

Förhandlingar mellan kommunerna och välfärdsområdena

Utredning av genomförandet (11/2024–1/2025)

Bakgrund

- Den här utredningen är en del av projektet om samarbete och kontaktytor mellan kommunerna och välfärdsområdena som genomförs av Finlands Kommunförbund rf och Välfärdsområdesbolaget Hyvil Ab. Projektet finansieras också av Social- och hälsovårdsministeriet.
- Under projektets gång har man kunnat konstatera att de lagstadgade förhandlingarna mellan kommunerna och välfärdsområdena är utmanande på många sätt. Målet med utredningen är att fördjupa förståelsen för utmaningarna, samt att producera information för uppdatering av förhandlingsrekommendationerna* efter utredningen.
- Utredningen genomfördes 11/2024–1/2025 och riktades till fem välfärdsområden. I utredningen granskades hur områdena genomfört förhandlingarna om samarbete (14 § i lagen om välfärdsområden 611/2021) samt förhandlingarna om främjande av hälsa och välfärd (6 och 7 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård 612/2021). I två av områdena som ingick i utredningen hade inga förhandlingar om samarbete inletts, varför utredningen i dessa fall endast gällde förhandlingar om främjande av hälsa och välfärd.
- Materialet i utredningen består av förhandlingsprotokoll, sammandrag och annat material från förhandlingarna. En närmare beskrivning av materialet finns på sidan 18 i presentationen.

** I projektet för förändringsstöd i kontaktytorna mellan kommuner och välfärdsområden producerades hösten 2022 material om förhandlingarna om samarbete mellan kommuner och välfärdsområden, med bland annat exemplifierade rekommendationer för förhandlingar utifrån lagstiftningen och resultaten av projektet kontaktytor.*

Utredningens frågor

I utredningen granskades såväl förhandlingarna om samarbete som förhandlingarna om främjande av hälsa och välfärd:

- Hur förbereddes förhandlingarna? Vem samordnade?
- Vilka deltog i förhandlingarna (ställning/roll)?
- Vilka frågor behandlades i förhandlingarna?
- Vad avtalades under förhandlingarna?
- På vilket sätt har det som avtalats drivits vidare efter förhandlingarna?
- Eventuella andra frågor som rör förhandlingarna.

Välfärdsområdena som deltagit i utredningen:

- Lappland
- Mellersta Finland
- Birkaland
- Norra Savolax
- Päijänne-Tavastland



Till utredningen valdes områden som var olika med avseende på hur förhandlingarna ordnats, antalet kommuner, samarbetssituationen samt områdets storlek och geografiska placering.

Förhandlingarna i lagstiftningen

FÖRHANDLINGAR OM SAMARBETE

Lagen om välfärdsområden (611/2021) 14 §

- Välfärdsområdet och kommunerna inom dess område ska åtminstone för varje fullmäktigeperiod förhandla om samarbetet, målen och arbetsfördelningen vid skötseln av sina uppgifter.
- Vid förhandlingarna kan det avtalas åtminstone om de samarbetsstrukturer och verksamhetsmodeller samt den organisation som samarbetet kräver.



FRÄMJANDE AV HÄLSA OCH VÄLFÄRD

Lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021) 6 och 7 §

- Välfärdsområdet ska minst en gång om året förhandla med kommunerna i sitt område och med övriga ovan i detta moment nämnda aktörer* som inom välfärdsområdets område utför hälso- och välfärdsfrämjande arbete om målen, åtgärderna, samarbetet och uppföljningen i fråga om främjandet av hälsa och välfärd.
- Kommunen bör delta i förhandlingarna.

** Främjande av hälsa och välfärd utförs av andra aktörer inom den offentliga sektorn, privata företag samt aktörer inom den tredje sektorn.*

Sammanställning av förhandlingarnas genomförande

Beredningen av förhandlingarna om samarbete och förhandlingarna om främjande av hälsa och välfärd

- De välfärdsområden som ingick i undersökningen spelade en viktig roll i beredningen av förhandlingarna om samarbete respektive hälsa och välfärd.
- Vid beredningen användes bland annat förhandsmaterial och enkäter som deltagarna fick ta del av och svara på före förhandlingarna.
- De kommuner som använde sig av delegationer vid genomförandet av förhandlingarna, Norra Savolax och Päijänne-Tavastland, förberedde förhandlingarna tillsammans med kommunerna och andra aktörer.
 - Till exempel i Norra Savolax behandlades de kommande förhandlingarna vid delegationens tidigare möten, och i Päijänne-Tavastland planerades förhandlingarna om hälsa och välfärd i samarbete med välfärdsområdets aktörer och kommunernas välfärdssamordnare.



