

Protokoll fört vid enskild föredragning

Utbildnings- och kulturavdelningen
Utbildningsbyrån, U2

Beslutande

Minister

Tony Asumaa

Föredragande

Byråchef

Elisabeth Storfors

Justerat

Omedelbart

Ärende/Dnr/Exp.

Beslut

Nr 76

Förutsättningar för en bolagisering av Ålands
sjösäkerhetscentrums verksamhet

ÅLR 2018/9818

246 U2

247 U2

Ålands landskapsregering beslöt att anteckna för kännedom inlämnad rapport om förutsättningar för bolagisering av ÅSC. Uppdraget är därmed slutfört.

Beslöts att inbegära synpunkter över förslagen i rapporten från berörda skolor och Rederierna i Finland.

Nr 77

Utredning gällande organisationen av
resurser för elever i behov av stöd i grundskolan

ÅLR 2019/1303

248 U2

249 U2

Ålands landskapsregering har låtit utreda en modell för hur en samordning av resurser för elever i behov av stöd i grundskolan kunde verkställas. Utredningen gäller i första hand en samordning av skolpsykologerna för den kommunala grundskolan.

I utredningen konstateras att en gemensam organisation för kommunernas skolpsykologverksamhet underlättar för kommunerna att tillgodose den enskilda elevens behov av elevhälsotjänster på ett likvärdigt sätt. En gemensam organisation förbättrar även grundförutsättningar för en hållbar arbetssituation för skolpsykologerna. Samordningen ger möjlighet att skapa ett stabilt skolpsykologteam som kan ge barn, elever och personal inom barnomsorg och skola nödvändigt stöd i form av bl.a utredningar och handledning. På sikt kan den gemensamma organisationen bredda sin verksamhet till andra stödtjänster stödfunktioner i grundskolan.

I den bilagda utredningen föreslås både en modell för samordning av de kommunalt anställda skolpsykologerna, en handlingsplan och en tidsplan för genomförandet av samordningen.

För att en samordning av skolpsykologerna ska lyckas föreslås att samordningsprocessen och verksamhetsutvecklingen leds av en ledande skolpsykolog. Det utses en styrgrupp för att garantera att allas intressen beaktas på bästa sätt, kommuners, skolpsykologernas, barnomsorgens och grundskolans. Kommunerna ingår ett samarbetsavtal för den samordnade skolpsykologverksamheten.

Beslut

Landskapsregeringen antecknar utredningen för kännedom och konstaterar samtidigt att Sandra Rasmussen, Lighthouse har utfört sitt uppdrag.

Landskapsregeringen översänder till kommunerna bilagd utredning för en fortsatt beredning av samordningen.

Med stöd av sitt allmänna utvecklingsansvar för grundskolorna i landskapet har landskapsregeringen reserverat ett anslag för kommunernas fortsatta samordningsprocess i budgeten för år 2020 inom budgetmoment 53510, Utvecklingsarbete inom utbildning. Anslaget kan sökas av huvudmannen för det kommande skolpsykologteamet, efter att kommunerna har beslutat om att genomföra samordningen och överenskommit om huvudmannaskapet.

Anslaget uppgår till högst 30.000 euro under år 2020. Anslaget avser medel för att leda samordningsprocessen, motsvarande 1 dag per vecka under året och för inköp av ett gemensamt journalsystem. Huvudmannen för det samordnade skolpsykologteamet kan ansöka om ytterligare stöd för motsvarande ledningsfunktion under år 2021 under förutsättning att Ålands lagting beviljar anslag.

Nr 78

Behov av lagstiftning gällande examensregister

ÅLR 2019/8549

250 U2

Ålands landskapsregering beslöt att anteckna för kännedom uppgjort PM om behovet av ett examensregister och kopplingen till det nationella examensregistret Koski.

Ålands landskapsregering beslöt att överföra lagberedningen för fortsatta åtgärder.

Uppdragsgivare: Utbildningsavdelningen vid Ålands landskapsregering

Förutsättningar för en bolagisering av Ålands Sjösäkerhetscentrums verksamhet

Augusti 2019

Rapporten uppgjord av

Agneta Erlandsson-Björklund och Ulf Fellman

Innehåll

1. INLEDNING	1
1.1. UPPDRAGET	1
1.2. TILLVÄGAGÅNGSSÄTT OCH RAPPORTUPPLÄGG	1
1.3. SAMMANFATTNING	2
2. ÅLANDS SJÖSÄKERHETSCENTRUM IDAG	5
2.1. ORGANISATION	5
2.2. PERSONAL	6
2.3. VERKSAMHETSOMRÅDE	7
2.3.1. STCW-kurser	7
2.3.2. Övriga kurser	7
2.3.3. Högskolans kurser	8
2.3.4. Nyckeltal kurser och skolfartyget	8
2.4. BERÖRINGSPUNKTER MED ÅLANDS LANDSKAPSREGERING	10
2.4.1. Ålands sjöfartsakademi	10
2.4.2. Samarbetsavtal med Högskolan på Åland	11
2.5. SJÖSÄKERHETSCENTRUMS EXTERNA KUNDER OCH SAMARBETSPARTNERS	11
2.6. LAGSTIFTNING OCH ÖVRIGA REGELVERK	12
2.7. NYCKELTAL OCH EKONOMISK INFORMATION	12
3. OMVÄRLDSANALYS	15
4. ORGANISATIONSMODELLER	19
4.1. AFFÄRSVERKSAMHET I MYNDIGHETSFORM	19
4.2. AKTIEBOLAG	19
4.3. RESULTATENHET	21
5. EKONOMISKA OCH PRAKTISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EN BOLAGISERING	21
5.1. MÅLSÄTTNING MED EN BOLAGISERING	22
5.2. AVGRÄNSNING AV FÖREMÅLET FÖR EN BOLAGISERING	22
5.3. OLIKA STEG I BOLAGISERINGSPROCESSEN	23
5.4. EKONOMISKA ASPEKTER OCH EN KONSEKVENSPANALYS	26
5.5. RELATIONEN MELLAN ETT EVENTUELLT FRAMTIDA BOLAG OCH LANDSKAPS-REGERINGEN	32
5.6. PERSONALPOLITISKA ASPEKTER	32
5.6.1. Pensioner	33
5.7. BEHOV AV NY LAGSTIFTNING, NYA AVTAL OCH SKATTEKONSEKVENSER	34
5.7.1. Behov av ny lagstiftning	34
5.7.2. Ombildning av en myndighet till ett aktiebolag	35
5.7.3. Överlåtelseskatt	36
5.7.4. Mervärdesskatt	37
5.7.5. Ansvar för förbindelser	37
5.7.6. Överföring av avtal	37
5.7.7. Upphandlingsregler	38
6. KÄLLOR	39
7. TABELL- OCH FIGURFÖRTECKNING	40

1. Inledning

1.1. Uppdraget

Ålands landskapsregering beslöt den 27.11.2018 att låta utreda de ekonomiska och praktiska förutsättningarna för en bolagisering av Ålands Sjösäkerhetscentrum (ÅSC) och hur en bolagisering kunde genomföras. Utredningen har gjorts under perioden 1.3.2019 – 31.8.2019 som en köptjänst av AEB Konsult, Agneta Erlandsson-Björklund och i nära samarbete med Sjösäkerhetscentrums tidigare chef Ulf Fellman, sakkunnig inom sjösäkerhetsutbildning.

Utredningen ska ge svar på följande frågeställningar:

- Målsättning med en bolagisering
- Avgränsning av föremålet för en bolagisering
- Ekonomiska aspekter och en konsekvensanalys
- Relationen mellan ett eventuellt framtida bolag och landskapsregeringen
- Personalpolitiska aspekter
- Behov av ny lagstiftning

1.2. Tillvägagångssätt och rapportupplägg

Material har samlats in via intervjuer, möten, information på hemsidor om ÅSC och konkurrenter, ekonomiska rapporter från finansavdelningen och tillgänglig statistik. Möten har hållits med ÅSC:s chef och personal samt styrelseordföranden. Svante Fagerlund har bistått med faktatext kring de personalpolitiska aspekterna och behovet av ny lagstiftning, vilka belyses i kapitel 5.6 och 5.7 samt kapitel 4.1 fakta om EU-rättens konkurrensregler.

Rapporten är beskrivande och ska ses som ett arbetsdokument för en fortsatt bolagiseringsprocess och innehåller inte detaljförslag för en bolagisering. Rapporten belyser ÅSC:s verksamhet i dagsläget, ekonomiska förutsättningarna, hur en bolagisering kunde genomföras samt det lokala och externa behovet av ÅSC:s tjänster. De ekonomiska förutsättningarna för en bolagisering har analyserats och bygger på ÅSC ekonomiska utfall under åren 2015 - 2018 och en prognos för de

kommande 5 åren. En omvärldsanalys har gjorts för att få en allmän uppfattning om konkurrenter, aktörer inom sjöfartsbranschen och påverkan från våra närregioner.

1.3. Sammanfattning

Kursverksamheten inom ramen för sjösäkerhetsutbildning vid ÅSC har utvecklingspotential. Det krävs dock att kursernas beläggning ökar, att marknadens upptagningsområde utvidgas och att det ekonomiska utfallet förbättras. Fortsatta satsningar borde göras på online-kurser, breddat kursutbud, marknadsföring och försäljning. ÅSC måste få fler ben att stå på i likhet med Reval Safty Training i Estland (se www.reval.ee). STCW-kurserna som idag riktar sig mot rederiernas personal kunde utvidgas och exempelvis omfatta även flygbolagens personal. Även andra slag av säkerhetsutbildningar kunde med fördel ingå i verksamheten om ÅSC bolagiseras och privatiseras. Oberoende av om ÅSC bolagiseras i framtiden eller inte föreslås att myndigheten ÅSC utgör en resultatenheter från 1.1.2021 för att få bättre uppföljning och kontroll av verksamhetens målsättning och ekonomi.

Dagens användning av skolfartyget m/s Michael Sars (MS) är inte optimal. Det är inte ekonomiskt tillfredsställande att fartyget ligger vid kaj större delen av året. Det är möjligt att fartyget skulle kunna drivas ekonomiskt effektivare om fartyget utnyttjas i större omfattning (exv. i charterverksamhet). Om fler aktörer använder skolfartyget betyder det i sin tur att sjöfartsutbildningen på Åland i god måste tid definiera sitt behov av skolfartyget, per termin och under vilka perioder behovet finns. Förslagsvis görs i så fall ett avtal mellan den part som chartrar fartyget och sjöfartsutbildningen om användning av fartyget. ÅSC:s roll i sammanhanget skulle i så fall vara att administrera skolfartygets tjänster mot en provision.

Utgående från uppdraget som gäller förutsättningar för en bolagisering av ÅSC har olika alternativ övervägts. Vägvalet gällande ÅSC:s framtida verksamhetsförutsättningar bör även överensstämma med konklusionerna i den pågående rapporten om Ålands sjöfartsakademi (ÅSA). Utbildningsavdelningen har en viktig roll att koordinera och strukturera upp ett sådant arbete.

Sammanfattningsvis kan man se på läget utgående från tre olika infallsvinklar.

a) Bolagisera och privatisera ÅSC kursverksamhet

Det är kärnverksamheten som består av kurser inom sjösäkerhetsutbildningen som skulle vara föremål för en bolagisering. Inför en bolagisering måste kursverksamhetens ekonomiska utfall förbättras. Under de kommande två åren bör ÅSC arbeta mot en vinstgivande verksamhet. Ägaren av bolaget är i första skedet Ålands landskapsregering. Efter en bolagisering kapitaliseras bolaget genom att fler intressenter erbjuds möjlighet att delta i en emission. Potentiella intressenter i ett bolag som huvudsakligen sysslar med sjösäkerhetsutbildning är de åländska rederierna. ÅSC kunde med fördel redan nu vara en aktiv del och resurs i våra passagerarrederiernas interna säkerhetssystem och organisation genom kundavtal med ett eller flera rederier. Det bör också beaktas i sammanhanget att säkerhetsfrågor är prioriterade inom allt fler branscher och exv. försäkringsbolagen kunde vara intressenter i ett bolag med inriktning på säkerhet. En förutsättning för en lyckad bolagisering ur ett ekonomiskt perspektiv är att ÅSC:s verksamhet utvidgas till att omfatta säkerhetsutbildningar för fler branscher, vilket skulle leda till att kundunderlaget blir större och ÅSC får fler ben att stå på. Ur ett ekonomiskt perspektiv borde ÅSC vara en resultatenhet redan från 1.1.2021 för att få bättre uppföljning och kontroll av verksamheten. Om ÅSC:s resultatutveckling är positiv kan beslut om en bolagisering tas. I god tid före en bolagisering borde i så fall åtgärder planeras och genomföras gällande personal och eventuella överföringar av anläggningstillgångar (se närmare kapitel 5.6 och 5.7).

Steg 1: ÅSC arbetar med att förbättra det ekonomiska utfallet, vilket inkluderar samarbete med intressenter i närregionerna. ÅSC är en resultatenhet senast 1.1.2021.

Steg 2: En bolagisering kan genomföras under förutsättning att ÅSC förbättrar verksamhetens omsättning och resultat.

Steg 3. En arbetsgrupp arbetar med förberedelserna inför en bolagisering och en bolagiseringslag tas fram.

Steg 4: Bolagiseringen genomförs.

b) ÅSC ingår nytt samarbetsavtal med Högskolan på Åland (HÅ)

Via ett reviderat samarbetsavtal borde alla kurser inom sjösäkerhetsutbildning på Åland läggas under ÅSC. En sådan förändring skulle ge parterna möjlighet att utveckla en enhetlig kursverksamhet som är till fördel för kunden. Gränsdragning mellan ÅSC och HÅ måste bli tydlig. I

dagsläget är gränserna gällande ansvaret för kurser och vem som är kursarrangör något otydliga för en utomstående part. ÅSC och HÅ bör alltid arbeta ur ett kundperspektiv. Tendensen i dagsläget är att kursverksamheten inom sjösäkerhet sakta minskar enligt nuvarande upplägg, vilket inte är bra för varken ÅSC, HÅ eller sjöfartsutbildningen på Åland. Om ÅSC i förlängningen skulle införlivas med HÅ i samband med HÅ:s bolagisering kunde även skolfartyget ingå. Åtgärder i syfte att öka skolfartygets beläggningsgrad måste i vilket fall som helst ses över och genomföras.

Steg 1: ÅSC arbetar med att förbättra det ekonomiska utfallet och är en resultatenhet senast 1.1.2021.

Steg 2: ÅSC och HÅ ingår ett förnyat samarbetsavtal gällande kurser inom sjösäkerhetsutbildning.

Steg 3: ÅSC och HÅ söker samarbete med intressenter och konkurrenter i närregionerna.

Steg 4: Vid HÅ:s bolagisering tas ställning till om ÅSC och eventuellt skolfartyget införlivas med högskolan eller om ÅSC kursverksamhet bolagiseras separat.

c) Myndigheten Ålands Sjösäkerhetscentrum

Att fortsätta driva ÅSC i myndighetsform enligt nuvarande upplägg är förstås en möjlighet, men utvecklings- och expansionsmöjligheterna kommer att vara allt mer begränsade på grund av den otydliga gränsdragningen mellan ÅSC och HÅ samt höga verksamhetskostnader. Risk finns att dagens kursverksamhet kommer att minska, eftersom konkurrenterna är flexibla, tydliga och offensiva. Utgående från omvärldsanalysen i kapitel 3 kan konstateras att ÅSC skulle vinna på att söka samarbete med konkurrenterna i närregionerna och rederierna. Utgående från ett sådant verksamhetsperspektiv borde därför ÅSC och HÅ omgående komma överens om ett samarbetsavtal, som sammanför alla kurser inom sjösäkerhetsutbildning under samma paraply. Ur ett ekonomiskt perspektiv borde myndigheten Ålands Sjösäkerhetscentrum vara en resultatenhet senast 1.1.2021. Oberoende om ÅSC bolagiseras eller inte bör styrelsen eftersträva att ingå avtal gällande STCW-kurser med rederierna. Noteras bör att bedriva affärsverksamhet i myndighetsform och konkurrera med privata aktörer kan av en privat aktör ses som otillbörlig konkurrens (se kapitel 4.1). Samma gäller för samarbetet som nämns ovan i alternativ b. En fördel med aktiebolagsmodellen framom myndighetsformen är att verksamheten kan konkurrera med privata aktörer och ta marknadsandelar utan att ha dessa frågor i åtanke.

De olika alternativen har gemensamt att åtgärder måste vidtas för att utveckla och marknadsföra kurserna inom sjösäkerhetsutbildningen på Åland. Skolfartyget m/s Michael Sars borde omgående lyfts ut från verksamheten. På så sätt frigörs tid och energi för marknadsföring och säljinsatser. Innan Ålands landskapsregering tar ett bolagiseringsbeslut måste fastställas vad avsikten med ÅSC:s och HÅ:s kursverksamhet är på lång sikt. Utifrån beslutet vidtas åtgärder för omstrukturering, fastställs investeringsbehovet och vilka tillgångar som är aktuella att överföra till ett bolag.

2. Ålands sjösäkerhetscentrum idag

2.1. Organisation

Ålands sjösäkerhetscentrum (ÅSC) är en myndighet med de ansvar som följer av lagen om Ålands sjösäkerhetscentrum (ÅFS 17/2003). ÅSC grundades redan år 1997 och verksamheten startade under år 1999.

ÅSC syfte och uppdrag är att

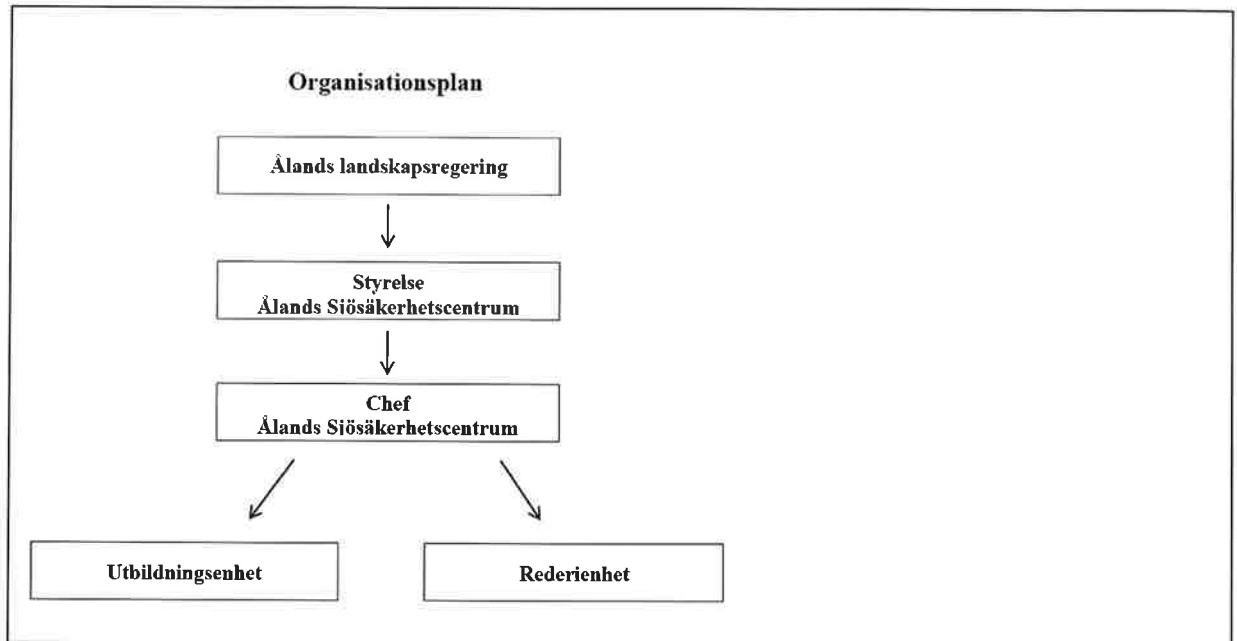
1. i samverkan med skolor och näringsliv erbjuda kvalificerad sjösäkerhetsutbildning
2. verka för att kunskaper om sjösäkerhet förmedlas och stärks
3. följa den utveckling som sker av utbildning inom sjösäkerhet
4. planera och ordna kurser i sjösäkerhet samt samordna kurser i sjösäkerhet
5. marknadsföra och sälja kurser i sjösäkerhet

År 2001 togs övningsbassängen i bruk. ÅSC har tillgång till brandövningsfält, övningshamn, övningsbassäng och skolfartyget Michael Sars (MS). ÅSC är sedan 1.2.2016 förvaltande myndighet för skolfartyget Michael Sars (MS) och innehar redaransvaret.

ÅSC består av två enheter, utbildningsenheten och rederienheten. Inom ramen för utbildningsenheten sköter ÅSC sjösäkerhetsutbildning i form av kurs- och fortbildningsverksamhet. Rederienheten, som består av skolfartyget m/s Michael Sars, handhar den fartygsrelaterade delen

av sjöfartsutbildning. Skolfartyget används även sporadiskt i andra sammanhang för passande verksamhet.

Figur 1: Organisationsplan Ålands Sjösäkerhetscentrum



2.2. Personal

ÅSC har en personalstyrka på 6 ordinarie anställda

- Chefen för ÅSC
- Två instruktörer
- Utbildningsansvarig
- Maskinskötare
- Ekonom

ÅSC tar även in extra personal och köper tjänster från Mariehamns räddningsverk (MRV). Skolfartyget m/s Michel Sars, som ägs av Ålands landskapsregering, men driftansvaret ligger på ÅSC kräver en besättning på 3 personer året runt på heltid.

2.3. Verksamhetsområde

Utbildningsenheten är kärnan i verksamheten och omfattas av STCW-kurser och kurser som inte klassas som STCW-kurser t.ex. specialutbildning för sjöfarare och övriga sektorer. De flesta kunderna finns inom gruppen sjöpersonal. ÅSC har också kunder från övriga företag och privata grupper som är intresserade av att använda centrets övningsanläggningar och kursutbud.

2.3.1. STCW-kurser

STCW-kurserna är både grund- och repetitionskurser. Kurserna är bokningsbara via hemsidan.

- Survival Craft and Rescue Boats (Räddningsfarkoster och beredskapsbåtar) STCW Manila A-VI/2.1 (LBM)
- Fast Rescue Boat STCW Manila A-VI/2.2 (FRB)
- Basic Fire Fighting STCW Manila A-VI/1.2
- Advanced Fire Fighting STCW Manila A-VI/3 (AFF)
- Basic Safety Training STCW Manila A-VI/1 (BST)

Kursen "Räddningsfarkoster och beredskapsbåtar" (s.k. Livbåtsman) med tillhörande repetitionskursen "Refresher" kan numera göras online via internet. Det är också möjligt att online göra teorin för grundkursen "Räddningsfarkoster och beredskapsbåtar" innan den praktiska delen av kursen genomförs. När det gäller online-kurser kontrollerar ÅSC-personal med jämna mellanrum hur kursen framskrider. Vid avslutad kurs utfärdas intyg och faktura.

STCW-kurserna är kvalitetssäkrade och godkända av Transportstyrelsen i Sverige och finska Traficom. De intyg som ÅSC utfärdar berättigar till certifikat från Traficom och Transportstyrelsen. Att certifiera både för den svenska och finska marknaden är en konkurrensfördel som ÅSC är ensamma om.

2.3.2. Övriga kurser

- Basic teambuilding/gruppevent
- Avancerad teambuilding/gruppevent
- Kurser i sjösäkerhet som riktar sig till ungdomar åk 6-9

2.3.3. Högskolans kurser

ÅSC administrerar HÅ:s kursverksamhet gällande sjösäkerhet. Högskolans utbildning är kvalitets-säkrad och intygen berättigar till certifikat från Traficom i Finland. ÅSC skulle kunna arrangera fler av HÅ:s kurser.

