



Förslag till Vanda stadsfullmäktige om ändring av kommunindelningen av utredarna som företagit särskild kommunindelningsutredning för metropolområdet

VD/4445/00.04
KN/TL/LP/PH/NW

Finansministeriet fastslog 9.12.2013 att på basis av kommunstrukturlagen 15 § företas en särskild kommunindelningsutredning mellan städerna Esbo, Helsingfors, Grankulla, Kervo och Vanda samt kommunerna Kyrkslätt, Sibbo, Tusby och Vichtis

Till kommunindelningsutredare tillsatte ministeriet vicehäradshövding Mikko Pukkinen, politices doktor Cay Sevón och arkitekt Matti Vatiolo. Utredningsarbetet inleddes 16.12.2013 och avslutades 30.11.2014. Utredarna har för stadsfullmäktige redogjort för utredningens framskridande två gånger under 2014.

Kommunindelningsutredarna föreslår att fullmäktige i Esbo, Grankulla, Helsingfors, Sibbo och Vanda godkänner sammanslagningsavtalet i enlighet med 8 § i kommunstrukturlagen. Avtalet har överlämnats till kommunerna 5.12.2014. Utredarnas slutrapport och kommunindelningsutredarnas förslag till sammanslagningsavtal medföljer som bilaga.

Ett godkännande av sammanslagningsavtalet innebär att kommunerna i fråga upphör att existera 31.12.2016 och sammanslås genom att det bildas en ny kommun som inleder verksamheten 1.1.2017.

Vanda stad har tidigare tagit ställning till kommunstrukturreformen och de olika kommunsammanslagningssalternativ som föreslagits genom olika utlåtanden, bl.a. i fråga om utredningen om fördelarna och nackdelarna av en eventuell sammanslagning mellan städerna Helsingfors och Vanda (FGE 31.1.2011 § 23), utredningen från arbetsgruppen för den kommunala förvaltningens struktur (FGE 16.4.2012 § 23), utkastet till kommunstrukturlag (FGE 4.3.2013 § 6), förutredningen över metropolområdet (FGE 20.5.2013 § 22), deltagandet i en särskild kommunindelningsutredning i enlighet med kapitel 4 i kommunstrukturlagen (FGE 14.11.2013 § 3) samt mellanrapporten från den arbetsgrupp som bereder metropolförvaltningslagen (FGE 16.6.2014 § 6). Vanda stad har inte gett understöd till de olika förslagen till kommunsammanslagningssalternativ som framlagts, men däremot har staden konsekvent fört fram vikten av att förverkliga en metropolförvaltning i Helsingforsregionen.

Enligt Vanda stads åsikt finns det betydande brister i den särskilda utredning över metropolområdet som är på utlåtanderunda. Utredningen ger inte tillräcklig och korrekt information om ekonomin för den stad som skulle uppstå, såsom i fråga om skattesatser, principerna rörande personalen, servicenätet och närservicen, ej heller har man gett några kostnadskalkyler över genomförandet av fusionerna eller beskrivit den ekonomiska nyttan. I utredningen saknas grundvalarna för den nya metropolstadens inkomstbas, såsom de kommunala skattesatserna och fastighetsskattesatserna samt förslag till enhetliga klientavgifter och taxor. Utredningen ger inte beslutsfattarna och kommuninvånarna några uppgifter som grundar sig på fakta när det gäller servicen efter att kommunsammanslagningen genomförts och hur denna ska finansieras.

Enligt förslaget från utredarna skulle fusionsstyrelsen besluta om ekonomin och tjänsterna, om servicenäten på verksamhetsområdes- och enhetsnivå, om närservicen och de centraliserade tjänsterna, områdesdemokratin samt överföringsplanen för personalens del.

De i utredningen företagna kalkylerna över skattetrycket i ekonomin i de fem kommunerna är mekanisk och utredningen innefattar inga förslag till eller konsekvensanalyser av samkommunernas egendoms- och andra finansieringsarrangemang. I utredningen saknas även ett förslag till finansieringsbehoven för en sammanjämkning av tjänsterna. I utredningens granskningar av ekonomin har man inte jämfört situationen i kommunerna inom utredningsområdet, liksom inte heller dessas livskraft och utvecklingsperspektiv jämfört med läget i hela landets kommuner.

