

Protokoll fört vid enskild föredragning

Social- och miljöavdelningen
Socialvårdsbyrån, S2

Beslutande
Minister

Annette Holmberg-Jansson

Föredragande

Socialvårdsbyråchef

Maj-Len Österlund

Justerat

Omedelbart

Nr 78

Initiativ om att Kommunernas socialtjänst (KST) ska
överföras från den kommunala till landskapsnivå.

ÅLR 2022/5753

117 S2

Beslut

Landskapsregeringen beslöt anteckna Föglö kommuns skrivelse till kännedom.

Bakgrund

Föglö kommun har genom skrivelse inkommen 1.7.2022 riktat ett initiativ om att överföra kommunernas socialtjänst (KST) från kommunal till landskapsnivå. Som motiv anför man att KST:s verksamhet är landskapsomfattande och med fördel kunde vara en landskapsmyndighet samt att reformen för många kommuner blivit kostsam och lett till problem med finansieringen för de mindre kommunerna.

Landskapslag (2016:2) om en kommunalt samordnad socialvård (KST-lagen) trädde i kraft 1.9.2017. Sättet att organisera samarbetet för att samordna socialvården lämnades öppet för kommunerna själva att komma överens om. Eftersom en frivillig lösning för en samordning av socialvården inte hittades ändrades KST-lagen (2019/30) så att kommunerna senast 1 oktober 2020 skulle ingå avtal om organiseringen av samarbetet i form av ett kommunalförbund. Avtalet skulle träda i kraft 1 januari 2021.

Genom landskapslag (2017:120) om landskapsandelar till kommunerna skapades ett nytt landskapsandelssystem med syfte att utjämna opåverkbara skillnader mellan kommunerna och omfattar både inkomst- och kostnadsutjämning. I och med detta betalas den särskilda landskapsandelen som infördes genom den nya landskapsandelslagen för den samordnade verksamheten direkt till kommunalförbundet KST.

Landskapsregeringen konstaterar att syftet med samordningen av socialvården var en organisation som, på ett bättre sätt än när socialvården låg i respektive kommun, kan

främja en likvärdig service, en effektiv användning av resurserna, en samlad kompetens och en ökad specialisering inom personalen, en större integritet, en stärkt anonymitet och ett gott rättsskydd.

KST inledde sin verksamhet 1.1.2021. Förutom att samordna 16 kommuners och ett kommunalförbunds verksamhet har man även haft ansvar för att implementera den relativt omfattande förnyade lagstiftningen inom socialvårdens område.

Landskapsregeringen beslöt (S222E19/29.8.2022) också begära Kommunernas socialtjänsts synpunkter i ärendet och en redogörelse för hur kostnadsutvecklingen och kostnadsfördelningen beträffande den socialvård KST övertagit ser ut, **bilaga S222E32**.

Landskapsregeringen konstaterar följande;

- KST har ännu inte verkat i två år. En utvärdering och ett ställningstagande till eventuellt byte av huvudman efter en så kort tid är inte meningsfullt. Den korta verksamhetstiden gör att man inte kan få en rättvis bild av KST:s verksamhet och kostnaderna för denna sett över tid. Förutom att KST 1.1.2021 inledde sin verksamhet hade man samtidigt ett antal nya lagar som trädde i kraft vid samma tidpunkt.

- Om kostnadsfördelningen upplevs skev är detta någonting som bör behandlas av de kommunala organen utgående från att det är i grundavtalet för KST som kostnadsfördelningen och kriterierna för denna fastslås. Om det är så att kostnaderna totalt sett stigit kan detta bero på flera olika faktorer, varav en är att kommunerna eventuellt tidigare inte tillhandahållit tjänster i enlighet med gällande lagstiftning.

