

Medlemsdirektiv

FÖR UTÖVANDE AV INFLYTANDE I KOMMUNALFÖRBUND

Godkända av stadsfullmäktige 21.06.2022



Innehåll

1	Kommunalförbund	2
2	Stadens medlemskap	2
2.1	Kommunalförbundet Ålands miljöservice	2
2.2	Kommunernas socialtjänst k.f.	2
3	Medlemsinflytandets olika moment	3
3.1	Kommunallag.....	3
3.2	Grundavtal.....	3
3.3	Detta direktiv och kommunalförbundsspecifika direktiv	4
3.4	Förbundsstämma.....	4
3.5	Styrelse	5
3.6	Kontinuerlig förankring	5
4	Generella riktlinjer.....	5
4.1	Ekonomi och kostnadsutveckling	5
4.2	Rapportering och prognostisering.....	6
4.3	Upphandling	6
4.4	Extern information, kommunikation och öppenhet	6
4.5	Personal och lönepolitik	7
4.6	Miljö och klimatarbete	7
4.7	Förbundsdirektören/verksamhetsledaren	7
4.8	Styrelsenominering och styrelsens sammansättning.....	7
5	Stadsstyrelsens och koncernkommitténs uppsikt	8

1 Kommunalförbund

Kommunerna kan avtala om att frivilligt bilda kommunalförbund med uppdrag att sköta vissa uppgifter. Kommunerna kan också enligt lag vara skyldiga att höra till ett kommunalförbund för ett visst ändamål.

Kommunalförbund kan bildas för att sköta såväl lagstadgade som frivilliga uppgifter.

Kommunalförbund är en offentligrättslig samarbetsform för kommuner. Kommunalförbunden utgör liksom de enskilda kommunerna en del av kommunalförvaltningen. Varje kommunalförbund är en egen juridisk person.

I kommunalförbundens grundavtal avtalar medlemskommunerna om kommunalförbundens uppgifter, hur beslut fattas i kommunalförbunden, medlemskommunernas andel i tillgångarna och skulderna samt annat som gäller kommunalförbundets ekonomi och övergripande organisation.

Eftersom ingen kommun ensidigt kan bestämma över ett kommunalförbunds beslutsprocess behöver man vara medveten om att det inte är möjligt för någon medlem att säkerställa att ett direktiv omfattas och omsätts i kommunalförbundet.

2 Stadens medlemskap

2.1 Kommunalförbundet Ålands miljöservice

Kommunalförbundet Ålands miljöservice, nedan Mise, är en gemensam avfallshanteringsmyndighet för Mariehamn och de övriga medlemskommunerna Hammarland, Jomala, Kökar, Lumparland och Sottunga.

Mises högsta beslutande organ är en förbundsstämma. Vid förbundsstämman har varje medlemskommun en röst per påbörjat femhundratotal invånare. Förbundsstämman är beslutför då de närvarande sammanlagt representerar minst två tredjedelar av det sammanlagda röstetalet.

Förbundsstämman ska hållas minst två gånger om året, före utgången av juni och december.

Utöver förbundsstämman finns en förbundsstyrelse. Förbundsstyrelsen består av sju ledamöter jämte personliga ersättare vilka utses av förbundsstämman. Förbundsstyrelsens mandattid är två år. Styrelseledamöterna väljs på förslag av medlemskommunerna så att Mariehamn väljer tre ledamöter jämte personliga ersättare, landskommunerna väljer tre ledamöter jämte personliga ersättare och skärgårdskommunerna väljer en person jämte personlig ersättare.

Mise ska enligt grundavtalet täcka sina kostnader med intäkter.

2.2 Kommunernas socialtjänst k.f.

Kommunernas socialtjänst k.f., nedan KST, handhar all den socialvård som enligt lag ankommer kommunerna och utgör enligt grundavtalet, som staden har godkänt och tecknat under, det gemensamma socialvårdsområde som avses i 3 § 1 mom. LL (2016:2) om kommunalt samordnad socialtjänst. Samtliga åländska kommuner är medlemmar. Medlemskapet är enligt lag obligatoriskt.