Modeller för genomförandet av förhandlingarna

FÖRHANDLINGAR OM SAMARBETE:

- I Norra Savolax genomfördes förhandlingarna som en del av det befintliga kommunforumets arbete.
- I Birkaland används en så kallad fortlöpande modell för förhandlingarna bland annat i samband med kommundirektörmötena.
- I Mellersta Finland fördes förhandlingarna kommunvis inom välfärdsområdet.
- I Päijänne-Tavastland och Lappland hade vid tidpunkten för undersökningen ännu inga förhandlingar om samarbete inletts.



FÖRHANDLINGAR OM HÄLSA OCH VÄLFÄRD:

- I Norra Savolax och Päijänne-Tavastland genomförde välfärdsområdet och alla kommuner förhandlingarna samtidigt och tillsammans. Förhandlingarna knöts till befintliga delegationers arbete (i Norra Savolax delegationen för hälsa och välfärd och i Päijänne-Tavastland delegationen för kontaktytor och nämnden för hälsa och välfärd)
- I Birkaland fördes förhandlingarna enligt kommungrupp, sammanlagt sju förhandlingar.
- I Mellersta Finland och Lappland fördes förhandlingarna kommunvis inom välfärdsområdet.

I Mellersta Finland fördes förhandlingarna om hälsa och välfärd samtidigt med förhandlingarna om samarbete. Sammanträdena separerades tekniskt från varandra.

Modeller för genomförandet av förhandlingarna

FÖRHANDLINGAR OM SAMARBETE:

- I **Norra Savolax** fördes förhandlingarna om samarbete i kommunforumet och sammankallades således av välfärdsområdesdirektören medan kommunerna företrädades av kommundirektörerna. Förtroendevalda deltog också.
- I **Birkaland** används en så kallad fortlöpande modell för förhandlingarna, bland annat vid kommundirektörsmötena. Deltagare är kommundirektörerna och välfärdsområdets högsta tjänstemannaledning.
- I **Mellersta Finland** fanns kommunvisa skillnader, vanligtvis deltog kommunens ledningsgrupp men i en del kommuner deltog ett större antal personer och dessutom förtroendevalda.

