

Rapport april 2009

version 1.2/20.4

# Ålands omsorgsförbunds verksamhet

---

## Innehållsförteckning

INLEDNING .....	2
SPECIALOMSORGEN PÅ ÅLAND I ETT RIKSPERSPEKTIV .....	2
SPECIALOMSORGENS STÄLLNING PÅ ÅLAND.....	3
KOMMUNERNAS EKONOMI OCH OMSORGSFÖRBUNDET.....	3
KOMMUNERNAS ANSVAR.....	4
UPPGIFTSFÖRDELNING OCH ANDRA AKTÖRER.....	4
GEOGRAFISKT SPLITTRAD VERKSAMHET I SMÅENHETER .....	5
HÖGA KOSTNADER .....	6
HUVUDMANNASKAPET .....	7
NYA UTRYMMEN.....	8
UTVECKLANDET AV BOENDEENHETER .....	9
ORGANISATIONEN .....	10
FÖRVALTNINGSRUTINER .....	10
FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER .....	11

## **Inledning**

Förbundsfullmäktige beslöt vid sitt höstmöte 2008 att en organisations utredning över förbundets verksamhet görs. Rolf Eriksson anlätades för uppdraget som inleddes i januari 2009 och slutfördes i april 2009.

Mitt arbete baserar sig på det skriftliga material jag fått från förbundet och Ålands statistik- och utredningsbyrå. Jag har i mitt arbete fört diskussioner med ett tjugotal personer i organisationer som i sin verksamhet kommit i kontakt med Omsorgsförbundet. Jag har sålunda fört diskussioner med representanter för Ålands Landskapsregering, ÅHS, DUV, Ålands Kommunförbund, Stiftelsen Hemmet, träningskolan vid Södra Ålands högstadiedistrikt och yrkesträningskolan samt kommundirektörer i fem kommuner och tjänstemän inom den kommunala socialförvaltningen. Dessutom har jag besökt samtliga verksamhetsenheter. Som stöd i mitt arbete har jag haft en av styrelsen utsedd referensgrupp. I referensgruppen har ingått förbundsfullmäktiges ordförande Raija-Liisa Eklöw, förbundsstyrelsens ordförande Sune Alén och förbundsstyrelseledamoten Magnus Sandberg.

Några av mina åtgärdsförslag är kortsiktiga och traditionella, men min uppfattning är, att en mycket stor potential och goda möjligheter finns, att omorganisera verksamheten så att den blir betydligt mer kostnadseffektiv utan att man för den skull ger avkall på den höga kvalitet, som otvivelaktigt nu är utmärkande för Omsorgsförbundets verksamhet.

## **Specialomsorgen på Åland i ett riksperspektiv**

Specialomsorgen sköts i Finland på många olika sätt. Detta har gjort att jämförelser mellan kommuner och organisationer inom specialomsorgen alltid har varit behäftad med brister och blivit allt viktigare under senaste år, då omsorgsdistriktens sätt att bedriva verksamheten blivit alltmer olik. Det generella målet att minska institutionsvården har inte genomförts i samma grad inom alla distrikt. Den öppna verksamheten sköts i allt högre grad i kommunernas egen regi och allt mer integrerat i den övriga kommunala verksamheten. Den kommun- och servicestrukturreform (ramlagen) som nu är på gång i riket kommer helt säkert att medföra att sättet för att sköta specialomsorgstjänster ytterligare kommer att differentieras. Den ramlag, som nu styr omorganiseringen av omsorgsdistriktet förutsätter att dessa integreras i sjukvårdsdistriktet. Detta krav gäller dock inte Kårkulla, vars verksamhet som åtminstone inte direkt kommer att förändras till följd av ramlagen.

Trots denna utveckling och svårigheter med jämförelser finns dock en del intressanta uppgifter i en omfattande utredning om specialomsorgens verksamhet och kostnader, som gjordes av Social- och hälsovårdsministeriet och Finlands Kommunförbund över omsorgsdistriktens verksamhet år 2004. För Ålands del visar rapporten, att andelen klienter, som använder sig av omsorgstjänster, är klart lägre på Åland (0,32 % av hela befolkningen) än i riket (medeltal 0,52 %). Högsta andelen fanns i Uleåborgs län (0,83 %). Ungefär 100 (120 i dagens läge) klienter använde sig av tjänsterna på Åland, medan totala antalet användare i hela Finland var ca 27 000. Totala antalet utvecklingsstörda uppskattades till ca 35 000. Denna låga siffra är anmärkningsvärd, då det gäller att bedöma den åländska kostnadsnivån för specialomsorgen på Åland.

Utredningen visar att utmärkande för Åland är den nära på ensidiga satsningen på gruppboende med nattpersonal. Institutionsvård förekommer i relativt liten utsträckning som köptjänst (förmedlingstjänst). Gruppboende utan nattpersonal förekommer inte på Åland, men var en rätt allmänt förekommande serviceform i riket. Stödboende (lägenhetsboende) är en serviceform som är utmärkande för Kårkulla, men i någon mån även för Åland. En omfattande daglig och arbetsverksamhet är även utmärkande för Åland. Detta gällde även Nyland och Kårkulla.

Ny lagstiftning för handikappservice bereds för närvarande på Åland. Förslaget följer i stort den rikslag, som träder i kraft 1.9.2009. De bestämmelser som gäller personliga assistenter kommer även att gälla för utvecklingsstörda. Hur detta kommer att påverka verksamheten är en öppen fråga. Olika uppfattningar finns över hur omfattande denna nya uppgift kommer att vara.

