



FINANSMINISTERIET

Framtidens kommun – sakkunniggruppens promemoria om vård- och landskapsreformens konsekvenser för kommunerna

Finansministeriets publikationer – 11b/2017



Kommunärenden

Finansministeriets publikationer 11b/2017

Framtidens kommun

– sakkunniggruppens promemoria om vård- och landskapsreformens konsekvenser för kommunerna



Finansministeriet

ISBN: 978-952-251-843-9

Ombrytning: Statsrådets förvaltningsenhet/Anitta Türkkan

Helsingfors 2017

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	Februari 2017	
Författare	Sakkunniggrupp. Ordförande Auli Valli-Lintu. Sekreterare Katja Palonen och Inga Nyholm.		
Publikationens titel	Framtidens kommun – sakkunniggruppens promemoria om vård- och landskapsreformens konsekvenser för kommunerna		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 11b/2017		
Tema	Kommunärenden		
ISBN PDF	978-952-251-843-9	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-843-9		
Sidantal	48	Språk	Svenska
Referat	<p>Framtidens kommun är en av reformerna i regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering. Syftet med reformen är att definiera kommunernas roll, ställning och uppgifter samt förhållandet till landskapen som inleder sin verksamhet vid ingången av 2019.</p> <p>Finansministeriet tillsatte i december en parlamentarisk arbetsgrupp och en sakkunniggrupp med mandatperioderna 1.1.2016 - 31.3.2019 för genomföringen av reformen Framtidens kommun. Den parlamentariska arbetsgruppen ska bereda en vision om framtidens kommun 2030 och definiera kommunernas roll och uppgifter och ställning i förhållande till de nya landskapen. Sakkunniggruppen ska bereda lagstiftningsförslagen till regeringspropositioner.</p> <p>I denna promemoria har sakkunniggruppen granskat social- och hälsovårds- och landskapsreformens konsekvenser för kommunerna.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

INNEHÅLL

1	Inledning	5
2	Vård- och landskapsreformen	6
3	Landskapsreformens konsekvenser för kommunens verksamhet	7
3.1	Konsekvenser för kommunens roll	7
3.2	Konsekvenser för kommunens uppgifter inom olika verksamhetsområden.....	8
3.2.1	Konsekvenser för främjande av välfärd och hälsa.....	8
3.2.2	Konsekvenser för uppgifter i anknytning till främjande av livskraft.....	9
3.2.3	Konsekvenser för bildningstjänster	12
3.2.4	Konsekvenser för levnadsmiljön och anknytande uppgifter.....	17
3.3	Konsekvenser för skötseln av kommunens uppgifter, verksamhet och arbetssätt.....	27
3.3.1	Samarbete mellan landskap och kommuner	27
3.3.2	Samarbete mellan kommuner	29
3.3.3	Samarbete med den tredje sektorn och företag.....	30
3.3.4	Konsekvenser för finansiering och resurser	32
3.3.5	Konsekvenser för personal och kompetens	34
3.3.6	Konsekvenser för ledning, beslutsfattande och förvaltning	36
3.3.7	Konsekvenser för kommundemokrati, delaktighet och förtroendevaldas arbete	38
3.3.8	Konsekvenser för informationshantering.....	41
4	Sammandrag och fortsatt beredning	43
	KÄLLOR	47

1 Inledning

Som självstyrande enheter är kommunerna viktiga aktörer i det finländska samhället. Kommunerna sköter även i framtiden många uppgifter som påverkar vår vardag. Kommunens roll kommer att förbli stark eftersom kommunerna är den offentliga aktör som är närmast medborgarna.

De pågående förvaltningsreformerna påverkar dock kommunernas uppgifter, finansiering, förvaltning och arbetsätt på många sätt. Detta innebär i sin tur förändringar av kommunens roll och skapar behov av ändrad lagstiftning. Även tyngdpunkterna i den långsiktiga kommunpolitiken och i relationen kommun-stat förändras. Kommunernas roll och framtid påverkas också av de förändringar som sker i verksamhetsmiljön. Förändringarnas konsekvenser har analyserats genom prognostiseringsarbetet i den parlamentariska arbetsgruppen Framtidens kommun.

I denna promemoria från sakkunniggruppen Framtidens kommun koncentrerar man sig på att beskriva vilka konsekvenser vård- och landskapsreformen har för kommunernas roll, uppgifter, genomförandet av uppgifterna och kommunernas verksamhet på kort sikt. I kapitel 2 beskrivs vård- och landskapsreformen i koncentrat. I kapitel 3 granskas reformens konsekvenser och i kapitel 4 finns ett sammandrag och en presentation av de fortsatta förberedelserna för Framtidens kommun-reformen inklusive tidplaner.

Vid utarbetande av denna promemoria har utredningar som gjorts för Framtidens kommun-reformen samt annat forsknings-, utrednings- och bakgrundsmaterial utnyttjats. I granskningen har sammanjämkning av regional beredskap och konsekvenserna av det för kommunsektorn utelämnats, eftersom organisation av beredskaps- och förberedelseuppgifter planeras i en beredningsgrupp som utsetts för det (grupp för regionala beredskapsuppgifter).

2 Vård- och landskapsreformen

I och med den vård- och landskapsreform som bereds ändras förvaltningen i Finland från två till tre nivåer. Landskapens verksamhet inleds 1.1.2019 då ansvaret för att ordna vissa tjänster som tidigare hört till kommunerna överförs till dem, den viktigaste är social- och hälsovården.

Landskapet ordnar uppgifter som särskilt bestämts för det enligt 6 § i utkastet till landskapslag inom 25 olika verksamhetsområden. Avsikten är att göra landskapet till en myndighet med verksamhet inom flera områden och som ska sköta regionala uppgifter som bestämts enligt lag.

Grunden för landskapens uppgifter är från början av 2019 en tydlig arbetsfördelning mellan kommunen, landskapet och staten. Landskapen svarar för social- och hälsovården, räddningsväsendet, miljöhälsovården, regionala utvecklingsuppgifter och uppgifter för främjande av näringar, främjande av planeringen av områdesanvändning samt andra regionala uppgifter som ges till landskapet genom lag.

Landskapet ska inte ha något obegränsat allmänt verksamhetsområde, men ska inom ramarna för sin finansiering kunna ta på sig sådana regionala uppgifter som anknyter till social- och hälsovård, regional utveckling eller andra lagstadgade uppgifter under förutsättning att skötseln av sådana uppgifter skulle gälla hela området och inte skötas av någon annan myndighet. Landskapet ska inte vara en form av samarbete mellan kommuner, utan överföring av ansvaret för att ordna en uppgift från landskapet till kommunerna eller i motsatt riktning skulle alltid bestämmas i speciallagstiftning.

3 Landskapsreformens konsekvenser för kommunens verksamhet

3.1 Konsekvenser för kommunens roll

Kommunernas roll och uppgifter kommer att förändras på grund av vård- och landskapsreformen. Kommunerna blir kvar som sammanslutningar för lokal delaktighet, demokrati, bildning och livskraft. De sköter självstyrelseuppgifter som beslutats av invånarna (allmän befogenhet) och lagstadgade lokala uppgifter. Kommunerna svarar även i framtiden enligt principerna i den nuvarande lagstiftningen för hantering och främjande av sysselsättning samt främjande av kunskaps- och bildning samt välfärd, tjänster inom motion, kultur och andra fritidsaktiviteter, ungdomsväsende, lokal näringslivspolitik, markanvändning, byggnad och stadsplanering och huvuddelen av bostadspolitiken.

Överföringen av social- och hälsovårdsuppgifterna till landskapen betonar kommunens livskrafts- och bildningsroll. De, liksom kommunens uppgift och roll för att främja välfärden, levnadsmiljöroll, utvecklings- och partnerroll samt delaktighets- och samhörighetsroll förstärks. Framtidens kommun har välmående kommuninvånare och framgångsrika företag i fokus.

I och med förändringen kan kommunerna få större möjligheter att förstärka de ovan beskrivna rollerna och de uppgifter som hänger samman med dem. Beroende på förändringen kan också rollerna skilja sig mellan kommunerna om det till exempel i stora städer i framtiden sköts sådana uppgifter som på andra håll sköts av landskapet. Rollernas fokuseringar kan variera mellan kommuner i olika slags verksamhetsmiljöer. I en förändringssituation betonas behovet av en tydlig arbetsfördelning mellan kommuner och landskap samt på att kommunens självstyrelseroll klargörs i lagstiftningen och i förhållande till landskapet och centralförvaltningen.

Kommunen behåller efter reformen den allmänna behörigheten enligt 7 § i kommunallagen och kan även i fortsättningen sköta de uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen, dock ej uppgifter som har föreskrivits skötas av landskapet. Kommunen är en

självstyrande aktör som fattar beslut om lämpligaste och effektivast arbetssätt för sig själv och utgör även fortsättningsvis den förvaltningsnivå som är närmast kommuninvånarna.

Framtidens kommun stärker kommuninvånarnas välfärd och bildning samt livskraften och sysselsättningen i området. Den säkerställer en smidig vardag samt en hälsosam och trygg miljö. Även förebyggande av segregation och utanförskap betonas. Framtidens kommun agerar med stöd av självstyrelsen självständigt och i aktiv växelverkan och samverkan med kommuninvånare, sammanslutningar, företag och andra kommuner.

Även kommunens roll som en gemenskap av kommuninvånare, civilsamhället och företagen framhävs starkt i den nya kommunen parallellt med organisering av service. En central del av detta arbete är att utveckla förutsättningar för materiell välfärd och ekonomisk utveckling. Arbetet sker i stor utsträckning i olika organisationers nätverk.

Landskapsreformen påverkar strukturen i kommunernas serviceproduktion. I anslutning till förändringen måste framtidens kommuner planera och organisera om bland annat hur de ICT-tjänster man behöver ordnas, antingen själv, i samarbete med andra kommuner eller landskap samt eventuellt i samarbete med staten. Å andra sidan ger också omorganiseringen av produktionsarrangemangen kommunerna en möjlighet att bedöma funktionen för de nuvarande produktionsstrukturerna i förhållande till framtidens mål och en möjlighet att inleda en förändring samtidigt som uppgifter överförs från kommunerna till landskapen.

3.2 Konsekvenser för kommunens uppgifter inom olika verksamhetsområden

Kommunerna svarar även i framtiden enligt principerna i den nuvarande lagstiftningen för hantering och främjande av sysselsättning, främjande av kunnande och bildning samt välfärd, tjänster inom motion, kultur och andra fritidsaktiviteter, ungdomsväsende, lokal näringslivspolitik och planering av områdesanvändning och huvuddelen av boendet. Framtidens kommun svarar för kommuninvånarnas välfärd, delaktighet och livskraften i sitt område.

3.2.1 Konsekvenser för främjande av välfärd och hälsa

I och med landskapsreformen har inte kommunen längre lagstadgade uppgifter för att ordna social- och hälsovårdstjänster. Som grundläggande uppgifter bibehålls främjande av invånarnas välfärd och hälsa samt motverkande av ojämlikhet och hälsoskillnader som ingår i det. Kommunens roll för främjande av välfärden förblir viktig. Uppgiften är bred och förutsätter tväradministrativt samarbete. Befolkningens välfärd och hälsa är kopplad till utbild-

ning, tjänster inom motion, mat och kultur, levnadsmiljö, planläggning, trafikarrangemang, underhåll av byggnadsbeståndet samt många andra uppgifter som kommunen sköter.

Kommunen känner sin egen verksamhetsmiljö samt befolkningens och olika befolkningsgruppers behov och möjligheter. Kommunen beaktar i förväg beslutens konsekvenser för kommuninvånarnas välfärd och hälsa (t.ex. i planläggning och trafikarrangemang buller och luftkvalitet, möjligheter till rekreation, kollektivtrafik och tillgängligheten för service), skapar möjligheter för invånarna till ett aktivt och gott liv inom deras egna möjligheter i en trygg och trivsamt levnadsmiljö och följer sina invånares levnadsförhållanden, välfärd samt de faktorer som påverkar detta, områdesvis och per befolkningsgrupp. Den infrastruktur, närservice och mångsidiga fritidsaktiviteter som kommunen upprätthåller skapar en grund för invånarnas välfärd. Kommunen rapporterar årligen till kommunfullmäktige om kommuninvånarnas välfärd och hälsa samt genomförda åtgärder. En gång per fullmäktigeperiod utarbetas en välfärdsberättelse. Det är viktigt att lyfta fram satsningar på främjande av välfärd så att lyckad praxis kan förstärkas.

Kommunen är inte ensam om att främja medborgarnas välfärd. Frivilliga, sammanslutningar, organisationer, företag och församlingar är partner i främjandet av välfärd. Det är också viktigt att komma överens med landskapen om samarbete för att främja invånarnas välfärd. Landskapet ska verka i samarbete med kommunerna i området och stöda dem med sin sakkunskap i arbetet med att främja välfärd och hälsa.

Välfärd är på ett väsentligt sätt kopplad till livskraft och välmående kommuninvånare är en förutsättning för en livskraftig kommun. Även en invånare ska ha möjlighet att vara aktiv i främjandet av sin och sin näromgivningens välfärd. Fungerande delaktighets- och påverkansmöjligheter för kommuninvånarna ökar välfärden.

3.2.2 Konsekvenser för uppgifter i anknytning till främjande av livskraft

Näringslivspolitik och livskraftsuppgiften

Näringslivspolitikerna hör till kommunernas frivilliga uppgifter. I framtiden betonas skötseln av näringslivspolitikerna och livskraftsuppgiften i bred mening i kommunens verksamhet.

De uppgifter som är viktiga för utvecklingen av ortens attraktionskraft och näringslivsutveckling ligger även framöver i kommunerna. När det gäller näringslivspolitikerna är den viktigaste skillnaden mellan kommunernas och landskapens verksamhet att kommunerna kan inom ramarna för den allmänna befogenheten ta på sig uppgifter som främjar områdets livskraft och kommuninvånarnas välfärd, under det att landskapen inte har motsvarande allmänna behörighet. När det gäller näringslivspolitik genomför landskapen bara lagstadgade uppgifter som överförs till dem från NTM-centraler, landskapsförbund och TE-byråer.

Kommunen spelar huvudrollen för främjande av livskraft på lokal nivå och arbetsfördelningen mellan kommuner och landskap bör definieras tydligt. Kommunens livskraftuppgifter bör definieras tillräckligt fritt och flexibelt så att lokala behov kan beaktas. Kommunernas differentiering framhävs särskilt i livskraftsuppgiften, eftersom kommunerna har mycket olika utgångspunkter, förmågor och resurser för att sköta uppgiften.

