



# Utredning om kommunindelningen i Lovisa-nejden

- med sikte på framtiden



Christel von Martens  
Kommunindelningsutredare  
29.4.2008

# **Utredning om ändrande av kommunindelningen mellan Lovisanejdens fem kommuner**

**Kommunindelningsutredare Christel von Martens**

**29.4.2008**

## Innehållsförteckning

<b>1. Allmänt</b>	<b>3</b>
1.1. Förordnande	3
1.2. Bakgrund	3
1.3. Organisering av utredningsarbete	4
1.4. Uppläggning av utredningen	5
<b>2. Grundförutsättningarna för en samgång</b>	<b>5</b>
<b>3. Lovisa-nejden och samgång</b>	<b>8</b>
3.1. Befolkningsutveckling	9
3.2. Arbetsplatsutveckling	10
3.3. Den ekonomiska utvecklingen	11
3.4. Personalresurserna	19
3.5. Övrigt	21
<b>4. Samarbete mellan kommunerna i Lovisa nejden</b>	<b>22</b>
4.1. Allmänt	22
4.2. Ramlagen och olika samsarbetsmodeller	22
4.3. Samarbete inom olika sektorer	25
4.3.1. Social- och hälsovård	25
4.3.2. Undervisning	27
4.3.3. Teknik och miljö	28
4.3.4. Annan verksamhet	29
<b>5. Utvärdering av utvecklandet av kommun- och servicearbetet</b>	<b>30</b>
5.1. Fördjupat samarbete inom social- och hälsovård	30
5.2. Fördjupat samarbete inom flere sektorer	32
5.3. Sammanfattning	34
<b>6. Alternativa lösningsmodeller</b>	<b>35</b>
6.1. Alternativet fyra plus en kommun	35
6.2. Alternativet fem kommuner	37
6.3. Frågor som gäller båda lösningsmodellerna	39

<b>6.3.1.Kommunfullmäktiges storlek</b>	<b>39</b>
<b>6.3.2.Strömfors och sjukvården</b>	<b>39</b>
<b>6.3.3.Ändringsförslag som gäller kommungränserna</b>	<b>40</b>
<b>6.3.4.Användningen av samgångspengarna</b>	<b>41</b>
<b>6.3.5.Representationen i organisationskommissionen</b>	<b>42</b>
<b>7. Kommande utveckling ifall enighet saknas</b>	<b>43</b>
<b>8. Förslag</b>	<b>44</b>

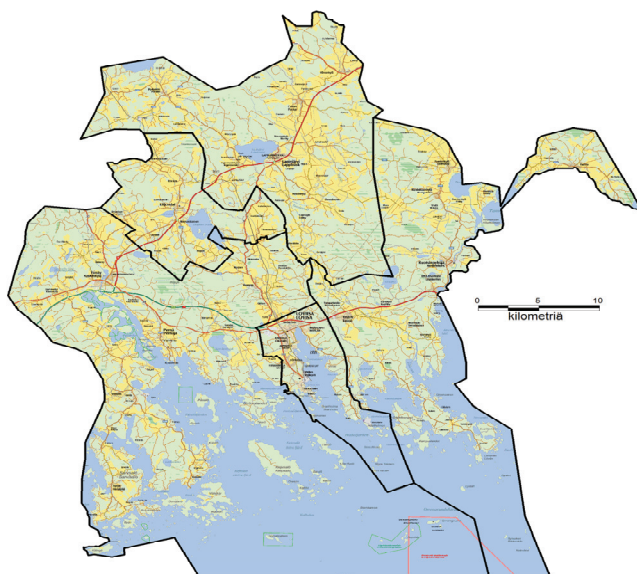
# Utredning om ändrande av kommunindelningen mellan Lovisanejdens fem kommuner

Kommunindelningsutredare Christel von Martens

## 1. ALLMÄNT

### 1.1 Förordnande

Finansministeriet beslöt den 15 februari, 2008 att förordna en särskild utredning om ändrande av kommunindelningen mellan Lapträsk kommun, Liljendal kommun, Lovisa stad, Pernå kommun och Strömfors kommun (bild 1). Ministeriet tillsatte samtidigt, efter att ha hört de berörda kommunerna, ekonomie magister Christel von Martens som kommunindelningsutredare.



Kommunindelningsutredaren fick i uppgift att verkställa en i 8 § kommunindelningslagen (1196/1997) avsedd särskild utredning, och om den så föranleder, uppgöra ett förslag till ändring i kommunindelningen. Utredaren ska också, om det anses nödvändigt, föreslå att en kommunal folkomröstning förrättas. Enligt uppdraget ska utredningen

*” generera information på basis av vilken man kan bedöma förutsättningarna för förändringar i kommunindelningen i syfte att slå samman de ovan nämnda kommunerna. Utredningen ska inkludera en utvärdering av utvecklandet av kommun- och servicesamarbetet som ett alternativ till kommunsammanslagningar.”*

### 1.2 Bakgrund

Lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/07) trädde ikraft den 23.2.2007. Lagen definierar att en kommun skall bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska för-

utsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen. Hela syftet med reformen är att utgående från den kommunala demokratin stärka kommun- och servicestrukturen och utveckla sättet att producera och ordna servicen. I lagen stipuleras att skötseln av primärvården och sådana uppgifter inom socialvården som är nära anslutna till primärvården kräver ett befolkningsunderlag på åtminstone ungefär 20 000 invånare. Om kommunen inte ett mindre befolkningsunderlag så bör man bilda ett samarbetsområde.

Lovisanejdens samarbetsdelegation(SAD) fattade redan den 9.11.2006 med anledning av den kommande ramlagen att göra en utredning över fusion av kommunerna och intensifierat samarbete kommunerna emellan. Liljendals kommundirektör Sten Frondén utsågs till koordinator för uppdraget och utredningen gjordes i samarbete med Östra Nylands förbund. Utredningen gavs den 10.4.2007. Efter det utarbetades ett förslag till samgångsavtal och i slutet av oktober, 2008 arrangerades i samtliga kommuner en rådgivande folkomröstning. Resultatet av folkomröstningen framgår ur bild 2. Befolkningen gav ett positivt svar för att bilda en gemensam kommun Lovisa stad i all övriga kommuner utom i Lapträsk var 51 procent av de som svarat på enkäten gav ett negativt svar. Ärendet behandlades i respektive kommuners fullmäktige i november månad var man i fyra kommuner beslöt att gå vidare i ärendet och omarbeta samgångsavtalet till att gälla fyra kommuner. I december fattade Lovisa, Liljendal och Pernå ett positivt beslut gällande en samgång medan förslaget förkastades i Strömfors. Samtliga kommuner stod därigenom utan någon lösning på de krav som ramlagen stipulerar och finansministeriet beslöt att tillsätta en kommunindelningsutredare.

### NEUVOA ANTAVA KUNNALLINEN KANSANÄÄNESTYS RÅDGIVANDE KOMMUNAL FOLKOMRÖSTNING

	Kyllä - Ja	Ei - Nej	En ota kantaa	Äänestys-% Röstnings-%
<b>LAPINJÄRVI - LAPPTRÄSK</b>	<b>649</b> 45,80 %	<b>722</b> 50,95 %	<b>46</b> 3,25 %	<b>59,84 %</b>
<b>LILJENDAL</b>	<b>497</b> 68,93 %	<b>199</b> 27,60 %	<b>24</b> 3,33 %	<b>63,08 %</b>
<b>LOVIISA - LOVISA</b>	<b>2650</b> 88,75 %	<b>202</b> 6,76 %	<b>129</b> 4,32 %	<b>48,95 %</b>
<b>RUOTSINPYHTÄÄ - STRÖMFORS</b>	<b>590</b> 48,48 %	<b>573</b> 47,08 %	<b>53</b> 4,35 %	<b>51,70 %</b>
	Loviisa Lovisa	Porvoo Borgå	En ota kantaa	Äänestys-% Röstnings-%
<b>PERNAJA - PERNÄ</b>	<b>1438</b> 62,71 %	<b>827</b> 36,07 %	<b>22</b> 0,96 %	<b>73,85 %</b>
<b>Seutu yhteensä</b>	<b>5824</b>	2523	274	<b>57,29 %</b>
<b>Nejden tillsammans</b>	<b>67,45 %</b>	29,22 %	3,17 %	

### 1.3 Organiseringen av utredningsarbetet

Utredaren har organiserat arbetet så att en arbetsgrupp bestående av kommundirektörerna från de berörda kommunerna har varit utredaren behjälplig när det gäller att samla in materialet till utredningen.

Därtill ha utredaren besökt samtliga kommuner och diskuterat ärendet med fullmäktige- och styrelsepresidierna. I Lappträsk och Strömfors har utredaren ytterligare träffat hela styrelsen. Utredaren har besökt samkommunen för hälsovården i Lovisanejden och diskuterat med hälsodirektören. Utredaren har även kommit samman med kommunernas personalrepresentanter. Utredaren har även besökt Östra Nylands Förbund och träffat landskapsdirektören och regionutvecklingsdirektören. Utredaren har diskuterat ärendet med representanter på Social- och hälsovårdsministeriet och Finlands Kommunförbund. Bakgrundsmaterial har utredaren fått såväl från finansministeriets kommunavdelning, Finlands Kommunförbund som Östra Nylands förbund. Överinspektör Suvi Savolainen har varit kommunindelingsutredarens kontaktperson vid Finansministeriet. Lagstiftningsråd Auli Valli-Lintu har deltagit med juridisk expertis vid sammankomsterna med kommunernas ledande förtroendevalda och styrelser.

#### **1.4 Uppläggnings av utredningen**

Själva utredningen görs med en utomstående infallsvinkel var utredare strävar till att så objektivt som möjligt ge sin uppfattning om vad kommunerna i Östnyland borde gå in för.

Upplägget är att utredningen först tar fasta på kommunindelningens stadgande om pendlingsområde alternativt funktionell helhet dvs kan man säga att Lovisa nejden utgör ett pendlingsområde eller en sådan funktionell helhet som har förutsättningar för att bilda en ny kommun alternativt ett samarbetsområde som uppfyller ramlagens stadganden. Finns grundförutsättningarna för en lyckad samgång alternativt samarbete? Ifall svaret på denna fråga är jakande går utredningen närmare in på vad skulle denna region i så fall vinna på en samgång? Därefter utreds närmare kommunernas nuvarande samarbete och utvärderas alternativt samarbete. Utredaren ger sin syn på olika alternativa lösningar och vad som händer ifall kommunerna inte kan komma överens. Slutligen ger utredaren sin framställning.

## **2. GRUNDFÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR EN SAMGÅNG**

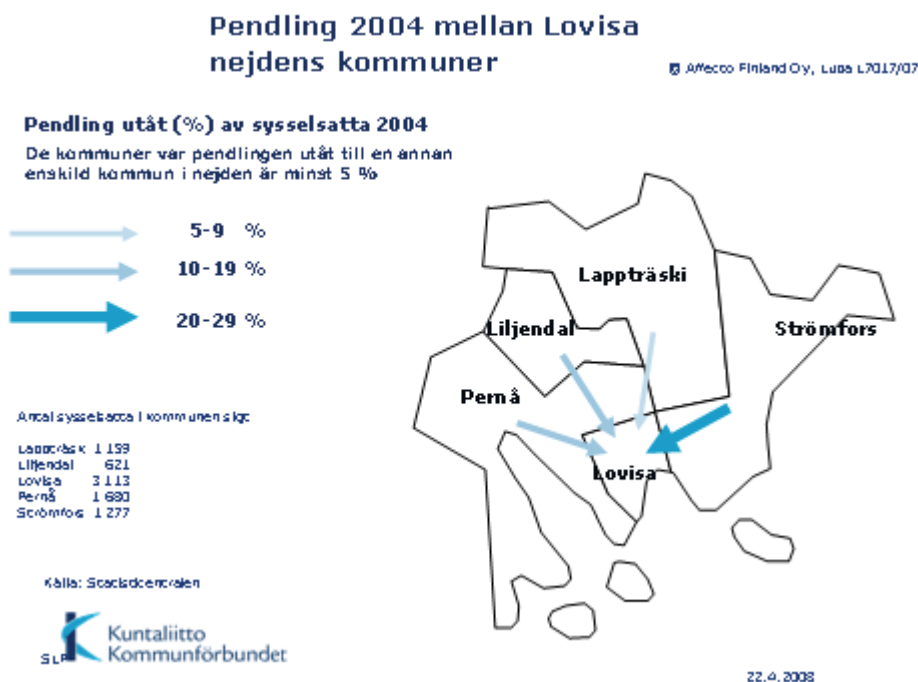
Filosofiedoktor Arto Koski, som fungerat som kommunutredare i ett flertal utredningar, har fört fram vissa grundförutsättningar för en lyckad samgång. Dessa är 1) Kommunerna bildar en funktionell helhet, 2) I den nya enheten är avstånden inte oskäligt stora, 3) Den nya enheten har ett naturligt centrum, 4) Ingen av kommunerna är ekonomiskt sett i bankrutt och 5) De ledande förtroendevalda och tjänsteinnehavarna kan samarbeta med varandra. Ytterligare bör man dryfta om tidpunkten för en eventuell samgång är den rätta.

### **1) Kommunerna en funktionell helhet**

Lappträsk, Liljendal, Lovisa, Pernå och Strömfors bildar geografiskt ett sammanhängande område med undantag av området Haavisto – Vastila i Strömfors. Befolkningen uppgick per den 31.12.2007 till sammanlagt 18 696 personer (Lappträsk 2 930, Liljendal 1 451, Lovisa 7 392, Pernå 4 003 och Strömfors 2 920). Kommunerna bildar även en ekonomisk region.

Däremot är området inte i enlighet med Statistikcentralens definition en pendlingsregion. En pendlingsregion består av en centralort och av de kommuner varifrån pendlingen (boningsort till arbetsplats) är minst 10 procent. Lovisa, Liljendal och Strömfors bildar en pendlingsregion enligt Statistikcentralens definition som bygger på siffror 31.12.2004. Från Liljendal pendlar 14,3 procent av de sysselsatta till Lovisa och från Strömfors hela 27,5 procent. Från Pernå pendlar visserligen hela 14,5 procent till Lovisa men pendlingen till Borgå är betydligt större och enligt Statistikcentralens klassificering så hör Pernå till Helsingfors pendlingsregion. Lappträsk hör överhuvudtaget inte till något pendlingsområde alls. Av invånarna i Lappträsk arbetar 63,3 procent i den egna kommunen men när det är fråga om pendling kommer Lovisa på första plats (8,4 procent). I Lappträsk sker pendlingen utanför Lovisanejden klart mot Borgå och Helsingfors. I Lappträsk är pendlingen mot Borgå (6,6 procent) och Helsingfors (3,7 procent) medan däremot pendlingen mot Kouvola och Orimattila är förvånande liten (1,3

procent i båda fallen) och till Elimäki endast 0,7 procent. I Strömfors, som alltså klart hör till Lovisa pendlingsområde kommer Kotka på andra plats med 5,1 procent och Helsingfors på tredje plats med 4,1 procent. Även här är pendlingen mot Elimäki endast 1,3 procent och Kouvola 0,9 procent.



Historiskt sett utgör Lovisa-nejden ett rätt så enhetligt område. I den folkomröstning, som kommunerna genomförde, röstade totalt sett närmare 68 procent på en fusion, något som också tyder på att majoriteten av invånarna upplever Lovisa-nejden som en helhet. Kommunerna har till största delen utgått från Pernå socken och de nuvarande kommungränserna verkar att ha lite att göra med dagens moderna samhälle utan bygger på historia. Tydligast kommer detta fram i Strömfors vars östra gräns baserar sig på freden i Åbo 1743. Pyttis kommun blev då uppdelad i Pyttis på den ryska sidan och Svenska Pyttis (namnet byttes till Strömfors år 1812) på den svenska sidan. Gränsen drogs längs Kymmene älv och Pyttis område ovanför älven dvs Haavisto och Vastila blev på svenska sidan som en del av Svenska Pyttis. Sedan dess har området hört till Strömfors men de facto har detta område ingen landgräns till resten av kommunen utan förenas i en sjö.

Samtliga fem kommuner har av stadsrådet på basis av språklagen fastställts som tvåspråkiga kommuner. Tre kommuner dvs Lappträsk, Lovisa och Strömfors har finska som majoritetsspråk medan i två dvs Liljendal och Pernå har svenska som majoritetsspråk. Ifall av en samgång skulle den nya kommunen bli tvåspråkig med finska som majoritetsspråk (ca 60 procent). En samgång skulle för Pernå och Liljendals del innebära att det sk förvaltningspråket byts från svenska till finska. I övrigt skulle en samgång inte ha någon som helst betydelse när det gäller den nya kommunens förpliktelser jämfört med dagens läge

## 2) I den nya kommunen är avstånden inte oskäligt långa

Avstånden inom den enhet som skulle bildas om kommunerna går ihop kan inte anses som oskäligt långa. Avståndet från Lovisa till Strömfors centrum är ca 15 km, avståndet till Pernå kyrkby är ca 10 km och till Forsby i Pernå ca 20 km, avståndet till Liljendal centrum ca 22 km och avståndet till Lappträsk centrum ca 20 km.

Arealen för hela området uppgår till 1184,15 km<sup>2</sup>. Pernå är arealmässigt sett klart störst med en areal på 419,53 km<sup>2</sup> och Lovisa minst med en areal på endast 44,44 km<sup>2</sup>. Kommunerna går mången gång helt in i varandra tex är avståndet från Lovisa kyrka till Pernås kommungräns endast ett par kilometer och gränsen mellan Lovisa stad och området Tessjö i Strömfors kan för en utomstående vara svår att överhuvudtaget observera.

Trots att avstånden inte kan betecknas som oskäligt långa har man tydligen inte satsat speciellt mycket på det lägre vägnätet och det finns områden i Lovisa-nejden där befolkningen verkar att orienterar sig mot centralorter utanför Lovisa nejden. Sådana torde vara västra Pernå med en stark orientering mot Borgå och Helsingfors, Kimonkylä i Lappträsk mot Elimäki – Kouvola och Porlom mot Orimattila - Kouvola samt i Strömfors Svenskby och Kungsby mot Elimäki-Kouvola samt Haavisto och Vastila mot Kotka och Elimäki.

### **3) I den nya kommunen finns en naturlig centralort**

Ifall kommunerna går samman skulle invånarantalet uppgå till ca 18 600 invånare. Av dessa bor ca 7 400 i den nuvarande staden Lovisa, som skulle utgöra centralort för den nya kommunen.

Såsom ovan framgår verkar det dock som om Lovisa i dagens läge inte upplevs som en naturlig centralort för samtliga invånare i Lovisa-nejden. Pendlingen till Lovisa är rätt stor men speciellt i randområdena verkar man ha ett behov av att orientera sig utanför Lovisa-nejdens område.

### **4) Ingen av kommunerna är ekonomiskt sett i bankrutt**

I ramlagens 9 § definieras vad som avses med kommuner, som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk situation. Kriterierna definieras närmare i en förordning (172/2007). I den granskningen tas särskilt sikte på underskottet i balansräkningen samt årsbidraget, inkomstskattesatsen, lånebeloppet, soliditeten och kommunens relativa skuldsättning.

Strömfors har med 19,75 den högsta inkomstskattesatsen av de fem kommunerna i Lovisa nejden. Lovisa stad har 19,50 och de övriga kommunerna en inkomstskattesats på 19,00.

Strömfors ekonomi är i Lovisa-nejden den klart svagaste. Strömfors är också den enda av kommunerna som inom de närmaste åren löper risk för att klassificeras som "kommun med exceptionellt stora ekonomiska svårigheter (se nedan).

### **5) De ledande förtroendevalda och tjänstemännen kan samarbeta med varandra.**

Lovisa-nejdens kommuner har en rätt lång tradition av nära samarbete – såväl på förtroendemanna- som på tjänstemannanivå.

Kommunerna bildade redan för över tjugo år sedan en samarbetsdelegation, som i dagens läge har tolv medlemmar. Lovisa utser fyra förtroendevalda och de andra kommunerna två förtroendevalda per kommun. Ärendena bereds av en grupp som består av stads- och kommundirektörerna samt ordförande för samarbetsdelegationen.

Det intima samarbetet avspeglas också i att kommunerna har ett mycket stort antal olika samarbetsavtal (se även kapitel 4 ). Det mest centrala samarbetsavtalet är samkommunen för hälsovården i Lovisanejden där alla fem kommuner är medlemmar.. Inom samtliga områden såväl allmän förvaltning, socialvård, hälsovård, bildning och kultur samt teknik och miljö samarbetar man. I en del är det frågan om avtal mellan endast två eller tre av kommunerna. I andra fall är samtliga kommuner med i avtalet. Så är tex fallet när det gäller avtalet om ett gemensamt skolväsende och Lovisanejdens vatten Ab. Samtidigt bör dock konstateras att speciellt Lappträsk men även Strömfors även har samarbete när det gäller hälsovården med Elimäki. Lappträsk samarbetar inom skolsektorn med Artjärvi och Mörskom och Strömfors med Elimäki. Strömfors hör till Kymmenedalens sjukvårdsdistrikt.