Exempel på kurser som ÅSC administrerar för Högskolan på Åland:

- CCM
- HoS (hälso- och sjukvård)
- Linjelots (i simulator)
- Linjelotsutbildning (i simulator)
- Linjelotssjökortsarbete (i simulator)
- Co-Pilot (linjelots) - färjelotsarnas behörigheter och cert
- ECDIS elever (elektroniskt sjökort)
- ECDIS extern (elektroniskt sjökort)
- GOC ref (satellitkommunikation)
- Med 1:a hjälp
- MRM (arbete på bryggan)
- SSO (Ships Safty Officier) terroristsäkerhet
- ISPS grundläggande kurs

2.3.4. Nyckeltal kurser och skolfartyget

Tabell 1: **Antal kurser** (källa: ÅSC årsberättelser)

År	År	År	År	År
2014	2015	2016	2017	2018
106	174	261	112	85

Tabellen visar antalet kurser som arrangerats av ÅSC. Högskolans kurser redovisas inte. ÅSC kunde ta över HÅ-kurser till den del kurserna inte ingår i den nautiska utbildningen (radiooperatör och linjelots och elektroniska sjökort) vilket skulle motsvara ungefär hälften av HÅ:s kursutbud.

Tabell 2: Antal kursdeltagare (källa: ÅCS årsberättelser)

År	År	År	År	År
2014	2015	2016	2017	2018
1179	1832	2830	1027	656

Notera att alla kursdeltagare inte går STCW-kurser. Därav skillnad mellan antalet kursdeltagare och antalet kursintyg.

Tabell 3: Antal kursintyg (källa: ÅSC årsberättelser)

År	År	År	År	År
2014	2015	2016	2017	2018
864	1684	2830	1027	476

Utfärdade STCW-kursintyg under perioden. Intygen förnyas vart femte år. De flesta intygen utfärdas till finländska sjömän. Som jämförelse kan nämnas att under år 2014 utfärdade ÅCS 79 st svenska intyg. Toppåret 2015 utfärdades 153 intyg till svenska sjömän och antalet utfärdade intyg under år 2018 gick ner till endast 28 st.

Tabell 4: Användning i antal dagar av skolfartyget (källa: Ålands landskapsregerings årsredovisningar)

m/s Michael Sars	År 2017	År 2018
Sjödygn totalt	115	76
varav dagsturer	83	51
varav sjödygn m. övernattning	32	25
Undervisningstillfällen vid kaj	22	15
Extern utbildning	33	20
Övrigt	6	5

ÅSC övertog driftansvaret för skolfartyget m/s Michael Sars under år 2016. Därför finns det inte jämförelsesiffror för åren 2014 – 2016. Skolfartyget användes för praktikkörningar sommaren 2017 (elever som ej fått praktik) därav fler sjödygn än 2018.

M/S Michael Sars används av sjöfartsutbildningen på gymnasie- och högskolenivå, samt för fortbildning av yrkesverksamma. Gymnasieskolorna har praktik ombord vid uppstart av kurserna i första årskursen. Det är en viss konkurrensfördel att ha ett skolfartyg i förhållande till de skolor som enbart har digital undervisning. Dessutom använder Ålands landskapsregering skolfartyget under Almedalsveckan i Visby.

2.4. Beröringspunkter med Ålands landskapsregering

ÅCS är en egen myndighet underställd Ålands landskapsregering, som ansvarar för tillsyn samt allmän ledning och utveckling av verksamheten. Av Ålands landskapsregerings avdelningar är det i första hand utbildningsavdelningen som ÅSC har kontinuerlig kontakt med eftersom budgetmomentet finns under utbildningsavdelningen. Ägaren representeras av utbildningsministern. (Bilaga, beslut nr 58 U2, 4.4.2016, ÅLR 2016/1128).

Tekniska inspektioner av fartyget Mikael Sars sköts av infrastrukturavdelningen. Finansavdelningen sköter ÅSC:s budget, bokföring och redovisning, löneadministration, fakturering av skolfartygets uthyrning samt betalning av leverantörsfakturor. Ålands landskapsregering är avtalspart i kollektivavtalsfrågor.

2.4.1. Ålands sjöfartsakademi

Landskapsregeringen beslöt 2014 om åtgärder för att samordna sjöfartsutbildningen i Högskolan på Åland, Ålands gymnasium och Ålands sjösäkerhetscentrum. Sjöfartsutbildningen skulle marknadsföras under namnet Ålands sjöfartsakademi (ÅSA). ÅSC ingår i ÅSA i ett nära samarbete med den examensinriktade utbildningen. ÅSC:s uppdrag inom ÅSA är att ordna, marknadsföra och sälja den externa kursverksamheten. Dessutom fick HÅ i uppdrag år 2014 att ingå ett samarbetsavtal med ÅSC som ska gälla till ÅSC:s lagstiftningsmässiga och ekonomiska status har klarlagts i förhållande till högskolan och ÅSA. (Beslut 1.4.2014 ÅLR 201/2445).

En arbetsgrupp under ledning av avdelningschef Niklas Stenbäck med Jörgen Pettersson som samordnare arbetar som bäst fram en ny rapport kring ÅSA-samarbetet. Rapporten väntas vara klar efter sommaren 2019.

2.4.2. Samarbetsavtal med Högskolan på Åland

Högskolan på Åland och ÅSC har ett avtal om att Högskolan på Åland köper fullständig service för kurspaket relaterade till säkerhetsutbildning (planering, försäljning, fakturering av kurser, arbete i anslutning till kurser, registrering i LYYTI) och uppgörande av intyg till kursdeltagare då en kurs avslutas. Högskolan erlägger hyreskostnader enligt nyttjandegrad av skolfartyget m/s Michel Sars inom sjöfartsutbildningen till ÅSC. I praktiken är det den öppna högskolan som köper kurserna från ÅSC och kurspaketet med skolfartyget till prisnivåer som ligger nära självkostnadspris. Enligt nuvarande upplägg producerar ÅSC kurser till självkostnadspris, som HÅ fakturerar med eventuella påslag till kund.

2.5. Sjösäkerhetscentrums externa kunder och samarbetspartners

Företag, rederier (STCW)

- kurser enligt offert
- målgrupp är rederiernas personal

Företag, organisationer (Icke STCW kurser)

- övning i bassäng och brandövning
- teambildning
- kajakträning, jollar, dvs olika typer av säkerhetsutbildning
- test av flytvästar och annan utrustning

Icke åländska skolor: Gotland och Karlskrona, Klart skepp Stocksund

- kurser med skolfartyget m/s Michael Sars
- bassängövningar

Mariehamns stads räddningsverk (MRV)

- samarbete med MRV gällande utbildning i brandsimulatore

Ålands Sjöräddningssällskap

- utbyte av tjänster och nära samarbete

Medlemskap

- Ålands Sjösäkerhetscentrum är medlem i International Association for Safety and Survival Training (IASST).

2.6. Lagstiftning och övriga regelverk

Verksamheten vid Ålands sjösäkerhetscentrum styrs av följande dokument:

- 1) Reglemente för Ålands sjösäkerhetscentrum (Bilaga till beslut nr 58 U2, 4.4.2016, ÅLR 2016/1128)
- 2) Ålands sjösäkerhetscentrums syfte och uppdrag framgår ur 1 § LL om Ålands sjösäkerhetscentrum (ÅFS 17/2003).
 - a. Styrelsen ansvarar för centrets förvaltning och verksamhet på det sätt som regleras i 5 § LL om Ålands sjösäkerhetscentrum (ÅFS 17/2003).
 - b. Chefen leder verksamheten vid Ålands sjösäkerhetscentrum (6§ LL om Ålands sjösäkerhetscentrum (ÅFS 17/2003)).
- 3) Kvalitetshandboken är fundamentet för verksamheten
 - a. omfattar ÅCS kvalitetssystem som är godkänt av NCU, Nationella centret för utbildnings-utvärdering (finska Karvi) och svenska transportstyrelsen. Nästa NCU-auditering görs 2021, men kan göras tidigare om behov uppstår.
 - b. finska och svenska myndigheternas godkännande av ÅSCs sjösäkerhetsutbildning, dvs. STCW-kursintyg berättigar till de nödvändiga certifikat som sjömän bl.a. behöver för sin yrkesutövning.
- 4) Traficom i Finland ska godkänna utbildningarnas innehåll
- 5) Transportstyrelsen i Sverige godkänner kvalitetssystemet och kursinnehållet
- 6) STCW (Standards of Training and Certification and Watchkeeping for Seafarers). STCW standarden styrs av IMO, en internationell konvention som implementeras i finsk lagstiftning.

2.7. Nyckeltal och ekonomisk information

År 2016 var ÅSC:s bästa år omsättningsmässigt och då utfärdades också flest kursintyg. Av omsättningen 2018 stod STCW-kurserna och övriga externa kurser för ca 338 000 euro år 2018

(505 000 år 2017) och HÅ-kurserna för ca 26 000 euro (42 000 år 2017). Skolfartygets omsättning har genomgående varit låg även om en ökning har skett år 2017 och 2018.

Tabell 5: Omsättning i tusen € (källa: finansavdelningen)

	År 2014	År 2015	År 2016	År 2017	År 2018
ÅSC	457	913	1229	547	363
MS	52	50	52	127	226

Tabell 6: Rörelsekostnader i tusen € (källa: finansavdelningen)

	År 2014	År 2015	År 2016	År 2017	År 2018
ÅSC	595	1124	1473	1012	816
MS	475	1147	475	570	505

ÅSC:s rörelsekostnader har genomgående varit högre än bokförd omsättning. Samma gäller skolfartyget. Det betyder att Ålands landskapsregering årligen har tillskjutit medel i form av verksamhetsbidrag. Noteras bör att ÅSC debiteras inga OH-kostnader för exv. bokföring, administration, företagshälsovård och personalförmåner. Inte heller avskrivningarna bokförs i ÅSC:s budget, utan centralt.

Tabell 7: Verksamhetsbidrag i tusen € (källa: finansavdelningen)

	År 2014	År 2015	År 2016	År 2017	År 2018
ÅSC		211	244	465	453
MS			422	443	279

Tillgångar och avskrivningar

ÅSC avskriver på tillgångarna, som består av hamnanläggningen, räddningsbåtar, en bil och inventarier. Avskrivningarna år 2018 uppgick till 18 999,60 och restvärdet i bokföringen var

597 792,24. Skolfartyget m/s Michael Sars tillhör Ålands landskapsregering. Avskrivningarna för skolfartyget Michael Sars uppgår till 91 174,94 och restvärdet i bokföringen är 1 019 802,40. Övningsfältet ägs av Mariehamns stads räddningsverk (MRV) och ÅSC köper de tjänsterna av MRV. Konstateras att övningsfältet har ett uppdämt investeringsbehov som ligger på MRV att genomföra.

Framtida investeringar

ÅSC har ett investeringsbehov under den kommande tio årsperioden som uppgår till drygt 800 000 euro. Fastigheten och delar av utrustningen har varit i användning sedan starten år 2001. En modernisering av bassänghallen vid Neptunigatan 6 borde finnas med i planerna om det blir aktuellt att förverkliga ett simulatorcenter i anslutning till ÅSC:s faciliteter. Omklädningsrum och bastu bör renoveras och flyttas närmare bassängen. Lunchrummet fungerar nu som möteslokal och kopieringsrum vilket inte är optimalt.

Investeringsbehov i ny utrustning som är på kommande

- FRB-båt 1
- Färdigställande av webbaserad teoriutbildning (Refresher)
- Livbåtssimulator, frifall
- Evakueringslide Viking life savning
- Vågboll.
- Slide/Shute flotte, Evakueringsflotte
- Frifalls livbåt

ÅSC satsar vidare på digitalisering av kursverksamheten uppger centrets chef. Digitaliseringsplanen är att alla kurser, förutom FRB, är digitaliserade till årsskiftet. Detta betyder att LBM, AFF, och BST är digitaliserade i avseende på teoridelen. BST består av 4 delar där den sista nu är påbörjad. Att digitalisera FRB är i dagsläget inte aktuellt då kostnaden överstiger nyttan men framtiden får utvisa behovet. ÅSC planerar att certifiera nya kurser som för tillfället bedrivs av HÅ, men avvaktar beslut från Landskapsregeringen. Satsningar görs också på marknadsföring och försäljning av kurser. ÅSC:s investeringsbehov beräknas till 41 500 euro för utrustning (år 2020) och därutöver har skolfartyget m/s Michael Sars ett investeringsbehov som det närmaste året är ca

87 000 euro (kamera-kameraövervakning, mindre ombyggnader och renoveringar, landgång och vinschar).

3. Omvärldsanalys

Enligt statistikuppgifter från Traficom finns det 5 907 sjömän i Finland med behov av STCW-kurser. Motsvarande siffra i Sverige är 20 140 sjömän enligt Transportstyrelsens interna uppgifter. ÅSC har utfärdat ca 1,8% av sjömannens behov av kursintyg år 2018 (jfr 3,9% år 2017 och 10,9% år 2016).

Stockholmsområdet

Konkurrensen från Stockholmsområdet har hårdnat avsevärt med två stora aktörer på marknaden, Safety Gruppen och Öckerö Maritime Centers filial på Rindö. Andra aktörer är Sjöskolan på Beckholmen, Sjösportsskolan, Navigationsgruppen och Marina läroverket - Klart skepp.

Öckerö Maritime Center drivs som en ideell organisation, som utgör en sammansättning av olika branschorganisationer inom fiske och sjöfart. Centret grundades av Fiskets Utbildningscentrum FUC. Verksamheten bedrivs i nära samarbete med Sjöräddningssällskapet SSRS. Utbildningsavtal finns med större rederier. Öckerö Maritime Center har idag 10 anställda och ca 70 kontrakterade instruktörer. (källa: www.sjosakerhet.nu)

Safetygruppen i Stockholm har sitt utbildningscenter på Långholmen och i närheten ligger utbildningsfartyget m/s Polfors. Tyngre moment i brandsläckning och rökdykning genomförs på brandfältet i Rosersberg. Utbildningar levereras även på andra platser i Sverige. Safetygruppen är en del av Svenska Navigationsgruppen AB och är en helhetsleverantör av säkerhetskurser för den större sjöfarten. Ägarna av företaget har en bakgrund som marinofficerare med erfarenheter från sjöräddningen och räddningstjänsten. Samtliga instruktörer har lång erfarenhet av sjön med spetskompetenser inom olika specifika områden. (källa: www.safetygruppen.se)

Fastlandet

Den största aktören på finska fastlandet är Meriturva i Lojo och Obbnäs. Meriturva – centret för

sjösäkerhetsutbildning arrangerar öppna kurser för finskspråkiga deltagare. Kurser på svenska levereras mot beställning. I Meriturvas brandutbildningsenhet i Obbnäs i Kyrkslätt utövas bland annat släckangrepp, rökdykning och räddning ur ett fartygs tankar. Enheten har flera brand-simulatorer. I Lojo finns räddningsutbildningsenheten där Meriturva har en stor inomhusbassäng (27 m x 43 m x 4 m) med möjlighet att träna räddning året runt med de senaste evakuerings-systemen och redskapen samt med en räddningshelikoptersimulator. Meriturva ägs av finska staten. (källa: www.meriturva.fi)

Baltikum

I Tallinn finns två stora aktörer och i Riga ytterligare två som levererar kurser till personal på passagerarfartyg i Östersjön. Mest kända är Reval Rescue Center, som är privatägt och Estonian Maritime Academy som också erbjuder sjöfartsutbildning. I Riga heter motsvarigheten Novikontas och Latvian Maritime Academy. I Baltikum är prisbilden lägre (ca 50%) i jämförelse med den svenska marknaden (källa: www.reval.ee)

Rederierna

Svenska rederier kan ansöka om att bli godkända av transportstyrelsen för att utfärda kursintyg på egna STCW kurser. I Finland förekommer inte det upplägget ännu.

Konkurrensens påverkan

Enligt ÅSC:s chef Kristoffer Joelsson har prisjämförelser gjorts som visat att ÅSC:s priser ligger något under Meriturvas kurspriser medan ÅSC ligger något över priserna i Sverige. Uppfattningen är att ÅSC ligger totalt i det lägre prissegmentet och en prishöjning är därför aktuell under 2020. Noteras kan att två nya aktörer har tillkommit, som aggressivt konkurrerar med priset nämligen sjöskolorna i Kotka och Raumo.

ÅSCs: kursverksamhet påverkas av närregionernas hårda konkurrens på området. Just nu pågår uppgradering av STCW-intygen i Sverige. Intervallet för Refrecher/STCW-kurser är idag 5 år och inom flyget har utvecklingen gått från 3 år till 1 år. Kortare intervaller kan medges i och med CBT-möjligheter finns. ÅSC har egen CBT-utbildning, som kan utvecklas och ge större inkomstmöjligheter och konkurrensfördelar. ÅSC:s styrelse bör eftersträva att ingå garantiavtal gällande

STCW-kurser med rederierna, dvs. gå tillväga på samma sätt som konkurrenterna har gjort i Sverige

Omkostnaderna för svenska kursdeltagare blir för närvarande högre på grund av den svenska kronans låga värde i förhållande till euron, vilket har gjort att antalet kursdeltagare minskat. Svenska företag väljer då av naturliga skäl att utbilda sina anställda i Sverige. En mer omfattande kursverksamhet under vinterhalvåret skulle ge synergieffekter för de åländska hotell- och service-näringarna.

Det har visat sig att direkt kontakt till kunderna och rätt prissättningen är den marknadsföring som fungerar bäst för ÅSC. En annonskampanj i olika sjöfartstidningar i Sverige gjordes 2017 och utfallet 2018 var mycket svagt. Genom att vara aktiva på marknaden för säkerhetsutbildningar kan ÅSC snabbt anpassa sitt kursutbud för att matcha efterfrågan. En möjlighet att ta marknadsandelar i Sverige är att aktivt erbjuda STCW-kurser online till den svenska marknaden, vilket bör ske i brådskande ordning.

Antalet studeranden minskar

En osäkerhetsfaktor som i förlängningen påverkar ÅSC är att antalet studeranden minskar vid Ålands Yrkesgymnasium och Högskolan på Åland. Enligt statistik från ÅSUB har antalet studeranden minskat vid Ålands Yrkesgymnasium från 820 elever (2011) till 626 elever (2018) och Högskolan på Åland har minskat från 508 studeranden (2011) till 455 studeranden (2018). Till sjöfartsutbildningen hade 12 st mottagit studieplats år 2018 (jfr 34 st år 2011). Enligt uppgifter i massmedia inför skolstarten 2019 har intresset för den åländska sjöfartsutbildningen varit större än tidigare, vilket är positivt. I sammanhanget kan noteras att enligt uppgifter på www.4icu.org/fi Top Universities in Finland låg Högskolan på Åland på 36:e plats bland 38 rankade universitet och högskolor i Finland. Konkurrenten yrkeshögskolan Nova ligger på 26:e plats och Arcada på 20:e plats. Högst rankade är Helsingfors Universitet och Aalto Universitetet.

SWOT analys av kursverksamheten

För att få en uppfattning om ÅSC:s styrkor och svagheter samt möjligheter och hot har en SWOT analys gjorts tillsammans med personalen. Hot som inte kan påverkas är bl.a. internationella politiska beslut och andra externa beslut som berör kursverksamheten negativt.

Figur 2: Sammanställning SWOT analys

<p><u>STYRKOR</u></p> <p>ONLINE-kurser, utvecklingen före konkurrenterna</p> <p>KURSVERKSAMHETEN</p> <ul style="list-style-type: none"> - flexibilitet, hög kvalitet, goda kunskaper - bra kundbemötande, kundförståelse, service - godkänd hos Transportstyrelsen och Traficom <p>ÅSC:s PLACERING I MARIEHAMN</p> <ul style="list-style-type: none"> - nära Högskolan och gymnasieskolorna - centralt placerad i förhållande till hamn och centrum. Alla enheter inom en radie på 1 km - synergieffekter <p>PERSONALEN</p> <ul style="list-style-type: none"> - kunden i fokus - god service och löser problem 	<p><u>SVAGHETER</u></p> <p>TAPPAT MARKNADSANDELAR</p> <ul style="list-style-type: none"> - dialog med kunden i Sverige inte tillräcklig <p>KURSUTBUDET EJ KOMPLETT</p> <ul style="list-style-type: none"> - vissa kurser ej godkända av Transportstyrelsen - splittrad kursverksamhet ÅSC och HÅ, MRV - samma huvudman för ÅSC och HÅ <p>GEOGRAFISK PLACERING</p> <ul style="list-style-type: none"> - resorna tar för mycket tid för kunderna - höga resekostnader <p>UPPDÄMT INVESTERINGSBEHOV</p> <ul style="list-style-type: none"> - behov av virtuell teknik - behov av nya livbåtsimulatorer, brandsimulator - Icke ändamålsenliga utrymmen
<p><u>MÖJLIGHETER</u></p> <p>NYA SAMARBETSPROJEKT</p> <ul style="list-style-type: none"> - företag och andra utbildningsorganisationer <p>KOMPLETT SJÖSÄKERHETSCENTRUM</p> <ul style="list-style-type: none"> - med stark sjöfartsanknytning - med hög kvalitet på utbildning och utrustning - komplement till skolornas sjöfartsutbildning <p>EXPANDERA & BREDDA KURSUTBUDET</p> <ul style="list-style-type: none"> - genom dialog med rederinäringen och andra utbildningsenheter - säkerhetskurser inom olika branscher <p>ÖKA MARKNADSFÖRINGEN</p> <ul style="list-style-type: none"> - nå fler kunder även på internationell nivå - skapa ett namn "brand" inom sjöfartskretsar 	<p><u>HOT</u></p> <p>EXTERNNA</p> <ul style="list-style-type: none"> - internationella politiska beslut (IMO) om ändring av regelverken kring STCW - nationella myndigheternas tolkning av regelverk - tillåtet att göra utbildningen i lågkostnadsländer <p>INTERNA</p> <ul style="list-style-type: none"> - skolorna anser att bassäkerhetskursen är för dyra - inget internt samarbete och utbudet tynar bort <p>KONKURRENTER och KUNDER</p> <ul style="list-style-type: none"> - nya konkurrenter, kan också vara en möjlighet - rederiernas internutbildningar <p>EKONOMI</p> <ul style="list-style-type: none"> - priskänsliga kunder - rederiernas ekonomi försämras - allmänna utvecklingen stagnerar

4. Organisationsmodeller

ÅSC kan fortsätta utveckla verksamheten i myndighetsform under några år medan förberedelser görs inför en bolagiseringsprocess. Sjösäkerhetscentret bör vara en resultatenhet under ett par år, förslagsvis från 1.1.2021. ÅLR bör ta ett beslut om vägvalet bolagisera eller ej. Om beslutet är bolagisering tillsätts en arbetsgrupp för att på detaljnivå genomföra en bolagisering. Förberedelser som måste påbörjas och redas ut är vilka anläggningstillgångar ska föras över och överföring av personal till ett bolag. ÅSC arbetar samtidigt operativt med bl.a. resultatutveckling, framtagandet av ett tydligt samarbetsavtal med HÅ gällande kursverksamheten, nya kundavtal och ett avtal om användning av skolfartyget m/s Michel Sars.

4.1. Affärsverksamhet i myndighetsform

I sammanhanget bör noteras att trots att aktörer som t.ex. Meriturva bedriver sin verksamhet i myndighetsform måste EU-rättens konkurrensregler noteras. Myndigheter får enligt utgångspunkten inte bedriva affärsverksamhet och konkurrera med privata aktörer. Detta eftersom en myndighet inte kan gå i konkurs och inte är skyldig att betala inkomstskatt. Därmed får myndigheten en otillbörlig konkurrensfördel jämfört med de aktörer som bedriver sin verksamhet i privat regi (dessa rättsregler har slagits fast både på EU-nivå och riksnivå).