- För att socialvården ska fungera krävs att kommunernas grundfunktioner såsom bostäder, barnomsorg, skola, fritidsaktiviteter etc. är på plats. Socialvården har visserligen t.ex. en skyldighet att ordna tillfälligt boende men lagstiftarens avsikt har inte varit att detta skulle innebära att myndigheten är tvungen att hyra upp bostäder på den privata marknaden, inte sällan till ett oskäligt pris, hyra hotellrum osv. för personer som t.ex. av någon anledning vräks från sin bostad eller av annan anledning behöver hjälp med att skaffa en bostad. Landskapsregeringen betonar ånyo det stora ansvar primärkommunerna har för utvecklande av välfärden genom tillhandahållande av bl.a. bostäder men även annan service som är nödvändig, inte enbart för, men även för att KST ska uppnå målsättningarna om en förutseende socialvård och genom tidiga, förebyggande åtgärder skapa kostnadseffektivitet i denna och andra delar av samhällsservicen.

Nr 79

Stöd för utbildningssatser för socialvårdens personal.

ÅLR 2022/6551

118 S2

Beslut

Landskapsregeringen beslöt anteckna skrivelsen till kännedom.

Landskapsregeringen konstaterar att en längre och mera omfattande satsning krävs för att omorganiseringen av socialvården och den förnyade lagstiftningen ska få avsedd effekt. I budgetförslag för år 2023 föreslår därför landskapsregeringen för lagtinget att ett

årligt utvecklingsanslag om 75.000 euro upptas under åren 2023-2027. Om anslaget godkänns kan det sökas och användas av Kommunernas socialtjänst k.f. för utbildningar, samarbetsprojekt mellan aktörer m.m. motsvarande insatser som bidrar till en hållbar, effektiv socialvård. Totalkostnaden under perioden uppgår till 375.000 euro.

Landskapsregeringen har också föreslagit medel för en temadag kring socialvård 2023, ett arrangemang som är avsett att vara årligen återkommande.

Bakgrund

Kommunernas socialtjänst har genom skrivelse inkommen 19.8.2022 efterhört utbildningar/fortbildningar för socialvårdens personal på motsvarande sätt som de utbildnings- och fortbildningsinsatser genom vilka landskapsregeringen stött personal inom grundskola och barnomsorg.

Mottagare: Ålands Landskapsregering**Datum:** 20.09.2022

Redogörelse

Inledning

Ålands landskapsregering har, med anledning av att Föglö kommun inkommit med en skrivelse till landskapsregeringen gällande initiativ om att överföra Kommunernas socialtjänst (KST) till landskapsnivå, beslutat begära Kommunernas socialtjänsts synpunkter i ärendet och en redogörelse för hur kostnadsutvecklingen och kostnadsfördelningen beträffande den socialvård KST övertagit ser ut, med tanke på att det i skrivelsen anförts att reformen blivit kostsam för många kommuner och lett till problem med finansieringen speciellt för de mindre kommunerna.

Socialvårdens kostnader

Statistiskt sett är inte socialvårdskostnaderna högre idag än då socialvården handlades i kommunerna. Budgeten 2021 gjordes utifrån verksamhetsstatistik från Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB), dvs vad KST:s verksamhet hade kostat om det fortfarande hade hanterats av kommunerna.

Budgeterade verksamhetskostnader 2022 är 31 306 000 euro, dvs lägre än den ursprungliga budget som räknades fram inför KST start 2021 (31 982 000 euro i verksamhetskostnader). Detta trots att genomsnittliga kostnadsökningen för socialvården legat på 1 miljon åren 2015–2019, 1 585 000 euro 2018-2019 och 857 000 euro om man ser på åren 2015-2020. Mellan åren 2019 och 2020 var kostnadsökningen 345 000 euro.

Kostsam reform

Det är oklart vilka justeringar som gjorts i kommunernas budgetar efter att verksamheten överfördes till KST och KST kan därför inte svara på om reformen varit kostsam.