Under de senaste åren har ett stort antal utredningar initierats av samarbetsdelegation. Så långt har samarbetet fungerat. Utredningarna har varit djupgående och i flera av utredningarna har man som utredare anlitat utomstående konsultföretag. Bland utredningarna kan nämnas

- Loviisan seudun tekninen selvitys 11.6.2002 (Finlands Kommunförbund – utvecklingsingenjör Paavo Taipale)
- Loviisan seudun kuntien rakennusvalvonta ja ympäristötehtävien seudullinen järjestäminen 28.4.2003 – (Finlands Kommunförbund – utvecklingsingenjör Paavo Taipale)
- Selvitys Loviisan seudun vesihuoltoyhteistyön tiivistämisestä 2004 (Finlands Kommunförbund – utvecklingsingenjör Paavo Taipale)
- Strukturutredning över skolförvaltning och –nät i Lovisanejden 2006 (utredare Jorma Törnroos)

Ytterligare har det gjorts utredningar över hela Östra Nyland initierade av Östra Nylands förbund. Av dem kan nämnas

- Esiselvitys talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen uudelleen järjestämiseksi (WM-Data OY)
- Palvelu- ja rekrytointitarpeen organisointi (Efeko 2007)
- Ordnandet av samarbetet inom social- och hälsovården i Östra Nyland (ISTER-projektet 2007)
- Loviisan seudun kuntien talouden tarkastelu ja liitoslaskelma (Audiator- yhtiöt 2007 )

Därtill kommer utredningen Ouo vadis Lovisanejden – samgång eller samarbete (10.4.2007) med Sten Frondén som koordinator. Antalet utredningar är stort och omspanner så gott som alla sektorer

### **Slutsats:**

Trots att det finns problem kan man nog säga att grundförutsättningarna för en fusion alternativt ett fördjupat samarbete finns. Det finns dock problem med att alla inte upplever nuvarande Lovisa stad som naturligt centralort.

På basis av det stora antalet avtal mellan kommunerna kan man lätt få den uppfattningen att de förtroendevalda och tjänstemännen i Lovisa-nejden kan samarbeta. På det tyder också det faktum att under de senaste åren har ett stort antal utredningar initierats av samarbetsdelegationen. Åtgärdsförslagen är i många fall mycket konkreta och välmotiverade men de har i praktiken avstannat eller runnit ut i sanden. Svårigheterna att få till stånd likalydande beslut i samtliga kommuner är uppenbar. I några fall har utredningarna stannat redan på tjänstemannanivå dvs beslutsfattarna har aldrig ens tagit ställning till förslagen. Ett genomgående drag hos utredningarna har varit att projekten i hög grad görs på tjänstemannanivå och en bred och genuin förankring hos den egna kommunens beslutsfattare saknas. För en utomstående förefaller det som om samarbetet på tjänstemannanivån är mycket bra men de förtroendevalda känner inte och har inte alltid förtroende för varandra.

För att en fusion alternativt ett fördjupat samarbete skall kunna genomföras skickligt och lyckat fordras det för det första att det i samarbetsavtalet verkligen satsas på att bygga upp ett förtroende mellan kommunernas förtroendevalda. Man bör komma överens om gemensamma spelregler. Ytterligare bör det finnas en klart uttalad vilja hos beslutsfattarna att utarbeta en flexibel servicemodell. Denna servicemodell bör inte utgå från organisationens behov utan från kommuninvånarens. Ifall av en fusion bör man också i framtiden - efter det att tiden för ett samgångsavtal löpt ut - beakta att det kan finnas ett genuint behov att söka service även utanför Lovisanejdens gränser.

## **3. Lovisa-nejden och samgång**

Grundförutsättningarna för en samgång finns men vad kan regionen vinna på en samgång jämfört med att fortsätta som fem separata enheter? Under inga förutsättningar kan de fem kommunerna fortsätta på samma sätt

som tidigare. Primärvården och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården bör i enlighet med Paras lagstiftningen sammanslås så att det blir ett invånarantal på ungefär 20 000. Men nyttan av en samgång kan inte snävt betraktas ur hälso- och socialvårdens perspektiv. Det är i mycket hög grad frågan om en linjedragning som gäller hela Lovisa-nejdens framtida ställning. I det följande behandlas vilken nytta nejden skulle ha att gå samman. Samarbetsområde behandlas i ett senare kapitel.

Nyttan av samgång kan inte heller analyseras så att man kommun för kommun går igenom plus och minus utan man måste försöka se Lovisa-nejden som en helhet och ha sikte inställt på framtiden – tio – tjugo år framåt. Finns det en gemensam vilja att utveckla Lovisa-nejden med tanke på kommande generationer och framtida utmaningar? Saknas viljan så kan egentligen hur många utredningar som helst göras medan tiden kör nejden förbi. Om däremot viljan finns att på tio – tjugo år göra Lovisa till vad man i ett utkast till en gemensam näringspolitik kallat en trygg och dynamisk idyll så gäller det att se framåt och fråga sig kan nejden totalt sett hävda sig i konkurrens med omvärlden.

Mycket av det som sägs nedan har behandlats i de tidigare gjorda rapporterna såsom Quo vadis – Lovisanejden samgång eller samarbete 10.4.2007. Efter det har ärendet ytterligare behandlats i en rapport som Östra Nylands förbund projektet PARAS II år 2007 beställt av Auditor-bolagen (Suomen Kuntatarkastus Oy) ”Loviisan seudun kuntien talouden tarkastelu ja liitoslaskelma” samt Efekos-rapport år 2007 ”Palvelu- ja rekrytointitarpeen organisointi”.

### 3.1 Befolkningsutvecklingen

Då Lovisa ses som en helhet bör den kunna ses som en tillväxtregion. Regionen är belägen ungefär i mitten mellan Helsingfors och Kotka och genom den löper två viktiga trafikleder riksvägarna 6 och 7. Nejden ligger på ett mycket lämpligt pendlingsavstånd från Helsingfors regionen, vilket klart syns i pendlingsciffrorna.

Befolkningen uppgick per den 31.12.2007 till 18 696 personer. Befolkningen sjönk under åren 1998 – 2005 med 1 885 personer dvs med i snitt -0,27 % per år men under de senaste åren verkar situationen ha stabiliserats. Enligt Statistikcentralens prognoser gjorda för Paras projektet beräknas befolkningen år 2015 vara 19 412 och år 2020 19 878. Tillväxten skulle alltså enbart vara ca 0,4 procent per år men då bör man beakta att Statistikcentralens siffror är sk trendberäkningar. De bygger på det antagande att de senaste årens utveckling fortsätter men i något snabbare takt. Statistikcentralens prognoser bygger på siffrorna från år 2005. I prognoserna finns inte inbyggda några aktiva åtgärder och tillväxten kan genom bland annat aktiv tomtpolitik bli betydligt större. En tillväxt på 0,5 procent betecknas i allmänhet som närmaste idealisk.

Skillnaderna inom nejden är stora. Pernå som ligger närmast storstadsregionen har under åren 2002 till 2006 haft en tillväxt över 1 % per år. År 2006 steg den till närmare 2 procent, vilket nog kan betraktas som verkligt stor med tanke på kommunens storlek och planeringskapacitet. Om tillväxten fortsätter på hög nivå, vilket nog kan anses som troligt så är nog frågan: hur länge håller Pernå kommuns ekonomi en så pass stor tillväxt? Den ställer helt andra krav på kommunens investeringsnivå än vad man varit van vid. I Liljendal skulle däremot invånarantalet enligt Statistikcentralen prognoser minska men kommunen uppvisar år 2007 en tillväxt. Enligt Statistikcentralens prognoser uppvisar Strömfors, Lovisa och Lapträsk en svag ökning. På Östra Nylands förbunds internetsidor PARAS projektet [www.liitto.ita-uusimaa](http://www.liitto.ita-uusimaa) finns kommunvisa prognoser över befolkningsutvecklingen i de olika kommunerna.

Slutsats: Skillnader mellan kommunerna är rätt klara och en gemensam enhet för hela Lovisa-nejden var man kan utnyttja kommunernas gemensamma planeringskapacitet möjliggör en enhetligare planering för hela området. Lovisa-nejden bör genom sitt geografiska läge ha alla möjligheter att bli en attraktiv ort för såväl pendlare som företag.

Jämför man kommunerna sinsemellan enligt befolkningsstruktur så kan man konstatera att Lapträsk befolkning är den mest ålderstigna. I Lapträsk är över 22 procent av befolkningen över 65 år och speciellt gruppen över 85 år större än i de övriga kommunerna. Lovisa har också en stor procent över 65 år medan Pernå har ål-

dersmässigt sett en fördelaktig profil. I Lovisa nejden som helhet skulle åldersstrukturen enligt Statistikkentralens prognos vara följande:

	2005		2015		2020	
		%		%		%
0-6	1259	6,8	1381	7,1	1404	7,1
7-16	2174	11,7	2114	10,9	2179	11,0
17-19	624	3,4	618	3,2	603	3,0
20-64	10813	58,1	10427	53,7	10199	51,3
<b>65-74</b>	1877	<b>10,1</b>	2860	14,7	3181	<b>16,0</b>
<b>75-84</b>	1439	<b>7,7</b>	1415	7,3	1690	<b>8,5</b>
<b>85-</b>	434	<b>2,3</b>	597	3,1	622	<b>3,1</b>
	18620		19412		19878	

Slutsats: En gemensam enhet kan medföra synergieffekter så att satsningarna på äldreomsorgen inte blir övermäktiga för kommuninvånarna. Speciellt i Lapträsk men också i Lovisa krävs stora insatser på äldreomsorgen.

### 3.2. Arbetsplatsutveckling

Såsom i de tidigare rapporterna påpekats så finns det ingen storindustri i regionen med undantag av kärnkraftverket i Lovisa. Kärnkraftverket sysselsätter ca 400 personer och tidvis under året betydligt flere. Huruvida ytterligare ett kärnkraftverk byggs är i skrivande stund helt oklart varför det är omöjligt att spekulera i dess betydelse för regionen. Klart är dock att det skulle ha en stor betydelse såväl på inflyttning som efterfrågan på service och även på skatteinkomsterna.

Arbetsplatsstrukturen för hela regionen är följande:

Loviisanseutu – Lovisanejden				
År	Slgt	Jord- och skogsbruk	Industri (inkl bygg)	Tjänster
1970	8 663	2 517	3 081	3 065
1975	11 580	1 825	6 340	3 415
1980	9 402	1 683	3 911	3 808
1985	8 579	1 549	3 440	3 590
1990	8 260	1 353	3 166	3 741
1995	6 439	904	2 169	3 366
2000	6 848	790	2 291	3 767
2005*	6 631	619	2 190	3 822

Lovisanejdens arbetsplatsstruktur är totalt sett mera jordbruksdominerad (9 procent) än Östra Nylands landskap i övrigt (4,7 procent) medan arbetsplatserna inom servicebranschen är lägre (55,8 procent mot landskapets 59,3 procent).

Arbetsplatsstrukturen skiljer sig dock i de olika kommunerna. Strukturen i Lapträsk och Liljendal är rätt lika. I dessa kommuner är över 50 procent av arbetsplatserna inom servicebranschen medan jord- och skogsbruk och förädling står för ca 21 – 22 procent var. I Lovisa utgörs arbetsplatserna av service 58 procent och förädling för

39 procent. I Pernå är det servicebranschen som dominerar med över 62 procent, förädling uppgår till ca 19 procent och jord- och skogsbruk till ca 16 procent. I Strömfors är fördelningen mellan service och förädling rätt lika – båda på ca 41- 43 procent medan jord- och skogsbruket uppgår till ca 11 procent. Speciellt intressant är utvecklingen i Pernå eftersom man kan med fog vänta sig en liknande utveckling i de övriga kommunerna. År 1990 var ca 30 procent av kommunens arbetsplatser inom jord- och skogsbruk. Denna andel har sjunkit till ca 15 procent medan andelen inom servicebranschen har ökat från ca 40 procent till över 60 procent.

Arbetsplatssufficiens (2004)	
Lapträsk	87,5 %
Liljendal	76,2 %
Lovisa	116,1 %
Pernå	49,6 %
Strömfors	65,4 %

Källa Statistikcentralen

Arbetsplatssufficiensen beskriver den sysselsatta arbetskraften, som arbetar i kommunen i förhållande till den sysselsatta arbetskraften som bor inom området. Ovanstående tabell visar att i Lovisa finns mera arbetsplatser än i kommunen sysselsatt arbetskraft. Kommunens arbetsplatssufficiens är 116,1 %. I Pernå däremot är procenten under 50, vilket innebär att mer än hälften av den i kommunen sysselsatta arbetskraften arbetar på annan ort. Pernå är alltså mycket en kommun, var man har sin bor men pendlar till arbetsplatsen i en annan kommun. Såsom i kapitel 2 konstaterades bildar Lovisa, Strömfors och Liljendal även statistiskt sett en pendlingsregion. Strömfors med 27,5 procents pendling till Lovisa hör alldeles klart till Lovisa-regionen. Inte ens om man betraktar pendlingen till Strömfors kommer man till något annat resultat. Enligt Statistikcentralens uppgifter från år 2004 var pendlingen till Strömfors störst från Lovisa 10,6 procent, på andra plats kom Pyttis med 5,1 % och först på tredje Kotka med 3 %.

Kommunernas satsningar på att utveckla nejdens näringsliv har dock tillsvidare varit rätt blygsamma. Det lokala näringslivet utvecklas i samarbete med de lokala företagarorganisationerna samt Handelskammaren. Kommunerna är delägare i Östra Nylands Utveckling Ab och alla Lovisa nejdens kommuner köper rådgivningstjänster för nya företag av Lovisanejdens Nyföretagarcentral rf.

Lovisa stad anställde en näringslivschef år 2006. Liljendal och Lapträsk har ett ramavtal om samarbete för näringslivs- och marknadsföringsfrågor. Avtalet innebär att Lapträsk avlönat en utvecklingschef och Liljendal deltar i kostnaderna. Avtalet löper ut år 2008. I samarbetsdelegationen har man intensifierat arbete med att bereda en gemensam näringslivsstrategi för hela nejdén. Tanken är att eventuellt bilda ett gemensamt utvecklingsbolag i vilket samtliga fem kommuner samt näringslivet skulle vara delägare.

Slutsats: Behovet av en gemensam näringslivspolitik för hela nejdén finns klart uttalat. Om kommunerna går samman sammanförs samtidigt de gemensamma resurserna och det blir betydligt lättare att utforma en gemensam bild av hela nejdén. Denna bild behövs om nejdén aktivt skall kunna saluföra sig för företagsetableringar. Det är betydligt enklare att saluföra Lovisa nejdén – en trygg och dynamisk idyll med ca 20 000 invånare än fem separat kommuner. Erfarenheterna av att för nejdén utveckla separata gemensamma bolag är inte speciellt goda. Den upphandlingslagstiftning som trädde i kraft år 2007 gör därtill att tjänster från bolag var även den privata sektorn är aktieägare bör konkurrensutsättas. Det kan eventuellt ytterligare komplicera bildandet av ett nytt i huvudsak kommunalt ägt utvecklingsbolag, ett bolag som inte behövs om kommunerna fusionerar.

### 3.3 Den ekonomiska utvecklingen

Eero Laesterä och Juha Koskinen uppgjorde en rapport i juni senaste år ”Loviisan seudun kuntien talouden tarkastelu ja liitoslaskelma”. Enligt Laesteräs och Koskinens rapport har inkomst- och utgiftsutvecklingen sammanlagt för hela nejdén inte varit i balans under åren 1998 – 2005 – skillnaden mellan inkomster och utgifter

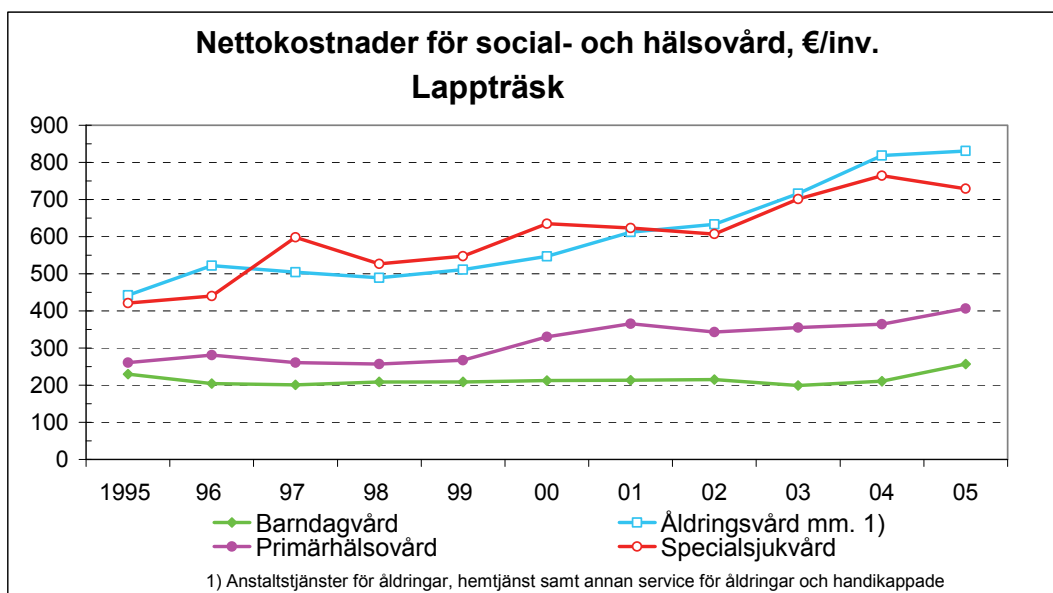
var - 1,3 procent per år. Den största skillnaden var i Pernå var utgifterna steg med i genomsnitt 4 procent per år medan inkomsterna steg med i snitt 2 procent per år. Pernås skatteinkomster var dock år 2001 exceptionellt stora varför bilden av Pernå inte är helt rättvisande.

Enligt Laesteräs och Koskinen rapport skulle den nya kommunen år 2016 med en inkomstskattesats på 19,50 procent vara en kommun som till sitt invånarantal växer / är stabil och nästan ”lönsam”, solid och likviditetsmässigt utmärkt (se närmare rapporten ”Loviisan seudun kuntien talouden tarkastelu ja liitoslaskelma” [www.liitto.ita-uusimaa](http://www.liitto.ita-uusimaa) . Beräkningarna i Laesteräs och Koskinens rapport bygger dock på att ökningen av driftskostnaderna reellt hålls nere på 3,1 procents nivå, vilket nog med beaktande av befolkningsutvecklingen kan anses som rätt utmanande.

Den ekonomiska utvecklingen i de olika kommunerna är dock olika (siffrorna baserar sig på 2006 års bokslut ifall inte annat anges).

### Lapträsk

Lapträsk har höga nettodriftskostnader (4269 e /invånare ) såväl jämfört med gruppen 2000-6000 invånare (4072 e/invånare) som jämfört med hela landet (4021 e/invånare). De höga kostnaderna beror närmast på kommunens oförmånliga åldersstruktur dvs 22,2 procent är över 65 år och hela 11 procent av kommunens befolkning är över 75 år. Nettokostnaderna för äldreomsorgen (anstaltsvård, hemservice samt övrig service till äldre och handikappade) uppgår till 915 € per invånare vilket är över 60 procent högre än i andra kommuner av samma storleksklass (568 €/invånare) och över dubbelt mer än landets snitt (447 €/invånare). Av Lovisa nejdens kommuner är kostnaderna för äldreomsorgen klart högt i Lapträsk (se sid 17 ). Även nettokostnaderna för undervisning och kultur (1390 €/inv) är betydligt högre än snittet i såväl jämförelsegruppen (1075 €/inv) som landets medeltal (1 137 €/inv). Det är speciellt kostnaderna för den egna grundutbildningen (7 776 €/inv) och det egna gymnasiet (7 609 €/inv) som är betydligt högre än såväl jämförelsegruppen som siffrorna i hela landet ( 6 789 €/inv resp 6 434 e/inv för grundutbildningen samt 6 989 €/inv och 5 401 €/inv för gymnasiet).



Lapträsk	1995	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	6
Barndagvård	229	204	200	209	209	212	213	215	199	210	257	247
Äldringvård mm. 1)	442	522	504	489	511	547	612	633	715	819	830	915
Primärhälsovård	261	281	261	257	267	330	365	343	355	364	407	421
Specialsjukvård	421	440	598	526	547	634	623	607	701	764	729	759

Trots sina höga kostnader har kommunen ändå uppvisat ett positivt årsbidrag sedan år 2002 och årsbidraget har väl överstigit avskrivningarna. Denna utveckling beror inte på skatteinkomsterna (2 101 €/inv), vilka ligger något under jämförelsegruppen kommuner med 2000 – 6000 invånare (2 253 €/inv). Den goda inkomstnivån beror på dels statsandelarna (2 123 €/inv – i jämförelsegruppen 1 787 €/inv) dels inkomster från Civiltjänstgörings-

centralen samt på dividendinkomster från Kymmenedalens El Ab. Kommunen fick år 2006 och 2005 ca 440 000 € i dividendinkomster från bolaget vilket utgör ca 150 €/invånare. Den höga nivån på statsandelarna beror i sin tur närmast på befolkningsstrukturen. I statsandelarna för social- och hälsovården beräknas de kalkylerade kostnaderna för gruppen över 85 år högt och i Lappträsk uppgår just denna grupp till över 3 procent av befolkningen. Lappträsk ekonomi stöds också av Civiltjänstgöringscentralen som ingår i kommunens budget och bokslut. Kommunens verksamhetsbidrag blir ca 450 000 € positivare tack vare centralen dvs resultatet förbättras med ca 152 €/invånare. Om dessa två poster dvs civiltjänstgöringscentralen och dividendinkomsterna inte skulle finnas så skulle Lappträsk ekonomi vara klart på minus. Kommunens årsbidrag var i bokslutet 2007 138 € per invånare. Det betyder alltså att ifall en av ovanstående poster skulle utebli uppvisar kommunen ett negativt årsbidrag.

Lappträsk har sedan år 2001 fört en försiktig ekonomisk politik med en relativt låg investeringsnivån. År 2005 utgör ett undantag (410 €/inv) så tillvida att man då hade en högre investeringsnivå än jämförelsegruppen 2000 – 6000 invånare (331 €/inv) men fortfarande klart under nivån för hela landet (481 €/invånare). Den låga investeringsnivån avspeglar sig även i en mycket låg skuldbörda (429 €/inv) då lånebördan i jämförelsegruppen uppgår till 1427 €/invånare.