I kommunens livskraftsuppgift ingår flera uppgifter och åtgärder inom många olika sektorer har betydelse för livskraften. Hit hör bland annat näringslivspolitik, yrkes- och annan utbildning, högskolesamarbete, trygghetsarbete, uppgifter i anslutning till områdesanvändning och infrastruktur, främjande av invånarnas välfärd och hälsa samt främjande av delaktighet och när demokrati. Till exempel på landsbygden i städernas närhet skapar koncentrationen av fast boende tryck på planering av områdesanvändning varvid jordbruksnäringsområden som utnyttjar omfattande markområden, andra näringar och bebyggelse måste jämkas samman. Planering av områdesanvändning utgörs inte bara av att styra markanvändningen i tätorter. Utveckling av livskraft är en komplex utveckling där hänsyn tas till service, naturresurser, lokal ekonomi, kunnande och socialt kapital i området samt kommuninvånarna och andra intressegrupper.

Åtgärder för att stöda livskraften genomförs även i framtiden i alla kommunens funktioner. Bland annat kompetensutveckling (bildningsväsende) samt främjande av företagens verksamhet (näringsväsende, upphandling) och ortens attraktionskraft (markanvändning, kultur, motion) siktar alla på att upprätthålla och öka kommunens livskraft. Attraktionskraftstjänsternas betydelse som en del av livskraften ökar. Attraktionskraft uppstår ur trivsamma bostadsområden, tillräckligt bostadsbestånd, goda kommunikationer, fungerande service, aktiva aktörer, goda påverkans- och delaktighetsmöjligheter samt förtroende för områdets förmåga till förnyelse. Det kan försämrats av till exempel en koncentrerad service. En central del av ortens attraktionskraft utgörs också av omfattningen av arbetsplatsområdet, som kommunerna påverkar genom placeringen av boende och arbetsplatser samt genom kollektivtrafiken. Ett stort arbetsplatsområde som skapas genom goda kommunikationer stöder kommuninvånarnas sysselsättning, företagens arbetskraftstillgång samt tillgängligheten till kommersiell specialservice och till exempel kultur och motionstjänster. Även betydelsen av utbildningstjänster för att främja attraktionskraften, kompetensen och konkurrenskraften ökar. Beslut gällande utbildning flätas samman med ortens näringslivsstruktur och dess förväntade utveckling samt kommunernas näringslivspolitiska mål. Bland annat har yrkesutbildning en viktig roll för att förstärka livskraften i framtidens kommun. Ur livskraftssynvinkel utgör fungerande väg-, vattenlednings-, fjärrvärme- och avloppsnät samt avfallshantering, elnät och datanät grundförutsättningar för en fungerande vardag.

Kommunen skapar genom sina egna åtgärder en verksamhetsmiljö där den lokala ekonomin utvecklas och som är attraktiv för kommuninvånare, företag och andra aktörer. Som utvecklare av lokal livskraft identifierar kommunen förändringar i verksamhetsmiljön, det

egna områdets styrkor, anpassar sin egen verksamhet till nya krav samt aktiverar kommuninvånarna och andra aktörer för att uppnå gemensamma mål. Dessutom kanaliseras kommunen utvecklingspotentialen i sitt område genom att sammanlänka förvaltningsorganisationen och andra aktörer i lokalsamhället.

Kommunens möjligheter som främjare av livskraft ska dock inte överskattas. Livskraften i en ort kan i sista hand bara byggas på konkurrenskraftig verksamhet på marknadens villkor. Kommunen kan katalysera uppkomsten av denna genom sina egna åtgärder. Lagbundenheten i internationell konkurrens och den nationella lagstiftningen bestämmer dock till stor del randvillkoren för företagets framgångar. Kommunernas näringslivspolitiska åtgärder begränsas av EU:s bestämmelser för statsunderstöd och konkurrenslagstiftning.

Vård- och landskapsreformen ger inte kommunerna nya instrument för att främja livskraft. Hanteringen av sysselsättningen knyter an till näringslivspolitik och ägarstyrning av yrkesutbildningen och bildar en stark helhet för att förebygga faktorer som minskar livskraften, som utslagning. Genom de kommunförsök med sysselsättning som inleds kan man närmare bedöma betydelsen för områdets livskraft av att kommunernas roll förstärks. Kommunerna har ansvar för svårsysselsattas, ungas och invandrares sysselsättning.

Viktigare än nya verktyg i främjande av livskraft är det dock att överföringen av social- och hälsovårdsuppgifter till landskapet kan leda till att de kommunala beslutsfattarnas intresse fokuseras i ännu högre grad på åtgärder som förstärker ortens livskraft och på att möjliggöra ortens utveckling. Modellen med flera producenter av social- och hälsovårdstjänster och modellen med valfrihet för klienten kan, beroende på genomförandesättet, skapa möjligheter för lokala små och medelstora företag.

Näringslivspolitik som baseras på kommunernas allmänna behörighet förblir ett i kommunalt intresse. Utvecklingsprojekt som stöder företagets verksamhet och tillväxt, företagsrådgivning, tillhandahållande av lokaler och företagstomter samt marknadsföring av området förstärker förutsättningarna för företag och företagsgrupper att utvecklas på orten.

Rollen för kommunernas utvecklings- och livskraftsföretag som främjare av livskraft, i rådgivning och finansiering åt företag, har förändrats redan tidigare som en följd av regelverk gällande konkurrensneutralitet. Kommunerna måste i sina näringspolitiska åtgärder allt mer fästa uppmärksamhet på främjande av konkurrens och på jämbördig behandling av marknadsaktörer.

Helheten tillväxttjänster

TE-tjänster och företagstjänster samlas till offentliga tillväxttjänster. Tjänster för företag, företagare och arbetssökande integreras så att tillhandahållare av tjänster och nyttjare finner varandra. Genom tjänsterna främjas ny företagsverksamhet, företagets tillväxt, förnyelse och internationalisering samt svaras på förändringar på arbetsmarknaden. Avsikten är inte att ändra förhållandet mellan stat och kommun med tillväxttjänsterna.

Kommunerna har även framledes en viktig myndighetsroll och ansvaret för att främja integration och styrning till tjänster på lokal nivå. Integrationslagen bibehålls också framöver som en allmän lag om integration. Service för invandrare som är på väg till arbetsmarknaden ges enligt integrationslagen och enligt de tillväxttjänster som ligger på landskapets ansvar att ordna. Kommunen skulle också framledes ha ansvaret för integration av invandrare som står utanför arbetsmarknaden, enligt gällande integrationslag. Upprättande av integrationsstrategier eller -program är viktigt också framöver på såväl landskaps- som lokalnivå. Överenskommelse mellan landskapet och kommunen om fördelning av uppgifter och om samarbetsformer preciserar aktörernas ansvar för integration.

3.2.3 Konsekvenser för bildningstjänster

Genom bildningstjänster säkerställs att grundlagsfästa grundläggande bildningsrättigheter förverkligas samt främjande av invånarnas välfärd och regional livskraft. Befolkningens kompetens- och kulturkapital stöds genom att upprätthålla till exempel en tillräcklig småbarnspedagogik och utbildningsverksamhet, möjligheter till fritidsaktiviteter samt kunskapsbehov för individer och företag, service som stöder kreativitet som medborgarinstitut, bibliotek och museer, teatrar och orkestrar samt kommunernas allmänna kulturverksamhet.

Tjänster inom småbarnspedagogik, utbildning och undervisning samt kultur-, motions- och ungdomstjänster i kommuninvånarnas närhet kan även i fortsättningen produceras så nära kommuninvånarna som möjligt antingen som kommunens egen verksamhet eller i samarbete med kommuner och regionala aktörer med utnyttjande av partnerskap också med företag och andra sammanslutningar. Även med bildningstjänster skapas livskraft – utbildning och kompetens – från småbarnsfostran till andra stadiet samt främjas invånarnas hälsa, välfärd och mångsidigt genomförande av kommundemokrati.

Undervisning, utbildning och småbarnsfostran

Landskapsreformen påverkar inte kommunens uppgifter inom undervisning och småbarnsfostran. Betydelsen av en fungerande utbildningspolitik och ett fungerande utbildningssystem ökar lokalt och regionalt. Bildningssektorn blir det största och viktigaste verksamhetsområdet i framtidens kommun.

Organisering av småbarnsfostran samt förskoleundervisning och grundläggande undervisning bibehålls som en lagstadgad kommunal uppgift och närservice. I småbarnsfostran samt förskoleundervisning och grundläggande undervisning är det viktigt att tjänsterna finns nära barnens och de ungas hem, så att de stöder barnens och de ungas fostran och välfärd och gör det möjligt för barnens föräldrar att arbeta. Beaktande av barnets intresse och välfärd betonas i framtiden när verksamhet ordnas. Småbarnsfostran är viktigt för bildningen av mänskligt kapital. Lärande och stöd för barns välfärd under de tidigaste åren samt rätt tajmade förebyggande tjänster har konsekvenser långt in i framtiden. Småbarnsfostran och grundläggande undervisning är viktiga länkar i kedjan som främjar jämlikhet och förstärker den sociala kohesionen. Dessutom är det viktigt att kommunen sörjer för att också övergången från småbarnsfostran till förskoleundervisning och grundläggande undervisning och andra stadiets undervisning är ordnad. Även under knappa tider i den offentliga ekonomin borde satsningar i början av kunskapskedjan vara prioriterade. I de undervisnings- och stödtjänster som framtidens kommun ordnar måste man kunna säkerställa tillräcklig jämbördighet och utbildningsmässig jämlikhet, goda uppväxtförutsättningar för alla samt stöda dem som behöver stöd av olika orsaker och dem som är i riskzonen för utslagning.

Kommunen har inte heller i fortsättningen skyldighet att ordna utbildning i andra stadiet utan ordnande av det baseras på frivillighet. Av denna orsak har inga skyldigheter gällande ordnande av gymnasieutbildning, yrkesutbildning, grundläggande konstutbildning eller fritt bildningsarbete ställts upp för kommunen, utan för utbildningens anordnare som kan vara en kommun, samkommun, privat aktör, ett universitet eller staten.

Betydelsen av fritt bildningsarbete betonas under ekonomiskt knappa tider, när besparingsåtgärder i den statliga ekonomin minskar finansieringen för många uppgifter. Enligt en nyligen färdigställd förstudie (Manninen 2015) ger en euro som samhället placerat i utbildning inom fritt bildningsarbete samhället nytta i form av intäkter och besparingar av andra utgifter till cirka 3,5–5,6 euro. Ur den regionala jämlikhetens synvinkel är det viktigt att medborgarinstitutsverksamhet även fortsättningsvis ordnas i kommunerna och med god geografisk täckning. Det fria bildningsarbetet förmår snabbt producera aktuella utbildningar med fria mål och där beakta regionala förändringar av utbildningsbehoven. Avsikten med det är att sörja för livslångt lärande genom att ordna utbildning som stöder samhällets sammanhållning, jämlikhet och aktivt medborgarskap. Genom att ordna fritt bildningsarbete främjar kommunerna människornas mångsidiga utveckling, välfärd samt genomförande av demokrati, pluralism, hållbar utveckling, mångkultur och internationa- lism. Av läroanstalterna är medborgarinstituten till huvuddelen underhållna av kommunerna, övriga läroanstaltsformer är i huvudsak privata.

Utbildning på andra stadiet

Kommunen kan även i fortsättningen verka som arrangör för utbildning på andra stadiet (lagstadgad för kommunerna när det gäller finansieringsansvaret, men frivillig uppgift). De flesta arrangörerna av gymnasieutbildning är kommuner. Av arrangörerna av yrkesutbildning är en del kommuner, samkommuner eller kommunägda aktieföretag. Kommunerna bildar en stark arrangörsstruktur för gymnasieutbildning som svarar för det regionala samt nationella utbildnings- och bildningsbehovet. Kommunerna svarar för gymnasieutbildning och yrkesutbildning ensamma eller tillsammans med andra kommuner. Även den privata sektorn kan fungera som utbildningsproducent.

Framtidens utmaning kommer speciellt att vara säkerställandet av tillgången till utbildning i hela landet. I de ungas utbildning bör det sörjas för att utbildningsutbudet i såväl gymnasie- som yrkesutbildningen motsvarar utbildningsbehovet hos den årsklass som avslutat grundskolan.

Kommunernas och regionernas sysselsättning och företagande förstärks bäst genom yrkesutbildning och annan utbildning. Kommunerna kan även framöver, ensamma eller tillsammans, ordna gymnasie- och yrkesutbildning motsvarande de lokala behoven. I en kommun kan man genom gymnasie- och speciellt yrkesutbildning förstärka livskraften och sysselsättningen i kommuner och regioner. Gymnasie- och yrkesutbildning bör planeras och genomföras i samarbete med det lokala arbets- och näringslivet.

Elev- och studerandevård

Med stöd av lagen om elev- och studerandevård (1287/2013) främjar kommuner och andra arrangörer av utbildning lärande, hälsa, välfärd och delaktighet för studerande i förskoleundervisning och grundläggande undervisning samt gymnasieutbildning och yrkesutbildning. Även en välmående, hälsosam och trygg läroanstaltssammanslutning och undervisningsmiljö främjas liksom hinderfrihet, gemensam verksamhet samt samarbete mellan hem och läroanstalt, och problem förebyggs. I social- och hälsovårdsreformen flyttas skolhälsovården till landskapet och s.k. annan samhällelig elevvård samt psykologer och kuratorer blir kvar i kommunerna.

När social- och hälsovårdens tjänster blir tjänster som landskapet ordnar måste ett fungerande samarbete skapas med studerandevård, socialvård, barnskydd, rådgivning och annan hälsovård så att tillgången till servicen tryggas. Samarbetet med landskapen är en förutsättning för att samhället skyddsnät för barn och unga är hållbart och täckande och att tjänsterna inom skolhälsovård och elevvård för barn och unga är tillgängliga i anknäring till skolorna.

Kultur, motion, fritid och ungdomsarbete

Landskapsreformen påverkar inte kommunens uppgift och möjlighet att ordna biblioteks-, kultur-, konst-, motions-, ungdoms- och fritidstjänster.

Kommunen har även fortsättningsvis som uppgift (lagen om kommunernas kulturverksamhet 728/1992) att främja kulturverksamhet i kommunen och att ordna möjligheter till grundläggande konstutbildning och konstutövning. Med kulturverksamhet avses professionell och amatörmässig konstutövning, erbjudande och anlitan av konstnärliga tjänster, hembygdsarbete samt tillvaratagande och främjande av det lokala kulturarvet. Kulturväsendets uppgift är lagstadgad, men de resurser som används till det och verksamhetens omfattning bestäms av kommunen.

