

Kårkulla samkommun

Samkommunsdirektör Sofia Ulfstedt
JM Marcus Henricson

Till Riksdagens social- och hälsovårdsutskott

Sakkunnigyttrande:

Ordnandet av specialomsorgstjänster och annan funktionshinderservice på svenska i samband med vård- och landskapsreformen

I detta sakkunnigyttrande beskrivs förutsättningar och lösningar för att i samband med vård- och landskapsreformen ordna och producera

- de specialomsorgstjänster för personer med utvecklingsstörning som enligt gällande lag ordnas av specialomsorgsdistrikten, och
- i samband därmed eventuellt också den funktionshinderservice för andra klientgrupper för vilka kommunerna idag har organiseringsansvaret.

Om dessa tjänster används i detta sakkunnigyttrande samlingsnamnet *funktionshinderservice*.

www.henricson.fi

Innehåll:

1 NULÄGE	3
1.1 EN LAGSTADGAD SAMKOMMUN, VALFRIHET I FRÅGA OM TJÄNSTER	3
1.2 STARKT SPECIALKUNNANDE, GEOGRAFISKT SPLITTRAD VERKSAMHET	3
1.3 KLIENTBAS OCH KRITISK MASSA	3
1.4 DEN SPRÅKLIGA OCH KULTURELLA MILJÖN ÄR EN VIKTIG KVALITETSAKTÖR	4
2 SÄRSKILDA UTMANINGAR FÖR SVENSKSPRÅKIGA TJÄNSTER	4
3 TVÅ HUVUDFRÅGOR: ORGANISERINGSANSVAR OCH PRODUKTIONSANSVAR	5
4 DEN FRAMTIDA MODELLEN: AFFÄRSVERK, KÖP AV TJÄNSTER, KUNDSIEDLAR OCH PERSONLIG BUDGET	6
4.1 LANDSKAPETS ORGANISERINGSANSVAR OCH FINANSIERINGSANSVAR	6
4.2 DIREKT KÖP AV TJÄNSTER AV NÅGOT ANNAT LANDSKAPS AFFÄRSVERK.....	6
4.3 KUNDSIEDLAR.....	7
4.4 PERSONLIG BUDGET	7
5 ALTERNATIVA LÖSNINGAR FÖR ORGANISERINGSANSVARET	8
5.1 ORGANISERINGSANSVARET GES TILL ETT LANDSKAP GENOM LAG	9
5.2 ORGANISERINGSANSVARET GES TILL ETT LANDSKAP GENOM FÖRORDNING AV STATSRADET	10
5.3 ORGANISERINGSANSVARET GES TILL ETT LANDSKAP GENOM ETT AVTAL MELLAN LANDSKAPEN.....	10
6 ALTERNATIVA LÖSNINGAR FÖR PRODUKTIONSANSVARET	11
6.1 ETT SÄRSKILT AFFÄRSVERK HAR STORA FÖRDELAR	11
6.2 ETT ELLER FLERA AKTIEBOLAG SOM PRODUCERAR TJÄNSTER.....	12
7 SAMARBETE MELLAN LANDSKAP ÄR INTE OFFENTLIG UPPHANDLING	13
8 EN GEMENSAM NÄMND OCH/ELLER DIREKTION	13
9 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER SOM RÖR LAGSTIFTNINGEN	14
9.1 FÖRESKRIV OM ORGANISERINGSANSVARET I LAG!.....	14
10 HUR SAMARBETET MELLAN LANDSKAPEN KAN ORGANISERAS I PRAKTIKEN	15
10.1 INRÄTTA EN GEMENSAM NÄMND!	15
10.2 INRÄTTA ETT AFFÄRSVERK MED EN GEMENSAM DIREKTION!	15
10.3 GRUNDA ETT ELLER FLERA AKTIEBOLAG!	15
11 KONTAKTUPPGIFTER	16

1 Nuläge

1.1 En lagstadgad samkommun, valfrihet i fråga om tjänster

Enligt gällande lagstiftning ansvarar specialomsorgsdistrikten, som i regel är regionala samkommuner, för att ordna specialomsorgstjänster för personer med utvecklingsstörning. Det finns två undantag till den huvudregeln: Helsingfors stad, som enligt lag bildar ett eget finskspråkigt distrikt, samt Kårkulla samkommun, som erbjuder svenskspråkiga specialomsorgstjänster i hela landet.

Medlemskapet i Kårkulla är lagstadgat för tvåspråkiga kommuner. Samkommunen har medlemskommuner i fem landskap (Mellersta Österbotten, Österbotten, Egentliga Finland, Nyland och Kymmenedalen). Enligt 6 § 5 mom. i specialomsorgslagen har Kårkulla samkommun det rikstäckande organiseringsansvaret för specialomsorgstjänster på svenska.

Medlemskommunerna har ingen lagstadgad skyldighet att utnyttja Kårkullas tjänster. Kommunerna beslutar själva vem de köper tjänster av, och i vilken utsträckning de eventuellt producerar dem själva. I praktiken producerar Kårkulla dock merparten av de svenskspråkiga specialomsorgstjänsterna för personer med utvecklingsstörning, samt i viss utsträckning också tjänster för andra grupper med funktionsnedsättning.

