

Social- och hälsovårdsministeriet

Kommunförbundets utlåtande angående utkast till lagstiftningen om valfrihet inom social- och hälsovården

Kommunförbundets styrelses arbetsutskott har 28.2.2017 behandlat utkastet till utlåtande angående lagstiftningen om valfrihet inom social- och hälsovården och skickar utkastet till kommunerna som stöd för deras beredning. Kommunförbundets styrelse fattade beslut om utlåtandet 9.3.2017.

Målet med reformen av social- och hälsovården är att minska hälso- och välfärdsskillnaderna bland befolkningen samt bromsa upp kostnaderna för tjänsterna med 3 miljarder euro fram till 2029.

1. Kan man genom reformen minska hälso- och välfärdsskillnaderna bland befolkningen och göra tillgången till tjänster mer jämlik?

- a. ja
- b. till största delen
- c. till största delen inte X
- d. nej
- e. tar inte ställning

Kommunförbundet anser att en vårdreform behövs och stöder en kontrollerad utvidgning av valfriheten. Den modell som presenteras i lagutkastet behöver ändå förenklas och förtydligas. Valfriheten borde införas stegvis, till exempel som pilotprojekt i landskapen och genom försök inom ramen för den nuvarande servicesedellagen, och resultaten av pågående försök borde utnyttjas.

Det föreslagna sättet att uppfylla valfriheten inom tjänsterna på basnivå och vissa tjänster på specialiserad nivå genom bolagiseringsskyldighet och marknadsmekanismer står i konflikt med vård- och landskapsreformens ursprungliga mål om likabehandling, integrering av tjänsterna och mindre kostnader. Modellen begränsar rätten att bestämma hur tjänsterna ska produceras och rätten att styra tjänsterna som en helhet. Denna rätt hör i princip till organiseringsansvaret för tjänsterna och till självstyrelsen. Det är en stor utmaning att ha organiseringsansvaret och att integrera tjänsterna när tjänsterna på basnivå överförs på olika företags ansvar och styrs på marknadsbasis. Det innebär att serviceproduktionen splittras och att landskapen inte längre har makt att styra den. Inom de olika tjänsterna uppstår det nya gränssytor för kunderna.

Genom det styrsystem som föreslås i lagutkastet är det i praktiken omöjligt att skapa en helhet som uppfyller målen för reformen och som ger möjlighet att hantera de strukturella riskerna i modellen.

Kommunförbundet anser att också kommunerna bör få möjlighet att äga social- och hälsocentraler i bolagsform på lika villkor som andra aktörer. Det skulle framför allt gagna kunderna, men också de organiseringsansvariga landskapen, eftersom det skulle innebära fler seriösa alternativ i serviceproduktionen.

Det faktum att utkastet till valfrihetslag är halvfärdigt gör det svårare att göra en helhetsbedömning av vård- och landskapsreformen i både denna och andra frågor. Motstridigheterna i lagtexten, till exempel i övergångsbestämmelserna, gör det ännu svårare att få en helhetsbild. Eftersom det är fråga om en exceptionellt stor reform med vittgående verkningar kan det inte anses korrekt att begära ett utlåtande om en halvfärdig helhet.

Ojämlighet bland befolkningen har många dimensioner: det finns ojämlikhet i utbildning, arbete och arbetsförhållanden, inkomster och andra sociala faktorer och ojämlikhet i den geografiska tillgången till tjänster.

Syftet med utvidgad valfrihet är att stärka framför allt tjänsterna på basnivå och trygga möjligheterna för invånarna att snabbare få vård och tillgång till tjänster. Kommunförbundet understöder detta. Basnivån skulle ändå kunna stärkas också på andra sätt än genom valfrihetssystemet.

Det är svårt att bedöma om systemet skulle främja lika tillgång till tjänster. De villkor som ställs på serviceproducenterna och på producenternas finansiering är avgörande för om det uppstår ett serviceutbud också på gleset befolkade områden. Man kan anta att direktvalstjänsterna, betalsedeltjänsterna och kundsedeltjänsterna kommer att koncentreras till stadsregionerna.

2. Främjar reformen på ett ändamålsenligt sätt kundens möjligheter att påverka sina egna tjänster?

- a. ja
- b. till största delen X
- c. till största delen inte
- d. nej
- e. tar inte ställning

Lagutkastet som skickats på remiss främjar kundernas påverkningsmöjligheter. Oklart är ändå om reformen förbättrar påverkningsmöjligheterna på ett *ändamålsenligt* sätt som alltid har en positiv inverkan på kundens hälsa och välmående. Oron gäller särskilt kunder som använder flera olika social- och hälsovårdstjänster och specialgrupper, såsom klienter inom missbrukar- och mentalvården eller barnskyddet. Deras förmåga att orientera sig i servicesystemet och använda betalsedlar, kundsedlar och personliga budgetar kan vara begränsad.

Kundens möjligheter att påverka sina egna tjänster kommer att uppfyllas framför allt på områden där det finns valmöjligheter. Det är ändå viktigt att notera att den föreslagna valfrihetsmodellen är invecklad och svår att överblicka. På grund av social- och hälsovårdstjänsternas natur har klienterna och patienterna inte alltid tillräcklig information att basera sitt val på. Det finns en risk för att valfriheten leder till oändamålsenliga val.

I lagutkastet förblir det oklart vilka tjänster som omfattas av valfrihet och vilka som sköts av affärsverk. Förbudet för affärsverk att producera tjänster som omfattas av valfriheten kan splittra helheten av tjänster för kunden i stället för att förbättra den. Till exempel i fråga om serviceboende med heldygnsomsorg är det viktigt att de tjänster som ingår i de samlade direktvalstjänsterna tillhandahålls kunden i det boende där han eller hon vårdas.