I framtiden och när förvaltningsstrukturerna ändras måste det säkerställas att kommunerna har tillräckliga resurser för att ordna kulturtjänster. Målet är att det ska finnas tillgång till kulturtjänster och att de tillgängliga på samma villkor för alla invånare. Aktörer i den tredje och den privata sektorn samt kommunens olika sektorer kan agera som partners vid anordnande av kulturtjänster. Kommunernas kulturverksamhet har kontaktytor mot näringslivsverksamhet speciellt när kulturaktörerna är i företagsform. Kulturverksamheten kan ha ekonomisk betydelse för kommunerna och utgör också ofta en betydande faktor för attraktionskraft och välfärd. Välfärdseffekterna av konst och kultur har visats i många undersökningar och därför betonas deras betydelse i framtidens kommun.

Ordnande av biblioteksverksamhet bevaras som en lagstadgad uppgift för kommunen (bibliotekslagen 904/1998). De resurser som används till det och verksamhetens omfattning bestäms av kommunen. I regeringspropositionen under beredning om en ny bibliotekslag föreslås ingen ändring i detta avseende. Målet är att den nya bibliotekslagen ska träda i kraft 1.1.2017 dock så att bestämmelsen om utvecklingsbiblioteksuppgifter som finansieras med statsbidrag träder i kraft först i början av 2018. Biblioteksservicen är dock kommunernas mest utnyttjade kulturtjänst och biblioteket är i framtiden en allt viktigare främjare av delaktighet och aktivt medborgarskap samt tillhandahållare av kulturell välfärd. Biblioteket stärker gemenskapen och säkerställer jämlik tillgång till information och kultur. Biblioteket kan användas av och nås av alla ålders-, språk- och kulturgrupper. I framtidens kommun byggs kommunens verksamhet ännu mera på samarbete över förvaltningsgränserna och på mångsidiga partnerskap. Kommunen kan ordna biblioteks- och informationstjänsterna själv eller helt eller delvis i samarbete med andra kommuner eller på annat sätt.

Kommunerna har också en central roll för att upprätthålla och finansiera konst- och kulturinstitutioner i samarbete med privata aktörer. Staten deltar i finansieringen under de förutsättningar som bestäms i museilagen (729/1992) och teater- och orkesterlagen (730/1992). I lagen ställs ingen skyldighet upp för kommunerna att ordna teater-, orkester-

eller museiverksamhet, utan kommunen beslutar om tjänsterna. Tjänster kan också ordnas av en privat sammanslutning eller stiftelse eller ett konsortium av flera aktörer eller så kan de anskaffas som köpt tjänst. Av teatrarna upprätthålls cirka 80 procent av privata sammanslutningar eller stiftelser, för orkestrarna är motsvarande siffra cirka 43 procent och för museerna cirka 42 procent.

Konst- och kulturinstitutionerna tillsammans bildar ryggraden i den nationella konst- och kulturpolitikens nätverk. I alla kommuner finns inte konst- och kulturinstitutioner. Det finns teatrar i 27, orkestrar i 24 och museer i 67 kommuner. Av denna orsak fördelas inte verksamheten och behovet av finansiering jämnt över alla kommuner. En konst- och kulturinstitution som erhåller statsbidrag har som uppgift att betjäna ett större område än en kommun. I konst- och kulturinstitutionernas verksamhet betonas kundorientering och betydelsen av tjänster som är skraddarsyddade för olika befolkningsgrupper. Landskapsreformen påverkar inte upprätthållandet av teatrar, orkestrar eller museer.

Landskapsreformen påverkar inte heller uppgifterna för kommunernas ungdomsarbete och -politik, uppgifterna för handlednings- och servicenätverket för unga som grundats för planering och genomförande av myndigheternas samarbete inom olika förvaltningsområden, uppgifterna för uppsökande ungdomsarbete och inte heller uppgifterna för ungas delaktighet och hörande. Ungdomsarbete och -politik behålls som kommunens lagstadgade uppgifter (ungdomslagen 1285/2016).

Varje kommun beslutar om sitt eget ungdomsarbete och sin egen ungdomspolitik. För utförande av ungdomsarbete svarar kommuner, ungdomsföreningar och andra organisationer samt församlingar som gör ungdomsarbete. Tjänster kan också produceras regionalt i samarbete mellan kommunerna eller så kan kommunen köpa tjänster från andra aktörer inom ungdomsbranschen. Såväl ungdomsarbete som motion har en viktig roll och uppgift för att främja befolkningens och speciellt de ungas hälsa och välfärd. Samarbete mellan kommunernas verksamhetsområden och mellan kommuner har alltid varit viktigt inom dessa områden. I den nya situationen betonas samarbetet mellan landskapen och olika intressegrupper. Det är viktigt att kartlägga de centrala kontaktytorna mellan ungdoms- och motionsväsendet och landskapsförvaltningen samt säkerställa störningsfri funktion för servicekedjorna. Man måste avtala om samarbete och arbetsfördelning i motions- och ungdomsfrågor mellan kommunen och landskapet för att undvika överlappning och att man verkar i samma riktning.

Ungdomsarbete och ungdomspolitik omfattar fostrande handledning av unga, verksamhetslokaler, möjligheter till fritidssysselsättning, informations- och rådgivningstjänster, stöd för ungdomsföreningar och andra ungdomsgrupper, idrottsinriktad, kulturell, internationell och mångkulturell ungdomsverksamhet, miljöfostran för unga samt vid behov tjänster som gäller ungdomsverkstäder och uppsökande ungdomsarbete eller andra verk-

samhetsformer som är lämpade för de lokala förhållandena och behoven. För allmän planering och utvecklande av verkställigheten av det sektorsövergripande samarbetet mellan myndigheter på lokal nivå ska kommunen bilda ett koordinerande nätverk för vägledning av och tjänster för unga med företrädare för undervisnings-, social-, hälsovårds- och ungdomsväsendet samt för arbets- och polisförvaltningen. Utöver dessa kan företrädare för försvarsmakten och för övriga myndigheter ingå i nätverket. Nätverket fungerar i växelverkan med sammanslutningar som producerar tjänster för unga. Flera kommuner tillsammans kan också bilda ett gemensamt nätverk. Nätverkets målgrupp är alla unga som bor i kommunen och uppgiften är bland annat att samla in information om de ungas uppväxt- och levnadsförhållanden och utifrån detta bedöma de ungas situation till stöd för beslutsfattande och planer på lokal nivå, främja samordningen av tjänster som riktar sig till unga, gemensamma förfaringssätt och smidigt utbyte av information. Uppsökande ungdomsarbete är frivilligt för kommunen.

Till kommunens uppgifter hör även i framtiden att skapa förutsättningen för motion genom att ordna idrottstjänster (idrottslagen 390/2015). Idrottslagen syftar till att främja olika befolkningsgruppers möjlighet att röra på sig och utöva motion och idrott samt att därigenom förbättra befolkningens välbefinnande och hälsa. Kommunen kan ordna idrottstjänster som kommunens egen tjänst, i samarbete med organisationer och andra aktörer eller köpa in tjänsterna från en privat tjänsteproducent. Kommunerna är betydande producenter av idrottstjänster och skapare av verksamhetsförutsättningar. Utöver idrottstjänster ska kommunen ordna motion som främjar hälsa och välfärd med hänsyn tagen till olika målgrupper. I kommunernas idrottsverksamhet har också motions- och idrottsföreningar en central roll för att få invånarna att röra på sig, speciellt för att göra idrott möjlig för barn och unga.

3.2.4 Konsekvenser för levnadsmiljön och anknyttande uppgifter

Kommunen bestämmer även framledes om tjänster för mark-, planläggnings- och bostadspolitik samt kommunal teknik. Även byggnadstillsyn och miljöväsendet ligger på kommunernas ansvar. Uppgifterna för att ordna byggnadstillsynen och miljöväsendet kan överföras till att skötas av landskapet genom ett avtal mellan alla kommuner i området och landskapet. Kommunerna sörjer även i fortsättningen för en smidig vardag samt en hälsosam, trivsamt och trygg miljö samt en ur naturens synpunkt hållbar miljö. Landskapslagen ger en möjlighet att avtala om överföring av uppgifterna gällande byggnadstillsyn och miljöskydd till landskapet. När det gäller bostadspolitik flyttas uppgifter gällande investeringar för särskilda grupper till landskapen. Den nuvarande kommunbasen gör det inte möjligt med tillräckligt högkvalitativa myndighetstjänster i de minsta kommunerna – enheterna är för små. I dessa kommuner måste man därigenom söka samarbetsmodeller för att säkerställa tjänsterna för byggnadstillsyn och miljöskydd.

Genom kommunens lösningar och åtgärder i anslutning till markanvändning och miljö samt infrastruktur stöds förutsättningarna för boende och företagande och skapas förutsättningar för områdets livskraft på det sättet. Hälsosamt, tryggt, hinderfritt och trivsamt är viktiga egenskaper i närmiljön. En god boendemiljö skapar en grund för invånarnas vardag och för tillfredsställelse av de grundläggande behoven. Den erbjuder möjligheter till boende, service, arbete, motion, fritidssysselsättningar men också vila och enskildhet. För företag erbjuder den en trygg och tillförlitlig verksamhetsmiljö som lockar arbetstagare. En högklassig verksamhetsmiljö är attraktiv för såväl invånare som företag. Omgivningens kulturvärden har också en stor betydelse för invånarnas lokala identitet och numera också i ökande omfattning för företagets image.

Planering av områdesanvändning

I ett styrsystem enligt markanvändnings- och bygglagen för områdesanvändning hör de riksomfattande målen för områdesanvändningen, landskapsplanen, generalplanen och detaljplanen. Systemet är hierarkiskt på det sättet att en mera generell plan styr upprättande och ändring av en mera detaljerad plan.

Landskapen svarar i framtiden för landskapsplanläggning, trafiksystemplanering i landskapet och regional planering och sammanjämkning av kollektivtrafiken.

Till de viktigaste livskraftsuppgifterna i kommunen hör general- och detaljplanläggning. I generalplanen anges principerna för den eftersträvade utvecklingen som grund för mera detaljerad planläggning och annan markanvändning. Genom generalplanläggning reserveras nödvändiga områden för olika ändamål och styrs levnadsmiljöns kvalitet. Sammanjämkning av markanvändning, bostadsproduktion och trafiksystem genom avtalsförfaranden har ökat speciellt inom de större stadsregionerna och förtätat kommunernas samarbete för att hantera samhällsstrukturen i regionen.

När styrningen av områdesanvändningen utvecklas granska karakteristiska drag och styrbehov för olika slags kommuner. Inom metropolområde och andra större stadsregioner kräver kontroll av bostadsmarknaden, kollektivtrafiken och samhällsstrukturen åtgärder som täcker hela stadsregionen.

Planläggningens roll som en del av kommunstrategin och som verktyg för kommunens livskraftspolitik är central. Som självstyrelseområde blir landskapet en mera självständig aktör än idag när det gäller områdesanvändning. I anslutning till landskapsreformen är det nödvändigt att omdefiniera ansvarsförhållandena mellan landskapet och kommunen när det gäller styrning av områdesanvändningen.

Planeringssystemet för områdesanvändning enligt markanvändnings- och bygglagen har gällt sedan år 2000 och mycket längre för grundprinciperna. Det motsvarar inte i alla delar längre den föränderliga verksamhetsmiljön och samhällets behov av styrning.

Byggnadstillsyn

Enligt markanvändnings- och bygglagen har kommunen till uppgift att bland annat sörja för styrning och tillsyn av byggandet inom sitt område. För byggnadsrådgivning och -tillsyn ska det i kommunen finnas en byggnadsinspektör, som kan vara gemensam med en annan kommun. I byggnadstillsynens myndighetsuppgifter ingår att ur allmänintressets synvinkel övervaka byggnadsverksamhet. I uppgifterna ingår bland annat att övervaka att planer följs, sköta hanteringen av tillstånd gällande byggande och andra åtgärder samt utöva tillsyn över underhållet och skötseln av den byggda miljön och byggnader.

Byggnadstillsynens myndighetsuppgifter överförs enligt regeringens riktlinjer från kommunen till landskapet i de landskap där alla kommuner gemensamt kommer överens om detta med landskapet. Överföringen av uppgifter förutsätter ändring markanvändnings- och bygglagens bestämmelser om byggnadstillsyn.

När det gäller den byggnadstillsyn som blir kvar i kommunerna är utmaningen att i alla delar av landet säkerställa den kompetens som uppgifterna kräver. Detta betonar behovet av samarbete mellan kommunerna.

Miljövård

Kommunens miljövårdsmyndighet fungerar som tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen samt som övervakare av allmänintresset i frågor i anknytning till miljövård. I kommunen handhar man också planering och utveckling av miljövården, ger råd och handledning åt kommuninvånare och näringsidkare samt sköter uppföljningen av miljöns status och därmed sammanhängande utredningar. Kommunens miljövårdsmyndighet sköter också tillsyn av avfallslagen, vattenlagen och lagen om vattentjänster parallellt med statens tillsynsmyndighet.

Myndighetsuppgifterna är ordnade på olika sätt beroende på resurser och behov. Det finns 35 nämnder som är gemensamma för flera kommuner, ingående kommuner är sammanlagt 114. Det finns sammanlagt 4 samkommuner och 212 enheter som sköter uppgifter som kommunens miljövårdsmyndighet. I förfaranden enligt olika lagar skiljer sig verksamhetsområdet för gemensamma nämnder och motsvarande arrangemang från varandra.

Kommunernas resurser för miljöväsendet varierar från område till område. Små resurser gör till exempel beredningen av tillstånd och arbetet med tillsyn av beslut svårare. I mindre enheter måste personalen kunna stora ämnesområden, det är inte möjligt att specialisera sig på en viss uppgift på samma sätt som i större enheter.

I landskapsreformen överförs miljöhälsovårdsuppgifterna från kommunerna till landskapen. I många regionala enheter har miljöhälsovården, miljövården och byggnadstillsynen organiserats tillsammans. Uppgifterna för att ordna byggnadstillsynen och miljöväsendet kan överföras till att skötas av landskapet genom ett avtal mellan alla kommuner i området och landskapet. I regioner där man med personella resurser har kunnat ordna miljöhälsovården självständigt, har miljövårdens och byggnadstillsynens uppgifter kunnat ordnas inom samma organisation och till och med som kombinerade tjänster i uppgifternas gränssytor, som till exempel bullerfrågor, boendehälsofrågor och beredning av miljö-tillstånd. Efter landskapsreformen kan man inte längre sådant samarbete fortsätta utan förändringar. Detta kan försämra samarbetet mellan myndigheterna om man inte beaktar samarbetet noga i anslutning till landskapsreformen.

I landskapen sköts framöver uppgifterna i anslutning till miljöhälsovård, landskapets planering och planläggning samt skötsel av kulturmiljö. Genom separat avtal kan också byggnadstillsynens uppgifter och kommunens myndighetsuppgifter som miljövärdmyndighet skötas. Även uppgifter i anslutning till vatten- och havsvård samt planering av havsområden samt vissa uppgifter gällande rekreativ användning av naturen flyttas till landskapen. Befogenheterna för myndigheter i kommun och stat kommer i huvudsak att bevaras som idag så att kommunerna svarar fortfarande för tillstånds- och tillsynsförfaranden för miljö- och andra åtgärder med mindre verkan.

