

Tillsynsärende gällande äldreomsorgen i Vårdö kommun

Beslut

Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet (ÅMHM) uppmärksamgör med stöd av 10 § i landskapslag (2020:13) om socialvårdens förvaltning och tillsyn på Åland Vårdö kommun på att beakta de begränsningar av överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter som 124 § i Finlands grundlag innebär.

Ärende som behandlas

ÅMHM har den 05.07.2024 initierat en granskning av Vårdö kommuns äldreomsorg då det genom Ålands ombudsmannamyndighet kommit ÅMHM till kännedom att kommunen har för avsikt att anlita Folkhälsan Allaktivitetshus på Åland Ab, nedan Folkhälsan, för köptjänst av äldreomsorgsledarfunktioner under perioden 10.06.2024-16.09.2024

Vårdö kommunstyrelse har genom beslut § 93/12.6.2024 antagit en offert på äldreomsorgsledartjänster från Folkhälsan och i samma beslut befullmäktigat kommundirektören att ingå närmare överenskommelser om upplägget i övrigt.

Inbegärda utlåtanden och utredningar

ÅMHM har den 05.07.2024 begärt att Vårdö kommun lämnar in en redogörelse för hur äldreomsorgsledningens förvaltningsuppgifter utförs avseende utövandet av offentlig makt och offentligt beslutsfattande under perioden 10.06.2024-16.09.2024. ÅMHM har även begärt in den offert från Folkhälsan som bilagts kommunstyrelsens beslut § 93/12.06.2024 samt eventuellt tecknat avtal mellan Vårdö kommun och Folkhälsan. ÅMHM har genom kommundirektör Erik Brunström, nedan kommundirektören, erhållit en redogörelse från Vårdö kommun.

I kommundirektörens redogörelse framkommer att kommunen har varit i kontakt med Folkhälsan angående köp av tjänster inom äldreomsorgsledningen under perioden 10.06.2024-16.09.2024. Av kommundirektörens redogörelse framkommer att delegering av beslutsbefogenheter utgör en del av de tjänster som kommunen avser köpa från Folkhälsan.

Kommundirektören uppger i sin redogörelse att Folkhälsan är en aktör som bedriver äldreomsorg med dit hörande myndighetsutövning på Åland och att de

har aviserat intresse att hjälpa kommunen. Genom ett tjänstemannabeslut har kommundirektören, som innehar den formella behörigheten som förutsätts för styrning av myndighetsutövning inom av äldreomsorgen, delegerat och befullmäktigat äldreomsorgsledaren vid Folkhälsan beslutsbefogenheter som enligt interna styrdokument annars åligger äldreomsorgsledaren i kommunen. Kommundirektören motiverar att det är möjligt att genom delegering köpa in dessa tjänster från Folkhälsan med att Folkhälsans äldreomsorgschef lyder under tjänstemannaansvar gentemot sin huvudman Folkhälsan och att Vårdös kommundirektör står som ansvarig samt att Folkhälsan som privat producent utför samma typ av service och tjänster som kommunen annars tillhandahåller i egen regi.

De arbetsuppgifter som Vårdö kommun avser överföra för att skötas av Folkhälsan är enligt den offert som inlämnats till ÅMHM:

- Övergripande personalansvar inom äldreomsorgen
- Ansvara över att servicen bedrivs
- Anställa sjuk- och semestervikarier tillsammans med ansvarig närvårdare vid Strömgården
- Uppgöra arbetstidsscheman för hemservicepersonalen
- Kontroll av personalens arbetstidsrapporter och uppgörande av löneberäkningsgrunder samt godkännande av löneunderlag
- Delta i vårdplaneringsmöten och hembesök för vårdbedömningar tillsammans med ansvarig närvårdare vid behov
- Uppgöra vård- och serviceplaner samt klientplaner i samarbete med klienter, anhöriga och ansvarig närvårdare vid behov.

Juridiska utgångspunkter

Den omfattning i vilken en kommun kan skaffa tjänster av privata aktörer begränsas av 124 § i grundlagen (FFS 1999/731), enligt vilken offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag. Dessutom förutsätts, att anlåtande av andra än myndigheter, behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgiften och att det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

Enligt 57 § 2 mom. i kommunallag (1997:73) för landskapet Åland ska kommunens myndighetsuppgifter skötas av tjänstemän som står i ett offentligrättsligt anställningsförhållande i förhållande till kommunen. Utifrån ovan angivna bestämmelse i 124 § i grundlagen kan andra än tjänstemän anställda

av kommunen sköta offentliga förvaltningsuppgifter som hör till kommunen endast ifall uppgiften genom en riks- eller landskapslag överförs att skötas av en annan aktör.