Lagutkastet utgår från att en kund som är missnöjd med de tjänster han eller hon får kan rösta med fötterna. I princip är det en bra utgångspunkt, men det kan uppstå problem i situationer där det inte finns några verkliga alternativ till exempel på grund av långa avstånd. I sådana fall har kunderna små möjligheter att påverka tjänsterna.

3. Ger reformen kunden tillräckliga möjligheter att anlita sådana tjänster som lämpar sig för kundens egen situation?

- a. ja
- b. till största delen
- c. till största delen inte
- d. nej
- e. tar inte ställning X

Den föreslagna reformen ger större möjligheter att söka sig till olika tjänster. Om det finns ett utbud kan kunden välja ett alternativ som passar honom eller henne. Systemet är ändå väldigt komplicerat och för att få en lämplig tjänst måste kunden kunna bedöma sin situation och sitt servicebehov, jämföra de tillbudsstående alternativen och söka sig till tjänsten.

4. Om kunden har omfattande servicebehov, ger reformen kunden möjlighet att få tjänster som är samordnade i enlighet med kundens behov?

- a. ja
- b. till största delen
- c. till största delen inte X
- d. nej
- e. tar inte ställning

Samordning av tjänsterna, dvs. integration, blir en stor utmaning om valfriheten genomförs på det föreslagna sättet. Enligt utkastet till lag om valfrihet inom social- och hälsovården ska landskapen se till att sådana kundgrupper och kunder som behöver tjänster som samordnats på bred basis identifieras, att tjänstekedjorna och tjänstehelheterna definieras och de olika producenterna utnyttjar den information som finns om en kund. Landskapens möjligheter att styra producenterna är begränsade och kräver många detaljerade avtal, övervakning av att avtalen följs och särskilda villkor för ersättningar till producenterna. Möjligheterna att följa upp

servicekedjan och övervaka att den fungerar är begränsade bland annat då vårdkedjorna är långa och kunderna har flera överlappande och samtidiga servicebehov. Betalsedelsystemet gör det ännu svårare att ha helheten under kontroll. Övervakningen av avtal och producenter skulle förutsätta mycket resurser av sakkunniga.

5. Ger reformen tillräckliga förutsättningar för att uppnå målet om att bromsa upp kostnadsökningen med 3 miljarder euro?

- a. ja
- b. till största delen
- c. till största delen inte X
- d. nej
- e. tar inte ställning

Valfriheten i den föreslagna formen gör det svårare att uppnå målet om att bromsa upp kostnadsökningen. Det beror framför allt på att modellen begränsar landskapens rätt att besluta om hur tjänsterna ska produceras och deras möjligheter att styra tjänsterna som helhet. Dessutom riskerar kostnaderna att öka åtminstone på grund av tillhandahållarnas och producenternas ICT-investeringar, landskapens, deras affärsverks och producenternas administrativa uppgifter samt de nya elementen i valfrihetsmodellen, dvs. personliga budgetar och betalsedlar samt direktvalstjänsterna inom mun- och tandvården.

Om kostnaderna ökar på grund av den utvidgade valfriheten men budgeten är fast, måste man kunna begränsa tjänsternas omfattning eller innehåll eller göra avkall på kvaliteten.

På längre sikt kan kostnadsökningen bromsas upp om konkurrensen ger produktionseffektivitet och lägre kostnader och medborgarna tar större ansvar och är delaktiga i sina tjänster. Beroende på de villkor som ställs på serviceproducenterna är det möjligt att innovationer ger upphov till mer kostnadseffektiva sätt att producera tjänster. Kostnadssparande innovationer kunde dock införas också utan valfrihetslagstiftningen. De största kostnadsbesparingarna uppstår genom servicehandledning och prioritering av tjänster. För det krävs ändå ingen valfrihetslagstiftning.

6. Förverkligas demokratin på ett tillräckligt sätt i lagförslaget? Om inte, hur kunde demokratin stärkas i förslaget?

- a. ja
- b. till största delen
- c. till största delen inte X
- d. nej
- e. tar inte ställning

Lagens bestämmelser om hur tjänsterna ska tillhandahållas försämrar i hög grad landskapets möjligheter att utöva självständig beslutanderätt och ger inte tillhandahållaren det spelrum som behövs. I lagutkastet ingår också 14 bemyndiganden att utfärda förordning, vilket gör det möjligt att kringskära självstyrelsen ytterligare.

Kommunförbundet stöder utvidgad valfrihet. Den modell som presenteras i lagutkastet behöver ändå förenklas och förtydligas. Valfriheten borde införas stegvis och via försök. Det är inte befogat att frångå det nuvarande systemet med servicesedlar. Genom en utvidgad användning av servicesedlar och genom utnyttjande av resultaten från de pågående försöken skulle valfriheten kunna utökas på ett mer kontrollerat sätt. Landskapen borde få större möjligheter att besluta om vilka metoder de ska använda för att uppnå de föreslagna målen.

Demokratin skulle kunna stärkas genom att

- o skyldigheten att inom den utsatta tiden införa de föreslagna metoderna att tillhandahålla valfrihetstjänster slopas eller lindras
- o minimikravet på 15 procents andel för kundsedlarna slopas
- o bemyndigandena att utfärda förordning slopas eller reduceras.

Frågan har behandlats mer utförligt i Kommunförbundets utlåtande hösten 2016 om utkasten till landskapslag och lag om ordnande av social- och hälsovård.