### **Specialomsorgens ställning på Åland**

Enligt Ålands statistik- och utredningsbyrås kommunstatistik var de åländska kommunernas bruttoutgifter för specialomsorgen år 2007 5,95 M€, vilket var 3,8 procent av de åländska kommunernas bruttodriftskostnader. Dessa har sedan år 2004 stigit mer än kommunernas totala driftskostnader. År 2004 var kostnadsandelen 3,4 procent. Andelen av nettokostnader var år 2007 betydligt större d.v.s. 5,8 %. Av kommunernas sociala nettokostnader utgör specialomsorgens andel 11,4 %. Omsorgsförbundet, vars driftskostnader år 2007 var 5,6 M€, har de högsta kostnaderna av de åländska kommunalförbunden tätt följt av Södra Ålands högstadiedistrikt med 5,4 M€.

Omsorgsförbundets utgifter har ökat snabbt. Verksamhetskostnaderna var 5,41 M€ år 2006, 5,65 M€ år 2007 och 6,95 M€ år 2008. Ökningen år 2008 förklaras till en del (ca 0,5 M€) av de förmedlingskostnader för kommunernas indirekta köp av specialomsorgstjänster, som på grund av bestämmelserna om de speciella landskapsandelar för specialomsorgen, vilka bokförs som omsorgsförbundets utgifter. Utgifterna för år 2009 är budgeterade till 7,4 M€.

Ökade kostnaderna under de senaste åren beror till stor del på att antalet klienter, som får service ökat. Stora kostnadsökningar är dessutom att vänta, då det finns ett klart behov av utvidgad service. Ett tiotal kommande klienter väntar på plats i gruppboende och daglig verksamhet. Detta innebär en 25 % utvidgning av verksamheten inom de närmaste åren. Detta betyder, att det låga antalet klienter per invånare, som utredningen år 2004 visade inom något år kommer att ligga på landets medeltal.

Trots den relativt stora betydelse specialomsorgen har och speciellt kommer att ha, har detta inte från landskapsregeringens noterats i högre grad i planen för socialvården 2009-2013. Detta är kanske beroende på att det verkar som man genomgående är nöjd med den verksamhet kommunalförbundet bedriver och man har ett stort förtroende för det sätt som verksamheten bedrivs på.

Detta kommer även fram i det faktum att någon offentlig diskussion inte förekommer om verksamheten. Överlag tycks den uppfattningen råda att omsorgsförbundet står för god service. Utmärkande för verksamheten är också verksamhetens synlighet i samhällslivet. Klienterna syns i gatubilden och detta har allmänt accepterats. Positivt är också att något egentligt motstånd mot etableringar inte tycks ha förekommit på länge.

Verksamhetskostnaderna har dock stigit kraftigt under de senaste åren och det ökade behovet kommer att medföra stora kostnadsökningar. Detta innebär ökade landskapsandelar.

Den enda egentliga kritik, som riktas mot Omsorgsförbundets verksamhet gäller kostnaderna.

### **Kommunernas ekonomi och omsorgsförbundet**

I samband med budgetbehandlingen riktas från kommunernas sida årligen kritik mot ”ständig” ökande kostnader. Kommunernas ansträngda ekonomi är här orsaken.

Variationen mellan kommunernas kostnader är stor. Mariehamn svarade för litet mer än hälften av kostnaderna. I förhållande till befolkningmängden hade speciellt Eckerö och Brändö mycket höga kostnader. Föglö, Kökar, Lumparland, Sottunga och Vårdö hade inga kostnader alls eller mycket små kostnader. För Eckerös del kan nämnas att endast grundskolan och hemtjänsten hade högre kostnader än specialomsorgen. Av kommunernas driftskostnader stod specialomsorgen för nästan 10 %. Den

speciallandsskapandel som togs i bruk har dämpat kommunernas utsatthet i detta avseende. Men trots detta är ”risktagningen” för kommunerna stor. En klient i gruppboende och dagligverksamhet kan för kommunen innebära en årlig bruttokostnad på närmare 95 000 €. Det speciella utgiftsrelaterade minskar naturligtvis kostnaden med respektive kommuns landskapsandelsprocent. Ett exempel på denna risktagning är Getas kostnader för år 2009, som stiger med 110 %.

### **Kommunernas ansvar**

Specialomsorgen hör till kommunernas lagstadgade uppgifter. Genom kommunens försorg styrs klienterna till omsorgsförbundet. Här tycks inte finnas några som helst oklarheter. Samarbetet mellan omsorgsförbundet verkar vara välfungerande, då det gäller klientarbetet. Kommunerna har kännedom om eventuella klienter. Anhöriga tar i första hand kontakt med kommunens sociala myndigheter i den egna kommunen. Tjänster för barn och unga sköts till största delen av kommunen integrerat med annan kommunal service. Ordnade av specialundervisningen är vardag i kommunerna och många elever styrs på ett naturligt sätt in som elever i träningsskolan i Jomala. Skolan har utmärkta resurser att sköta sin uppgift att integrera eleverna i samhället. Den synes helt klart att rollfördelningen mellan kommun och omsorgsförbundet i det stora hela är klar. Specialomsorg hör till kommunens kompetensområde och omsorgsförbundet har en klar uppgift, som producent av tjänster inom omsorgen. Omsorgsförbundet är naturligt den största aktören, men är inte den enda producenten inom området. Träningsskolan med 30 elever och yrkesträningsundervisningen spelar en stor roll då det gäller tjänster för barn och ungdomar med utvecklingsstörning. En välfungerande eftermiddagsverksamhet kompletterar serviceutbudet för barn och unga.