Miljöhälsovård

Landskapen svarar i fortsättningen för hälsoskyddet, tobakstillsynen och livsmedelstillsynen samt skötsel av djurens hälsa och välmående och tillsyn av detta. En kommun med tillräckliga resurser för att sköta uppgiften kan avtala med landskapet om att överföra ansvaret till kommunen. Överföringsmöjligheten förutsätter en bestämmelse i speciallagstiftning samt definition av kriterier i lag. Landskapet svarar också för tillsyn av växtproduktion och -hälsa samt för särskilt bestämda uppgifter i anslutning till vattentjänster, användning och vård av vattenresurser samt hantering av översvämningsrisker och vissa små naturtillståndsuppgifter samt vatten- och havsvårdens uppgifter liksom ordnande av avbytarservice för jordbruksföretagare och pälsdjursuppfödare och lokalmyndighetsuppgifter för avbytarverksamheten.

I kommunen behövs kompetens för hälsotillsyn och samarbete speciellt när det gäller byggnadshälsa och allmän bedömning av hälsoolägenheter. Därmed blir utmaningen samarbetet mellan specialisterna inom byggnadstillsyn som huvudsakligen blir kvar i kommunen och miljöhälsovårdens specialister inom boendehälsa som huvudsakligen överförs till landskapet. De arbetsgrupper för inomhusluft som verkat mellan kommuner och samarbetsområden eller motsvarande nätverk måste upprättas mellan kommunerna och landskapet. Å andra sidan ger denna förändring möjlighet till omorganisering av detta nödvändiga samarbete. I de kommuner där miljöhälsan blir kvar, kan myndighetsfunktionerna samlas ihop från flera olika sektorer så att miljöskyddet och byggnadstillsynen ingår. Utomordentliga resultat har uppnåtts när det gäller funktionen för miljöhälsovårdens samarbetsområden. En större enhet möjliggör specialisering och organisering tillsammans med kommunens övriga verksamhetsområden, vilket har fördjupat samarbetet. Denna utveckling bör fortsätta.

Bostadsproduktion

Kommunerna är för närvarande betydande bostadspolitiska aktörer. Produktion eller ägande av hyresbostäder hör inte till kommunernas lagstadgade uppgifter, men hyresbostäder är ett viktigt bostadspolitiskt verktyg för kommunerna. Kommunerna har anskaffat hyresbostäder för användning i socialt boende och behoven hos kommuninvånare, kommunens anställda och näringslivets behov. De hyresbostäder som ägs av kommunerna och deras bolag förblir i deras ägo, och kommunerna svarar även i fortsättningen för produktion och ägande av vanliga hyresbostäder som en del av genomförandet av kommunal bostadspolitik.

Kommunerna har cirka 300 000 hyresbostäder i sin ägo, av vilka en betydande del är statsunderstödda sociala hyresbostäder. Kommunerna svarar på många sätt för att främja produktionen av sociala bostäder inom sitt område och de äger bland annat bolag som låter bygga och hyr ut bostäder på sociala grunder till rimliga priser. Dessutom tillstyrker kommunerna statsunderstödda bostadsprojekt inom kommunens område som genomförs av företag och andra sammanslutningar.

Det är sannolikt att även landskapen och de bolag dessa äger börjar bygga och äga statsunderstödda bostäder. Speciellt produktion av bostäder avsedda för särskilda grupper (t.ex. äldre i dålig kondition, handikappade samt personer i drog- och psykisk rehabilitering) skulle vara en naturlig uppgift för dem, eftersom ansvaret för att organisera tjänster enligt socialvårdslagen (inkl. boendetjänster) överförs till dem. Det är motiverat att den part som svarar för tjänsterna också ansvarar för att organisera boendet för de grupper som utnyttjar tjänsterna. Därför skulle tillstyrkande av statsunderstödda bostadsprojekt avsedda för särskilda grupper som regel skötas av landskapet.

Om produktionen och ägandet av bostäder för speciella grupper allt mer skulle bli en uppgift för landskapen, skulle det förutsätta ett fungerande samarbete mellan kommunerna och landskapet. Detta samarbete är helt nödvändigt speciellt om landskapet skulle vilja placera sina klienter och klienter som hör till särskilda grupper för boende i vanliga hyresbostäder, som skulle vara ägda av kommunen eller finnas i ett hyreshus som ägs av kommunen. Samarbetet mellan landskapen och kommunerna skulle vara särskilt viktig också när t.ex. närservice ordnas för personer inom ramen för boendeservice.

Kommunerna skulle även framledes ha ansvar för att möjliggöra tillräckligt boende för invånarna inom sitt område. Detta förutsätter aktiv planering och aktivt genomförande av markanvändning, boende och trafik i samarbete mellan kommunen och landskapet. Även om produktionen av specialtjänster i anslutning till boende i och med vårdreformen överförs till landskapen, bör möjliggörandet av bostadsproduktion och vid behov även byggandet grundas på en av kommunen planerad bostadspolitik och samarbete med landskapet i detta.

Trafik och gatuhållning

Enligt markanvändnings- och bygglagen svarar kommunen för gatuhållning inom detaljplanerat område. I gatuhållning ingår planering, byggande och underhåll av gator och tillhörande utrustning allt efter detaljplanens genomförande. Kommunens gatuhållning gör det möjligt att tillfredsställa invånarnas och näringslivets behov av att röra sig och skapa förutsättningar för kollektivtrafiken. Landskapsreformen innebär inga förändringar i gatuhållningsuppgiften.

Kommunerna underhåller 30 000 kilometer gator, 11 000 kilometer privata vägar och 16 000 kilometer separata gång- och cykelvägar. Över hälften av kommunernas planerings-, bygg- och underhållstjänster i anslutning till gatuhållning köps in från den privata sektorn.

För att effektivisera funktionen för och planeringen av transportsystemet är det i framtiden viktigt att sörja för ett omfattande samarbete mellan stat, landskap och kommuner. Det är också viktigt att beakta trafikanternas och näringslivets rese- och transportkedjor med utnyttjande av olika kommunikationsslag (väg, spår, vatten, flyg, information).

Nya transporttjänster och pågående stora totalförnyelser (transportbalken) ger nya möjligheter till anskaffningar av offentliga transporttjänster och offentligt stödd transport. Kommunikationsförbindelser och digitala tjänster påverkar efterfrågan på transporter och bör utnyttjas för att kunna förbättra transportsystemets energieffektivitet.

Avfallshantering

Kommunen ska enligt den gällande avfallslagen ordna hanteringen av det avfall som uppstår i hushåll samt kommunalt avfall från social- och hälsotjänster och utbildningsverksamhet och offentlig förvaltnings- och serviceverksamhet. För närvarande finns det cirka 30 samarbetsområden för kommunal avfallshantering. Den kommunala avfallshanteringen (operativ verksamhet och avfallshanteringsmyndighet) finansieras i sin helhet genom avfallsavgifter. Endast tillsynsmyndighetens (oftast miljöförvaltningsmyndigheten) verksamhet och eftervård av gamla deponier bekostas med skattemedel. För att förbättra resurserna har miljöministeriet förbundit sig att bredda avgiftsbasen för avfallshanteringen.

Enligt regeringsprogrammet ska avfallslagen ändras så att den ensamrätt som kommunerna ges i avfallslagen begränsas till avfall från hushåll med hänsyn tagen till regionala särdrag. Miljöministeriet har tillsatt en arbetsgrupp för att bereda reformen gällande avfallslagens ansvarsfördelning för kommunalt avfall samt utreda sammanjämkning av avfallslagen och upphandlingslagstiftningen. Arbetsgruppen lämnar förslag till lagstiftning inklusive konsekvensbedömningar i början av 2017. Konsekvenser utreds bland annat när det gäller förverkligandet av företrädesordningen, säkerställande av tillräcklig och mångsidig infrastruktur för avfallshanteringen, tryggnad av tillgänglighet och kontinuitet för avfallshanteringsservicen samt främjande av företagande och innovationer inom avfallsbranschen.

Vatten- och avloppstjänster

Vattenförsörjning är en nödvändighetstjänst och en del av kommunens servicehelhet i byggd miljö. Om behoven hos en större grupp invånare eller hälso- eller miljömässiga orsaker kräver det ska kommunen sörja för att åtgärder vidtas för att säkerställa vattenförsörjningen. Kommunernas ansvar för att ordna och utveckla vattenförsörjningen motsvarande samhällsutvecklingen inom sitt område bibehålls i framtiden.

I Finland finns över 1 500 VA-anläggningar av vilka cirka 400 ägs av kommuner. Å andra sidan produceras den största delen av vattenförsörjningens totalvolym av kommunkoncernernas VA-anläggningar. Anläggningstillgångarna i Finlands VA-anläggningar har bedömts uppgå till nära fem miljarder euro, omsättningen är cirka en miljard euro och de årliga investeringarna 420 miljoner euro. Vattenförsörjningens kostnader inklusive ny- och ersättningsinvesteringar ska med stöd av lagen om vattentjänster täckas genom avgifter på vattenförsörjning.

Områdesutveckling och administration av Europeiska struktur- och investeringsfonder

De uppgifter som i lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfond-sverksamheten (7/2014) anvisas för landskapsförbund (kommuner) överförs till de nya landskap som ska grundas. Som områdesutvecklingsmyndighet fungerar framöver landskapet, och i detta arbete samarbetar det med kommunerna inom sitt område, som har ansvar för utveckling av sitt eget område. Kommunen kan som en del av samarbetet svara för lokala aktörers, som byföreningar och Leader-aktionsgrupper, synlighet i utvecklingen av hela landskapet.

Landskapet svarar i fortsättningen också för landsbygdsutvecklingen när det gäller främjande och finansiering av lant- och livsmedelsnäringen, landsbygdsnäringar och gårdsbruk samt fiske- och viltnäring, odlarstöd samt tjänster i anslutning till dessa, dock så att det lokala servicenätverket inte försämras.

Kommunerna har i framtiden dock viktiga uppgifter inom områdesutvecklingen. Till exempel uppgifter i anslutning till förstärkande av livskraften, lokal näringslivspolitik, kultur, delaktighet och närdemokrati samt främjande av välfärd och hälsa är centrala delområden i områdesutvecklingen.

Områdesutveckling och anknytande projekt finansieras bl.a. ur Europeiska unionens strukturfonder och Landsbyggsfonden. Kommunerna har en betydande roll för finansiering och genomförande av projekt inom strukturfondsprogrammet och landsbygdsprogrammet. Enligt Europeiska unionens lagstiftning ska beslut om de viktigaste strukturfondsriktlinjerna fattas i partnerskap där det utöver nationella myndigheter ingår regionala och lokala myndigheter samt organisationer.

I områdesutvecklingen förstärks rollen för lokala partnerskap och aktörer, som Leader-grupper och byverksamhet. Byaktörer kan också ha uppgifter i anslutning till närdemokrati.

Lokaler

Uppgiften för kommunernas tekniska sektor eller centralförvaltningens fastighetstjänst är att i praktiken svara för att kommunens olika uppgiftsområden har tillgång till hälsosamma och säkra lokaler som lämpar sig för deras behov. Kommunens förvaltnings- och servicebyggnader bildar ofta också en central del av stadsbilden i stadskärnan. För närvarande svarar kommunerna årligen för cirka 1,5 miljarder euro i lokalinvesteringar. Även i framtiden kommer kommunerna att låta bygga och underhåller bland annat daghem, skolor, motionsplatser och kontorsbyggnader. Den största delen av kommunernas nuvarande lokaler för social- och hälsovård kommer att hyras ut till landskapen som svarar för dess uppgifter.

Lokaltjänster kan oftast skaffas från den privata sektorn, så gör man i praktiken alltid redan nu när det gäller byggande, men allt oftare också när det gäller fastighetsskötsel och städning. Byggande av lokaler som ska ägas av kommunen och därmed sammanhängande specialkompetens bör i huvudsak hållas inom kommunens egen organisation.

Landskapsreformen påverkar användningen av kommunägda social- och hälsovårdslokaler starkt. Landskapen hyr lokalerna under tre år, det vill säga under övergångsperioden. Under övergångsperioden ska landskapet fatta avgöranden i anslutning till sitt service- och lokalnätverk, som påverkas av bland annat frågor i anknytning till valfrihet. Enligt regeringens riktlinjer får inte outnyttjade social- och hälsovårdslokaler utgöra en orimlig ekonomisk belastning för en enskild kommun. Sannolikt kommer det att vara frågan om just konsekvenser riktade mot enskilda kommuner och som bäst söks lösningar för hur dessa kommuner kan stödjas, om situationen leder till kommunekonomiska svårigheter.

Många kommuner har samtidigt speciellt i bildningsväsendets fastigheter stora renoverings- och nybyggnadsbehov bland annat på grund av problem med mögel och inomhusluft. Behovet av gemensamma mötesplatser samt lokaler för lärande och innovation har ökat. Betydelsen av utbildnings-, kultur-, ungdoms- och motionslokaler accentueras som mötesplatser i framtiden.

Lokalfrågor kan lösas också genom sektoröverskridande planeringssamarbete och partnerskap. Kommunerna har också en lång erfarenhet av att omorganisera lokaler och hitta nya användningssätt. Speciellt i stora och även medelstora kommuner omorganiseras lokaler ständigt, lokaler töms och nya användningar söks för dem. Genom gemensam lokalplanering för olika aktörer kan man minska behovet av investeringar och utveckla fastigheternas funktioner. Under samma tak kan det finnas kommunal service, företagsverksamhet och föreningslokaler.

Räddningsväsende, lokalt trygghetsarbete: utveckling och upprätthållande av säkerhet

De uppgifter som i räddningslagen (379/2011) bestäms för kommunen och områdets räddningsväsende överförs till landskapen. Till landskapen överförs också räddningsmyndighetens myndighetsuppgifter som det har bestämts om i lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (390/2005).

Inga av räddningsväsendets uppgifter blir kvar på kommunernas ansvar, men för kommunerna gäller skyldighet att delta i planeringen av räddningsverksamhet samt verksamheten vid olyckor och tillbud (räddningslagen 46 § och 47 §). Som en del av vattenförsörjningsuppgifterna behåller också kommunerna ansvaret för släckvatten (räddningslagen 30 §).