Kostnadsfördelning/Föglö kommuns kostnader

I grundavtalet för kommunernas socialtjänst kf (1.1.2021) överenskom kommunerna om solidarisk finansiering av KSTs kostnader så att förbundets nettodriftskostnad fördelas enligt

kommunernas invånare och skattekraft. Det här innebär att vissa kommuner fick lägre kostnader i KST medan andra fick högre kostnader, se bilaga.

Hur kostnaden fördelas mellan kommunerna är något som KST inte kan belastas för.

Minskad skattekraft till följd av SOTE reformen behöver analyseras så att det inte leder till en oönskad effekt i fördelningen av socialvårdskostnader mellan medlemskommunerna.

Föglö kommun hade år 2019 nettodriftskostnader på 497 000 euro. Föglö kommuns kostnader för KST i budgeten för år 2022 är 449 939 euro. Då är Föglö kommuns andel av landskapsandelarna om 57 956 euro avdragna, dvs ett jämförbart belopp är 507 895 euro. Föglö kommuns ökning av socialvårdskostnader mellan 2019 och 2022 är således 2,1 %.

Föglö kommuns kostnader för KST i bokslutet år 2021 var 428 347,82 euro. Föglö kommuns andel av landskapsandelarna var 64 277 euro, dvs totalt 492 624,82 euro. Det är en minskning av Föglö kommuns socialvårdskostnader jämfört med 2019.

Det behöver noteras att det fanns kostnader 2019 (hemservice, boende under 65 och stöd för rörligheten) som statistikfördes under äldreomsorgens kostnader. Föglös kostnader 2019 borde därmed ha varit högre än 497 000 euro. Kostnaderna för hemservice till KSTs klienter, boende under 65 år och stöd för rörligheten finns med i Föglös kostnader för KST.

Effektivitetsrevision

KST kommer att genomföra en effektivitetsrevision år 2023.

En effektivitetsrevision ska förhoppningsvis ge ett helhetsgrepp om vilken kostnadsnivå som är rimlig utifrån de lag- och kvalitetskrav som finns för den service som produceras. En effektivitetsrevision förväntas ge ett konkret underlag för vidare diskussioner om inbesparingar kontra nödvändiga resurser och investeringar för framtiden. Revisionen kommer att påvisa vad vi kan göra, oberoende av hur kostnadsnivån ser ut idag.

Det går att dra paralleller till sote-reformen då det gäller kostnadsökningar och tidpunkten för effektivitetsrevision. I lagstiftningen om social- och hälsovårdsreformen ("sote-reformen") RP 241/2020 s.190 anges att "det är osannolikt att det uppkommer några besparingar på 2020-talet, eftersom förslaget enligt propositionen innefattar betydande ändringskostnader. De incitament för att dämpa kostnadsökningen som finansieringsmodellen innehåller kommer

därför att verka fullt ut först från 2030.

Välfärdsområdena kommer att få två år på sig att omorganisera verksamheten.

Enligt § 62 i lagen om genomförande av reformen (FFS 616/2021) ska de första utvärderingarna inledas först när boksluten för de två första åren finns tillgängliga.

KST har från år 1 gjort inbesparingar.

Medel för samordning

Landskapsregeringen har inte givit KST de bästa förutsättningarna att lyckas med samordningen. Att samordna socialvård är svårt, men att samordna socialvård som är på väldigt olika nivå är ännu svårare.

