

Utredning om Ålands kommunförbund (del 1)

Inledning och syfte

Ålands kommunförbund är en politiskt ledd intresseorganisation med 14 medlemskommuner, vilka tillsammans representerar 43 procent av Ålands befolkning. Förbundets kostnader utgjorde 0,16 % av medlemskommunernas sammanlagda kostnader år 2023 och har till uppgift att bevaka kommunernas intressen, fungera som remissinstans samt fungera som ett samarbetsorgan.

Utredningen av Ålands kommunförbund utgår från flera faktorer. Dels är en revidering av kommunallagen aktuell, rättsläget kring förbundet är idag är otydligt och det finns därmed både möjligheter och behov av att skapa en tydligare situation. Dels ingår det i verksamhetsmålen för 2025 att genomföra en förstudie med syfte att undersöka hur förbundet kan förstärka sin kapacitet för att möta medlemskommunernas behov på bästa sätt. Ett naturligt första steg är därmed att utreda och genomlysna nuvarande organisation, för att skapa bättre förutsättningar för en långsiktig och hållbar struktur.

Syftet med utredningen är att:

- Redovisa hur medlemskapet i ÅKF är utformat genom att beskriva bakgrund och nuläge.
- Identifiera och beskriva problem och utmaningar med nuvarande organisationsformat.
- Jämföra liknande organisationer i en omvärldsanalys.
- Klargöra för- och nackdelar med olika organisationsformer.
- Formulera rekommendationer om hur förbundets framtida organisation bör utformas.

Som komplement till denna utredning kan betänkandet om kommunallagen¹ läsas, framför allt kapitel 7 (sidan 82–89).

Metod

Utredningen genomförs i två steg. Först genomförs en kvalitativ analys som redovisas för förbundets styrelse som underlag för diskussion om Ålands kommunförbunds ställning i kommunallagen. I denna del igår problemformulering, jämförelser med liknande organisationer och rekommendationer, med målsättningen att föreslå hur ÅKF bör regleras.

I ett andra steg insamlas information genom en enkät riktad till medlemskommunerna och andra berörda intressenter. Syftet är att uppnå ett av förbundets verksamhetsmål för 2025, att undersöka hur ÅKF kan stärka sin kapacitet för att tillgodose medlemskommunernas behov.

Avslutningsvis sammanställs resultaten från utredningen och enkätundersökningen i en rapport. Rapporten ska ligga till grund för ett tydligt och konkret förslag till framtida inriktning för ÅKF.

¹ Ålands Landskapsregering. (2025). ÅLR 2024/2493: [Betänkande om revidering av kommunallagen för landskapet Åland](#). Hämtad 10.03.2025

1. Bakgrund och nuläge

ÅKF regleras idag i 13 kap. Kommunallagen för landskapet Åland (1997:73), 96 § stadgar att:

Kommunerna skall bilda ett kommunalförbund med namnet Ålands kommunförbund kf. Varje kommun är skyldig att ansluta sig till Ålands kommunförbund. Om en kommun önskar utträda skall kommunen skriftligen meddela Ålands kommunförbund detta.

Alla 16 kommuner startade Ålands kommunförbunds verksamhet som medlemskommuner år 1998. Trots skrivningen om utträde kunde ett utträde ske tidigast 1 januari 2003. I dagens läge är samtliga kommuner förutom Mariehamn och Jomala medlemmar.

Ytterligare regleras förbundet och dess verksamhet i ett grundavtal från 1997² samt en förvaltningsstadga som reviderades 2023³.

Kommunförbundet var tidigare en betydligt större organisation som utöver intressebevakning bland annat ägnade sig åt utbildningsverksamhet, konsumentrådgivning och barnskyddsfrågor. Personalstyrkan bestod då av uppemot 8 personer⁴. Mariehamn meddelande om utträde 2011 och stod då för 46 procent av de inbetalade kommunandelarna⁵, vilket ledde till en omfattande minskning av verksamheten när staden väl utträde 2013. Jomala meddelande om utträde 2021 och stod då för 30 procent av kommunandelarna för ÅKF⁶. Finansieringen minskade med drygt 48 000 euro, men eftersom verksamhetens omfattning redan var på en minimal nivå med en anställd skedde inga större förändringar utöver att Jomalas kommunandel spreds ut på resterande 14 medlemskommuner. Trots att en kommun utträder är den enligt 105 § i kommunallagen *skyldig att delta i finansieringen av avtalsdelegationens verksamhet* (KAD) och enligt 100 § bundna av *de tjänste- och arbetskollektivavtal som ingås mellan de kommunala avtalsparterna i landskapet*. Denna utredning fokuserar dock i fortsättningen endast på ÅKF och utelämnar KAD.