Samarbetet med kommunerna synes fungera bra, då det gäller klientarbetet på tjänsteinnehavare nivå. Brister finns dock i informationsgången på ett mer generellt plan. Kännedomen om Omsorgsförbundets verksamhet är inte speciellt välkänd i kommunerna. Informationsgången mellan kommunledningen och kommunens representanter i kommunalförbundets beslutande organ fungerar inte i alla kommuner. Detta kan vara en orsak till att kommunernas ställningstagande beträffande Omsorgsförbundets verksamhet kulminerar i samband med budgetbehandlingen, då diskussionen främst kommer att fokuseras på ekonomiska frågor.

För fritidshemsverksamheten inom specialomsorgen erhåller kommunerna tydligen inte de förhöjda landskapsandelar för dessa emedan dessa inte administreras som förmedlingskostnader av omsorgsförbundet. Hur detta kommer att utfalla väntas år 2010.

### **Uppgiftsfördelning och andra aktörer**

Generellt sett kan man säga att det mesta av omsorgstjänsterna inom Åland går via Omsorgsförbundet. Verksamhetens finansiering med förhöjd landskapsandel för kostnader för omsorgsförbundets egen verksamhet eller förmedlingskostnader, innebär ett ekonomiskt incitament för kommunerna att styra kostnader till Omsorgsförbundet. Men gränsdragningen är inte helt konsekvent.

Tjänster köps även av utomstående producenter som bokförs som förmedlingstjänster av omsorgsförbundet. Stiftelsen hemmet är ett exempel på detta. Här köper kommunerna fem platser. Två åländska klienter vårdas även i Sverige i Upplands Väsby på Bellstasund UtredningsCenter. Tjänster köps även i viss mån från Kårkulla. Dessa tjänster är s.k. förmedlingstjänster som administreras av omsorgsförbundet för att den förhöjda landskapsandelen skall erhållas.

Stiftelsen hemmet i Granboda, är en institution, som har haft många olika uppgifter på det sociala området sedan 40-talet, då det grundades. Nu vårdas här klienter med psykiska handikapp efter utskrivning från ÅHS. Dessutom vårdas fem klienter med utvecklingsstörning. Personalen består till stor del av sjukskötare och närvårdare med psykiatrisk inriktning. Tjänsterna köps direkt och indirekt av kommunerna. Planer finns på ett nybygge med utvidgad verksamhet till 12 platser.

Eftermiddagsverksamheten för barn och unga sköts för landskommunernas del av Omsorgsförbundet, medan Mariehamn stad upprätthåller sin egen motsvarande barnomsorgsverksamhet. Dessa kostnader berättigar troligen inte till förhöjd landskapsandel.

DUV ordnar fridsverksamhet och avlastning. Kommunerna köper dessa tjänster direkt till en årlig kostnad om ca 130 000 €. Omsorgsförbundet medverkar inte i dessa köptjänster. Det ligger nära till hands att dessa kostnader borde ses som specialomsorgstjänster och sålunda vara berättigade till förhöjd landskapsandel och bokföras som förmedlingstjänster. Miranda är en gruppboendeenhet, som upprätthålls av Mariehamns stad. Här bor även några utvecklingsstörda klienter. Dessa personer är inte klienter i omsorgsförbundets boendeservice.

### **Geografiskt splittrad verksamhet i småenheter**

Omsorgsförbundets verksamhet av i dag är splittrad på många små enheter, som dessutom är geografiskt spridda. Sammanlagt verkar omsorgsförbundet på 15 olika ställen i fyra kommuner. Endast förvaltningen, Nova och Servicegatans boende finns i varandras omedelbara närhet i Mariehamn. I Finström ligger i Godby boendeenheten, Godby dagcenter och Lunden nära varandra. De nio boendeenheterna finns på åtta olika platser. Endast Svedgränds boende och Solkulla är belägna i varandras omedelbara närhet. Dessa två fungerar dock verksamhetsmässigt som helt separata enheter. Flere av de ledande handledarna (förmän) har inte ändamålsenliga utrymmen för sitt administrativa arbete och denna verksamhet är dessutom splittrad på flere ställen.

En konsekvens av den splittrade verksamheten är, att enheterna såväl inom boende som i den dagliga verksamheten arbetar rätt självständigt. Personalen är stationär och långt bunden till den egna enheten. Arbetet planeras långt utgående från endast den egna enhetens klienter och personalresurser. Byten av personal mellan enheterna förekommer, men inte som regel. Vikarier binds även långt till egna enheter. Detta har sina goda sidor i att personalen är engagerad i sitt arbete, men risken finns att helhetssynen på Omsorgsförbundets verksamhet blir lidande.

Den splittrade verksamheten har stora kostnadskonsekvenser. En liten personal per enhet gör att det är svårt att anpassa resurserna till fluktuationer i verksamheten, som naturligtvis förekommer. Personalen måste i princip dimensioneras så att man inom enheten klarar av de allra svåraste situationer. Tillfällig hjälp från andra enheter kan man inte i allmänhet räkna med. Förmännen är i vissa fall i princip den enda tilläggsresurs den enskilda enheten har att förlita sig på. Detta är i allmänhet möjligt endast under dag tid.