Med tanke på kommuninvånarnas skattebörda är det viktigt att organisera och producera offentliga tjänster på ett sätt som är så kostnadseffektivt som möjligt. Enligt de jämförelser som företagits mellan de stora städerna har Vanda producerat de viktigaste tjänsterna på ett effektivt vis.



Vanda har i flera års tid förverkligat ett balanserings- och skuldprogram för ekonomin som gett resultat. Genom programmet har man lyckats stävja t.ex. ökningen i verksamhetsbidraget. I utredningen presenteras inte ekonomiska incentiv till varför en kommunsammanslagning skulle vara oundviklig och nödvändig.

Utredningen lägger fram teoretiska kalkyler för metropolstadens kostnadsnivå utan att ha social- och hälsovården medräknad. Enligt servicenivån i Helsingfors skulle kostnaderna kalkylmässigt stiga med runt 160 miljoner euro och enligt Esbos servicenivå skulle de stiga med omkring 130 miljoner euro. Enligt nivån i Vanda skulle kostnadsnivån för serviceproduktionen sjunka med omkring 515 miljoner euro. Kalkylerna talar inte om de reella kostnadsverkningarna av en sammanslagning.

I utredningen om eventuella för- och nackdelar med en sammanslagning av städerna Helsingfors och Vanda 2010 togs också bedömningen att utan standardisering skulle social- och hälsovårdsväsendets tjänster på Helsingfors kostnadsnivå kosta 106 miljoner mer än de sammanslagna nettokostnaderna för Helsingfors och Vanda (efter behovsstandardisering skulle de kosta 59 milj. euro mer). Enligt kostnadsnivån i Vanda skulle produktionen av social- och hälsovårdstjänster ha kostat 311 miljoner mindre jämfört med de sammanräknade kostnaderna.

Den föreslagna kommunsammanslagningen löser inte Helsingforsregionens problem med samhällsstrukturen och främjar varken regionens konkurrenskraft eller förebygger segregation. Som en följd av en kommunsammanslagning av fem kommuner skulle det uppstå en stad på 1,1 miljoner invånare, vars storleksskillnad vore betydande i förhållande till övriga kommuner, och i synnerhet i förhållande till grannkommunerna. En kommunsammanslagning skulle innebära en risk för Vandas kraftfulla och målmedvetna utveckling. Kommunsammanslagningen skulle försvåra samarbetet med de grannkommuner som ligger norr om Vanda.

En kommunsammanslagning skulle medföra negativa återverkningar på utvecklingen i regionen, eftersom risken vore att utvecklingen av tjänsterna skulle stanna upp, förbättringen av produktiviteten skulle stagnera och nivån på kundservicen sjunka. En omorganisering av metropolstaden skulle ta årtal och förorsaka tilläggskostnader, konflikter och osäkerhet om hur man ska agera. Dessutom skulle denna lösning ställa sig dyr för kommuninvånarna, eftersom en följd av sammanslagningen kunde vara en risk för att kostnadsnivån bestående förblir högre än i dag.

Utredarna föreslår att metropolstaden delas in i 15–20 serviceområden som skulle innebära en ny förvaltningsnivå inom metropolstaden och öka kostnaderna för förvaltningen. I utredningen har som serviceområden i Vanda exempelvis föreslagits Myrbacka och Dickursby. Fusionsstyrelsen skulle besluta om delområdesorganens roll i organiserandet av närservice enligt fullmäktiges riktlinjer och inom de resursramar som fullmäktige beviljar.

Enligt avtalsförslaget kan fullmäktige tillsätta delområdesnämnder eller direktioner och besluta om dessas resurser. Avtalsförslaget i sig omfattar ingen färdig mall för hur förverkligandet av närdemokratin tryggs och resurseras.

I Vanda önskar man främja områdesdemokratin och invånarmedverkan, men det behövs ingen kommunsammanslagning av fem kommuner för att lyckas med att utveckla områdesdemokratin.

Om kollektivtrafiktaxorna i den föreslagna metropolstaden, liksom även för nuvarande i Vanda, beslutas i samkommunen Helsingforsregionens trafik. En eventuell kommunsammanslagning inverkar inte på biljettpriserna inom kollektivtrafiken, eftersom det redan i huvudstadsregionen fattats beslut om en övergång till den s.k. zonmodellen under 2016.