1.2 Starkt specialkunnande, geografiskt splittrad verksamhet

Samkommunens centralförvaltning, expert- och utvecklingscenter samt vårdhem finns i Pargas. Regionala omsorgsbyråer finns i Jakobstad, Vasa, Närpes, Pargas, Ekenäs, Helsingfors och Borgå. Vidare har samkommunen över 40 verksamhetsenheter, såsom boendeenheter, arbetscentraler och dagverksamhetsenheter, med ca 100 verksamhetsställen i fyra landskap.

I praktiken är specialkunnandet om svenskspråkig specialomsorg mycket långt koncentrerat till Kårkullas organisation, som sysselsätter ca 1 000 personer. Samkommunens budget går på ca 60 miljoner euro.

De svenskspråkiga specialomsorgstjänsterna kännetecknas av ett geografiskt vidsträckt verksamhetsområde, från Karleby till Kotka. En god servicenivå kräver stark närvaro i alla tvåspråkiga regioner. Å andra sidan räcker klientbasen endast till för att upprätthålla ett expert- och utvecklingscenter på svenska i Finland.

Inom Kårkullas organisation har man därför stannat för nuvarande verksamhetsmodell, där expert- och utvecklingscentret och centralförvaltningen i Pargas betjänar de regionala omsorgsbyråerna och de lokala verksamhetsenheterna.

1.3 Klientbas och kritisk massa

För närvarande har Kårkulla ca 1 300 klienter. Med beaktande av lagens strikta krav samt klienternas, de anhörigas och medlemskommunernas serviceförväntningar ligger den nuvarande klientbasen nära en kritisk gräns. Med en smalare klientbas blir det mycket svårt att på hela verksamhetsområdet erbjuda tjänster av god kvalitet som är kostnadseffektiva och motsvarar klienternas behov. Också finansieringen av

gemensamma experttjänster samt forsknings- och utvecklingsverksamheten förutsätter minst nuvarande klientbas.

Under sin drygt 60-åriga historia har Kårkulla utvecklat en sådan organisationsstruktur och verksamhetskultur och ett sådant specialkunnande som dess speciella uppgift förutsätter. I samband med vård- och landskapsreformen bör målet vara att bevara det unika kapitalet så intakt som möjligt, eftersom det sannolikt skulle ta flera år och kosta betydande belopp att bygga upp det på nytt i en helt ny organisation.

Av de skäl som anges ovan är det inte en fungerande lösning att organiseringsansvaret delas upp mellan flera landskap. Ur ett verksamhetsmässigt och ekonomiskt perspektiv och med tanke på rekryteringen är det knappast realistiskt att tänka sig att bygga upp ett parallellt specialkunnande för organisering av svenskspråkiga specialomsorgstjänster i flera olika landskap.

1.4 Den språkliga och kulturella miljön är en viktig kvalitetsfaktor

Språket är mycket centralt i tjänster för personer med funktionsnedsättning. För klienterna och deras anhöriga är det av avgörande betydelse att tjänsterna både produceras på klientens språk och i en språk- och kulturmiljö som klienten kan identifiera sig med. Trygga och kostnadseffektiva tjänster av hög kvalitet kan bäst tryggas om serviceorganisationens arbetspråk är detsamma som klientens modersmål.

2 Särskilda utmaningar för svenskspråkiga tjänster

Enligt regeringens propositioner, som för närvarande behandlas i riksdagen, ska organiseringsansvaret för alla skattefinansierade social- och hälsotjänster övergå från kommuner och samkommuner till de nya landskapen den 1 januari 2020. Det gäller också de tjänster som behandlas i detta PM.

De specialomsorgsdistrikt som verkar inom ett enda landskap överförs som sådana, med egendom, skulder, verksamhet, personal, avtal och andra förbindelser, till landskapet. Om distriktet har medlemskommuner i flera landskap, delas det upp mellan landskapen i förhållande till kommunernas andelar i samkommunens grundkapital (18 § 3 mom. i förslaget till lag om införande av landskapslagen m.fl. lagar).

Som ovan konstateras, har Kårkulla medlemskommuner i fem landskap (Mellersta Österbotten, Österbotten, Egentliga Finland, Nyland och Kymmenedalen). Om regeringens lagförslag godkänns i nuvarande form och om inga andra beslut fattas av berörda aktörer, delas Kårkullas verksamhet och resurser upp mellan de landskapen.

Om verksamheten delas upp på det sätt som beskrivs ovan, blir volymen inom de enskilda landskapen så liten att det blir mycket svårt att upprätthålla den specialkompetens som behövs. Då är risken mycket stor att ingen instans kan erbjuda specialomsorgstjänster för personer med utvecklingsstörning och annan funktionshinderservice på svenska på ett sätt som

- tryggar jämlikheten inför lagen enligt 6 § i grundlagen,
- tryggar bägge språkgruppernas kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder i enlighet med 17 § i grundlagen, och
- tillförsäkrar var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster i enlighet med 19 § i grundlagen.

En central fråga blir alltså:

Hur kan specialkunnande och andra resurser för svenskspråkig funktionshinderservice hållas samlade om vård- och landskapsreformen genomförs?

3 Två huvudfrågor: organiseringsansvar och produktionsansvar

Enligt gällande lag har specialomsorgsdistrikten, som ovan konstateras, organiseringsansvaret för specialomsorgstjänster för personer med utvecklingsstörning. Kårkulla samkommun har organiseringsansvaret för dessa tjänster på svenska.

Organiseringsansvaret innebär att specialomsorgsdistrikten, däribland Kårkulla, ansvarar för att ordna tjänsterna. Eftersom Kårkulla är en lagstadgad samkommun, fakturerar den klienternas hemkommuner för tjänsterna. I den nuvarande modellen finansieras alltså tjänsterna i sista hand av kommunerna.