KST anser att regeringen borde ha jämfört samordningen med en kommunsammanslagning, och beviljat ett motsvarande samgångsstöd. Enligt 40 § kommunstrukturlagen (ÅFS 2019:29) syftar samgångsstödet till att täcka ”nödvändiga kostnader för bildandet av den nya kommunen, utvecklandet av servicesystem i den nya kommunen och förbättrande av servicens produktivitet eller för att stärka ekonomin i den nya kommunen”. I förarbetena (LF 21/2017-2018) framkommer i beskrivningen av de organisatoriska konsekvenserna att ”de nya kommunerna måste bygga upp en ny organisationsstruktur, harmonisera olika förvaltningskulturer och revidera kommunernas gamla interna arbetsprocesser samt förenhetliga kommunala stadgor, avgifter, IT-system och lönestrukturer. Den här omstruktureringen är arbetsdryg och tidskrävande. Fördelen med omstruktureringen är bland annat att resurserna kan fördelas bättre. Smalare ansvarsområden gör att tjänstemännen kan arbeta mer fokuserat och stärka sin kompetensutveckling. Effekterna av denna typ är större ju större den nya kommunen är.”

Vid tidpunkten för socialvårdens sammanslagning var samgångsunderstödet indelat i en grunddel och tilläggsdel. Enligt då gällande lagstiftning skulle KST, om sammanslagningen jämförts med ett kommunalt samgående, kunnat erhålla en grunddel om 1 740 000 euro, och en tilläggsdel om 153 euro per invånare, ett totalt stöd om totalt 4,6 miljoner euro. Samgångsunderstödet har ändrats genom LL (2021:52) om ändring av kommunstrukturlagen som trädde i kraft 1.6.2021. Utifrån nuvarande bestämmelser skulle KST i teorin kunna erhålla ett stöd om cirka 2,2 miljoner euro och med stöd av 41b § kommunstrukturlagen som infördes i samband med nämnd lagändring beviljas ett särskilt stöd enligt prövning. I lagförslag 5/2020-2021 konstateras ånyo att kostnader som uppstår vid ändringar av kommunindelning bland annat är ”kostnader för att harmonisera lönerna vid

övergången, för personalutbildning, för teknisk infrastruktur och programvara, för förenhetligande av arkiv, styrdokument, vägnamn och liknande, för förvaltningslokaler och för information till invånarna”.

Att sammanslå 17 socialvårdsområden till ett enda är kanske inte till fullo jämförbart med en kommunsammanslagning, men är ändå en kommunal omorganisation som kräver exakt samma organisatoriska åtgärder som beskrivs i förarbetet till kommunstrukturlagen samt i förarbetet till ändringen av den samma. KST kan uttala sig i denna fråga, inte utifrån en uppskattning av arbetsbördan, utan utifrån faktisk erfarenhet. Att genomföra en sammanslagning av 17 enheter med mycket varierande dokumentation och servicenivåer är en oerhört arbetsdryg och tidskrävande process. För detta arbete erhöll KST fick en blygsam summa per invånare för samordningen, i jämförelse med den summa som beviljas vid kommunsammanslagningar.

Klienterna överfördes till KST 1.1.2021 eftersom lagstiftningen inte medgav att KST fick sekretessbelagd informationen innan. Trots sen överföring av klienter, avsaknad av rutiner, erfarenhet och system har det gått över förväntan att starta upp den nya organisationen och säkerställa att klienterna fått sin fortlöpande service och stödbetalningar tryggade. Det återstår dock en del arbete som hade kunnat utföras innan 1.1.2021 om det hade funnits resurser.

Högre landskapsandelar

Basbeloppet för den samordnade socialtjänsten är för år 2022 834,72 euro per invånare i landskapet. KST anser att det finns skäl att höja basbeloppet och ersättningsgraden.

Beräkningen av vad den nya socialvårdslagen skulle innebära i kostnadsökning var för lågt räknad. Nya socialvårdslagen ställer höga krav på det förebyggande arbetet och innebär ny service. Klientprocessen i socialvårdslagen ställer höga krav på det multiprofessionella samarbetet. Representanter för KST har under året träffat föräldrar till barn med NPF problematik. Då det gäller barn med NPF problematik blev det tydligt att myndigheter måste bli bättre på att samarbeta kring dessa klienter. Framförallt samarbetet mellan skola-ÅHS-KST måste förbättras. Detsamma gäller stöd för barn med problematisk skolfrånvaro.