I bokslutet för år 2007 är årsbidraget positivt (403 €/invånare) och årsbidraget räcker väl till att täcka avskrivningarna enligt plan. Soliditetsgraden var 74,8 %, vilket kan anses bra och lånebördan är mycket låg 467 €/invånare.

## Liljendal

Liljendals nivå på nettodriftskostnaderna är låg (3 381 €/invånare) i förhållande till jämförelsegruppen kommuner under 2000 invånare (4116) och hela landet (4021 €/invånare). De låga kostnaderna syns i så gott som samtliga sektorer med undantag av barndagvården (4612 €/inv) var nettokostnaderna klart överstiger jämförelsegruppen men är ungefär på samma nivå som landets snitt (4675 €/inv). Kommunen har små resurser att röra sig med. Inkomstnivån dvs statsandelarna och skatteinkomsterna (3 444 €/inv) är också under jämförelsegruppens (4 034 €/inv). vilket närmast beror på en låg nivå på statsandelarna (1 116 €/inv) jämfört med 1 762 €/inv i jämförelsegruppen. De små resurserna har tydligen lett till en försiktig politik, en rätt genomgående låg investeringsnivå med ett undantag år 2004. Lånebördan (703 €/inv) uppgår även den till endast hälften av snittet i jämförelsegruppen (1543 €/inv).

Kommunens bokslut för år 2007 uppvisar överskott. Årsbidraget (196 €/invånare) räckte väl till att täcka avskrivningarna. Soliditetsgraden var 70,6 % (69,8 % år 2006) och lånebördan låg 582 €/invånare.

## Lovisa

Lovisas nettodriftskostnader per invånare (4 914 €/invånare) är på en hög nivå jämfört med kommuner i samma storleksordning dvs 6001 – 10 000 invånare (4 067 €/inv) och hela landet (4 021 €/invånare). Nivån är högre i så gott som alla sektorer men syns speciellt i utbildning- och kultur (1513 €/inv) - i jämförelsegruppen 1129 €/invånare och i hela landet 1 137 €/invånare. Det nuvarande statsandelssystemets upprätthållarmodell leder dock till att siffrorna inte är helt jämförbara. Även samhällsplaneringens nettokostnader (457 €/invånare) är höga jämfört med 222 €/invånare i jämförelsekommunerna och 252 €/invånare i hela landet. Bokslutets statsandelar (1 420 €/inv) är dock något lägre än i jämförelsekommunerna (1590 €/invånare men högre än i hela landet 1 042 €/inv). Den höga nivån på nettodriftskostnaderna uppvägs genom högre skatteinkomster (3 710 €/invånare) jämfört med jämförelsegruppen (2 426 €/inv) och hela landet (2 874 €/inv). Den beror i hög grad på samfundsskatten och fastighetsskatten samt på att Lovisas inkomstskattesats på 19,50 %. År 2006 var årsbidraget på en hög

nivå vilket har möjliggjort en avsevärd sänkning av lånebördan – från 2 486 €/invånare år 2005 till 1 513 € år 2006. Även det ackumulerade underskottet år 2005 ändrades till ett ackumulerat överskott år 2006.

År 2007 var i likhet med år 2006 ett ekonomiskt bra år. Resultaträkningen uppvisar överskott och årsbidraget (614 €/invånare) överstiger klart avskrivningar enligt plan. Årsbidraget räckte till att finansiera investeringarna. Investeringarnas inkomstfinansieringsprocent var 106 och lånestocken kunde minskas. Lånen uppgick per den 31.12.2007 till 1181 €/invånare. Soliditetsgraden steg till 69 % (67 % år 2006).

## **Pernå**

Pernå har fört en mycket försiktig ekonomisk politik. Nettodriftskostnaderna (3 471 €/inv) är klart lägre än såväl jämförelsegruppen - kommuner med 2000 – 6000 invånare (4 072 €/inv.) och hela landet (4 021 €/inv.). Den låga nivån syns totalt sett inom social- och hälsovårdens nettokostnader (2466) men speciellt på undervisning- och kultur (674 €/inv) medan i jämförelsegruppen 1 075 €/invånare och i hela landet 1 137 €/invånare. Siffrorna avspeglar att utbildningen sköts i mycket hög grad genom samarbete med grannkommunerna, vilket gör att kostnaderna men också enhetspriset, som består av kommunandelen + statsandelen går till upprätthållarna. Skatteinkomsterna (2 444 €/inv) är något högre än jämförelsegruppens medan däremot statsandelarna (1012 €/invånare) är lägre. Statsandelarna är i jämförelsegruppen 1 787 €/invånare och i hela landet 1 042 €/inv.). Årsbidraget har år 2006 varit positivt men har varierat rätt kraftigt under hela 2000 talet. Kommunen har varit försiktig med att investera. De egna nettoutgifterna för investeringarna (investointien omahankintamenot) uppgick år 2006 till 218 €/inv. I jämförelsegruppen uppgick de till 357 €/inv och i hela landet till 526 €/invånare. Den låga investeringstakten märks också i lånebördan som är exceptionellt låg – endast 300 €/inv medan motsvarande siffra i jämförelsegruppen är 1 427 €/inv och i hela landet 1 464 €/inv.

Enligt 2007 års bokslut har årsbidraget stigit från 95 euro/invånare år 2006 till 133 euro/inv år 2007. Soliditetsgraden är 69,8 % (71,6 % år 2006) och lån per invånare 467 €/inv (330 €/inv år 2006). Till det goda resultatet bidrog att försäljningen av tomter inbringade 119.286 euro medan man endast budgeterat 30.000. Investeringsbudgeten för år 2008 uppgår till 2,7 miljoner var den största posten utgörs av kommunalteknik. Kommunen har en investeringsreservering på 0,86 miljoner.

## **Strömfors**

Strömfors nettodriftskostnader (3450 €/inv) är på en betydligt lägre nivå än i jämförelsegruppen kommuner med 2000 – 6000 invånare (4 072 €/invånare) och i hela landet (4 021 €/invånare). Det syns i såväl social- och hälsovårdens nettokostnader (2373 €/invånare) som i undervisning och kultur (693 €/invånare). Den lägre nivån på utbildnings- och kultursektorn beror på den sk upprätthållarmodellen i statsandelssystemet. Samtidigt som kostnaderna är lägre så är inkomsterna speciellt statsandelarna betydligt lägre än i såväl jämförelsegruppen som landet som helhet. De facto har Strömfors i likhet med Liljendal och Pernå en negativ statsandel för undervisning och kultur. Den låga inkomstnivån leder till att årsbidraget varit mycket lågt de senaste åren och årsbidraget överstiger inte avskrivningarna utan det kumulativa underskottet har stadigt ökat under de senaste åren. Lånebördan (868 €/inv) är dock inte hög - i jämförelsegruppen 1427 €/inv och i hela landet 1 464 €/inv och investeringstakten har inte heller varit speciellt hög. Strömfors är en typisk kommun var inkomstnivån helt enkelt inte räcker till för att sköta den kommunala servicen.

Bokslutet för år 2007 uppvisar ett negativt årsbidrag och ett underskott på -497 810 euro dvs ca 170 euro per person. Underskottet i balansräkningen stiger till ca 400 euro per person. Enligt ramlagen definieras kommuner med speciellt svår ställning antingen på basis av underskottet eller på basis av sex kriterier: negativt årsbidrag, inkomstskattesats, lånebeloppet, underskott i balansräkningen, soliditeten och relativ skuldsättning. På grund av sitt dåliga bokslut 2007 uppfyller kommunen fyra av dessa sex kriterier. Det enda som gör att kommunen inte

blir föremål för speciell utvärdering enligt 9 § i ramlagen är den låga skuldsättningen. Möjligheterna för Strömfors att i dagens läge finansiera investeringar är mycket begränsad eftersom kommunen inte har någon egen finansiering alls. Man lånar till driften och alla investeringar måste lånefinansieras. Lånebördan steg med 30 procent från år 2006 till år 2007. Fortsätter ökningen i samma takt tar det inte många år innan man närmar sig de övriga kriterierna. Kommunens soliditetsgrad var 47,9 % (år 2006 53 %). Soliditetsgraden för kommunalekonomin totalt är över 67 % och under 50 % definieras i Paras-lagstiftningen som kritisk.

### Reformen av kommunernas finansierings- och statsandelssystem

Statsandelreformen har givetvis en stor betydelse för kommunernas ekonomi. Det här gäller speciellt Lapträsk var statsandelarnas andel av de totala inkomsterna uppgår till ca 35 procent av kommunens inkomster. I dagens läge kan mycket lite sägas om var reformen landar. I själva uppdraget var dock inskrivet att man genom reformen skall undanröja hinder för fusion och samarbete. I detta syfte har redan en förordning avgetts 944/07. Förordningen innebär att det småskoletillägg, som utbetalas på basis av små gymnasium inte faller bort ifall kommunen går samman alternativt samarbetar i enlighet med ramlagen. Lapträsk får på basis av sitt lilla gymnasium ett småskoletillägg på ca 200 000 euro.

Den arbetsgrupp som ministeriet tillsatte 1.6.2007 har mandattid till 28.2.2009. I enlighet med kommunindelningsslagen ersätts minskningen av statsandelar under fem år. Om bestämmelsegrunderna för statsandelarna ändras från och med det år då ändringen i kommunindelningen träder ikraft, beräknas ersättningen i enlighet med de nya bestämmelserna.

Om ersättningens storlek skulle beräknas enligt det nuvarande systemet så kan det konstateras att ett inkomstbortfall uppstår närmast på basis av skatteutjämningen. Lovisa stad har ett utjämningsavdrag medan de övriga kommunerna får ett utjämningsstillägg. Om kommunerna skulle ha varit sammanslagna år 2008 hade det inneburit att istället för att kommunerna skilt för sig hade erhållit 1,548 miljoner € så skulle de få ett avdrag på ca 0,690 € dvs ett inkomstbortfall på 2,238 miljoner €. Statsandelen till social- och hälsovården är i stort sätt på samma nivå och ovanstående förordning när det gäller små gymnasier innebär att slutresultatet är ett plus för utbildningssektorn. En ändring av skärgårdstilläggen kan medföra små förändringar i den allmänna statsandelen. Pernå och Strömfors är klassificerade som kommun med skärgårdsdel. I en fusion mellan fyra kommuner, ifall Lapträsk inte ingått hade inkomstbortfallet blivit ca 1,1 miljon. Bortfallet kompenseras till sitt fulla belopp under fem års tid.

FM/KOMMUN

4.3.2008

## ÄNDRINGAR AV STATSANDELARNA VID FUSION

### Uppgifter om statsandelarna för år 2008

#### Förändringar i statsandelarna

	Skilt år 2008	Sammanslagna år 2008	Skillnad
<b>FM (allm statsand)</b>	445 302	445 302	0
<b>FM(skatteutjämning)</b>	1 548 508	-689 910	-2 238 418
<b>SHM</b>	21 139 614	21 065 965	-73 649
<b>UVM</b>	4 485 704	4 644 601	158 897
<b>Sammanlagt</b>	<b>27 619 128</b>	<b>25 465 958</b>	<b>-2 153 170</b>

Lovisas höga skatteinkomster jämfört med andra kommuner i samma storleksklass beror i hög grad på kärnkraftverket och ifall det skulle byggas ytterligare en reaktor i Lovisa stiger skatteinkomsterna – vilket ifall nejden är en enhet kommer inkomsten hela nejden till godo.

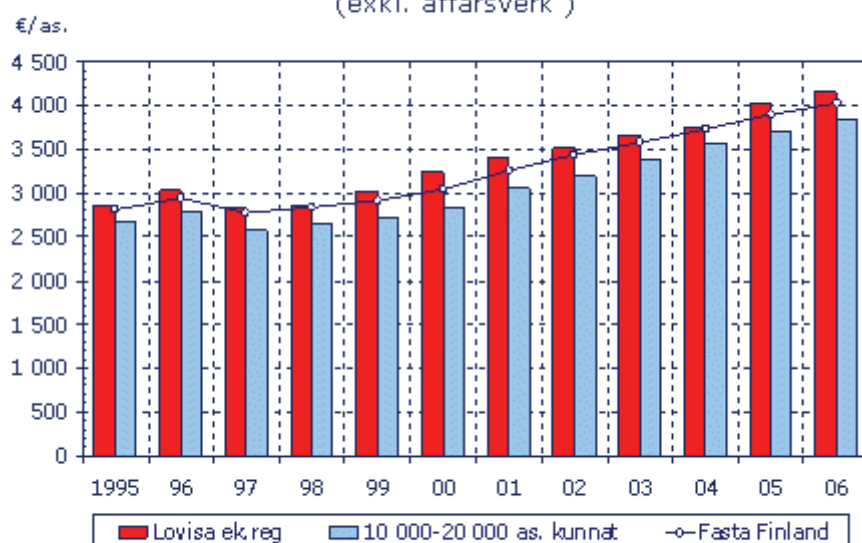
Lovisanejdens ekonomi totalt sett

Om man ser på Lovisa-nejden som ekonomisk region och ställer sig frågan – hur skulle ekonomin och kostnaderna ha utvecklats för hela regionen jämfört med kommuner i motsvarande storlek och jämfört med ekonomin i hela landet ifall kommunerna gått samman redan år 1995.

Totalt sett har nejden under hela perioden haft högre kostnader än jämförelsegruppen mätt per invånare. År 2006 uppgick Lovisa ekonomiska regions nettodriftskostnader till 4157 €/invånare medan kommuner i 10 001 – 20 000 hade kostnader på 3854 €/invånare (skillnad 303 €/invånare). Utvecklingen framgår nedan:

### Kommunernas nettodriftskostnader sammanlagt €/inv.

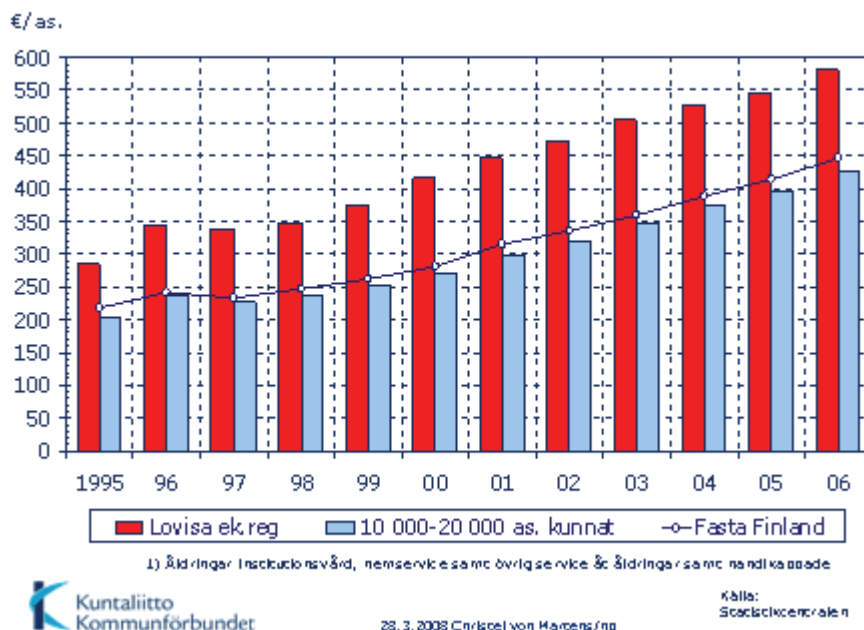
(exkl. affärsverk)



Det intressanta är att de största skillnaderna hittar man år 2006 på förvaltning (198 €/inv – jämförelsegruppen 109 €/inv), social- och hälsovården (4157 €/inv – jfr 3854 €/inv.) samt samhällsservicen (294 €/inv – jfr 235 €/inv.). Den sistnämnda siffran förklaras närmast av brand- och räddningsväsendet. Utbildning- och kultursektorns nettokostnader per invånare avviker inte nämnvärt även om de egna gymnasiernas nettokostnader mätt i €/elev är klart högre.

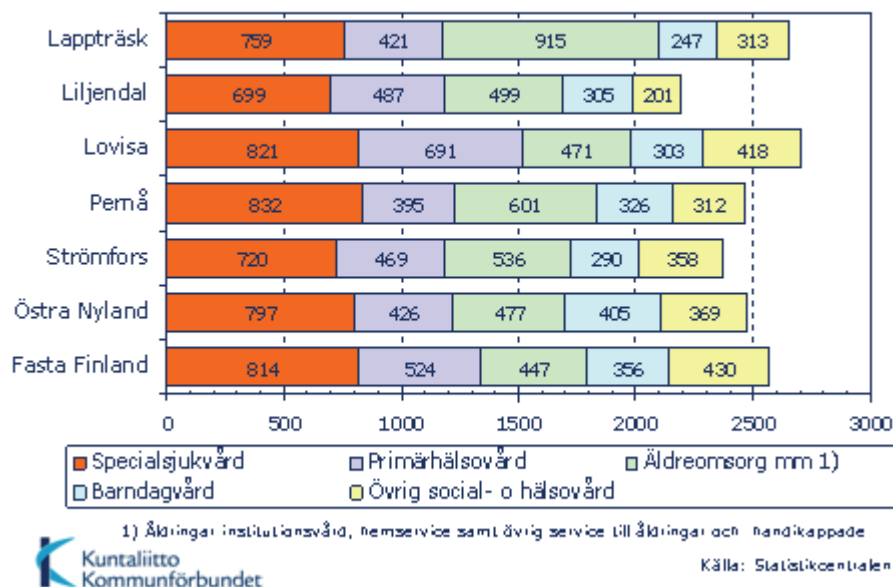
Inom social- och hälsovården är det äldreomsorgen var skillnaden är störst. Kostnaderna uppgår till 581 €/invånare. I gruppen 10 001 till 20 000 är nettokostnaderna 426 €/invånare och i hela landet 447 €/invånare.

### Äldreomsorg mm. 1), nettokostnader, €/inv.



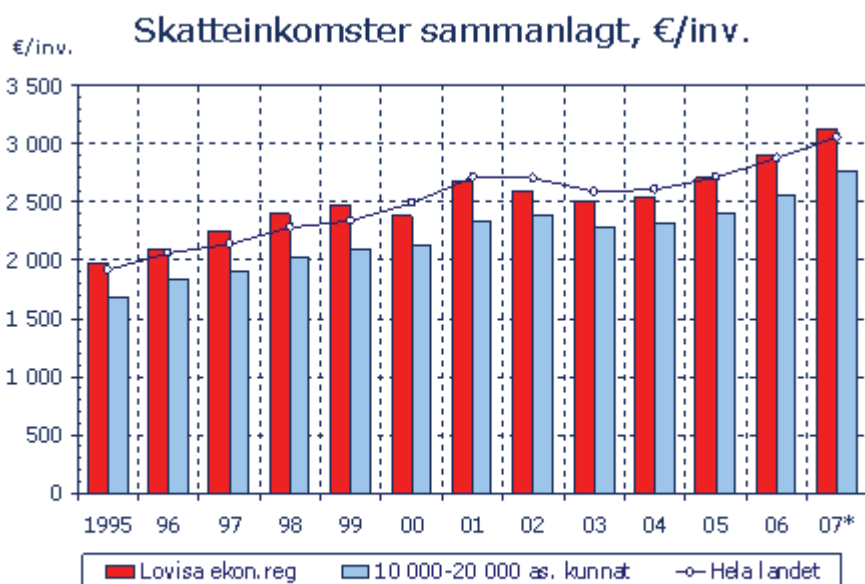
Skillnaderna mellan kommunernas social- och hälsovårdens nettokostnader per invånare inom Lovisa nejden är markant. Lapträsk hade hela 915 €/invånare medan nettokostnaderna i Liljendal var 499 €/invånare.

### Social- och hälsovård nettokostnader år 2006, €/invånare



På inkomstsidan är det svårt att göra denna jämförelse på grund av att statsandelarna räknats ut skilt för de fem kommunerna och den sammanlagda summan för nejden skulle på årsbasis ha varit ca 115 € per invånare mindre i statsbidrag. Siffran baserar sig på det nuvarande systemet. Det gör att årsbidrag och räkenskapsårets resultat inte kan jämföras med andra kommuner i samma storleksklass.

De sammanlagda skatteinkomsterna skulle mätt per invånare (3 129 €/invånare) ha överstigit jämförelsegruppen (2 776) med 353 €/invånare år 2007). Det framgår av nedanstående bild.



Slutsats: Eero Laesterä och Juha Koskinen konstaterar i sammandraget till rapporten ”Loviisan seudun kuntien talouden tarkastelu ja liitoslaskelma 29.6.2007” att det finns förenklat två typer av fusioner: sådana var invånarantalet minskar och man måste trygga servicen på grund av befolkningsminskningen och sådana var befolkningen ökar och det föranleder åtgärder. Till bilden av de förstnämnda fallen hör ofta en förändring av åldersstrukturen.

Man kan inte säga att kommunernas ekonomiska realiteter på kort sikt skulle tvinga Lovisa-nejdens kommuner att gå samman. Det är inte fråga om en fusion med kniven på strupen. Ett sådant påstående gäller enbart Strömfors var inkomstunderlaget inte verkar att hålla för en fortsatt verksamhet. Lappträsk, som de facto har högre kostnadsstruktur än Strömfors klarar sig ekonomiskt på grund av inkomsterna från Civiltjänstgöringscentralen och dividendinkomster från Kymmene elverk. Pernås ekonomi ställs på hårda prov genom sin snabba befolkningsökning – ett problem som även kan drabba Liljendal inom en snar framtid. Lovisa åter har svårt att utvecklas inträngd rent geografiskt på ett mycket litet område.

Den ekonomiska utvecklingen för en ny kommun Lovisa är svår att förutspå eftersom den på kostnadssidan i hög grad är beroende av hur väl kommunen förmår strukturera om sin service och sin organisation. Vilken nytta har man att bli av med ett stort antal avtal och transaktionskostnader kommunerna emellan och hur kan man effektivare utnyttja de knappa arbetskraftsresurserna till att ge service åt kommuninvånarna? Utmaningarna kommer att ligga speciellt på kostnaderna för äldreomsorgen, var framför allt Lappträsks kostnader redan nu är iögonenfallande. På inkomstsidan skulle man ha statsandelens nivå tryggad i fem år framåt vad som sker efter det kan ingen i dagens läge uttala sig om. Skatteinkomsterna beror i sin tur på befolkningsutvecklingen och utvecklingen inom näringslivet och i vilken mån en enhetlig region kan locka företagare till orten.