KST:s högsta beslutande organ är förbundsstämman. Vid förbundsstämman har varje kommun en röst per påbörjat femhundra invånare.

Förbundsstämma ska hållas två gånger om året. Förbundsstämman kan vid behov sammankallas oftare. Förbundsstämman är beslutfört, då minst två tredjedelar av representanterna är närvarande och invånarantalet i de kommuner som är representerade vid mötet är minst hälften av det sammanlagda invånarantalet i kommunalförbundets medlemskommuner. Beslut fattas med enkel majoritet av rösterna, dock sålunda att minst fyra medlemskommuner omfattar beslutet.

Varje medlemskommuns fullmäktige utser en representant till förbundsstämman. Kommunfullmäktige kan i enlighet med kommunallagen besluta att representanterna utses av kommunstyrelsen.

Utöver förbundsstämman finns en förbundsstyrelse som utses för två år i taget. Styrelsen består av sju medlemmar jämte personliga ersättare, vilka utses av förbundsstämman. De personer som utses till förbundets styrelse ska antingen inneha fullmäktige- eller styrelseplats eller vara ledande tjänstemän i medlemskommunerna. Styrelseplatserna utses på förslag av medlemskommunerna enligt följande: Mariehamns stad två platser Södra Åland (Eckerö, Hammarland, Jomala, Lemland, Lumparland) två platser Norra Åland (Geta, Finström, Saltvik, Sund, Vårdö) två platser Skärgården (Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar, Sottunga) en plats

Förbundsstämman godkänner enligt grundavtalet budgeten för varje begynnande period senast 15.10 föregående år.

Kommunalförbundets verksamhet finansieras av kommunerna gemensamt. Kommunalförbundets kostnader beräknas som summan av verksamhetsbidrag, avskrivningar, finansiella kostnader och extraordinära poster. Från kostnaderna dras landskapsandelarna som betalas till förbundet enligt Landskapslag om landskapsandelar (2017:120) eller senare motsvarande lagstiftning. Den resulterande summan utgör förbundets nettodriftskostnad. Förbundets nettodriftskostnad fördelas mellan medlemskommunerna i två lika stora delar så att halva nettodriftskostnaden fördelas enligt varje kommuns andel av totala antalet invånare per 31.12 före räkenskapsåret och halva nettodriftskostnaden enligt varje kommuns andel av den totala skattekraften.

3 Medlemsinflytandets olika moment

3.1 Kommunallag

Kommunallag (1997:73) för landskapet Åland tillämpas på alla åländska kommunalförbund.

3.2 Grundavtal

Grundavtalet är medlemskommunernas viktigaste redskap för utövande av medlemsinflytande.

I grundavtalet bestäms kommunalförbundets befogenheter och kommunernas skyldighet att delta i kostnaderna för de uppgifter som kommunalförbundet sköter.

I grundavtalet kan kommunerna också avtala om förfaranden såsom inhämtande av medlemskommunernas åsikt på förhand, rapporteringskyldighet och annan kommunikation som krävs för ett effektivt utövande av inflytande.

I fråga om ändring av grundavtal stipulerar kommunallagen att ett grundavtal kan ändras om minst hälften av medlemskommunerna understöder förslaget. Det är således antalet medlemskommuner som stöder ändringsförslaget som är avgörande deras storlek eller betalningsandelar saknar betydelse.

3.3 Detta direktiv och kommunalförbundsspecifika direktiv

Detta direktiv och stadens kommunalförbundsspecifika direktiv finns på samma nivå i normhierarkin. Stadens styrning genom dessa direktiv baserar sig på stadens bestämmandeinflytande, vilket i kommunalförbunden grundar sig på medlemskap och rätten att utse eller nominera ledamöter till beslutande organ.