Specialomsorgsdistrikten är inte skyldiga att producera tjänsterna själva. Med undantag för myndighetsfunktioner kan de välja vilka tjänster de producerar i egen regi, köper av andra tjänsteproducenter eller t.ex. producerar i egna dotterbolag.

I nuläget producerar Kårkulla merparten av de tjänster som omfattas av organiseringsansvaret i egen regi. Klientunderlaget är begränsat och verksamheten spridd på ett stort geografiskt område. Därför lönar det sig att bedriva merparten av verksamheten, inklusive myndighets- och expertfunktioner och produktion av tjänster för klienterna, inom samma organisation. Det möjliggör synergier och ett effektivt utnyttjande av personalresurser och kunskande.

Enligt regeringens propositioner ska organiserings- och produktionsansvaret särskiljas så att landskapen har organiseringsansvaret, medan produktionsansvaret delas upp mellan olika tjänsteproducenter via flera olika mekanismer. Andra tjänster än myndighetsfunktioner ska kunna produceras av landskapens affärsverk, landskapens bolag, kommersiella aktörer eller aktörer inom tredje sektorn.

Nedan granskas först olika alternativ för organiseringsansvaret och produktionsansvaret särskilt. Därefter beskrivs möjliga lösningsmodeller för den svenskspråkiga funktionshinderservicen och hur den helhet som består av organiseringsansvar och produktionsansvar kan ordnas i de olika modellerna.

4 Den framtida modellen: affärsverk, köp av tjänster, kundsedlar och personlig budget

4.1 Landskapets organiseringsansvar och finansieringsansvar

Enligt regeringens propositioner ska organiseringsansvaret för alla skattefinansierade social- och hälso-tjänster övergå till landskapen 1.1.2020. Det gäller också de specialomsorgstjänster och den övriga funktionshinderservice som behandlas i detta PM.

Enligt 7 § i förslaget till landskapslag ska det landskap som har organiseringsansvaret för en tjänst svara för att invånarnas lagstadgade rättigheter tillgodoses och för samordningen av tjänstehelheterna samt för

- lika tillgång till tjänsterna och åtgärderna,
- fastasällandet av behovet, mängden och kvaliteten i fråga om dem,
- det sätt som de produceras på,
- styrningen och tillsynen av produktionen, och
- utövandet av myndigheternas befogenheter.

Varje landskap ska svara för finansieringen av sina uppgifter även om organiseringsansvaret har överförts på ett annat landskap eller när ett annat landskap enligt lag svarar för skötseln av uppgiften.

Specialomsorgstjänster eller annan funktionshinderservice ska inte utgöra direktvalstjänster enligt 18 § i förslaget till valfrihetslag. Beroende på vilka tjänster det gäller kan landskapets affärsverk välja att

- producera tjänsterna i egen regi,
- köpa produktionen av tjänsterna eller delar av dem av någon annan tjänsteproducent genom offentlig upphandling,
- köpa produktionen av tjänsterna eller delar av dem av något annat landskaps affärsverk direkt, utan konkurrensutsättning enligt 16 § i lagen om offentlig upphandling och koncession,
- ge kunden en kundsedel, som ger kunden möjlighet att anlita någon annan tjänsteproducent, eller
- ge kunden en personlig budget, som ger kunden möjlighet att välja olika tjänsteproducenter för sitt servicebehov.

Med en kundsedel eller personlig budget ska det inte vara möjligt att få tjänster som produceras av ett landskaps affärsverk. Om kunden vägrar ta emot en kundsedel eller en personlig budget, ska landskapets affärsverk se till att tjänsterna produceras för kunden på något annat sätt.

4.2 Direkt köp av tjänster av något annat landskaps affärsverk

Enligt 16 § i lagen om offentlig upphandling och koncession tillämpas bestämmelserna om offentlig upphandling inte på upphandling mellan upphandlande enheter genom vilken de upphandlande enheterna i samarbete och för att uppnå gemensamma mål genomför sådana offentliga tjänster i det allmännas intresse som de ansvarar för.

Dessutom krävs att högst 5 % och en andel på högst 500 000 € av de tjänster som berörs av samarbetet produceras för andra än avtalsparterna. Detta tilläggsvillkor tillämpas dock inte om de aktuella tjänsterna inte produceras på marknadsvillkor.

Tillämpat på köp av specialomsorgstjänster och annan funktionshinderservice mellan landskap innebär detta att ett landskap kan sälja sådana tjänster till ett eller flera andra landskap i obegränsad omfattning, så länge det producerande landskapet inte säljer mer än 5 % av sin produktion av motsvarande tjänster till någon annan än andra landskap och värdet på den eventuella försäljningen till andra köpare inte överstiger 500 000 € per år.

När ett landskap säljer tjänster till andra landskap enligt det som sägs ovan, anses landskapet enligt 112 § 2 mom. 3 punkten i förslaget till landskapslag inte producera tjänster i ett konkurrensläge på marknaden. Det innebär att tjänsteproduktionen kan ske i landskapets affärsverks egen regi, och inte nödvändigtvis behöver bolagiseras.

4.3 Kundsedlar

Enligt 24 § 1 mom. i förslaget till valfrihetslag ska landskapets affärsverk erbjuda kunden en kundsedel bl.a. för boendeservice och arbetsverksamhet för personer med utvecklingsstörning eller någon annan funktionsnedsättning.