Fastighetsservicen kan försvåras i mycket hög grad av den splittrade verksamheten. Speciellt har det varit svårt att arrangera denna rationellt i fastigheterna på landsbygden. Förbundets enda fastighetsskötare har inga förutsättningar att på ett rationellt sköta de mer än tio fastigheter som faller på hans lott. Den fastighetsservice som behövs i Hammarland, Finström och Lemland borde ordnas lokalt med köp avtal.

Gruppboendet är uppbyggt med målet att skapa små och hemliknade enheter med fem klienter. I allmänhet uppgår personalen vid en sådan till minsta fem vårdare. Därtill kommer föreståndare som ofta svarar för två enheter. Vid alla boenden har man vakande nattpersonal. Små boendeenheter medför att nattpersonal binds vid varje enhet. I vissa situationer kan en sådan resurs vara rent av för liten, men i många fall vore säkert en mindre bemanning helt möjlig i det fall det vore praktiskt möjligt att samarbeta mellan enheterna. I dagens lägen vakar tio personer i nio boende. Vid personal dimensioneringen av nattpersonal har man utgått från 1:5. Detta innebär att nattpersonalen vid Blåbärsstigen utgörs av två personer. Svedgränds boende och Solkulla har vardera egen nattpersonal trots att de är belägna i varandras omedelbara närhet. Kostnaderna för nattvakning kan uppskattas till ca 0,6 M€ per år.

Klienternas hemmadagar har en tendens att öka genom stigande ålder. Personalbehovet enhetsvis anpassas direkt till klienternas behov av hemma dagar. I dagens läge binds fem personer under dagtid för att ta hand om klienter, som inte av olika orsaker deltar i den dagliga verksamheten. Detta innebär att en tionde del av boendepersonalen är engagerad i denna verksamhet. De direkta personalkostnaderna för detta uppgår i dagens läge till 0,2 M€ per år.

En fjärdedel av personalresurserna binds i dagens läge till verksamhet som hemma dagar och nattarbete.

Lägenhetsboende (stödboende) är en serviceform, som inte fordrar speciellt mycket resurser. Lägenheterna är därtill till stor del geografiskt begränsade till några mindre områden i Mariehamn vilket underlättar arbetet betydligt.

Den dagliga verksamheten är splittrad på sex olika enheter. Antalet klienter uppgick under år 2008 till 72. Personalen uppgår till 25,5. Antalet klienter per enhet är relativt litet, då alla inte dagligen deltar i arbetet. Variationerna i deltagande kan vara variera mycket under veckan. Möjligheterna för enheterna att anpassa personalresurserna till dessa fluktuationer i antalet klienter är begränsade i dessa små enheter. De flesta av enheterna verkar även i utrymmen som inte till alla delar är ändamålsenliga.

Specialfritidshemmet Orion svarar för landbygdskommunernas behov av tjänster inom denna barnomsorgs serviceform. Mariehamns stad upprätthåller motsvarande verksamhet för sina klienters del. En samordning av verksamheten kunde säkert ge bättre utgångspunkt att bedriva verksamheten utgående från specifika klientbehov. Transporten av elever från träningskolan i Jomala till Mariehamn verkar inte helt ändamålsenlig.

Den geografiska splittringen förorsakar omfattande transporter av klienter och resor för personalen. De direkta transportkostnaderna för den dagliga verksamhet, vilka omsorgsförbundet svarar för uppgår till 120 000 € per år. Därtill kommer kostnader för de fyra egna bilarna och personalens reseersättningar. Personalens arbetsinsatser i anknäring till klienttransporter är betydande. Förutom Omsorgsförbundets kostnader svarar kommunerna för färdtjänsten och kostnaderna för klienttransporter till och från fritidshemmen.

## Höga kostnader

Enligt ovannämnda utredning över verksamheten år 2004 var kostnaderna för specialomsorgen i Finland i medeltal 87 € per invånare. För Ålands del var kostnaderna 175 € per invånare d.v.s. dubbelt högre än riksmedeltalet.

En jämförelse med Raseborgs stad (fusion av Ekenäs, Karis och Pojo från 1.1 2009), som har ett invånarantal om ca 28 800 kommer under år 2009 att satsas 5,06 M€ på specialomsorgen. Antalet klienter som erhåller tjänster beräknas vara 166. Satsningen per invånare kommer att vara 175 € och per klient 30 480 €. Inga egna tjänster inom specialomsorgen produceras utan tjänsterna köps i sin helhet från Kårkulla och Eteva. Dessa omsorgsdistrikt är de som till sitt tjänsteutbud mest liknar Åland, d.v.s. har en inriktning på gruppboende och daglig verksamhet. Motsvarande siffror (kommunernas betalningsandelar) för Ålands del är för år 2009 7,06 M€ och antalet klienter, som erhåller specialomsorgstjänster är 125. Per invånare betyder detta 257 € och per klient 56 480 €.

Såsom ovan framgått finns många kostnadshöjande faktorer i den struktur, enligt vilken specialomsorgen på Åland är uppbyggd. Jämförelse av produktionskostnader kan vara vanskelig, men med ingående kännedom om Kårkullas kostnadsuppföljning, vilken i stort liknar Omsorgsförbundets kan man säga att skillnaderna är betydande. Medelkostnaderna för Kårkullas gruppboende var år 2008 124,40 € per dygn. Lägsta kostnaderna per dygn i en enhet med gruppboende var 83,17 €. För de högsta stod ett specialboende för autister med 298,33 € per dygn och ett korttidsboende 259,40 €. Medelkostnaden för gruppboende i Omsorgsförbundet var år 2008 204,23, d.v.s. 64 % högre. Korttidsboendet Solkulla klarar sig någorlunda i jämförelsen med en dygnkostnad om 289,70 €.