Kommunerna har även i framtiden en viktig roll för att utveckla och upprätthålla trygghet. Grunden för trygghetsarbetet är ett brett samarbete mellan olika aktörer samt en strävan efter att anpassa funktioner i såväl planering som beslutsfattande. Den inre säkerheten handlar särskilt om lokal säkerhetsplanering och förebyggande säkerhetsarbete samt förberedelser och beredskapsplanering för störnings- och undantagsituationer. Kommunerna har i uppgifterna ett omfattande samarbete med säkerhetsmyndigheter samt organisationer, företag och andra aktörer. Tryggheten i boende och näringslivets verksamhetsmiljö är också en väsentlig livskrafts- och attraktionsfaktor, liksom tillgången till trygghetstjänster. Det är dels frågan om att få hjälp vid behov (myndighetstjänster och kompletterande tjänster från organisationer och andra aktörer) och dels den offentliga sektorns och myndigheternas verksamhet för att förebygga och minska säkerhetsrisker. Det är viktigt att säkerställa att det tväradministrativa samarbetet och den goda praxis och de goda arbetsätt för att sammanjämka funktioner i såväl beslutsfattande som planering som skapats bevaras i förändringssituationen och att utvecklingen av dem fortsätter.

Behovet av samarbete mellan myndigheter och organisationer kommer framöver att betonas framförallt inom glest bebodda områden. Överföringen av räddningsväsendet till landskapen kommer att förenhetliga räddningsverkens tjänster, men det är ännu inte möjligt att helt skönja vilken slags ändringar i arbetssätten detta förutsätter.

Även förbindelserna mellan räddningsverken och kommunernas olika uppgifter är starka och ett tätt samarbete måste tryggas också i fortsättningen. Det nuvarande samarbetet begränsas inte till de uppgifter som bestäms i räddningslagen, utan behovet av samarbete är mångfacetterat och verksamheten mångsidig: gemensamma beredningar, utlåtanden, sakkunnigstöd, allmän rådgivning o.s.v. Särskilt viktigt är samarbetet med byggnadstillsynen, men viktigt är också kommunal teknik, utveckling av planläggning och samhällsstruktur, hälsoskydd och utbildningsväsende. Kommunerna har också i stor omfattning utnyttjat räddningsverkets sakkunnigstöd för förberedelser och beredskapsplanering. I till exempel stora olyckor, störningssituationer och undantagsförhållanden har kommunerna haft en betydande roll för att producera medborgarnas grundläggande service och trygga deras kontinuitet. Även framöver svarar kommunerna bland annat för att samhällskritisk infrastruktur som hör till dess uppgifter fungerar under alla förhållanden.

Lokalt trygghetsarbete sammanhänger med främjande av hälsa och välfärd, så samarbetsbehoven är omfattande och det är också frågan om att koppla trygghetsmålen till välfärdsmålen.

Grundandet av en landskapsförvaltning förutsätter i varje fall justering och anpassning av nuvarande samarbetsstrukturer, eftersom aktörer och funktioner hamnar i en ny organisation.

3.3 Konsekvenser för skötseln av kommunens uppgifter, verksamhet och arbetssätt

3.3.1 Samarbete mellan landskap och kommuner

I vård- och landskapsreformen och i regeringspropositionen gällande den har man strävat efter en tydlig arbets- och befogenhetsfördelning mellan kommuner och landskap. Landskapsreformen ger dock upphov till gräns- eller kontaktytor mellan kommuner och landskap liksom samarbetsbehov. Reformen undanröjer inte heller helt behovet av samarbete mellan olika myndigheter utan kan i vissa delar öka behovet av samarbete. Behovet av samarbete är stort speciellt i uppgifter där kommunerna och landskapen har gemensamma klientgrupper. Det är också därför det i förslaget till landskapsreform förutsätts att landskapet och kommunerna i området regelbundet förhandlar om samarbete, mål och arbetsfördelning i anslutning till dessa uppgifter.

En del av kommunernas och landskapens uppgifter kräver långtgående överenskommelser och samarbete. Detta märks särskilt i social- och hälsovårdens uppgifter där främjande av välfärd och hälsa blir kvar på kommunernas ansvar. Nya gränssytor uppstår dessutom bland annat i ungdomsarbete, specialungdomsarbete, informations-, rådgivnings- och handledningstjänster med låg tröskel (bl.a. Ohjaamo) och sysselsättnings- och rehabiliteringstjänster. På samma sätt är det viktigt att säkerställa kontakten med landskapen och social- och hälsovården när det gäller kultur-, biblioteks- och förebyggande motionstjänster. De nya gränssytorna får inte leda till att servicekedjorna bryts eller nuvarande tvärkommunala samarbetsformer och tväradministrativa arbetssätt skrotas även om social- och hälsovårdsspecialisterna flyttar bort ur kommunorganisationen. Risken är att nuvarande nätverk bryts och att det organisatoriska samarbetet försvåras.

Kommunerna och landskapen har klart definierade egna ansvar och roller för främjande av välfärd liksom i andra uppgifter där ansvar finns på olika nivå i förvaltningen. Smidigt samarbete mellan kommunerna och landskapen kommer att vara en av de viktigaste faktorerna för att trygga kommuninvånarnas välfärd. Genom samarbete främjas också kostnadseffektiv tillgång till servicen. Landskapen ska erbjuda stöd och sakkunskap som stöd för kommunernas arbete med att stöda välfärd och hälsa och bl.a. regionalt svara för uppföljning och bedömning av invånarnas hälsotillstånd. När social- och hälsovården överförs till landskapens ansvar måste kontinuiteten för olika tjänster säkerställas mellan kommunerna och landskapen. Sådana är till exempel tjänster i anslutning till barn, unga och familjer, hantering av sysselsättning, integration samt även förebyggande och vård av livsstilssjukdomar.

Samarbetet med landskapen är en förutsättning också för att samhällets skydds nät för barn och unga är hållbart och täckande och att tjänsterna inom skolhälsovård och elevvård för barn och unga är tillgängliga i anknötning till skolorna. Hälso- och sjukvårdens

tjänster bör finnas som närservice för barn och unga. Inom undervisning och utbildning uppstår gränssytor speciellt inom elev- och studerandevården mellan kommunerna eller undervisnings- och utbildningsanordnare och landskapen. Skol- och studerandehälsovårdens tjänster överförs till landskapen med undantag för s.k. samhällelig elevvård samt psykologer och kuratorer. Det är viktigt att säkerställa att samarbetet mellan kulturväsen, kulturaktörer samt social- och hälsoväsende fortsätter i framtiden mellan aktörerna i landskap, kommuner samt andra. Utbudet och utnyttjandet av olika konstarter och kulturtjänster i social- och hälsovården ökas enligt regeringsprogrammet, varvid konst- och kulturbaserade välfärdstjänster skulle bli en del av social- och hälsovårdens strukturer. Även i trygghetsarbetet krävs sammanjämkning, handledning och klargörande av helheter som förutsätter samarbete samt organisering av tväradministrativa helheter och ökad dialog med olika myndighetsaktörer. Samarbete krävs även framöver när det gäller områdesutveckling och näringspolitik. Även skapande av stödstrukturer för social välfärd som en del av kommunernas arbete med att främja välfärd och hälsa är en viktig del av en fungerande primärkommun. Koppling av den information som uppstår genom landskapens strukturella socialarbete till kommunens strukturer för att främja välfärd är då centralt.

Behoven av samarbete förutsätter ändamålsenliga tväradministrativa samarbetsätt och -strukturer mellan landskapen och kommunerna. Skapande av samarbetsförfaranden är viktigt till exempel i tjänster för barnfamiljer där en del överförs till landskapen under det att en del blir kvar i kommunerna. Samarbetsmetoderna och strukturerna fungerar, exempelvis när det gäller främjande av välfärd och hälsa, som sätt att säkerställa tillräckligt stöd för kommunerna, beaktande av regionala särdrag i landstingens verksamhet samt bevarande av verksamhetsmodeller som redan konstaterats fungera. Dessutom krävs system som stöder öppen informationsöverföring som stöd för kommunens personal samt gemensamt överenskomna fungerande servicekedjor med social- och hälsovårdstjänsterna till exempel när det gäller sysselsättning, integration, elev- och studerandevård, förebyggande drogarbete, främjande av motion. Exempelvis är det viktigt att sörja för att vårdkedjorna för livsstilssjukdomar sträcker sig till kommunens motionstjänster och att den motionsrådgivning som getts kan rapporteras i klientdatasystem som upprätthålls av social- och hälsovårdstjänsterna. Det finns behov av att utveckla samarbetet mellan landskapen och kommunerna för att kommunerna ska kunna sköta sin egen uppgift att främja välfärden. Det kan också komma fram förändringsbehov av annat slag. Ansvar för områdesutveckling skulle utöver hos landskapen och staten ligga hos kommunerna enligt den regeringsproposition som lämnas om en lag om områdesutveckling och tillväxttjänster. .. Landskapet ska dock sköta områdesutvecklingsmyndighetens uppgifter och samarbetar med kommunerna i denna uppgift. Kommunerna deltar också i landskapens arbetsgrupper och motsvarande organisationer som drar upp riktlinjer för områdesutveckling. De är viktiga partner i Europeiska struktur- och investeringsfondernas verksamhet. Om kommunerna finansierar projekt i anslutning till områdesutveckling, är kommunernas deltagande i områdesutvecklingen motiverat också av denna orsak. I områdesutvecklingen är samarbetet mellan land-

skapen och kommunerna nödvändigt bland annat av den orsaken att det bland kommunernas uppgifter finns flera delområden som är viktiga för områdesutvecklingen, som uppgifter i anslutning till livskraft, fysisk levnadsmiljö, kultur, utbildning och lokal utveckling.

Om det inte finns begränsningar för detta i speciallagstiftning är omfattande samarbete också möjligt mellan kommunerna och landskapen när det gäller tjänsteproduktion. När det gäller ansvaret för att ordna tjänster kan landskapet inom sitt uppgiftsområde ta på sig enstaka uppgifter från kommunerna, om alla kommuner inom landskapets område kommer överens om detta och finansierar uppgiften. För vissa uppgifter som sysselsättnings- och näringstjänster och miljöhälsovård skulle det också vara möjligt att överföra landskapets anordnaransvar till en kommun som uppfyller lagens kriterier.

3.3.2 Samarbete mellan kommuner

Reformerna kan påverka kommunernas samverkan och samarbetsstrukturer i vid mening. Uppgifter som lagts på lagstadgade samkommuner med undantag för sådana som överförs till landskapen, måste omorganiseras när samkommunens verksamhet upphör. Reformen kan därigenom förutsätta förnyelse och utveckling av även andra samarbetsnätverk och -praxis än de mellan kommunerna och landskapen. I kommunernas verksamhet betonas i fortsättningen samarbetet mellan förvaltningar, fungerande strukturer och strategisk kompetens. Det blir också viktigare att samarbetet mellan kommuner fungerar.

Samarbete mellan kommuner sker redan idag inom många verksamhetsområden. Kommunerna kan även i fortsättningen sköta sina uppgifter tillsammans med samarbetsformer enligt kommunallagen. Trots att landskapsreformen till en del minskar samarbetet när det gäller det samkommunbaserade samarbetet inom social- och hälsovård, kommer samarbetsarrangemangen mellan kommunerna att bli vanligare inom andra sektorer. Det regionala samarbetet betonas kring stadsregionerna. Samarbetet riktas också mot större zoner och korridorer speciellt i de större städerna, och följer inte nödvändigtvis längre bara administrativa gränser.

Efterfrågan på samarbete kommuner emellan ökar speciellt inom samhälls- och miljö-tjänster. Dessutom ordnar kommunerna yrkesutbildning i samarbete i samkommuner eller kommunägda aktiebolag. På samma sätt ökar samarbetet mellan kommunerna och med landskapen inom kollektivtrafik och servicetrafik samt planläggning.

Landskapsreformen betonar också kommunernas koncern- och ägarstyrning samt avtalskompetens. I produktionen av sektorsövergripande tjänster ökar samarbetet med andra kommuner. Samarbetsbehoven förutsätter att man funderar igenom i vilken mån uppgifter som kräver ett större befolkningsunderlag eller större sakkunskap i fortsättningen borde skötas av landskapet och i vilken omfattning man ska begränsa sig till samarbete mellan kommuner.

Formerna för samverkan kan också bli mångsidigare. Kommunerna kommer i ökande grad att sluta samverkansavtal för att ordna tjänster. Den pågående utvecklingen gör det lättare än tidigare att samverka även med andra än grannkommunerna. Genom att utnyttja informations- och kommunikationsteknik förlorar tid och geografisk plats sin betydelse. Kommunernas samverkan och utnyttjande av digitaliseringsutvecklingen har en central ställning för att trygga tillgängligheten för undervisnings- och utbildning. Den digitala utvecklingen kommer att revolutionera utbildningen när undervisning som är oberoende av tid och rum blir vardag. Den kommer också att vara en stor möjlighet för att utveckla bildningskommunens tjänster.

I framtiden ökar det sektorsövergripande samarbetet och behovet av det även inom kommunerna. I kommunerna har det redan uppstått interna nätverk av aktörer och gemensamt arbete som siktar på välfärd för medborgarna. Utöver samarbete mellan förvaltningarna ökar också behovet av samarbete och partnerskap mellan kommunen och andra lokala aktörer, som medborgaraktivister, organisationer och företag när det gäller ordnande av tjänster. Till exempel nätverket för handledning och service åt unga samt uppsökande ungdomsarbete har redan ökat samarbetet inom kommunen mellan till exempel socialväsendet, arrangörer av utbildning och undervisning samt ungdomsarbetet. I samarbete har bland annat ny praxis utvecklats för att handleda unga från en tjänst till en annan för att förbättra smidigheten, främja ungas delaktighet i såväl tjänster som kommunens beslutsfattande samt för att utveckla en gemensam ungdomspolitisk faktagrund och för att utveckla effekten av tjänster riktade till unga. Detta arbete har påbörjats och den kunskap som skapats där bör breddas och fördjupas vidare. Även i främjande av hälsa och välfärd har man under de senaste åren uppnått betydande framsteg i det tväradministrativa arbetet. Till exempel har det fungerande samarbetet mellan social- och hälsovårdstjänsterna och idrottens verksamhetsområde i praktiken inneburit motionsrådgivning av olika yrkesgrupper för olika åldrar, handledning till motion som en del av utvecklingen social- och hälsovårdens servicekedjor och vårdprocesser samt rehabilitering genom motion i olika slags patientgrupper.

3.3.3 Samarbete med den tredje sektorn och företag

I framtiden kan kommunen ses som ett slags plattform där en av uppgifterna är att säkerställa att aktiva kommuninvånare, sammanslutningar, organisationer och företag som är intresserad av utvecklingen i sin egen miljö kan och vill delta i att skapa framtiden och sköta samhällliga frågor. I kommunens verksamhet betonas nätverk, platser och partnerskap (se MDI 2016).