Enligt Laesterä och Koskinen söker Lovisa nejdens kommuner genom en fusion närmast fart för en gryende tillväxt Det är ett konstaterande som man lätt kan instämma med då man ser på kommunernas läge, utveckling och ekonomi. Vidare konstateras i utredningen att för närvarande ger kommunernas ekonomiska situation totalt sett en god grund att bygga en fusion på.

De enskilda kommunerna kan med undantag av Strömfors ekonomiskt sett klara sig framåt ett år i taget – genom att hålla en mycket stram ekonomi och låg investeringsnivå men på sikt hämtar en sådan ekonomisk politik inget mervärde till regionen utan kommunerna blir marginaliserade och regionen som helhet försvinner. Därtill kan konstateras att kommunerna under inga omständigheter kan fortsätta som tidigare – ramlagens bestämmelser som befolkningsunderlag på ungefär 20 000 invånare för hälso- och åtminstone delar av socialvården gör det omöjligt.

### 3.4. Personalresurserna

Personalresurserna och rekryteringsbehovet har senast utretts på initiativ av Östra Nylands förbund av Efeko i rapporten ”Palvelu- ja rekrytointitarpeen ennakointi” (31.5.2007).

I utredningen har man på basen av 2005 års siffror och bland annat antaganden om att servicebehovet per person i respektive åldersgrupp förblir på nuvarande nivå räknat fram rekryteringsbehovet. Rekryteringsbehovet uppstår dels på basis av att personalen avgår med pension dels genom att befolkningen ökar och –strukturen ändras.

För Lapträsk del är det främst gruppen 65 – 84 år som beräknas öka i antal. När det gäller pensioneringen utgår man ifrån att personalen går i pension enligt sin pensioneringsålder. År 2010 toppar när det gäller personer som når pensioneringsålder (10 personer). I snitt går ca 8 personer i pension per år under perioden 2011 – 2020. Enligt Efekos beräkningar skulle rekryteringsbehovet åren 2011 – 2015 vara i snitt 8 personer. Samma är rekryteringsbehovet även för perioden 2016 – 2020. Med beaktande av att Lapträsk personal uppgår till sammanlagt något över 200 blir personalomsättningen rätt stor. I Lapträsk är medelåldern bland den ordinarie personalen för närvarande relativt hög: förvaltning 47,1 år utbildningscentralen 47,7 år, grundtrygghetstjänster 46,9 år, undervisningstjänster 44,5 år och tekniska tjänster 51,4 år.

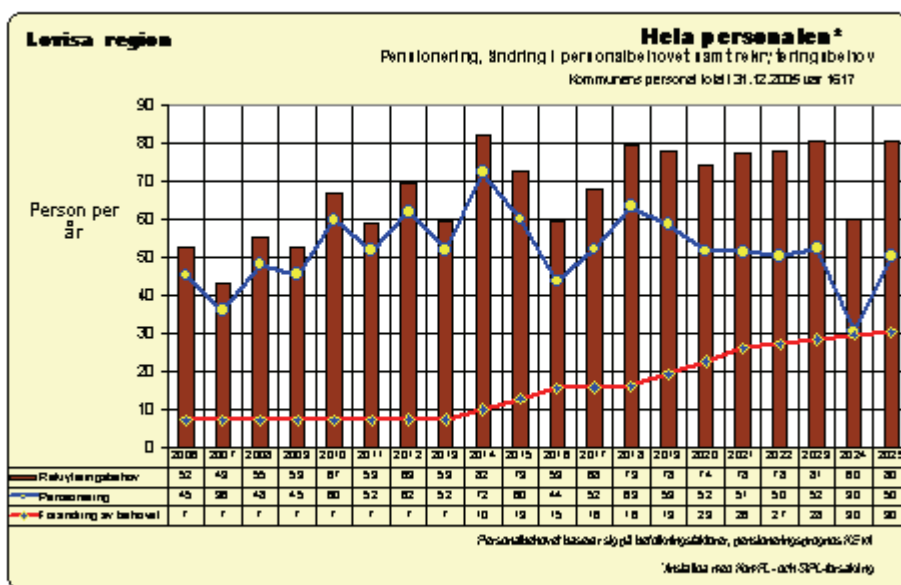
I Liljendal uppgick personalen år 2005 till 84 personer. I dagens läge är man uppe vid 89 personer, varav 70 på heltid. Enligt Efekos beräkningar är Liljendals rekryteringsbehov i snitt 3 personer per år såväl under perioden 2011 – 2015 som under perioden 2016 – 2020. År 2013 är ett toppår när det gäller pensionering. Då uppnår 4 personer pensioneringsåldern.

Enligt Efekos utredning sker de flesta pensioneringar i Lovisa år 2012 då 25 personer har möjlighet att gå i ålderspension. Stadens rekryteringsbehov är i snitt 21 personer per år under perioden 2011 – 2015 och under denna period går i snitt 20 personer per år i pension. Under åren 2016 – 2020 är det kalkylerade rekryteringsbehovet i snitt 20 personer – samma antal som årligen avgår i pension. Ett behov av att ytterligare öka personalen beräknas uppstå under perioden 2021 – 2025. Enligt prognosen går då i genomsnitt 14 personer per år i pension, och rekryteringsbehovet är 21 personer årligen dvs förändringen i personalbehovet är i snitt 7 personer per år.

I Pernå beräknas rekryteringsbehovet vara i snitt 7 personer årligen 2011 – 2015. I genomsnitt går 5 personer på år i pension så nettoökningen är två personer per år. Under perioden 2016 – 2020 är det kalkylerade rekryteringsbehovet 9 personer per år. I snitt går fem personer i pension och nettoökningen blir 4 personer per år. Pernå har en relativt ung personal, (kolla medelåldern på kommunala sektorn) med en medelålder på 44 år och de flesta pensioneringar sker år 2022 då 8 personer kan gå i pension.

I Strömfors är rekryteringsbehovet i snitt 7 personer per år under perioden 2011 – 2015. I snitt går 5 personer per år i pension under denna tid. Det kalkylerade rekryteringsbehovet är 8 personer under 2016 – 2020. Under denna period går i snitt 6 personer i pension. Antalsmässigt sett sker de största antalet pensioneringar år 2021 då 9 personer kan gå i pension. Medelåldern i Strömfors är 46,5 år.

Ser man på nejden som helhet blir då det sammanlagda rekryteringsbehovet per år enligt Efekos beräkningar följande:



Enligt Efekos beräkningar sker de flesta pensioneringarna år 2014, då 72 personer skulle gå i pension. Lovisa nejdens rekryteringsbehov är i snitt 68 personer årligen under perioden 2011 – 2015. Enligt prognosen skulle i snitt 60 personer gå i pension per år och utöver det behövs hel ny personal i snitt 8 personer per år. Under perioden 2016 – 2020 är det kalkylerade rekryteringsbehovet 72 personer och under åren 2021 – 2025 i snitt 75 personer.

Enligt uppgifter av den 13.3.2008 från Kommunernas pensionsförsäkring uppgår den sammanlagda i Keva försäkrade personalen i de fem kommunerna inklusive samkommunen för hälsovården till ca 1 380 personer. Av dessa kommer 58,6 procent att ha uppnått pensionsåldern fram till år 2025 dvs inom de närmaste 17 åren. Andelen är högst i samkommunen för hälsovården i Lovisa nejden med 61,7. Lovisa stad har en procentandel på 59,7, Lappträsk 58,6, Liljendal 56,9, Strömfors 57,9 och Pernå 52,4. I hela landet är motsvarande siffra 55,3 procent.

När man betraktar dessa siffror står det helt klart att nejden bör speciellt satsa på personalpolitiken. I dagens läge har de anställda möjlighet att bli längre i arbete – ända fram till en ålder av 68 år. Den kommunala sektorn är dock i allmänhet inte speciellt känd för att satsa på trivsel, rehabilitering och vidareutbildning av sin personal så att man verkligen stannar längre i arbetet. Pensioneringsvågen når alla kommuner ungefär samtidigt vilket ytterligare kommer att försvåra möjligheten att få kompetent personal. Om inte kommunen bygger upp en hållbar personalpolitik och vinnlägger sig om att bli en bra arbetsgivare så är det kommuninvånarna som i sista hand blir lidande.

Lagstiftningen går alltmer mot att ställa kvalitetskrav på de kommunala tjänsterna. Det kommer inte att räcka med att kommunen avlönar generalister utan kommuninvånarna skall ha tillgång till högt utbildade specialister inom de flesta områden. Det här gäller såväl utbildningen som social- och hälsovården. Som exempel kan nämnas barnskyddet. Även inom den tekniska sektorn stiger kvalitetskraven hela tiden. Små kommunerna kommer inte att kunna avlöna specialister utan är tvungna att i allt högre grad söka samarbete med grannkommunerna. Det i sin tur betyder ytterligare flere avtal.

Slutsats: Personalens åldersstruktur och behovet av en genomtänkt personalpolitik för att regionen skall kunna hävda sig utgör ett av de viktigaste argumenten som talar för en fusion så snart som möjligt. Den kommunala sektorn är en mycket arbetsintensiv sektor och om en fullgod service skall kunna tillhandahållas så krävs det

kompetent och motiverad personal. De små kommunerna har som arbetsgivare svårt att hävda sig i konkurrensen om arbetskraft. En del service kommer säkert i framtiden att kunna köpas från den privata sektorn. Men upphandling fordrar stor kompetens och specialistkunskap något som de små kommunerna knappast kommer att kunna hålla sig med.

### 3.5 Övrigt

Frågor, som beslutsfattarna också borde ta ställning till då man överväger alternativ fusion kontra fördjupat samarbete är bland annat följande:

- kan en fusion leda till att det är lättare att hävda regionen i den internationella respektive den nationella konkurrensen?
- kan en fusion medföra att man har bättre förutsättningar att möta statens ökade kvalitetskrav och krav på samma standard på servicen i hela landet ?
- kan en fusion medföra att man bättre kan bevaka regionens intressen mot statsmakten ?
- kan en fusion ge större möjligheter att genomföra strategiska investeringar ?

Genom sitt geografiska läge – i en utvecklingskorridor mellan Helsingfors och S:t Petersburg bör Lovisa-nejden ha alla möjligheter att hävda sig när det gäller inhemska företagsetableringar med också kunna locka direkta utländska investeringar. Regionens tvåspråkighet gör den också attraktiv för nordiska investeringar. Men för att ”saluföra” regionen krävs det samstämmighet – fem separata kommuner med små resurser kan inte åstadkomma mycket. Satsningarna på näringslivet är såsom ovan konstaterades i dagens läge rätt anspråkslösa.

Lovisa nejden korsas av stamvägarna 6 och 7, vilket med tanke på regionens framtid är en bra omständighet. Däremot är det lägre trafiknätet rätt outvecklat och nejden korsas av smala och krokiga landsvägar. Landsbyggens livskraft måste stödjas genom att förbättra kvaliteten på det lägre vägnätet. Som en gemensam enhet kan man lättare hävda sig mot staten då det gäller att bli delaktig av vägdistriktens anslag.

Även kollektivtrafiken bör utvecklas, men även här krävs en gemensam syn och vilja att gemensamt utveckla verksamheten.

Verksamhetsförutsättningarna för Lovisa hamnen bör tryggas genom att man förbättrar järnvägs- och vägförbindelserna.

Ett viktigt trafikprojekt är den nya kustbanan (Heli-banan) från Helsingfors via Borgå och Lovisa till Kotka och S:t Petersburg. Den nya banan skulle på ett betydande sätt stärka utvecklingskorridoren mellan Helsingfors och S:t Petersburg.

Investeringsnivån är mycket anspråkslös i samtliga kommuner. Mera pengar kommer inte automatiskt av en samgång. Däremot kan man genom att koncentrera medlen åstadkomma mera för nejden och en aktiv näringspolitik, tomtpolitik och bättre verksamhetsförutsättningar bör medföra en positiv befolkningsutveckling och därmed mera skattemedel.

Om Lovisa-nejden vill utvecklas och bli en region att räkna med krävs det satsningar på effektiva datakommunikationsförbindelser. Det är helt nödvändigt för att utveckla servicen och bibehålla området som en bra plats att bo på. Dessa satsningar bör göras gemensamt och i samarbete med hela Östra Nyland. Kommunerna deltog i Sitras projekt Osku men av det torde det idag finnas kvar endast lite publika datorer.

## 4. Samarbete mellan kommunerna i Lovisanejden

Enligt kommunindelningsutredarens uppdrag ska utredningen inkludera en utvärdering av utvecklandet av kommun- och servicesamarbetet som ett alternativ till kommunsammanslagningar. På grundval av detta uppdrag har jag i utredningen tagit med en beskrivning av olika samarbetsmodeller samt gått igenom den gällande ramlagens samarbetsförpliktelser samt kommunernas nuvarande samarbetsrutiner.

### 4.1 Allmänt

De fem kommunerna i Lovisanejden har en mycket stark tradition av kommunalt samarbete. Initiativet till ett samarbetsorgan togs redan år 1969. Då inleddes ett regelbundet samarbete men först år 1979 uppgjordes de första skriftliga stadgandena för nejdens samarbetsorgan. Regionavtalet för Lovisanejden undertecknades 2002 men redan dessförinnan bedrev i synnerhet tjänstemännen ett intensivt samarbete. Syftet med regionavtalet är att effektivisera verksamheten och åstadkomma ekonomiska besparingar samt att stärka Lovisanejdens intressebevakning i landskapet Östra Nyland.

I regionavtalet kom kommunerna överens om att inrätta en samarbetsdelegation (SAD). Delegationen har själv startat flera projekt eller deltagit i Östra Nylands förbunds projekt. Samarbetsdelegationen har gjort utredningar om ökat kommunalt samarbete inom så gott som alla sektorer och de har beaktats när denna utredning gjorts.

Det finns ungefär 10 samarbetsavtal som omfattar hela Östra Nyland. Dessa avtal behandlas i regel inte i denna utredning. Kommunerna i området är medlemmar i följande samkommuner: HNS, Östra Nylands förbund, Itä-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä, Samkommunen för yrkesutbildning i Östra Nyland, Uudenmaan erityispalvelut och Kårkulla samkommun. När det gäller brand- och räddningsväsendet deltar kommunerna dessutom i samarbetet kring Östra Nylands räddningsverk. Strömfors kommun är dock inte medlem i HNS utan i Kymenlaakson sairaanhoitopiiri.

### 4.2 Ramlagen och olika samarbetsmodeller

I 76 § i kommunallagen sägs att ”Kommuner kan med stöd av avtal sköta sina uppgifter tillsammans. Kommunerna kan komma överens om att anförtro en annan kommun att sköta en uppgift för en eller flera kommuners räkning eller att uppgiften skall skötas av en samkommun.”

Enligt 5 § i lagen om en kommun- och servicestrukturreform (nedan ramlagen) ska det i en kommun eller inom ett samarbetsområde som sköter primärvården och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära ansluta till primärvården finnas åtminstone ungefär 20 000 invånare.

Enligt ramlagen finns det två förvaltningsmodeller för samarbetsområden. Kommunerna ska antingen bilda en samkommun för skötseln av uppgifterna eller så kan uppgifterna i enlighet med 76 § 2 mom. i kommunlagen anförtros en kommun att sköta, en s.k. värdkommun, varvid det för skötseln av uppgifterna inrättas ett i 77 § i kommunallagen avsett gemensamt organ för kommunerna i området (nedan värdkommunsmodellen).

Enligt ramlagen bär samarbetsområdet ansvaret för organiseringen av de uppgifter som överförts på det. Ansvaret för organiseringen av uppgifterna innebär att samarbetsområdet ska organisera servicen på ett jämlikt sätt inom sitt område. Samarbetsområdet ska pröva servicebehovet (mängden) enligt samma grunder inom hela området samt trygga en jämlik tillgång till och kvalitet på servicen. Det har också rätt att besluta på vilket sätt servicen ordnas. Kommunens ställning i förhållande till begreppet jämlik tillgång till servicen bestäms för det första av att kommunen även i fortsättningen bär det finansiella ansvaret, den bestämmer om bildande av samarbetsområdet och de personer som den valt deltar i beslutsfattandet inom samarbetsområdet.

Om kommunerna i Lovisanejden inte fattar beslut om kommunsammanslagningar, bör kommunerna bilda ett samarbetsområde enligt ramlagen.

## A. Samkommun

Samkommuner bildas genom grundavtal mellan kommunerna (78 § i kommunallagen). I grundavtalet ska överenskommas om bl.a. samkommunens uppgifter, hur besluten fattas inom samkommunen, medlemskommunernas rösträtt, medlemskommunernas andelar i samkommunens tillgångar, hur samkommunens förvaltning och ekonomi ska granskas samt upplösning av samkommunen.

Enligt kommunallagen är en samkommun en från medlemskommunerna fristående, självständig juridisk person. I egenskap av juridisk person äger samkommunen rättshandlingsförmåga, dvs. den kan förvärva rättigheter och ingå förbindelser samt föra talan i domstolar och hos andra myndigheter.

När en uppgift överförs på en samkommun avstår den enskilda kommunen från sin beslutanderätt i de saker som hör till samkommunens verksamhetsområde. Kommunen kan påverka saken genom de företrädare som valts till samkommunens fullmäktige och andra förtroendevalda. Enligt 23 § i kommunallagen kan kommunstyrelsen vid behov ge de medlemmar som företräder kommuner anvisningar.

Man kommer överens om hur samkommunen ska organiseras, t.ex. antalet medlemmar i organen och grunderna för rösträtten, i det grundavtal som godkänns av primärkommunernas fullmäktige. Andra organ än samkommunens fullmäktige och samkommunsstämman ska enligt kommunallagen ges en sammansättning som svarar mot den andel röster olika grupper som är representerade i medlemskommunernas fullmäktige fått inom samkommunens område vid kommunalvalen.

I allmänhet utövas den högsta beslutanderätten i en samkommun av samkommunens fullmäktige.

## B. Värdkommun

Med värdkommunsmodellen (avtalskommunmodellen) avses ett samarbetsarrangemang mellan kommunerna, där en kommun med stöd av ett avtal svarar för anordnandet av service för de andra kommunerna och dessa deltar i det beslutsfattande som gäller uppgiften i fråga i denna kommuns organ.

Kommunerna kommer överens om att en kommun fungerar som s.k. värdkommun. Avtalet och det gemensamma organet täcker oftast uppgifter inom ett visst förvaltningsområde eller ett delområde, t.ex. en service- eller myndighetsenhet. Enligt 77 § i kommunallagen kan man när en kommun med stöd av ett avtal sköter en uppgift för en eller flera kommuners räkning komma överens om att de andra kommunerna väljer sin företrädare till det organ som sköter uppgiften.

I samarbetsavtalet kan högre organ i värdkommunen fräntas rätten att överta behandlingen av ärenden. Enligt 51 § 5 mom. 3 punkten i kommunallagen får till behandling i ett högre organ inte tas ärenden som överförs på ett i 77§ avsett gemensamt organ för flera kommuner, om kommunerna kommer överens om detta. Genom denna bestämmelse har man velat förbättra förutsättningarna för samarbete mellan kommunerna så att högre organ i värdkommunen kan fräntas rätten att ta överta behandlingen av ärenden som omfattas av samarbetet.

Om man t.ex. kommer överens om att Lovisa fungerar som värdkommun för social- och hälsovården så betyder detta att grundtrygghetsnämnden är Lovisa stads organ, som sköter de överenskomna uppgifter även för Lappträsk, Liljendals, Strömfors och Pernås räkning. De andra kommunerna deltar i förvaltningen så att fullmäktige i Lappträsk, Liljendal, Strömfors och Pernå väljer sina företrädare till denna gemensamma grundtrygghetsnämnd samt betalar en del av verksamhetskostnaderna. Rätten för de ledamöter som de andra kommunerna valt att delta i beslutsfattandet kan i avtalet begränsas till endast ärenden som är gemensamma för kommunerna.

I samarbetsavtalet ska regleras åtminstone följande saker (Anvisningar om kommunsamarbete med särskilt fokus på värdkommunsmodellen i samband med kommun- och servicestrukturen, Finlands Kommunförbund januari 2007) : Avtalsparter , Syfte, Förvaltning och beslutsfattande, Rätt att överta behandlingen av ett ärende, Personal, Ekonomi, Inventarier och utrustning, Fastigheter, Övriga avtal, Ändring av samarbetsavtalet, Skadeståndsansvar, Tvister samt Avtalets giltighet och uppsägning.

### C. Affärsverkssamkommun / kommunalt affärsverk

Efter den ändring som trädde i kraft 2007 definieras i kommunallagen kommunala affärsverk och föreskrivs om grundande av kommunala affärsverk samt styrning av förvaltningen och ekonomin. Kommunerna kan grunda kommunala affärsverk ensamma eller tillsammans med en annan kommun eller en samkommun. Ett affärsverk kan grundas för affärsverksamhet eller för en uppgift som ska skötas enligt företagsekonomiska principer. I motiveringen till lagen konstateras att ”med affärsverksamhet avses en uppgift som ur affärsverkets synvinkel är lönande så att den ordinarie verksamheten och investeringarna åtminstone på lång sikt finansieras genom internt tillförda medel. Kännetecknande för affärsverksamheten skall dessutom vara att den externa försäljningen av prestationer till andra än kommunens eller samkommunens egna uppgiftsenheter skall vara betydande. Kännetecknande för affärsverksamheten skall dessutom vara fungerande på marknadens villkor så att kundförhållandet är baserat på avtal och att kunden som beställare har provningsrätt.”