En kundsedel motsvarar nuvarande servicesedlar och innebär att landskapet förbinder sig att betala en tjänsteproducent som kunden väljer för en tjänst, upp till ett visst belopp.

Det är upp till affärsverket att närmare specificera de tjänster för vilka kundsedlar erbjuds. Enligt 2 mom. får landskapet begränsa användningen av kundsedlar om det är nödvändigt för att tjänstehelheterna ska fungera eller för att tjänsterna ska kunna ordnas effektivt.

Landskapet får besluta att ta i bruk kundsedlar också för andra social- och hälsotjänster. Om landskapet inte kan erbjuda hälso- och sjukvårdstjänster inom de tidsfrister som ställs upp i den s.k. vårdgarantin enligt hälso- och sjukvårdslagen, måste landskapet erbjuda en kundsedel.

4.4 Personlig budget

Enligt 27 § i förslaget till valfrihetslag ska landskapets affärsverk erbjuda en personlig budget för vissa tjänster, bl.a. specialomsorgstjänster för personer med utvecklingsstörning.

Landskapet kan besluta att använda personlig budget också för andra tjänster.

En personlig budget innebär att kunden, utifrån en bedömning av kundens servicebehov och vad det skulle kosta att producera tjänsterna i affärsverkets regi, ges rätt att välja tjänster och tjänsteproducenter upp till ett visst belopp.

Personlig budget kan användas för kunder som har ett kontinuerligt och omfattande behov av hjälp, stöd eller vård och omsorg och som själva eller med stöd kan planera och välja sina tjänster. I allmänhet får tjänster som innebär utövning av offentlig makt inte betalas med personlig budget.

Landskapets affärsverk ska sköta rådgivning och handledning när den personliga budgeten planeras och ge kunden en redogörelse för tjänsternas tillgänglighet, kvalitet och kostnader. Före en personlig budget kan beviljas ska också en kundplan göras upp. Om kunden vägrar

ta emot en personlig budget, ska affärsverket se till att tjänsterna produceras på något annat sätt.

En personlig budget ska göras upp tills vidare eller för viss tid. Hur den personliga budgeten fungerat ska bedömas minst en gång per år. Ändringar ska kunna göras vid behov och på förslag av kunden, en närstående person, kundens lagliga företrädare, en tjänsteproducent eller landskapets affärsverk.

5 Alternativa lösningar för organiseringsansvaret

Om inga särskilda åtgärder vidtas, kommer det organiseringsansvar som idag finns hos Kårkulla att överföras på varje enskilt landskap. Som ovan konstateras, är risken då stor att inget landskap i praktiken har möjlighet att ordna svenskspråkiga specialomsorgstjänster på en nivå som motsvarar klienternas behov och fyller lagens krav.

För att undvika den situationen är det motiverat att överföra organiseringsansvaret till ett av de tvåspråkiga landskapen. Det gör det möjligt för det övertagande landskapet att bygga upp en äkta tvåspråkig expertis för de myndighets- och expertfunktioner som krävs för att organiseringsansvaret ska kunna skötas i enlighet med klienternas behov och lagens krav.

För att trygga behövliga tjänster för personer med utvecklingsstörning och andra klientgrupper med funktionsnedsättning är det viktigt att uppnå en långsiktig lösning på frågan om organiseringsansvaret. Det ansvariga landskapet har då möjlighet att långsiktigt bygga upp den expertis, de personalresurser och den infrastruktur som behövs för att ständigt utveckla och förbättra verksamheten.

En långsiktig lösning är också viktig för att skapa kontinuitet i verksamheten. För de berörda klientgrupperna är kontinuitet och förutsägbarhet väldigt viktiga värden, eftersom

- boendetjänster av olika slag är en viktig del av tjänstehelheten och boendena är klienternas hem, och
- långvariga relationer mellan personal och klienter, kontinuitet i dagliga rutiner och vårdpraxis samt långsiktig uppföljning och utveckling av verksamheten är centrala kvalitetsfaktorer i verksamheten.

Nedan granskas några alternativa sätt att definiera organiseringsansvaret för specialomsorgstjänster och annan funktionshinderservice på svenska. Alternativen beskrivs i prioriteringsordning, enligt hur väl de tryggar det behov av långsiktiga lösningar som är kännetecknande för dessa tjänster. Alternativen är

- att organiseringsansvaret ges till ett landskap genom lag,
- att organiseringsansvaret ges till ett landskap genom en förordning av statsrådet, eller
- att organiseringsansvaret ges till ett landskap genom ett avtal mellan landskapen.

I detta PM tas inte ställning till vilket landskap som ska överta organiseringsansvaret. Möjliga alternativ är Egentliga Finland, Nyland och Österbotten.

5.1 Organiseringsansvaret ges till ett landskap genom lag

Det bästa sättet att uppnå en långsiktig lösning för organiseringsansvaret är att det föreskrivs i lag att organiseringsansvaret ges till ett landskap. Ett sätt att genomföra detta kan vara att foga följande bestämmelser till lagförslagen:

- till 7 § i landskapslagen ett nytt 2 mom., som lyder:
Om organiseringsansvaret för svenskspråkig funktionshinderservice föreskrivs i lagen om ordnande av social- och hälsovård,
- till 11 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård ett nytt 3 mom., som lyder:
För svenskspråkig funktionshinderservice enligt 14 § 2 mom. 1 och 2 punkten i socialvårdslagen (1301/2014) ansvarar X landskap, och
- till 18 § i lagen om införande av landskapslagen, lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om ordnande av räddningsväsendet ett nytt 2 mom., som lyder:
Kårkulla samkommun överförs med sina tillgångar och skulder samt förbindelser till X landskap den 1 januari 2020, samt
- till 28 § 2 mom. andra meningen i lagen om kundens valfrihet inom social- och hälsovården ett undantag, så att meningen lyder:
Landskapet får inte heller använda en personlig budget för betalning av tjänster som samlas till större helheter eller omfattande jourtjänster dygnet runt enligt 11 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård, med undantag för funktionshinderservice enligt 14 § 2 mom. 1 och 2 punkten i socialvårdslagen (1301/2014).