7. Främjar reformen ändringen av verksamhetssätt och ibruktagandet av nya serviceinnovationer som förbereder för framtidens utmaningar?

- a. ja
- b. till största delen X
- c. till största delen inte
- d. nej
- e. tar inte ställning

Valfrihetsreformen ger möjlighet att införa nya verksamhetsformer och nya serviceinnovationer. Huruvida målet nås beror på hur modellen för ersättningar till producenterna ser ut och i vilken mån den sporrar till innovationer. Serviceinnovationer kan främjas genom att onödigt och detaljerad reglering luckras upp. Detta kan genomföras också utan den oförutsägbarhet som valfrihetslagstiftningen för med sig.

8. I 3 kap. i utkastet till lag om valfrihet inom social- och hälsovården föreslås bestämmelser om vilka social- och hälsotjänster klienten ska kunna välja direkt.

8a. Är bestämmelserna om direktvalstjänster tillräckligt tydliga till den del det är fråga om vilka tjänster som hör till dem som omfattas av valfrihet och som ska bolagiseras och vilka som ska produceras av landskapets affärsverk?

- a. ja
- b. till största delen
- c. till största delen inte X
- d. nej (Om inte, på vilket sätt skulle det vara ändamålsenligt att fastställa de grunder på vilka landskapen bestämmer de tjänster på primärnivå och på utvidgad primärnivå som produceras vid social- och hälsocentralerna?)
- e. tar inte ställning

Till den utvidgade basnivån föreslås höra sådana tjänster enligt 14 § 1 mom. i socialvårdslagen som klienterna behöver tillfälligt och kortvarigt. I fråga om de klienter som behöver social service är det ändå svårt att avgöra när en klient som söker sig till social- och hälsocentralen är i behov av tillfällig och kortvarig hjälp och när servicebehovet är långvarigt.

Social- och hälsocentralerna skulle ges rätt att fatta förvaltningsbeslut om dessa tjänster. Oklart är om social- och hälsocentralen skulle vara skyldig att ge kortvarig service också till klienter som fått sitt vårdbehov bedömt av landskapets affärsverk. En uppdelning av tjänsterna i kortvariga och tillfälliga respektive långvariga är oändamålsenligt och kan leda till att det uppstår överlappande servicestrukturer och att det tar lång tid att få den rätta hjälpen.

Bestämmelsen ger landskapen möjlighet att fastställa direktvalstjänsternas innehåll mer exakt i sina egna avtal med serviceproducenterna, om inte det bemyndigande att utfärda förordning som är kopplat till paragrafen används. Det är ändamålsenligt att göra det möjligt för landskapet att utöva självstyrelse i denna fråga med utgångspunkt i det regionala marknadsrådet och andra förhållanden. Om frågan regleras genom förordning blir landskapets roll nästan enbart att finansiera direktvalstjänsterna.

8b. Säkerställer systemet med betalsedel tillräckliga styr- och påverkansmöjligheter för landskapet med tanke på organiseringsansvaret?

- a. ja
- b. till största delen
- c. till största delen inte
- d. nej X
- e. tar inte ställning

I betalsedelsystemet kan landskapet inte bära sitt organiseringsansvar: landskapet har inga direkta möjligheter att styra eller påverka den aktör som producerar betalsedeltjänsterna. I fråga om direktvalstjänsterna kan landskapet enligt 31 § i lagförslaget ställa villkor på producenterna i fråga om tjänsternas kvalitet och tillgänglighet samt samordningen av dem. På producenterna av betalsedeltjänster kan landskapet däremot inte ställa sådana villkor.

8c. Är social- och hälsocentralens rättigheter och skyldigheter föreskrivna på ett ändamålsenligt sätt i systemet med betalsedel?

- a. ja
- b. till största delen
- c. till största delen inte X
- d. nej
- e. tar inte ställning

Skyldigheten att utfärda betalsedlar kan påverka producenternas benägenhet att grunda social- och hälsocentraler. Betalsedlarna innebär större risker för producenterna av direktvalstjänster och höjer därmed det pris till vilket de är beredda att producera tjänsterna.

Enligt lagutkastet har social- och hälsocentralen det övergripande ansvaret för en kunds samlade tjänster och för tjänsternas kvalitet och genomslag också då kunden använder betalsedel. Social- och hälsocentralen ansvarar också för fel som producenten av betalsedeltjänster begått. Social- och hälsocentralen har ändå knappt några möjligheter att ingripa om till exempel kvalitetsbrister uppdagas i en betalsedeltjänst. Om helhetsansvaret splittras mellan affärsverket, landskapet och producenten av direktvalstjänster och betalsedeltjänster kan fördröjningar uppstå och integrationen av tjänster försämrats.

8d. Ger systemet med betalsedel kunden tillräckliga möjligheter att påverka tillhandahållandet av de tjänster som kunden behöver?

- a. ja
- b. till största delen X
- c. till största delen inte
- d. nej
- e. tar inte ställning

I betalsedelsystemet kan kunden påverka hur de tjänster han eller hon behöver ska utföras, om kunden har tillräcklig kunskap om sin sjukdom eller sitt servicebehov, förmåga att bedöma olika servicealternativ, tillräcklig objektiv information om de tillbudsstående tjänsterna och deras kvalitet samt förmåga att göra val utifrån informationen.

9. I 4 kap. i lagutkastet föreslås bestämmelser om kundens möjligheter att välja landskapets affärsverk och dess verksamhetsställe. Ger bestämmelserna med tanke på målen med reformen kunden ändamålsenliga möjligheter att välja tjänstproducent?