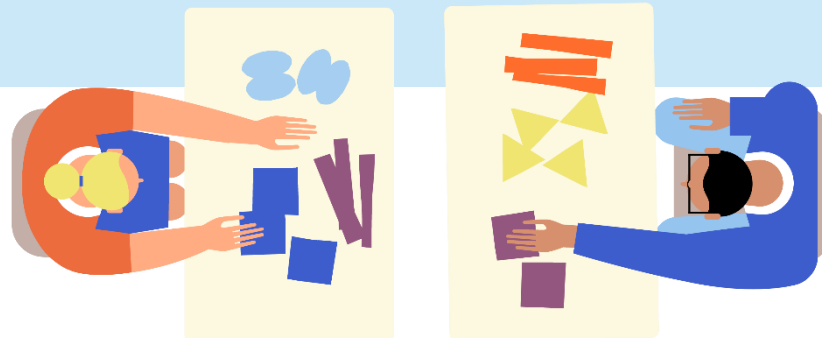


FÖRHANDLINGAR OM HÄLSA OCH VÄLFÄRD

- I **Norra Savolax** fördes förhandlingarna om hälsa och välfärd av delegationen för hälsa och välfärd, där olika aktörer är brett representerade. Förtroendevalda deltog också.
- I **Päijänne-Tavastland** deltog delegationen för kontaktytor och nämnden för hälsa och välfärd, och dessutom deltagare från olika sektorer. Förtroendevalda deltog också.
- Vid de välfärdsområdesvisa förhandlingarna i **Birkaland** deltog antingen kommundirektörer eller sektordirektörer från kommunerna. För välfärdsområdets del deltog integrationsdirektören och/eller den ansvariga för hälsa och välfärd, personal från kontaktyteenheten samt i varierande grad sektordirektörer. Förtroendevalda medverkade inte i förhandlingarna.
- I **Mellersta Finland och Lappland** deltog kommunens ledningsgrupp eller kommundirektör och/eller andra direktörer samt ledande förtroendevalda. I Mellersta Finland och Lappland deltog välfärdsområdets ansvarspersoner inom hälsa och välfärd samt ansvariga direktörer för social- och hälsovårdstjänster eller andra representanter. I förhandlingarna deltog också förtroendevalda. I Mellersta Finland deltog dessutom representanter för den tredje sektorn samt andra aktörer i en del förhandlingar.

Om förhandlingarnas innehåll: *förhandlingar om samarbete*

- **Mellersta Finlands** förhandlingar om samarbete behandlade preciseringen av gemensamma mål med utgångspunkt i samarbetsavtalet, definitionen av innehållet i kunskapsbasen för en gemensam lägesbild, ett ramavtal som bas för samarbetsstrukturer och verksamhetsprinciper, samt olika kontaktytor mellan kommunen och välfärdsområdet.
- I **Norra Savolax** diskuterades lägesbilden för vårdreformen på ett nationellt plan, strukturreformens framskridande i välfärdsområdet, kontaktytan mellan välfärdsområdet och kommunerna för främjandet av välfärd och hälsa, samarbetet mellan kommunerna och välfärdsområdet, samt samarbetsavtalet mellan välfärdsområdet och landskapsförbundet.
- I **Birkaland** används en så kallad fortlöpande modell för förhandlingarna, bland annat vid kommundirektörsmöten. Samarbetsfrågorna har behandlats ingående.



Förhandlingarnas innehåll: *förhandlingar om hälsa och välfärd*

- Vid **Mellersta Finlands** förhandlingar om hälsa och välfärd behandlades samordning av tidtabellerna för bearbetning av välfärdsberättelsen och välfärdsplanen i kommunen och välfärdsområdet, prioriteringarna för välfärd, hälsa och säkerhet i området, gemensamma mål och åtgärder samt mätare, indikatorer och motsvarande för uppföljningen av dem.
- I **Lappland**, där förhandlingarna om hälsa och välfärd fördes med utgångspunkt i prioriteringarna i välfärdsberättelsen och välfärdsplanen 2024–2025, avtalades om kommunernas ansvar beträffande åtgärder enligt planens teman. Kommunerna tog dessutom upp ett brett spektrum av olika välfärds- och hälsofrågor och andra frågor gällande arbetet i kontaktytorna.
- Vid **Birkalands** förhandlingar om hälsa och välfärd behandlades kommunernas perspektiv och situationen inom främjandet av hälsa och välfärd, samarbetet, gemensamt verkställande av välfärdsplanerna, samt främjandet av hälsa och välfärd bland barn, unga och familjer. Diskussionernas teman varierade mycket i de olika kommunerna och tangerade också andra samarbetsfrågor än bara hälsa och välfärd.
- I **Norra Savolax** förhandlingar om hälsa och välfärd år 2023 (verkstäder) behandlades gemensamma mål, prioriteringar, åtgärder, samarbetsstrukturer och uppföljning. I förhandlingarna år 2024 (verkstäder) betonades bland annat arbetsfördelningen inom hälsa och välfärd, kontaktytorna i ljuset av de strategiska målen och det konkreta arbetet, samt utvecklandet av strukturer för samarbete med olika organisationer.
- Vid förhandlingarna i **Päijänne-Tavastland** behandlades välfärds- och hälsofrågorna i verkstäder utifrån förhandsuppgifter. Därefter röstades om det kommande årets viktigaste mål och till sist sammanfattades förhandlingarna genom en överenskommelse om gemensamma prioriteringar som bygger på att skapa och upprätthålla en gemensam lägesbild, utveckla växelverkan och forum för samutveckling.