Det återstår ännu mycket arbete med att utveckla socialvården och skapa stödformer i enlighet med nya socialvårdslagen.

I samband med uppbygganden av KST kunde konstateras att det fanns kostnader som inte tidigare bokförts som socialvårdskostnad utan som äldreomsorgskostnad men som hör till KSTs

ansvarsområde, se nedan. KST förväntar sig att landskapsregeringen justerar basbeloppet även gällande detta.

Budgeten 2021 byggde på ÅSUBs statistik men det rödmarkerade var egna uppräknings enligt de senaste årens kostnadsutveckling. Nettokostnadsökningen åren 2015-2019 låg i snitt på 1 miljon i året.

Uppgiftsklass	Alla kommuner					Genomsnittlig för. 984,75						
	2015	2016	2017	2018	2019*	2015	2016	2017	2018	2019*	2020	2021
Aktuella uppgiftsklasser totalt	21 424	22 121	22 314	23 778	25 363	21 424	22 121	22 314	23 778	25 363	26 348	27 333
Institutions- och familjevård inom barnskydd	2 413	2 007	2 752	2 953	2 867	2 413	2 007	2 752	2 953	2 867	2 978,3	3 089,6
Öppenvårdstjänster inom barnskyddet	542	1 236	1 339	1 582	1 786	542	1 236	1 339	1 582	1 786	1 855,3	1 924,7
Övr. öppenvårdstjänster för barn o fam	1 025	667	590	831	864	1 025	667	590	831	864	897,5	931,1
Institutionsvård för handikappade	440	0	-21	0	214	440	0	-21	0	214	222,3	230,6
Bo.service för handikapp. m. heldygnssoms.	7 606	8 274	8 400	9 048	9 141	7 606	8 274	8 400	9 048	9 141	9 495,9	9 850,8
Annan service för handikappade	4 161	6 118	5 848	5 941	6 748	4 161	6 118	5 848	5 941	6 748	7 010,0	7 272,0
Verksamhet i sysselsättningsstiftelse	1 489	352	338	346	411	1 489	352	338	346	411	427,0	442,9
Missbrukarvård	512	493	449	558	662	512	493	449	558	662	687,7	713,4
Övrig socialvård	3 236	2 974	2 619	2 519	2 670	3 236	2 974	2 619	2 519	2 670	2 773,7	2 877,3
ÅSUB											26 348	27 333

Not: Denna tabell innehåller uppgifter om totala kostnader, d.v.s. inklusive interna kostnader, avskrivningar och redskrivningar samt överföringsposter.

Budgetmedel för hemservice, boende under 65 och stöd för rörligheten budgeterades manuellt eftersom dessa kostnader finns under äldreomsorgen i ÅSUBs statistik.

(tusen euro) Föreslagen ram 2021

Statistik med kostnadsökning	27 333
Övergripande kostnader	224
Specialfritidshemmet övergår till SÅHD	- 200
Personer under 65 i kommunens boenden	1 489
Hemservice	1 223
Stöd för rörligheten enligt socialvårdslagen	182
Kostnader för socialvårdslagen	245

30 496

Landskapsregeringen beslöt halvera PAF-medlen avseende Fixtjänst för 2022, vilket innebär en kostnadsökning om 135 000 euro. För 2023 har landskapsregeringen aviserat att PAF-medlen för Fixtjänst försvinner helt och hållet. Det innebär en ökning av KSTs kostnader om totalt 270 000 euro på 2 år.

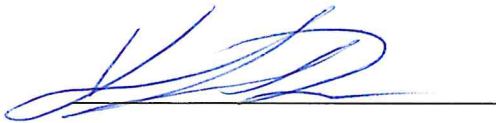
I början av 2022 gjorde landskapsregeringen en indexjustering av utkomststödet grunddel med 2,8 % i enlighet med 5 § landskapslag (1998:66) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om utkomststöd. Detta är inte kompenserat i basbeloppet.