- a. ja
- b. till största delen X
- c. till största delen inte
- d. nej
- e. tar inte ställning

Kunden har tillräckliga valmöjligheter, men det är inte till alla delar ändamålsenligt. Rätten att välja kan behöva begränsas i vissa situationer, till exempel när tillgången till tjänster inom barnskyddet eller missbrukar- och mentalvården fördröjs på grund av de val som kunden eller kundens anhöriga har gjort.

10. I 5 kap. i lagutkastet föreslås bestämmelser om användning av kundsedel för att öka kundens valfrihet.

10a. Är bestämmelserna ändamålsenliga med tanke på kundens ställning och rättigheter?

- a. ja
- b. till största delen
- c. till största delen inte X
- d. nej
- e. tar inte ställning

Kundsedlar skulle öka kundernas valfrihet betydligt. Med tanke på kundens rättigheter är det ändå oklart hur de tjänster som kunden kan få med kundsedel fastställs, dvs. hur det säkerställs att kunden vet vilka tjänster han eller hon har rätt till. I systemet med servicesedlar bestämmer kommunen tjänsternas innehåll och fastställer kriterier som serviceproducenten måste uppfylla för att bli godkänd. Landskapet borde ha möjlighet att fastställa kriterier för producenterna av kundsedeltjänster.

10b. Säkerställer systemet med kundsedel tillräckliga styr- och påverkansmöjligheter för landskapet med tanke på organiseringsansvaret?

- a. ja
- b. till största delen
- c. till största delen inte X
- d. nej
- e. tar inte ställning

Det är svårt att styra producenterna av kundsedeltjänster. Lagförslaget ger inte klarhet i de faktiska leverantörs- och underleverantörsförhållandena mellan landskapets affärsverk, landskapet, social- och hälsocentralerna och serviceproducenterna, som verkar med stöd av olika sedelsystem och avtal om köp av tjänster. Också landskapets faktiska styr- och påverkansmöjligheter är oklara.

Kundsedelsystemet leder till bolagisering av sjukhusfunktionerna och också vissa andra tjänster på specialiserad nivå. Detta är problematiskt med tanke på målen för reformen. Problematiskt med tanke på sparmålen är bolagens rätt att använda stödtjänster som tillhandahålls av landskapets affärsverk, till exempel bilddiagnostik och laboratorietjänster, vilket är ett problem när man beaktar ändringarna i upphandlingslagen.

10c. Är de begränsningar som gäller ibruktagandet av systemet med kundsedel och landskapets beslutsfattande tillräckliga och tryggar de genomförandet av kundens valfrihet?

- a. ja
- b. till största delen
- c. till största delen inte
- d. nej
- e. tar inte ställning X

Landskapens beslutsfattande föreslås bli kraftigt begränsat. Enligt 21 § i lagutkastet ska landskapet i *tillräcklig utsträckning* använda kundsedlar för att säkerställa att kundens valfrihet förverkligas i fråga om andra än direktvalstjänster. Enligt detaljmotiveringen ska kundsedlarnas andel av de totala kostnaderna för dessa tjänster vara minst 15 procent. Med tanke på landskapens självstyrelse och de olika förhållanden som råder i landskapen är det inte befogat att bestämma en fast miniminivå.

Kundsedlarna kommer antagligen att gälla främst specialiserade sjukvårdstjänster som redan nu omfattas av valfrihet på riksnivå i den offentliga hälso- och sjukvården. Kundsedlarna innebär att den offentliga specialiserade sjukvården i stor utsträckning måste bolagiseras.

11. I 6 kap. i lagutkastet föreslås bestämmelser om användning av en personlig budget för att öka kundens valfrihet. Ger bestämmelserna kunden möjlighet att påverka tillhandahållandet av de tjänster som kunden behöver?

- a. ja
- b. till största delen X
- c. till största delen inte
- d. nej
- e. tar inte ställning

En personlig budget ger kunden omfattande möjligheter att få de tjänster han eller hon behöver. Systemet har ett brett tillämpningsområde och innebär omfattande förpliktelser för landskapet, som enligt förslaget ska införa systemet genast när lagen träder i kraft år 2019. Det skulle innebära en stor risk med tanke på kontinuiteten i tjänsterna och kostnaderna skulle kunna växa okontrollerat. Det skulle också krävas mycket personalresurser för samtidig bedömning av servicebehovet vid årsskiftet 2018/2019. Finland saknar erfarenhet av att använda personliga budgetar i stor skala. I andra länder där sådana införts har kostnaderna stigit. Det behövs flera försök för att problemen med modellen ska kunna rättas till.

12. I och med valfrihetslagstiftningen föreslås det att det till patientlagen och socialvårdens klientlag fogas ett nytt kapitel om assistans vid beslutsfattande (assisterat beslutsfattande). I valfrihetslagstiftningen ingår olika valmöjligheter för patienter och klienter, (bland annat direktvalstjänster, betalsedel, kundsedel och personlig budget). Kunderna kan behöva stöd när de gör val i dessa olika valsituationer. Är de bestämmelser som gäller assisterat beslutsfattande ändamålsenliga?

- a. Ja
- b. till största delen
- c. till största delen inte X
- d. nej
- e. tar inte ställning

I förslaget om assisterat beslutsfattande ingår ingen konsekvensbedömning. I den fortsatta beredningen bör det göras en realistisk bedömning av kostnadseffekterna. Då den som utses för uppgiften inte får stå i anställnings- eller uppdragsförhållande till den som tillhandahåller eller producerar tjänsterna, kan tillgången till assisterande personer bli ett problem. I motiveringen till propositionen görs bedömningen att assisterat beslutsfattande kunde tillgodoses med hjälp av frivilliga insatser och genom samarbete mellan landskapen. Detta är dock orealistiskt. Det är fråga om en uppgift som kräver yrkeskunskap och som ofrånkomligen ger upphov till kostnader.