Denna lösning innebär att Kårkulla samkommun vid landskapsreformen behandlas lika som de finskspråkiga specialomsorgsdistrikt vilkas medlemskommuner finns inom ett enda landskap, och att det specialkunnande och de övriga resurser som finns i den nuvarande organisationen som sådana kan överföras till ett av de tvåspråkiga landskapen. Så kan man i praktiken trygga de grundlagsstadgade rättigheterna för svenskspråkiga personer med utvecklingsstörning och andra funktionsnedsättningar.

I bedömningen av de föreslagna lagarnas förhållande till grundlagen sägs i fråga om 11 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård (RP 15/2018, s. 679) konstateras följande:

”Dessutom utvidgas centraliseringen till större helheter till socialvården. Även inom socialvården är tryggheten av tjänsternas kvalitet en för patientsäkerheten vägande grund att inskränka självstyrelsen när det gäller sådana tjänster som t.ex. på grund av att uppgiften är krävande eller sällsynt kräver sådan yrkesskicklighet som inte finns i alla landskap eller i fråga om vilka en centralisering till vissa landskap på ett väsentligt sätt tryggar tjänsternas kvalitet och kundsäkerheten tack vare den samlade erfarenhetsbaserade kunskapen.”

Även om 11 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård primärt kommit till med tanke på högt specialiserade sjukvårdstjänster, torde det med beaktande av det som sägs ovan vara klart att den mycket väl kan tillämpas också på specialomsorgstjänster och annan funktionshinderservice på svenska. Likaså torde det vara klart att ett sådant tillägg som föreslås ovan är helt i linje med den grundläggande tanken bakom paragrafen i fråga.

5.2 Organiseringsansvaret ges till ett landskap genom förordning av statsrådet

En lösning som inte ger samma stabilitet och långsiktighet som ett lagstadgat organiseringsansvar är att ett av de tvåspråkiga landskapen genom en förordning av statsrådet ges organiseringsansvaret för specialomsorgstjänster och annan funktionshinderservice på svenska.

Enligt 7 § i förslaget till landskapslag får organiseringen av landskapets uppgifter, enligt vad som särskilt föreskrivs i lag, samlas på ett eller flera landskap, om det är nödvändigt för att förbättra kvaliteten och tillgången på tjänster, främja tillgodoseendet av språkliga rättigheter eller garantera tillräckliga personalresurser och andra resurser eller tillräcklig särskild expertis som behövs för den berörda uppgiften eller om det är nödvändigt av någon annan motsvarande och grundad anledning.

Enligt 11 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård får det genom förordning av statsrådet föreskrivas om att en del av de tjänster och uppgifter som hör till socialvården och hälso- och sjukvården samlas till större helheter till ett eller flera landskap, om det är nödvändigt för att säkerställa tillgången till tjänster och tjänsternas kvalitet samt kundernas rättigheter på grund av att uppgifterna är krävande eller att de aktualiseras sällan eller på grund av stora kostnader till följd av uppgifterna.

Det ansvariga landskapet ska då bl.a. besluta hur behovet, mängden och kvaliteten i fråga om tjänsterna fastställs, hur tjänsterna produceras samt hur myndighetsuppgifterna ska skötas. De andra landskapen har inte rätt att besluta om tjänsterna i fråga och får inte producera sådana tjänster eller skaffa dem av någon annan.

5.3 Organiseringsansvaret ges till ett landskap genom ett avtal mellan landskapen

Om det visar sig politiskt alltför svårt att föreskriva om organiseringsansvaret i lag eller i en förordning av statsrådet, kan de tvåspråkiga landskapen avtala om att ett av dem övertar organiseringsansvaret. Det bör i så fall ses som en temporär lösning. Målet bör vara att föreskriva om organiseringsansvaret i lag eller åtminstone i en förordning av statsrådet.

Enligt 7 § i förslaget till landskapslag får ett landskap avtala om överföring av organiseringsansvaret för en lagstadgad uppgift till ett annat landskap. Det ansvariga landskapet svarar då bl.a. för att invånarnas lagstadgade rättigheter tillgodoses, fastställer behovet av tjänster, deras mängd, kvalitet och produktionssätt samt svarar för myndighetsuppgifter. Landskapet svarar för finansieringen av sina uppgifter även om organiseringsansvaret har överförts på ett annat landskap.

I praktiken ger en avtalsbaserad lösning inte den stabilitet och långsiktighet som behövs för att den svenskspråkiga funktionshinderservicen ska kunna skötas på ett sätt som motsvarar klienternas behov och uppfyller lagens krav. Sannolikt kommer samarbetsavtal mellan landskapen att göras upp enligt samma praxis som tillämpas mellan kommuner. Det innebär att avtalen ingås för fyra år i sänder, så att de kan sägas upp att upphöra vid utgången av fullmäktigeperioden.