Den främsta förklaringen till den stora kostnadsskillnaden står att söka i användningen av personalresurser. En högre lönenivå för vårdpersonalen är en delförklaring. En annan förklaring som ligger nära till hands är de små enheterna, men också Kårkulla har många små geografiskt spridda enheter. Också där gäller samma omvårdnadsprincip att skapa små hemliknade miljöer för klienterna. Gruppboende har därför byggts upp i enhetsmoduler med fem klienter i en grupp. Vid Kårkulla har man dock nyligen gått in för en strategi som baserar sig på att koncentrera verksamheten till större helheter utan för den skall ge avkall på kravet på små hemliknade miljöer. Detta möjliggör ett bättre utnyttjande av resurser. Det nybyggnadsprogram som delvis redan genomförts börjande år 2006 och kommer att slutföras år 2010 för 13 olika enheters del med 86 platser och en personal om 80,43 personer (personal/klient 0,94), minskas till 11 enheter med ett ökat antal platser om 137 platser med

en personal om 108,43 (0,79). Inbesparingen per plats kommer att vara 16 %. Steget är möjligt att göra inom ramen för en utbyggnad av verksamheten.

En jämförelse med denna ”optimala” struktur som Kårkulla nu bygger ut visar att Omsorgsförbundet har en betydligt mer personalintensiv verksamhet. Inom Omsorgsförbundet fanns 53 gruppboendeplatser med en personal om 65 (inkluderande föreståndare). Relationstalet personal/klient är här 1,23 d.v.s. 55 % högre.

Den dagliga verksamheten är omfattande på Åland. 72 klienter deltog i verksamheten år 2008. Kostnaderna var 1,4 M€ eller 19 700 € per klient. Som jämförelse kan nämnas kostnaderna för Kårkullas dag- och arbetscenter som var 8,7 M€. En jämförelse med produktionspriser för verksamheten blir vanskelig, emedan Kårkulla använder sig av bruksdagar som prestationsmått medan Omsorgsförbundet använder sig av brukstimmar. Med antagandet att en bruksdag omfattar 5 timmar skulle kostnaden per bruksdag ha varit 139 € år 2008. Kostnaderna för en bruksdag för den dagliga verksamheten på Kårkulla var vid samma tid 60 €.

I de kommuner som år 2009 bildade Raseborgs stad var antalet bruksdagar 14 546 inom Kårkulla. Kostnaderna för verksamheten var 0,911 M€. Motsvarande siffror för de åländska kommunerna var 10 600 bruksdagar och 1,42 M€. Det är tydligt att kostnadsnivån är mer än dubbelt så högre på Åland än inom Kårkulla.

För den dagliga verksamheten gäller samma problematik som för boende. Splittringen på små enheter långt från varandra med en stationär personal ger inte den flexibilitet i personalanvändningen som skulle vara möjlig i en mer koncentrerad verksamhet.

## Huvudmannskapet

Kommunernas ansvar för specialomsorgen har inte i fråga satts. Man ser det som naturligt att specialomsorgen är en del av kommunens socialvård. Situationen är den samma i det övriga Finland. Där har dock diskussionen under senare tid lett till att specialomsorgen hör till det slag av specialiserade uppgifter som förutsätter ett större upptagningsområde. Detta har lett till att omsorgsdistrikten på olika sätt organiserats som en del av sjukvårdsdistrikten. Som redan tidigare framhållits är dock sätten sköta specialomsorgsservicen många och någon klar linjedragning för hur frågan skall skötas har inte utkristalliserats. Ingen vägledning står att få i detta avseende.

Prissättningen av Omsorgsförbundets tjänster bygger på kommunernas inbördes solidaritet. Priset på tjänster är ett medelpris som inte är kopplat till hur resurskrävande vården för den enskilda klienten är. Ett undantag från detta är kommunernas egna köptjänster inom specialomsorgen som bokförs som förmedlingstjänster av Omsorgsförbundet. Kommunen svarar i detta fall för de direkta nettokostnaderna utan att dessa utjämnas mellan kommunerna.

I några avseende kan frågan dock ställas huruvida det är ändamålsenligt att uppgiften är ett kommunalt ansvar. En del av dessa är gemensamma med andra klientgrupper, vars vård inte är koordinerad på ett tillfredsällande sätt:

1. Kommunernas ”risktagning” är stor. Variationerna mellan kommunerna är stor. Betalningsandelar per invånare år 2008 var i medeltal 243 €. Sottunga och Kökar hade inga kostnader, medan Geta med 593 €, Eckerö med 565 € och Brändö med 359 € har de högsta kostnaderna.
2. Höga kostnader kan innebära att klientens situation kan vara utsatt i små kommuner.
3. Omsorgsförbundets förvaltning är absolut taget liten. En liten organisation har inte alltid möjlighet att ha den special kompetens som är nödvändig för att leda organisationen. Många förvaltningsrutiner sköts effektivare i större skala såsom bokföring, löneberäkning, ICT och fastighetsförvaltning. Kännedom om avtalsfrågor fordrar även special kunnande som små organisationer inte alltid har möjligheter att ha.
4. Medicinskt kunnande kan stöta på problem. Rätten att dela mediciner är begränsad och ansvaret inte i alla fall klart.