Om ÅSC tar marknadsandelar av privata aktörer, som typiskt sett bedriver sin verksamhet i bolagsform, måste uppmärksammas risken att någon av dessa kan lyfta frågan om otillbörlig konkurrens. I sådana fall kan ÅSC tvingas att bolagisera sin verksamhet, för att därmed konkurrera på lika villkor, eller tvingas att upphöra med verksamhet som konkurrerar med privata aktörer. Därmed följer att ÅSC så länge man bedriver verksamheten i myndighetsform (även som resultatenhet) måste följa med utvecklingen av hur konkurrensrätten tillämpas inom den verksamhet man bedriver. En fördel med aktiebolagsmodellen är därmed att verksamheten kan konkurrera med privata aktörer och ta marknadsandelar utan att ha dessa frågor i åtanke.

4.2. Aktiebolag

Aktiebolagsformen är en möjlig organisationsform för ÅSC:s verksamhet. Till skillnad från en myndighet, som utgör ett budgetmoment i Landskapsregeringens egen organisation, är ett

aktiebolag en egen juridisk person. Det innebär att ett bolag inte kan vara föremål för offentlig styrning. Styrningen sker på andra grunder, dvs. på basen av lagstiftning och ägarnas bestämmandeinflytande. Aktiebolagslagen utgör det centrala ramverket för ett bolags styrning. Styrning och tillsyn som grundar sig på ägarskap är rätten att tillsätta och avsätta beslutande organ. Avkastning till ägaren betalas i form av dividendutdelning.

Ett aktiebolag blir en egen juridisk person då det registreras i handelsregistret vid Patent- och registerstyrelsen. Bolaget uppträder därmed som en självständig organisation med egen rättshandlingsförmåga. Aktieägarna är inte personligen ansvariga för bolagets förpliktelser. I bolagsordningen kan dock föreskrivas om en aktieägares skyldighet att betala särskilda avgifter till bolaget. Aktiebolagen styrs av bolagsorganen bolagsstämman, styrelsen och verkställande direktören. Aktieägarna utövar sitt inflytande via bolagsstämman.

Ägarstyrning

Landskapsregeringen har en policy med principer för hur ägarstyrningen ska fungera. Dokumentet ”*Ägarpolicy och riktlinjer för landskapsägda bolag, affärsverket och penningautomatföreningen*” finns på www.regeringen.ax, sök på ägarstyrning. Ägarstyrningen sköts av olika ministrar och avdelningar inom förvaltningen. Ägarstyrningen av de största bolagen sköts av finansministern som biträds av finansavdelningens ägarstyrningsenhet. Finansministern har ett övergripande ansvar för hela ägarstyrningen.

Bolagsformens för- och nackdelar

Till fördelarna med aktiebolagsformen som organisationsform kan räknas korta beslutsvägar samt ledningens fokus på den egna verksamheten. Genom att bolagets VD rapporterar direkt till den beslutande styrelsen blir beslutsvägarna korta. Eftersom varje bolagsstyrelse tillsätts för sig finns det förutsättningar att i samband med tillsättandet säkerställa att de personer som sitter i styrelsen har sådan bakgrund och sådana intressen som kan gynna den specifika verksamheten. Andra fördelar är att bolagets ledning har ökad kontroll över verksamheten genom att bolagets ekonomi och administration hanteras som en separat helhet. Med kontroll över bolagets ekonomi kan verksamheten själv, och utan att vara styrd av Ålands landskapsregerings övriga behov, anpassa resultat- och balansrapportering efter rådande behov och därmed även snabbare anpassa sin

verksamhet till rådande marknadsläge och kundernas efterfrågan. Också det att bolaget själv planerar och prioriterar bolagets verksamhet inklusive underhåll och investeringar gör det lättare att anpassa verksamheten till ekonomiska förutsättningar och rådande marknadsläge.

För aktiebolagens del råder det inga oklarheter kring vilken lagstiftning som gäller. Bolagen regleras av aktiebolagslagen, bokföringslagen, arbetsavtalslagen samt respektive bransch- och kollektivavtal. Ur affärshänseende har inte identifierats några nackdelar med bolagsformen. Däremot gäller till skillnad från när verksamheten bedrivs som en del av Landskapsregeringens verksamhet att bolagets vinst beskattas med en bolagsskatt om 20 %. Den avkastning som ägaren får i form av dividend betalas från bolagets beskattade medel.

4.3. Resultatenhet

En resultatenhet är en organisatoriskt avgränsad enhet som har ansvar för sin ekonomi, verksamhet och utveckling. En resultatenhet skall alltså kunna påverka både sina intäkter och kostnader. Hur hantering av över- respektive underskott ska ske bör vara klarlagt. När en resultatenhet införs är det mycket viktigt att reda ut ansvarsfördelningen. Det måste klargöras vilket verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar som ingår i resultatansvaret. Inom en resultatenhet är det vanligen den ansvarige chefens uppgift att inom ramen för anvisade resurser och uppsatta mål genomföra en verksamhet. Vissa resultatenheter har även ansvaret för balansräkningen och kallas då balansenheter. Policyfrågor och strategiska frågor, såsom investeringar, behandlas fortsättningsvis på central nivå. En resultatenhet eller balansenhet kan utgöra en separat bokföringsenhet i ekonomiförvaltningssystemet eller också kan den särskiljas med hjälp av en redovisningskod. Enligt finanschef Conny Nyholm så är Högskolan den verksamhet som ÅLR hittills gått in för att ombilda till en resultatenhet från 1.1.2020. Regelverket kring detta är inte färdigarbetat och därför finns ännu inte några direktiv kring bokföring och redovisning fastställda. ÅSC:s verksamhet kunde fungera som en resultatenhet från 1.1.2021.

5. Ekonomiska och praktiska förutsättningar för en bolagisering

Efter en genomgång av Ålands Sjösäkerhetscentrums (ÅSC) verksamhet och konkurrenter samt möjliga organisationsmodeller handlar detta kapitel om ekonomiska och praktiska förut-

sättningarna för en bolagisering av ÅSC och hur en bolagisering i så fall kunde genomföras. Övergripande gäller inför en bolagisering att den organisation som är aktuell måste kunna uppvisa en tillräckligt stor omsättning och expansionsmöjligheter samt ha personella och ekonomiska förutsättningar.

5.1. Målsättning med en bolagisering

Utgångsläget är att undersöka om kursverksamheten vid ÅSC kan övergå till att bedrivas i aktiebolagsform. Att bedriva kursverksamhet i aktiebolagsform är i sig inget problem. Utmaningen för ÅSC är att uppnå de övergripande förutsättningar som krävs för att ett bolagiseringsalternativ ska kunna väljas. Den styrelse som utses och verkställande direktören med personal måste vara beredda att aktivt arbeta med verksamheten samtidigt som anpassningar genomförs för att bolagsstrukturerna skall komma på plats. Det är sist och slutligen ägaren Ålands landskapsregering som beslutar att bilda ett aktiebolag med syfte att bedriva kurser inom sjösäkerhetsutbildning.

5.2. Avgränsning av föremålet för en bolagisering

Om ÅSC:s verksamhet bolagiseras avgränsas den till kursverksamhet med tillhörande tillgångar dvs. övningsbassängen och hamnanläggningen. Överföring av personal och anläggningstillgångar kräver dock att en viss procedur följs. Se närmare kapitel 5.6 och 5.7. De handlingar som krävs för att bilda bolaget tas fram då beslut om bolagisering är förestående.

Skolfartyget m/s Michael Sars ägs av Ålands landskapsregering. Föreslås att fartyget inte överförs till samma bolag som kursverksamheten. Orsaken är att skolfartygets verksamhet inte generar vinst med nuvarande användning och upplägg. Det är möjligt att fartyget skulle kunna drivas ekonomiskt effektivare om fartyget utnyttjas i större omfattning (exv. i charterverksamhet). Det förutsätter i så fall att sjöskolorna ser över sin användning av fartyget och kan boka fartyget i förväg för vissa bestämda perioder. Skolorna kunde fortsättningsvis utnyttja fartyget i utbildnings syfte även om fartyget är under charter, men en viss koordinering måste ske för att få ekonomi i utnyttjandegraden. ÅSC kan ha rollen som koordinator. Alternativt överförs fartyget med personal till Högskolans (HÅ) nya aktiebolag och används endast som skolfartyg (inte ett ekonomiskt

effektivt alternativ). HÅ har inte personal för att bemanna fartyget därför måste också personalen övergå. Ett annat alternativ är att principen för driftsmanagement gäller för fartyget (jfr skärgårdsfärjorna). Det står dock klart att en omstrukturering av ÅSC:s verksamhet bör inledas omgående genom att skolfartyget m/s Michael Sars lyfts ut från verksamheten.

5.3. Olika steg i bolagiseringsprocessen

Bolagiseringen startar genom att ägaren Ålands landskapsregering tar ett beslut om att inleda en bolagiseringsprocess av Ålands sjösäkerhetscentrum och tillsätter en arbetsgrupp för att genomföra uppdraget. Före beslutet är kriterierna för ett bolag uppfyllda och överföring av tillgångar gjord.

Överlåtelseavtal

Arbetsgruppen tar fram ett utkast till överlåtelseavtal där det definieras vilka anläggningar, tillgångar och skulder som överförs till bolaget samt hur bolaget kapitaliseras. I överlåtelseavtalet framgår att personalen övergår som gamla arbetstagare till det nya bolaget.

Bolagiseringslag

Samtidigt med överlåtelseavtalet arbetas en bolagiseringslag fram för de ändringar som behövs för att överlåtelseavtalet skall kunna genomföras. Arbetet med överlåtelseavtalet och bolagiseringslagen kan ske parallellt. Lagen antas just före bolagiseringsdatumet.

Förhandsbesked

En ansökan om förhandsbesked rekommenderas gällande samtliga beskattningsfrågor.

Bolaget bildas

Det nya bolaget registreras i handelsregistret vid Patent- och registerstyrelsen. Som underlag för registreringen uppgörs ett bolagsbildningsavtal och en bolagsordning samt styrelse och revisorer utses. I aktiebolagslagens 2 kapitel finns allmänna bestämmelser om bildande av aktiebolag.

I avtalet om bolagsbildning skall alltid anges

- 1) datum för avtalet,
- 2) alla aktieägare och de aktier som var och en tecknar,

- 3) det belopp som skall betalas till bolaget för varje aktie (teckningspris),
- 4) tiden för aktiernas betalning, samt
- 5) bolagets styrelseledamöter.

Till avtalet om bolagsbildning fogas en bolagsordning. I bolagsordningen skall alltid anges

- 1) bolagets firma,
- 2) den kommun i Finland som är bolagets hemort, samt
- 3) bolagets verksamhetsområde.

Teckningspriset

Teckningspriset för en aktie ska tas upp i aktiekapitalet, om det inte enligt avtalet om bolagsbildning eller enligt bolagsordningen delvis ska avsättas till fonden för inbetalt fritt eget kapital. Om teckningspriset skall betalas i pengar, skall det betalas till bolagets bankkonto. Om teckningspriset helt eller delvis betalas med annan egendom än pengar (apportegendom), skall egendomen vid överlåtelsestidpunkten vara av sådant ekonomiskt värde för bolaget som minst motsvarar betalningen. I avtalet om bolagsbildning skall anges om teckningspriset kan betalas med apportegendom. Avtalet skall dessutom innehålla en redogörelse i vilken apportegendomen och dess värde som betalning specificeras samt anges vilka omständigheter som påverkar värderingen och vilka värderingsmetoder som tillämpas. Om teckningspriset betalas i pengar under förutsättning att bolaget mot vederlag förvärvar egendom, skall på förvärvet på motsvarande sätt tillämpas vad som föreskrivs om betalning med apportegendom.

Styrelse och VD

Bolaget kan bildas före överlåtelseavtalet är godkänt, vilket är att föredra. Då har bolaget en styrelse som utser en verkställande direktör. Enligt aktiebolagslagens 6 kapitel 2 § ansvarar styrelsen för bolagets förvaltning och för att bolagets verksamhet är ändamålsenligt organiserad (allmän behörighet). Styrelsen svarar för att tillsynen över bolagets bokföring och medelsförvaltning är ordnad på behörigt sätt. Styrelsen och styrelseledamöterna får inte följa sådana beslut av bolagsstämman som strider mot aktiebolagslagen eller bolagsordningen.

Enligt aktiebolagslagens 6 kapitel 17 § skall verkställande direktören sköta bolagets löpande förvaltning i enlighet med styrelsens anvisningar och föreskrifter (allmän behörighet).

Verkställande direktören svarar för att bolagets bokföring är lagenlig och medelsförvaltningen ordnad på ett betryggande sätt. Verkställande direktören skall ge styrelsen och dess ledamöter de upplysningar som styrelsen behöver för att sköta sina uppgifter. Styrelsen kan i enskilda fall eller med stöd av bolagsordningen fatta beslut i ärenden som hör till verkställande direktörens allmänna behörighet, också då bolaget har en verkställande direktör. Styrelsen kan föra ett ärende som hör till dess eller till verkställande direktörens allmänna behörighet till bolagsstämman för avgörande.

För att bolaget ska fungera praktiskt arbetar det nya bolagets styrelse och verkställande direktör med att

- fastställa bolagets organisationsmodell
- ordna bolagets bokföring och redovisning samt löneräkning och fakturering
- säkerställa bolagets finansiering
- bestämma om dispositionsrätter och öppna bankförbindelser
- policier och processer för bolagsstyrning
- förbereder överföring av kundavtal
- tecknande av försäkringar och pensioner
- etc.

Projektplan för samordning och bolagisering

Observera att projektplanen är indikativ årsvis och bör kompletteras med fler detaljerade hållpunkter och en mer detaljerad tidsplan. Beaktas bör att det kan ta längre tid än beräknat att ta olika delbeslut, söka tillstånd från skattemyndigheten, göra lagändringar och transport av avtal etc.

År 0 (2020)

- Förberedande arbetet med att ombilda ÅSC till resultatenhet påbörjas.
- Åtgärder som leder till omstrukturering och kostnadsbesparingar görs.
- Ett nytt ÅSA-avtal förhandlas fram och träder i kraft.
- Avtal med Högskolan på Åland om överföring av kurserna inom säkerhetsutbildning till ÅSC.
- ÅSC strukturerar upp verksamheten i syfte att fungera som ett aktiebolag och utvecklar verksamheten med målsättningen att uppnå ett positivt rörelseresultat.

År 1 (2021)

- Under januari utvärderas fjolårets verksamhet. Tidsplanen revideras.
- ÅSC ombildas till en resultatenhet.
- ÅSC fortsätter arbetet med att strukturera upp ekonomi och verksamhet.
- STCW-intygen förnyas under året, vilket medför större aktivitet i kursverksamheten.
- Ställning tas till om en bolagisering är aktuell och att därefter privatisera verksamheten
- Om beslutet är att gå vidare med en bolagisering
 - o fastställs vilken fast egendom som överförs till ett framtida bolag.
 - o en arbetsgrupp tillsätts för att arbeta med detaljerna
 - o finansieringsbehovet utreds
- För att undgå att överlåtelseskatt utgår vid en rörelseöverlåtelse måste egendomen anses vara en del av den pågående verksamheten. Fastighetsverket bör därför så tidigt som möjligt överlåta den fasta egendom som behövs för att denna egendom ska kunna ses som en del av en pågående verksamhet.
- Förhandsbesked gällande skattekonsekvenser inlämnas till skattemyndigheterna.

År 2 (2022)

- Under januari utvärderas fjolårets verksamhet. Tidsplanen revideras.
- ÅSC verkar som en resultatenhet
- Under hösten tas ett slutligt beslut om bolagisering
- Bolaget bildas för att kunna ta emot verksamheten och tillgångarna.
- Styrelse och verkställande direktör arbetar med förberedelser inför bolagiseringen
- Bolagiseringslagen är klar och en bolagisering sker den 1.1.

År 3 (2023)

- ÅSC Ab är verksamt från den 1.1. om alla åtgärder löper smidigt.

5.4. Ekonomiska aspekter och en konsekvensanalys

Innan en bolagisering genomförs måste det ekonomiska utfallet för den enhet som ska bolagiseras vara positivt. Det måste finnas goda grunder för att kursverksamheten kan utvecklas och breddas och därmed generera intäkter till bolaget. Ett nytt bolag kommer att stå inför ett investeringsbehov

som verksamheten ska bära. I ÅSC:s fall beräknas investeringarna i nuläget till drygt 800 000 euro. Tilläggsfinansiering från Lanskapsregeringen kan vara komplicerad utgående från EU:s statsstödsregler. Däremot är det förstås möjligt att genomföra en emission för att bredda ägarbasen och få kapitaltillskott till bolaget. Privata ägare har möjlighet att göra satsningar i ett nytt bolag, men bolaget måste då kunna uppvisa att vinst generas för en framtida avkastning till ägarna.

Initialt bygger det nya bolaget vidare på den befintliga verksamheten, som utvidgats inför bolagiseringen. Säljverksamheten måste prioriteras, liksom att en kontinuerlig utveckling och kundanpassning av produkterna. Nya kurskoncept utvecklas inom nya områden för säkerhet och krishantering.

Ekonomiska förutsättningar

För att få en uppfattning om ÅSC ekonomiska verksamhetsförutsättningar har en prognos gjorts. I tabellerna nedan redovisas resultatet för 2015 - 2018 och prognosen för 2019 - 2025. Positiva resultateffekter uppnås inte med nuvarande omsättning och resultat. Omsättningen måste öka genom ett utökat kursutbud samtidigt som kostnadsutvecklingen kontinuerligt måste kontrolleras. Så länge ÅSC verkar i myndighetsform bör ÅSC notera EU-rättens konkurrensregler (se närmare kapitel 4.1).

Tabell 8: Prognos i tusen €

Resultaträkning	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
(tusen euro)							0	1	2	3	4	5
Intäkter	457	913	1229	547	363	363	545	1070	1150	1246	1366	1522
Kostnader	595	1124	1473	1012	816	816	804	977	988	949	1026	1169
Driftsbidrag	-138	-211	-244	-465	-453	-453	-259	93	161	297	340	353
Verksamhetsbidrag	0	211	244	465	453							
Avskrivningar	-10	-10	-10	-12	-19	-35	-47	-78	-87	-187	-188	-189
Rörelseresultat	-147	-9	-10	-12	-19	-488	-306	15	74	110	152	164

Ur tabell 8 framgår resultatutvecklingen för ÅSC kursverksamhet under åren 2014 - 2018. För innevarande år har beräknats att 2018-årsnivå uppnås om höstens kurser är välbelagda. Om ÅSC skulle ha som mål att uppnå en omsättning på drygt 1,5 MEUR år 5 (2025) så visar prognosen att kursernas omsättning måste höjas med 50% under år 0 (2020) och 75% år 1 (2021). Även

merförsäljning från övriga kurser måste kontinuerligt stiga med 50%. STCW-intygen förnyas vart femte år och nästa gång är år 2021 (jfr omsättning 2016), därav omsättningsökningen. För att öka/behålla omsättningen efter år 2021 krävs fortsatt aktiv försäljning och breddning av kursutbudet mot säkerhetskurser inriktade på övriga branscher. Det krävs fortsatt bearbetning av nya kunder och breddning av kursutbud innan ett beslut om definitiv bolagisering tas. Tidigast år 3 (2023) kan kursverksamheten vara bolagiserad och generera vinst utgående från en omsättning på 1,246 miljoner euro.

Inom kostnadsramen beräknas material och tjänster att öka år 2021 och framåt eftersom inköp av tjänster kommer att öka under toppar i verksamheten. Lönekostnaderna minskar i prognosen med 5% per år. En kostnadsminskning borde vara möjlig, eftersom ÅSC förtjänstfullt har genomfört anpassning av STCW-kurserna till online-kurser. Arbetet beräknas vara klart till årsskiftet 2020. Att framåt bredda kursutbudet med egen personal bedöms därför inte vara kostnadseffektivt. I stället köps instruktörstjänster in enligt behov. Övriga rörelsekostnader har inflationsjusterats med 2%. De övriga rörelsekostnaderna omfattar driftskostnader för el, värme och vatten (ingår som en del i dagens internhyra) samt kostnader för administration. Konstateras att i de resultatkalkyler som erhållits via finansavdelningen finns inte kostnader medräknade för administration, bokföring, redovisning och löneräkning. Även avskrivningar bokförs centralt.

I prognosen har antagits att grunden för bolagets avskrivningar är nya investeringar på drygt 800 000 euro och grunden för nuvarande centrala avskrivningar. År 3 (2023) har de avskrivningar som tidigare ingått i internhyran överförts till avskrivningar, därav ökningen. Avskrivningstiden för anläggningstillgångarna kan eventuellt förkortas vid en bolagisering, vilket påverkar rörelseresultatet negativt. Tillgångarna beräknas totalt uppgå till drygt 2 miljoner euro.

Bolagets ackumulerade kassaflöde är inte positivt förrän tidigast år 4 (2024) och det betyder att ägaren bör överväga vilka möjligheter det finns att överföra rörelsekapital till bolagets kassa i samband med bolagiseringen. Finansieringsbehovet bör vara noggrant utrett och klarlagt före bolagiseringen verkställs.

Tabell 9: *Kassaflöde*

KASSAFLÖDE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
(tusen euro)							0	1	2	3	4	5
Intäkter	457	913	1 229	547	363	363	545	1 070	1 150	1 246	1 366	1 522
Driftskostnader	-595	-1 124	-1 473	-1 012	-816	-816	-804	-977	-988	-949	-1 026	-1 169
Driftsbidrag	-138	-211	-244	-465	-453	-453	-259	93	161	297	340	353
Verksamhetsbidrag		211	244	465	453		0	0	0	0	0	0
Betalda skatter								-3	-15	-22	-30	-33
Verksamhetens kassaflöde	-138	0	0	0	0	-453	-259	90	147	275	310	320
Investeringar	0	0	0	0	0	-140	-120	-120	-120	-100	-50	-80
Kassaflöde efter investeringar	-138	0	0	0	0	-593	-379	-30	27	175	360	400
Ack kassaflöde							-379	-409	-383	-207	153	553

Krävs åtgärder för resultateffekt

Omsättningen kan öka genom att priset höjs på de kurser ÅSC idag säljer till HÅ. Volymen måste öka vilket kan ske genom att sjöfartsrelaterade säkerhetskurser koncentreras till en enhet och kursutbudet utvecklas. ÅSC borde i avtalsförhandlingar med större kunder dra nytta av att Åland på den internationella marknaden anses ha traditionellt starka kunskaper inom sjöfartsrelaterad utbildning. ÅSC som bolag har möjlighet att bredda ägarbasen och därmed få kapital till att utveckla bolagets kursutbud. För att bolagiseringen skall vara lyckad måste ÅSC fortsätta utveckla online-kurser och bredda kursutbudet.

Möjligheten att utveckla online-kurser

Hittills har ÅSC lyckats väl med utveckling av online-kurser och alla kurser utom FRB är digitaliserade vid årsskiftet (se även sid 17). ÅSC kan troligen med fördel ytterligare bredda utbudet till att omfatta även andra typer av säkerhetsutbildningar t.ex. ”Drift och IT-säkerhet på obemannade fartyg”, ”Maritime Miljö”, ”Polar Code”, ”LNG-drift”, ”Elektrisk drift” och ”ISPS”.. ÅSC har därför goda förutsättningar att sälja både STCW-kurser och andra kurser både den skandinaviska och den icke skandinaviska marknaden.