Med stöd av lagen kan ett kommunalt affärsverk anförtros en uppgift som sköts enligt företagsekonomiska principer. Uppgiften kan också gälla kommunens basservice. Med företagsekonomiska principer avses att i verksamheten iaktas i första hand kostnadsmotsvarighet när tjänsterna prissätts. Affärsverkets inkomster kan då bestå förutom av kundavgifter även av ersättningar från medlems- eller avtalskommunerna. Syftet med bestämmelserna har varit att göra affärsverkens verksamhet smidigare så att affärsverk blir ett beaktansvärt alternativ till bolagisering.

Ett kommunalt affärsverk kan fungera som en samarbetsform för kommunerna, dvs. som värdkommunens affärsverk, samkommunens affärsverk eller som en affärsverkssamkommun. Organstrukturen motsvarar i stor utsträckning aktiebolags organstruktur.

En affärsverkssamkommun är en samkommun som bedriver affärsverksamhet eller sköter en annan uppgift som ska skötas enligt företagsekonomiska principer i form av ett kommunalt affärsverk. Affärsverkssamkommunen är en självständig juridisk person och bokföringsskyldig och i enlighet med sitt namn en samkommun. Affärsverkssamkommunen skiljer sig från en vanlig samkommun i fråga om förvaltningsstrukturen och befogenhetsfördelningen mellan organen samt behandlingen av budgeten och ekonomiplanen. I en affärsverkssamkommun utövas den högsta beslutanderätten av samkommunsstämman. Representanterna till samkommunsstämman väljs inte för hela fullmäktigeperioden utan skilt för varje stämma.

Ett kommunalt affärsverk har en direktion och en direktör. Direktionen ansvarar för affärsverkets verksamhet. I princip har man strävat efter att direktionens ställning i första hand skulle kunna jämföras med ett aktiebolags styrelse när det gäller affärsverkets beslutsfattande och tillsynen över dess verksamhet. Då vore direktionen på det sätt som bestäms i instruktionen ett organ som lyder under kommunstyrelsen eller en nämnd. Till affärsverkets direktion kan väljas personer som företräder sakkunskap på verksamhetsområdet i fråga t.ex. oberoende av hemkommun och i direktionens sammansättning behöver politisk proportionalitet inte iaktas.

Valet av direktör för ett kommunalt affärsverk och uppsägning av direktören har i princip uppdragits åt direktionen. Direktörens uppgifter har i tillämpliga delar bestämts på ett sätt som motsvarar VD:ns uppgifter i ett aktiebolag. Också vid planeringen och styrningen av ekonomin strävar man efter att kommunala affärsverk ska kunna agera så självständigt som möjligt.

Inom ramen för ISTER-projektet har det föreslagits att de fem kommunerna i Lovisanejden skulle bilda ett samarbetsområde. Samarbetsområdena skulle bilda s.k. kommunala affärsverk. Affärsverksmodellen förklaras närmare nedan i samband med ISTER-projektet.

### 4.3 Samarbetet inom enskilda sektorer

#### 4.3.1 Social- och hälsovård

Enligt ramlagen ska det i en kommun eller inom ett samarbetsområde som sköter primärvården och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården finnas åtminstone ungefär 20 000 invånare. Detta innebär att om kommunerna i Lovisanejden inte går samman måste kommunerna bilda ett samarbetsområde.

I ramlagen definieras inte exakt vad som är sådana sociala tjänster som är nära anslutna till primärvården. I motiveringen i propositionen om ramlagen konstateras att samarbete mellan primärvården och socialväsendet är särskilt viktigt för att trygga servicen för den äldre befolkningen, mentalvårdsarbetet, missbrukarvården samt barns och ungas hälsa och välmående. Kommunerna gavs dock rätt att besluta vilka tjänster kommunen anser vara nära anslutna till primärvården. Kommunerna har således rätt att besluta i vilken omfattning socialvårdstjänster överförs till samarbetsområdet.

I den hälso- och sjukvårdslag som är under beredning och i de ändringar i socialvårdslagstiftningen som företas i samband med den torde det föreskrivas närmare om förpliktelserna att integrera primärvården och socialvården. Regeringens aftonskola har i sina riktlinjer för kommunresponsen i anslutning till ramlagen särskilt betonat att det är motiverat att ordna social- och hälsovården som en enhetlig funktionell helhet. Det är motiverat att behålla socialvården som en helhet.

Kommunerna i Lovisanejden har redan inrättat den gemensamma samkommunen för hälsovården i Lovisanejden. Samkommunens uppgifter omfattar primärvården och tills vidare också miljö- och hälsoskyddet. Man håller på att överföra miljö- och hälsoskyddet så att det sköts av ett samarbetsområde där Borgå stad fungerar som serviceproducent. Strömfors hör till Kymmenedalens sjukvårdsdistrikt. De övriga kommunerna hör till HNS.

Lapträsk och Strömfors har också ett avtal om köp av tjänster med Elimäki kommun. Man kommer överens om beställningen av tjänster utifrån behovet, dvs. beställarens (Lapträsk/Strömfors) klienter söker sig till servicen direkt eller hänvisas dit. Avtalet omfattar brådskande tjänster inom öppenvården (kl. 8.00 – 16.00), övriga besök på läkarmottagning, fysioterapi-, laboratorie- och röntgentjänster, besök på hälsovårdarens eller sjukskötarens mottagning, företagshälsovård och vård på bäddavdelning. Hos klienterna uppbärs avgifter enligt klientavgiftslagen och kommunerna betalar ersättningar i enlighet med prislistan (besöks-/vårdningsavgift). Antalet besök under 2007 berättar att Lapträskborna har använt laboratorie- och röntgentjänster som omfattas av avtalet ungefär 320, läkartjänster 80, hälsorådgivning 40 och andra besök ungefär 50 gånger. Strömforsborna hade ungefär 450 laboratorie- och röntgenundersökningsbesök, 140 läkarbesök, 96 hälsorådgivningsbesök och 96 andra besök på Elimäki hälsocentral 2007.

I fullmäktige för samkommunen för hälsovården i Lovisanejden sitter 11 ledamöter (Lovisa 4, Lapträsk 2, Pernå 2, Strömfors 2 ja Liljendal (1). Pernås invånarantal har ökat, och i enlighet med reglerna väljer Pernå fullmäktige en tredje ledamot till fullmäktige, varefter antalet fullmäktigeledamöter är 12. I hälsovårdssamkommunens styrelse sitter 7 ledamöter (Lovisa 3 och de andra kommunerna 1 var).

När det gäller socialförvaltningen har Lovisa stad och Pernå kommun ett samarbetsavtal. I avtalet har man kommit överens om att Lovisas grundtrygghetscentral säljer tjänster inom familjearbetet till Pernå kommuns socialförvaltning. Kommunerna i Lovisanejden har också genom bilaterala avtal, där Lovisa stad alltid är den ena avtalsparten, kommit överens om att Lovisa stad upprätthåller familjeklinikverksamhet enligt socialvårdslagen.

Ordnandet av samarbetet inom social- och hälsovården har också utretts inom Östra Nylands förbunds projekt KSSR II tillsammans med det projekt som utrett social- och hälsovården i Östra Nyland (ISTER). Projektets ledningsgrupp godkände 13.6.2007 ett förslag till bildandet av samarbetsområden och ordnandet av samarbetet

inom social- och hälsovården i Östra Nyland på sådant sätt som avses i kommun- och servicestrukturreformens ramlag.

I utredningen föreslås att det bildas tre samarbetsområden, varav de fem kommunerna i Lovisanejden bildar ett samarbetsområde. Utgångspunkten var att samarbetsområdenas verksamhet skulle omfatta social- och hälsovården som helhet. Den centrala principen i förslaget är att tjänsterna uppdelas i

1. närtjänster, som produceras i närheten av befolkningen,
2. regionala tjänster, som produceras centraliserat inom respektive samarbetsområde samt
3. områdestjänster, som produceras gemensamt för hela Östra Nyland

Närtjänsterna vore ur klientens synvinkel tjänster som kommuninvånarna till största delen får inom det område där de uträttar sina ärenden, dvs. det ska vara högst en halv timmes resa till servicestället och det ska finnas goda förbindelser till servicestället. Närtjänsterna är tjänster som kommuninvånarna behöver upprepade gånger.

Samarbetsområdet organiseras enligt värdkommunsmodellen så att den till folkmängden största kommunen, dvs. Lovisa, fungerar som värdkommun. Grundtrygghetsnämnden fungerar som gemensamt organ.

Grundtrygghetsnämnden skulle ansvara för organiseringen av samarbetsområdets tjänster. Detta betyder bl.a. att kommuninvånarnas initiativ, klagomål och rättelseyrkanden som gäller social- och hälsovården tillställs grundtrygghetsnämnden, som också behandlar dem.

Det föreslogs att serviceproduktionen genomförs så att kommunernas nuvarande social- och hälsovårdstjänster samlas till en helhet, en enhet i form av ett affärsverk, som i juridisk-administrativ mening fungerar som ett kommunalt affärsverk (Social- och hälsovårdscentral) i värdkommunen och på vars verksamhet tillämpas kommunallagens bestämmelser om affärsverk. Om dess verksamhet och förvaltning föreskrivs i värdkommunens instruktion för social- och hälsovårdscentralen.

Grundtrygghetsnämnden skulle inte ta ställning till serviceproducentens, affärsverkets interna ärenden, utan om dem beslutar affärsverkets direktion och affärsverkets ledning.

På valet av ledamöterna till affärsverkets direktion skulle inte tillämpas den politiska proportionalitetsprincipen och det skulle inte ställas några särskilda krav på valbarhet. Till direktionen kunde sålunda utnämnas sakkunniga och ledande tjänsteinnehavare från kommunerna i området och eventuellt också från andra sakkunnigorganisationer. Affärsverket skulle få en verkställande direktör som skulle stå i tjänsteförhållande till värdkommunen och som skulle väljas av värdkommunens kommunstyrelse.

Personalen skulle övergå i tjänst hos värdkommunen i enlighet med bestämmelserna om överlåtelse av rörelse i arbetsavtalslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare.

Social- och hälsovårdscentralens ekonomi skulle särredovisas. Affärsverkets direktion skulle fastställa affärsverkets resultatbudgetar. Över affärsverkets verksamhet skulle upprättas resultaträkning, finansieringskalkyl och balansräkning. Värdkommunen skulle i sista hand ansvara för skötseln av affärsverkets ekonomi. Social- och hälsovårdscentralen skulle vara ett självständigt affärsverk i Lovisa stads bokföring och stadsfullmäktige skulle godkänna en bindande nettobudget för den på framställning av direktionen.

För tjänsterna skulle beräknas prestations- och serviceproduktvisa priser per enhet för den interna styrningen och ledningen. Det föreslås att faktureringen skulle basera sig på befolkningsunderlaget så att man tillämpar den s.k. kapitationsprincipen, dvs. enligt invånarantalet i kommunen justerat med en behovskoefficient. Kommunerna skulle betala förskott på betalningsandelarna två gånger i månaden. Den slutliga kommunfaktureringen skulle ske per räkenskapsperiod sedan Lovisa stadsfullmäktige godkänt social- och hälsovårdscentralens bokslut som en del av kommunens bokslut.

Affärsverket skulle hyra inventarierna, utrustningen och apparaturen av kommunerna för deras livslängd medan kommunernas social- och hälsovårdslokaler och -fastigheter skulle förbli i kommunernas ägo.

De avtal om social- och hälsovården som avtalsparterna ingått skulle överföras på värdkommunen.

Kommunerna skulle ha rätt att säga upp samarbetsavtalet med iakttagande av en uppsägningstid på minst ett år. Om värdkommunen säger upp avtalet anses hela avtalet vara upphävt.

Ett avtal om samarbete inom social- och hälsovården i hela Östra Nyland, dvs. områdestjänster, skulle ingås mellan Lovisa stad, Borgå stad, Sibbo kommun och Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikts samkommun.

Ovan nämnda förslag har sänts för utlåtande till kommunerna. I samtliga utlåtanden betonades närtjänsternas betydelse. Av kommunerna i Lovisanejden meddelade endast Lappträsk att den föreslagna samägda affärsverksmodellen lämpar sig bättre som verksamhetsmodell för hälso- och sjukvårdstjänsterna, och till denna del vore det möjligt att utveckla verksamhetsmodellen i fråga. Lappträsk menade att trots att det till största delen vore förnuftigt att sköta den nuvarande socialvården själv eller som regional service, är det viktigt att fortsätta att knyta samman socialvårdsverksamheten med hälsovården på det sätt som förs fram i ISTER-utredningen. Liljendal tog inte ställning i sitt utlåtande. De andra kommunerna ansåg i sina svar att affärsverksmodellen i synnerhet inte lämpar sig för socialvården.

#### 4.3.2 Undervisning

Det finns en stark tradition av samarbete kring undervisningsverksamheten i området.

Alla fem kommunerna samt Mörskom kommun för den svenskspråkiga undervisningens del har undertecknat ett avtal om ordnande av grundläggande undervisning. Enligt avtalet finns i Lovisa Myllyharjun koulu (klasserna 7-9 samt specialundervisning), Lovisanejdens högstadium (klasserna 7-9 och specialundervisning), en finskspråkig specialskola (Harjuntaustan koulu) samt en svenskspråkig specialskola, som är gemensamma. Som förtroendeorgan fungerar utbildningsnämnden, nämndens sektioner samt skolornas direktorer.

Liljendal och Pernå har ett avtal om ett gemensamt skolväsende som gäller Haddom skola i Pernå kommun. Pernå säljer också svenskspråkiga speciallärartjänster till Strömfors och Strömfors finskspråkiga speciallärartjänster till Pernå.

Av avtalen utanför Lovisanejden kan nämnas att Lappträsk har ett avtal om ett gemensamt finskspråkigt skolväsende med Artsjö och Mörskom (Porlammen yläkoulu ja lukio). Lappträsk har också ett avtal med Artsjö och Mörskom om skötseln av skoldirektörsuppgifterna 2008. Dessutom har Pernå ett avtal med Mörskom om gemensamt undervisningsväsende som gäller Forsby skola i Pernå kommun. Lappträsk har också ett avtal med Artsjö om skötseln av fritidsväsendets förvaltningsuppgifter 2008, dvs. Artsjö idrotts- och ungdomssekreterare sköter alla uppgifter i anslutning till fritidsväsendets förvaltning i Lappträsk kommun och fungerar som föredragande i fritidsfrågor i Lappträsks fritidsnämnd.

Strömfors kommun har ett avtal med Elimäki kommun om att de finskspråkiga eleverna i årskurs 7–9 från de s.k. norra byarna kan genomgå i grundskolan i Elimäki.

Kommunerna i Lovisanejden har också kommit överens om gemensamma medborgarinstitut (finskspråkiga Valkon kansalaisopisto och svenskspråkiga Lovisa svenska medborgarinstitut). Avtalspart är förutom kommunerna i Lovisanejden även Pyttis kommun. Förtroendeorgan för bägge instituten är en direktion med 10 medlemmar.

### ***Strukturutredning över skolförvaltning och -nät i Lovisanejden (2006)***

Lappträsk, Liljendal, Lovisa, Mörskom, Pernå och Strömfors utredde 2006 skolförvaltningens och skolnätets struktur. Syftet med projektet var att presentera grunder för det regionala samarbetet, utarbeta en gemensam utbildningsstrategi, utreda förutsättningarna för ett gemensamt skolväsende som baserar sig på en stabil och hållbar ekonomi samt granska den grundläggande undervisningens omfattning samt ägar- och skolnätets struktur. Granskningen omfattade förskoleundervisningen och den grundläggande undervisningen samt gymnasieutbildningen och medborgarinstituten i Lovisanejden.

I utredningen granskades alternativa utvecklingsmodeller: ingenting förändras/ förändringar / värdkommun / samkommun / kommunfusion. Styrgruppen föreslog att utvecklingsarbetet kan föras längst om nejdens kommuner går samman till en kommun. På grundval av de uppställda målen föreslog styrgruppen att det i alternativet med kommunsammanslagningar skulle finnas ett gemensamt skolväsende i Lovisanejden eller att, om alternativet med kommunsammanslagningar stöter på grund, ett gemensamt skolväsende skulle byggas upp i enlighet med den s.k. värdkommunsmodellen 2009. Styrgruppen föreslog också enligt vilken princip skolnätet borde utvecklas. Den utredningsman som utredde saken föreslog att för skolväsendets del vore en kommunfusion det entydigt bättre förslaget.

### **4.3.3 Teknik och miljö**

Inom Lovisanejden bedrivs samarbete även kring produktionen av kommunalteknisk service.

De fem kommunerna i Lovisanejden samt Mörskom kommun äger Oy Loviisanseudun vesi – Lovisanejdens vatten Ab (LSV Oy / LNV Ab). Bolagets uppgift är att anskaffa och distribuera bruksvatten av god kvalitet samt annan verksamhet i anslutning till detta. I bolagets styrelse sitter en medlem från respektive delägarkommun. Lovisa har två medlemmar. Strömfors kommun och Lovisa stad har ett avtal om avledande och behandling av avloppsvatten samt ett avtal om skötsel av vattenfaktureringen. Mellan Lovisa och Pernå finns ett avtal om avledande av avloppsvatten till Lovisas avloppsnät. Pernå, Strömfors, Liljendal och Lovisa är dessutom med i Itä-Uudenmaan Jätehuolto Oy – Östra Nylands Avfallsservice Ab och Mömossen Jätehuolto Oy. Lappträsk kommun är den enda kommunen i nejden som är medlem i Kymenlaakson Jäte Oy.

Lovisa och Strömfors har kommit överens om att utarbeta en gemensam delgeneralplan mellan Tessjö och Lovisa. Lappträsk, Liljendal, Pernå och Strömfors kommuner har också ett samarbetsavtal om områdesarkitektverksamhet. Områdesarkitekten är placerad i Pernå kommun och administrationen sköts av Östra Nylands förbund. Lovisa har en egen stadsarkitekt och är inte med som avtalspart i områdesarkitektverksamheten.

### ***Teknisk service (utredningar 2002, 2003 och 2004)***

På uppdrag av SAD startade 2002 en förutredning om olika sätt att ordna den tekniska servicen i nejden, om produktionen av servicen samt om servicebehovets utveckling och effektivare samarbete.

Syftet med utredningen var att effektivera produktionen av kommunalteknisk service i Lovisanejden, att trygga en kvalitativt och kvantitativt tillräcklig personal inom den tekniska sektorn samt att trygga service på åtminstone nuvarande nivå på ett förmånligare sätt än tidigare.

Inom ramen för projektet granskades följande tjänster antingen i helhet eller till den del de hör till tekniska sektorn:

- lokaler
- gator och allmänna områden
- mättjänster
- vattentjänster

- avfallshanteringens myndighetsuppgifter (avfallshantering är organiserad i regionala aktiebolag)
- markanvändningsplanering
- byggkontroll
- miljöskydd

Utredningen blev färdig 11.6.2002 och för utredningen svarade utvecklingsingenjör Paavo Taipale från Finlands Kommunförbund. I utredningen föreslogs en omfattande samarbetsmodell för de tekniska tjänsterna i Lovisanejden (målbild 2012), där nejdens kommuner i regel inte längre skulle ha någon egen teknisk personal, utan de nödvändiga tjänsterna skulle produceras inom en regional organisation samt som köpta tjänster. Det regionala samarbetet skulle intensifieras så att uppgifterna sköts regionalt och personalen står i tjänsteförhållande till samma kommun.

Myndighetsuppgifterna skulle skötas regionalt. De avgiftsfinansierade tjänsterna skulle skötas inom ett regionalt aktiebolag som ägs av kommunerna och lokalservicen skulle skötas regionalt

År 2002 föreslog man att en utredning om inrättandet av en regional miljö- och tillsynscentral skulle inledas omedelbart, eftersom ”vissa kommuner i nejden har ett brådskande behov av att få dessa tjänster ordnade på ett ändamålsenligt sätt.”

#### *Byggkontrollen i Lovisanejden och regionalt organiserade miljöuppgifter*

Utredningen om byggkontrollen och regional organisering av miljöuppgifterna i Lovisanejden gjordes på uppdrag av Lovisa SAD och konsult var Finlands Kommunförbunds enhet Samhälle, teknik och miljö. Utvecklingsingenjör Paavo Taipale var ordförande och sekreterare för projektgruppen.

Syftet med utredningsarbetet var att hitta en verksamhetsmodell som skulle lämpa sig för skötseln av kommunernas byggkontroll- och miljöskyddsuppgifter. Viktigt var att trygga den sakkunskap som skötseln av uppgifterna kräver på lång sikt, att främja oavhängigheten hos det av juridisk prövning beroende beslutsfattande som uppgifterna kräver och att förhindra att de kostnader som åsamkas kommunerna av att uppgifterna sköts på regional nivå ökar.

I utredningen ansåg man att det bästa sättet att organisera beslutsfattandet var att överföra uppgifterna till ett gemensamt organ för kommunerna, dvs. den s.k. värdkommunsmodellen. Värdkommunen skulle ha en gemensam nämnd med nio medlemmar (tre från Lovisa, två från Pernå och en från de andra kommunerna). Enligt utredningen skulle det finnas två alternativ till värdkommun, dvs. Lovisa eller Pernå.

#### *Utredning om att intensifiera vattentjänstssamarbetet i Lovisanejden*

Under ledning av Finlands Kommunförbunds utvecklingsingenjör Paavo Taipale har det också gjorts en utredning om att intensifiera vattentjänstssamarbetet i området. Syftet med utredningen var större resurser jämfört med en enskild kommuns vattentjänstresurser, m.a.o. bättre funktionssäkerhet. Utredningen siktade till att man skulle uppnå bättre förmåga att svara på den risk som vattenandelslagen medför för kommunerna samt att förbättra produktiviteten på lång sikt.