Lagstiftningen förpliktigar inte stadens representanter att följa direktiven. De följs på basen av överenskommelser mellan staden och representanterna genom att staden utser personer som företräder den linje som uttrycks i direktiven.

Genom detta direktiv fastställs och förmedlas stadens övergripande politik och ambitioner avseende kommunalförbunden. Direktivet behandlar frågor som är gemensamma för alla kommunalförbund.

I de kommunalförbundsspecifika direktiven tydliggör staden syfte och mål med sitt medlemskap i respektive kommunalförbund. Här kan staden specificera sin beskrivning av såväl den verksamhet som anges i grundavtalet som sina önskemål avseende kommunalförbundet. Det är genom de kommunalförbundsspecifika direktiven som de politiska ambitioner som staden har med sitt medlemskap i ett specifikt kommunalförbund förmedlas.

Detta direktiv och de kommunalförbundsspecifika direktiven tillämpas tillsammans av stadens representanter i de kommunalförbund där staden är medlem. För den händelse att direktiven är oförenliga med varandra tillämpas i första hand de kommunalförbundsspecifika direktiven. Stadens representanter i kommunalförbunden svarar inför staden för att direktiven så långt som möjligt kommer till uttryck i kommunalförbundens verksamhet och ledning.

3.4 Förbundsstämma

Både Mise och KST har en förbundsstämma som högsta beslutande organ och för båda kommunalförbund gäller att en förbundsstämma ska hållas minst två gånger om året.

Till Mises förbundsstämma utser varje medlemskommun högst två representanter med lika många personliga ersättare. Till KSTs förbundsstämma utser kommunerna en representant till förbundsstämman.

I båda förbundsstämmor har varje medlemskommun en röst per påbörjat femhundredatal invånare. Mises förbundsstämman är beslutförför då de närvarande sammanlagt representerar minst två tredjedelar av det sammanlagda röstetalet. I KST är förbundsstämman beslutförfört, då minst två tredjedelar av representanterna är närvarande och invånarantalet i de kommuner som är representerade vid mötet är minst hälften av det sammanlagda invånarantalet i kommunalförbundets medlemskommuner.

Staden kan ge direktiv till de personer som utses att representera staden på kommunalförbundens förbundsstämmor.

Stadens medborgare saknar förutsättningar att på samma sätt som i fråga om stadens fullmäktige utöva inflytande och utkräva ansvar genom direkta val av kommunalförbundens högsta beslutande organ. Den indirekta tillsättningen ställer särskilda krav på stämmorepresentanternas dialog med såväl staden som kommunalförbundens styrelser.

3.5 Styrelse

Kommunalförbundens förbundsstyrelser utses, liksom kommunstyrelserna, för två år i taget. Förbundsstyrelserna utses av förbundsstämman, dock så att grundavtalen föreskriver hur många ledamöter som ska utses på förslag av vilka medlemskommuner.

Staden kan direkt påverka styrelsesammansättningen till de delar som medlemmarna ska utses på förslag av Mariehamn. För KST:s del motsvarar det två av sju platser och för Mises del tre av sju platser i styrelsen.

Styrelserepresentationen utgör ett av de främsta redskapen för staden att utöva inflytande över kommunalförbunden. Styrelseledamöterna är samtidigt den främsta källan till insyn i och förståelse för kommunalförbundens verksamhet och förutsättningar.

3.6 Kontinuerlig förankring

Det ankommer på kommunalförbunden att förankra sina mål- och inriktningsbeslut samt beslut som får betydande ekonomiska konsekvenser hos primärkommunerna. Kommunalförbunden bör aktivt informera primärkommunerna om frågor av betydande intresse på samma sätt som kommunalförbunden i sin tur bör kunna förvänta sig att primärkommunerna informerar om frågor av betydelse för kommunalförbunden. Staden och kommunalförbunden utarbetar en gemensam metod för kommunikation.

Det ankommer på stadens representanter att inhämta stadens synpunkter gällande beslut av stor bärvidd för staden som förbundsstämman eller förbundsstyrelsen ska fatta.