Kurscentral för sjösäkerhetsutbildning

ÅSC skulle kunna fungera som en övergripande kurscentral för sjösäkerhetsutbildning och kan då köpa in externa instruktörer enligt behov. Att köpa in tjänster för vissa kurser minskar de fasta kostnaderna. Genom att söka samarbeten med motsvarande verksamheter utanför Åland uppstår

synergieffekter. Samarbetsavtalen skulle kunna gälla den praktiska delen av utbildningen med bolag som i nuläget uppfattas som konkurrenter.

Om ÅSC övertar HÅs kurser gällande sjösäkerhet skulle även högskolans kurser vara godkända av både Transportstyrelsen och Traficom. För att kunna erbjuda kurser till personer med svenska behörigheter måste utbildningsenheten vara godkänd av Transportstyrelsen, vilket ÅSC är men inte HÅ. Därför kan inte personer med svensk behörighet i nuläget anmäla sig till enskilda kurser som anordnas av Högskolan på Åland. Det handlar i första hand om kurserna CCM, Medical Care, Medical First Aid samt ISPS.

En annan utvecklingsmöjlighet som kunde undersökas närmare är att ta över ansvaret för brandutbildningen. ÅSC har redan har övertagit den teoretiska delen av brandkurserna i CBT-format. Det bör utredas vad som krävs för att ta över den praktiska delen som innefattar instruktörer, brandsimulatore, släckningsutrustning och personligutrustning.

Fördel i förhållande till konkurrenterna

ÅSC har för närvarande ett försprång på ca 1-2 år till konkurrenterna i Finland då det gäller CBT-utbildning. Gentemot ÅSCs konkurrenter i Sverige är fördelen till och med större i och med tillgång till befintlig CBT-utbildning där är begränsad. Investeringskostnaden för en CBT-utbildning är relativt stor och de svenska konkurrenternas bolag är förhållandevis små, vilket medför att CBT-utveckling är dyrt för dem. En CBT-kurs kostar ca 20 000 euro att utveckla. Men bestämmer sig någon av konkurrenterna i Sverige, t.ex. online-kursföretaget Shipgaz i Göteborg, att satsa på STCW-kurser on-line så kommer försprånget att hämtas upp rätt snabbt.

En av fördelarna med CBT är att kvalitén på den teoretiska delen av kurserna kan hållas på samma höga nivå hela tiden. Genom att kunna erbjuda CBT-kurser ökar avsevärt möjligheten att producera fler kurser med samma antal instruktörer. Rekommenderas att ÅSC undersöker möjligheten att hitta en samarbetspartner i Sverige, dels för genomförande av den praktiska delen av kursverksamheten och dels för att öka sälkapaciteten. ÅSC kan sälja CBT till andra center utanför nuvarande verksamhetsområde.

Personal

Hur stor personalstyrka och vilka typer av kompetenser som bolaget behöver beror helt på hur kursverksamheten utvecklas och i vilken utsträckning man väljer att överföra stödfunktionerna från bolaget till köptjänster. Stödfunktionerna bokföring, löneräkning, fakturering kan skötas inom bolaget av en och samma person, eftersom de hänger samman och är starkt kopplade till varandra. Alternativt köps tjänsterna delvis från en bokföringsbyrå. Juridiska tjänster köps in, eftersom omfattning och behov är begränsat. Genom att samla administrationen på ett ställe med ansvaret fördelat mellan fler personer bygger man också upp personernas kompetens över tid, vilket är till nytta för både bolaget och ägaren.

Bokföring och redovisning

Bolagets bokföring skulle skötas av personal som är anställd eller som köptjänst från en bokföringsbyrå. En standardiserad kontoplan för affärsbokföring används. Bolagets uppföljning och rapportering av ekonomin kommer att förenklas och snabbas upp genom att bolaget sköter och ansvarar hela ekonomistyrningen. Insyn och transparens kommer att göra det lättare för ägarna att följa med bolagets lönsamhet och investeringsbehov.

Löneräkning och utbetalning av löner

Inom den privata sektorn är det vanligt att bolag flyttar ut löneräkning och löneutbetalning till exempelvis bokföringsbyråer, även om de själva sköter den löpande bokföringen. Det beror på att löneräkning ofta kan vara komplicerat, då varje individuell anställds nettolön, förskottsskatt och övriga sociala avgifter måste beräknas och betalas skilt för sig. Därutöver ska innehållen skatt och betalda arbetsavgifter rapporteras månadsvis. Så länge ÅSC tillämpar samma kollektivavtal som Landskapsregeringen är det därför naturligt att bolagets löneräkning och löneutbetalning sköts via finansavdelningen enligt standardiserade mallar och processer.

Fakturering och betalningsuppföljning

Fakturering och betalningsuppföljning sköts oftast internt i bolaget för att få en starkare kontroll över kundreskontran, men uppgifterna kan läggas ut externt. Genom att låta bolaget sköta detta får bolaget en starkare kontroll över reskontran och inkommande betalningar, vilket underlättar den löpande bokföringen och ger bättre kontroll över kundfordringarna. Samma gäller för leverantörs-

reskontran och den tillhörande betalningsrörelsen. Även detta har en direkt koppling till bokföringen.

5.5. Relationen mellan ett eventuellt framtida bolag och landskapsregeringen

Initialt äger ÅLR 100% av bolaget och Landskapsregeringens policy för ägarstyrning följs. Enligt policyn ska Landskapsregeringen agera på ett sätt som syftar till att utveckla bolaget och stödja en långsiktig tillväxt i ägarvärdet. Ledningen för det nya bolaget bör söka investerare i närregionerna förslagsvis inom sjöfartsbranschen då beslut om bolagisering tas. Innan ÅLR tar ett bolagiseringsbeslut måste ÅLR som ägare fastställa vad avsikten med verksamheten är på lång sikt.

Inför bolagiseringen tas i god tid beslut om överföring av de tillgångar som anses ska tillhöra ÅSC. Alternativet att ÅSC i bolagsform fortsättningsvis hyr lokaler via Fastighetsverket kan vara en möjlighet så länge bolaget ägs till 100% av Landskapsregeringen. Breddas ägarbasen fungerar inte ett internt hyresavtal eftersom Fastighetsverket endast får verka in-house. Se närmare även kapitel 5.7.

Utgångspunkten vid överlåtelse av rörelse där fast egendom eller aktier ingår är att överlåtelseskatt betalas. Vid statliga bolagiseringar har en bestämmelse införts i en bolagiseringslag där det anges att överlåtelseskatt inge utgår. Praxis är att Åland har samma rätt som Finland vid statliga bolagiseringar. Lös egendom är skatteneutral, dvs. ingen överlåtelseskatt utgår. Vid bolagisering av Åland Post togs förhandsbesked gällande överlåtelseskatten från skattemyndigheterna för att säkerställa att ingen överlåtelseskatt skulle utgå. Innan ett förhandsbesked är aktuellt, men före beslut om bolagisering tas, fastställas vilken fast egendom som är aktuell i ÅSC fall. Se även kapitel 5.7.

5.6. Personalpolitiska aspekter

ÅSC har för närvarande sex anställda i tjänstemannaförhållande. Enligt praxis ska inga förändringar i personalens villkor uppkomma vid bolagiseringar. Utgångspunkten är att personalen ska övergå såsom s.k. gamla arbetstagare. En nödvändig förändring vid en bolagisering av ÅSC

följer dock av att ett aktiebolag inte kan ha tjänstemän anställda (aktiebolag är privaträttsliga subjekt och kan inte ha anställda i tjänsteförhållande). En bolagisering innebär därmed att de anställda efter bolagiseringen ska vara anställda med arbetsavtal. Enligt praxis vid statliga bolagiseringar (en bolagisering av ÅSC motsvarar en statlig bolagisering) ska ombildningen av tjänsterna till arbetsavtal ske genom bestämmelse i bolagiseringslag. Det bör dock även vara möjligt att ombilda tjänsterna till arbetsavtal genom allmänna avtalsrättsliga regler för en rörelseöverlåtelse (såsom sker vid kommunala bolagiseringar i riket).

Lagstiftning om att ombilda tjänster till arbetsavtal vid bolagiseringar har inte tidigare tillämpats på Åland och lagstiftningsbehörigheten är därmed inte klarlagd. Förfarandet, att genom lag dra in tjänster och ombilda dessa till arbetsavtal vid bolagiseringar, medför dock ett enkelt och tydligt förfarande, utgör praxis och det krävs i alla händelser lagstiftning för att genomföra bolagiseringen. Det bör därmed vara förstahandsalternativet att lagstifta om ombildning av tjänsterna till arbetsavtal. Åland har lagstiftningsbehörighet inom ramen för tjänstemannalagstiftning. Lagstiftning kring arbetsavtal utgör riksbehörighet. Till den delen arbetsavtalslagen tillämpas följs dock endast rikets praxis och konstateras att arbetsavtalslagen tillämpas. Därvid bör en bestämmelse kring ombildning av tjänsterna till arbetsavtal kunna ligga inom ramarna för åländsk lagstiftningsbehörighet. Fördjupad bedömning av frågeställningen kan med fördel ske i samband med lagberedning.

Vad avser befattningen som vd torde en särskild bedömning göras av arbetsavtal och villkor i samband med bolagiseringen, eftersom även aktiebolagslagen har betydelse avseende villkoren för vd.

5.6.1. Pensioner

Ingen anställd ska få försämrad pension på grund av bolagiseringen. Om någon äldre tjänsteman skulle ha tidigare intjänad pension som skulle försämrats vid en bolagisering ska en tilläggs pensionsförsäkring tecknas vilken kompenserar för eventuellt bortfall. Om någon av de anställda skulle beröras kan antas att kostnaden för en sådan försäkring inte skulle vara en i sammanhanget hög kostnad. Om en tilläggs pensionsförsäkring behövs bör den tecknas av aktiebolaget (och inte landskapet vilket också är en möjlighet) enligt nuvarande praxis.

5.6.2. Förhandlingar med personalen

Vad arbetsgivaren, landskapsregeringen, har att iaktta vad gäller förhandlingar med personalen stadgas i lag om samarbete inom företag 7 kap. 41 och 42 § (FFS 2007/334). Förfarandet är inte komplicerat. Landskapsregeringen ska handha nödvändiga förhandlingar med fackförbund.

5.6.3. Kollektivavtal

Ombildningen av tjänsterna till arbetsavtal innebär vidare att de anställda inte längre kan omfattas av landskapets allmänna tjänstekollektivavtal. Därvid bör i god tid före en bolagisering utredas ett lämpligt kollektivavtal inom den privata sektorn till vilket de anställda kan anslutas. Landskapet är bundet av de kollektivavtalsvillkor vilka är ikraft vid bolagiseringen tills den vid bolagiseringen gällande kollektivavtalsperioden löper ut (nuvarande avtalsperiod löper ut 31.3.2020). Efter att den avtalsperiod som är ikraft vid bolagiseringen löper ut ska de anställda tillämpa villkor enligt kollektivavtal inom den privata sektorn.

5.7. Behov av ny lagstiftning, nya avtal och skattekonsekvenser

5.7.1. Behov av ny lagstiftning

I samband med en bolagisering som genomförs av landskapet Åland ska enligt praxis stiftas en bolagiseringslag. Bolagiseringslagen syftar till att flytta den rörelse som bolagiseras till ett aktiebolag. I bolagiseringslagen ska därutöver stadgas att den lagstiftning som styr den verksamhet som bolagiseras upphävs. I detta fall ska lagen om Ålands sjösäkerhetscentrum upphävas i samband med bolagiseringslagen.

Frågan uppkommer om det behövs lagstiftning som specifikt behandlar verksamheten vid ÅSC efter att verksamheten bolagiserats. Av vad som framgår av lagen om Ålands sjösäkerhetscentrum kunde möjligen 5 § om rätt att få intyg över genomgången kurs, med hänvisning till närmare bestämmelser i reglemente kvarstå i någon utformning. Övriga bestämmelser förefaller täckas in av vad som följer av motsvarande regler för ett aktiebolag. Även 5 § torde kunna framgå på annat sätt och inte fordra lagstiftning. Det rör sig i alla händelser inte om några omfattande bestämmelser kring ÅSC:s verksamhet som i sådant fall behöver kvarstå (slutlig bedömning därvid kan göras då

lagberedning genomförs). Reglementet som sådant kommer vid en bolagisering att behöva grundligt omarbetas med beaktande av bolagiseringen.

5.7.2. Ombildning av en myndighet till ett aktiebolag

ÅSC kommer efter en bolagisering att drivas i aktiebolagsform – detta medför att en underkapitalisering av verksamheten i förlängningen skulle innebära att verksamheten behövde försättas i konkurs. En underkapitalisering skulle dock snarast i praktiken innebära att ÅSC behövde löpande tilläggsbudgetering. Tilläggsfinansiering från landskapet kan dock efter en bolagisering bli komplicerad utifrån statsstödsregler. Detta alldeles särskilt efter en eventuell privatisering av delar eller hela ägandet av ÅSC (under sådana förutsättningar skulle eventuell tilläggsfinansiering från landskapsregeringen gynna aktörer inom privat näringsliv).

Om bolaget istället överkapitaliserades torde detta kunna anses vara en olämplig kapitalallokering för landskapet som helhet. Det nu anförda medför att finansieringsbehovet bör vara noggrant utrett och klarlagt före bolagiseringen verkställs. Finansieringsbehovet klargörs då ÅSC bedrivs som en resultatenhet med ett eget bokslut.

Vad avser kapitaliseringen av ÅSC i samband med bolagiseringen ska också noteras att den enligt utgångspunkten ska prövas utgående från den marknadsekonomiska investerarprincipen. Detta innebär att ÅSC vid bolagiseringen inte ska kapitaliseras med mer medel än en privat investerare skulle ha gjort. Typiskt sett avgörs detta utgående från att jämföra det objekt som ska bolagiseras med jämförbara bolag på marknaden. EU-rättens konkurrensregler kring kapitaliseringen av ÅSC torde i praktiken huvudsakligen aktualiseras om någon annan aktör på marknaden lyfter frågan.

Då ÅSC bolagiserats och separerats från landskapsregeringen måste ÅSC hantera uppgifter kring löneräkning, bokföring m.m. i egen regi. Möjligen kan en övergångslösning därvid bestå i en avtalsstruktur mellan landskapsregeringen och det bolagiserade ÅSC, enligt vilken landskapsregeringen levererar tjänster till ÅSC mot betalning. En sådan avtalsstruktur behöver i så fall implementeras före en bolagisering genomförs.

5.7.3. Överlåtelseskatt

Vid en rörelseöverlåtelse utgår typiskt sett överlåtelseskatt vad avser fast egendom och aktier. Enligt praxis genomförs statliga bolagiseringar utan att överlåtelseskatt utgår (vilken praxis även tillämpades vid bolagiseringen av Åland post).

Vad avser aktier torde eventuellt endast en aktie i ÅDA Ab vara aktuell att överföra till ÅSC, för att möjliggöra att ÅSC kan nyttja bolagets tjänster. En privatisering innebär dock att ÅSC inte ska vara ägare i ÅDA varvid ytterligare analys av frågan kan göras. Överlåtelseskatten vad avser en aktie, om en aktie i ÅDA ska övergå, torde i så fall vara en försumbar kostnad inom ramen för bolagiseringsprojektet.

Gällande fast egendom bör en bedömning göras. Om de för verksamheten nödvändiga anläggningarna efter bolagiseringen ska hyras från Fastighetsverket övergår ingen fast egendom vid rörelseöverlåtelsen. En viktig aspekt av en framtida bolagisering anses dock vara möjligheten till en privatisering av ÅSC. Ett spridande av ägandet av ÅSC innebär att Fastighetsverkets möjligheter att hyra ut lokaler till ÅSC måste bedömas. Konkurrensrättslig problematik uppstår eftersom Fastighetsverket inte får vända sig till den öppna marknaden. Det får därmed anses osannolikt att Fastighetsverket kan fortsätta hyra ut anläggningar till ÅSC om ägandet breddas eller verksamheten vid ÅSC framdeles skulle vända sig mot konkurrensutsatta marknader. Förutsättningarna för Fastighetsverkets möjligheter att verka följer av EU-rätt och kan inte utvidgas. Av det nu anförda följer att en breddning av ägandet (eller privatisering) av ÅSC innebär att ÅSC behöver överta ägandet av den fasta egendom som behövs för att driva verksamheten.

Om den fasta egendomen övertas av ÅSC före bolagiseringen kan finnas möjlighet att undgå att betala överlåtelseskatt för äganderättsövergången i samband med bolagiseringen (om fast egendom övergår efter en bolagisering kommer överlåtelseskatt att utgå). Det bör i alla händelser vara ambitionen att den fasta egendomen överförs skatteneutralt – om fast egendom ska övergå. Om överlåtelseskatt ska undgås vid en äganderättsövergång i samband med en bolagisering behöver dock planering kring en sådan transaktion göras. Troligen behöver verksamheten vid ÅSC bedrivas viss tid inom ramen för en resultatenhet och inom ramen för resultatenheten så långt möjligt inneha de anläggningar som ska övergå vid en bolagisering (trots att en resultatenhet inte

i formell mening kan äga fast egendom). Tanken bör vara att landskapsregeringen därefter ska kunna överlåta ÅSC, inklusive den fasta egendomen, såsom en pågående verksamhet. Rörelseöverlåtelsen kan i så fall vara skatteneutral. Ett förhandsbesked bör sökas.

Det finns även möjlighet att lagstifta om att överlåtelseskatt inte ska utgå, vilket utgör rikets praxis, om det är möjligt att göra så inom ramen för åländsk lagstiftningsbehörighet är inte prövat.

5.7.4. Mervärdesskatt

ÅSC är i dagsläget en del av landskapet Åland. Landskapet jämställs enligt mervärdesskattelagen (FFS 1501/1993) med kommuner och samkommuner. Detta innebär att landskapet har rätt till återbäring på erlagd mervärdesskatt på anskaffningar m.m. i enlighet med 130 § mervärdskattelagen. ÅSC skulle efter en bolagisering inte längre utgöra en del av landskapet. Man måste därmed bedöma de mervärdesskatterättsliga effekterna som uppkommer vid en bolagisering. Om ÅSC inte kan dra av eller söka tillbaka erlagd mervärdesskatt torde betydande kostnader uppkomma. Detta särskilt om ÅSC betalar hyra till Fastighetsverket vilken kan antas innehålla avsevärda mervärdesskattebelopp. Frågan behöver klarläggas.

5.7.5. Ansvar för förbindelser

Vid en bolagisering ska ansvaret för de förbindelser ÅSC redan ingått övergå till aktiebolaget. Borgenärsbyten kräver samtycke från borgenären. Frågan löses enklast genom att landskapet behåller ett sekundärt ansvar för de förbindelser som ingåtts före ombildningen till aktiebolag. Frågan regleras typiskt sett genom att landskapet i bolagiseringslagen åtar sig sekundärt ansvar för de förbindelser som ingåtts av ÅSC före ombildningen till aktiebolag. Frågan om ansvaret för förbindelserna kan också lösas genom att betalning kan garanteras genom att medel överförs till ett escrow-konto som är avsett som säkerhet för ingångna avtal. Att landskapet genom lag behåller ett sekundärt ansvar utgör praxis vid bolagiseringar och är en enklare och mindre arbetsdryg lösning.

5.7.6. Överföring av avtal

Överföring av avtal sker skriftligt i samband med bolagiseringen. Samtliga parter som ÅSC har ett avtal med kontaktas inför bolagiseringen. Finska Traficom har svarat muntligen att det inte finns

behov av ny auditering om kursverksamheten bolagiseras. Nästa auditering är aktuell 2021 oberoende av verksamhetsform. Däremot ska parterna informera Traficom om transaktionerna. Transportstyrelsen i Sverige har svarat muntligt att en bolagisering inte påverkar en ny revision, eftersom det är fråga om revision av utbildningsanordnare och kursernas innehåll. Manualen för kursverksamheten måste uppdateras med de uppgifter som ändras i och med en bolagisering.

5.7.7. Upphandlingsregler

Efter en bolagisering måste landskapsregeringen enligt utgångspunkten upphandla samtliga beställningar riktade till ÅSC. Möjlighet att undgå en sådan upphandlingsskyldighet finns om ÅSC utgör ett in-house aktiebolag. I så fall måste dock ca 90 % av verksamheten vid ÅSC riktas mot landskapsregeringen och ägandet kan inte spridas. Om ägandet breddas eller ÅSC helt privatiseras måste utgå från att landskapsregeringen måste upphandla beställningar riktade till ÅSC. ÅSC behöver dock för sin del inte följa regler om offentlig upphandling för sina beställningar (så länge man inte utgör ett in-house bolag).

6. Källor

Faktakunskap från

Ulf Fellman, tidigare chef för Ålands Sjösäkerhetscentrum, sakkunnig inom sjösäkerhetsutbildning och samarbetspartner i denna rapport.

Svante Fagerlund, jur.kand., sakkunnig, Juridisk byrå Svante Fagerlund Ab, text till kapitlen 5.6 Personalpolitiska aspekter och 5.7 Behov av ny lagstiftning, nya avtal och skattekonsekvenser (ej 5.7.6) samt kapitel 4.1.

Ekonomiska underlag från

Susanna Mattsson, redovisningschef, finansavdelningen vid Ålands landskapsregering

Annelie Karlberg, budget- och finansieringshandläggare, finansavdelningen vid Ålands landskapsregering

Kristoffer Joelsson, chef för Ålands Sjösäkerhetscentrum

Ulf Fellman, tidigare chef för Ålands Sjösäkerhetscentrum, sakkunnig inom sjösäkerhetsutbildning

Susanne Friman-Abrahamsson, Ålands Sjösäkerhetscentrum

Möten och avstämningar med

Elisabeth Storfors, byråchef, utbildningsavdelningen vid Ålands landskapsregering

Niclas Stenbäck, avdelningschef, utbildningsavdelningen vid Ålands landskapsregering

Kristoffer Joelsson, chef för Ålands Sjösäkerhetscentrum

Nils-Gustaf Eriksson, styrelseordförande Ålands Sjösäkerhetscentrum

Personalen vid Ålands Sjösäkerhetscentrum

Styrelsen för Ålands Sjösäkerhetscentrum

Jörgen Pettersson, samordnare för en rapport om ÅSA-samarbetet

Övrig information per telefon eller e-post

Conny Nyholm, finanschef, Ålands landskapsregering

Olle Talaus, Transportstyrelsen, Sverige

Santeri Lonka, Traficom, Finland

Daniel Friman, f.d. utbildningsansvarig vid Ålands Sjösäkerhetscentrum

Övrigt bakgrundsmaterial

Hemsidor, ekonomiska rapporter, rapportförfattarnas kontakter och nätverk samt annan tillgänglig litteratur inom området samt statistikrapporter från ÅSUB.

7. Tabell- och figurförteckning

Tabell 1: Antal kurser, sid. 8

Tabell 2: Antal kursdeltagare, sid. 9

Tabell 3: Antal kursintyg, sid. 9

Tabell 4: Användning i dagar av skolfartyget, sid 9

Tabell 5: Omsättning, sid. 13

Tabell 6: Rörelsekostnader, sid. 13

Tabell 7: Verksamhetsbidrag, sid. 13

Tabell 8: Prognos, sid. 22

Tabell 9: Kassaflöde, sid. 29

Figur 1: Organisationsplan för Ålands Sjösäkerhetscentrum, sid. 6

Figur 2: Sammanställning SWOT-analys, sid. 18

Utredning gällande samordning av skolpsykologerna på Åland.



Rapport, modell och handlingsplan.

Utredningen är gjord på uppdrag av Ålands landskapsregering 2019.