Att driva framåt frågor som avtalats vid förhandlingarna

- Vid förhandlingarna upprättades protokoll/promemorior samt resumer som skickades till alla som deltog i förhandlingarna.
- Områdena har behandlat sammanställningarna på olika nivåer, i välfärdsområdena bland annat i nämnderna och ledningsgrupperna, men ofta också i välfärdsområdesstyrelsen. Sammanställningarna har dessutom behandlats i delegationerna och vid andra samarbetsmöten mellan välfärdsområdet, kommunerna och andra aktörer.
- Det är i synnerhet förhandlingarna om hälsa och välfärd som använts för att utarbeta planer och rapporter och som stöd för utvecklingen av det regionala välfärds- och hälsoarbetet. I Norra Savolax, till exempel, har man med utgångspunkt i förhandlingarna grundat regionala organisationsforum och samarbetsstrukturer för utdelning av organisationsunderstöd.
- I denna utredning ingår inte en granskning av den konkreta effekten som förhandlingarna eller besluten vid dem haft på verksamheten i varje enskild deltagande organisation. Synvinkeln är viktig och den kommer att utredas separat i kontaktyteprojektet under 2025 som en del av granskningen av samarbetet i områdena.

Förhandlingar om hälsa och välfärd med andra aktörer

- **Välfärdsområdena** har med tillämpning av olika modeller ordnat förhandlingar om hälsa och välfärd också med andra aktörer än kommuner. I en del välfärdsområden har andra aktörer inom främjande av hälsa och välfärd deltagit i förhandlingarna tillsammans med kommunerna, med det har också ordnats separata förhandlingar för organisationerna.
- I största delen av välfärdsområdena har **landskapsförbunden** deltagit i förhandlingarna om hälsa och välfärd, och i vissa fall också i förhandlingarna om samarbete. Landskapsförbundens roll i samarbetet varierar mycket områdesvis och detta märks också i hur mycket de deltar i förhandlingarna.



De viktigaste iakttagelserna

Viktiga iakttagelser 1/3

- Vårdförhållningarna har spelat en viktig roll i beredningen av förhandlingarna om samarbete respektive hälsa och välfärd, kommunernas roll har varierat i områdesvis. I de fall där förhandlingarna förts som en del av delegationernas verksamhet verkar kommunernas företrädare ha spelat en större roll i beredningen. **Gemensam beredning kan anses vara en avgörande faktor för framgångsrika förhandlingar.**
- Förhandlingarna om samarbete respektive hälsa och välfärd har genomförts på olika sätt i vårdförhållningarna. **Antalet kommuner i området, samarbetsstrukturerna och verksamhetskulturen påverkar sättet att ordna förhandlingarna.** Kommunvisa förhandlingar kan ha varit ändamålsenliga i början av samarbetet. De har gett möjlighet att lära känna varandra och gå igenom kommunens situation tillsammans. Vid förhandlingarna har det förts fram önskemål om vårdförhållningarna områdesvisa förhandlingar, medan andra önskat fortsätta förhandlingarna kommunvis.
- Nackdelen med kommunvisa förhandlingar är att de inte skapar samsyn. **Kommunvisa förhandlingar stärker varken samarbetet mellan kommunerna eller utformandet av gemensamma mål.** Dessutom kan kommunvisa förhandlingar binda mycket personalresurser i vårdförhållningarna med ett stort antal kommuner.
- Samtidigt kan **stora gemensamma förhandlingar med alla vårdförhållningens kommuner vara en utmaning på grund av det stora deltagarantalet – förhandlingarna kan likna seminarier där det är svårare att avtala om saker.** Delegationens modellen för förhandlingarna har delvis byggt på verkstadsarbete i mindre grupper, vilket främjat en god behandling av frågorna också vid stora gemensamma förhandlingar.