Lagreformen om hur social- och hälsovårdstjänsterna ordnas är uppe till behandling i riksdagen. Ifall den genomförs innebär den en betydande förändring i kommunens roll som producent av social- och hälsovårdstjänster. Utredarnas förslag som går ut på att metropolstaden fungerar som social- och hälsovårdstjänstproducent motsvarar inte förslaget till serviceproducent i utkastet till lag för hur social- och hälsovårdstjänsterna ordnas.

I avtalsförslaget föreslås även att de svenskspråkiga social- och hälsovårdstjänsterna ska samlas under en ledning på stadsnivå inom den nya kommunen, liksom kraftig samordning i produktionen av tjänster och personalrekrytering. Detta har i utredningen emellertid inte bedömts utgående från möjligheterna i förslaget till lag för hur social- och hälsovårdstjänsterna ordnas.



Ordnandet av dagvård styrs till stora delar av lagar och rekommendationer. Dagvårdsavgifterna är i det närmaste identiska i kommunerna i huvudstadsregionen. Däremot förekommer det betydande skillnader i verksamhetskulturer och kostnadseffektiviteten. I Vanda sporrar personalen till innovativitet och till att utveckla nya verksamhetsmodeller tillsammans med invånarna.

För föräldrar med barn i dagisåldern i Vanda kan följden av kommunsammanslagningen vara en försämrad kostnadseffektivitet i den service de använder sig av och ökande kostnader. Servicen inom småbarnsfostran produceras mer förmånligt i Vanda jämfört med Helsingfors och Esbo. I Vanda är de årliga dagvårdskostnaderna 9 323 euro per barn. Motsvarande siffror i Helsingfors är 10 120 euro och i Esbo 10 840 euro. Vandas förmånligare kostnader för servicen inom småbarnsfostran framgick redan av utredningen över en eventuell kommunsammanslagning mellan Helsingfors och Vanda 2010: Årskostnaderna för kommunal barndagvård utslaget per barn var i Vanda 6,2 % lägre än i Helsingfors medan familjedagvården kostade 8,6 % och hemvårdsstödet 21,9 % mindre än i Helsingfors per barn.

Vanda har ett av Finlands mest effektiva skolnät. Faran är att följden av en kommunsammanslagning skulle bli att denna ställning skulle gå förlorad. Skillnaderna i elevernas kunskaper är små mellan de olika områdena och skolorna i Vanda. Rättesnöret för den grundläggande utbildningen är den undervisningsplan som hela landet följer. I skolorna i Vanda är undervisningsgruppernas storlek i genomsnitt något större än i Helsingfors och Esbo. Utvecklingsarbetet i Vanda utförs i aktiv växelverkan med skolornas personal, elever och vårdnadshavare. I skolornas vardag utnyttjas webbpedagogik mer än tidigare.

I Vanda har servicen inom den grundläggande undervisningen förverkligats på ett kostnadseffektivt vis, dock utan att pruta på kvaliteten. Driftsutgifterna per elev är klart lägre jämfört med Helsingfors och Esbo. I Vanda är driftsutgifterna per elev i året 6 050 euro medan driftsutgifterna i Helsingfors är 8 015 euro och i Esbo 8 284 euro. I utredningen över en eventuell sammanslagning mellan Helsingfors och Vanda (HeVa-utredningen) från 2010 konstaterades att utgifterna för den grundläggande utbildningen i skolorna i Helsingfors var runt 1000 euro högre per elev jämfört med Vanda (medräknat interna kapitalhyror). Totalt sett räknade man i HeVa-utredningen med ett tilläggsresursbehov på 10 miljoner euro årligen, ifall undervisningens resurser skulle höjas till Helsingforsnivå.

En fusionerad kommun vore en av Finlands största arbetsgivare med över 40 000 anställda, medräknat personalen inom social- och hälsovårdssektorn skulle antalet anställda uppgå till 70 000. Det finns inga erfarenheter av en kommunsammanslagning i denna storleksklass och med organisationskulturer av mycket olika slag som ska sammanjämkas, vilket medför många stora risker.