LIGHTHOUSE
SANDRA RASMUSSEN

Förord

Det är naturligtvis en utmaning att ta fram en modell för samordning av skolpsykologerna som har potential att bli verklighet. Att nå en samordning är dessutom bara ett steg på vägen i ett systematiskt utvecklingsarbete med målet att ge barn och unga bästa möjliga förutsättningar att lära sig och utvecklas som människor under sina år i barnomsorgen och i grundskolan.

Hur som helst är det tid att ta ställning till om det är värt att göra en förändring gällande hur skolpsykologerna är organiserade, och jag är glad över att ha fått möjligheten att tillsammans med skolpsykologer, skoldirektörer och skolledare fundera på frågan.

Med över tio års erfarenhet från mitt arbete som habiliteringskoordinator på barn- och ungdomskliniken vid Ålands hälso- och sjukvård (ÅHS) har jag sett vilka konsekvenser bristen på skolpsykologer får, såväl för enskilda familjer som organisatoriskt i landskapet. Behovet av och önskemålet om att samordna skolpsykologerna har diskuterats i många år bland både privatpersoner och professionella – inte minst bland skolpsykologerna själva.

Min ambition är att den här utredningen ska sammanfatta så mycket som möjligt av de tankar och förslag som finns kring en eventuell samordning. Min förhoppning är att jag också kan tillföra kunskap både från mitt arbete på ÅHS och från min erfarenhet av organisatoriskt arbete gällande samverkan.

Min strävan har varit att hitta en så enkel väg som möjligt för att samordna skolpsykologerna på så kort tid som möjligt – med realistiska möjligheter att uppnå ett bra resultat av förändringen.

Arbetet med utredningen har varit motiverande från början till slut. En av anledningarna är att så många har engagerat sig genom att fundera på mina frågor, besvara mina mejl och ta sig tiden att träffa mig. Våren är intensiv för alla inom skolans värld - trots det prioriterade ett stort antal professionella den här utredningen. Ett stort tack till var och en av er.

Ett särskilt tack till Jannika Tiainen, tidigare skolpsykolog, nu psykolog på BUP och sekreterare i Psykologföreningen. Jannikas engagemang i frågan, att hon har tagit sig tid att förmedla tankarna från de möten som skolpsykologerna har haft innan den här utredningen och hennes kloka förhållningssätt kring skolpsykologernas roll och arbetsuppgifter har varit ett stort bidrag.

Tack också till Magnus Sandberg, förbundsdirektör på Ålands kommunförbund, som har bistått med kunskap och erfarenhet gällande grundavtal och kommunal förvaltning, där min kompetens inte räcker till. Magnus har också bidragit med att ta fram en kostnadsberäkning och olika varianter av kostnadsfördelningar – ett viktigt underlag för kommande diskussioner.

Den här rapporten innehåller beskrivningar av nuvarande situation, kommande förändringar inom lagstiftning gällande barn- och elevhälsan och hur förändrade riktlinjer för terapier inom sjukvården påverkar behovet av resurser i barnomsorg och skola.

Att väga möjligheter mot utmaningar och besluta om en eventuell samordning av skolpsykologerna är en fråga för kommunerna. Jag hoppas att den här rapporten ska fungera som ett bra underlag i kommande diskussioner om hur organiserandet av resurserna kan utvecklas för att möta behoven på bästa sätt.

Mariehamn i september 2019

Sandra Rasmussen

Innehåll

Förord

Sammanfattning	1
Del I – Utredningen	2
1. Tid att överväga förändring	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Uppdrag och syfte	3
2. Skolpsykologernas roll och arbetsuppgifter	4
2.1 Skolpsykologernas roll	4
2.2 Skolpsykologernas arbetsuppgifter	4
3. Skolpsykologernas arbetssituation	5
3.1 Två av sex psykologer i arbete	5
3.2 Ensamt arbete med hög arbetsbelastning	5
3.3 Förväntningar på skolpsykologerna	5
3.4 Tidigare tankar om samordning	6
4. Ny lag om barnomsorg och grundskola	6
4.1 Utbildningssektorn utvidgas med barnomsorgen	6
4.2 Elevvård blir barn- och elevhälsa	7
4.3 Skolpsykologernas ansvarsområde utvidgas	7
5. Möjligheter med kommunal samverkan	7
5.1 En hållbar arbetssituation för skolpsykologerna	7
5.2 Skolpsykologer kan vikariera varandra	8
5.3 Bredare kompetens	8
5.4 Gemensamt arbetssätt och enhetliga riktlinjer	8
5.5 Mer stöd till skolorna	8
5.6 Ett skolpsykologteam för hela Åland	8
6. Utmaningar med kommunal samverkan	9
6.1 Prioritering av tiden	9
6.2 Prioritering av ärenden	9
6.3 Kontakten till skolorna och till skolkuratorerna	10
6.4 Behov av ledande skolpsykolog	10
6.5 Någon måste bli huvudman	11
6.6 Rättvis fördelning av kostnaden	11
Del II – Modell för samordning	13
1. Vägen till ett skolpsykologteam för hela Åland	14

1.1 Mariehamn som huvudman.....	14
1.2 Ledande skolpsykolog.....	14
1.3 Köpta tjänster för verksamhetsutveckling.....	14
1.4 Styrgrupp garanterar allas perspektiv.....	15
1.5 Gemensamma lokaler.....	15
1.6 Skolpsykologernas arbetssätt.....	15
1.7 Den kommunala förvaltningen.....	15
1.8 Kostnadsfördelning.....	16
1.9 Personaldimensionering och fördelning av arbetstid.....	16
Del III – Handlingsplan.....	18
Översikt av processen och tidsplan.....	19
HÖSTEN 2019.....	19
En styrgrupp för att utveckla skolpsykologverksamheten utses.....	19
VÅREN 2020.....	19
Ett förslag till samarbetsavtal tas fram.....	19
Förberedelse för och upphandling av tjänster från privat aktör.....	19
Beslut att Mariehamns stad åtar sig ansvaret som värdkommun.....	19
Beslut att SÅHD och NÅHD anlitar värdkommunen Mariehamns stad.....	20
Beslut att skärgårdskommunerna anlitar värdkommunen Mariehamns stad.....	20
HÖSTEN 2020.....	20
Kontrollerad övergång till ett skolpsykologteam.....	20
VINTERN 2021.....	20
Skolpsykologteamet börjar arbeta för hela Åland.....	20
VÅREN 2021.....	20
Planering av utvärdering.....	20
HÖSTEN 2022.....	20
Rekrytering av ledande skolpsykolog.....	20
Del IV – Framtiden.....	21
1. Utvecklingsmöjligheter för framtiden.....	22
1.1 Starkare barn- och elevhälsa med nya professioner.....	22
1.2 Bättre förutsättningar för strukturerat samarbete.....	23
Referenser.....	24
Bilaga.....	24

Sammanfattning

Skolpsykologerna har en viktig roll med tanke på barns och ungas skolgång och inläring, och kommunerna är skyldiga att ordna så att eleverna får tillgång till skolpsykologtjänster. På fasta Åland finns sex skolpsykologtjänster, i skärgårdskommunerna köper man tjänster efter behov. Sett till landskapet som helhet har det sedan många år tillbaka varit en kontinuerlig brist på skolpsykologer.

Syftet med utredningen är att hitta en modell för att samordna den kommunala resursen för skolpsykologer, att klargöra skolpsykologernas roll, arbetsbild och ansvarsområden, att förtydliga möjligheter och utmaningar för den kommunala samverkan, att utreda en framtida organisering av stödtjänster och att utreda vilka andra resurser som kunde förverkligas genom en gemensam organisation mellan kommunerna.

Under utredningen har skolpsykologer, skoldirektörer och skolledare hörts. De allra flesta är överens om att det skulle vara bra, för att inte säga nödvändigt, att samordna skolpsykologerna för att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar arbetssituation för skolpsykologerna. En samordning ger möjlighet att bygga ett stabilt skolpsykologteam som kan ge barn, elever och personal inom barnomsorg och skola nödvändigt stöd i form av bland annat utredningar och handledning.

Utmaningarna är att enas om en huvudman och en rättvis kostnadsfördelning, och att ha tid och möjlighet att utarbeta ett gemensamt arbetssätt och enhetliga riktlinjer så att resurserna fördelas rättvist och effektivt.

En samordning av skolpsykologerna måste ses som en process, och den behöver drivas i samarbete mellan skolpsykologer och skolor – med minsta möjliga insats av nuvarande skolpsykologer som behövs i det vardagliga arbetet. Inte heller skoldirektörerna har mycket tid att avsätta för det arbete som krävs för samordningsprocessen.

För att samordningen ska ge det önskade resultatet behövs det trots allt tid, ett systematiskt utvecklingsarbete och en tydlig ledning av processen. Modellen för samordning omfattar därför förutom en styrgrupp med skoldirektörer också en inköpt tjänsteleverantör som på ett visst antal timmar per vecka kan leda arbetet de kommande åren.

Processen beskrivs med en handlingsplan som sträcker sig från hösten 2019 när en styrgrupp tillsätts, till slutet av 2022 när resultatet av samordningen utvärderas som grund för fortsatt arbete och en ledande skolpsykolog tillsätts. Däremellan ryms olika åtgärder för att nå målet som är att de samordnade skolpsykologerna inleder sitt arbete för hela Åland 1 januari 2021 – samtidigt som den nya landskapslagen om barnomsorg och skola planeras träda i kraft.

En samordning av skolpsykologerna utgör också en grund för framtida utvecklingsmöjligheter. Med ökad kunskap om stöd för lärande och skolgång och vikten av daglig träning vid funktionsnedsättningar uppstår ett behov av att utveckla verksamheten i daghem och skolor med stöd av nya professioner. Exempel på professioner som kan tillföra kompletterande kompetens till verksamheterna i framtiden är talterapeuter och ergoterapeuter.

Del I – Utredningen



TID ATT ÖVERVÄGA FÖRÄNDRING

På sidorna som följer finns en beskrivning av skolpsykologernas roll och arbetsuppgifter. Det är ett omfattande arbete skolpsykologerna förväntas göra. Ett arbete som på många sätt är ensamt – inte minst för att det under många år har varit en kontinuerlig brist på skolpsykologer.

I januari 2021 förväntas den nya landskapslagen om barnomsorg och skola träda i kraft. Då utvidgas skolpsykologernas ansvarsområde till att formellt omfatta även barn inom barnomsorgen.

Under många år har behovet av och önskemålet om en samordning av skolpsykologerna diskuterats. Här finns en sammanställning av utmaningar och möjligheter med en samordning utifrån de tankar som har lyfts fram under utredningen i kombination med utredarens analys.

Det starkaste argumentet för en samordning är att det är nödvändigt att förändra förutsättningarna och skapa en bättre arbetssituation för att behålla och rekrytera skolpsykologer på Åland.

1. Tid att överväga förändring

1.1 Bakgrund

Skolpsykologerna har en viktig roll med tanke på barns och ungas lärande och skolgång, och kommunerna är skyldiga att ordna så att eleverna får tillgång till skolpsykologtjänster. I Mariehamn, i Södra Ålands högstadiedistrikt (SÅHD) och i Norra Ålands högstadiedistrikt (NÅHD) finns det inrättade tjänster för skolpsykologer. Skärgårdskommunerna har köpt skolpsykologtjänster från skoldistrikt på fasta Åland när förutsättningarna har funnits, och i annat fall från företag och tredje sektorn.

På tjänsterna på fasta Åland har antalet psykologer som varit i tjänst varierat över tid, och bristen på skolpsykologer har genom åren varit mer eller mindre akut i de olika distrikten. Sett till landskapet som helhet har det sedan många år tillbaka varit en kontinuerlig brist på skolpsykologer. De senaste åren har flera distrikt regelbundet anlitat pensionerade skolpsykologer för att främst ta hand om köerna för nödvändiga utredningar.

Behovet av och möjligheterna till ett resurscenter har under många år diskuterats bland föräldrar, intresseorganisationer, skolpersonal och politiker. I diskussionerna har det rymts olika tankar och önskemål om vad ett resurscenter kunde omfatta och bidra med. Det skulle kunna bestå av ett multiprofessionellt team med till exempel skolpsykologer, specialpedagog, talterapeut och ergoterapeut som kan handleda speciallärare och övrig skolpersonal. Även behovet av en särskild skolform för elever som inte klarar den vanliga skolmiljön har lyfts fram, och det har funnits förslag på att en sådan specialskola kunde vara placerad i anslutning till ett resurscenter.

Att etablera ett resurscenter och en särskild skolform kräver sina egna utredningar där man i samråd med berörda intresseorganisationer, professionella och beslutsfattare närmare utreder behov, formulerar uppdrag och gör en genomtänkt planering.

Den här utredningen handlar huvudsakligen om möjligheterna och utmaningarna med att samordna skolpsykologerna. Och det är nog så viktigt – en samordning av skolpsykologerna är det första, naturliga och nödvändiga steget för ett eventuellt fortsatt arbete med att utveckla ett resurscenter och på sikt också eventuellt en särskild skolform.

1.2 Uppdrag och syfte

Utbildnings- och kulturavdelningen beslutade 12.2.2019 (ÅLR 2019/1303) att ge företaget Lighthouse Sandra Rasmussen i uppdrag att utreda möjligheterna med att samordna de kommunala resurserna för elever i behov av stöd i grundskolan.

Det huvudsakliga syftet med utredningen är:

- att hitta en modell för att samordna den kommunala resursen för skolpsykologer
- att klargöra skolpsykologernas roll, arbetsbild och ansvarsområden
- att förtydliga möjligheter och utmaningar för den kommunala samverkan
- att utreda en framtida organisering av stödtjänster
- att utreda vilka andra resurser som kunde förverkligas genom en gemensam organisation mellan kommunerna.

I beslutet konstaterade landskapsregeringen att resultatet av utredningen på sikt kan ligga som grund för organiseringen av ett resurscenter för olika stödfunktioner i grundskolan.

1.3 Genomförande

I utredningen har två skolpsykologer hörts i enskilda möten där de har fått aktuella frågor på e-post innan mötet. En av psykologerna var i tjänst och en var på föräldraledigt. Utöver det har en före detta skolpsykolog som i ett tidigare skede varit involverad i att på skoldirektörernas uppdrag fundera kring möjligheterna till samordning hörts.

Skoldirektörerna/bildningscheferna (i fortsättningen används endast begreppet skoldirektör) har hörts i enskilda möten där de har fått aktuella frågor på e-post innan mötet. Med två av skoldirektörerna från skärgårdskommunerna har diskussionen skett endast via e-postkonversation. Skolledarna har hörts vid möten i grupp och genom e-postkonversationer.

Diskussioner om möjligheter och begränsningar för upplägget gällande huvudman samt gällande förslag till kostnadsfördelning har vid flera tillfällen förts med förbundsdirektören på Ålands kommunförbund.

Ett översiktligt förslag till den samordningsmodell som beskrivs här presenterades på ett möte i juni 2019 för skoldirektörerna i Mariehamn, SÅHD och NÅHD. En närmare genomgång av samordningsmodellen, handlingsplanen och framtida utvecklingsmöjligheter presenterades på ett möte i september 2019 för samma skoldirektörer, och då deltog även representanter från utbildnings- och kulturavdelningen samt förbundsdirektören från Ålands kommunförbund.

2. Skolpsykologernas roll och arbetsuppgifter

2.1 Skolpsykologernas roll

Skolpsykologerna arbetar ur ett skolperspektiv, vilket betyder att fokus ligger på förskolebarnets eller elevens helhetsmässiga utveckling och inläring samt problematik som kan uppstå i pedagogiska sammanhang. Skolpsykologen arbetar förebyggande för att främja utveckling och inläring samt med elever som riskerar att inte nå upp till de förväntade inlärningsmålen, och frågeställningarna handlar om elevernas eventuella hinder för utveckling och inläring.

2.2 Skolpsykologernas arbetsuppgifter

Den här beskrivningen av skolpsykologernas arbetsuppgifter är sammanställd utgående från aktuella tjänstebeskrivningar inom SÅHD och NÅHD. Beskrivningen har förtydligats i diskussion med psykolog Jannika Tiainen (tidigare skolpsykolog och nuvarande sekreterare i Psykologföreningen).

Så här kan skolpsykologernas arbetsuppgifter beskrivas:

- 1) Stödja och utveckla barnomsorgens och grundskolans arbete med att skapa förutsättningar för utveckling och lärande, särskilt för barn i behov av stöd, genom att beakta barnets situation på individ-, grupp- och organisationsnivå.
- 2) Bidra med sakkunskap i organisatoriskt arbete inom barnomsorg och grundskola för att främja lärande och skolgång och förebygga svårigheter.
- 3) Utredningar gällande barn och ungdomars utveckling och inläring som underlag för bedömningar, rekommendationer och beslut om stödnivå och skolform samt eventuell vidare utredning. Tillfälliga insatser i samband med utredningar.

- 4)Handledning, konsultation och utbildning till personal, föräldrar och vid behov till barnet eller ungdomen gällande utvecklings- och inlärningssituation.
- 5) Bedömning av psykisk ohälsa samt tillfälliga insatser i samband med bedömningen.
- 6) I samråd med pedagogisk personal och föräldrar samt vid behov även personal från andra involverade instanser (till exempel socialvården, hälso- och sjukvården) planera, följa upp och utvärdera särskilda undervisningsarrangemang för enskilda elever.
- 7) Vara en del av grundskolornas elevvårdsarbete, och även vid behov delta i barnomsorgens arbete inom området.
- 8) Intyga elevens behov av särskilda åtgärder för lärande och skolgång.
- 9) Konsultationer och handledning till skolkurator, samt vid behov samarbeta kring komplexa bedömningar vid eventuell psykisk ohälsa.
- 10) Bistå berörd personal i frågor som gäller elevers situation och behov i samband med kriser.

3. Skolpsykologernas arbetssituation

3.1 Två av sex psykologer i arbete

Det finns sammanlagt sex tjänster för skolpsykologer på fasta Åland – två i Mariehamn, två i SÅHD och två i NÅHD. Våren 2019 var fyra av tjänsterna besatta, varav två av tjänsteinnehavarna var på föräldraledigt.

3.2 Ensamt arbete med hög arbetsbelastning

Dagens situation är på många sätt ohållbar för de skolpsykologer som är i tjänst. Arbetsmängden är stor, och det är svårt eller i vissa fall omöjligt att hinna med arbetet inom den egna kommunen eller det egna distriktet. Av de två tjänster som finns i varje distrikt är det vanligt att det under långa perioder är endast en skolpsykolog i arbete. Förutom att arbetsmängden är övermäktig är det ensamt att vara den enda som arbetar inom en profession – det finns ingen med samma utbildning och uppdrag att i vardagen stämma av med eller diskutera svåra ställningstagande tillsammans med.

Den administrativa sidan av skolpsykologernas arbete är inte mindre utmanande. När det finns mycket arbete att göra är det svårt att hinna med att skriva journaler. Ingen av skolpsykologerna har heller tillgång till ett journalsystem, vilket innebär att journalföringen är relativt osmidig både i det dagliga arbetet och i samband med personalförändringar.

3.3 Förväntningar på skolpsykologerna

Ett av syftena med utredningen är att klargöra skolpsykologernas roll och ansvarsområden. Anledningen är att det finns en uppfattning om att förväntningarna på skolpsykologerna kan vara oklara eller felaktiga. Den bild som framträder är ändå att skoldirektörer och skolledare på det stora hela är rätt eniga om såväl skolpsykologernas roll och ansvarsområden som rutinerna kring när en skolpsykolog ska ta sig an ett ärende.

Samtidigt har det visat sig att skolpsykologernas roll och ansvarsområden inte är lika tydliga för enskilda lärare. Det märks till exempel genom att skolpsykologen inte alltid ses som en resurs i samband med att en elev har kontakt med barn- och ungdomspsykiatri (BUP), trots att han eller hon i många fall är en viktig länk mellan BUP och skolans lärare. Skolpsykologen kan handleda skolans

personal i hur kunskapen från BUP kan tillämpas så att eleven får bästa möjliga förutsättningar för utveckling och lärande.

Att alla enskilda lärare inte har en tydlig bild av skolpsykologernas roll och ansvarsområden är en naturlig konsekvens av att skolpsykologerna under så lång tid har varit få och kontinuiteten i tjänsterna har varit bristande. Som enda skolpsykolog bland många lärare är det en utmaning att i alla situationer hålla fast vid och arbeta i linje med sin roll och sitt uppdrag. Dessutom behöver en verksamhets eller en yrkesprofessioners uppgifter och ansvar kommuniceras kontinuerligt för att vara tydliga. Det är något som är svårt att lyckas med för vilken väletablerad organisation som helst med tillräckliga resurser, och helt omöjligt att klara av för ett fåtal personer som arbetar enskilt inom sitt område.

En annan faktor som har bidragit till felaktiga förväntningar gällande skolpsykologernas ansvarsområden är att BUP:s uppdrag är begränsat till specialiserad sjukvård. BUP har i uppdrag att bedöma och behandla de barn och ungdomar med psykiatrisk sjukdom som har störst behov. Den psykiatriska hälso- och sjukvården för barn och ungdomar i åldern 7–17 år på primärvårdsnivå är inte fullt utvecklad på Åland, vilket gör att det ibland saknas någon som kan hjälpa barn och ungdomar med lindrigare psykiatriska besvär. Det här har medfört att skolpsykologerna emellanåt förväntas sköta ärenden som egentligen hör mer till hälso- och sjukvården eller socialvården än till skolpsykologernas ansvarsområden.

Samtidigt är det många gånger svårt att dra en gräns mellan de olika ansvarsområdena. Det som ytterligare försvårar situationen är att även BUP har svårt att nå ut med budskapet om vad verksamhetens roll och ansvarsområden är. Mycket av det vardagliga samarbetet mellan skolornas personal och BUP fungerar bra, men det finns samtidigt en frustration från skolornas sida kring BUP:s verksamhet.

3.4 Tidigare tankar om samordning

Skolpsykologernas arbetssituation är välkänd sedan många år tillbaka. Redan 2014 skickade dåvarande skolpsykologer en skrivelse till bland andra landskapsregeringens utbildningsbyrå, berörda politiker och landskapets förbundsstyrelser där de beskrev situationen och önskade att skolpsykologerna skulle ingå i ett team under en gemensam huvudman.

Skoldirektörerna gav under 2017 i uppdrag åt skolpsykologerna att fundera igenom hur de själva skulle vilja organisera samarbetet. Utifrån uppdraget gjorde skolpsykologerna ett gediget arbete, men efter det har flera av de dåvarande skolpsykologerna slutat. De tankar och förslag som man kom fram till har dock fångats upp i den här utredningen, främst genom diskussioner med psykolog Jannika Tiainen som under den aktuella perioden arbetade som skolpsykolog.

4. Ny lag om barnomsorg och grundskola

4.1 Utbildningssektorn utvidgas med barnomsorgen

Med nuvarande lagar tillhör barnomsorgen på Åland socialväsendet. Trots det kan kommunerna själva avgöra hur de vill organisera barnomsorgen, det vill säga vilken nämnd som sköter uppgiften. Majoriteten av kommunerna har kommunens socialväsende som huvudman för sin barnomsorg, medan Saltvik, Geta, Sund och Vårdö har valt att ha skolväsendet som huvudman.

Ålands landskapsregering arbetar för närvarande med en ny lag som kommer att heta landskapslag om barnomsorg och grundskola. Barnomsorgen kommer genom den nya lagen att flyttas från socialsektorn till utbildningssektorn.

Reformen avser i första hand att förenkla och utveckla samverkan mellan verksamhetsområdena barnomsorg och skola. Målsättningen är att skapa goda förutsättningar för att se barnets utveckling som en helhet och kunna ge barnet utmaning på rätt mognadsnivå.