Viktiga iakttagelser 2/3

- Deltagarna vid förhandlingarna varierar i de olika välfärdsområdena, samt kommunvis inom områdena. De förtoendevaldas deltagande har varit varierande både vid förhandlingarna om samarbete och förhandlingarna om hälsa och välfärd. I förhandlingarna om samarbete deltar för kommunernas del ofta den högsta ledningen och för välfärdsområdenas del kontaktytedirektörer eller direktörer för välfärd och hälsa samt samordnare och serviceområdesdirektörer.
- **Med tanke på framgångsrika förhandlingar är det viktigt att i både kommunerna och välfärdsområdet utse rätt motparter till förhandlingarna om samarbete eller välfärd och hälsa.** Det är viktigt att tänka på deltagarnas roller och mandat så att det som avtalas vid förhandlingarna kan drivas vidare i organisationerna i kommunerna och välfärdsområdet.
- Om det inte förts separata förhandlingar om samarbete i välfärdsområdet kommer det upp mycket breda frågor vid förhandlingarna om hälsa och välfärd. **Det händer att kommunerna tar upp frågor som inte kan avgöras vid förhandlingarna om hälsa och välfärd.** Ett exempel på sådant som tagits upp av kommunerna är frågor om och oro över beredningen av välfärdsområdenas servicenät.
- **I början av samarbetet har förhandlingarna i vissa områden tagit formen av samtal, utbyte av information och att lära känna varandra.** I vissa områden har det funnits en klar efterfrågan på sådant, även om man kan undra hur samarbetsforum mellan kommuner och välfärdsområden i så fall fungerar. I en del områden har förhandlingarna inte gällt egentligt beslutsfattande och därför saknat förhandlingsmässiga drag.

Viktiga iakttagelser 3/3

- Förhandlingarna om samarbete och förhandlingarna om hälsa och välfärd har olika roll i samarbetet inom områdena. **Det väsentliga är att förhandlingarna om samarbete, hälsa och välfärd, samt annat samarbete bildar en fungerande helhet i välfärdsområdet.** I så fall behandlas allmänna frågor kring samarbetet i förhandlingarna om samarbete, såsom strukturer, verksamhetsmodeller och informationsgången. Vid förhandlingarna om välfärd och hälsa behandlas målen, åtgärder, samarbetet och uppföljningen i fråga om främjande av hälsa och välfärd. Det viktiga är att inse att samarbetet gäller ett stort antal frågor som diskuteras och avtalas som en del av det dagliga samarbetet. **Det råder fortfarande en viss oklarhet bland deltagarna om förhandlingarnas roll och samarbetet i sin helhet.**
- Med de lagstadgade förhandlingarna har man önskat säkerställa att kommunerna och välfärdsområdena, samt andra aktörer inom välfärd och hälsa diskuterar och avtalar regelbundet om bland annat samarbete, mål och åtgärder. Det väsentliga är att överenskommelser som nåtts i förhandlingarna också syns konkret i aktörernas verksamhet och därmed i samarbetet i området. Granskningen av de konkreta effekterna kräver tilläggsutredningar och tid. **Den här utredningen tyder på att förhandlingarna inte har en avgörande roll för ett framgångsrikt samarbete i området. Framgången beror till stor del på många andra saker i området.** I bästa fall kan förhandlingarna ändå stöda ett gott samarbete. I områden där samarbetet bara inletts har förhandlingarna fungerat som introduktion och utbyte av information under de första åren av reformen.

Material som använts vid utredningen

Utredningens material

- I utredningen har förhandlingsmaterial från fem välfärdsområden använts: protokoll och material kring dem samt sammandrag från förhandlingar. I utredningen granskades förhandlingarna om samarbete i tre områden och förhandlingarna om främjande av hälsa och välfärd i fem områden. Materialet som granskats är från 2023–2024.
- Befintliga skriftliga källor har kompletterats med information som välfärdsområdena skickat per e-post.
 - Angående förhandlingarna har välfärdsområdena per e-post frågats på vilket sätt det som avtalats drivits framåt efter förhandlingarna. Detta framgår inte för alla områdenas del i protokollen eller sammandragen.
 - Dessutom har välfärdsområdenas ansvariga för förhandlingarna / kontaktpersoner fått en förfrågan om andra saker som borde beaktas i samarbetet i sin helhet.



Närmare upplysningar:

Liisa Jurmu

050 479 6835

liisa.jurmu@kommunforbundet.fi

Sami Niemi

050 589 9187

sami.niemi@kommunforbundet.fi



HYVIL



www.kuntaliitto.fi