Uppgifter

Enligt 97 § i kommunallagen för landskapet Åland (1997:73) är förbundets uppgifter följande:

- 1) bevaka kommunernas intressen gentemot landskapet,
- 2) fungera som remissinstans,
- 3) fungera som samarbetsorgan för kommunerna,
- 4) utse kommunala avtalsdelegationen samt sköta dess ekonomi och förvaltning,
- 5) fungera som rådgivande organ inom juridik och ekonomi,
- 6) fungera som samarbetsorgan vid kommunalt samarbete utanför Åland samt
- 7) ha hand om andra gemensamma ärenden om förbundsstämman så beslutar.

² Ålands kommunförbund. (1997). [Grundavtal 1997](#). Hämtad 10.03.2025

³ Ålands kommunförbund. (2023). [Förvaltningsstadga 2023](#). Hämtad 10.03.2025

⁴ Enligt uppgifter från tidigare anställda.

⁵ Ålands kommunförbund (2012). *Årsberättelse 2011*.

⁶ Ålands kommunförbund (2022). *Balansbok 2021*.

Därtill stadgas om ytterligare en uppgift i förbundets grundavtal, att *”utveckla den kommunala självstyrelsen inom ramen för Ålands självstyrelse och svenska språket”*.

Eftersom förbundets uppdrag huvudsakligen är lagstadgat, har inga omfattande förändringar skett under de närmare 20 år som förbundet varit verksamt. Däremot har omfattningen av dessa uppgifter minskat i takt med att personalstyrkan har reducerats avsevärt under samma period.

Betoningen i dagens verksamhet ligger i huvudsak på att driva och bevaka kommunernas intressen samt att fungera som ett samarbetsorgan för kommunerna. Förbundet har även en tydlig funktion vad gäller utvecklings- och digitaliseringsfrågor, med grund i det koordinerande förhållningssätt som finns. Likväl är detta en tydlig beställning från medlemskommunerna.

Finansieringsmodell

Förbundet finansieras i sin helhet av de 14 medlemskommunerna, i enlighet med 99 § i kommunallagen för landskapet Åland (1997:73). Där anges att verksamheten ska finansieras gemensamt samt att:

Av kostnaderna skall hälften fördelas enligt de beskattningsbara inkomsterna vid den kommunala inkomstbeskattningen under föregående år och hälften enligt antal kommuninvånare i respektive kommun på årets första dag det år kostnaderna avser.

Denna modell återfinns ofta i kommunala samarbetslösningar och ger å ena sidan en stabil grund med en tydlig fördelningsprincip, men är å andra sidan statisk och saknar handlingsutrymme för flexibilitet vad gäller exempelvis möjlighet till nedsänkt avgift för kommuner som har likviditetsbrist. Kommunandelarna för 2025 uppgår sammanlagt till 276 600 euro för ÅKF:s verksamhet vilket bedöms utgöra en miniminivå för att säkerställa förbundets nuvarande verksamhet.

2. Problemformulering och utmaningar

- Medlemskapets status

Lagen är formulerad på ett motsägelsefullt sätt: å ena sidan anges obligatoriskt deltagande ("ska bilda") och å andra sidan kan en kommun utträda. När en kommun lämnar förbundet försvagas dess legitimitet och förhandlingskraft, eftersom "hela Åland" inte längre står bakom. Samtidigt kan det uppstå en positiv effekt i form av ökad enighet bland de kommuner som är kvar, om dessa har mer likartade intressen och behov.

En viktig aspekt att beakta är forumet för kommunala samråd. När samtliga kommuner var medlemmar i ÅKF hade Ålands Landskapsregering (LR) en förhandlingspart, men eftersom LR släppte in både Mariehamn och Jomala till samråden när de utträdde ur ÅKF är förhandlingsparterna idag tre. Ytterligare avhopp från ÅKF riskerar att samråden upphör helt och hållet, eftersom dessa är frivilliga och inte stadgade i lag.