4.2 Elevvård blir barn- och elevhälsa

Genom landskapslagen om barnomsorg och grundskola införs det nya begreppet barn- och elevhälsa. Det nuvarande begreppet elevvård kommer att försvinna och ersättas med elevhälsa. På så sätt betonas att uppdraget i första hand är att främja och upprätthålla barnens och elevernas studieframgång och hälsa.

I förslaget till landskapslagen om barnomsorg och grundskola konstateras att det kan vara ett problem för dagens barn- och elevhälsa att verksamheten fokuserar på att behandla enskilda barns och elevers problem. Följden blir att verksamheten till övervägande del är av korrigerande natur.

Genom den nya lagen förflyttas tyngdpunkten i verksamheten från korrigerande till förebyggande, och från behandling av enskilda barns och elevers problem till insatser för att främja välbefinnandet för hela barnomsorgen och grundskolan.

4.3 Skolpsykologernas ansvarsområde utvidgas

Kommunernas skyldighet att ordna skolpsykologtjänster för eleverna inom barnomsorgens förundervisning och grundskoleundervisningen utgår i dagsläget från barnskyddslagen. Kommunerna har ingen uttalad skyldighet att på motsvarande sätt ordna psykologtjänster för de barn inom barnomsorgen som är under förskoleåldern.

I Mariehamn är de två skolpsykologtjänsterna uppdelade så att de 80% av arbetstiden arbetar med elever i grundskolan och 20% med barn i barnomsorgen. Inom SÅHD och NÅHD finns ingen motsvarande uttalad fördelning av arbetstiden, men skolpsykologerna har ändå arbetat även med barn under förskoleåldern när behov och förutsättningar har funnits.

Den nya landskapslagen om barnomsorg och grundskola ger även barn i barnomsorgen rätt till psykologtjänster. En trolig konsekvens av detta är att skolpsykologernas ansvarsområde i SÅHD och NÅHD formellt utvidgas till att omfatta även barn i barnomsorgen. Den nya lagen förväntas träda i kraft i januari 2021.

5. Möjligheter med kommunal samverkan

5.1 En hållbar arbetssituation för skolpsykologerna

Många har lyft fram att en samordning av skolpsykologerna är nödvändig för att på sikt kunna skapa en hållbar arbetssituation för tjänsteinnehavarna. En större arbetsgrupp ger möjlighet till mer kollegialt stöd, något som är viktigt med tanke på att arbetet många gånger upplevs ensamt. Att kunna erbjuda en gemenskap inom professionen är viktigt, både för att behålla de skolpsykologer man har och för att lyckas rekrytera flera.

Ett sätt att försöka fylla de befintliga skolpsykologtjänsterna i landskapet är att arbeta aktivt med att locka nyutexaminerade psykologer till Åland. Då är det extra viktigt att kunna erbjuda en stabil arbetsgemenskap. Det är också en fördel att arbetet med inskolning och handledning kan delas

mellan flera personer, så att arbetet kan skötas på ett bra sätt utan att bli en belastning för de mer erfarna skolpsykologerna.

5.2 Skolpsykologer kan vikariera varandra

En större arbetsgrupp innebär också konkreta fördelar i det dagliga arbetet, som till exempel att en skolpsykolog i vissa fall kan hoppa in för en kollega som har blivit sjuk. En samordning ger också större möjligheter att byta skolpsykolog i ett ärende där psykologen är släkt eller vän till familjen vars barn behöver stöd.

5.3 Bredare kompetens

Att låta skolpsykologerna ingå i samma team gör att de kan planera sin kompetensutveckling tillsammans, utifrån ett helhetsperspektiv. Det skapar möjlighet till specialisering inom områden som till exempel utbildning, handledning, neuropsykiatri och inläring/pedagogik. På sikt ger det skolorna tillgång till en ökad bredd av kompetens.

Det blir också lättare för skolpsykologerna att dela kunskap från till exempel fortbildning och forskning med varandra om de möts i det vardagliga arbetet. Även möjligheten att handleda varandra ökar genom att skolpsykologerna ingår i samma arbetsgrupp.

5.4 Gemensamt arbetssätt och enhetliga riktlinjer

Genom att samla skolpsykologerna under en huvudman underlättas arbetet med att formulera ett gemensamt arbetssätt och enhetliga riktlinjer, vilket är viktigt för att tydliggöra skolpsykologernas uppdrag och skapa rätt förväntningar. Med ett gemensamt arbetssätt och enhetliga riktlinjer behöver inte enskilda skolpsykologer utarbeta allt var för sig. Det kommer att spara tid och effektivisera skolpsykologernas arbete, och därmed också bidra till att effektivisera och utveckla barn- och elevhälsan.

5.5 Mer stöd till skolorna

Genom en samordning kan skolpsykologerna på sikt utveckla arbetssättet till att i högre grad än idag omfatta fortbildning av lärare i grupp inom specifika områden, till exempel kring funktionsnedsättningar som ADHD och autism. På så sätt kan lärarna få mer stöd av skolpsykologerna kring hur man arbetar, vilket kan leda till ett minskat behov av individuell handledning. Samtidigt kan resurser frigöras till att i ökad omfattning handleda speciallärare, och till gruppvis handledning av lärare kring enskilda elever som behöver särskilt stöd i skolsammanhanget.

En förhoppning som har framförts är att en samordning av skolpsykologerna skulle ge utrymme för att samma psykolog som utreder en elev också kan vara den som handleder skolans personal. I vilken grad det kan genomföras beror på hur skolpsykologernas verksamhet bäst organiseras som helhet. En möjlighet är att det bedöms mest effektivt att dela upp psykologerna i utrednings- och handledningsteam. I så fall blir det olika psykologer som utreder och handleder, men det kommer fortfarande att innebära en förbättring i kontinuitet och kvalitet jämfört med nuvarande situation.

5.6 Ett skolpsykologteam för hela Åland

Genom en samordning av skolpsykologerna skapas förutsättningar att fylla de sex tjänsterna. Med full bemanning kan skolpsykologteamet arbeta för hela Åland, och skärgårdskommunerna kan inkluderas i samarbetet.

En samordning hindrar inte att man vid behov anlitar pensionerade skolpsykologer, eller att tjänster köps från till exempel Folkhälsan eller privatpraktiserande psykologer. Att köpa skolpsykologtjänster från fastlandet kan även i fortsättningen vara den smidigaste lösningen för vissa skärgårdskommuner, och det är sannolikt också en nödvändig lösning fram till att det finns fler skolpsykologer i arbete.

Även för fasta Åland kommer det troligtvis att behöva köpas in tjänster för den närmaste tiden. Fördelen med en samordning är då att tjänsterna kan köpas in av huvudmannen och samordnas och koordineras utifrån ett helhetsperspektiv av skolpsykologteamet, istället för som det är idag när de olika huvudmännen konkurrerar om resurserna.

Administrativa fördelar med ett skolpsykologteam är att det blir enklare att hitta en lösning på bekymret med journalföring för samtliga skolpsykologer, samt att inköp och användning av det relativt kostsamma testmaterialet som psykologerna behöver i arbetet kan samordnas.

Genom den nya lagen om barnomsorg och grundskola förflyttas tyngdpunkten i verksamheten från korrigerande till förebyggande och från behandling av enskilda barns och elevers problem till insatser för att främja välbefinnandet för hela barnomsorgen och grundskolan. Den här förändringen kräver en större arbetsinsats på en organisatorisk nivå jämfört med idag, vilket kommer att underlättas av att skolpsykologerna kan arbeta i ett team.

En samordning av skolpsykologerna ger också förutsättningar att arbeta aktivt med att utveckla samarbetet mellan skolorna och BUP – något som skulle gynna alla involverade. Ett skolpsykologteam skapar nya möjligheter att tillsammans med BUP hitta ett arbets sätt som fungerar så bra som möjligt utifrån de förutsättningar som finns såväl i kommunerna som inom den specialiserade sjukvården.

6. Utmaningar med kommunal samverkan

6.1 Prioritering av tiden

Det finns en oro för att en samordning ska leda till att mer av skolpsykologernas tid kommer att gå åt till att åka längs vägarna. Rädslan är både naturlig och befogad när man tänker på att de få skolpsykologer som i dagsläget är i tjänst efter en samordning ska arbeta för hela Åland.

Det är samtidigt viktigt att hålla i minnet att förslaget om samordning har kommit till för att förändra grundförutsättningarna för skolpsykologerna, vilket av de allra flesta anses som nödvändigt för att skapa en hållbar arbetssituation. Målet är att samordningen på sikt ska göra att det finns sex skolpsykologer på Åland.

Med fler skolpsykologer, och på sikt ett fulltaligt team kan tiden på vägarna minimeras med framförhållning och god planering. Många skolor har också rum för skolpsykologerna där de kan vistas, vilket gör det lättare för psykologerna att planera sin arbetstid effektivt.

6.2 Prioritering av ärenden

En annan oro är att barn och elever i den kommun eller det distrikt som blir huvudman ska få en fördel jämfört med andra i prioriteringen av ärenden. Många har varit måna om att lyfta fram vikten av att ärendena prioriteras rättvist och jämlikt över hela Åland, och att det behöver framgå i avtalet gällande samordningen.

Tydliga riktlinjer i arbetet på skolorna, till exempel att alla ärenden till skolpsykologen ska gå via skolans föreståndare och/eller elevvårdsgruppen, är ett förslag för att göra prioriteringsprocessen tillförlitlig. Det har också lyfts fram att det alltid är skolpsykologerna som ska sköta prioriteringen av ärendena.

För att säkerställa en rättvis fördelning av resurserna är det viktigt att det, i samråd mellan skolpsykologteamet och representanter för skolorna, tas fram riktlinjer och arbetsprocesser för prioritering av ärenden. Arbetet behöver göras utifrån den nya landskapslagen om barnomsorg och grundskola som beskriver ordnandet av psykolog- och kuratorstjänster inom barnomsorg och grundskola. En tydlig struktur skapar samtidigt förutsättningar till en rättvis prioritering av ärenden.

6.3 Kontakten till skolorna och till skolkuratorerna

Det har också förmedlats en viss oro kring att kontakten mellan skolpsykologerna och skolorna överlag skulle kunna bli sämre vid en samordning av skolpsykologerna. Det har till exempel lyfts fram att skolkuratorerna i svårare ärenden behöver stöd av skolpsykologerna, och att en samordning kan försvåra kontakten mellan skolkuratorer och skolpsykologer. Det är samtidigt tänkbart att en utvecklad struktur och ökad tydlighet kring vilken sorts stöd skolorna kan få av skolpsykologerna kan bidra till en positiv utveckling av samarbetet.

Utredningens uppdrag omfattar inte skolkuratorernas roll och uppdrag, och de har inte heller hörts i samband med utredningen. Från skoldirektörernas håll har det förts fram att skolkuratorerna inte ser något problem med en samordning av skolpsykologerna, och att skolkuratorernas uppfattning är att de inte ska ingå i samordningen.

6.4 Behov av ledande skolpsykolog

När det gäller frågeställningen om någon av de samordnade skolpsykologerna behöver ha en ledande roll eller inte finns det lite olika tankar och förslag från skoldirektörerna. De flesta anser att det skulle vara bra med någon som leder verksamheten. Sett till dagens situation ser man det däremot som otänkbart att avsätta tid från någon av de skolpsykologer som är tjänst för att fungera som ledande skolpsykolog, eftersom resurserna i det dagliga arbetet med barnen och eleverna då skulle minska ytterligare.

En tanke som har förts fram i diskussionerna är att skolpsykologerna inte behöver någon ledare, och att det kan finnas en administrativ chef som till exempel beviljar semestrar. En administrativ chef kunde i så fall vara huvudmannens skoldirektör. En annan tanke är att det är viktigt att skolpsykologerna har en ledare som driver utvecklingen, och att det gärna får vara en annan profession än en psykolog. Motiveringen är att det är en fördel att bidra med ett annat perspektiv i skolpsykologernas verksamhetsutveckling. Något konkret förslag på vilken profession det kunde vara har inte lyfts fram.

För att ha förutsättningar att nå de önskade samordningsvinsterna är utredarens bedömning att det är viktigt att det finns en person som har ett uttalat uppdrag att leda arbetet med att förtydliga vision och målsättning för den gemensamma verksamheten, och likaså för att formulera ett gemensamt arbetssätt och enhetliga riktlinjer. Även på lång sikt behöver det finnas en person som har ansvar för att leda, utvärdera och utveckla skolpsykologverksamheten.

Eftersom skolpsykologerna i dagsläget är så få är det dock viktigt att planera samordningsprocessen med målet att så mycket som möjligt av skolpsykologernas arbetstid kan användas till arbete med barn och elever samt skolpersonal.

Av de sex skolpsykologtjänsterna som finns kan en av tjänsterna i framtiden – när bemanningen är bättre – vara ledande skolpsykolog. Ett förslag som har lyfts fram är att rollen som ledande skolpsykolog kan växla mellan olika skolpsykologer i perioder om två år.

6.5 Någon måste bli huvudman

Mariehamn, NÅHD och SÅHD är alla bra kandidater för att vara huvudman. De tre aktörerna har alla sina fördelar. Enligt skoldirektörerna i Mariehamn och NÅHD är det möjligt att ordna lokaler för skolpsykologteamet. I Mariehamn är flera av skolpsykologernas samarbetspartners placerade (till exempel barnrådgivningen, BUP och Fältarna). NÅHD har i dagsläget väl utarbetade rutiner kring skolpsykologarbetet (både med elever och gällande fortbildning). SÅHD sköter redan träningsundervisningen för många kommuner, och har på så sätt erfarenhet av att samla verksamhet från olika kommuner på ett ställe.

Som det nämndes tidigare finns det en generell oro för att barn och elever i den kommun eller i det distrikt som blir huvudman ska få fördel jämfört med andra i prioriteringen av ärenden. Oron är starkast förmedlad från landsbygden vid tanken att Mariehamn skulle vara huvudman. En anledning är att man tänker att det är svårt att i Mariehamn ha förståelse för hur det fungerar i en liten skola på landet. Mot den bakgrunden har det förts fram ett förslag om att Kommunernas socialtjänst (KST) skulle kunna vara huvudman för skolpsykologerna. Tanken är att man på så sätt skulle kunna skapa en samordning med en mera neutral huvudman.

KST ska enligt lag omfatta en samordning av den socialvård som kommunerna är ansvariga för att ordna (förutom barn- och äldreomsorgen), och samordningen ska förverkligas inom ramen för ett kommunalförbund med samtliga åländska kommuner som medlemmar. Ålands omsorgsförbund förbereder en KST-organisation som ska inleda verksamheten 1.1.2020.

Att samordna skolpsykologerna under KST är dock ingen bra lösning. Den huvudsakliga orsaken är att det måste anses som tillräckligt utmanande att förbereda och strukturera en KST-organisation som omfattar de lagstadgade uppgiftsområdena gällande socialvården. Att utöver det tillföra ytterligare en uppgift i form av skolpsykologverksamhet är därför inte lämpligt. En annan aspekt är att skolpsykologverksamheten hör till utbildningssektorn och inte till socialsektorn, vilket kommer att förstärkas genom den nya landskapslagen om barnomsorg och grundskola där även barnomsorgen flyttas till utbildningssektorn.

I något skede har även ett förslag nämnts om att inte samordna skolpsykologerna under en huvudman, utan att enbart försöka utveckla samarbetet mellan psykologerna. Det är inte heller ett förslag som utredaren kan rekommendera. För att nå ett önskat resultat är det nödvändigt med ett systematiskt och långsiktigt utvecklingsarbete, något som är mycket svårt eller snarast omöjligt att planera och genomföra med tre olika huvudmän och ett fåtal skolpsykologer i tjänst.

6.6 Rättvis fördelning av kostnaden

En given utmaning är naturligtvis att hitta en kostnadsfördelning som upplevs rättvis av involverade kommuner och kommunalförbund.

Det är en allmän uppfattning att det är bra om skärgårdskommunerna har möjlighet att vara involverade i samordningen av skolpsykologerna. När det gäller finansieringen har två sätt lyfts fram,

antingen att skärgårdskommunerna deltar i den löpande finansieringen av skolpsykologteamet eller att de köper tjänster vid behov. Sett ur ett organisatoriskt perspektiv är lösningen med att skärgårdskommunerna deltar i den löpande finansieringen naturligtvis att föredra, eftersom ett sådant upplägg ger möjlighet att vara delaktig i utvecklingsarbetet.

Del II – Modell för samordning



VÄGEN TILL ETT SKOLPSYKOLOGTEAM FÖR HELA ÅLAND

På de följande sidorna beskrivs hur kommunerna kan arbeta med frågan om att organisera skolpsykologerna för att så snabbt som möjligt nå en samordning. Det är viktigt att ge processen utrymme så att det blir en kontrollerad övergång från dagens situation till ett nytt sätt att arbeta.

För att nå ett bra resultat är det nödvändigt med en person som har ett uttalat uppdrag att leda det praktiska arbetet med samordningsprocessen. Det är också viktigt med en styrgrupp så att alla kommuners perspektiv tas tillvara.

Målet med ett skolpsykologteam är att skapa förutsättningar för att barn och elever på hela Åland ska få bättre och rättvisare tillgång till skolpsykologer. Efter samordningen har skolpsykologerna en gemensam lokal hos huvudmannen, men kommer även att vistas ute på skolorna. Ärendena sköts även i fortsättningen av skoldirektören och den aktuella nämnden i den kommun där barnet är skrivet.

1. Vägen till ett skolpsykologteam för hela Åland

1.1 Mariehamn som huvudman

Om kommunerna vill att SÅHD eller NÅHD ska vara huvudman för skolpsykologerna medför det att kommunalförbundets grundavtal behöver ändras, vilket är en process som kräver en tidsperiod på åtminstone ett år. Om Mariehamn blir huvudman räcker det med att SÅHD:s och NÅHD:s styrelse och fullmäktige godkänner anslaget för och målsättningen med skolpsykologteamet i budgeten.

Det minst resurskrävande och snabbaste sättet att nå en samordning av skolpsykologerna är därför att Mariehamn blir huvudman.

1.2 Ledande skolpsykolog

För att ha förutsättningar att nå de önskade samordningsvinsterna är det viktigt att det finns en person som har ett uttalat uppdrag att leda arbetet. Även på lång sikt behöver det finnas en person som har ansvar för att leda, utvärdera och utveckla skolpsykologverksamheten.

Att erbjuda möjlighet att vara med och utveckla en ny verksamhet från grunden kan vara en fördel i samband med rekrytering. Om det finns möjlighet att rekrytera en skolpsykolog som är intresserad av och har kompetens att leda processen med samordningen kan man överväga att anställa en ledande skolpsykolog redan från att verksamheten inleds. I så fall behöver man naturligtvis också ge de redan anställda skolpsykologerna möjlighet att visa eventuellt intresse för att leda verksamheten.

1.3 Köpta tjänster för verksamhetsutveckling

Eftersom bristen på skolpsykologer är så stor har det poängterats att verksamhetsutvecklingen i samband med samordningen inte får ta tid från det vardagliga psykologarbetet kring barn och elever. Samtidigt kan en samordning inte genomföras med bra resultat utan någon som leder processen. Utredarens förslag är därför att huvudmannen köper tjänster av en privatpraktiserande psykolog i en omfattning som motsvarar en dag per vecka under en längre period.

Om det skulle visa sig svårt att köpa tjänster av en privatpraktiserande psykolog kan huvudmannen köpa tjänster av någon annan som har kunskap och erfarenhet av verksamhetsutveckling. Det är inte avgörande att uppdraget sköts av en psykolog. Det skulle däremot vara värdefullt med tanke på att en psykolog har kunskap om och förståelse för lagar, skyldigheter och utmaningar för professionens arbetsområde, vilket naturligtvis är viktigt med tanke på verksamhetsutvecklingen. Sannolikt har en psykolog också etablerade kontaktytor mot såväl andra psykologer som psykologutbildningar, vilket kan vara en fördel med tanke på rekryteringen av skolpsykologer.

Uppdraget för den person som anlitas är att leda arbetet med att:

- Förtydliga vision och målsättning för skolpsykologteamets verksamhet, samt skapa en handlingsplan för de första tre åren.
- Skapa enhetliga riktlinjer och ett gemensamt arbetssätt, till exempel gällande följande områden:
 - hur ärenden kommer till skolpsykologerna
 - hur ärenden prioriteras
 - skolpsykologernas roll i barn- och elevhälsoarbetet
 - tydliggöra gränsdragningen mellan skolpsykologernas och skolkuratorernas arbete och hur kontakten mellan de båda professionerna ska fungera.
- Rekrytera nya skolpsykologer.

- Förtydliga och utveckla arbetsprocesser mellan skolpsykologteamet och hälso- och sjukvården (barnrådgivningen, skolhälsovården, studerandehälsan och BUP) samt socialvården.
- Se över och vid behov föreslå revidering av skolpsykologernas arbetsuppgifter utifrån den nya landskapslagen om barnomsorg och grundskola.
- Formulera uppdraget för den ledande skolpsykologen från hösten 2022.
- Ta fram en plan för när och hur samordningen bör utvärderas.

1.4 Styrgrupp garanterar allas perspektiv

För att ta tillvara alla kommuners perspektiv utses en styrgrupp som leder processen med att förbereda och genomföra samordningen av skolpsykologerna. Styrgruppens uppdrag är också att tillsammans med den inköpta tjänsteleverantören se till att verksamhetsutvecklingen görs på bästa sätt ur såväl skolpsykologernas, barnomsorgens som skolornas perspektiv.

Under den förberedande fasen består styrgruppen av skoldirektörerna från Mariehamn, SÅHD, NÅHD och en representant från skärgårdskommunerna. Beroende på hur förvaltningen organiseras utifrån landskapslagen om barnomsorg och grundskola kan styrgruppen kompletteras med en eller flera representanter från ledningen för barnomsorgen.

När arbetet med samordningen inleds i skolpsykologernas vardagliga arbete utvidgas styrgruppen med den inköpta tjänsteleverantören som leder samordningsprocessen.

1.5 Gemensamma lokaler

Skolpsykologteamet behöver ha en lokal i Mariehamn. Lokalerna behöver ha utrymme för en arbetsplats till varje skolpsykolog, ett mötesrum och gärna ett rum där psykologerna vid behov kan träffa barn eller föräldrar. I lokalen behöver det också finnas plats för ett gemensamt arkiv.

Under utredningen har det lyfts fram att det kan finnas möjlighet till lokaler i till exempel Stadshuset, Tekniska verken eller i gamla läromedelscentralen i bibliotekets byggnad. Det sistnämnda förslaget har flera fördelar – det ligger nära bussplan, och är samtidigt lite anonymt med en egen ingång.

1.6 Skolpsykologernas arbetssätt

Skolpsykologernas arbetssätt utarbetas gemensamt i det nya skolpsykologteamet i samråd med styrgruppen under den första delen av samordningsprocessen.

Följande förslag har lyfts fram under utredningen:

- Lokalen i Mariehamn är skolpsykologernas gemensamma bas. Där träffas de för att diskutera, gå igenom ärenden, prioritera, planera och skriva journaler.
- En dag per vecka kan vara lagom mycket tid för att vara samlade i lokalen i Mariehamn.
- Skolpsykologerna har sina kontaktskolor där de är på plats vissa bestämda tider/dagar.
- Skolpsykologerna behöver åka till skärgårdskommunerna i tillräcklig omfattning för att känna till förhållandena i barnomsorg och skolor.
- Ansvaret för skärgårdskommunerna behöver delas upp på olika skolpsykologer så att antalet resor blir rimligt för var och en.