I utredningen, som gjordes 2004, föreslog man att kommunerna i Lovisanejden skulle grunda ett aktiebolag, som skulle sköta om vattentjänstverkets vattentjänster i delägarkommunerna. Kommunernas gällande vattentjänstavtal skulle överföras på bolaget. Lovisanejdens Vatten Ab skulle fusioneras med samma bolag. Lappträsk kommun deltog inte i det fortsatta utredningsarbetet.

#### **4.3.4 Annan verksamhet**

Kommunerna i Lovisanejden samarbetar även på andra områden. Alla fem kommunerna har ett avtal om ett sysselsättningsprojekt för kommunerna i Lovisanejden. Projektet administreras av Lovisa stad. Lappträsk och Liljendal har ingått ett ramavtal som gäller närings- och marknadsföringssamarbete, dvs. Lappträsk har anställt

en utvecklingschef. Kommunerna delar på nettokostnaderna. Lapträsk och Strömfors har också ett avtal om vikariatarrangemang inom landsbygdsväsendet.

I det samarbete som gäller dataadministrationen i Lovisanejden har tyngdpunkten legat på en förnyelse av systemen för ekonomi- och personalförvaltningen samt på den redan genomförda sam användningen av bibliotekssystemen.

Lapträsk, Pernå, Strömfors, Lovisa och samkommunen för hälsovården i Lovisanejden använder samma ekonomiförvaltningsprogram (Pegasos) och databas (Oracle) med egna Linux-servrar. WM Data Oy har redan 2005 meddelat att man inte längre utvecklar ekonomiförvaltningsprogrammet Pegasos. Detta har lett till att kommunikationen med andra program har försvarats. Också Oracles stöd för den databasversion som Pegasos använder har upphört.

Förutom kommunerna i Lovisanejden deltog Mörskom och Elimäki i biblioteksväsendets samarbete kring användningen av programmen från Akateeminen Tietopalvelu (ATP). De gemensamma databastjänsterna används av Pernå, Strömfors, Liljendal och Lovisa.

På uppdrag av arbetsgruppen för Östra Nylands informationslandskap har man som en del av Östra Nylands regioncentrumprogram utrett en utveckling av samarbetet kring kommunernas ekonomi- och personalförvaltning samt dataadministration. Slutrapporten från projektet presenterades hösten 2006. Alternativa samarbetsmodeller som föreslogs var systemsamarbete, en servicecentral för datatekniken eller en servicecentral för ekonomiförvaltningen. Projektchefer var Ilmi Tikkanen från Östra Nylands förbund och Rauno Saarnio från WN-data. På grund av det pågående service- och strukturreformprojektet fortsatte inte projektet, utan det får vänta på förändringarna på kommunfältet. Eftersom det var nödvändigt att snabbt förnya systemen för ekonomi- och personalförvaltningen, inledde Lovisa stad ett eget projekt. Målet för projektet är att nya program ska kunna tas i bruk i början av 2009. Staden har i ett brev som skickades ut 12.2.2008 hört sig för om de andra kommunerna är intresserade av att delta i projektet men staden har inte fått några slutliga svar av de andra.

## **5. Utvärdering av utvecklandet av samarbete**

### **5.1 Fördjupat samarbete inom social- och hälsovården**

I Paras lagstiftningen stipuleras att i en kommun eller inom ett samarbetsområde som sköter primärvården och sådana uppgifter inom socialvården, som är nära anslutna till primärvården, skall det finnas åtminstone ungefär 20 000 invånare. Lovisa nejdens invånarantal på ca 18 700 kan nog anses räcka till – speciellt om en kommunfusion samtidigt görs - för att uppfylla detta krav. I lagstiftningen definieras inte - såsom redan tidigare påpekats - vilka uppgifter inom socialvården som anses vara nära anslutna till socialvården. Från social- och hälsovårdsministeriet har man speciellt betonat vikten av att social- och hälsovårdssektorn bildar en helhet så att man kan utforma servicen i processform . Det innebär att man i många kommuner har tolkat bestämmelserna så att hela socialvården med undantag av barndagvården har överförs till hälsovården. Så har man tex gjort i Artsjö och Mörskom var socialvården i sin helhet med undantag av barndagvården överförs till Päijäthämeen sosiaali- ja terveystyö. Denna samkommun för social- och hälsovård har också hand om specialistsjukvården. Kommunerna har alltså där samlat all hälso- och socialvård på samma hand. I Nyland, var HUS är av en annan storleksordning, kan denna modell knappast komma på fråga utan här kan det närmast bli aktuellt med en flerstegsmodell av det slag som ISTER-projektet uppskisserar (se ovan kap. 4.3.1 ).

I det följande skisseras upp hur det skulle se ut om Lovisa nejdens kommuner överför social- och hälsovården med undantag av barndagvården till ett gemensamt samarbetsområde med Lovisa som värdkommun. Detta samarbetsområde har ett helhetsansvar och representerar kommunerna även när det gäller specialistsjukvården. Det är alltså Lovisa stad, som i enlighet med ISTER-projektet avtalar om regional service med Borgå och Helsingfors och HUS.

I Lovisa stad inrättas en gemensam basservicenämnd. Den nuvarande samkommunen för Lovisa-nejdens hälsovård upphör och uppgifterna, personalen och tillgångarna överförs. Nämnden ansvarar för primärhälsovården och socialvården med undantag av barndagvården. De fem kommunerna uppgör ett samarbetsavtal var man avtalar om de punkter som framgår ovan i stycket 4.2. I den nuvarande samkommunens fullmäktige fanns år 2007 elva medlemmar (Lovisa 4, Lapträsk 2, Pernå 2, Strömfors 2 och Liljendal 1. Pernås invånarantal har ökat så att de utser en tredje medlem. Samkommunens styrelse har 7 medlemmar (Lovisa 3 och de övriga kommunerna 1). I Lovisa har nämnderna i allmänhet nio medlemmar. Kommunerna kan givetvis komma överens om en större nämnd. Antalet förtroendevalda, som direkt involveras i social- och hälsovården minskar dock helt klart från nuvarande 19 i samkommunen.

Avsikten med samarbetsområdet är att den gemensamma nämnden har ansvar för tillhandahållande av servicen (järjestämismästare). Servicen skall vara likvärdig inom hela området och själva serviceproduktionen kan antingen skötas av den egna organisation eller upphandlas. Kommunerna kommer överens om fördelningen av kostnaderna.

En uppfattning om förändringens storlek får man om man betraktar vad det skulle innebära mätt i euron och personalantal för den fyra kommuner, som skulle överföra ansvaret för skötseln av sin socialvård (med undantag av barndagvården) till den gemensamma grundtrygghetsnämnden. Utredaren ombad kommunerna att meddela sina bruttoutgifter och personalstyrka samt hur stor del de utgör av kommunens totala budget.

	Lapträsk		Strömfors	
	milj	%	milj	%
Driftsutgifterna totalt brutto	18,7		12,9	
Sociala sektorn (utan barndagvård)	4,6	24,60	3,2	24,81
Primärhälsovården	1,5	8,02	1,3	10,08
Specialsjukvård	2,4	12,83	2,3	17,83
Sammanlagt	8,5	<b>45,45</b>	6,9	<b>53,49</b>
Total personal	205		133	
sociala sektorn	39	<b>19,02</b>	42	<b>31,58</b>
	Pernå		Liljendal	
	milj	%	milj	%
Driftsutgifterna totalt brutto	16,7		9,4	
Sociala sektorn (utan barndagvård)	4,2	25,15	1,5	15,96
Primärhälsovården	1,67	10,00	0,7	7,45
Specialsjukvård	3,5	20,96	1,1	11,70
Sammanlagt	9,37	<b>56,11</b>	3,3	<b>35,11</b>
Total personal	160		129	
sociala sektorn	50,5	<b>31,56</b>	21	<b>16,28</b>

Siffrorna i Liljendal är inte helt jämförbara på grund av att Liljendal sköter avbytarverksamheten för samtliga Lovisa-nejdens kommuner samt enheten Pukkila. Om inverkan av avbytar servicen elimineras från ovanstående tabell så utgör social- och hälsosektorn ca 49 % av Liljendals bruttoutgifter och sociala sektorns personalstyrka utan dagvård uppgår till 30 %.

I Lapträsk ingår civiltjänstgöringscentralens utgifter och personal i ovanstående tabell. I Lapträsk handhar 39 personer socialvården. Socialbyråns personal uppgår till tre plus en person, som hör till den allmänna förvaltningen. Hemservicen sköts av 13 personer och åldringshemmet av 23 personer. Behovet av personal för de administrativa uppgifterna såsom byråttjänster, löneräkning, bokföring mm skulle uppskattningsvis minska med ca två årsverk.

Bildande av ett samarbetsområde har alltså en stor betydelse för de kommuner som överför ansvaret för sin service till samarbetsområde. Redan i dagens läge är primärhälsovården och specialsjukvården rätt så bunden. Tass ytterligare sociala sektorn med så innebär det i samtliga fyra fall att från 45 till över 50 procent av budgetens driftsutgifter binds i den gemensamma grundtrygghetsnämndens budget.

Den enskilda kommunens fullmäktige kan inte i någon större utsträckning påverka dessa utgifter. Fullmäktige representeras av de en till två personer, som man utsett till basservicenämnden i värdkommunen. Möjligheterna att såsom i dagens läge överta ett ärende finns inte. Det är också basservicenämnden – inte primärkommunens förtroendemannaorgan – som behandlar eventuella initiativ, besvär eller rättelseyrkande som kommuninvånarna framför.

Grundtrygghetsnämndens kostnader dvs kostnaderna för social- och hälsovården kan för Lovisa nejdens kommuner inte fördelas enligt invånarantalet. Det är i dagens läge alltför stora skillnader i kostnaderna per invånare kommunerna emellan (se kapitel 3.3). En direkt fördelning per invånarantal skulle innebära en ansevärd kostnadsöverföring från Lapträsk till de övriga kommunerna. Lapträsk har ett stort antal äldre och höga kostnader för åldringsvårdens institutioner. Vid kostnadsfördelningen bör man tillämpa den sk upphovsprincipen dvs kommunerna är troligen tvungna att utveckla en krånglig fördelning och ett invecklat faktureringsystem med förskott och slutlig avräkning.

Problem kan också lätt uppstå ifall kommunen får ekonomiska problem. Sker balanseringen av ekonomin på inkomstsidan är det närmast fråga om en höjning av inkomstskattesatsen. Om kostnaderna måste skäras så har man sannolikt inte så mycket andra möjligheter än att minska personalkostnaderna och det kan närmast ske genom att lämna tjänster obesatta eller med permitteringar. I bägge fallen är det i hög grad personalen som blir lidande, vilket nog i klartext betyder försämrade service. Samarbetsområdets personal kan däremot inte permitteras då den står i arbetsförhållande till värdkommunen.

Frågan är om man i stället för värdkommun kunde tänka sig samkommun. Det skulle innebära att den nuvarande samkommunen tar ansvaret också för den sociala sektorn och blir den part, som i ISTER-projektet representerar Lovisa-nejden mot HUS och Borgå och Sibbo. En sådan förändring skulle kanske vara lättare att genomföra än en värdkommunmodell men ovanstående problematik skulle kvarstå – såväl när det gäller ekonomin som personalen. Går man ytterligare in för att göra värdkommunmodellen eller samkommunen till ett affärsverk fjärras verksamhet och ekonomi ytterligare ett steg från primärkommunernas beslutsfattare.

Ett samarbetsområde enbart för social- och hälsovården är därtill inte något alternativ till kommunfusion. Alla utredningar visar att samarbete behövs på alla sektorer inte enbart social- och hälsovården.

## 5.2 Fördjupat samarbete inom flere sektorer

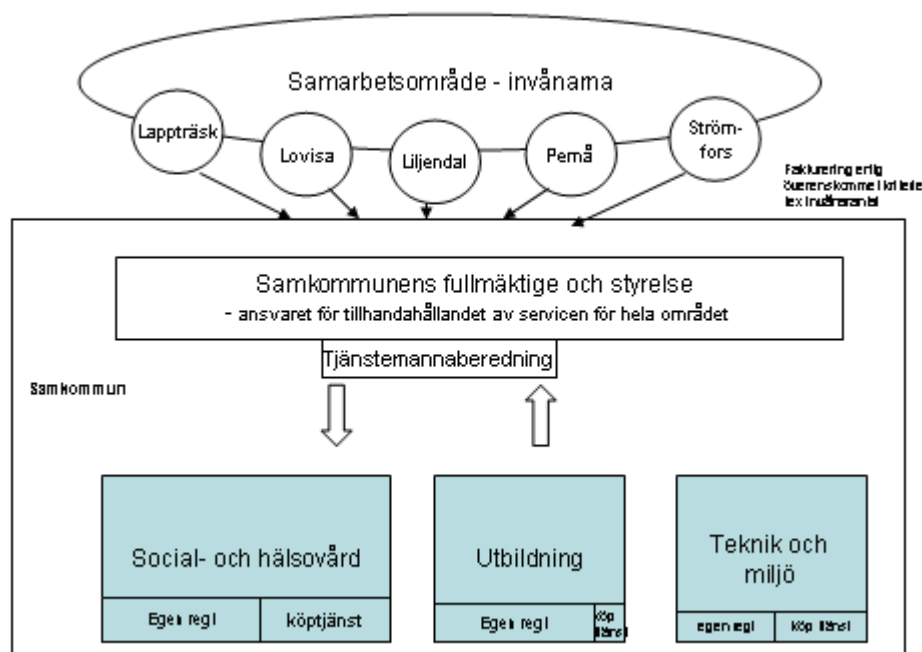
Lovisa nejden har redan före Paras-projektet och i samband med projektet gjort ett stort antal utredningar (se kapitel 4.3). Dessa utredningar visar att ett ytterligare fördjupat samarbete krävs inom snart sagt alla sektorer. Social- och hälsovårdsutredningen föreslår att en regional affärsverkssamkommun grundas. Skolsektorns utredning föreslår man fördjupar samarbetet i form värdkommunmodellen. Den tekniska sektorns utredning föreslår en värdkommunmodell i första hand för byggnadsinspektion- och miljövårdsuppgifter men även de andra sektorerna inom den tekniska sektorn bör enligt utredningen fördjupa sitt samarbete. Därtill föreslår man fördjupat

samarbete inom vattenförsörjning genom att bilda ett vattenbolag. Ytterligare föreslås ett fördjupat samarbete inom ekonomiförvaltning och IT.

Målsättningen med Paras-projektet i likhet med samtliga projekt som SAD eller Östra Nylands förbund initierat är i sista hand servicen – att i en situation då omvärlden förändras trygga välfärdstjänsterna. Inom tex hälso- och socialvården strävar man till fungerande och kostnadseffektiva vårdkedjor (rätt omsorg vid rätt tid och rätt plats). Dessa kan inte utformas om inte alla delar i den behövligen processen finns tillgängliga. Samma gäller de övriga sektorerna. Det kan säkert förefalla att jag som utredare lagt för lite vikt vid att utforma processer och för stor tid vid ramarna – organisationens uppbyggnad men processerna kan inte byggas upp innan de yttre ramarna är klara.

Ifall alla samarbetsbehov samlas i en enda organisation så skulle det innebära att man bildar en samkommun med ett flertal olika uppgifter. Att bilda ett flertal samkommuner – en per sektor - kan inte anses meningsfullt. Lovisa-nejden är rent invånarantalsmässigt en för liten region och det skulle bara leda till ännu krångligare strukturer.

Om man går in för en enda samkommunen kan man givetvis bilda sektornämnder: social- och hälsovårdsnämnd, utbildningsnämnd och teknisk nämnd. En sådan lösning skulle något utöka medlemskommunernas representation i de beslutsfattande organen. I praktiken skulle det innebära att man bildar en ”ny kommun” på de gamla kommunerna – en kommun var beslutsfattarna inte väljs av kommuninvånarna utan av medlemskommunernas fullmäktige. Arbetsfördelningen mellan primärkommunerna och denna samkommun blir i praktiken svår att definiera. Lite ironiskt kan man kanske säga att det skulle leda till att största delen av tjänstetiden för primärkommunernas tjänstemän skulle gå till att bevaka den egna primärkommunens intressen mot samkommunen.



Inte heller ett sådant alternativ att man sektorvis utser olika kommuner till värdkommuner anser jag som utredare vara en framkomlig väg. Kommunerna har för skillnader rent invånarantalsmässigt för att en sådan modell skall vara realistisk. Att sätta ansvaret som värdkommun för tex social- och hälsovården eller utbildningen på någon annan kommun än Lovisa stad skulle vara en synnerligen konstlad lösning och en sådan modell skulle troligen endast leda till konflikter.

### 5.3 Sammanfattning

Vår kommunala demokrati bygger på sk representativ demokrati. Kommunerna har ursprungligen grundats för att sköta våra – kommuninvånarnas gemensamma ärenden. Vi kan inte alla vara med alltså väljer vi våra representanter för att fatta beslut. De personer, som fattar beslut om vilken service tillhandahållas och vilken kvalitet servicen skall ha, är i värdkommunen-modellen eller samkommunen inte längre av kommuninvånarna valda representanter. Besluten tas av personer som våra representanter har valt.

Om en allt större del av servicen sköts med fördjupat samarbete – samkommun alternativt värdkommun så leder det till att primärkommunernas uppgift blir att godkänna budgeter var största delen består av andelar i olika samarbetsorgan, som fullmäktige inte kan påverka samt utse representanter i dessa samarbetsorgan.

Liljendal 8,4 %, Lovisa 39,1 %, Pernå 20 % och Strömfors 16,2 %. Om fullmäktiges antal i en ny kommun är 43 och man utgående från detta enbart räknar fram den hypotetiska regional fördelningen så skulle den regionala fördelningen i fullmäktige vara Lapträsk 7 ledamöter, Liljendal 3, Lovisa 17, Pernå 9 och Strömfors 7. I en gemensam kommun skulle alltså 7 lapträskbor vara med och besluta om servicen. I en samkommun (Samkommunen för hälsovården i Lovisanejden) är två lapträskbo med i fullmäktige och en i styrelsen. I en värdkommun typ affärsverk (ISTER) är endast en lapträskbo med. I samkommunen och värdkommunen är det inte ens nödvändigt att ifrågakvarande person sitter i primärkommunens fullmäktige dvs fått sitt mandat av kommuninvånarna.

Den ekonomiska situationen i Lovisa-nejdens fem kommuner är också mycket olika. Om man går in för fördjupat samarbete kan detta leda till fortlöpande konflikter. Ett fördjupat samarbete är inte ur ekonomisk synpunkt en framkomlig väg. Av kommunerna håller Strömfors ekonomi definitivt inte att verksamheten i huvudsak sker i form av samarbetsområden

Med ett fördjupat samarbete söker man mervärde. Om man ser på Paras-projektets bestämmelser kan ett samarbetsområde i Lovisa-nejden - speciellt i övergångsskede - lätt leda till personalkonflikter.

Den del av personalen som överförs inom social- och hälsovården har ett fem års anställningsskydd, men det gäller inte dem som blir kvar i primärkommunens tjänst. Om ekonomi kärvar till och kommunen är tvungen att ta till tvångspermitteringar och minska sin personal gäller det den egna personalen inte samkommunens eller värdkommunens.

Om man åter går inför ett fördjupat samarbete inom flere sektorer blir det också en skillnad mellan olika personalgrupper. Personal överförs från flere sektorer men endast den personal, som överförs på basis av Paras-projektet dvs inom social- och hälsovården har det femåriga anställningsskyddet. Den övriga personalen, som överförs har inte motsvarande anställningsskydd.

Konkurrensen om personalen hårdnar inom såväl den kommunala som den privata sektorn. Lovisa-nejden har ett ännu större rekryteringsbehov än vad som är snittet i kommunerna. Det beror dels på personalens relativt höga medelålder dels på befolkningens åldersstruktur (se kapitel 3.4). Inom en nära framtid kommer personalpolitiken att vara nästan avgörande för hur väl en kommun klarar av sin service. Lyckas man attrahera och behålla kompetent personal. Om kommunen inte lyckas går det i sista hand ut över kommuninvånarna i form av undermålig service.

Som utredare anser jag att utvecklande av verksamheten med ett ytterligare fördjupat samarbete inte är en framkomlig väg. Det är meningslöst att fortsätta på denna linje dvs att för de enskilda uppgifterna utforma separata lösningar. Det enda det leder till är ett virrvarr av avtal och kostnadsfördelningar samtidigt som det demokratiska ansvaret fördunklas. De enskilda kommunernas fullmäktiges främsta roll blir att utse medlemmar i olika gemensamma nämnder och direktioner. Då det därtill i de flesta fall endast är fråga om en eller två personer, som skall representera hela den demokratiskt valda fullmäktigeförsamlingen så anser jag att man med fog kan säga

att den representativa demokratin försvagas. De argument som används för att ytterligare fördjupa samarbetet har egentligen endast en målsättning dvs man vill undvika sammanslagning.

Alternativet fördjupat samarbete ger inte det lyft som regionen behöver och verkar inte i enlighet med den framåtriktade strategi som de ledande förtroendevalda ändå gett uttryck för i separata utredningar och seminarier. Lovisa-nejden en trygg och dynamisk miljö. Om regionen skall fortbestå som Lovisa-nejden så krävs det en gemensam vilja – en gemensam strategi och den åstadkoms inte ifall kommunerna fortsätter som fem separata kommuner. Problemet för Lovisa nejden ligger inte i hur man skall kunna hanka sig fram ett år i taget. Frågeställningen är om Lovisa-nejden skall bestå eller inte. Om kommunerna vill att Lovisa-nejden skall bestå och utvecklas fordras det enligt utredaren att åtminstone fyra av Lovisa nejdens kommuner går samman.