En kommunsammanslagning av denna kaliber skulle förutsätta att villkoren i de anställdas tjänsteförhållanden förenhetligas, liksom verksamhetssätten och anvisningarna. Lokala avtal måste sägas upp och omförhandlas. Förenhetligade personaldimensioneringar innebär antingen en väsentlig ökning i antalet anställda eller ett betydande behov av omplaceringar inom personalen eller byten av arbetsplatser. Det uppsägningssskydd som finns inskrivet i lagen medför stora utmaningar för utvecklingen av organisationen.

En ny jätteorganisation förutsätter mycket av ledningen och en stor utmaning utgörs av skillnaderna i organisationskulturer och verksamhetskulturer. I Vanda grundar sig organisationskulturen och ledarskapet på smidighet, dynamiskhet och ett samarbete som överskrider verksamhetsområdesgränserna. Det finns ett överhängande hot i att det vidsträckta verksamhetsområde som metropolstaden omfattar och den betydande ökningen i servicevolymerna skulle medföra en växande administration och ökad servicebyråkrati. Faran med en stor organisation ligger i strikta hierarkier, styv förvaltningspraxis och tunga styrsystem.

Enbart harmoniseringen av lönesättningen kan innebära tiotals miljoner euro i ökade personalkostnader för metropolstaden. Löneharmoniseringen skulle enligt utredarna ta omkring fem år. I utredningen över en eventuell kommunsammanslagning mellan Helsingfors och Vanda från 2010 bedömdes kostnaderna för harmoniseringen av lönekostnader uppgå till runt 30 miljoner euro i året.

Samordningen av datasystemen och säkerställandet av dessas kompatibilitet är en omfattande utmaning. Enligt utredningsrapporten skulle det i metropolstaden i startskedet finnas runt 2500–3000 olika datasystem. En reform och förnyelse av hela datasystemomgivningen skulle enligt utredarna innebära en investering på 300–400 miljoner euro. Återbetalningstiden för stora ändringsinvesteringskostnader är lång. I utredningsrapporten konstateras att utgående från



prognoserna för kontrollobjekten skulle en effektiviseringspotential finnas först från och med det femte verksamhetsåret på ca 8,5–17 miljoner euro varje år. Kostnaderna för övergångsskedet på fyra år beräknades till 28 miljoner euro. I utredningen har man inte bedömt hur mycket kostnadsinbesparingar man kunde få till stånd genom ett för kommunerna gemensamt utvecklingsarbete inom ICT-funktionerna utan en kommunsammanslagning.

I HeVa-utredningen 2010 räknades det med att en samordning av städernas datasystem i sammanslagningsskedet skulle förorsaka engångskostnader på minst 30–50 miljoner euro.

Enligt 7 § i kommunstrukturlagen har kommuninvånarna beretts möjlighet i 30 dagars tid att lämna anmärkningar om förslaget till sammanslagningsframställning till stadens registratur antingen skriftligen, per e-post eller via stadens webbsidor. I Vanda gick anmärkningstiden ut 12.1.2015. Antalet anmärkningar som lämnades in var 21 stycken. Anmärkningarna medföljer som bilagor. De som lämnade in anmärkningar och stödde en sammanslagning lyfte fram den sänkning av skrankorna mellan kommunerna som redan skett samt den funktionella helhet som huvudstadsregionen utgör. De som motsätter sig en sammanslagning hänvisar till hur byråkratisk förvaltningen är i Helsingfors och är rädda för att Vandabornas röst inte ska kunna göra sig hörd i en stor kommun. Huvudförtroendemännen i Vanda stads fackorganisationer har lämnat sitt eget utlåtande över förslaget. Utlåtandet medföljer som bilaga. Huvudförtroendemännen fäste i sitt utlåtande särskild uppmärksamhet vid bristerna i utredningen.

Enligt vad som stadgas i 16 § i **kommunstrukturlagen** kan utredarna, efter att fullmäktige fattat sina beslut, vid behov för ministeriet föreslå att en kommunal folkomröstning ordnas:

"Om fullmäktige i en eller flera kommuner som berörs av ändringen inte godkänner kommunindelningsutredarens förslag till ändring i kommunindelningen, tillställer utredaren ministeriet sitt förslag till ändring i kommunindelningen och fogar till det utlåtandena om utredarens förslag från fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen.