1.7 Den kommunala förvaltningen

Skolpsykologen tar inga beslut, utan lämnar endast rekommendationer. Ärendena sköts som tidigare av skoldirektören och den aktuella nämnden i den kommun där barnet är skrivet. Samordningen av skolpsykologerna ändrar inte på hur och av vem formella beslut fattas.

1.8 Kostnadsfördelning

Som bilaga till den här rapporten finns en schablonmässig budget och en kostnadsberäkning, samt olika varianter av kostnadsfördelningar. Materialet är framtaget av förbundsdirektör Magnus Sandberg på Ålands kommunförbund, och kan användas som grund för den fortsatta diskussionen.

Utgångspunkter i beräkningar gällande löner och övriga personalomkostnader:

- Den ledande funktionen motsvarar den ersättningsnivå som NÅHD nu betalar, vilket sannolikt är den högsta lönenivån i dagsläget.
- Semesterersättningarna är beräknade utifrån att hälften av psykologerna antas ha fulla nivåer och de övriga på medelnivå.
- Lönebikostnader är uppskattade till 24% av bruttoårslönen inklusive semesterersättningar.
- Marginal för vikarier eller annat som kan uppstå är inte beaktat.
- Resor är uppskattade till 15 000 ersatta körkilometrar per år.
- Skolningstillfällen och kurser är uppskattade till tre per psykolog/år.
- Kostnaden för handledning är uppskattad till 10 000 euro.

Utgångspunkter i beräkningar gällande lokaler och arbetsredskap:

- Bas-it är beräknad till 200 euro/månad/person, och där ingår drift, tillgång till server, operativsystem, uppkopplingar o.s.v.
- Maskiner uppskattade till 2 000 euro/person (exklusive moms), som köps och avskrivs på tre år.
- Kostnader och licenser för speciella system som till exempel journalsystem är inte medräknade.
- Kostnaden för lokaler är uppskattade till 500 euro/månad/person (exklusive moms), och där ingår möbler, uppvärmning och städning.

I bilagan finns tre förslag till fördelningsmodeller som bygger på de senaste uppgifterna om befolkningen i åldersgrupperna 6-15 år och 0-6 år:

- Alternativ 1 "1+0,5", här beaktas alla skolelever och 0-6 enligt halva antalet.
- Alternativ 2 "1+0,25", som ovan men med 0-6 enligt ¼ av antalet.
- Alternativ 3 "Endast skolelever".

Följande aspekter har i det här skedet inte beaktats i kalkylerna:

- Reducerad kostnad för skärgårdskommunerna.
- Faktor för antalet enheter som skolpsykologerna arbetar gentemot/antalet enheter i relation till restid.

1.9 Personaldimensionering och fördelning av arbetstid

Rekommendationen från Finlands Psykologförbund är att en heltidsanställd skolpsykolog kan ha 600-800 barn och maximalt tre enheter/arbetsgrupper. Psykologförbundet rekommenderar en ledande psykolog vid en grupp på över tre psykologer. En ledande psykolog medför en viss administrativ nytta, och det är även tidsbesparande att en person leder arbetet med struktur och verksamhetsutveckling och har ansvar för dialogen med högre chefer.

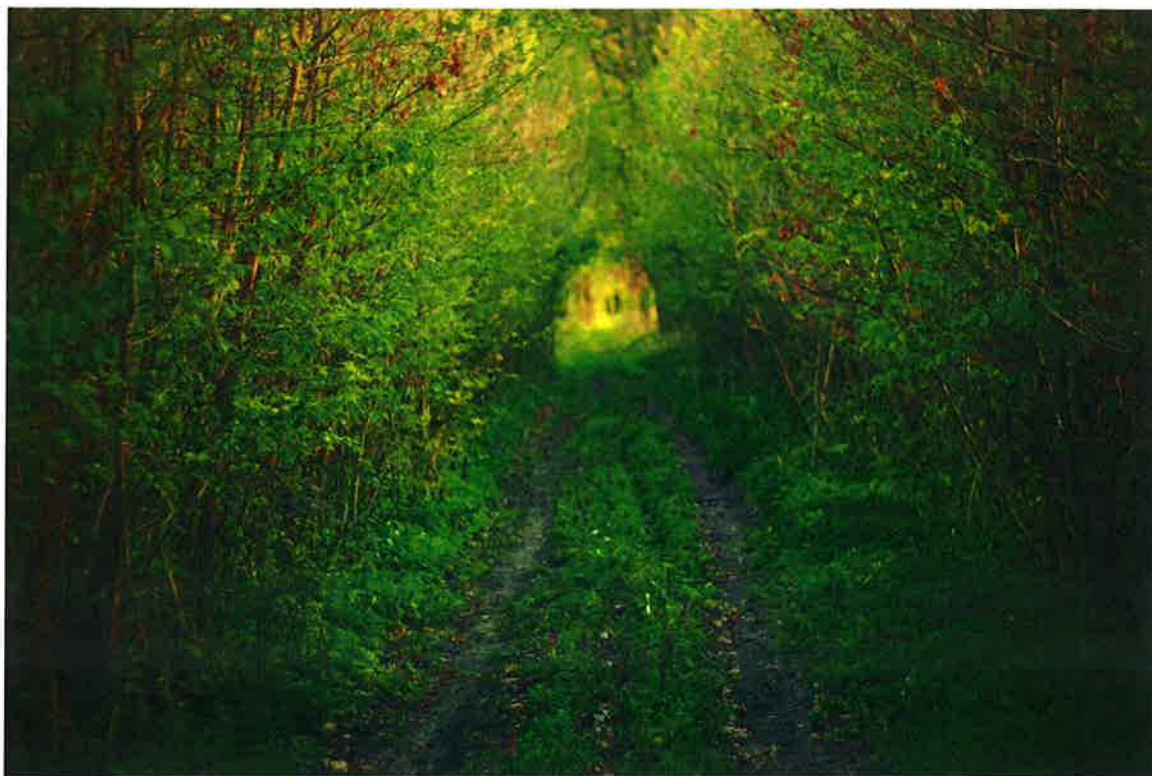
Gällande fördelning av arbetstiden rekommenderar psykologförbundet följande (avsett för barn- och ungdomspsykiatri):

- direkt patientkontakt: 30–40%
- indirekt patientkontakt (till exempel teamarbete, samplanering): 25–30%

- konsultation: 10–20%
- planering, utveckling och handledning: 20–30%

Förbundet ger ett allmänt direktiv för psykologer som omfattar högst 18 patientbesök i veckan, och i arbetet med barn rekommenderas färre besök än med vuxna.

Del III – Handlingsplan



ÖVERSIKT AV PROCESSEN OCH TIDSPLAN

På de kommande två sidorna finns en översiktlig beskrivning av hur processen kan se ut för att nå fram till målet med en samordning av skolpsykologerna. Processen leds av en styrgrupp som består av skoldirektörer.

En bit in i processen utvidgas styrgruppen med en inköpt tjänsteleverantör som ansvarar för den verksamhetsutveckling som behöver göras för att resultatet av samordningen ska bli bra, och att processen samtidigt tar minimalt med resurser från befintliga skolpsykologer.

Skolpsykologteamet inleder sitt arbete för hela Åland 1 januari 2021 – samtidigt som den nya landskapslagen om barnomsorg och skola planeras träda i kraft.

Översikt av processen och tidsplan

HÖSTEN 2019

En styrgrupp för att utveckla skolpsykologverksamheten utses.

- Styrgruppen är verksam under perioden 1 januari 2020 – 31 december 2022.
- I gruppen ingår skoldirektörerna från Mariehamn, SÅHD, NÅHD och en representant för skoldirektörerna från skärgården.
- Skoldirektören i Mariehamn leder styrgruppens arbete.
- Styrgruppen delger Ålands psykologförening utredningen och ber om ett utlåtande.

VÅREN 2020

Ett förslag till samarbetsavtal tas fram.

- Arbetet med att ta fram ett avtal leds av styrgruppen.
 - Det finns ett antal mellankommunala samarbeten som är formulerade på olika områden som kan användas som underlag.
 - Stöd i form av förslag till avtalsunderlag kan fås från till exempel förbundsdirektör Magnus Sandberg på Ålands kommunförbund och kommundirektör John Eriksson i Jomala kommun.
- Under utredningen har konstaterats att avtalet behöver innehålla bl.a. följande:
 - Att skolpsykologresurserna ska prioriteras så att de fördelas jämnt över Åland.
 - Att skolpsykologerna är skyldiga att åka även till skärgårdskommunerna, vilket kan konkretiseras till exempel genom att ange ett visst antal dagar/termin.
 - Att barn och elever från skärgårdskommunerna kan behöva besöka skolpsykologerna i Mariehamn i högre grad än de som bor på fasta Åland. Det kan konkretiseras genom att beskriva till exempel utredningsarbete som inte kräver att skolpsykologen besöker barnet i en skärgårdskommun kan göras i Mariehamn.
 - En tydlig beskrivning av principerna för kostnadsfördelningen.
 - Avtalet bör vara ikraft en viss tid innan någon av parterna kan säga upp det första gången.
- Styrgruppen har ett förslag till samarbetsavtal färdigt 30 april 2020.

Förberedelse för och upphandling av tjänster från privat aktör.

- Arbetet med att ta fram ett underlag för upphandling leds av styrgruppen.
- Uppdraget för den privata aktören är att leda samordningsprocessen så att resultatet blir bra, och samtidigt tar minimalt med resurser från befintliga skolpsykologer.
- Ett underlag för att upphandla tjänster i timmar motsvarande en dag per vecka under perioden 1 augusti 2020 – 31 december 2022 tas fram.
- Upphandlingen genomförs så att tjänsteleverantören kan inleda uppdraget 1 augusti 2020.

Beslut att Mariehamns stad åtar sig ansvaret som värdkommun.

- Mariehamns stad beslutar att åta sig ansvaret som värdkommun, och att bli arbetsgivare för alla sex skolpsykologer.
- En av de sex tjänsterna blir ledande skolpsykolog.
- Beslutet innebär övertagande av rörelse, vilket innebär att skolpsykologer som flyttar till Mariehamn gör det med tidigare avtalad lön och förmåner.
- Med alla skolpsykologer anställda i Mariehamn behöver en harmonisering av lönerna utgående från ansvarsnivå göras.

- Det slutgiltiga beslutet tas senast 31 maj 2020.

Beslut att SÅHD och NÅHD anlitar värdkommunen Mariehamns stad.

- Förbundsstyrelse och förbundsfullmäktige i SÅHD och i NÅHD godkänner anslaget och målsättningen gällande köp av skolpsykologtjänster i budgeten.
- Det slutgiltiga beslutet tas senast 31 maj 2020.

Beslut att skärgårdskommunerna anlitar värdkommunen Mariehamns stad.

- Beslut om att köpa skolpsykologtjänster av tas i respektive kommuns styrelse och fullmäktige.
- Det slutgiltiga beslutet i respektive kommun tas senast 31 maj 2020.

HÖSTEN 2020

Kontrollerad övergång till ett skolpsykologteam.

1 augusti

- Mariehamn blir arbetsgivare för alla sex skolpsykologer.
- Den inköpta tjänsteleverantören inleder sitt uppdrag.
- Skolpsykologernas gemensamma lokaler tas i bruk.
- Styrgruppen utvidgas med inköpt tjänsteleverantör som leder samordningsprocessen.

1 augusti – 31 december

- Skolpsykologerna arbetar kvar i sina kommuner/sina distrikt som vanligt.
- Nya ärenden tas emot, prioriteras och planeras gemensamt.
- Vision och målsättningar för den gemensamma verksamheten förtydligas.
- Ett gemensamt arbetssätt och enhetliga riktlinjer utarbetas.

VINTERN 2021

Skolpsykologteamet börjar arbeta för hela Åland.

1 januari

- Skolpsykologerna börjar arbeta för hela Åland.
- Landskapslagen om barnomsorg och grundskola träder i kraft.
- Utvecklingsarbetet gällande gemensamt arbetssätt och enhetliga riktlinjer fortsätter.

VÅREN 2021

Planering av utvärdering

- Styrgruppen planerar och beslutar hur och när utvärdering av samordningen ska göras.

HÖSTEN 2022

Rekrytering av ledande skolpsykolog

- Målsättningen är att skolpsykologteamets verksamhet ska ha en välförankrad och stadig grund i slutet av 2022, och förhoppningsvis har man även lyckats rekrytera en eller flera skolpsykologer.
- En ledande skolpsykolog tillsätts.

Del IV – Framtiden



UTVECKLINGSMÖJLIGHETER FÖR FRAMTIDEN

Kunskapen om människor och vad som bidrar till välmående växer, och med det följer nya sätt att se på möjlighet till utveckling och stöd. Tidigare har till exempel tal- och ergoterapeuter funnits i huvudsak inom hälso- och sjukvården. På senare tid har man konstaterat att de behövs i skolan också.

Även det organisatoriska Åland är på väg att förändras. Stora delar av kommunernas socialvård samordnas när Kommunernas socialtjänst (KST) inleder sin verksamhet 1.1.2021. Vid samma tidpunkt förväntas en ny landskapslag om socialvård träda i kraft. Syftet med den nya socialvårdslagen är bland annat att fokusera betydligt mer på insatser som ger tidigt stöd.

Ett välfungerande skolpsykologteam kan i framtiden utvidgas med kompletterande professioner för att utveckla stödet till barn och elever. Skolpsykologteamet kan samarbeta med både KST och ÅHS för att bidra till att skapa servicehelheter som motsvarar behoven hos barn, unga och familjer.

1. Utvecklingsmöjligheter för framtiden

1.1 Starkare barn- och elevhälsa med nya professioner

Genom den nya landskapslagen om barnomsorg och grundskola betonas att barn- och elevhälsans uppdrag i första hand är att främja och upprätthålla barnens och elevernas studieframgång och hälsa. Tyngdpunkten i verksamheten förflyttas från korrigerande till förebyggande, och från behandling av enskilda barns och elevers problem till insatser för att främja välbefinnandet för hela barnomsorgen och grundskolan.

Elevhälsan har redan ett stort ansvar, och den nya lagen innebär förändrade krav på de professioner som ingår i barn- och elevhälsan. För att klara av de lagstadgade kraven kan det finnas skäl för kommunerna att bedöma om det finns behov av ökade eller förändrade resurser inom området.

TAL- OCH ERGOTERAPEUTER I SKOLAN

I Sverige och på fastlandet finns det goda exempel kring hur man på bästa sätt kan samarbeta med till exempel tal- och ergoterapeuter i skolan för att dels bidra till det viktiga hälsofrämjande och förebyggande arbetet, och dels ge stöd till elever med funktionsnedsättningar eller delaktighetsbegränsning av annan orsak.

Talterapeuter kan bidra till arbetet i skolan dels med utvecklingen av kommunikativt tillgängliga lärmiljöer och med tidiga insatser, och dels med att ge evidensbaserat stöd till elever med funktionsnedsättningar som påverkar tal, språk och kommunikation som till exempel talstörningar, språkstörning och autismspektrumstörningar. Med talterapeutisk kompetens i elevhälsan blir det möjligt att ge eleverna ett betydligt mer omfattande stöd än idag, och det blir också möjligt att på ett helt annat sätt anpassa stödet specifikt för enskilda elevers individuella svårigheter.

Ett kontinuerligt samarbete mellan talterapeut och skolpersonal bidrar till att skolan på sikt får en utökad kunskap om vilket stöd elever med en kommunikativ funktionsnedsättning behöver. Det kan i sin tur bidra till ett bättre stöd för elever på alla nivåer i skolornas stödsystem, och når på så sätt även elever med en språklig sårbarhet.

Ergoterapeuter kan bidra till att se över och anpassa elevernas hela skol- och livsmiljö, och kan bedöma vad de behöver för stöd, träning och rutiner för att kunna tillgodogöra sig skolan. Ergoterapeutisk kompetens i elevhälsan kan skapa förutsättningar för tillgängliga lärmiljöer där alla elever får tillgång till det stöd de har behov av och rätt till i skolan.

Många barn har inlärningssvårigheter, och med ett ökat antal utredningar och diagnoser växer efterfrågan på hjälp. Kompetensen hos till exempel tal- och ergoterapeuter är ett viktigt bidrag i arbetet med att förebygga utanförskap och ohälsa, och att ge rätt stöd i rätt tid för att underlätta lärande och skolgång.

FÖRÄNDRADE RIKTLINJER FÖR TERAPIER

Traditionellt arbetar terapeuter som till exempel tal- och ergoterapeuter inom eller på uppdrag av hälso- och sjukvården. Det har varit vanligt att privatpraktiserande terapeuter med betalningsförbindelse från ÅHS eller från FPA har besökt barnomsorg eller skola för att ge terapi till barn och handledning till personal.

Under senare år har evidens visat att det i många fall är mer effektivt att lägga in träning i vardagen istället för att en terapeut behandlar barnet under en särskild avsatt tid i veckan. Den nya kunskapen har gjort att terapeuterna har utvecklat sitt arbetssätt, och insatserna inriktas nu i större omfattning än tidigare på att ge handledning till personalen istället för terapi till barnet.

Hälso- och sjukvårdens riktlinjer kring insatser vid sjukdom eller funktionsnedsättning fortsätter att förändras utifrån evidens. Det finns nu ett bättre kunskapsunderlag än tidigare gällande när det är effektivt med terapi och när det är större nytta med vardaglig träning. Även riktlinjerna för när FPA beviljar terapi till barn och unga som finns inom barnomsorg och i skola har förändrats.

De förändrade riktlinjerna innebär i praktiken ett utvidgat ansvar för barnomsorgens och skolans uppdrag. Vad som förväntas vara en del av verksamheternas dagliga pedagogiska arbete med barn och elever är idag mer uttalat och mer omfattande än tidigare. Barn- och elevhälsan kommer därför att behöva tillföras kompetens från professioner som tidigare ansetts höra endast till hälso- och sjukvården. Ett välfungerande skolpsykologteam är en bra grund för att framöver komplettera barn- och elevhälsan med till exempel tal- och ergoterapeuter.

1.2 Bättre förutsättningar för strukturerat samarbete

Stora delar av kommunernas socialvård samordnas när KST inleder sin verksamhet 1.1.2021. Vid samma tidpunkt förväntas en ny landskapslag om socialvård träda i kraft.

Meningen med den nya socialvårdslagen är bland annat att stärka basservicen för barn och unga. Bestämmelser om förebyggande barnskydd och öppenvård som i dagsläget finns i barnskyddslagen flyttas till socialvårdslagen. Avsikten är att sänka tröskeln för barnfamiljer och unga att söka hjälp från socialvården och därmed se till att stöd ges i ett tidigt skede, vilket kan minska behovet av mer ingripande korrigerande åtgärder inom t.ex. barnskyddet och missbrukarvården.

Förändringarna med KST och den nya socialvårdslagen skapar förutsättningar att utveckla kvaliteten på den service som ges till bland annat barn, unga och familjer. För att lyckas så bra som möjligt är det viktigt med ett strukturerat och långsiktigt utvecklingsarbete med fokus på samverkan. Att skapa ett välfungerande skolpsykologteam är en liten, men viktig, del i det arbetet.

Referenser

Lagförslag till landskapslag om barnomsorg och skola (Lagförslag nr 28/2018–2019).

Landskapslag om en kommunalt samordnad socialtjänst (ÅFS 2016:2).

Lagförslag till landskapslag om socialvård (Lagförslag nr 21/2018–2019).

Lag om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner (566/2005).

Förmånsanvisning för FPA gällande krävande medicinsk rehabilitering, 19.8.2019.

www.sprakforskning.se/forskningsbloggen2/2019/3/12/samarbete

www.sprakforskning.se/forskningsbloggen2/2019/1/30/skollogoped

Nordisk forskning inom arbetsterapi relaterat till skolan – en kunskapsöversikt, 2018.

Författare: Helene Lidström och Michaela Munkholm.

Finlands Psykologförbund rf (2010). Psykologin ammatillinen tietopaketti. *Psykologi ekstra*.

Finlands Psykologförbund, medlemssidor, 2018.

Bilaga

UNDERLAG TILL DISKUSSION OM KOSTNADSFÖRDELNING

Schablonmässig budget, kostnadsberäkning samt olika varianter av kostnadsfördelningar (utarbetat av förbundsdirektör Magnus Sandberg på Ålands kommunförbund).

PM om behovet av ett examensregister och kopplingen till det nationella examensregistret Koski¹.

Författare; utbildningsplanerare Carola Eklund

Innehåll

Bakgrundsproblematik på Åland	2
Lösning av problematiken i riket	2
Lagen om studie- och examensregister i riket.....	2
Vem får ta del av registret/ändamålet	4
Konsekvenser.....	4
Behov av en framtida registrering i ett examensregister på Åland.....	5
Vem får ta del av registret/ändamålet	5
Konsekvenser för åländska elever och studerande.....	6
Följdfrågor	6
Målsättning.....	6
Internationellt perspektiv.....	7
Tillräckligt underlag	7
När behövs åtgärderna?	7
Andra alternativa åtgärder	7
Förslag.....	7
Om inget görs	7
Lösas problemet ändå?	7
Nya problem?	7
Bilaga 1 Ålands gymnasiums beskrivning av behovet av KOSKI-tjänsten samt önskemål	8
Bilaga 2 Lagar som berörs i riket	9

¹ KOSKI - Lagen om nationella studie- och examensregister (2017/884)

Bakgrundsproblematik på Åland

På Åland är det inte möjligt att få uppgifter om studierätt, närvaro eller studie- och examensprestationer inom den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen på gymnasialstadiet elektroniskt i samlad och enhetlig form på ett ställe. Uppgifterna om studie- och examensprestationer och andra uppgifter om studier bevaras och administreras i utbildningsanordnarnas lokala informationsresurser. Registerförarna ansvarar för utlämnandet av uppgifter till medborgarnas och myndigheternas förfogande. Information samlas in och förs in i olika form i flera olika system. För att kunna överföra information från en myndighet till annan behöver informationen bearbetas vilket medför administrativt arbete. Informationen är inte nödvändigtvis aktuell och jämförbar, eller så kan kvaliteten på informationen variera enligt det ändamål för vilket informationen tas fram.

En medborgare som uträttat ett ärende hos en myndighet måste exempelvis vid ansökan om förmåner lämna in behövliga utredningar om studie- eller examensprestationer och uppgifter om studienärvaro i form av papperskopior av handlingarna till myndigheten. Uppgifter om studieprestationer och studier finns inte nödvändigtvis till förfogande i digitalt format, vilket försvårar en eventuell elektronisk process för att göra upp och behandla en ansökan. Att uppgifterna nödvändigtvis är inte jämförbara orsakar dessutom administrativt arbete, och i vissa fall blir tolkningen av uppgifterna oklar, eftersom prestationsuppgifterna fastställs på olika sätt. Examens- och studieprestationsuppgifter som är inte jämförbara och har dokumenterats utifrån olika principer kan komplicera identifieringen och erkännandet av tidigare förvärvat kunnande och kan därmed försvåra att utarbeta individuella studiegångar för de studerande. Individerna behandlas inte heller alltid likvärdigt vid erkännandet av tidigare förvärvat kunnande, eftersom processen kan vara förknippad med oklarheter på grund av uppgifternas art. Medborgarna kan inte heller själva samlat kontrollera uppgifterna om sina egna studie- eller examensprestationer på ett ställe eller centraliserat vidareutnyttja dessa exempelvis vid sökande av arbete.

För att lösa bristen av tillgänglighet till information och en rättssäker överföring av uppgifter myndigheter finns behov av lagstiftning.

Lösning av problematiken i riket

På rikshåll har den ovannämnda problematiken löst genom att skapa ett gemensamt nationellt studie- och examensregister (KOSKI, RP 260/2018, FL 2017/884).