## 6. Alternativa lösningsmodeller

Utvecklande av servicen med ett ytterligare fördjupat samarbete löser inte nejdens problem. Som utredare anser jag att den enda framkomliga vägen är en kommunfusion. Samgångsalternativen är två

1. Liljendal, Lovisa stad, Pernå och Strömfors går samman 1.1.2010. Samkommunen för hälsovården i Lovisa-nejden upplöses vid samma tidpunkt och dess verksamhet uppgår i den nya kommunen. Lappträsk ansluter sig senare dock tidigast år 2013.
2. Lappträsk. Liljendal, Lovisa stad, Pernå och Strömfors går samman 1.1.2010. Samkommunen för hälsovården i Lovisanejden upplöses vid samma tidpunkt och dess verksamhet uppgår i den nya kommunen.

### 6.1 Alternativet fyra plus en kommun

Liljendal, Lovisa stad, Pernå och Strömfors går samman 1.1.2010. Samkommunen för hälsovården i Lovisanejden upplöses vid samma tidpunkt och dess verksamhet uppgår i den nya kommunen.

Till denna nya kommun Lovisa (nedan nya Lovisa) kan Lappträsk ansluta sig dock tidigast år 2013. Anslutningen bör då ske närmast i form av en enkel mekanisk rutinsamgång. Strävan mot att göra en framtida samgång så smidig som möjlig borde beaktas i de fyra kommunernas samgångsavtal.

Tidpunkten – tidigast år 2013 – motiveras med att det inte kan anses skäligen att personalen i nya Lovisa inom en kort tid skall vara tvungen att genomgå ytterligare en ny djup förändringsprocess. Personalen måste kunna lita på att den personalpolitik och den organisation som man byggt upp i samband med fusionen håller mer än ett par år.

Då samkommunen för hälsovården i Lovisa-nejden avvecklas bildas i den nya kommunen en grundtrygghetsnämnd. Denna nämnd fungerar som värdkommunsnämnd dvs nya Lovisa och Lappträsk uppgör ett samarbetsavtal och avtalar om punkter, som är uppräknade i kapitel 4.

Paras lagstiftningen definierar inte i dagens läge klart vad som avses ”uppgifter inom socialvården som är i nära anslutning till primärvården”. Speciellt när det gäller äldreomsorgen är gränsen oklar och flere kommuner har i dagens läge valt att låta äldreomsorgen tillsvidare stå utanför samarbetsområde.

Lappträsk sköter i dagens läge sin socialvård med en personal på 39 personer av vilka 36 arbetar inom äldreomsorgen. Lappträsk har av alla nejdens kommuner den snedaste åldersfördelningen och de högsta kostnaderna för äldreomsorgen. Som utredare anser jag inte det motiverat att Lappträsk socialvård, som klart är i behov av förnyelse lastas på nya Lovisa. Lappträsk kommun är i detta alternativ inte helhjärtat med och utformar servicestrategin för den nya kommunen samt bär det ekonomiska ansvaret. Då Lappträsk i detta alternativ står utanför den

nya kommunen är det enligt utredaren också motiverat att de har det fulla ansvaret för äldreomsorgen. Det är den sektor som kostar mest i kommunen. Det är givetvis vara möjligt att utforma ett debiteringssystem så att Lapträsk står för sina invånares samtliga socialvårdskostnader. Ansvaret för tillhandahållande av service (järjestämivastuu) ligger dock på värdkommunen. Detta kan lätt ge upphov till ständiga konflikter mellan Lapträsk och nya Lovisa.

Nya Lovisa blir i detta alternativ värdkommun för Lapträsk för den verksamhet, som i dagens läge handhas av Samkommunen för hälsovården i Lovisanejden samt ytterligare Lapträsk socialvård med undantag av barn- dagvård och äldreomsorg. Detta innebär hela Lapträsk nuvarande resultatenheter Socialarbete. Enheten ansvarar för allmänt socialarbete, uppfostrings- och familjerådgivning, missbrukarvård, handikappservicen och barnskyddet. I Paras lagstiftningens motiveringar betonar man också speciellt den service, som skall trygga mentalvården, missbrukarvården och barn och ungas hälsa och välbefinnande. Lapträsk bör i enlighet med Paraslagstiftningen sköta uppgifter inom socialvården med användning av samarbetsområdet.

Alternativet innebär att nya Lovisa fungerar som värdkommun för en del av Lapträsk socialvård. Detta innebär givetvis inte att den sociala servicen koncentreras till nuvarande Lovisa stad utan principen med närservice och nejdservice tillämpas inom hela samarbetsområde. Av personalen skulle förändringen beröra endast cirka 2 – 3 personer. Det nya samarbete kan ändå ha en positiv inverkan på socialvården i Lapträsk. Lapträsk socialkansli fungerar i dagens läge med en mycket liten personal och verksamheten är därigenom sårbar då anställda slutar eller är sjuka.

Enligt utredaren är detta för Lapträsk del ingen modell, som fungerar på längre sikt. I det skede då lagstiftningen skärps och tolkningen av vad som avses med ”en enhetlig social- och hälsovård” blir klar är det troligt att Lapträsk blir tvungen att överföra ansvaret för hela socialvården till nya Lovisa. Då bör även faktureringen utformas så att Lapträsk ansvarar för kostnaderna enligt upphovsprincipen (aiheuttamisperiaate). Kostnaderna kan alltså inte fördelas enbart utgående från Lapträsk invånarantalet.

Motiveringarna till att Lapträsk i första skede skulle bli utanför en fusion är närmast ekonomiska. Lapträsk beslutsfattare upplever att deras ekonomi står på en tillräckligt stabil grund för att motivera att de tillsvidare står utanför en kommunfusion. Enligt kommunutredaren har Lapträsk i dagens läge en relativt bra inkomstnivå, vilket närmast beror på inkomster i form av dividendinkomster från Kymenlaakson sähkö samt Civiltjänstgöringscentralen. Därtill gynnas kommunen av det nuvarande statsandelssystemet. Det hela vilar dock på relativt osäkra faktorer. Statsandelssystemet reformeras för närvarande och ett nytt system torde träda ikraft redan från början av år 2010. Lapträsk kostnader är därtill redan nu höga och åldersstrukturen sned.

Lapträsk beslutsfattare har också framhållit att Lapträsk ligger lite på sidan om den utvecklingskorridor som går från Helsingfors regionen till St Petersburg, vilket kan tänkas innebära att förändringarna kommer något långsammare dit är till regionens övriga delar. Utredaren vill dock konstatera att Lapträsk definitivt inte ur Helsingfors regionens perspektiv sett är någon avlägsen ort. De goda förbindelserna gör att man på cirka en timme kommer från centrum till Lapträsk. Därtill kommer att ju mer företagsverksamhet, som utvecklas i tex Nordsjö, desto attraktivare kan området bli även för pendlare. I Pernå har pendlarnas antal redan ökat. Nästa är Liljendal och därefter Lapträsk.

När det gäller att uppfylla ramlagens bestämmelser har Lapträsk enligt utredaren inget annat alternativ än att komma med i social- och hälsovårdssamarbete med nya Lovisa. Ett samarbetsområde bör enligt Paraslagstiftningen utgöra ”en funktionell helhet”. Lapträsk geografiska läge omöjliggör ett samarbetsområde med Borgå. Kommunerna bildar inte ”en funktionell helhet”. Behovet att tillhandahållande av fullgod tvåspråkig service gör att samarbetsområde med de andra grannkommunerna ställer sig problematiskt. Det finns därtill ingen rationell motivering varför kommunen skulle avveckla sin primärhälsovård från Lovisa nejdens primärhälsovård. I dagens läge torde en samstämmig uppfattning i kommunerna vara att primärhälsovården fungerar utmärkt. Det gäller alltså att införliva hälsovården i det nya Lovisa så smidigt som möjligt.

Modellen fyra plus en är inte oproblematisk. Alla samarbetsavtal mellan Lapträsk och de övriga Loviska kommunerna måste ses över – allt från avtal om gemensam utvecklingschef till avtalen inom bildning och kultur. Speciellt för personalen i Lapträsk är modellen utmanande. Enligt utredaren bör kommunen fästa speciell uppmärksamhet på personalens välmående. Det kan bli problem att rekrytera och behålla kompetenspersonal. Enligt utredaren gör kommunens beslutsfattare ett allvarligt misstag om man inte i god anda bygger upp samarbetet med nya Lovisa för att sedan i tillräckligt god tid signalerar sin vilja att fusionera. Endast så kan man trygga kommunens servicenivå.

Utredarens alternativ fyra plus ett bygger på att fyra kommuner dvs Liljendal, Lovisa, Pernå och Strömfors fattar beslut om att gå samman den 1.1.2010. Arbetet med sammanslagningen inled omedelbart efter beslutet. Lapträsk kan ansluta sig 1.1.2013. Det betyder att beslut i Lapträsk bör tas senast år 2011.

Det nya Lovisa får i enlighet med kommunindelningenslagen ett sammanslagningsunderstöd på sammanlagt 6,16 miljoner euro. Ifall Lapträsk ansluter sig till den nya kommunen 1.1.2013 betalas det ytterligare 2 miljoner i sammanslagningsunderstöd. Beloppen utbetalas ut under en period på tre år.

FM/KOMMUN  
18.4.2008

### Sammanslagningsunderstöd

	2010 €/år	2011 €/år	2012 €/år	2013 €/år	2014 €/år	2015 €/år	Sammanlagt: €
<b>4 kommuner (år 2010)</b>	2 464 000	1 848 000	1 848 000				<b>6 160 000</b>
<b>+ Lapträsk (år 2013)</b>				800 000	600 000	600 000	<b>2 000 000</b>
<b>Samgång:</b>	<b>2 464 000</b>	<b>1 848 000</b>	<b>1 848 000</b>	<b>800 000</b>	<b>600 000</b>	<b>600 000</b>	<b>8 160 000</b>

Paras lagstiftningen gäller till utgången av år 2012 dvs 1.1.2013 är den sista tidpunkten då en kommunfusion kan beviljas sammanslagningsunderstöd enligt Paras-lagstiftningen. Efter år 2013 beviljas inte mera sammanslagningsunderstöd. Statsrådet avlåter en redogörelse till riksdagen år 2009. I den redogörelsen utvärderar man själva Paras reformen och huruvida det finns behov av strängare bestämmelser.

## 6.2 Alternativet fem kommuner

I detta alternativ går alla fem kommuner dvs Lapträsk, Liljendal, Lovisa stad, Pernå och Strömfors samman den 1.1.2010. Samkommunen för hälsovården i Lovisanejden upplöses vid samma tidpunkt och dess verksamhet uppgår i den nya kommunen.

Som utredare anser jag att en samgång mellan samtliga fem kommuner är ett klart bättre alternativ än alternativet fyra plus en.

Nya Lovisa har i detta alternativ ett invånarantal, som i dagens läge är något lägre än 20 000 invånare. I dagens allmänna debatt anses redan detta invånarantal vara i det lägsta laget. I fyra kommuners alternativet blir invånarantalet under 16 000 men samarbetsområdet något lägre än 20 000.

På basis av sitt geografiska läge bör dock kommunen ha alla förutsättningar att profilera sig och utvecklas till en stark region. Nya Lovisa ligger i en utvecklingskorridor mellan Helsingfors regionen och St Petersburg och på klart pendlingsavstånd från huvudstaden. En samgång kan ha en positiv inverkan på såväl befolknings- och arbetsplatsutvecklingen som möjligheterna att hävda regionen i såväl den internationella som nationella konkur-

rensen. Konkurrensen om kompetent arbetskraft hårdnar hela tiden. En större enhet har möjligheter att hävda sig i konkurrensen och vara en attraktiv arbetsgivare. Dessa punkter har närmare behandlats ovan i kapitel 3.

Den nya kommunen har en ekonomiskt sett bra utgångspunkt. De övriga kommunernas överskott förmår väl överlappa underskotten i Strömfors. Lånebördan är låg och den nya kommunen skulle ha en bra soliditet. Utvecklingen av skatteinkomsterna totalt sett har också varit bättre än skatteutvecklingen i andra kommuner av samma storleksklass. Den nya kommunens statsandelar är dock på en lägre nivå än vad de fem kommunerna skilt för sig erhåller. Kommunen får dock full kompensation under fem år. Statsandelssystemet revideras för närvarande och vilket utslag det kommer att ge för nya Lovisas del kan ingen i dagens läge säga.

En enda kommun ger nya möjligheter att bygga upp en gemensam servicestrategi för hela området. Kommunen har stora utmaningar på grund av såväl befolkningens som personalens åldersstruktur. Dessa utmaningar kan man bättre möta som en enda kommun.

En väl funktionerande kommun kan dock inte byggas upp utan en stark gemensam vilja. Enligt utredaren tyder allt på att denna starka gemensamma vilja i dagens läge inte kan uppbringas i alla kommuner.

Då Lovisa-nejdens kommun- och servicestrukturutredning (koordinerare Sten Fronden) behandlades i Lappträsk fullmäktige den 26.11.2007 förkastades förslaget i fullmäktige med 12 nej röster mot 9 ja röster. Resultatet kan närmast tolkas som att beslutsfattarna i Lappträsk upplever inte att tidpunkten för en sammanslagning var den rätta. Lappträsk har helt enkelt inte just för närvarande samma behov av samgång som de övriga kommunerna. Sannolikheten för att ett fem kommuners alternativ i dagens läge skulle godkännas bedömer utredaren därför som liten.

Även i Strömfors finns det en tveksamhet, men i motsats till Lappträsk har Strömfors klara ekonomiska svårigheter. Kommunens underskott stiger år för år och kommunen löper risk för att inom en snar framtid bli klassificerad en kommun med betydande ekonomiska problem. Strömfors specialproblem beträffande specialistsjukvården kan också lösas.

Enligt utredningen kan dock inte det nuvarande läget fortgå. Allt utvecklingsarbete står stilla. Ett beslut måste tas så snart som möjligt.

Som utredare har jag också möjlighet att föreslå folkomröstning. Det kan göras i form av en option dvs om endast någon berörd kommun motsätter sig utredarens förslag och utredaren föreslagit en folkomröstning så kan ministeriet överväga att ordna en kommunal folkomröstning i den berörda kommunen. Ifall utredarens förslag då stöds av majoriteten av kommuninvånarna i kommunen så kan ministeriet trots fullmäktiges negativa ställningstagande verkställa ändringen av kommunindelningen. Lagen ger statsrådet denna möjlighet. Dessa stadganden har dock aldrig tillämpats i praktiken på detta sätt.

Det att ministeriet först skulle fatta beslut om att ordna en folkomröstning och därefter skulle statsrådet på basis av resultatet köra över en kommuns fullmäktigebeslut och sammanslå kommunerna skulle vara unikt. Fullmäktige får sitt mandat av kommuninvånarna i samband med val och har detta mandat till nästa val. En folkomröstning ordnades i de berörda kommunerna senaste september. Det skulle vara rätt sökt att i snabb takt ordna en ny folkomröstning, speciellt då kommunalvalet infaller i oktober i år.

Ett annat problem är tidtabellen. Om ministeriet fattar beslut om folkomröstning sker detta enligt samma förfaringsätt som kommunala folkomröstningar. Det innebär alltså att beslut om att folkomröstning ska förrättas bör tas senast den sextionde dagen före röstningsdagen. Själva röstningen kan ordnas vid vilken tidpunkt som helst men inte samband med kommunalval, statligt val eller statlig folkomröstning. Kommunvalvalet hålls den 26 oktober 2008. Denna tidtabell torde innebära att en eventuell folkomröstning kan ske tidigaste i början av september. Ett eventuellt statsråds beslut kan därefter ske i slutet av oktober. Sannolikheten för att man hinner behandla ärendet före kommunalvalet är synnerligen liten. Som utredare ser jag ingen större mening i att i dagens läge ordna en folkomröstning. En lyckligt genomförd fusion kräver en gemensam vilja hos beslutsfattarna. Ett beslut, som sker över fullmäktiges huvud framkallar inte denna gemensamma vilja. Beslutet måste växa fram.

## 6.3 Frågor som gäller båda lösningsmodellerna

### 6.3.1 Kommunfullmäktiges storlek

I enlighet med kommunallagens 10 § uppgår fullmäktiges antal i en kommun mellan 15 001 och 30 000 till 43 ledamöter. Fullmäktige skulle vara lika stor i båda alternativen. I alternativ 1 uppgick befolkningsantalet 31.12.2007 till 15 755 och i alternativ 2 uppgår antalet till 18 696 personer. I ingendera alternativet får ett parti enkel majoritet utgående från senaste val.

I enlighet med kommunindelningens 24 § kan ministeriet på en gemensam framställning av de berörda kommunerna besluta om ett större antal fullmäktigeledamöter än vad som anges i kommunallagen.

Den nu gällande lagen stadgar att när en ändring i kommunindelningen träder ikraft mitt under en valperiod skall nya kommunalval förrättas. Alternativet är att kommunerna i samgångsavtalet kommer överens om att deras fullmäktigeledamöter utgör fullmäktige i den nya kommunen för den mandattid som pågår till valperiodens slut. Detta innebär i alternativ 1 86 ledamöter och i det senare alternativet skulle innebära en fullmäktigeförsamling på 107 ledamöter, något som knappast kan anses ändamålsenligt. Finansministeriet har den 25.2.2008 tillsatt en arbetsgrupp för att bereda en ändring av kommunindelningens lag. Troligt är att man ser över bestämmelserna om fullmäktiges storlek och tillvägagångssättet då fullmäktige tillsätts i de fall att kommunerna går samman under en valperiod.

Ett ökat antal ledamöter under de första perioderna ger en större bas av demokratiskt valda ledamöter och sannolikt också en bättre geografisk spridning. Det ger möjligheter till bättre informationen mellan förtroendevalda och kommuninvånarna.

Som utredare är mitt förslag att de berörda kommunerna gemensamt gör en framställning att fullmäktiges antal under de två första perioderna dvs 2010 – 2012 och 2013 – 2016 skulle utökas till 59 ledamöter, vilket motsvarar antalet ledamöter i en kommun av storleken 60 001 – 120 000.

### 6.3.2 Strömfors kommun och sjukvården

Strömfors kommun hör till Kymmenedalens sjukvårdsdistrikt. När det gäller primärvården är kommunen medlem i samkommunen för hälsovården i Lovisanejden och dessutom har kommunen ett avtal om köpta tjänster med Elimäki kommun.

I 6 § i ramlagen sägs att för att trygga den service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag indelas landet i de samkommuner som uppräknas i lagen om specialiserad sjukvård. Enligt 5 § i ramlagen ska det i en kommun eller inom ett samarbetsområde som sköter primärvården och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården finnas åtminstone ungefär 20 000 invånare. I ramlagen föreskrivs inte om förhållandet mellan ett samarbetsområde och en samkommun med brett befolkningsunderlag så att kommunerna inom ett samarbetsområde alltid borde hör till samma sjukvårdsdistrikt. Ramlagens mål är emellertid en geografiskt och funktionellt starkare och enhetlig struktur. Hälso- och sjukvårdslagstiftningen revideras som bäst. I regeringsprogrammet sägs att ”För att skiljelinjerna mellan primärvården och den specialiserade sjukvården skall bli mindre skarpa och för att samarbetet skall vara större slås folkhälsolagen och lagen om specialiserad sjukvård ihop till en lag om hälso- och sjukvård.” Ännu vet man inte vad lagen kommer att innehålla. Rent funktionellt och i enlighet med målsättningarna för ramlagen är det dock motiverat att kommunerna i samarbetsområdet och medlemskommunerna i en samkommun hör till samma sjukvårdsdistrikt. Ramlagen och den kommande hälsovårdslagens målsättning är att möjliggöra åt befolkningen och klienterna väl fungerande nära tillgängliga tjänster. Åt strömforsborna tryggas detta med beslut och avtal så att de även efter en reform kan använda sig av tjänster och vård i Kymmenedalens sjukvårdsdistrikt samt av det fusionerande Kouvolas stads hälsovårdstjänster. Servicekontakter är mera avgörande än administrativa gränser.

I tidigare diskussioner om kommunsammanslagningar framfördes från Strömfors kommuns sida kravet att den befolkning som bor på nuvarande Strömfors kommuns område även efter en eventuell sammanslagning bör få anlita sjukvårdstjänster som produceras av Kymmenedalen. Kommunindelningsutredaren anser att det finns goda grunder för detta. För en del av befolkningen är förbindelserna till servicen inom Kymmenedalens sjukvårdsdistrikt bättre, avstånden är kortare och man söker service i Kotka.

Kommunen måste enligt specialsjukvårdslagens 3 § höra till ett sjukvårdsdistrikt. Jag har diskuterat med Heikki Punnonen vid Finlands Kommunförbund om situationen i Strömfors och andra kommuner i samma situation. Enligt honom har man i olika delar av landet lösningar, var kommunens invånare kan söka sig till tjänster och vård i ett annat sjukvårdsdistrikt. Det har varit motiverat på basis av närhet, tillgång till service, språkförhållande och överföringar i samband med kommunfusioner. Även i ramlagen vill man öka användningen av hälsovårdstjänster över kommungränserna. Det samma gäller även gränserna för specialsjukvården och sjukvårdsdistrikt, var det också finns i kraft varande avtal om service över sjukvårdsdistriktens gränser. I Strömfors fall är det naturligt att ett avtal sluts direkt mellan kommunen och Kymmenedalens specialsjukvårdsdistrikt. Det är fråga om att fortsätta välfungerande praxis. Utvecklingen går också mot större rättigheter för medborgarna att välja också när det gäller sjukvårdstjänster. Jag har diskuterat ärendet med Kymmenedalens sjukvårdsdistrikts direktör Kari Hassinen och enligt honom är det lätt att avtala om ärendet.

Avtalet om och planen för ordnande av förvaltning och service måste enligt kommunindelningsslagen iakttas under de tre år som följer efter det att ändringen i kommunindelningen har trätt i kraft. Man kan emellertid avtala om arrangemangen för en längre tid. Tolkar man saken juridiskt snävt är ett sådant avtal inte bindande för den nya kommunen. Politiskt och moraliskt binder det ändå för längre tid än tre år. Motiveringarna för anlita av sjukvårdstjänster är goda och förståeliga.