Enligt förslaget till landskapslag ska också längre avtal mellan landskapen vara möjliga. Dock torde en praxis med fyra års avtalsperioder i många fall i praktiken vara politiskt nödvändig med tanke på

- växlande partipolitiska styrkeförhållanden i landskapsfullmäktige och partiernas strävan att påverka landskapets sätt att ordna tjänster, och
- landskapets servicestrategi, som enligt lagförslagen ska göras upp för en fullmäktigeperiod i sänder.

6 Alternativa lösningar för produktionsansvaret

I föregående kapitel beskrivs tre alternativa sätt att ge ett landskap organiseringsansvaret för specialomsorgstjänster och annan funktionshinderservice på svenska i hela landet. Av de skäl som anges ovan är ett lagstadgat organiseringsansvar det bästa alternativet.

Det näst bästa är att det föreskrivs om organiseringsansvaret i en förordning av statsrådet. I det fall att dessa alternativ visar sig politiskt alltför svårt att genomföra i samband med att vård- och landskapsreformen träder i kraft, är det möjligt att som temporär lösning komma överens om organiseringsansvaret i ett avtal mellan de berörda landskapen.

I samband med att man genom något av de alternativ som beskrivs ovan ger ett landskap organiseringsansvaret för svenskspråkiga specialomsorgstjänster och eventuellt annan funktionshinderservice bör man också ordna produktionen av tjänsterna på ett ändamålsenligt sätt.

Det landskap som ges organiseringsansvaret bör i samråd med de andra berörda landskapen besluta hur tjänsteproduktionen ska ordnas. I detta sammanhang bör man ta ställning till två huvudfrågor:

1. Om produktionsansvaret ska skötas av det ansvariga landskapets huvudaffärsverk, eller om det ansvariga landskapet ska grunda ett särskilt affärsverk för svenskspråkig funktionshinderservice, och
2. Hur bolagiseringen av tjänster som betalas med kundsedel och personlig budget ska gå till.

6.1 Ett särskilt affärsverk har stora fördelar

Enligt 52 § i förslaget till landskapslag ska varje landskap inrätta ett eller flera affärsverk med uppgift att producera sådana social- och hälso-tjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar och sköta andra uppgifter som landskapet anvisar. Varje affärsverk sköter de myndighetsfunktioner som hör till dess uppgifter.

Affärsverken är inte självständiga juridiska organisationer, utan hör till landskapets organisation men har egna lagstadgade uppgifter. Varje affärsverk ska ha en direktion, som utgör ett organ i landskapet enligt 29 § och en direktör, som står i tjänsteförhållande till landskapet.

Om ett landskap endast har ett affärsverk, sköter det alla uppgifter som enligt förslagen till landskapslag, valfrihetslag, lag om ordnande av social- och hälsovård med flera lagar ankommer på landskapets affärsverk. Landskapsfullmäktige kan också besluta att landskapet ska ha flera affärsverk med olika uppgifter.

Av de skäl som närmare beskrivs ovan är det för klienterna inom specialomsorgen och annan funktionshinderservice och för deras anhöriga av avgörande betydelse att tjänsterna produceras på klientens språk och i klientens egen språk- och kulturmiljö. En viktig

förutsättning för att man ska kunna erbjuda trygga och kostnadseffektiva tjänster av hög kvalitet är att serviceorganisationens arbetsspråk är detsamma som klientens modersmål.

Bäst uppfylls dessa kriterier genom att det ansvariga landskapet grundar ett särskilt affärsverk som har organiseringsansvaret för specialomsorgstjänster och annan funktionshinderservice på svenska. Det alternativet är därför att föredra.

6.2 Ett eller flera aktiebolag som producerar tjänster

Enligt 26 § i förslaget till valfrihetslag får tjänster som betalas med kundsedel endast produceras av privata tjänsteproducenter, dvs. aktiebolag, föreningar, stiftelser eller andra privaträttsliga producenter. Mot en kundsedel kan man inte få tjänster som ett affärsverk producerar, men ett bolag som landskapet helt eller delvis äger kan vara producent av kundsedeltjänster. Enligt 28 § gäller samma villkor för tjänster som betalas med en personlig budget.

För att kunna erbjuda tjänster mot kundsedel och personlig budget, bör det ansvariga landskapet äga ett eller flera aktiebolag. I detta fall är det skäl att överväga två alternativ:

1. Det ansvariga landskapet grundar antingen ensamt eller tillsammans med andra berörda landskap ett aktiebolag som producerar tjänster i hela landet enligt behov, eller
2. Det grundas skilda bolag för varje landskap som köper tjänster; bolagen ägs gemensamt av det ansvariga landskapet och det landskap där bolaget producerar tjänster.

Bägge alternativen har uppenbara fördelar.

- Modellen med ett enda aktiebolag ger en relativt enkel struktur, som är lättare att leda effektivt. Resursanvändningen kan optimeras då all verksamhet bedrivs inom samma koncern, som består av det ansvariga landskapet och dess helägda dotterbolag. Sannolikt förutsätter denna modell att de andra landskapen ges representation och inflytande i affärsverkets direktion och/eller i aktiebolagets styrelse. Konkreta lösningar för detta beskrivs nedan.
- Modellen med separata bolag för varje landskap kan innebära att landskapen binds starkare till den gemensamma modellen. Däremot splittras resurser och kompetens på ett flertal bolag med olika ägarbas, vilket kan vara negativt för verksamheten som helhet. En positiv aspekt kan vara att en modell med flera bolag på sikt främjar konkurrensen och valfriheten.