Assisterat beslutsfattande är avsett för situationer där klienten eller patienten har svårt att förstå vilka alternativ som står till buds och vilka verkningar de har. Propositionen innehåller ingen bedömning av hur många personer som skulle kunna tänkas behöva assisterat beslutsfattande. Åtminstone när den nya lagstiftningen om valfrihet träder i kraft kan behovet antas vara stort.

13. I 7 kap. i lagutkastet föreslås bestämmelser om förfaranden för godkännande av och avtal med tjänsteleverantörerna.

13 a. Är bestämmelserna om förfarandena för godkännande ändamålsenliga med tanke på målen med reformen?

- a. ja
- b. till största delen X
- c. till största delen inte
- d. nej
- e. tar inte ställning

Förfarandena för godkännande av och avtal med tjänsteproducenterna medför mycket administrativt arbete för landskapen och kräver nytt slags avtalsrättsligt kunnande och mycket sakkunnigresurser.

13 b. Är bestämmelserna om avtalsförfarandena ändamålsenliga med tanke på målen med reformen?

- a. ja
- b. till största delen X
- c. till största delen inte
- d. nej
- e. tar inte ställning

Producenter som tillhandahåller tjänster mot betalsedel eller enligt personlig budget ingår inte avtal med producenten av direktvalstjänsten eller med landskapet. Därför är det mycket svårt att styra dem. Lagstiftningen borde möjliggöra en mekanism genom vilken ett landskap eller en producent för en direktvalstjänst kunde ingripa i verksamheten hos en producent som tillhandahåller tjänster enligt personlig budget eller mot betalsedel om landskapet eller producenten av direktvalstjänsten upptäcker kvalitativa eller andra brister i verksamheten.

14. I 8 kap. i lagutkastet föreslås bestämmelser om tjänsteproduktionen och producenternas förpliktelser. Är bestämmelserna ändamålsenliga med tanke på målen med reformen?

- a. ja
- b. till största delen X
- c. till största delen inte
- d. nej
- e. tar inte ställning

Kommunförbundet understöder landskapens möjlighet att ställa villkor på producenterna utgående från invånarnas servicebehov och att vid behov ändra villkoren. Serviceproducenterna bör ha skyldighet att rapportera uppgifter som kunderna kan använda som grund när de utnyttjar sin valfrihet och gör val.

Serviceproducenternas skyldigheter kan ändå höja tröskeln särskilt för mindre serviceproducenter att anmäla sig som producenter. Skyldigheterna gallrar bort existerande företag och höjer tröskeln för små företag att ta sig in på marknaden. Problemen hänför sig särskilt till de datatekniska kraven och rapporteringsskyldigheten.

15. I 9 kap. i lagutkastet föreslås bestämmelser om de ersättningar som ska betalas till tjänsteproducenterna.

15 a. Är andelen för den fasta avgiften för direktvalstjänsterna och kriterierna för fastställande av avgiften tillräckliga för att trygga tillräcklig finansiering av tjänsterna?

- a. ja
- b. till största delen X
- c. till största delen inte
- d. nej
- e. tar inte ställning

I princip är en fast ersättning som utgår från behovsprövning en bra bestämningsgrund, men om behovskoefficienterna är bristfälliga, kan det här i praktiken uppmuntra producenterna att styra kunder som medför stora kostnader eller risk för stora kostnader till affärsverket eller någon annan producent av direktvalstjänster. En sådan bestämningsgrund kan även uppmuntra till en målgruppsinriktad kundvärvning. Kapitationskoefficienterna fungerar inte inom mun- och tandvården.

Det är positivt att landskapen föreslås få prövningsrätt i fråga om nivån på kapitationsfinansieringen och också delvis rätt att avvika från de nationella koefficienterna. Ett ovillkorligt krav på att direktvalstjänsterna till 4/5 ska finansieras med fasta ersättningar är inte ändamålsenligt.

För övrigt gäller det att beakta att behovskoefficienterna i det nuvarande statsandelssystemet har utarbetats för en standardisering av alla social- och hälsovårdskostnader. Således är de inte de bästa möjliga koefficienterna för ersättning av kostnader för social- och hälsovård på basnivå.

15 b. Är bestämmelserna om de övriga ersättningarna ändamålsenliga med tanke på målen med reformen?

- a. ja
- b. till största delen X
- c. till största delen inte
- d. nej
- e. tar inte ställning

Landskapets möjlighet att i enlighet med 56 § avtala om andra ersättningar till en serviceproducent är värd att stödja och kan öka invånarnas regionala jämlikhet samt minska regionala skillnader i välfärd och hälsa.

16. I 11 kap. i lagutkastet föreslås bestämmelser om lagens ikraftträdande. Är övergångsbestämmelserna enligt 71 § ändamålsenliga med tanke på målen med reformen?

- a. ja
- b. till största delen
- c. till största delen inte
- d. nej X
- e. tar inte ställning

Det bör reserveras en tillräckligt lång övergångsperiod för införandet av valfriheten. Om marknaderna öppnas för både direktval av social- och hälsocentraler och mun- och tandvårdsenheter samtidigt som kundsedlarna och de personliga budgetarna tas i bruk 1.1.2019 är risken stor att det kan bli avbrott i tjänsterna.