5. Omsorgsförbundet har svårt att få den medicinska sakkunskap som en god vård kräver. Då det direkta klientansvaret inte finns hos ÅHS har behovet av dessa tjänster inte prioriterats i dess organisation.
6. Klienter med både utvecklingsstörning och psykiska störningar är en klientkategori vars vård förutsätter ett medicinskt kunnande som borde höra till ÅHS ansvar. Vården av psykiatriska patienter i öppenvård synes dessutom allmänt taget vara dåligt koordinerad och splittrad på Åland.
7. Den verksamhet som berör sysselsättning av personer som har svårigheter att finna sin plats på den öppna arbetsmarknaden är splittrad på många aktörer på Åland.
8. En eventuell ny handikappservicelag kommer mer att ta fasta på likvärdig service för både handikappade och utvecklingsstörda speciellt då det gäller färdtjänster och personliga assistenter.

Ovannämnda omständigheter leder lätt till slutsatsen att ansvaret för specialomsorgstjänsterna inte borde ligga på kommunerna utan vara en uppgift för landskapet. Mot detta talar dock det faktum att kommunerna på ett naturligt sätt arbetar för att utvecklingsstörda unga så långt som möjligt integreras i samhället genom barnomsorg och skola och att Omsorgsförbundet tar över ansvaret för vården med sitt specialkunnande i det skede där kommunens möjligheter kommer till korta. En förutsättning för detta är att Omsorgsförbundets rådgivning fungerar på ett tillfredställande sätt. Trots betydande kostnadsökningar inom specialomsorgen under de senaste åren är kommunernas intresse för ekonomiska frågor en garanti för att balans i ekonomin garanteras.

### Nya utrymmen

Som ovan nämnts är verksamheten starkt splittrad på många verksamhetspunkter, vilket otvivelaktigt är orsaken till de höga produktionskostnaderna för Omsorgsförbundets tjänster. En mer integrerad och centraliserad verksamhet skulle betydligt effektivisera verksamheten utan att man skulle behöva ge avkall på den höga kvalitet som otvivelaktigt nu är utmärkande för verksamheten. Nya verksamhetsutrymmen skulle bidra till att ytterligare höja kvaliteten på servicen samtidigt som det skulle vara möjligt att minska eller åtminstone väsentligt minska kommande kostnadsökningar.

Den dagliga verksamheten i sex olika enheter borde i så stor utsträckning som möjligt koncentreras till ett eller allra högst två verksamhetsställen. Investeringskostnaderna bör ställas i relation till de kostnader för den nuvarande verksamheten som skulle kunna minskas genom investeringar.

Som grund för en utredning av kostnader kan tas nybyggnadskostnaderna för en nyligen byggd arbetscentral i Karis. Byggnadskostnaderna var ca 1 500 € per m<sup>2</sup> (brutto). Behovet av utrymmen för ett nytt centraltbeläget dagcenter i Mariehamn skulle vara ca 700 m<sup>2</sup>. Byggnadskostnaderna utgående från den kostnadsnivå som gällde i för Karisprojektet, skulle vara ca 1,0 M€. Detta ger med en lineär avskrivning på 25 år en årlig kostnad om 40 000 €. En intern ränta på 3 % ger en årskostnad på 30 000 €. Driftkostnaderna i Karis är beräknade till 2,50 € per m<sup>2</sup> och månad, vilket för 700 m<sup>2</sup> ger en årlig kostnad om 21 000 €. Årliga kostnaderna skulle vara ca 100 000 € per år. Av nuvarande kostnader skulle hyreskostnader på 80 000 € falla bort. Transportkostnader om 120 000 € skulle sannolikt kunna minskas betydligt speciellt om en del av boendeenheterna ersätts med nya mer ändamålsenligt placerade. I dag sköts den dagliga verksamheten av 25 personer. Ett större antal klienter dagligen innebär att personalresurser bättre kan anpassas till fluktuationer i verksamheten.

Ett nytt dagcenter i Mariehamn skulle åtminstone omfatta den nuvarande verksamheten vid Hildas hus, Kometen, Butik Unik och Nova. Detta berör i dagens läge ca 60, men under de närmaste åren kommer behovet av platser att öka med ett tiotal klienter. Om inte en direkt personalminskning är möjlig så skulle åtminstone behovet av personalökningar kunna stävjas. Personalkostnaderna är i nu 40 000 € per år per person. Personalbehovet bör övervägas också mot denna bakgrund.

Ändamålsenliga utrymmen för administrationen kunde eventuellt samtidigt kunna skapas i samma utrymmen, vilket säkert kunde effektivisera arbete genom bättre kommunikation och informationsgång.

I den mån nya boendeenheter byggs borde dessa placeras kommunikationsmässigt ändamålsenligt i förhållande till dagcentret. Detta skulle ge ytterligare effektivitetsvinster.

En dagenhet i Godby kunde bibehållas, men detta förutsätter ett tiotal klienter och att boendeenheten i dess omedelbara närhet byggs ut till en större helhet. Verksamheten kunde rikta sig in på sysselsättning och boende för autistiska klienter.

### Utvecklandet av boendeenheter

I Omsorgsförbundets ekonomiplan för 2009-2011 konstateras att det under de närmaste åren kommer att finnas ett behov av 10 nya gruppboendeplatser. I Kattby skulle ett boende för 12 -13 äldre skapas genom en utbyggnad med 7-8 platser under 2010. En ny boende enhet för ca fem multihandikappade skulle byggas i Mariehamn i privat regi, men med Omsorgsförbundet som upprätthållare av verksamheten, samlat med ersättande utrymmen för Servicegatans gruppboende, som är utan hiss. En utvidgning av lägenhetsboende och ett gruppboende för unga med totalt tio platser i Marstad är planerad att ersätta Bikupan till år 2011.