För de klienter som inte kan eller vill ta emot kundsedlar eller personlig budget kan affärsverket

- producera tjänsterna i egen regi,
- köpa tjänster av landskapets eget aktiebolag,
- köpa tjänster av något annat landskap, eller
- köpa tjänster av utomstående tjänsteproducenter på marknaden.

Enligt 15 § i upphandlingslagen tillämpas den lagen inte på köp av tjänster av aktiebolag som helt ägs av ett eller flera landskap, förutsatt att bolagens försäljning till utomstående inte överskrider 5 % eller 500 000 €. De köpen behöver alltså inte konkurrensutsättas enligt reglerna om offentlig upphandling.

Enligt 16 § i upphandlingslagen behöver inte heller köp av tjänster av andra landskap konkurrensutsättas i detta fall, förutsatt att de villkor som beskrivs ovan i punkt 4.2 uppfylls.

Om landskapet däremot köper tjänster av utomstående tjänsteproducenter på marknaden tillämpas upphandlingslagen, och tjänsterna måste upphandlas offentligt om tröskelvärdena enligt lagen överskrids.

7 Samarbete mellan landskap är inte offentlig upphandling

Som ovan konstateras, är det bästa alternativet att det föreskrivs i lagen att ett av de tvåspråkiga landskapen har organiseringsansvaret för specialomsorgstjänster och annan funktionshinderservice på svenska. Det näst bästa alternativet är att en motsvarande bestämmelse tas in i en förordning av statsrådet.

Om det visar sig politiskt alltför svårt att föreskriva om organiseringsansvaret i lag eller förordning, kan de tvåspråkiga landskapen avtala om organiseringsansvaret enligt det som sägs ovan.

Oberoende av om organiseringsansvaret överförs genom lag eller förordning eller genom ett avtal mellan landskapen, är det fråga om sådant samarbete mellan landskap som avses i 46 § i förslaget till landskapslag, och på vilket bestämmelserna i 47–51 § ska tillämpas.

Enligt 47 § tillämpas upphandlingslagen inte om landskapet i enlighet med 7 § avtalar om att organiseringsansvaret för en uppgift som enligt lag åligger landskapet ska överföras på ett annat landskap.

Landskapen får också producera tjänster genom samarbete utan att det anses utgöra offentlig upphandling, om samarbete föreskrivs i lag eller om det är fråga om sådan upphandling enligt 15 eller 16 § i upphandlingslagen som beskrivs ovan i stycke 4.2 och 6.2.

8 En gemensam nämnd och/eller direktion

Enligt 48 § i förslaget till landskapslag kan ett landskap sköta en uppgift för ett eller flera andra landskaps räkning så att landskapen har ett gemensamt organ som svarar för skötseln av uppgiften. Det landskap som sköter uppgiften kallas ansvarigt landskap. I 49 § föreskrivs om vilka frågor det åtminstone ska bestämmas om i ett avtal om ett gemensamt organ.

I 29 § med rubriken "Landskapets organ" anges i 1 mom. de obligatoriska organen i ett landskap och i 2 mom. de frivilliga organ landskapet kan ha. Enligt 2 mom. 2 punkten hör "direktioner som lyder under landskapets organ för skötseln av en bestämd uppgift" till de frivilliga organ som kan tillsättas av landskapsfullmäktige.

Enligt 52 § 2 mom. i förslaget till landskapslag fungerar landskapets affärsverk som en del av landskapet. Ett affärsverks direktion är alltså ett organ inom landskapet, och kan också utgöra ett gemensamt organ enligt 48–49 §.

I ett avtal mellan landskapen kan man alltså, om man så önskar, komma överens om att det inom det ansvariga landskapet ska finnas

- en gemensam nämnd som har organiseringsansvaret för de aktuella tjänsterna,
- en gemensam direktion för det affärsverk som ansvarar för tjänsteproduktionen, eller
- både en gemensam nämnd och en gemensam affärsverksdirektion.

Enligt 49 § ska det i ett avtal om ett gemensamt organ bl.a. bestämmas om organets sammansättning och om de andra landskapens rätt att utse ledamöter i organet. I ett avtal om en gemensam nämnd och/eller en gemensam affärsverksdirektion kan man alltså komma överens om att de andra landskapen har rätt att utse en del av ledamöterna.

Enligt 30 § kan fullmäktige i det ansvariga landskapet besluta att något annat organ än landskapsfullmäktige ska utse ledamöterna eller en del av ledamöterna i en direktion, och att ledamöterna eller en del av dem ska utses på förslag av landskapets invånare, landskapets anställda eller dem som använder tjänsterna.

Om man så önskar, är det alltså möjligt att i det ansvariga landskapets förvaltningsstadga ta in en bestämmelse enligt vilket en del av ledamöterna i direktionen för det affärsverk som sköter specialomsorgstjänster och annan funktionshinderservice på svenska ska utses på förslag av dem som använder tjänsterna.

9 Slutsatser och rekommendationer som rör lagstiftningen

I detta kapitel repeteras kort de slutsatser och rekommendationer som rör lagstiftningen. Dessa lösningar med motiveringar beskrivs närmare i kapitel 5.