I lagutkastet föreskrivs det om en indelning i två olika faser men de facto anges ingen indelning i faser i bestämmelserna om ikraftträdandet. Lagens övergångsbestämmelser och motiveringen till dem är sinsemellan motstridiga. Övergångsperioden till 31.12.2020 för bildandet av landskapsbolagen är ingen verklig övergångsperiod, om de privata social- och hälsocentralerna och mun- och tandvårdsenheterna inleder sin verksamhet redan 1.1.2019.

Kommunförbundet anser det vara motiverat att valfrihetsmodellen tas i bruk stegvis och samtidigt i hela landet i fråga om både den privata och den offentliga produktionen. För att det ska ske på ett kontrollerat sätt bör valfriheten och den bolagisering av produktionen som valfriheten förutsätter genomföras i fråga om direktvalstjänster på basnivå inom social- och hälsovården och mun- och tandvården tidigast 1.1.2021 och i fråga om tjänster på utvidgad basnivå 1.1.2023. Under övergångsperioden kan man skaffa erfarenheter av en större valfrihet genom att utvidga användningen av servicesedlar och genom pilotförsök med personliga budgetar. På så sätt skulle det finnas tid ända till slutet av år 2022 att organisera verksamheten i bolagsform, vilket Kommunförbundet påtalade i sitt utlåtande redan hösten 2016.

En planering av behövliga förändringar i informationssystemen kan inledas först när detaljerna kring verksamheten har klarnat i lagstiftningen. För att förändringarna i informationssystemen ska kunna genomföras på ett kontrollerat sätt krävs det en tydlig ansvarsfördelning och en tillräcklig tidtabell. Erfarenheterna visar att verkställighet och ibruktage av omfattande informationslösningar förutsätter en övergångsperiod på tre till fem år.

Om lagen träder i kraft inom den angivna tiden, borde landskapen redan år 2018 vidta betydande beredningsåtgärder i anknytning till valfriheten. Sådana åtgärder är bland annat mottagande av anmälan som producent av direktvalstjänster minst sex månader innan lagen träder i kraft, och kunderna borde få information om valfriheten två månader innan lagen träder i kraft. Även avtalen med serviceproducenterna och därigenom också kriterierna för godkännande samt prissättningsgrunderna borde vara fastslagna åtminstone ett halvt år innan lagen träder i kraft. Dessutom borde man utarbeta kriterierna för kundsedlarna och särskilt de personliga budgetarna, fatta beslut om de tjänster där kundsedlar ska tas i bruk och sörja för betalningssystemen m.m., om modellerna skulle tas i bruk genast vid årsskiftet 2018/2019. Tidtabellen är inte hållbar.

17. Ger lagförslaget landskapen tillräckliga förutsättningar att uppfylla organiseringsansvaret?

- a. ja
- b. till största delen
- c. till största delen inte, X
- d. nej
- e. tar inte ställning

Valfrihetslagstiftningen minskar landskapens möjlighet att utöva makt i anknytning till organiseringsansvaret och att uppfylla sitt organiseringsansvar. Bemyndigandena att utfärda förordningar enligt 9 kap. är ändamålsenliga och strider mot landskapens självstyrelse och organiseringsansvar. Det skulle innebära att det senare genom förordningar skulle bli möjligt att införa detaljerade bestämmelser om de ersättningar som

betalas till producenterna av direktvalstjänster och att det också skulle bli möjligt att fatta beslut om ersättningsgrunderna i enskilda landskap.

Frågan har behandlats mer utförligt i Kommunförbundets utlåtande hösten 2016 om utkastet till lag om ordnande av social- och hälsovård och landskapslag.

18. Ger lagförslaget tillräckliga förutsättningar för skapande av en marknad för social- och hälso-tjänster?

- a. ja
- b. till största delen
- c. till största delen inte, X
- d. nej
- e. tar inte ställning

Lagen öppnar marknaderna på ett alldeles nytt sätt. För närvarande köper kommunerna slutprodukter inom social- och hälsovården för cirka 2,8 miljarder euro per år, men enligt lagförslaget skulle valfritetsmarknaden uppgå till cirka 8 miljarder euro per år.

Hur marknaden slutligen utformas beror på de villkor som ställs på serviceproducenterna och på producentersättningarna. Det är sannolikt att det skulle uppstå en marknad för hälsovården i stora stadscentrum, men inte i glesbygdsområdena. Däremot kan det i och med de personliga budgetarna uppstå en marknad för social service också i glesbygder. En risk är att social- och hälsovårdsmarknaden koncentreras i och med företagsförvärv. De krav som ställs på producenterna gallrar ut små företag särskilt som producenter av direktvalstjänster.

18 b. Ger lagförslaget de små aktörerna tillräckliga förutsättningar för verksamhet på marknaden för social- och hälso-tjänster?

- a. ja
- b. till största delen
- c. till största delen inte, X
- d. nej (om inte, hur borde lagförslaget ändras?)
- e. tar inte ställning

I början deltar antagligen mindre aktörer särskilt i tjänster som tillhandahålls genom personliga budgetar och betalsedlar, om betalsedeltjänsterna också omfattar social service. Det är ändå sannolikt att marknaden i framtiden på grund av skalfördelar och fusioner koncentreras till de största producentorganisationerna. Särskilt för mindre aktörer är kravet på att aktörerna ska ansluta sig till informationssystemtjänsterna samt de många rapporteringsskyldigheterna en tröskel för att komma in på marknaden – särskilt om producenterna inte kan utnyttja landskapens gemensamma informationssystem.

19. Hur inverkar kundens ökade möjligheter att välja tjänsteproducent och därigenom påverka sina tjänster på den vård kunden får?