I framtidens kommun blir samarbetet med aktörer i den tredje sektorn och med privata tjänsteproducenter ännu viktigare. Kommunen behöver företag och organisationer som partner för att trygga välfärden, livskraften och delaktigheten. Dessa olika aktörer bör

samlas för att komma överens om arbete i partnerskap. Partnerskapen ökar när kommunen producerar mindre tjänster själv än idag. Det är också viktigt att sörja för att kommunerna och landskapen tillsammans ser hur till exempel verksamhetsförutsättningarna för organisationer säkerställs på ett sätt som är förnuftigt för befolkningen i området.

I produktionen av kulturtjänster kommer aktörer i den tredje sektorn att även fortsättningsvis vara viktiga partner för kommunen. Mer än hälften av kommunerna svarade 2012 att de köpt eller utlokaliserat kulturtjänster till aktörer i den tredje sektorn. Även för genomförandet av bland annat ungdomsarbete svarar redan nu utöver kommuner även ungdomsföreningar och andra organisationer som gör ungdomsarbete och kommunerna stöder ungdomsföreningarnas verksamhet på många sätt, bland annat genom års- eller projektbidrag eller avgiftsfria lokaler. Likaså har motions- och idrottsföreningarnas verksamhet en stor betydelse speciellt för att göra idrott möjlig för barn och unga. Samarbetet med den tredje sektorn är allt viktigare också för att främja hälsa och välfärd. Det är också viktigt att höra kommuninvånarna i centrala beslut gällande till exempel motion, som vid byggande av motionsplatser och produktion av motionstjänster.

Leader-arbetsättet som är i bruk på landsbygden är ett bra exempel på fungerande utvecklingspartnerskap på lokal nivå. Leader-grupperna är utvecklingsföreningar som verkar inom området för några kommuner och uppmuntrar områdets invånare och sammanslutningar att utveckla sin egen levnadsmiljö, ger råd om hur idéer kan utvecklas och beslutar om finansiering av utvecklingsprojekt och företagsstöd. Leader är en betydande utvecklingsresurs med finansiering från EU, staten och kommunerna i området: Leaders offentliga finansiering under programperioden 2014–2020 är totalt 300 miljoner euro. Leader-verksamheten grundar sig på en lokal utvecklingsstrategi på vars grund Leader-gruppens styrelse väljer ut de projekt som finansieras. Kommunernas representanter är jämbördiga partner i Leader-gruppernas styrelser tillsammans med områdets sammanslutningar och invånare. Genom Leader-verksamheten främjas såväl välfärd, delaktighet som livskraft. Vård- och landskapsreformen innebär ur Leader-verksamhetens synvinkel en förändring av kommunernas finansieringsbas. I Leader-grupperna finns utöver den monetära resursen också god kompetens på lokal utveckling. Det är viktigt att kommunerna deltar i Leader-verksamheten och kan utnyttja dessa resurser även framöver.

Utvecklingen betonar avtalsförhållanden mellan olika aktörer och därmed sammanhängande kompetens som bl.a. upphandlingskompetens och uppföljning av effekter. Kommunens roll som upphandlande organisation förstärks. En allt viktigare uppgift för organ och ledande tjänsteinnehavare är att se till att kommunens ekonomiska och verksamhetsmässiga mål genomförs i avtal. Det måste finnas tillräckliga resurser för beredning och uppföljning av avtal.

Ur kommunernas synvinkel förutsätter detta i många fall ändring av arbetssätten. I kommunerna krävs på kort sikt information om fungerande praxis och modig försöksverksamhet.

Vid upphandling av nödvändighetstjänster eller grundläggande tjänster externt ska det som regel i avtalen inkluderas en skyldighet att leverera tjänster också under störningar av normala förhållande och i undantagslägen.

3.3.4 Konsekvenser för finansiering och resurser

Kommunerna har i fortsättningen inte ansvar för finansiering av social- och hälsovården, utan finansieringsansvaret flyttas till staten. Som ett resultat av reformen överförs mer än hälften av kostnaderna för kommunernas driftsekonomi till landskapen, när kommunernas lagstadgade uppgifter minskar betydligt. Räknat per invånare är kostnadsskillnaderna per kommun för de uppgifter som överförs till landskapen och de uppgifter som blir kvar i kommunerna stora. Även de inkomster som överförs till landskapsfinansieringen påverkar kommunernas återstående finansiering ojämnt. Dessa kommunspecifika skillnader har man i samband med reformen eftersträvat att jämna ut genom föreslagna förändringar i statsandelssystemet. Övergången till den nya situationen sker inte okontrollerat utan förändringarna på grund av systemförändringen begränsas så att förändringen för en enskild kommun knappast ändrar balansen i kommunens ekonomi.

När reformen träder i kraft och under åren därefter bibehålls kommunernas ekonomiska ställning kalkylmässigt nästan lika som under året innan reformen. Detta gäller såväl kommuner i balans som också sådana kommuner där ekonomin är i obalans. Det övergångsutjämningsförfarande som inkluderas i statsandelssystemet innehåller ett incitament för kommunerna att balansera sin ekonomi fram till reformens ikraftträdande. En svag ekonomisk situation förblir svag också efter att reformen trätt i kraft. Den korrigeras inte automatiskt under övergångsperioden. Därigenom påverkas framgången för kommunernas ekonomi starkt av kommunens ekonomiska utgångsläge. Naturligtvis påverkar dock bland annat den allmänna ekonomiska utvecklingen och kommunernas egna åtgärder balansen även efter reformen.

I reformen ingår flera faktorer som stabiliserar kommunekonomin, och som underlättar balansering av ekonomin och prognostisering av förändringar. Även om kommunernas kommunalskattesatser minskas med lika stor procentandel, minskar inte kommunernas skatteintäkter utan till och med ökar något i och med reformen. . Framöver finansieras klart mindre budgetar än idag med intäkterna från kommunalskatten. Å andra sidan försvinner vårdkostnader med stora tillväxtförväntningar från kommunernas ekonomi, och speciellt den svårprognosticerade kostnaden för specialistsjukvård, vilket underlättar budgetering och ekonomisk skötsel under budgetåret. Utöver detta stabiliseras kommuneko-

nomin genom att den förändringskänsliga samfundsskatten delvis överförs till finansiering av landskapen. Denna lösning minskade också behovet av att skära i kommunalskattesatsen i samband med överföringen av uppgifter.

Statsandelssystemet måste fortlöpande utvecklas också efter reformen. Finansieringen av kommunernas grundläggande service innehåller i fortsättningen finansiering av småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande undervisning, bibliotek, grundläggande konstutbildning och kommunernas kulturväsende. I det nya statsandelssystemet beaktas också den uppgift för att främja välfärd och hälsa som blir kvar hos kommunerna. Dessutom finansieras kommunernas uppgifter bland annat genom undervisnings- och kulturväsendets finansieringslag. Under åren 2017–2019 förnyas finansieringen av undervisnings- och kulturväsendet. I det nya statsandelssystemet beaktas också den uppgift för att främja välfärd och hälsa som blir kvar hos kommunerna.

Statsandelssystemet för museer, teatrar och orkestrar är en väsentlig del av styrsystemet för konst- och kulturpolitiken. Genom att förbättra statsandelarna utvecklas området och den rikstäckande tillgången till tjänsterna tryggas. Det har under de senaste åren framförts olika utvecklingsbehov för att reformera systemet. Systemet har ansetts inflexibelt och det beaktar varken verksamhetens kvalitet eller effekt. Undervisnings- och kulturministeriet har också inlett en omfattande förnyelse gällande finansieringen av konst och kultur, där resultatet blir mål och randvillkor för att skapa ett nytt finansieringssystem. Förordningsändringar gällande det nya systemet bereds så att den nya lagstiftningen kan träda i kraft senast från början av 2019.

Statsandelarna till teatrar, orkestrar och museer beviljas ur statens budget och betalas till hälften av tippningsvinstmedel. Medel från tippningsvinster ingår inte i statens ram. Det är inte frågan om finansiering av grundläggande service i statsandelar till museer, teatrar och orkestrar. Statsandelarna baseras inte på finansiering efter invånarantal och kostnadsfördelning mellan kommuner och staten tillämpas inte på dem. Kommunens finansieringsandel är inte bestämd.

Kommunerna beviljas statsandelar för driftskostnader enligt ungdomslagen och idrottslagen på det sätt som bestäms i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009). Idrotts- och ungdomsväsendets statsandelar täcks helt med medel från tippningsvinster. Inte heller för dessa statsandelar har någon finansieringsandel för kommunen bestämts.

Kommunerna behöver framöver också ekonomiska incitament för att förbättra effekten, eftersom den kostnadsbesparing som följer av att främja välfärd och hälsa först syns i landskapets tjänster och nyttan först med fördröjning som livskraft i kommunen. Det bör skapas tydliga ekonomiska incitament åtminstone för att främja invånarnas välfärd och

hälsa. Incitamenten bör baseras på kommunernas resultatgivande arbete för att främja kommuninvånarnas hälsa och välfärd. Den nytta som kommunernas bildningstjänster skapar kan ses speciellt i kostnaderna för social- och hälsotjänster, men de minskar inte behovet av och kostnaderna för bildningstjänster. Bildningstjänsterna ska produceras så kostnadseffektivt som möjligt, vilket förutsätter tillräcklig lokal beslutsmakt när tjänsterna ordnas.

Dessutom kan avgiftsbeläggningen ökas i sådana tjänster där det är möjligt, som bl.a. i flera av uppgifterna hos kommunernas miljöväsende samt i byggnadstillsynsverksamheten, där kostnaderna för verksamheten kan täckas genom avgifter. I samband med minskningen av kommunernas uppgifter och skyldigheter har det föreslagits åtgärder som skulle göra det möjligt att öka avgiftsbeläggningen för miljöväsendet. Bland annat har den tillsyn av avfallslagen som kommunen utför inte ännu bestämts vara avgiftsbelagd, men en ändring av bestämmelserna gällande detta bereds. Kommunerna skulle också genom en markpolitik som är mera aktiv än hittills minska kostnaderna på grund av samhällsbyggande. Genom att ändra fritidshus till fasta bostäder skulle kommunen kunna få ökade skatteintäkter.

Enligt kommuneconomiprogrammet ska kommunerna omsorgsfullt bedöma utvecklingen av befolkning och servicebehov. Detta har konsekvenser för finansieringssystemet och -behoven och innebär också att ekonomiska prognoser ska vara fungerande och effektiva. Även kommuneconomiprogrammet kommer att uppdateras till att motsvara kommunernas nya uppgifter, strukturer, roller och befolkningens behov.

3.3.5 Konsekvenser för personal och kompetens

Vård- och landskapsreformen innebär stora organisatoriska förändringar och förändringar i sätten att ordna tjänster och som har stor inverkan på personalens uppgifter och placering. Personalen i kommuner och samkommuner uppgår för närvarande till 422 000. När det från Fastlandsfinlands kommuner och samkommuner överförs cirka 202 500 personer till landskapen (uppskattningen baseras på statistik från 2014) återstår cirka 219 500 anställda i kommunerna. Även den personal som sköter områdesutveckling och struktur- och fonderuppdrag för landskapsförbunden överförs från samkommunen till landskapen.

Den viktigaste konsekvensen av vård- och landskapsreformen ur personal- och kompetenssynvinkel är överföringen av social- och hälsovårdspersonalen till landskapen. Det minskar kommunens kompetensbas när det till exempel gäller att sköta uppgifter för att främja välfärd och hälsa. Risken är att tyst kunskap försvinner från kommunerna i och med flytten. Detta förutsätter förstärkning av kompetensen särskilt i små kommuner, men i alla kommuner är det viktigt att säkerställa social- och hälsovårdskompetensen. Även om landskapens roll i informationsproduktionen och analysen av den betonas, måste det finnas

resurser för detta också i kommunerna. I kommunerna behövs egna ansvariga parter för välfärd och systematiskt samarbete med landskapen. Kommunerna ska tillsammans med landskapen avgöra om koordineringen av välfärd och hälsa i kommunen fungerar tack vare personal inom social- och hälsovård eller om resursen blir kvar i kommunen. Små kommuner bör sträva mot ett nytt slags samarbete och gemensam personal i skötseln av koordineringsuppgiften. Kompetensen i landskapen bör vara stöd för kommunerna för såväl främjande av välfärd och hälsa som till exempel bedömning av hälsoolägenheter.

Ur personalens synvinkel är också genomförandet av reformen en väsentlig faktor. Överföringen av personalen till landskapen måste genomföras så att inte personalens motivation och engagemang blir lidande. Förändringssituationen lyfter fram en lyckad och målinriktad förändringsledning även i kommunerna och förutsätter strategisk kompetensledning som baseras på kommunspecifik förändringsanalys av verksamhetsmiljön. Också betydelsen av att leda med information ökar. I övergångsfasen när verksamheten överläts måste det tas hänsyn till att personalstrukturen och kompetensbehovet inte nödvändigtvis motsvarar organisationens verksamhet. Oberoende av om organisationen förändras är det viktigt att behålla god praxis.

Förändringen skapar behov av ny slags kompetens i kommunerna när kommunens arbetsfält förnyas. Till exempel blir kompetens inom avtal, olika slags partnersamarbeten och upphandling viktigare. Den kompetens som behövs i framtiden kan identifieras utifrån en analys av verksamhetsmiljön och strategin. Förändringarnas konsekvenser för kommunens nuvarande och kommande personal, personalens utbildnings- och rekryteringsplaner samt på behovet av omplaceringar bör analyseras baserat på kompetensbehovet. Med dessa metoder kan man påverka att det i kommunen bibehålls tillräcklig kompetens för att genomföra dess uppgifter. Det kan uppstå behov av till exempel ny näringslivskompetens och nya arbetsuppgifter för främjande av livskraft. När kommunens bildningsroll blir allt viktigare är det viktigt att tänka på att den största delen av kommunens personal kommer i fortsättningen att arbeta med barn och unga. Att se till att undervisningen är högklassig hamnar i fokus och betonar ytterligare betydelsen av yrkesskickliga och motiverade lärare samt annan personal inom fostran och utbildning. Även den ökade dialogen och det ökade partnerskapet med såväl kommuninvånare, organisationer som företag ställer nya krav på kompetens.

I förändringen finns en risk för att kommunens konkurrenskraft som arbetsgivare minskar. En konsekvens kan också vara att det blir vanligare med gemensamma tjänsteinnehavare mellan kommunerna.

3.3.6 Konsekvenser för ledning, beslutsfattande och förvaltning

Politisk och professionell ledning och ledningsarbete

De förändringar som sker i kommunens grundläggande uppgifter innebär utöver en bred förändring av kommunernas ledning att när förändringen genomförs betonas förändringsledning. På kort och lång sikt kan detta betyda behov av förnyelse och nya riktningar för kommunens ledning. I ledning av framtidens kommun betonas dimensionerna livskraft, välfärd, avtal, partnerskap samt nätverksledning.