I egenskap av kommunindelningsutredare föreslår jag att till avtalet om ordnande av förvaltning och service (samgångsavtalet) fogas följande punkt:

Den nya kommunen förbinder sig att hänvisa dem som är i behov av specialiserad sjukvård – i första hand den befolkning som bor på nuvarande Strömfors kommuns område till sjukhus eller andra enheter inom Kymmenedalens sjukvårdsdistrikt oberoende om det är fråga om brådskande eller icke brådskande specialiserad sjukvård, om klienten så önskar. Nya Lovisa ombesörjer meddelandet av de anvisningar som behövs för att uppfylla detta syfte. Nya Lovisa och Kymmenedalens sjukvårdsdistrikt uppgör ett separat avtal, som är i kraft även efter år 2013.

På samma sätt förbinder sig det nya Lovisa att invånarna i randområdena även i fortsättningen har rätt att använda grannkommunernas hälsovårds- och barndagvårdsservice enligt nu gällande praxis.

### 6.3.3 Ändringsförslag som gäller kommungränserna

Såsom konstateras i kapitel 2 är avstånden i den nya kommunen inte oskäligt långa, men i området finns randområden som klart orienterar sig utanför Lovisa-området. Sådana områden finns inom såväl Lapträsk, Pernå som Strömfors kommuns område.

Enligt kommunindelningsslagen kan en ändring i kommunindelningen som innebär att en kommuns område minskas eller utvidgas verkställas om inte fullmäktige i någon berörd kommun motsätter sig ändringen, eller om ändringar inte inverkar på invånarantalet i någon kommun med mer än fem procent eller på arealen med mer än tio procent, räknat enligt landarealen.

I egenskap av kommunindelningsutredare anser jag med ett undantag att randområden inte i detta skede bör överföras till Lovisanejdens grannkommuner. Om kommunsammanslagningen förverkligas, bör kommunen ges en reell möjlighet att i den nya situationen bygga upp en ny enhetlig kommun jämte service. Ett förslag om en eventuell partiell kommunsammanslagning bör i regel behandlas i den kommun som den i själva verket berör,

dvs. i den sammanslagna kommunens fullmäktige. Finansministeriet har också efter kommunsammanslagningar strävat efter att lugna ner situationen för en tid och freda den nya kommunen från partiella sammanslagningar.

Området Haavisto - Vastila i Strömfors kommun utgör dock ett undantag från denna huvudregel. Enligt kommunindelningsslagen utvecklas kommunindelningen så att kommunområdenas enhetlighet och samhällsstrukturens funktionsduglighet främjas. Kommunindelningen kan enligt lagen ändras, om ändringen främjar ordnandet av service för invånarna i området eller förbättrar levnadsförhållandena för invånarna i området eller förbättrar verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området eller främjar kommunernas funktionsförmåga och verksamhetens lönsamhet. Befolkningens språkförhållanden måste beaktas i detta sammanhang.

Vastilan Kyläyhdistys har i december 2007 gjort en gallupundersökning bland Vastilas och Haavistos röstberättigade invånare. Frågeblanketten delades ut i postlådorna och 95 % av de utdelade blanketterna återlämnades. Av dem som röstat meddelade 65 % att de vill ansluta sig till Pyttis/Kotka, 29 % att de vill ansluta sig till Elimäki/nya Kouvla och endast 6 % att de vill höra till Lovisa.

Jag anser att genom att överföra området Haavisto-Vastila till Pyttis kommun både främjas ordnandet av service för invånarna i området och förbättras samhällsstrukturens funktionsduglighet. Att området över huvud hör till Strömfors kommun har sina rötter i 1700-talet såsom konstaterades i kapitel 2 och det kan det inte i dag motiveras med förnuftsskäl. Området går att avgränsa klart och det har inte ens landgräns med Strömfors kommuns övriga område. Pyttis kommun torde inte ha något emot en sådan överföring.

I egenskap av kommunindelningsutredare föreslår jag att det till avtalet om ordnande av förvaltning och service bör fogas en punkt där kommunerna förbinder sig att gemensamt föreslå att området Haavisto-Vastila ansluts till Pyttis skommun. Förslaget kan fogas till kommunernas framställning om ändring i kommunindelningen. Ändringen bör genomföras samtidigt som den nya kommunen grundas, dvs. vid ingången av 2010.

#### **6.3.4 Användningen av samgångspengarna**

I alternativet fyra kommuner plus en år 2013 får de fyra kommunerna först 6,16 miljoner euro under åren 2010 – 2013 och för en eventuell fusion nya Lovisa – Lapträsk ytterligare 2 miljoner euro fördelade under åren 2013 till 2015. Om fyra kommuners kommunfusionen förverkligas först år 2011 skulle det sammanlagda beloppet bli ca 1 miljon lägre beroende på att den första fusionens betalningsperiod ännu inte avslutats. Om man antar att Lapträsk kommun fattar beslut om att fusionera år 2013 finns det rent ekonomiskt ingen orsak att uppskjuta en fyra kommuners fusion till år 2011. Det finns inte heller andra argument som talar för år 2011. I alternativ två dvs fem kommuner skulle kommunerna i samgångspengar få sammanlagt 7,14 miljoner euro under perioden 2010 – 2013.

I det tidigare förslaget till samgångsavtal ingår en förteckning för hur samgångsavtalet skall användas.

En del av pengarna skulle fördelas på basis av invånarantalet för investeringar inom de kommuner som upplöses. Som utredare ifrågasätter jag ändamålsenligheten med en dylik fördelning. Pengarna borde klart användas till verksamhet som siktar framåt mot ett gemensamt Lovisa. Om den övriga fördelningen hålls såsom i förslaget innebär förslaget att 2,6 miljoner dvs över en tredjedel av det totala beloppet fördelas enligt invånarantalet. I alternativ två skulle den summa som finns att fördela uppgå till 3,48 miljoner euro. I de tidigare förhandlingarna i SAD har man dock kommit överens om en fördelning enligt invånarantal. Den bakomliggande diskussionen känner jag inte till varför jag inte anser mig kunna förslå att man helt frångår denna fördelning. De tänkta investeringarna kan ha en startegisk betydelse för den nya kommunen.

Utredaren anser dock att mera medel bör satsat speciellt på att precisera en gemensam vision och strategi för den nya kommunen. Är visionen en skickligt genomförd kommunfusion mot ett nytt Lovisa ” en trygg och dynamisk idyll ” ? Man bör arbeta ihop sig om bilden och en klar kommunstrategi byggas upp så att den nya

kommunens förtroendevalda jobbar för helheten inte för delarna. Det verkar finnas ett behov att på förtroendemannahåll arbeta sig samman om en gemensam vision och strategi för den nya kommunen. Alla behöver en ännu tydligare bild av vilket är det gemensamma Lovisa man arbetar för.

Klara satsningar på information till alla intressentgrupper är också nödvändiga. Tillräcklig information till såväl de förtroendeinvånarna, kommuninvånarna som personalen är av central betydelse vid en kommunfusion. Filosofiedoktor Arto Koski betonar i sina utredningar speciellt betydelsen av tillräcklig information. För att lyckas måste kommunen utarbeta en klar informationsplan och effektivera informationen till kommuninvånarna under hela övergångsperioden – från det beslutet är fattat år 2008 och framåt. Genomslagskraften av information om kommunen, som en starkare enhet i förhållande till näringslivet och potentiella nya kommuninvånare kan också vara störst då den nya kommunen skapar sig en plats på kartan. Finns det då en klart uttryckt vision för den nya kommunen blir genomslagskraften också större.

Samgångsavtalet uppgörs i enlighet med kommunindelningsslagen för tre år. Avtalet binder den nya kommunen dessa tre år. Det betyder dock inte att servicen för tex randområdena skulle upphöra efter tre år. Det ligger i hela kommunens intressen att invånarna får den service de behöver på ett så smidigt sätt som möjligt. Ingen kommun kan i dagens läge isolera sig utan allt mera går även lagstiftningen mot samarbete över gränserna. Då man bygger upp servicen skall kommuninvånaren vara i centrum. För att denna vilja skall vara klar för alla anser utredaren att den nya kommunen bör utforma en servicestrategi för den nya kommunen. Kommunförbundets styrelse rekommenderade kommunerna redan för några år att göra upp en servicestrategi. I den bedöms förändringarna av servicebehov, förändringar i de faktorer som påverkar förändringarna i servicebehovet (befolkningsunderlaget, befolkningens åldersstruktur mm) och kommunens och regionens resurser under en period på 10-15 år. I samband med Paras-projektet har man också efterlyst dylika servicestrategier. Enligt utredaren kan det vara skäl att den nya kommunen verkligen satsar på att utarbeta en strategi. I den kan man även lämpligen skriva in den i samgångsavtalet på flere punkter uttalade intentionen till gränsöverskridande samarbete. Strategin kan sedan lämpligen en gång per fullmäktigeperiod lämpligen genomgå och uppdateras.

### **6.3.5. Representationen i organisationskommissionen**

I enlighet med kommunindelningsslagen 29 § tillsätter länsstyrelsen inom en månad från det att statsrådet har beslutat om ändringen av kommunindelningen, en organisationskommission. Organisationskommissionen sköter om beredningen av den nya kommunens förvaltning till dess valresultatet har fastställts och kommunstyrelsen valts. En beredningsgrupp, som efter statsrådets beslut fungerar som organisationskommission, bör dock omedelbart efter det att kommunfullmäktige godkänt ett samgångsavtal inleda sin verksamhet. Någon tid finns inte att förlora.

Om organisationskommissionen gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om kommunstyrelsen. Organisationskommissionen skall ha personliga ersättare och jämställdhetsbestämmelserna bör tillämpas.

Organisationskommissionens politiska sammansättning bör så väl som möjligt motsvara de politiska styrkeförhållandena i föregående kommunalval. Då får inget parti enkel majoritet i organisationskommissionen. I det första alternativet förverkligas denna princip bäst om organisationskommissionen har 13 medlemmar. Till organisationskommissionen har ytterligare i det tidigare förslaget till samgångsavtal föreslagits fyra representanter för personalen enligt huvudavtalsorganisationerna. En tillräckligt stor personalrepresentation är motiverad. Personalrepresentanterna har vid organisationskommissionen sammanträden närvaro- och yttranderätt

I båda alternativen upplöses samkommunen för hälsovården i Lovisanejden och dess verksamhet uppgår i den nya kommunen. Hälso- och socialvården har en central betydelse när det gäller att bygga upp samarbetsområde enligt Paras-lagstiftningen. Samkommunens ledande tjänsteinnehavare bör vara klart inkopplad i fusionsarbete. Utredaren föreslår att hälsodirektören skall ingå i organisationskommissionens beredningsorgan.

I alternativet fyra kommuner plus en uppstår frågan hur skall Lapträsk på ett smidigt sätt kunna hålla sig uppdaterad om vad som händer i nya Lovisa? Det är viktigt med tanke på att Lapträsk möjligheter att friktionsfritt ansluta sig år 2013. En möjlighet skulle vara att Lapträsk skulle ha rätt att utse en representant till organisationskommissionen med närvaro- och yttranderätt. En sådan lösning kan dock vara kontroversiell. Ifall Lapträsk kommun utser en konstruktiv representant, som är inriktad på att en fusion förverkligas år 2013, kan ett dylikt arrangemang fungera bra. Om däremot Lapträsk representant är negativt inställd till hela fusionen, så kan en representation ha en helt motsatt verkan. Enligt utredaren ligger det dock i allas intressen att samarbetet inom hela nejdens är gott. Utredaren föreslår att organisationskommissionen tar upp ärendet om en regelrätt representation från Lapträsk kommun beslut i början av år 2009 och fattar beslut.

## 7. Kommande utvecklingen ifall enighet inte nås

Om Lovisa-nejdens kommuner – eller åtminstone fyra av dem inte kommer överens om att bilda en gemensam ny kommun så bedömer jag som utredare att den sannolika utvecklingen blir följande:

1. Pernå kommun hör redan i dagens läge till Helsingfors regionens pendlingsområde dvs ett större antal Pernå-bor pendlar mot Borgå och Helsingfors än mot Lovisa. Om inte kommunerna nu fattar beslut om att gå samman så finns det ingen orsak varför Pernå inte skulle vända sig västerut. Ett avtalsutkast har redan uppgjorts och underhandlingar mellan kommunerna har förts. Kommunindelingslagen revideras för närvarande något som klart kan underlätta förverkligande av en kommunsammanslagning med Borgå redan år 2010. Pernå har inte råd att vänta alltför länge. En kommun av Pernås storlek har svårt att på sikt klara av det ekonomiska tryck som ökningen av antalet invånare medför.
2. I samband med att Pernå går samman med Borgå utträder kommunen ur Lovisa-nejdens samkommun för hälsovården. Borgå stad har inte någon orsak att vara medlem men kan givetvis köpa en del hälsovårdstjänster från samkommunen och socialvårdstjänster vid behov till de hushåll som ligger närmast Lovisa stad. Gränsen går ju endast ca en kilometer från Lovisa kyrka. Även övriga samarbetsavtal med Lovisa-nejdens kommuner sägs upp dvs grundutbildningen, medborgarinstitutet och tekniska sektorn. Det kommer säkert rätt snart att inverka på den grundläggande utbildningen även om den nya Borgå kommunen säkert skulle sträva till en smidig övergång speciellt för de elever som redan går i Lovisa stad i skola. I dagens läge får ca 150 elever från Pernå sin grundläggande utbildning i klasserna 7-9 i Lovisa stad. Köptjänster kan troligen även här bli aktuella från Lovisa men då svarar föräldrarna för skolskjutsarna.
3. Då Pernå utträder ur samkommunen för hälsovården sjunker invånarantalet i hälsovårdens samarbetsområde (samkommunen) till ca 14 700 vilket är för litet för att uppfylla Paras-lagstiftningens stipulationer på ungefär 20 000 invånare. Samkommunen bör alliera sig med Borgå stad och hälsovårdsenheten i Lovisa blir en filial till Borgå stads hälsocentral. Det behöver inte ha någon omedelbar verkan på servicenivån i hälsocentralen. Hur socialvården i enlighet med Paras-projektet skall integreras med hälsovården blir också en olöst fråga.
4. Med beaktande av att gränsen till Borgå skulle gå ca 2 kilometer från Lovisa kyrka och det avbräck som en avknoppning av Pernå från stadens service skulle innebära har jag svårt att förstå annat än att Lovisa stad inom en rimlig tid inte har andra alternativ än att gå samman med Borgå stad. Lovisa blir därigenom en förstad till Borgå. Problemet för Lovisa kan dock vara att man befinner sig på ”fel” sida av Borgå dvs Borgå stads utveckling sker troligen i huvudsak västerut mot metropolområdet.
5. Liljendal, som gränsar till Pernå, Lapträsk och Mörskom, men som inte har någon gemensam landgräns med Lovisa stad har knappast andra alternativ än att rätt snart följa Pernå i spåren och ansluta sig till Borgå.

6. För Strömfors blir situationen verkligt problematisk. Ekonomin i Strömfors kommun är redan idag sådan att kommunen har svårt att klarar sig på egen hand. Delar av kommunen dvs Tessjö-området är så nära förknippat med Lovisa stad att det är omöjligt att se någon annan lösning än att åtminstone denna del av Strömfors följer med Lovisa mot Borgå. De östra delarna av Strömfors riktar sig mera mot Pyttis och Kotka. Om det skulle gå såsom ovan beskrivs står alltså Strömfors kommun inför en delning och det kan bli en lång och upprivande process. Strömfors ekonomi är därtill av de fem kommunerna den klart svagaste.
7. Lapträsk strävar troligen i denna utveckling att i det längsta hålla sig som självständig kommun. Lagstiftningen ställer dock allt hårdare krav på servicen och kommunens ekonomi blir hårt belastad på grund av den sneda åldersstrukturen och svårigheten att rekrytera kompetent personal. Utredaren antar att detta troligen leder till kommunen orienterar sig mot Borgå stad.

Som utredare anser jag att ifall inte minst fyra av Lovisa-nejdens kommuner kommer överens om att bilda en ny kommun och ett samarbetsområde bildas med Lapträsk omfattande social- och hälsovården, kommer slutresultatet att vara att Lovisa – nejden i rätt snabb takt inte finns annat än historiskt och i folkmun. Varken Lovisa-nejden eller namnen på byarna försvinner men nejden är inte längre någon sammansluten nejd med egna utvecklingsplaner, egen vilja och strategi. Om det på långsikt vore bra att i Östnyland enbart ha en eller ett par aktörer är svårt att säga. Som någon vis person någon gång har sagt att det enda man kan säga med säkerhet är att framtiden inte är vad den har varit.

Som kommunindelningsutredare för Lovisa-nejden bedömer jag ändå att Lovisa nejden kan ha förutsättningar att lyckas hävda sig i konkurrensen – men endast om det finns en stark gemensam viljeyttring och kraft att verka mot ett gemensamt Lovisa.

## 8. Förslag

Som kommunutredare föreslår jag

att kommunfullmäktige i kommunerna Liljendal, Lovisa, Pernå och Strömfors gör en gemensam framställning till finansministeriet om att kommunindelningen ändras så att ifrågasvarande kommuner upphör att verka 31.12.2009 och en ny kommun bildas 1.1.2010. Den nya kommun tar namnet Lovisa (nedan nya Lovisa).

att kommunerna godkänner ett avtal om ordnande av förvaltning och service (samgångsavtal) innehållande följande punkter:

1. att kommunerna enligt samarbetsavtalet gör en framställning till finansministeriet om ändring av kommunindelningen så att området Haavisto- Vastila, som nu hör till Strömfors kommun, överförs från till Pyttis kommun från och med 1.1.2010.
2. att i enlighet med kommunindelningens lagens 24 § göra en framställning att fullmäktiges antal i nya Lovisa under första och andra perioden dvs åren 2010 – 2012 och 2013 – 2016 uppgår till 59 personer. Den tredje valperioden återgår man till i kommunallagens 10 § stadgade antal fullmäktigeledamöter, som i en kommun med 15 001 – 30 000 invånare är 43 ledamöter.
3. att samkommunen för hälsovården i Lovisanejden upplöses 31.12.2009 och dess verksamhet uppgår i nya Lovisa 1.1.2010.
4. att nya Lovisa och Lapträsk kommun gör upp ett samarbetsavtal för social- och hälsovården. Kommunerna bildar gemensamt ett i ramlagen avsett samarbetsområde, som sköter primärvården och sådana uppgifter inom socialvården, som är nära anslutna till primärvården. Avtalet görs upp så att nya Lovisa blir värdkommun för Lapträsk hälsovård samt socialvården, dock inte äldreomsorgen. I ett senare skede - då lagstiftningen preciserats - kan det bli aktuellt att även överföra anordnaransvaret för äldreomsorgen.

sorgen till samarbetsområdet. Över samarbetet uppgörs ett separat avtal mellan nya Lovisa och Lapträsk kommun.

5. att i nya Lovisa i samgångsavtalet förbinder sig att hänvisa dem som är i behov av specialiserad sjukvård – i första hand den befolkning som bor på nuvarande Strömfors kommuns område till sjukhus eller andra enheter inom Kymmenedalens sjukvårdsdistrikt oberoende om det är fråga om brådskande eller icke brådskande specialiserad sjukvård, om klienten så önskar. Nya Lovisa ombesörjer meddelandet av de anvisningar som behövs för att uppfylla detta syfte. Nya Lovisa och Kymmenedalens sjukvårdsdistrikt uppgör ett separat avtal, som är i kraft även efter år 2013. På samma sätt förbinder sig det nya Lovisa att invånarna i randområdena även i fortsättningen har rätt att använda grannkommunernas hälsovårds- och barndagvårdsservice enligt nu gällande praxis.
6. att i samgångsavtalet speciellt betona det nya Lovisas klara intentioner att ha ett intimt samarbete med grannkommunerna så att befolkningen i randområdena även i fortsättningen skall ha möjligheter att nyttja grannkommunernas service såsom hälsovård, barndagvård och skola.
7. att kommunerna tillsätter en organisationskommission med 13 medlemmar och personliga ersättare så att organisationskommissionens politiska sammansättning motsvarar hela nejdens politiska sammansättning i enlighet med senaste kommunalval. Detta innebär att inget parti bör ha enkel majoritet i organisationskommissionen.
8. att för beredning, föredragning och verkställigheten av de ärenden som behandlas i organisationskommissionen tillsätta en direktörernas beredningsgrupp i vilken även hälsodirektören för samkommunen för hälsovården i Lovisanejden ingår.
9. att organisationskommissionen förbinder sig att minst tre gånger sammankalla fullmäktige till ett gemensamt möte, senast den 30.11.2008, 31.5.2009 och 30.11.2009. Vid dessa möten informeras om och diskuteras viktiga ärenden i samband med fusionen.
10. att av sammanslagningsunderstödet reservera ett belopp på 100 000 € för precisering av kommunstrategin, uppgörande av strategins informationsdel och intensifiering av informationen till kommuninvånarna under åren 2008 – 2012
11. att avtalen med Lapträsk kommun omförhandlas i god anda så att Lapträsk anslutning till den nya kommunen kan ske så smidigt som möjligt. Lapträsk kommuns anslutning beräknas dock kunna ske tidigast den 1.1.2013.

att organisationskommissionen i början av år 2009 tar upp ärendet om Lapträsk representation i organisationskommissionen och fattar beslut i ärendet

12. att till övriga delar godkänna det utkast till samgångsavtal som kommunerna gjorde upp 4.12.2007

I samband med utredningen har med kommunerna avtalats att samarbetsdelegationen sammankommer den 26 maj 2008. Kommunutredarens förslag behandlas i kommunernas styrelser den 2.6.2008 och i fullmäktige den 11.6.2008.

Helsingfors den 29 april, 2008

Christel von Martens

Kommunutredare