- - Föreslår utredaren att en folkomröstning ska ordnas, kan ministeriet bestämma att en folkomröstning ska ordnas i den kommun eller i de kommuner där fullmäktige inte godkände kommunindelningsutredarens förslag om sammanslagning av kommunerna."

Utredningen ger inte invånarna tillräckligt med information om kommunsammanslagningen och dess återverkningar på invånarnas tjänster och ekonomi inför en folkomröstning. Enligt grundlagen har fullmäktige getts långt gående befogenheter att representera invånarna.

Stadsstyrelsen 9.2.2015 § 33

Stadsdirektörens förslag:

Stadsstyrelsen beslutar föreslå för stadsfullmäktige att

- a) förkasta utredarnas förslag, och
- b) att stadsfullmäktige beslutar att för finansministeriet föreslå att den särskilda processen för en kommunindelningsutredning mellan Esbo, Helsingfors, Grankulla, Sibbo och Vanda läggs ner.

Beslut:

Förslaget godkändes.

Stadsfullmäktige 2.3.2015 § 14

Stadsstyrelsens förslag:

Stadsfullmäktige beslutar att

- a) förkasta utredarnas förslag, och att
- b) för finansministeriet föreslå att den särskilda processen för en kommunindelningsutredning mellan Esbo, Helsingfors, Grankulla, Sibbo och Vanda läggs ner.

Protokollet justeras och godkänns för denna paragrafs del omgående vid sammanträdet.

Behandling:

Ledamoten Sakari Rokkanen föreslog att beslutsförslaget ändras till att lyda enligt följande:

"Stadsfullmäktige beslutar att godkänna utredarnas förslag."

Ledamoten Jaana Huhta understödde Rokkanens förslag.



Ordföranden konstaterade att man måste hålla omröstning om saken och föreslog följande omröstningsförfarande: de som understöder stadsstyrelsens förslag röstar ja, medan de som understöder ledamot Rokkanens förslag röstar nej. Omröstningsförslaget godkändes.

I omröstningen gavs 53 ja-röster och 12 nej-röster. En närvarande ledamot var inte på plats vid omröstningen. Ordförande konstaterade att ändringsförslaget hade blivit förkastat.

Stadsfullmäktiges II vice ordförande Anniina Kostilainen föreslog att punkt b i beslutsförslaget ändras enligt följande: "att Vandas fullmäktige som sin ståndpunkt konstaterar att utredarna bör föreslå att det ordnas en folkomröstning i alla berörda kommuner samtidigt och med samma frågeställning."

Ledamoten Jussi Saramo understödde Kostilainens förslag.

Ordföranden konstaterade att man måste hålla omröstning om saken och föreslog följande omröstningsförfarande: de som understöder stadsdirektörens förslag röstar ja, medan de som understöder Kostilainens förslag röstar nej. Omröstningsförslaget godkändes.

I omröstningen gavs 51 ja-röster och 14 nej-röster. En närvarande ledamot var inte på plats vid omröstningen. Ordförande konstaterade att ändringsförslaget hade blivit förkastat.

Beslut:

Stadsstyrelsens förslag godkändes.

Protokollet justerades och godkändes för denna paragrafs del omgående vid sammanträdet.

Bilagor:

- Kommunindelningsutredarnas förslag på finska
- Kommunindelningsutredarnas förslag på svenska
- Sammanslagningssavtalet på finska
- Sammanslagningssavtalet på svenska
- Den särskilda kommunindelningsutredningen för de nio kommunerna i metropolområdet, slutrapporten på finska
- Den särskilda kommunindelningsutredningen för de nio kommunerna i metropolområdet, slutrapporten på svenska
- Anmärkningar inlämnade av kommuninvånarna
- Utlåtande av huvudförtroendemännen i Vanda stads fackföreningar
- Omröstningsprotokoll fge 2.3.2015 § 14, Rokkanens förslag
- Omröstningsprotokoll fge 2.3.2015 § 14, Kostilainens förslag

Anvisningar för sökande av ändring: 4.1. Besvärsförbud

Närmare information:

stadsdirektör Kari Nenonen, tfn 09 8392 2101, fornamn.efternamn[at]vantaa.fi