Även informationsledning och ledning med information och den forsknings- och uppföljningsinformation som behövs som stöd för detta samt tillhörande metoder och system lyfts fram. Exempelvis uppgiften för främjande av välfärd och hälsa betonar behovet av information om befolkningens välfärd och de faktorer som påverkar detta. I allt större omfattning krävs också prognoser och proaktivt grepp i kommuner och i ledning.

Kommunerna har inte längre direkt beslutsrätt när det gäller social- och hälsovårdsfrågor, vilket kan frigöra tid för beslutsfattande gällande andra frågor och därigenom förstärka fullmäktiges och kommunens roll till exempel just för livskraft. Av beslutsfattare i framtidens kommun krävs ett nytt slags intresse för dessa frågor. Kommunerna svarar inte längre för att ordna detaljreglerade social- och hälsovårdstjänster, vilket kan öka rörelseutrymmet för de lokala beslutsfattarna när det gäller skötseln av uppgifter som hör till kommunerna.

Å andra sidan ökar vård- och landskapsreformen behovet av tväradministrativt samarbete och i ledningsarbetet betonas säkerställandet av detta. Exempelvis ledning och koordinering av välfärd bör ske centraliserat. I strategisk planering ska kommunen ställa upp mål för främjande av välfärd och hälsa samt definiera de åtgärder som stöder dem. Beslutens konsekvenser för människors välfärd och hälsa ska bedömas i förväg och beaktas i beslutsfattandet inom kommunens olika verksamhetsområden. Bildningsledning betonas när bildningsrollens betydelse ökar. Genom bildningsledning strävar man efter att främja kunnskap och bildning i en föränderlig verksamhetsmiljö, för att kunna svara på framtidens utmaningar, skapa välfärd och konkurrenskraft och därigenom främja skapandet av arbetsplatser.

Ledning förändras till mer nätverksaktivt än tidigare så behovet av att hantera nätverk ökar. Detta förutsätter ett nytt slags ledningsgrepp även av förtroendevalda och påverkar arbetet för förtroendevalda. I och med förändringarna ökar betydelsen av politisk ledning och kravnivån för politisk ledning. Förändringen i kommunens uppgifter kan göra det nödvändigt att omdefiniera rollerna och arbetsfördelningen för kommunens politiska ledning och professionella ledning. De allmänna förändringarna gällande ledningsarbetet och förändringen i kommunernas uppgifter innebär att utvecklingen av ledning samt kommuner bör bli allt mer engagerande och växelverkande och baseras på en aktiv och

strategisk dialog mellan beslutsfattare, sakkunniga, medborgare, organisationer och näringslivet. Till exempel det minskande antalet i arbetsför ålder, motiverande faktorer för de yngre generationerna, värden och värderingar ökar behovet av att förändra ledningsätt som baseras på hierarki.

Kommunernas krympande driftsekonomi i samband med reformerna och minskade uppgifter påverkar kommunkoncernen och speciellt kraven på koncernledning och ägarpolitik. Det ekonomiska läget och framtiden för speciellt stora dotterbolag påverkar kommunen kraftigt speciellt om kommunen har gått i borgen för bolaget. Om bolagen å andra sidan har stabil ekonomi och har goda avkastningsmöjligheter så förbättras kommunens relativa ställning i kommunekonomin. En effektiv och förutseende koncernledning och ägarstyrning blir viktigare i ledningen av kommunens verksamhet. Kontroll av kommunekonomin stabilitet och bedömningsförfarandet gäller redan kommunkoncernen, inte längre bara primärkommunen. Mer avtalsförhållanden kräver också nya kompetenser i ledningen och förutsätter en stark ägarstyrning.

Ledningssystemet och strukturer

Grundandet av landskapen leder inom kommunsektorn till en omfattande omorganisation av verksamheten bland annat när det gäller samkommuner. Konsekvenserna är betydande också för kommunernas organisations-, besluts- och förvaltningsstrukturer. Beslut om förvaltningsstrukturen ligger inom ramen för kommunernas självstyrelse varför behovet av förändringar i anslutning till detta måste kontrolleras. I och med reformen är det möjligt att minska kommunernas förvaltningsorganisation. Förändringarna i kommunens roll och uppgifter måste också beaktas i kommunstrategin som styr kommunens verksamhet.

Konsekvenserna konkretiseras speciellt i de kommuner som hittills har skött social- och hälsovårdens tjänster i sin egen organisation. I de kommuner som har hanterat social- och hälsovårdstjänsterna i samarbete med andra kommuner är konsekvenserna mindre. Även i dessa kommuner måste dock ändringar i organisations- och ledningsstrukturerna övervägas ur synvinkeln uppgifter och arbetssätt i framtidens kommun.

På grund av förändringen bör till exempel nämndstrukturen i kommunerna granskas på nytt. I fortsättningen är inte längre fullmäktige det högsta beslutande organet när det gäller social- och hälsovårdstjänster. Detta kan å andra sidan frigöra tid för beslutsfattande gällande andra uppgifter, men kan samtidigt innebära behov av att minska fullmäktiges storlek. En minskning av fullmäktiges storlek får dock konsekvenser för den politiska proportionaliteten i kommunalvalen: ju mindre fullmäktige desto svårare för små och medelstora partier eller grupper att få in sina representanter. Även förändringar i organstruk-

turen kan leda till minskat antal platser för förtroendevalda, särskilt i de kommuner som hittills har skött social- och hälsovårdstjänsterna självständigt.

Reformen gör det också möjligt att övergå till lättare och enklare strukturer och modeller för beslutsfattande. En bredare användning av olika slags verksamhetsmodeller (exempelvis utskottsmodellen, fullmäktige-styrelsemodellen) bli följden. I fortsättningen kan också kommunstyrelsens roll bli viktigare. Behovet av ett direkt borgmästarval i och med kommunens föränderliga roll bör bedömas baserat på den föregående regeringsperiodens proposition och utlåtandena om den.

Ändringen i uppgifter innebär också att eventuella nya, fasta strukturer skapas, till exempel när det gäller främjande av välfärd och hälsa. I första hand ligger ansvaret för detta hos kommunledningen, utöver detta bör det i kommunerna skapas såväl tväradministrativa ledningssätt som verkställande strukturer (välfärdsarbetsgrupp/koordinator). Information om arbetsgrupper och kollegialt stöd behövs utöver samarbetet med landskapet.

Den kännbara minskningen av uppgifter och tillhörande personal innebär också ett behov av att omorganisera ordnandet av olika slags stödtjänster. Kommunerna behöver i fortsättningen mindre stödtjänster och -personal. Flera kommuner och samkommuner har organiserat sina stödtjänster i gemensamma företag och i vissa fall också i affärsverksamkommuner. Om sjukvårdsdistriktens och specialomsorgsdistriktens samkommuner är delägare i bolagen övergår ägandet i bolagen till landskapet. I sådana fall är inte konsekvenserna för bolagens verksamhet nödvändigtvis stora åtminstone på kort sikt, om bolaget redan har byggts för att fungera på marknadens villkor och det kan verka på konkurrensmarknaden. Om stödfunktionerna finns i samkommun- eller affärsverksamkommunform, är läget ett annat. Sådana strukturer upphör som utgångspunkt, om de inte ändras till aktiebolag. Målsättningen är även fortsättningsvis att man för de kommande landskapens stödtjänster skulle kunna utnyttja fungerande regionala bolagsstrukturer.

Även koncernstrukturen och behoven av ändringar i den måste övervägas utöver ändringar i koncernledning.

3.3.7 Konsekvenser för kommundemokrati, delaktighet och förtroendevaldas arbete

Grundandet av landskapen ändrar inte grundprinciperna för det demokratiska systemet på kommunnivå direkt, men som en följd av detta befinner sig det demokratiska systemet som helhet i en stor förändring. På lång sikt kan detta påverka genomförandet av den kommunala demokratin på olika sätt. Även utökningen av valfriheten får följder ur synvinklarna delaktighet, påverkan samt demokrati och förvaltningens transparens.

Kommunnivån har en nyckelroll för att upprätthålla den demokratiska förvaltningen och stabiliteten, den lokala demokratin och dess betydelse betonas. Kommunerna behåller en betydande beslutsmakt och kommunernas roll är att erbjuda kanaler för att påverka frågor och lokala saker som ligger på deras ansvar. Kommunernas uppgift är också i fortsättningen att trygga möjligheten för de allra svagaste att påverka och integrera sig i samhället.

Förändringen kan ha många konsekvenser för de förtroendevaldas arbete och det politiska systemet. Möjligheten för vanliga arbetande kommuninvånare att sköta mera krävande kommunalpolitiska uppgifter har minskat, vilket märks till exempel som en utmaning för partiernas rekrytering av kandidater. Med tanke på anhopningen av förtroendeuppdrag och ökningen av den tid det kräver är också det nuvarande systemet med förtroendevalda som baseras på frivilligarbete på randen av sin förmåga. I och med reformen ökar sannolikt utmaningen för de förtroendevalda när det gäller att få tiden att räcka till, eftersom nätverkssamarbetet med företag och sammanslutningar samt landskapet ökar. Det är möjligt att detta leder till ökad professionalisering av de politiska uppgifterna. Många kan dessutom samtidigt vara förtroendevalda i såväl kommunen som landstinget, och även vara riksdagsledamöter.

Reformerna kan göra det mindre attraktivt att vara förtroendevald i kommunen. Viljan att kandidera i kommunalvalen eller delta i kommunens beslutsfattande kan minska. Inskränkningen av kommunens verksamhetsområde kan också leda till en vilja att hålla sig till gamla välkända arbetssätt, varvid utvecklingen av metoder för kommuninvånarnas direkta delaktighet kan hamna i skymundan. Å andra sidan är också en motsatt utveckling också möjlig. Till exempel kan de som är intresserade av utbildning och livskraft få ett ökat intresse för att bli beslutsfattare i kommunen när livskraftssynvinkeln hamnar i fokus i kommunens beslutsfattande.

En central utvecklingsriktning i den kommunala demokratin under de senaste decennierna har varit minskat antal organ, förtroendeuppdrag och förtroendevalda som verkar i dem. Antalet förtroendevalda har halverats sedan 1990-talet. Allt färre kommuninvånare deltar själv i det kommunala beslutsfattandet. I och med att skaran som deltar i kommunalpolitiken glesnar minskar också kontaktytan mellan kommuninvånare och kommunala beslutsfattare. Om antalet förtroendevalda minskar i väsentlig omfattning, kan detta – tillsammans med de minskande medlemstalen i de politiska partierna – få följder för såväl den kommunala demokratin som det politiska systemets funktion. De genom val valda landskapsfullmäktige innebär dock sannolikt att det totala antalet förtroendevalda ökar, eftersom det är sannolikt att många sådana förtroendevalda kandiderar och blir valda i landstingsvalen som inte samtidigt är kandidater eller blir valda i kommunalvalen.

Förändringen har betydelse för valdeltagandet. Till den kommunala demokratis största utmaningar hör den låga röstningsaktiviteten i kommunalvalen. Redan idag minskar den

låga röstningsaktiviteten verksamhetens legitimitet. De nya valen (landskapsvalen) som ordnas samtidigt med kommunalvalen kan aktivera många att rösta också i kommunalvalen. Enligt en internationell undersökning verkar samtidiga val höja röstningsfrekvensen med i genomsnitt några procentenheter. Risken är dock att den nya förvaltningsnivån upplevs avlägsen trots valen, vilket kan leda till att röstningsivern fortsätter att minska också när det gäller kommunalvalen. Risken är också att agendan i valen blandas samman och att antalet ogiltiga röster ökar. Den som röstar har en något svårare uppgift vid samtidiga val jämfört med vanliga val. I Finland finns det bara begränsad erfarenhet av att genomföra samtidiga val. Genomförandet av samtidiga kommunal- och landskapsval (2004, 2008) i samband med förvaltningsförsöket i Kajanaland påverkade knappast röstningsaktiviteten. I en del av kommunerna ökade aktiviteten under försöket, i en del minskade den.

Medborgarnas och kommuninvånarnas påverkan direkt och genom representativitet kanaliseras i framtiden till tre förvaltningsnivåer. Ur invånarnas synvinkel borde kommunernas och landskapen tjänster och delaktighetssystem bilda en sömlös och tydlig helhet. Beslutsfattandet bör förnyas också i riktning mot större transparens och erbjuda medborgarna bättre förutsättningar att få en bild av vilka som är ansvariga för den politik som förs och vilka alternativ som finns i beslutsfattandet. Öppenheten och möjligheterna att få information bör också förbättras när det gäller kommunägda bolag. Särskild uppmärksamhet bör fästas på informering, rådgivning till kommuninvånare samt stöd för delaktighet och påverkan i kommunerna i förändringssituationer. Kommunens förtroendevalda bör förbereda sig på att kommuninvånarna kommer att berätta för dem om de dåliga sidorna med social- och hälsovårdstjänsterna under lång tid.

Förändringen får konsekvenser för organisationernas verksamhetsförutsättningar och påverkansmöjligheter. Utvecklingen av lokal livskraft sker i samarbete mellan kommuninvånare, företag, intressegrupper och andra kommuner. Föreningslivet är i huvudsak lokalt och kommunerna har en viktig roll i att stöda lokalt föreningsliv och ordna samarbete och partnerskapsmodeller. Denna roll kommer sannolikt att växa i framtiden. Till exempel social- och hälsoorganisationer deltar på kommunal nivå i planering och produktion av tjänster i samarbete med kommunerna. Man bör fundera på om kommunernas intresse för att stöda lokalt föreningsliv minskar inom till exempel social- och hälsovårdssektorn när ordnandet av social- och hälsovårdstjänster överförs till landskapen och vilka konsekvenser detta har på till exempel organisationernas möjligheter att påverka.

I framtiden bör kommunerna spela en mera aktiv roll som utvecklare av när- och lokaldemokratin. Detta förutsätter att kommunerna beaktar användarorientering i större utsträckning och ser kommuninvånare och föreningar som resurser och partner. Det förutsätter också att nya elektroniska verktyg för deltagande tas i bruk och mod att pröva nya samsarbetsformer och partnerskapsmodeller också med föreningar.

Kanaler för direkt demokrati bör också kopplas bättre till det kommunala beslutsfattandet. Kommuninvånarnas aktiva deltagande i planeringen av tjänster lyfts upp till en mera central del av beslutsfattandet och samtidigt betonas kundorientering i kommunens verksamhet. Även lösningar med öppna data i anslutning till öppnande av kommuninformation skapar en plattform som gör det möjligt att förnya deltagandet.