Kommunalförbundens förvaltningar bör aktivt inhämta primärkommunernas synpunkter i beredning av ärenden av betydande intresse. Stadens representanter i styrelsen bör, i frågor av betydande intresse, inhämta stadens synpunkter innan ärenden förs till förbundsstämman för beslut.

Stadsstyrelsen och/eller koncernkommittén kan även enligt eget beslut lämna sådana anvisningar inför förbundsstämman.

Staden representeras i löpande frågor av stadsdirektören eller en av stadsdirektören utsedd tjänsteman.

4 Generella riktlinjer

4.1 Ekonomi och kostnadsutveckling

Kommunalförbunden upprättar årligen i enlighet med kommunallagen en budget och en treårig ekonomiplan. Ekonomiplanen för det år som följer på budgetåret bör av kommunalförbunden i förhållande till primärkommunerna betraktas som ramar för därpå följande budgetår. Styrelsen för ett kommunalförbund förutsätts därför lägga fram ett förslag till budget som överensstämmer med

den kostnadsutveckling som ekonomiplanen anger. Avsteg måste på förhand förankras hos primärkommunerna.

Budgeten för ett kommunalförbund bör vara bindande i förhållande till förbundsstämman på resultatnivå så att kommunalförbundets styrelse kan fastställa och ändra fördelningen av anslag mellan kommunalförbundets olika verksamheter.

Kommunalförbundets styrelse bör säkerställa att kommunalförbundet har en strukturerad ekonomihantering och medveten ekonomistyrning.

4.2 Rapportering och prognostisering

Kommunalförbundens rapportering till primärkommunerna behöver vara tillräcklig för att primärkommunerna ska kunna utforma sin politik och utöva sitt inflytande.

En väl avvägd rapportering med strategiskt utvald information ger förutsättning för ett effektivt utövande av inflytande.

Kommunalförbunden bör minst två gånger per år göra verksamhetsmässiga och ekonomiska delårsuppföljningar med prognoser för helårsutfall.

När ett kommunalförbunds resultat är av betydelse för primärkommunernas resultat är det angeläget att preliminära bokslutsuppgifter lämnas snarast efter varje årsskifte och att kommunalförbundets bokslut därefter färdigställs i snabb ordning.

Kommunalförbundens rapportering bör innehålla relevanta effektivitets- och kvalitetsnyckeltal.

4.3 Upphandling

I fråga om upphandlingar över EU:s tröskelvärden gäller för kommunalförbunden Lag (FFS 2016/1397) om offentlig upphandling och koncession. Även upphandlingar under EU:s tröskelvärden ska präglas av affärsmässighet, konkurrensutsättning och objektivitet. Utöver de allmänna principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet och proportionalitet bör särskilda krav på miljömässig och social hållbarhet ställas så att kommunalförbunden genom sina upphandlingar bidrar till förverkligandet av mål för hållbar utveckling. Anbudsförfrågan ska vad gäller såväl form som omfattning stå i proportion till föremålet för upphandling.

4.4 Extern information, kommunikation och öppenhet

Kommunalförbundens verksamhet bör karakteriseras av öppenhet och offentlighet.

Kommunalförbundens informationsskyldighet följer av 33 § kommunallagen. Offentlighetsprincipen bör värderas högt i kommunalförbundets verksamheter. Föredragningslistor och beslutsförslag inför förbundsstyrelsen bör presenteras för allmänheten i samband med de skickas till styrelseledamöterna.

Särskilt i ljuset av att kommunalförbundets högsta beslutande organ inte är direktvalda bör kommunalförbunden även utöver den lagstadgade informationsskyldigheten upprätthålla relevanta kanaler för aktiv medborgar- och brukardialog i ärenden och frågeställningar av betydelse.

4.5 Personal och lönepolitik

Kommunalförbunden ska upprätthålla en medveten, strategisk personalpolitik och säkrar sina positioner som attraktiva arbetsgivare med

- gott ledarskap,
- ett aktivt jämställdhets- och likabehandlingsarbete,
- ett effektivt friskvårdsarbete,
- trygga trivsamma arbetsplatser,
- ett öppet medskapande arbetsklimat samt
- kontinuerlig kompetensutveckling.

