanken kommer bland annat att innehålla anvisningar för sammanslagningsutredningar samt verktyg för genomförandet av ändringar i kommunstrukturerna. Ett av projekten i anslutning till programmet för förändringsstöd är ett så kallat metaforskningsprojekt där alla dokument som gäller kommunsammanslagningarna 2000–2013 analyseras och utvärderas, dvs. bland annat kommunernas sammanslagningsutredningar, undersökningar om sammanslagningar och utvärderingar av sammanslagningar i realtid. Undersökningen blir klar i höst och den kommer att stärka kunskapsunderlaget gällande kommunsammanslagningar.

ICT-förändringsstödet för kommunreformen kommer att, utöver verktyg och anvisningar, erbjuda kommunerna expertstöd inför utvecklingen av informationsförvaltningen för en kartläggning av nuläget, planering av den kommande ICT-handlingsplanen samt för att genomföra de eftersträva- de ändringarna. Expertstödet för utveckling av informationsförvaltningen kommer att vara till- gängligt från och med hösten 2013. Innehållet, hur stödet riktas samt tidpunkten planeras i sam- arbete med utredningsområdena och de kommuner som går samman för att svara mot de mål kommunerna ställer upp för ändringen.

Enligt regeringens riktlinjer utarbetas för de 12 största stadsregionerna ett skräddarsytt, individu- ellt program för förändringsstöd för det aktuella utredningsområdet. För det skräddarsydda stödet genomförs bland annat en kommunrunda i stadsregionerna. Stödet för stadsregionerna planeras och rundan ordnas i samarbete med stadsregionerna och arbetsgruppen för stöd till stadsregioner- na samt förändringsstödet.

Förändringsstödet bereds i samarbete med kommunerna, Finlands Kommunförbund och ministe- rierna.

Framtida riktlinjerna i regeringens strukturpolitiska program

Regeringen utstakade den 29 augusti 2013 i det strukturpolitiska programmet de framtida riktlin- jerna för förverkligandet av kommunreformen i huvudstadsregionen och metropolområdet. Fi- nansministeriet kommer att informera skilt om tidtabellen för vidareberedningen av dessa riktlin- jer.

Länk till strukturpolitiska programmet (på finska):

<http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/budjetti/290813/kannanotto.pdf>

Seminarium för kommun- och servicestrukturer i förändring 3.9.2013

Finansministeriet och social- och hälsovårdsministeriet arrangerar gemensamt ett seminarium för inbjudna: Kommun- och servicestrukturer i förändring den 3 september 2013 i Finlandiahuset för kommunernas förtroendevalda. Seminariematerialet och övrigt stödmaterial i anslutning till verk- ställandet av kommunstrukturlagen läggs ut på finansministeriets webbplats i sektionen för kommunreformen. När databanken för kommunreformens förändringsstöd är färdig finns materi- alet i september 2013 även i databanken www.kommunstrukturen.fi.

Finansministeriet publicerar nyhetsbrev från olika ämnesområden. Nyhetsbrevet Kommun- ärenden ges ut cirka 10–12 gånger om året. Nyhetsbrevet ger en kort bakgrund till aktuella ären- den inom kommun- och regionförvaltningen i form av resuméer av meddelanden och intervjuer. Man kan prenumerera på nyhetsbrevet till sin e-post på finansministeriets webbplats: http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/03_uutiskirjeet/01_tee_tilaus/index.jsp.

Även nyhetsbrev (på finska) för Programmet för påskyndande av elektronisk ärendehantering och demokrati SADe och ICT innehåller mycket som rör kommunerna. Nyhetsbrev informerar om beredningen av olika projekt och möjligheter att påverka. De officiella anvisningarna från fi- nansministeriet sänds även i fortsättningen elektroniskt till kommunernas registratorskontor.



Päivi Laajala
Avdelningschef, överdirektör

Ytterligare information: fornamn.slaktnamn@vm.fi

avdelningschef, överdirektör Päivi Laajala, tfn 02955 30026

Kommunstrukturlagen:

lagstiftningsråd Eeva Mäenpää, tfn 02955 30266

regeringsråd Auli Valli-Lintu, tfn 02955 30079

konsultativ tjänsteman Anu Hernesmaa, tfn 02955 30027

konsultativ tjänsteman Inga Nyholm, (metropolen), tfn 02955 30042

överinspektör Suvi Savolainen, tfn 02955 30122

Förändringsstöd till kommunerna:

konsultativ tjänsteman Ville-Veikko Ahonen, tfn 02955 30066

konsultativ tjänsteman Tommi Oikarinen, tfn 02955 30146 (ICT-förändringsstöd)

konsultativ tjänsteman Katja Palonen, tfn 02955 30322 (stadsregioner)