I bästa fall förbättrar valfriheten och en ökad konkurrens om kunderna att tjänsternas kvalitet förbättras. Reformen torde särskilt öka efterfrågan på hälsovårdstjänster och en ökad efterfrågan kan också rikta sig på ett sätt som är oändamålsenligt med tanke på reformens mål. Det är ändå svårt att bedöma hur reformen slutligen påverkar kundernas val eftersom till exempel reklam och marknadsföring styr konsumenternas val.

Av dessa orsaker skulle det vara viktigt att prova de nya valfritetsformer som föreslagits och att utnyttja resultaten av de försök som nu pågår innan reformen verkställs på bred bas.

20. Är lagen ändamålsenlig med tanke på tandvård?

- a. ja
- b. till största delen
- c. till största delen inte, X
- d. nej
- e. tar inte ställning

För kunden är det positivt att tillgången till mun- och tandvården förbättras när den blir en direktvalstjänst. Det är ändå uppenbart att tjänsterna kommer att koncentreras efter område och så till vida förbättrar reformen åtminstone inte den regionala jämligheten.

Systemändringen medför en stor risk för ökade kostnader då kunderna får rätt att välja en privat serviceproducent mot samma klientavgift som inom den offentliga hälsovården. Tillgången till mun- och tandvård förmodas bli bättre, vilket i sin tur förväntas medföra större efterfrågan. Det här kan medföra tilläggs-kostnader utöver de tilläggs-kostnader som ovan nämnda övergång från det privata till det offentliga förväntas medföra.

Det centrala är för vilket kapitationspris serviceproducenterna är villiga att ta på sig ansvaret för kundernas mun- och tandvård för ett år.

21. Anser ni att bedömningen av reformens konsekvenser är korrekt och tillräcklig?

- a. ja
- b. till största delen
- c. till största delen inte, X
- d. nej
- e. tar inte ställning

I konsekvensbedömningen har man på ett bra sätt lyft fram valfrihetslagstiftningens positiva effekter och risker. Det faktum att beredningen är halvfärdig och de ändringar som gjorts i slutskedet innebär ändå att konsekvensbedömningen är bristfällig.

De viktigaste positiva effekterna uppnås som ett resultat av förhållandevis långa händelsekedjor som framskrider i en positiv riktning. En del av effekterna styrs inte bara av lagstiftningen utan också av de beslut som fattas i landskapen och utifrån vilka producenterna fattar egna beslut om vilka tjänster de erbjuder. Kunderna har valmöjligheter först när det finns tjänster att välja mellan. Det finns alltså stora problem med konsekvensbedömningen och därför skulle en verklig konsekvensbedömning förutsätta försök där olika valfrihetsmekanismer kunde testas under verkliga förhållanden.

Kommunförbundet fäster också uppmärksamhet vid att konsekvensbedömningarna i utkastet till regeringens proposition starkt ifrågasätter att den föreslagna valfrihetsmodellen skulle göra det möjligt att uppnå de mål för integrering, ekonomi och jämlikhet som ställts på vårdreformen.

22. Hur bedömer ni att reformen påverkar er bakgrundsorganisationer eller era medlemsorganisationers ställning?

Vård- och landskapsreformen och den anknyttande valfrihetslagstiftningen hör till de största förvaltnings- och verksamhetsreformer som genomförts i Finland. De förändrar kommunernas roll i det finländska samhället på ett oåterkalleligt sätt. Allra mest påverkas kommunerna och samkommunerna av bolagiseringsskyldigheten.

Valfrihetslagstiftningen innebär att landskapen blir tvungna att bolagisera en stor del av sin verksamhet (30–40 procent). Landskapens självstyrelse minskar ytterligare om landskapen i enlighet med propositionen åläggs att ordna en betydande del av sina tjänster genom att anlita vissa valfrihetsinstrument.

23. Övriga fritt formulerade kommentarer om utkastet till regeringsproposition.

24. Specificerade förslag till lagändringar.

Kommunförbundet förhåller sig kritiskt till att valfriheten skulle genomföras enligt förslaget. Om lagberedningen trots allt fortsätter utifrån detta lagutkast, föreslår Kommunförbundet följande ändringar i lagparagraferna:

15 § Direktvalstjänster. Termen undersökning och behandling av sjukdomar på allmänläkarnivå i 2 mom. 1 c-punkten bör klargöras ur både kundernas och de sakkunnigas perspektiv: vart ska en kund vända sig om det är fråga om en *sällsynt sjukdom på allmänläkarnivå?*

Begreppet *service som tillhandahålls hemma* bör klargöras: är en producent av direktvalstjänster skyldig att producera tjänster som tillhandahålls hemma och gäller skyldigheten också klienter på serviceboende med heldygnssorg?

17 § 1 mom. Bestämmelsen om betalsedel: en producent av direktvalstjänster *ska ge* kunden en betalsedel föreslås ändras till *kan ge* en betalsedel.

Kundsedelns incitamentsbaserade ersättning är oklar och borde specificeras. Vad betyder: "Indikatorerna och grunderna för den incitamentsbaserade ersättningen ska ställas högre än standarden enligt lagstiftningen och vedertagen praxis."

19 § Val av verksamhetsställe på basnivå och 20 § Val av verksamhetsställe på specialnivå. Paragraferna bör förtydligas: gränsen mellan affärsverk och affärsverk på basnivå är oklar. Termen verksamhetsställe på specialnivå i 20 § bör definieras, detsamma gäller affärsverk på basnivå versus direktvalstjänster.

Enligt 21 § i lagutkastet är landskapen skyldiga att i *tillräcklig utsträckning* använda kundsedlar för att säkerställa att kundens valfrihet förverkligas i fråga om andra än direktvalstjänster. Enligt detaljmotiveringen ska

kundsedlarnas andel av de totala kostnaderna för dessa tjänster vara minst 15 procent. Med tanke på de olika förhållanden som råder i landskapen är det obefogat att bestämma en fast miniminivå. Kommunförbundet föreslår att miniminivån slopas.