I landskapslag (2020:13) om socialvårdens förvaltning och tillsyn på Åland stadgas särskilt om socialförvaltningens organisation och roller på Åland. Enligt 3 § ska kommunen om inte annat är stadgat i speciallag ordna de uppgifter som hör till socialvården i enlighet med 3 § i landskapslagen om planering av socialvården (ÅFS 1993:71). I 3 § i den senare nämnda lagen regleras de sätt genom vilka kommunen kan ordna de uppgifter som hör till den kommunala socialvården. Genom 4 punkten i 3 § 1 mom. ges kommunerna möjlighet att köpa tjänster av landskapet, av annan kommun, av kommunalförbund eller av annan som tillhandahåller socialvårdstjänster. I lagförarbetet till 3 § konstateras att ifall en kommun eller ett kommunalförbund väljer ett privat alternativ för ombesörjandet av de uppgifter som hör till socialvården skall kommunen eller kommunalförbundet försäkra sig om att den privata socialvårdstjänsten motsvarar den nivå som krävs av motsvarande kommunala verksamhet. Varken lagen eller lagens förarbete anger närmare vilka typer av uppgifter det kan vara frågan om.

ÅMHHM:s bedömning och motivering

Vårdös kommundirektör har med anledning av ÅMHHM:s begäran inkommit med en i punktform författad, relativt övergripande lista över de uppgifter som man enligt avtalet med Folkhälsan avser överföra att skötas av Folkhälsan, däribland uppgifter som berör vårdplanering och uppgörande av vård- och serviceplaner. Övervakningen av socialvården och den åländska socialvårdslagstiftningens efterlevnad sköts av ÅMHHM enligt 7 § i landskapslag (2020:13) om socialvårdens förvaltning och tillsyn på Åland. ÅMHHM:s tillsynsuppdrag är inriktat på främst olika rättigheter och skyldigheter som ankommer på klienter och serviceproducenter inom socialvården och som är etablerade i landskapets socialvårdslagstiftning.

ÅMHHM bedömer att myndigheten inom ramen för sin tillsynsbehörighet inte har behörighet att göra ingående bedömningar av grundlagsenligheten i kommunernas förehavanden inom socialvården. Av samma orsak har ÅMHHM inte heller efterfrågat närmare upplysningar kring de uppgifter Vårdö kommun enligt avtalet avser överföra till Folkhälsan. ÅMHHM har med andra ord inte närmare begrundat de socialvårdstjänster som Vårdö kommun skaffat från Folkhälsan och huruvida de krav uppfylls som ställs i 124 § i grundlagen. ÅMHHM konstaterar dock på ett generellt plan att det inom socialvården, som äldreomsorgen utgör en del av, i hög grad fattas beslut som gäller individen och där utövande av offentlig makt eller betydande utövande av offentlig makt ingår och där man även på ett betydande sätt ingriper i individens grundläggande rättigheter.

I regeringsproposition (RP 241/2020)¹ på s. 635 konstateras att bedömningen av servicebehovet inom socialvården hänger så nära ihop med beslutsfattandet om beviljandet av tjänster att man också kan anse att där finns drag av utövande av offentlig makt. Vidare konstateras i förarbetet att bedömningen av servicebehovet även i praktiken har en avgörande betydelse för hurdana tjänster en person får eller inte får, det vill säga hur individens grundläggande rättigheter tillgodoses. I socialvården och speciellt i socialarbetarens arbete ingår utöver beslutsfattande, bedömning av servicebehov och utarbetande av klientplan dessutom många offentliga förvaltningsuppgifter som hör till en myndighet. ÅMHHM konstaterar att det bemyndigande som finns i 3 § 4 punkten i landskapslag (1993:71) om planering av socialvården är väldigt allmänhållet och att de uppgifter som Vårdö kommun genom avtal har haft för avsikt att överföra till Folkhälsan att skötas av personal som inte omfattas av tjänstemannaansvar, kan stå i konflikt med 124 § i grundlagen. ÅMHHM noterar att grundlagsutskottet i samband med social- och hälsovårdsreformen i riket, den så kallade Sote-reformen, i flera utlåtanden gjort bedömningar av privata tjänsteproducenters ställning och uppgifter i förhållande till 124 § i grundlagen.²

I upplysningssyfte uppmärksamgör ÅMHHM Vårdö kommun på de krav som ställs vad beträffar överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter i 124 § i Finlands grundlag. ÅMHHM konstaterar att det är kommunens skyldighet att beakta förutsättningarna i grundlagen för att överföra offentliga förvaltningsuppgifter då de köper tjänster av privata aktörer.

Besvär

I enlighet med 10 § 3 mom. i landskapslag (2020:13) om socialvårdens förvaltning och tillsyn på Åland (ÅFS 13:2020) kan inte ändring i detta beslut sökas genom besvär.

¹ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt till lämnande av underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse.

² Se GrUU 26/2017 rd, s. 46-57, GrUU 15/2018 rd, s. 7-9, och 28-34, GrUU 65/2018 rd, s. 38-43



Beslutet justeras omedelbart.

För Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet

Peter Holm
Myndighetschef
Beslutande

Robert Sundström
Myndighetsjurist
Föredragande