Särskild uppmärksamhet ska även fortsättningsvis fästas på delaktighet för unga och personer i svag ställning. För unga bör det ordnas möjlighet att delta i beredningen av ärenden som gäller lokal och regional ungdomsverksamhet och -politik. De unga ska därtill höras i ärenden som gäller dem. Bland annat den ökande invandringen ökar behovet av att även genom delaktighet integrera invandrarna till en del av det finländska samhället och kommunsystemet. Detta förutsätter exempelvis att man ger röst åt flyktingen och stöder delaktighet efter att deras grundläggande behov har tillfredsställts.

Kommunens betydelse som tryggare av välfärd och delaktighet i bred bemärkelse betonas. Detta påverkas av många av kommunens tjänster. Betydelsen av bland annat medborgarinstituts- och kulturtjänsterna är betydande för invånarnas livskvalitet, aktivitet och delaktighet. Detta förutsätter att de möjligheter som ingår i kulturmiljön identifieras i kommunens strategiarbete samt satsningar på medborgarnas delaktighet. Även i det lokala trygghetsarbetet har det byggts samarbetsmodeller och praktiska arbetsätt för att främja kommuninvånarnas delaktighet och aktivitet samt samarbetet mellan kommuner och föreningar (till exempel lokal trygghetsplanering och bysäkerhetsprojekt). Som stöd för detta arbete behöver kommunerna även i fortsättningen sakkunskapen och även resurser hos räddningsverken och andra trygghetsmyndigheter.

3.3.8 Konsekvenser för informationshantering

I framtiden baseras kommunernas verksamhet på samma sätt som övriga organisationer i den offentliga förvaltningen på större utnyttjande av informations- och kommunikationsteknik. Den digitaliseringsutveckling som sker i kommunernas verksamhetsmiljö samt digitaliseringen av kommunernas verksamhet med hjälp av ny teknik och nya tjänsteproduktionsmodeller¹, förändrar kommunernas behov av kompetens inom informationshantering och ökar behovet av att integrera informationshanteringen till en del av kommunens verksamhet och dess utveckling.

¹ I detta sammanhang avses med digital transformation den etablerade definitionen om förnyelse av verksamhetsmodeller med hjälp av informations- och kommunikationsteknik och med digitalisering utveckling och automatisering av processer med motsvarande teknik. Digitalisering har kommunernas egna processer och arbetsätt som objekt. Digital transformation beskriver en större förändring i verksamhetsmiljön som inte begränsar sig till bara den aktuella organisationen och dess processer.

Informationssystemen och utvecklingen av informationshantering i framtidens kommun påverkas starkt av målen i anslutning till serviceverksamhet och kommundemokrati, som förutsätter att klienten flyttas till verksamhetens fokus. För att uppnå målen krävs målmedvetet skapande av förutsättningar för digital transformation samt att en digitalisering genomförs i kommunernas servicesystem. En förutsättning för detta är en reform av informationshanteringen och ICT-tjänsterna samt en målinriktad förändring av funktionen i tjänstesystemet och hos personalen. Digitalisering och utveckling och förnyelse av informationssystem förutsätter också investeringar samt styr- och samarbetsstrukturer för att säkerställa interoperabiliteten för informationssystemen.

I och med utvecklingen stöder sig kommunernas grundläggande funktioner allt mer på störningsfri funktion för datatrafik, kommunikationsförbindelser och informationssystem. I kommunernas serviceverksamhet är det för beredskapen centralt med störningsfri funktion för social- och hälsovårdens informationssystem i alla situationer. Även kommunernas kommunikationsförbindelser har en viktig roll. Störningar i kommunikationerna kan märkbart försvåra funktionen för kommunens ledningssystem samt kommunens verksamhet i bredare bemärkelse.

Att bygga en framtidsvision bara för informationshanteringen fram till 2030 är inte ändamålsenligt. Prognostisering av den allt snabbare tekniska utvecklingen och digitaliseringen på lång sikt är i stort sett omöjligt, varför tyngdpunkten i målbilden bör ligga på klientbehov och servicekvalitet. Förverkligandet av dessa stöds med den vid varje tillfälle bästa tillgängliga tekniken. Som åtgärder på kort sikt för att stöda digitaliseringsutvecklingen bör man fortsätta med att montera ner reglering som hindrar eller bromsar utvecklingen samt säkerställa de investeringar som krävs för att utveckla verksamheten.

4 Sammandrag och fortsatt beredning

I och med grundandet av landskapen betonas kommunens livskrafts-, bildnings- och välfärdsroll. Också kommunens livsmiljöroll, utvecklings- och partnerroll samt delaktighets- och gemenskapsroll förstärks.

Framtidens kommun svarar för kommuninvånarnas välfärd, delaktighet och livskraften i sitt område. I och med reformen ändras kommunens grundläggande uppgifter till en del.

Kommunerna svarar även i framtiden enligt principerna i den nuvarande lagstiftningen för hantering och främjande av sysselsättning, främjande av kunnande och bildning samt välfärd, tjänster inom motion, kultur och andra fritidsaktiviteter, ungdomsväsende, lokal näringslivspolitik och planering av områdesanvändning och boende.

Även om kommunen inte längre har lagstadgade uppgifter för att ordna social- och hälsovårdstjänster kommer främjande av invånarnas välfärd och hälsa samt motverkande av ojämlikhet och hälsoskillnader som ingår i det kvarstå som grunduppgifter. Uppgiften är bred och förutsätter tväradministrativt samarbete. Kommuninvånarnas välfärd har samband med utbildning, motions-, mat- och kulturtjänster, deltagande och delaktighet, levnadsmiljö, planläggning, boende, trafikarrangemang och många andra uppgifter som kommunen sköter.

Också främjande av livskraft är en bred uppgift som betonas i verksamheten i framtidens kommun. Kommunens livskraftsuppgifter bör definieras tillräckligt fritt och flexibelt så att lokala behov kan beaktas. Åtgärder som stöder livskraften görs i alla kommunens verksamheter även i framtiden, bland annat genom utveckling av ortens attraktionskraft (markanvändning, kultur, motion), företagets verksamhet (näringslivsväsende, upphandlingar) och kunnande (bildningsväsende). Betydelsen av attraktionskraftstjänster som en del av livskraften ökar och kommunens uppgifter i anslutning till att upprätthålla och utveckla sysselsättningen betonas. Kommunerna är även fortsättningsvis viktiga parter i verksamheter och projektsamarbeten som siktar till utveckling av områden.

Bildningssektorn är ett centralt verksamhetsområde för framtidens kommun. Organisering av småbarnsfostran samt förskoleundervisning och grundläggande undervisning bibehålls som en kommunal uppgift. Betydelsen av en fungerande utbildningspolitik och ett fungerande utbildningssystem ökar lokalt och regionalt. Kommunen kan även i fortsättningen vara arrangör av utbildning på andra stadiet. Kommunernas och regionernas samsättning och företagande förstärks bäst genom yrkesutbildning och annan utbildning. Kommunerna ordnar även framöver biblioteks-, kultur-, konst-, motions-, ungdoms- och fritidstjänster.

Kommunerna svarar för mark- och planläggningspolitiken samt kommunalteknisk service och huvuddelen av bostadspolitiken. Kommunerna tar ansvar för en smidig vardag samt en hälsosam och trygg miljö. General- och detaljplanering har en viktig roll för att förstärka livskraften. De nuvarande kommunala och regionala kollektivtrafikmyndigheterna sköter även framledes kollektivtrafikuppgifter under det att NTM-centralernas kollektivtrafikuppgifter överförs till landskapen. I skötseln av uppgifter verkar kommunerna i samarbete med varandra och landskapen samt hör tillhandahållare av persontrafiktjänster i området. I planeringen av trafikservice jämkar kommunerna samman tjänster som skapats på marknadens villkor och offentligt upphandlade tjänster. Byggnadstillsynens och miljöskyddets uppgifter sköts i kommunerna, men de kan genom avtal också överföras till att skötas av landskapet. Kommunerna kan också avtala om att sköta dessa uppgifter tillsammans. Produktion eller ägande av hyresbostäder hör inte till kommunernas lagstadgade uppgifter, men hyresbostäder kan vara ett viktigt bostadspolitiskt verktyg för kommunerna.

Kommunernas ansvar för att ordna och utveckla vattenförsörjningen motsvarande samhällsutvecklingen inom sitt område bibehålls. Kommunerna svarar för att ordna avfallshanteringen och andra uppgifter med anknytning till avfallshantering på det sätt som bestäms i avfallslagen. En kommun kan sköta miljöhälsovården och livsmedelstillsynen, djurens hälsa och välfärd och tillsynen av den, om kommunen avtalar detta med landskapet.

Kommunerna behåller också några uppgifter gällande områdesutveckling. Kommunen svarar för utveckling av sitt eget område och samarbetar i detta med landskapet som fungerar som områdesutvecklingsmyndighet. Kommunerna är annars även fortsättningsvis viktiga parter i verksamheter och projektsamarbeten som siktar till utveckling av områden. Samarbetet mellan landskapen och kommunerna bör säkerställas genom olika förutseende förfaranden.

Kommunerna har en viktig roll för att utveckla och upprätthålla trygghet. Grunden för trygghetsarbetet är ett brett samarbete mellan olika aktörer samt en strävan efter att anpassa funktioner i såväl planering som beslutsfattande. Kommunerna behåller sin skyldighet att delta i planering av räddningsverksamheten samt verksamheten vid olyckor och

tillbud. De olika tjänster som kommunen producerar har också en stor roll för att upprätthålla tryggheten. Trygghet har samband med välfärd.

Utöver förändringen i grundläggande uppgifter befinner sig också kommunernas arbets sätt i förändring. När kommunernas och landskapens uppgifter sammanlänkas på många sätt betonas exempelvis utvecklingen av samarbetet mellan landskapen och kommunerna. Genom samarbete kan man undvika överlappande funktioner och garantera att tjänsterna fungerar tillsammans och är smidiga för användarna. Detta förutsätter också att tväradministrativa strukturer mellan landskapen och kommunerna skapas. Samarbetsbehoven förutsätter att man funderar igenom i vilken mån uppgifter som kräver ett större befolkningsunderlag eller större sakkunskap i fortsättningen borde skötas av landskapet och i vilken omfattning man ska begränsa sig till samarbete mellan kommuner.

Som grund för det tväradministrativa arbetet behövs nya slag av samarbetsstrukturer och arbetssätt även med kommunerna samt bland annat föreningar, företag och det breda civilsamhället.

I ledning av kommunen i framtiden betonas dimensionerna livskraft, välfärd, avtal och partnerskap samt nätverksledning. Även ägarstyrning och koncernledning lyfts fram. I kommunerna behöver man också fundera på förnyelse av organisations-, besluts- och förvaltningsstrukturerna när kommunens uppgifter och arbetssätt förändras. I kommunerna uppstår behov av nya slags kompetenser när arbetsfältet förnyas.

Fungerande delaktighets- och påverkansmöjligheter för kommuninvånarna ökar välfärden och livskraften. Kommunernas och landskapen tjänster och delaktighetssystem bör bilda en sömlös och tydlig helhet. Kommunernas roll som utvecklare av när- och lokaldemokrati betonas, vilket förutsätter utöver förändringar i organisationen med förtroendevalda ytterligare förstärkning av metoder för direkt demokrati samt sätt för delaktighet och användarorientering. Särskild uppmärksamhet ska även fortsättningsvis fästas på delaktighet för unga och personer i svag ställning. Genom förnyelse av arbetssätten säkerställs att såväl kommuninvånarna, civilsamhället som företag och organisationer kan fungera som partner och resurser till kommunen.

Reformerna avspeglas tydligt i kommunernas ekonomi. Förändringarna i finansiering och beskattning påverkar olika i olika slags kommuner. Det är viktigt att säkerställa att kommunerna behåller tillräckliga ekonomiska resurser och ekonomiska förutsättningar för att sköta sina uppgifter. Det bör skapas tydliga ekonomiska incitament åtminstone för att främja invånarnas välfärd och hälsa.

Fortsatt beredning

De pågående förvaltningsreformerna påverkar dock kommunernas uppgifter, finansiering, förvaltning och arbetssätt på många sätt. Detta innebär i sin tur förändringar av kommunens roll och skapar behov av ändrad lagstiftning. Även tyngdpunkterna i den långsiktiga kommunpolitiken och i relationen kommun-stat förändras.

Sakkunniggruppen har i sin promemoria behandlat konsekvenser för kommunerna, deras uppgifter, roll och arbetssätt av den vård- och landskapsreformen som förbereds. Samtidigt har den parlamentariska gruppen i sin mellanrapport presenterat sin syn på framtidens kommuns roll, uppgifter och ställning genom fyra olika framtidens kommun-scenarier.

Att nå önskade framtidsbilder förutsätter åtgärder på kort och lång sikt. Åtgärderna kan omfatta ändringar i lagstiftningen och ändringar i kommunernas arbetssätt.

Den parlamentariska arbetsgruppen har också som uppgift att kartlägga nödvändiga ändringar i lagstiftningen bland annat när det gäller kommunallagen samt behoven av ändringar i den långsiktiga kommunpolitiken. Dessa ändringsbehov behandlar den parlamentariska arbetsgruppen under våren 2017 efter mellanrapportens remissrunda. Regeringen ger riktlinjer för nödvändiga lagändringar till förhösten 2017. Lagändringarna bereds så att de kan träda i kraft i början av 2019.

KÄLLOR

Aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva ALLI 2015

MDI Public Oy (2016) Kunnat tekojen paikkana.

Statsrådets demokratipolitiska redogörelse SRR 3/2014 rd.

Paloheimo, Heikki (2014) Demokratian politiikan ulkoinen arviointi 2013. Justitieministeriets utredningar och anvisningar 4/2014

Geys, Benny (2006) Explaining voter turnout: a review of aggregate-level research. Electoral Studies 25(4), 637-663.

Sari Pikkala, Marianne Pekola-Sjöblom ja Sirkka-Liisa Piipponen (2013) Kuntademokratian tila ja trendit. I verk: Demokratiaindikaattorit 2013 (Borg red.). Justitieministeriets utredningar och anvisningar 52/2013 Justitieministeriets utredningar och anvisningar 4/2014

Manninen, Jyri (2015) Suomi nousuun sivistystyöllä? Förstudien Kansalaisopisto-opiskelun tuottamien hyötyjen taloudellinen merkitys. Helsingfors, Kansalaisopistojen liitto KoLVN:n hyväksymä Alueiden kehittämisspätös 2016–2019 https://www.tem.fi/files/44794/Aluekehittamispaatos_2016.pdf

Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2012-2016. Inrikesministeriet.
http://www.intermin.fi/download/35099_262012_STO_III_fi.pdf?95b430f29141d288

Publikationen Elinvoiman eväät; Finlands Kommunförbund

FINANSMINISTERIET
Snellmansgatan 1 A
PB 28, 00023 Statsrådet
Telefon 0295 160 01
Telefax 09 160 33123
www.finansministeriet.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-843-9 (pdf)

Februari 2017