Då tre av de nuvarande gruppboendeenheterna (Skolstigen, Bikupan och Servicegatan) är oändamålsenliga ger detta möjligheter att på ett väsentligt sätt omstrukturera boendeverksamheten så att den blir betydligt mer effektiv än nu. Genom en utbyggnad kan man skapa enheter som kan specialisera sig på olika klientkategorier. Boendeenheterna borde byggas i samlade i större "block" med sikte på att minska speciellt nattpersonal och personal för hemmadagar, men också i övrigt kunde personalbehovet ses över med målet att följande utbyggnad kunde ske utan väsentlig personalökning. Som mål bör man ha att en personaltäthet klient/personal om 1:1. Det är även viktigt att boendeenheterna placeras så att klienternas integration i samhället möjliggörs och goda möjligheter till fritidssysselsättning och terapi finns lätt tillgängliga.

Utbyggnadsprogrammet skulle kunna omfatta i prioritetsordning följande:

1. Åkersvängen i Hammarland, Kattby byggs ut med en enhet så att blocket omfattar 12 - 13 platser med inriktning på äldre boende. Samarbete med kommunen bör utvecklas med tanke på dagligverksamhet.
2. Solkulla/Svedgränd byggs ut med fem platser till en helhet på 15 platser. De två nuvarande enheterna skulle fungera mer integrerat än nu är fallet. Lägenhetsboende för unga byggs ut i Marstad med lägenhetsboende och ett gruppboende för fem unga. En förutsättning för detta är att verksamheten bör samarbeta med Solkulla/Svedgränd t.ex. då det gäller nattpersonal.
3. I centrum planeras nu en enhet av det s.k. föräldrakooperativet i vilken ingår en enhet för ca fem multihandikappade, vilka är Omsorgsförbundets klienter. Detta projekt bör ses som en helhet där gemensamma funktioner för en större helhet beaktas. En förutsättning för att Omsorgsförbundet skall gå in i detta projekt är att man skapar ett tillräckligt stort projekt så att personalresurserna i sin helhet kan användas på ett effektivt sätt, med ersättande utrymmen för Servicegatans gruppboende.
4. Boende vid Smedjegränd Lemland är inte ur effektivitetssynpunkt ändamålsenligt, men kunde ändå tills vidare bibehållas i nuvarande omfattning och eventuellt inriktas på klienter med psykiska diagnoser. Enheten förblir liten, men kan motiveras på grund av sin inriktning på en speciell klientgrupp. I Lemland kunde dagverksamheten eventuellt skötas i samarbete med kommunen eller stiftelsen Hemmet. Ett eventuellt samarbete med Stiftelsen Hemmet kunde eventuellt utvecklas beroende på denna verksamhets framtida utformning.
5. Tistelgränd i Godby kunde utvidgas med fem platser till tio platser eventuellt för autistiska klienter. Den dagliga verksamheten i Godby skulle långt integreras med boendeverksamheten.
6. Blåbärstigen är nu en enhet med tio platser. Då det inte är möjligt att bygga ut verksamheten på i tomt till ett "block" om minst 15, borde detta boende på sikt ersättas med ett annat i Mariehamn om minst 15 platser för att det uppställda effektivitetsmålet skall kunna uppnås.

Programmet skulle innebära nio enheter på åtta olika ställen skulle minskas till sex boendeenheter. Enheterna i Mariehamn skulle koncentreras till tre enheter mot sju i på fem olika platser i dagens läge. Skolstigen, Bikupan och Servicegatan skulle upphöra. Nattpersonalen borde kunna minskas med 4-5

och den personal, som binds till hemmadagar med 3-4. ”Hemmadagar ” kunde i Mariehamn ordnas på ett ställe eventuellt i anslutning till den dagliga verksamheten. I Hammarlands äldreboende skulle ordnas verksamhet på dagtid. I Godby skulle dagligverksamhet och boende integreras.

Ett mer långsiktigt mål för boende vore en personaltäthet på 1,0. Detta mål förutsätter dock ytterligare en koncentration av gruppboendeverksamheten. Detta skulle förutsätta, att verksamheten i Lemland skulle upphöra och Blåbärsstigen ersätts med ett boende på minst 15 platser.

### **Organisationen**

Omsorgsförbundets organisation bygger i dagens läge på den långt decentraliserade och spridda verksamheten, vilket resulterat i ett ledarskap på tre nivåer. Organisationen leds nu av omsorgsdirektören med fyra avdelningschefer: Ekonomichefen, socialledaren, chefen för dagligverksamhet och chef för boende service.

Ekonomichefen svar för ekonomiförvaltningen, IT-frågor och fastighetsservicen. Antalet anställda är fyra.

Socialledaren svarar för socialt arbete och är chef för specialpedagogen och specialfritidshemmet, som har en egen ansvarsperson. Antalet direkt underställda är två. Vid Orion arbetar fem personer. Totala antalet anställda är åtta personer.

Chefen för dagligverksamhet har till sin hjälp tre ansvariga handledare, vilka på överenskommet sätt leder verksamheten Hildas hus, Butik Unik, Kometen, Godby Dagcenter, Lunden, Nova och Integrerat arbete. Till daglig verksamhet hör även Fritid- och semester.