22 och 24 §: Det är oklart hur förpliktande den personliga budgeten och kundsedeln är. Till exempel i en situation där landskapet har beslutat att ta i bruk en kundsedel för klienter på serviceboende med helldygnsomsorg ska klienten erbjudas en kundsedel med stöd av 22 § 2 mom. Sannolikt skulle klienten ändå också vara berättigad till en personlig budget enligt 26 § 1 mom.

I motiveringen till den personliga budgeten sägs det att det inte uppkommer något avtal mellan kunderna och tjänsteproducenten och att kunderna när de anlitar tjänsterna inte är i konsumentställning. Detta bör förtydligas eftersom en servicehändelse oundvikligen innebär någon form av avtal mellan kunden och serviceproducenten.

Det bör tydligt framgå antingen av 15 eller 40 § att ett landskaps affärsverk under vissa förutsättningar kan producera samma tjänster på basnivå som de som ingår i direktvalstjänsterna. En strikt tolkning av bestämmelsen skulle leda till oskäliga situationer: det bör exempelvis vara möjligt att ge en person med svår diabetes specialiserad sjukvård vid ett affärsverk även om kunden på grund av samma sjukdom eller någon annan sjukdom skulle behöva direktvalstjänster på basnivå. Om detta inte är möjligt, skulle patientens vård som helhet splittras på ett oändamålsenligt sätt, vilket skulle vara skadligt för patienten och öka totalkostnaderna.

I 47 § är serviceproducentens ansvar för tjänsten oklart – vem är ansvarig för kostnaderna för att sköta vårdkomplikationer och liknande då tjänsten tillhandahålls mot en betalsedel som beviljats av en social- och hälsocentral: producenten av betalsedeltjänsten eller det bolag för vars räkning tjänsten produceras?

Enligt 51 § 5 mom. kan ett landskap utifrån nationella behovsfaktorer fastställa särskilda fasta ersättningar för vissa kundkategorier. Det framgår varken av paragrafen eller av motiveringen vad lagstiftaren avser med de nationella behovsfaktorerna. Avgränsningen bör slopas och landskapen bör få bestämma de kundgrupper som får särskilda fasta ersättningar. Momentet står delvis i strid med 51 § 3 mom. där det föreskrivs att man måste följa nationella kriterier och 5 mom. där det står att det är möjligt att avvika från kriterierna.

Om en kund är studerande, kunde också detta vara ett element att beakta i kapitationsfinansieringen. Producenter av direktvalstjänster borde få lägre finansiering särskilt för studerande som valt SHVS som sin tjänsteproducent.

För elever och studerande kunde kapitationen för mun- och tandvården vara avsevärt mycket lägre, eftersom de anlitar skol- och studerandehälsovårdstjänsten.

61 § Folkpensionsanstaltens uppgifter vid utbetalning av ersättningar och 66 § Informationshanteringstjänster för valfriheten. Denna helhet kräver stora satsningar på en fortsatt beredning och att de olika verkställighetsalternativen och ansvarsfördelningen specificeras. Här bör också beaktas de möjligheter som informationssystemen för servicesedlar och köpta tjänster erbjuder särskilt för tillämpningen av kundsedlar och personliga budgetar. De existerande informationssystemen för servicesedlar möjliggör en snabb övergång till de funktioner som kundsedlar och personliga budgetar förutsätter. Därför föreslås FPA:s roll vid utbetalningen (61 §) specificeras så att rollen till en början endast skulle gälla direktvalstjänster.

De riksomfattande informationshanteringstjänsterna för valfriheten enligt 66 § föreslås begränsas till endast en tjänst för kundval och en informationstjänst för valfrihet enligt 1–2 mom. Det skulle vara ändamålsenligare om landskapen hade ansvaret för de övriga uppgifterna. Landskapen kunde utnyttja de informationssystem som redan är i bruk för att utföra dessa uppgifter. Att skapa och ta i bruk helt nya riksomfattande informationshanteringstjänster skulle inom den tidtabell som förutsätts för genomförandet varken vara motiverat eller ens möjligt.

Ikraftträdandet: enligt 71 § skulle lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården upphävas när valfrihetslagen träder i kraft. Servicesedlarna är vanliga inom småbarnspedagogiken. Det framgår inte av paragrafen om det är meningen att servicesedlarna slopas också för småbarnspedagogikens vidkommande.

Övergångsbestämmelsen i 72 § är oklar. Produktionen av direktvalstjänster under övergångsperioden måste klarläggas. Inleds valfriheten i fråga om direktvalstjänster genast 1.1.2019, och kan landskap i form av affärsverk fungera som producenter av direktvalstjänster under lagens övergångsperiod år 2019 och 2020?

Kommunförbundet föreslår att man bereder en separat försökslag som stöd för en gradvis ökning av valfriheten. Det kunde ställas upp mål för en ökad valfrihet i lagstiftningen. Dessutom föreslår Kommunförbundet att lagstiftningen om servicesedlar fortsättningsvis skulle vara i kraft och att praxisen med servicesedlar skulle utvecklas. Utifrån erfarenheterna kunde man sedan utvärdera behovet av en bestående lagstiftning.

I den fortsatta beredningen finns det också skäl att utreda om det är ändamålsenligt att barn- och mödraråd-givningen i enlighet med det som föreslås i propositionen skulle höra till direktvalstjänsterna.

FINLANDS KOMMUNFÖRBUND