Tvingande medlemskap brukar dock sällan främja ett genuint engagemang och samarbete, medan en hybridlösning – där kommuner både "ska" vara med men ändå kan lämna – riskerar att urholka förbundet. Antingen behöver medlemskap vara fullständigt obligatoriskt eller fullständigt frivilligt.

- Finansiering och fördelning

Finansieringen är stabil och förutsägbar i den mening att kommunerna finansierar verksamheten. I enlighet med grundavtalet 26 § ska "*medlemskommunerna ges tillfälle att framlägga förslag till utvecklandet av kommunförbundets verksamhet*" vid beredningen av ekonomiplanen, vilket skapar transparens och förankring. Samtidigt innehåller modellen risker:

- Oproportionerligt stora kommunandelar för större kommuner kan öka deras benägenhet att lämna. Redan nu har de två största kommunerna utträtt, vilket tyder på att finansieringsbördan har upplevts som orättvis eller för hög i förhållande till nyttan med samsyn i centrala frågor.
- Kommuner med ansträngd ekonomi kan ha svårt att betala sin andel.
- Eventuellt överskott betalas tillbaka årligen, vilket ger ett minimalt handlingsutrymme och motverkar långsiktig planering eller uppbyggnad av reservmedel. Förbundet tvingas därmed att "leva ur hand i mun" från år till år.

- **Demokrati och representation**

Rösträtten i förbundsstämman är en röst per påbörjad 500 invånare enligt 98 § i Kommunallagen för landskapet Åland (1997:73), vilket är en solidarisk modell som ger större kommuner en tyngre ställning. Det är väldigt ovanligt förekommande att det sker formella omröstningar, vilket kan tyda på en stark tradition av konsensusbeslut eller en begränsad ärendemängd.

Förbundets styrelse utses via regional representation (norra- och södra Åland samt skärgården). Enligt tidigare praxis roterar ordförandeskapet mellan norra och södra Åland. Alla medlemskommuner är således inte direkt representerade i förbundsstyrelsen, vilket kan innebära utmaningar för kommuner som önskar mer insyn.

Det är viktigt att poängtera att styrelsen i första hand representerar förbundet, trots att styrelsemedlemmarna representerar olika kommuner eller regioner.

- **ÅKF:s uppdrag och resurser**

Uppdraget regleras främst i kommunallagen, men även i förbundets grundavtal. Vilken ambitionsnivå som är realistisk med en anställd är en fråga som har varit konstant sen verksamheten krympte. Om kommunerna förväntar sig ett omfattande utrednings- och remissarbete, intressebevakning, utbildningar och samordning i olika frågor, uppstår lätt en diskrepans mellan förväntningar och faktiskt resursläge.

Styrelsen har formellt ansvar för att rama in ambitionsnivån, men de dagliga prioriteringarna styrs av den enda anställda personens kapacitet och möjligheter. Detta kan leda till att vissa viktiga arbetsuppgifter hamnar i skymundan eller prioriteras bort till förmån för mer akuta frågor. En stor nackdel och risk med endast en anställd är att förbundet är sårbart, framför allt vid eventuell eller plötslig frånvaro.

- **Organisationsform**

ÅKF är i nuläget ett kommunalförbund, vilket i juridisk mening är en form av myndighet. Detta är i sig inget problem när det gäller samverkan mellan kommunerna, men förbundet utövar ingen myndighetsutövning gentemot invånare och har inte heller några uppgifter av klassisk servicekaraktär (såsom barnomsorg, grundskola eller äldreomsorg).

Med detta uppstår en diskussion om huruvida en kommunalförbundsmodell som gäller för myndighetsutövande samarbetsorgan är helt ändamålsenlig för en intresseorganisation. Organisationens styrning, offentlighetsprincipen eller andra offentlighetsrättsliga principer kan förvisso skapa en starkare ställning jämfört med om ÅKF hade varit en frivillig förening, samtidigt ger en lagstadgad lösning både legitimitet och förankring på ett annat sätt.

3. Jämförelser och omvärldsanalys

Finlands kommunförbund (FKF)

Organisationen är en ideell förening för Finlands kommuner och städer, vars syfte är att stärka kommunernas livskraft och den kommunala demokratin samt att främja kommuninvånarnas självstyrelse och välfärd. Samtliga 308 kommuner inklusive de åländska kommunerna är ordinarie medlemmar, ytterligare kan samkommuner, andra sammanslutningar och stiftelser med kommunal koppling vara samarbetsmedlemmar.