Chefen för boende verksamhet är ledare för sex förmän, vilka leder verksamheten vid sammanlagt tio olika enheter bestående av nio boendeenheter samt lägenhetsboende. Förmannen är chef för en eller två enheter beroende på antalet anställda som varierar mellan 8 till 12.

I den modell för verksamheten som skisserats upp ovan minskas antalet verksamhetsenheter med hälften. Antalet förmän för boende skulle kunna minskas till två för Mariehamn (ca 25 anställda var). Godby (ca 15) och Kattby (ca 15) skulle ha egna förmän vilka även skulle svara för den där befintliga dagliga verksamheten. Ansvaret för förmanskapet i Lemland kunde ges åt någon av ovannämnda förmän. Den dagliga verksamheten i Mariehamn, som koncentreras till en verksamhetspunkt, skulle ledas av en chef biträdd av ledande handledare (ca 20 anställda totalt).

Socialledarens ansvarsområde skulle bibehållas förutom att verksamheten vid specialfritidshemmet nu skulle omfatta hela Åland. Fritids- och semesterverksamheten skulle även kunna hör till socialledarens ansvarsområde.

Omsorgsdirektören med hjälp av en biträdande direktör skulle direkt vara chef för enhetsförmännen och chefen för den dagliga verksamheten i Mariehamn.

Ekonomichefen och socialledaren med sina nuvarande ansvarsområden skulle organisationsmässigt jämföras med dessa nya enhetschefer.

En ledningsgrupp skulle bestå av ekonomichef, socialledare, fyra förmän och ledaren för dagligverksamhet.

### **Förvaltningsrutiner**

Omsorgsförbundets förvaltning är liten och fungerar under stort arbetstryck. Vissa arbetsrutiner kan effektiveras genom datorisering eller nya dataprogram. En möjlighet att minska på uppgifterna vore att köpa bokföringstjänster. Eventuellt skulle detta ge möjligheter till tid för större insatser i personalförvaltningsärenden som nu upplevs som dåligt koordinerade. Utrymmen för effektivisering och förbättringar finns i följande rutiner:

1. Ett nytt personaladministrationssystem håller på att tas i bruk.
2. Insamling av data för fakturering, som sker manuellt kunde effektiveras genom elektronisk registrering på enheterna.

3. Elektronisk fakturabehandling borde tas i bruk speciellt med tanke på den decentraliserade verksamheten.
4. Kommunikationen mellan enheterna och förvaltningen borde i allt högre grad basera sig på e-post för att minska på telefonsamtal och besök på kansliet.
5. Klientjournalerna bör fås i elektronisk form.
6. Bokföringstjänster kunde köpas för att ge mer resurser för personalförvaltning.

### **Förslag till åtgärder**

Det är uppenbart att Omsorgsförbundet verksamhet är kostsam för kommunerna och dyr i jämförelse med annan motsvarande verksamhet. Men å andra sida kan konstateras att verksamheten upplevs positivt bland personer som kommer i kontakt med verksamheten och har hög kvalitet. Orsaken till kostnadsnivån ligger främst i den splittrade verksamheten, vilket leder till att personalresurserna inte kan användas på ett optimalt sätt.

Som en sammanfattning föreslås att Omsorgsförbundet som ett mål för att öka effektiviteten väljer *som övergripande strategi för utvecklingsarbete att:*

***Ny verksamhet skall ske utan väsentlig ökning av personalen utan att man ger avkall på servicens kvalitet.***

Som konkreta åtgärder för närmaste framtid föreslås:

1. *Resursanvändningen i verksamheten med hemmadagar kan och bör väsentligt minskas.*
2. *Datainsamlingen för avgiftsfakturering bör ske elektroniskt.*
3. *Elektronisk fakturabehandling bör införas.*
4. *Elektroniskt klientjournalssystem bör tas i bruk.*
5. *Bokföringstjänster kunde köpas för att ge mer resurser för personalförvaltning.*
6. *Fastighetsskötseln borde ordnads lokalt.*
7. *E-post bör som allmänt tas i bruk som kommunikationsmedel mellan enheter och förvaltningen.*
8. *Ledningen bör i större utsträckning än nu "marknadsföra" sin verksamhet bland kommunernas beslutsfattare.*
9. *Fritidhemmet på Vintergatan, som Mariehamn upprätthåller och Orion sammanslås till en enhet, som sköts i Omsorgsförbundets regi.*
10. *En samordning av den verksamhet som olika organisationer bedriver för att sysselsätta personer som inte har möjligheter till arbete på den fria marknaden borde utredas för hela Ålands del.*

För att man på ett väsentligt sätt skall kunna bemästra kostnaderna bör man gå in för följande:

1. *Gruppboende koncentreras till större enheter som omfattar helst tre grupper med fem klienter. Speciell uppmärksamhet bör i planeringens alla skeden fästas vid att minska nattpersonalen. Som ett första steg i att nå detta mål kan man gå in för de åtgärder, som angetts ovan i punkterna 1-4. På längre sikt bör ytterligare åtgärderna i punkterna 5-6 förverkligas. På sikt bör man överväga att avstå från verksamheten i Lemland om den inte kan inordnas i ett vidare samarbete med andra aktörer.*
2. *Den dagliga verksamheten i Mariehamn koncentreras till en enda enhet.*
3. *En organisationsförändring genomförs, som står i samklang med omstruktureringen av verksamhetsenheten.*