Lönesättningen utgår från kollektivavtal så att lönesättningen på alla nivåer är konkurrenskraftig men inte branschledande jämfört med liknande arbetsuppgifter inom kommunal sektor på Åland eller, när jämförelseunderlag saknas, i omkringliggande regioner.

Regelbundna medarbetarundersökningar inklusive ledarskapsutvärderingar ska genomföras. Personalförmåner ska vara rimliga, präglade av måttfullhet och stå i proportion till motsvarande förmåner inom kommunsektorn som helhet.

4.6 Miljö och klimatarbete

Kommunalförbunden bör driva ett aktivt miljö- och klimatarbete. Negativ miljöpåverkan från förbundens verksamheter ska kontinuerligt följas upp och minskas genom ständiga miljöförbättrande åtgärder och medvetna rutiner.

Klimatpåverkan från förbundens verksamhet ska mätas eller beräknas och kontinuerligt minskas så att förbunden bidrar till uppnåendet av internationella, nationella och lokala klimatmål.

4.7 Förbundsdirektören/verksamhetsledaren

Förbundsdirektören eller verksamhetsledaren bör spela en betydande roll i kommunikationen med primärkommunerna. Det är angeläget att kommunalförbundens verksamheter är väl förankrad hos primärkommunerna på såväl politisk- som tjänstemannanivå. För att det operativa gränssnittet ska fungera behöver direktören eller verksamhetsledaren och ledande tjänstemän föra en aktiv dialog med primärkommunerna om kommunalförbundens utmaningar, utveckling och allmänna situation. Innehåll och målsättningar i budget och verksamhetsplaner samt andra övergripande planer är frågor som förbundsdirektören eller verksamhetsledaren bör förankra hos primärkommunerna.

4.8 Styrelsenominering och styrelsens sammansättning

Styrelserna för de kommunalförbund där staden är medlem är partssammansatta organ där ledamöterna förväntas arbeta för kommunalförbundets bästa men samtidigt företräder och bevakar en eller flera primärkommuners intressen. Staden bör i samband med beslut om nominering av kandidater och i samband med utformande av direktiv vinnlägga sig om att staden och de personer som ska företräda staden delar uppfattning om vilken linje ledamöterna ska förespråka i styrelsen. En medlem i ett kommunalförbunds styrelse är inte jävig att delta i handläggning av ett ärende som rör kommunalförbundet i primärkommunen.

Eftersom kommunalförbunden inte själva är föremål för ett direkt krav på att hålla den kommunala ekonomin i balans, inte är konkurrensutsatta och inte leds av förtroendevalda som är tillsatta genom direkta val finns det skäl att genom sammansättningen av kommunalförbundens styrelser eftersträva att de kvalitets- och effektivitetskrav som ställs på en primärkommun också kommer att ställas på kommunalförbunden. För att säkerställa detta krävs en stark koppling till primärkommunernas ledning. Ju högre inverkan ett kommunalförbunds budget har på primärkommunens budget desto viktigare är det att det finns en stark koppling mellan kommunalförbundets styrelse och stadens ledning.

Styrelsens totala sammansättning är nyckeln till en framgångsrik förvaltning av kommunalförbunden. Staden förespråkar att ett valberedningsförfarande tillämpas inför tillsättande av styrelser i kommunalförbund

5 Stadsstyrelsens och koncernkommitténs uppsikt

Koncernkommittén ska årligen utvärdera om det inflytande som staden utövar över kommunalförbunden har varit effektivt och om kommunalförbundens förvaltning och verksamhet utvecklats i den riktning som staden eftersträvat. Stadsstyrelsen redovisar koncernkommitténs utvärdering inför stadsfullmäktige i samband med behandlingen av stadens bokslut för samma kalenderår.