Organisationen regleras i FKF:s [stadga \(23.05.2024\)](#). FKF har cirka 140 anställda, ett kontor i Bryssel samt två dotterbolag. Dess högsta beslutande organ är förbundsdelegationen (65 ledamöter) och styrelsen (15 ledamöter).

Finansieringen sker via en medlemsavgift som fastställs av förbundsdelegationen. Medlemsavgiften baseras till tre fjärdedelar på invånarantalet och en fjärdedel till de beskattningsbara inkomster som motsvarar kommunalbeskattning. Till den del kommunens invånarantal överstiger 20 000 är den invånarbaserade medlemsavgiften nedsatt med 40 procent. Om de beskattningsbara inkomsterna (per invånare) överstiger genomsnittet nedsätts den medlemsavgiftsandel med 25 procent till den del som överstiger. Samarbetsmedlemmarna har en grundavgift och en tilläggsdel. Det finns en möjlighet att bevilja nedsatt avgift för en viss tid och medlemmens betalningsförmåga till exempel har försämrats betydligt. Det finns även möjlighet att ålägga medlemmar att betala en extra medlemsavgift för ett visst ändamål.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

Organisationen är en ideell förening, vars syfte är stödja och bidra till att utveckla kommuner och regioners verksamhet samt att fungera som ett nätverk för kunskapsutbyte och samordning. Samtliga 290 kommuner och 21 regioner är medlemmar.

Organisationen regleras i SKR:s stadga (15.11.2023). SKR har cirka 440 anställda, ett kontor i Bryssel samt flera dotterbolag. Dess högsta beslutande organ är förbunds kongressen (451 ombud) och styrelsen (21 ledamöter).

Finansieringen sker via en förbundsavgift som fastställs av styrelsen inom den av kongressen fastställda ramen. Förbundsavgiften utgörs av avgiftsunderlaget multiplicerat med den avgiftssats som styrelsen årligen fastställer (för närvarande 0,1054 promille). Avgiftsunderlaget utgörs av medlemmens senast kända folkmängd per den 1 november multiplicerat med medelskattekräften i riket året för avgiftsåret. Styrelsen har för 2025 beslutat att ge en rabatt på 10 procent till kommuner med fler än 200 000 invånare. Det finns en möjlighet att reducera avgiftsunderlaget för enskilda medlemmar.

Sammanfattning

De övriga nordiska organisationerna är snarlika men har utelämnats i denna utredning. FKF och SKR har stora likheter i både organisationsform, styrning och finansiering. Samtliga kommuner (och regioner) är även medlemmar i organisationerna, även om man i och med möjligheten till rabatterad eller automatisk reducerad medlemsavgift kan anta att organisationerna har varit föremål för samma kritik som Ålands kommunförbund.

4. Möjliga organisationsmodeller

Nedan listas de möjliga organisationsmodellerna för Ålands kommunförbund, samt identifierade för- och nackdelar med respektive alternativ.

Alternativ 1: Behåll nuvarande form

Om kommunförbundet ska kvarstå i nuvarande form i kommunallagen fortsätter förbundet i samma riktning som nu.

Nackdelar:

- Ramarna kring uppgifter, rösträtt och finansiering är tydliga men inte flexibla.
- Finansieringen sker från år till år, eftersom ett eventuellt överskott alltid betalas tillbaka till kommunerna.
- Rättsläget fortsätter vara motsägelsefullt.
- Den kommunala sektorn fortsätter att vara fragmenterad och det finns grogrund för polarisering på axeln Mariehamn-Jomala-ÅKF.
- Det saknas reglering ifall kommuner vill återinträda, vilket i teorin sätter ÅKF i en dålig förhandlingsposition.

Fördelar:

- Förbundet vet vad man har och kan fortsätta på samma inriktning.

Alternativ 2: Obligatoriskt medlemskap (utan möjlighet till utträde)

Ett obligatoriskt medlemskap förutsätter en lagändring, där det stryks att man kan utträda ur Ålands kommunförbund.

Nackdelar:

- Obligatoriskt medlemskap är sällan en god förutsättning för framgångsrikt samarbete.
- Det är tveksamt om det är rimligt i förhållande till det kommunala självstyret.
- Ramarna kring uppgifter, rösträtt och finansiering skulle (eventuellt) inte vara flexibla om lagen liknar den nuvarande.