9.1 Föreskriv om organiseringsansvaret i lag!

Den långsiktighet, kontinuitet och stabilitet som är centrala kvalitetsfaktorer inom funktionshinderservicen uppnås bäst genom att det föreskrivs i lagen om organiseringsansvaret för specialomsorgstjänster och annan funktionshinderservice på svenska. Ett konkret förslag till formuleringar som kan tas in i berörda lagar och lagförslag finns ovan i stycke 5.1.

Om det visar sig politiskt alltför svårt att föreskriva om organiseringsansvaret i lag i samband med att vård- och landskapsreformen träder i kraft, kan motsvarande bestämmelser utfärdas genom förordning av statsrådet. Det bör i så fall ses som en temporär lösning. Det långsiktiga målet bör vara att föreskriva om organiseringsansvaret i lag.

Skulle det av någon orsak varken anses möjligt att ta in de behövliga bestämmelserna i lag eller förordning, bör de tvåspråkiga landskapen avtala om att organiseringsansvaret för de aktuella tjänsterna överförs på ett av landskapen. De landskap som i praktiken kommer i fråga är Egentliga Finland, Nyland och Österbotten.

10 Hur samarbetet mellan landskapen kan organiseras i praktiken

I detta kapitel beskrivs de konkreta strukturer genom vilka det samarbete i fråga om landskapens lagstadgade uppgifter som beskrivs ovan kan genomföras i praktiken. I detta kapitel föreslås inga ändringar i de lagförslag som är under behandling i riksdagen, utan syftet är att visa hur de lösningar som föreslås ovan i praktiken kan genomföras i landskapens verksamhet. Dessa arrangemang beskrivs mer detaljerat i kapitel 6–8.

10.1 Inrätta en gemensam nämnd!

Oberoende av på vilket sätt organiseringsansvaret för de aktuella tjänsterna överförs till ett av landskapen finns det starka skäl att hos det ansvariga landskapet inrätta en gemensam nämnd, i vilken fullmäktige i alla berörda landskap utser ledamöter.

Den gemensamma nämnden utgör ett organ i det ansvariga landskapet. Den underlyder det ansvariga landskapets fullmäktige och dess budget ingår i det ansvariga landskapets budget.

Bestämmelser om den gemensamma nämnden, dess uppgifter och hur ledamöterna utses bör tas in i det ansvariga landskapets förvaltningsstadga. För att ansvarsförhållandena ska vara så tydliga som möjligt är det att rekommendera att det föreskrivs i förvaltningsstadgan att nämndens ordförande utses av det ansvariga landskapet.

Om de andra landskapen ges rätt att utse ledamöter i den gemensamma nämnden, bör nämndens behörighet begränsas så att den endast omfattar de uppgifter som sköts gemensamt. I övrigt bör den gemensamma nämnden ur ett förvaltningsperspektiv behandlas likadant som övriga nämnder i det ansvariga landskapet.

10.2 Inrätta ett affärsverk med en gemensam direktion!

För att skapa den språkliga och kulturella miljö som är en viktig kvalitetsfaktor för specialomsorgstjänster och annan funktionshinderservice är det motiverat att det ansvariga landskapet inrättar ett särskilt affärsverk som ansvarar för produktionen av de berörda tjänsterna. Liksom den gemensamma nämnden kan också affärsverkets direktion utgöra ett gemensamt organ.

För att ge brukarna och deras anhöriga möjlighet till inflytande bör man överväga att i det ansvariga landskapets förvaltningsstadga ta in en bestämmelse om att en del av direktionens ledamöter utses på förslag av dem som använder tjänsterna.

Direktionens primära uppgift är att styra och övervaka affärsverkets verksamhet. När ledamöterna utses bör man noggrant iakttä 55 § i förslaget till landskapslag, enligt vilken ledamöterna ska ha tillräcklig sakkunskap om ekonomi och affärsverksamhet eller ledningskompetens inom affärsverkets verksamhetsområde. De får inte vara ledamöter i något annat organ inom landskapet eller styrelseledamöter i en dottersammanslutning till landskapet.

10.3 Grunda ett eller flera aktiebolag!

Tjänster som betalas med kundsedlar eller personlig budget får inte produceras av ett landskaps affärsverk. För att kunna erbjuda sådana tjänster bör det ansvariga landskapet grunda ett eller flera aktiebolag. I praktiken kan största delen av tjänsteproduktionen skötas i aktiebolagsform; endast myndighetsfunktioner måste skötas av affärsverket. På de villkor

som anges ovan kan affärsverket köpa sådana tjänster som inte betalas med kundsedel eller personlig budget av aktiebolag som ägs av ett eller flera landskap utan konkurrensutsättning.

Med tanke på att samla resurserna och kompetensen inom den svenskspråkiga funktionshinderservicen till en så stark helhet som möjligt är ett gemensamt aktiebolag att föredra. Däremot kan aspekter som regional förankring, konkurrens och valfrihet eventuellt tala för en modell med flera regionala aktiebolag.

Oberoende av om man går in för att grunda ett eller flera aktiebolag, kan man i aktieägaravtal komma överens om styrelsens sammansättning. Med tanke på verksamhetens art och lagens krav på in-house status är det motiverat att i bolagsordningen ta in en inlösningsklausul enligt vilken de andra landskapen har rätt att lösa in aktier som ett landskap vill sälja.

11 Kontaktuppgifter

Kårkulla samkommun

Samkommunsdirektör Sofia Ulfstedt
sofia.ulfstedt@karkulla.fi
050 389 1120
www.karkulla.fi

Henricson Ab

VD, JM Marcus Henricson
marcus@henricson.fi
050 696 11
www.henricson.fi