Lagen om studie- och examensregister i riket

Lagstiftningen om det nationella examensregistret avser förskoleundervisning, grundläggande utbildning för läropliktiga, påbyggnadsundervisning som ges dem som slutfört den grundläggande utbildningens lärokurs, förberedande undervisning som ordnas för invandrare före den grundläggande utbildningen samt grundläggande utbildning för personer som passerat läropliktsåldern i enlighet med lagen om grundläggande utbildning, inklusive genomgång av ett eller flera ämnen som ingår i den grundläggande utbildningens lärokurs (ämnesstudier). Enligt KOSKI ska den undervisning eleven deltar i föras in i informationsresursen.

Enligt RP 260/2018 rd krävs det att de som kan få ta del av KOSKI-systemet är myndigheter som enligt lag eller en lagstadgad uppgift har rätt att av en utbildningsanordnare få sådana uppgifter som

finns i systemet, sysselsättningsfonden, ansvariga arbetsplatshandledare eller bedömare av kunnande. Eftersom information går båda vägarna mellan KOSKI -systemet och utbildningsanordnarna behövs det en uppdaterad lagstiftning för att detta ska fungera tillfredsställande.

Syftet med KOSKI är att främja livslångt lärande och längre yrkesverksamhet genom att stöda medborgarna vid ansökan till utbildning, slutförandet av studier och genomförandet av studiegångar som lämpar sig för de studerandes behov samt vid placeringen på arbetsmarknaden och sökande av arbete. Lagen syftar också till att:

- göra det möjligt att på elektronisk väg datasäkert och centraliserat samla in, behandla och lämna ut studieprestations- och examensuppgifter om en person till personen själv och myndigheter som behöver uppgifterna
- säkerställa studieprestations- och examensuppgifternas enhetlighet och tillförlitlighet samt effektivisera förvaltningens verksamhet
- främja ansökan till utbildning, identifieringen och erkännandet av tidigare kunskap samt livslångt lärande.
- att göra övergångsskedena i utbildningen smidigare genom att säkerställa att i Personliga utvecklingsplaner för kunnandet (PUK) för alla studerande finns samma uppgifter som behövs i övergångsskedet i enhetlig form oberoende av var den studerande har inlett sina studier.

Målsättningen är att utveckla en tjänst genom vilken de berörda personerna heltäckande och centraliserat kan kontrollera och för vidareutnyttjande få uppgifter om studierätt, närvaro samt studie- och examensprestationer och genom vilken uppgifter samlad, tillförlitligt och kostnadseffektivt kan lämnas ut till de myndigheter som behöver uppgifterna i sin verksamhet. Dessutom har tjänsten som mål att underlätta och förtydliga sökandet av studieförmåner. Målet är också att förbättra likabehandlingen av medborgarna i frågor som gäller förvärvandet och påvisandet av kunnande genom att öka transparensen, tillförlitligheten och jämförbarheten hos uppgifterna om studieprestationer och examina. Målsättningen är ytterligare att stöda och effektivisera myndigheternas verksamhet samt att höja kvaliteten på de tjänster som medborgarna tillhandahålls genom att förbättra tillgången på och tillgängligheten till uppgifter, öka uppgifternas och datasystemens interoperabilitet och minska behovet av separata och överlappande dataöverföringar i anslutning till verifierat kunnande och på så sätt minska kostnaderna för utveckling och underhåll av datasystemen jämfört med enskilda dataöverföringssystem. För att minska arbetsbördan till följd av separata datainsamlingar och underlätta medborgarnas möjligheter att uträtta sina ärenden ska uppgifterna om studierätt, närvaro samt studie- och examensprestationer i så stor omfattning som möjligt finnas tillgängliga i elektronisk form enhetligt och tryggt i realtid. Genom tjänsten stöds också verkställigheten av yrkesutbildningsreformen.

Inom gymnasieutbildningen hanteras och överförs alla uppgifter som gäller studentexamen inom ramen för Koski- lagstiftningen.

Inom yrkesutbildningen är den personliga tillämpningen och skapandet och upprätthållandet av en personlig utvecklingsplan för kunnandet (PUK) är centrala processer. ePUK är en tjänst som är under uppbyggnad inom Koski-systemet. ePUK skapas för att stöda dessa processer. Med hjälp av ePUK-tjänsten kan studeranden, utbildningsanordnaren och arbetsplatsens representant tillsammans bilda och upprätthålla en PUK för den studerande enligt bestämmelserna i lagstiftningen och läroplaner.

ePUK utgör en helhet som innehåller PUK-uppgifter som finns i en nationell informationsresurs och dess gränssnitt möjliggör granskning och användande av uppgifterna. PUK och de uppgifter som sätts in i resursen uppgörs i utbildningsanordnarnas egna studieadministrationssystem. Studerande, utbildningsanordnare, ansvariga arbetsplatshandledare och de som bedömer kunnandet får tillgång till de uppgifter som finns i informationsresursen, förutsatt att de har sådana rättigheter som behövs för att komma åt informationsresursens uppgifter.

Centrala mål för ePUK är att:

- erbjuda den studerande ett redskap för att kontrollera uppgifter som behövs för att planera utvecklandet av det egna kunnandet
- göra inläringen på arbetsplatsen smidigare
- göra överflyttningen av studerande från en utbildningsanordnare till en annan smidigare eller underlätta studerandes möjligheter att återuppta avbrutna studier
- underlätta möjligheterna att använda uppgifter i olika system och informationsresurser vid uppgörandet av PUK.

Tjänsten kommer att utgöra en del av Studieinfo-helheten som Utbildningsstyrelsen upprätthåller. I bruktagandet av ePUK förutsätter ett flertal stadgeändringar. Regeringen gav den 29 november 2018 en proposition till riksdagen om nationella studie- och examensregister och ändring av lagar som gäller yrkesutbildning (RP 260/2018). Lagändringarna gör det möjligt att införa ePUK-tjänstens första skede från och med den 1 maj 2019.

Vem får ta del av registret/ändamålet

De som kan få ta del av KOSKI-systemet är myndigheter som enligt lag eller en lagstadgad uppgift har rätt att av en utbildningsanordnare få sådana uppgifter som finns i systemet, sysselsättningsfonden, ansvariga arbetsplatshandledare (behöver skrivas in i gymnasielagen) eller bedömare av kunnande eller den som fått samtycke från berörd person t.ex. utbildningsanordnare, kommuner, FPA och TE-byråer, dvs. de myndigheter som individen kan behöva komma i kontakt med. Utöver detta har även individen själv direkt åtkomst till sina egna uppgifter i KOSKI-tjänsten.

Konsekvenser

Den ekonomisk vinning har bedömts uppkomma i och med att utbildningsanordnarna i den nationella informationsresursen inom den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen för in uppgifter om studier, prestationer, examina, närvaro och ordnande av undervisningen och utbildningen centraliserat, i realtid och tillförlitligt. Tack vare detta kan systemet i fråga om dessa uppgifter långtgående utnyttjas som huvudsaklig datakälla mellan myndigheter och utbildningsanordnare.

Tjänstemännens och lärarnas arbetstid frigörs från begäran, insamling, insändning och annan behandling av utredningar och dokument för andra uppgifter, såsom i frågor som gäller identifieringen och erkännandet av kunnande.

KOSKI-tjänsten främjar medborgarnas tillgång till sina egna uppgifter om studierätt, närvaro samt studie- och examensprestationer och vidareutnyttjandet av dessa och man får en vy över sina studieprestationsuppgifter oberoende av tid och rum

Behov av en framtida registrering i ett examensregister på Åland

De skolor och skolformer på Åland och som skulle vara i behov att kopplas till det nationella dataregistret KOSKI är grundskolorna på Åland, Ålands gymnasium och Högskolan på Åland, Folkis, Musikinstitutet. Utgångspunkten är att de uppgifter som förs in harmonieras med de som begärs in från finländska utbildningsanordnare vad det gäller examen. Förutom punkterna nedan ska även personernas namn och studentnummer föras in. Behovet av en registrering av uppgifter inom barnomsorgen är under utredning. Registrering av de åländska uppgifterna ska anpassas till åländska behov och förhållanden. För att möjliggöra en registrering och överföring av åländska studie- och examensprestationer från åländska utbildningsanordnare till KOSKI – systemet förutsätts en lagstiftning.

Uppgifter om grundskola

- den undervisning som eleven deltar i
- när studierna inletts, tillfälligt avbrutits och avslutats
- genomgångna studier och vitsorden för dem samt slutbedömning
- uppgifter om ordnandet av undervisning som utgör beräkningsgrund för finansiering är uppgifter som tas fram i samarbete med ÅSUB

Uppgifter om gymnasieutbildning

- den examen, den examensdel eller de examensdelar som avläggs eller den utbildning som genomgås
- när examen har avlagts eller utbildningen inletts, tillfälligt avbrutits och avslutats,
- avlagda examensdelar och genomgångna utbildningsdelar och delområden inom gemensamma examensdelar och deras omfattning, bedömning av kunnandet samt avlagd examen eller genomgången utbildning,
- uppgifter om ordnandet av undervisning som utgör beräkningsgrund för finansiering är uppgifter som tas fram i samarbete med ÅSUB
- Uppgifter om personlig utvecklingsplan för kunnandet (e-PUK)

Uppgifter om personlig utvecklingsplan för kunnandet (e-PUK)

Dessa uppgifter handlar bland annat om OID-nummer, examen eller utbildningar och examensdelar, påvisat kunnande, avvikelser från krav på yrkesskicklighet, handledningsbehov, om rätt till stöd har beviljats, tidpunkter för yrkesprov, anpassningar, bedömarna av kunnandet. Dessutom kan sådana uppgifter som rör arbetsplatsen ifall kunnande förvärvats utanför skolan.

Vem får ta del av registret/ändamålet

De som kan få ta del av KOSKI-systemet är myndigheter som enligt lag eller en lagstadgad uppgift har rätt att av en utbildningsanordnare få sådana uppgifter som finns i systemet, ansvariga arbetsplatshandledare eller bedömare av kunnande eller den som fått samtycke från berörd person t.ex. skolor, kommuner, Pensionsskyddscentralen, Studentexamensnämnden, ÅSUB, FPA och AMS,

dvs. de myndigheter som individen kan behöva komma i kontakt med. Utöver detta har även individen själv direkt åtkomst till sina egna uppgifter i KOSKI-tjänsten.

Det innebär att det inte bara är myndigheter inom Åland som behöver få ta del av registret utan även myndigheter i riket.

Konsekvenser för åländska elever och studerande

Den ekonomisk vinning har bedömts uppkomma i och med att berörda skolor för in uppgifter centraliserat om studier, prestationer, examina, närvaro och ordnande av undervisningen och utbildningen, i realtid och tillförlitligt. Dessa uppgifter kan sen långtgående utnyttjas som huvudsaklig datakälla mellan myndigheter och utbildningsanordnare.

KOSKI-tjänsten främjar medborgarnas tillgång till sina egna uppgifter om studierätt, närvaro samt studie- och examensprestationer och vidareutnyttjandet av dessa och man får en vy över sina studieprestationsuppgifter oberoende av tid och rum

Ifall överföring till KOSKI inte kan genomföras leder det till att den enskilda medborgaren på Åland hamnar i ett sämre läge sett ur ett medborgardemokratiskt perspektiv då de egna studieprestationerna inte finns dokumenterade i den databas som samtliga landets myndigheter kommer att använda i sitt beslutsfattande.

- Frånvaro av uppgifter i KOSKI leder till att examina och utbildningsprestationer från de åländska skolorna blir utanför en hel del av statistik och utvärdering på nationell nivå via Karvi. De åländska eleverna och studerande som inte har ett studentnummer kopplat till datalagret KOSKI kan heller inte delta i Karvis longitudinella studier. Även vår egen statistikbyrå ÅSUB skulle gå miste om värdefullt material.
- Uppgifter registreras redan idag i systemet när det gäller utbildningar som regleras av finländsk lag (studentexamensnämnden).
- Studerande från riket som utexamineras från en icke reglerad yrkesutbildning på Åland får inte sina uppgifter registrerade även om de redan sedan tidigare har uppgifter i Koski databasen
- FPA meddelar att Pensionsskyddscentralen från och med 2020 tar emot uppgifter om personer som avlagt yrkesinriktad grundexamen och yrkeshögskoleexamen direkt från datalagret KOSKI. Detta berör samtliga yrkesinriktade examen inom Åland yrkesgymnasium och yrkeshögskoleexamen inom Högskolan på Åland. En tillfällig lösning har ordnats genom att Pensionsskyddscentralen meddelat att skolorna kan tillsvidare överföra uppgifter om examen via en exelfil. Lösningen är inte hållbar ur ett dataöverföringsperspektiv.

Följdfrågor

Målsättning

Målsättningen med lagstiftningen är att åländska medborgare ska ha samma och likvärdiga rättigheter som övriga finländska medborgare.

Internationellt perspektiv

Dataskyddsförordningen påverkar vilken typ av uppgifter som kan överföras och behandlas

Tillräckligt underlag

I detta PM har endast konsekvensbedömning gjorts gällande de lagar som påverkas inom undervisningssektorn. De lagar som rör statistikföring, pensionskydd, utkomststöd och arbetskrafts- och företagservice kan kräva tilläggsutredning

När behövs åtgärderna?

Åtgärderna behövs genast speciellt för Ålands gymnasium, eftersom de redan är tvungna att registrera studie- och examensprestationer för vissa av sina studeranden.

Andra alternativa åtgärder

För att kunna lägga in studie- och examensprestationer i KOSKI – registret finns inte andra alternativa åtgärder än en ny lagstiftning. Åtgärderna medför förbättrade möjligheter för den enskilda medborgaren liksom de medför en tryggare och säkrare överföring av personuppgifter mellan myndigheter och berörda instanser.

Förslag

Föreslås att lagstiftning utarbetas och befintlig lagstiftning uppdateras för att möjliggöra en registrering av utbildnings- och examensprestationer i det nationella examensregistret Koski.

Om inget görs

Elever och studerande i åländska skolor sätts i ett sämre rättsläge både vad gäller möjligheten att på smidigt sätt få tillgång till egna prestationer och genom att persondata saknas från åländska skolor som underlag i fortsatt myndighetsutövning både på Åland och nationellt. Därtill saknas uppgifter som kunde utgöra underlag i statistikbehandling. Ett deltagande i nationella kvalitetssäkringar och utvärderingar av utbildning och utbildningssystem försvåras. Situationen blir dessutom ohållbar för Ålands gymnasium som redan idag via rikets lagstiftning är tvungen att överföra vissa uppgifter redan idag. Ålands yrkesgymnasium borde även idag överföra uppgifter åtminstone beträffande de reglerade utbildningsområdena vård och sjöfart.

Löses problemet ändå?

Problemet kommer inte att lösas av sig själv med tiden. Däremot finns risk för ytterligare försvårande omständigheter och en mer ofördelaktig situation för våra studerande.

Nya problem?

I dagsläget finns inte indikationer på att nya problem uppstår ifall överföringen till KOSKI möjliggörs via lagstiftning. Landskapsregeringen bör ta ställning till i vilken omfattning uppgifter ska överföras förutom uppgifter som berör examen och vilka utbildningsområden som berörs.

Bilaga 1 Ålands gymnasiums beskrivning av behovet av KOSKI-tjänsten samt önskemål

Ålands gymnasiums (ÅG) behov av KOSKI-tjänsterna handlar bland annat om att verifiera kunskande och prestationer hos sökande samt att varje studerande vars prestation överförs till KOSKI från Åland gymnasium får ett individuellt så kallat utbildnings-ID. Detta utbildnings-ID fungerar därefter som personens unika identifierare i registret för kunskande och prestationen under hela livet. Om ÅG inte överför prestationer och examina till KOSKI skulle det kunna leda till att den enskilda medborgaren hamnar i ett sämre läge sett ur ett medborgardemokratiskt perspektiv då de egna studieprestationerna inte finns dokumenterade i den databas som samtliga landets nationella myndigheter kommer att använda i sitt beslutsfattande. Samtidigt skulle frånvaro av uppgifter i KOSKI leda till att examina och utbildningsprestationer från Ålands gymnasiums skolor skulle bli utanför en hel del av statistik och utvärdering på nationell nivå. Även vår egen statistikbyrå ÅSUB skulle gå miste om värdefullt material.

ÅG önskar ingå avtal med i Studieinfo om att information om skolorna ÅL och ÅYG samt utbildningsutbudet i skolorna förs i under 2018. Materialet som överförs är prestationer åtminstone från 2017 och framåt. Även äldre uppgifter kan överföras. ÅG förbereder sitt studieadministrativa system så att överföring av uppgifter till KOSKI kan ske senast från och med 2019.

Bilaga 2 Lagar som berörs i riket

Lagen om antagningsregistret, högskolornas riksomfattande datalager och studentexamensregistret har upphävts. Den registeransvarige inför uppgifter om avläggande av studentexamen i registret och anordnaren av gymnasieutbildning sänder in övriga uppgifter.

- Lagen om grundläggande utbildning
- Gymnasielagen
- Lagen om grundläggande yrkesutbildning
- Lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet
- Yrkesutbildningsreformen
- Lagen om vuxenutbildningsstöd
- Lagen om utkomstskydd för arbetslösa.
- Lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice.
- Lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåga och rehabiliteringspenningförmåner. Lagen om pensionsersättning som skall betalas av statens medel för tiden för vård av barn under tre år eller för tiden för studier.
- Lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården och lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården.
- Lagen om utlänningsregistret. Statistiklagen
- Personuppgiftslagen
- Arkivlagen

Om registerföring och utbyte av information i nuläget på Åland

Registerföring

I LL om gymnasieutbildning 34 § anges att *"[s]kolan ska föra ett register med nödvändiga uppgifter om de sökande till skolan, deras studieprestationer och kunnande samt uppgifter om de sökandes avklarade studier."* I övrigt hänvisas till landskapslag (2019:9) om dataskydd inom landskaps- och kommunalförvaltningen (nedan dataskyddslagen).

Motsvarande bestämmelser om registerföring saknas i gällande grundskolelag.

Informationsutbyte myndigheter emellan

I motiveringarna till studie- och examensregisterlagen (RP 72/2017, s. 46) anförs att *"genom bestämmelserna ska för myndigheterna eller andra aktörer inte i sak skapas några nya rättigheter att få uppgifter, utan rätten att få uppgifter som finns i informationsresursen ska fastställas med stöd av bestämmelserna om utlämnande och erhållande av information i den allmänna lagstiftningen och vederbörande speciallagstiftning."* Det som däremot regleras i lagen är *hurdana uppgifter respektive utbildningsanordnare ska lämna in till registret.*

Allmänna bestämmelser om utlämnande och erhållande av information finns både i dataskyddslagen och i landskapslagen (1977:72) om allmänna handlingars offentlighet (nedan offentlighetslagen). Den sist nämnda innehåller inte särskilda bestämmelser om utbyte av information mellan myndigheter. I rikets offentlighetslag finns bestämmelser om utlämnandet av sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet (29 §). Som utgångspunkt kan dock antas den allmänna offentlighetspresumptionen i GL 12 § som lyder enligt följande: *"handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna är offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har*

begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar.” I åländska offentlighetslagens 6 § anges att enskild person har rätt att få ta del av allmän handling som är offentlig. I rättsdoktrin utgår man ifrån att myndigheter har rätt att ta del av andra myndigheternas offentliga handlingar med stöd av den allmänna handlingsoffentligheten.

Enligt 5 § i dataskyddslagen får myndigheter lämna ut personuppgifter som ingår i allmänna handlingar i enlighet med landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet, om inte annat föreskrivs i lag. Utlämnandet ska vara förenligt med bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt.

I 3a kap. 15a § i offentlighetslagen finns särskilt föreskrivet hur personuppgifter som ingår i allmänna handlingar ska behandlas vid tillämpningen av offentlighetslagstiftningen. Bestämmelsen är utformad i första hand med tanke på utomstående som begär information och tar således inte särskilt ställning till informationen som utbyts mellan myndigheter. Enligt nämnda bestämmelse får personuppgifter som ingår i i allmänna handlingar lämnas ut i form av en kopia, en utskrift eller i elektronisk form förutsatt att personuppgifterna är offentliga och mottagaren har rätt att behandla personuppgifterna enligt dataskyddslagstiftningen. Om mottagaren inte har rätt att behandla personuppgifterna enligt dataskyddslagstiftningen får den allmänna handlingen lämnas ut endast till den del personuppgifterna inte ingår. Eftersom bestämmelsen omfattar ett förbehåll ”om inte annat föreskrivs i lag” kan det i speciallagstiftning finnas bestämmelser som utvidgar eller inskränker rätten till information.

En del av uppgifter som antecknas i elevregister kan omfattas av sekretess. Enligt åländska offentlighetslagen (9 § 1 mom punkt e) ska en handling hållas hemlig då handlingen hänför sig till skolväsendet, och innehåller sådana uppgifter om enskild persons privata förhållanden, att handlingens tillhandahållande kan utsätta berörda person eller hans anhöriga för skada, lidande eller obehag. Enligt nämnda bestämmelsens 2 moment kan en handling som avses i e punkten tillhandahållas en annan med personens samtycke. Dessutom anförs följande: Om tillhandahållande av särskilda fall av handling som avses i 1 mom. e-punkten, stadgas i 15 § 1 mom. Med detta syftas till handlingar som överförts till allmänt arkiv.

I rikets offentlighetslag (621/1999) 24 § 30 punkt specificeras sekretessbelagda handlingar enligt följande: ”handlingar som gäller elevvård eller befriande av en elev från undervisning, elevs och examinanders provprestationer samt sådana av en läroanstalt utfärdade betyg och andra handlingar som innehåller uppgifter om verbala bedömningar av en elevs personliga egenskaper liksom även handlingar av vilka det framgår hur de som av studentexamensnämnden har förordnats att bedöma provsvaren har fördelat sina uppgifter mellan olika skolor, tills ett år har förflutit från examensomgången.” Av förarbetet framkommer (30/1998 rd., s. 99) att absolut sekretess ska iakttas i fråga om handlingar som gäller elevvård, befriande av elev från undervisningen, handlingar som gäller provprestationer samt sådana betyg och handlingar i vilka en elevs personliga egenskaper bedöms verbalt. Däremot är betyg med sifferbedömning offentliga.

Den åländska offentlighetslagen ger inte entydigt svar på vilka handlingar som kan omfattas av sekretess. Arbetet med ny offentlighetslag pågår och sannolikt kommer den nya offentlighetslagen omfatta en sekretessgrund i likhet med rikets 24 § 30 punkt.

I rikets offentlighetslag 29 § regleras utlämnandet av sekretessbelagda uppgifter myndigheter mellan. Uppgifterna kan lämnas a) om i lag tagits in uttryckliga bestämmelser om rätten att lämna ut eller att få uppgifter b) den berörda har lämnat samtycke c) handlingen behövs för att behandla ett specifikt myndighetsärende (ex. förhandsavgörande, klagan) e) för ett enskilt övervaknings/tillsynsuppdrag. Motsvarande reglering saknas i den åländska lagstiftningen, däremot kan sekretessbelagda uppgifter enligt den åländska offentlighetslagen tillhandahållas en annan med personens samtycke.

När det gäller studentexamensuppgifter behöver man ta ställning till huruvida följande omnämning i 1 § i republikens presidents förordning (2006:68) om studentexamen i landskapet Åland (överenskommelseförordningen) ” De förvaltningsuppgifter som består i att ordna studentexamen skall i landskapet Åland skötas av studentexamensnämnden ” räcker som ett bemyndigande för att registerföra uppgifterna i Koski. Studentexamensnämnden är ju med stöd av rikslagstiftning skyldig att föra in uppgifterna i studentexamensregistret.