Fördelar:

- Att samtliga 16 kommuner är medlemmar i ÅKF underlättar flera koordinerings- och samordningsprocesser, samt stärker förbundets tyngd vid remissvar eller intressebevakning.
- Det finns större möjligheter att förstärka förbundet och uppdraget.
- Samråden kunde lagstadgas på ett formellt och enkelt sätt i kommunallagen.

Alternativ 3: Frivillig förening

Både FKF och SKR fungerar som frivilliga föreningar. Organisationsformen skulle kräva att ÅKF är så attraktivt att alla vill vara med, vilket i sig inte är en dålig målsättning, men kan skapa större osäkerhet kring förbundets existens. Historikens utträden antyder att kommunerna emellanåt spretar åt olika håll, en frivillig förening ställer höga krav på tillit mellan en stor mängd organisationer.

För föreningar gäller [Föreningslag](#) (503:1989).

Nackdelar:

- Offentlighetsprincipen gäller inte per automatik utan det krävs ett aktivt beslut av ÅKF.
- Osäkerheten är (eventuellt) större kring förbundets existens och antalet medlemskommuner.
- Kräver en stark gemensam linje bland kommunerna.
- Kräver en omorganisering och nya styrdokument.

Fördelar:

- Större flexibilitet vad gäller uppgifter, rösträtt och finansiering.
- Större möjligheter till finansiering från andra håll (exempelvis PAF-medel eller andra samarbetsparter).
- Föreningsformen är inte lika lagstyrd och kan underlätta viss verksamhet.

5. Rekommendationer och vägval

Av denna utredning framgår att det inte finns något entydigt svar på hur ÅKF bör regleras eller organiseras i framtiden. Det finns både för- och nackdelar med såväl nuvarande läge (status quo), som obligatoriskt medlemskap eller ombildning till föreningsform.

I dagsläget underlättas förbundets verksamhet till viss del av att Mariehamn och Jomala inte är medlemskommuner, eftersom de 14 kommuner som återstår uppvisar mer likartade förhållanden, behov och intressen. Samtidigt bör frågan ställas – är kommunerna så olika som det sägs? De förpliktelser och uppgifter som följer av lagstiftningen skapar tydliga ramar för det kommunala uppdraget och den huvudsakliga anpassningen borde i stor utsträckning handla om skalbarhet i förhållande till folkmängden.

De faktiska skillnaderna handlar snarare om olika prioriteringar och starka viljor. Oavsett vilken organisationsform som väljs, förblir en rad frågor av de som har berörts ovan rena förhandlingsfrågor, vilka skulle underlättas om det fanns en mer samlad syn på kommunala Åland. Det är uppenbart att förhandlingsfrågor mellan 14 eller 16 parter inte löser sig i en handvändning. Det är också ett faktum att dagens kommunala Åland är fragmenterat, det är få frivilliga kommunalförbund, bolag eller andra samarbetsformer som omfattar alla 16 kommuner.

En aspekt som hittills inte har berörts är kommuninvånarnas perspektiv. ÅKF bedriver visserligen inte någon direkt invånarnära service, men förbundets insatser påverkar ändå den kommunala servicen och samordningen, till exempel genom att vara remissinstans och driva gemensamma projekt. Därmed uppstår en indirekt, men inte obetydlig, effekt för kommuninvånarna.

Rekommendation

Mot bakgrund av vad som framkommit i utredningen föreslås att förbundsstyrelsen tar ställning till ett av följande alternativ i utlåtandet om betänkandet om kommunallagen:

1. Status quo

Lagens nuvarande utformning bibehålls oförändrad.

2. Obligatoriskt medlemskap

Bestämmelsen om möjlighet för en kommun att utträda ur förbundet stryks, vilket innebär att *"Om en kommun önskar utträda skall kommunen skriftligen meddela Ålands kommunförbund detta. Medlemskapet upphör den 31 december det år som följer efter det år då kommunen meddelade om utträdet. Kommunförbundet och den utträdande kommunen kan dock komma överens om en annan tidpunkt."* tas bort.

3. Föreningsform

Ålands kommunförbund avregleras och ombildas till en förening, varvid verksamheten skulle regleras av föreningslagen i stället för kommunallagen.

§ 14/27.03.2025

Förbundsstyrelsen för Ålands kommunförbund

Genom Minna Hellström, Förbundsdirektör Ålands kommunförbund