I Finland beaktas hela barnbidraget och ensamförsörjartillägget som inkomst men med stöd av 11 § landskapslagen (1994:48) om tillämpning i landskapet Åland av barnbidragslagen gäller inte det på Åland, vilket innebär en större kostnad för KST.

Från och med 1.1.2022 införde Ålands landskapsregering en ny taxa för kollektivtrafiken. Det innebar att även självriskan för färdtjänst enligt handikappservicelagen ändrades.

Från och med 1.1.2022 betalar man som färdtjänsttagare alltid max 2,50 euro per enkelresa i självrisk. Det gör man oberoende resans längd. En självrisk på max 2,50 euro för färdtjänsttagare har inneburit att KST fått ökade kostnader.

Mariehamn 20.9.2022



Katarina Dahlman

Förbundsdirektör

Hur förändras kommunernas kostnader för områden som till fullo överflyttas till KST?

Kostnader (eller nya verks. områden) specificerade längst ner i bilagan finns inte tillgänglig per kommun 2015-2019

Kommunernas rapp. till Åsub

	Nettokostnader 2015-2019					Årlig justering utifrån åren			Motsvarande kostnader enligt fördelning KST 2021		
	2015	2016	2017	2018	2019	Förändring 2015-2019	Genomsn. förändring	2020	2021	2021	Skillnad
Brändö	262	296	163	174	153	-	27	126	99	414	316
Eckerö	1 117	1 385	1 227	1 604	1 554	437	109	1 663	1 773	773	999
Finström	1 520	1 857	1 910	1 858	2 257	737	184	2 441	2 626	2 228	398
Föglö	219	298	337	338	497	278	70	567	636	462	174
Geta	650	610	599	754	770	120	30	800	830	367	463
Hammarland	799	1 256	1 591	1 434	1 310	511	128	1 438	1 566	1 259	307
Jomala	2 856	2 878	2 642	2 805	3 181	325	81	3 262	3 344	4 549	1 206
Kumlinge	113	166	172	166	191	78	20	211	230	272	42
Kökar	41	93	54	25	19	-	6	14	8	194	186
Lemland	1 138	901	1 125	1 104	1 325	187	47	1 372	1 419	1 797	379
Lumparland	171	118	99	81	40	-	33	7	26	343	368
Saltvik	994	1 058	1 187	1 218	1 344	350	88	1 432	1 519	1 676	157
Sottunga	1	2	-	3	-	-	0	0	1	88	89
Sund	1 012	816	691	749	671	-	85	586	501	869	368
Vårdö	389	435	418	331	295	-	24	272	248	345	97
Mariehamn	10 142	9 952	10 099	11 134	11 756	1 614	404	12 160	12 563	11 697	866
Totalt	21 424	22 121	22 314	23 778	25 363	3 939	985	26 348	27 333	27 333	0

Ovan är områden inräknade då dessa till fullo ingår i KST:

Vård på inrättning och familjehem inom barnskyddet

Öppenvårdstjänster inom barnskyddet

Övr. öppenvårdstjänster för barn o fam

Institutionsvård för handikappade

Bo.service för handikapp. m. heldygnssoms.

Annan service för handikappade

Verksamhet i sysselsättningsyfte

Missbrukarvård

Övrig socialvård

Följande nettokostnader ingår inte i ovan, då dessa finns redovisade inom andra verksamhetsområden 2015-2019 eller är nya (ingår i KST 2021):

Personer u. 65 i kommunernas boende 1 489 200

Hemservice under 65 1 222 767

Stöd för rörlighet 182 500

Extra kostnader för nya socialvårdslagen 245 000

Specialfritids övergår till kommunerna - 200 000

Övergripande administration 223 617

Kostnader som inte ingår i ovan: 3 163 084

Dessa kostnader samt Ls-andelar fördelas enligt samma procentuella fördelning som ovan.