



DATUM
2020-01-07
ERT DATUM
2019-10-14

DIARIENR
2019/169/4
ER BETECKNING
S2019/04058/FS

Regeringskansliet
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Digifysiskt vårdval – Tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet (SOU 2019:42)

Svensk sjukvård står inför stora utmaningar. En åldrande befolkning innebär att de ekonomiska förutsättningarna blir svårare generellt inom välfärdssektorn då allt färre kommer att behöva försörja allt fler. Även kompetensförsörjningen är ett problemområde eftersom prognoser visar på fortsatt brist inom många av sjukvårdens yrkesgrupper.¹ Särskilt stora kommer dessa utmaningar att vara i glesbefolkade delar av landet, där den demografiska utvecklingen sätter välfärden under särskilt hög press.² Statskontoret har tidigare konstaterat att detta ökar behovet av samarbete mellan staten å ena sidan och kommuner och landsting å den andra samt av att ansvar och uppgifter är fördelade på ett funktionellt sätt som möjliggör en effektiv verksamhet och likvärdig service, tillgång och kvalitet i hela landet.³

Utredningen om Styrning för en mer jämlik vård visar att det finns betydande ojämlikheter i svensk sjukvård, inte minst regionalt. Förslagen syftar till att möta dessa problem bl.a. genom åtgärder som innebär en högre grad av nationell samordning.⁴ Statskontoret delar problembilden och ställer sig på ett övergripande plan positiv till förslagen, men har några synpunkter. Vi anser framför allt att regeringen bör följa upp hur landstingen arbetar med frågorna och att regeringen bör vara beredd att överväga starkare styrmedel än dem som utredningen föreslagit om det är motiverat. Statskontorets kommentarer är i linje med dem vi lämnade i remissvar till utredningen *Effektiv vård* (SOU 2016:2), där Statskontoret

¹ SCB 2017: *Trender och prognoser 2017*.

² SOU 2015:101: *Demografins regionala utmaningar*.

³ Statskontoret 2019: *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, Dnr 2019/6-5, s. 33.

⁴ SOU 2019:42: *Digifysiskt vårdval – Tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet*.

konstaterade att hälso- och sjukvården i ökad utsträckning behöver samordnas ur ett nationellt perspektiv för att bli effektivare.

I rapporten *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting* beskriver Statskontoret att statens styrning har ökat i omfattning och detaljeringsgrad. En ökad statlig styrning kan minska kommuners och landstings politiska handlingsutrymme.⁵ Statskontoret anser att insatser för ökad jämlikhet inom sjukvården bör ges en hög prioritet, även då de innebär en högre grad av statlig styrning, men att dessa mål alltid måste vägas mot den inskränkning av landstingens handlingsutrymme som de kan innebära. I remissvaret kommer vi löpande att ta upp denna avvägning i samband med att vi diskuterar de olika förslagen.

Kommentarerna i remissvaret avgränsas till de förslag och rekommendationer som innebär övergripande styrning på nationell nivå där staten har en aktiv roll. Många förslag och rekommendationer i betänkandet avser andra aktörer, främst landsting. Om ett förslag eller en rekommendation inte kommenteras uttryckligen, ska det tolkas som att Statskontoret inte har några synpunkter.

En bred satsning på primärvården

Utredningen ställer sig bakom den i juni 2019 träffade överenskommelsen mellan regeringen och SKL, *God och nära vård*.⁶ Statskontoret har tidigare konstaterat att det finns anledningar för regeringen att vara förhållandevis restriktiv med att använda överenskommelser som styrmedel, bl.a. eftersom den svenska förvaltningsmodellen redan fördelar ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan stat, kommuner och landsting på ett tydligt sätt.⁷ Andra risker med överenskommelser är kortsiktighet samt att styrningen blir fragmentiserad. Statskontoret anser att regeringen i framtiden bör hitta andra sätt att tillföra resurser än överenskommelser.

En nationellt reglerad patientavgift i primärvården

Utredningen föreslår att patientavgiften regleras nationellt genom en ändring i hälso- och sjukvårdslagen (17.4.2). Förslaget innebär att patientavgiften blir lägre i samtliga landsting utom ett och staten föreslås täcka landstingens inkomstbortfall. Statskontoret instämmer i att skillnaderna i patientavgift mellan landsting är en orsak till ojämlikhet. Utredningens förslag är ett exempel på en åtgärd för att stärka

⁵ Statskontoret 2019: *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, rapport 2019:2, s. 87.

⁶ Socialdepartementet 2019: *God och nära vård – En omställning av hälso- och sjukvården med fokus på primärvården*, Bilaga till regeringsbeslut 2019-06-19 nr I.

⁷ Statskontoret 2014: *Överenskommelser som styrmedel*, Om offentlig sektor.

jämlig tillgång till vård som staten kan vidta utan att några stora ingrepp i landstingens handlingsutrymme. Statskontoret tillstyrker därför förslaget.

Nationella ersättningsprinciper för primärvården

Utredningen visar att olikheter i ersättningssystemen mellan landsting leder till olikheter i tillgång till vård, med andra ord en bristande jämlikhet. Statskontoret tillstyrker därför rekommendationen att landstingen börjar tillämpa gemensamma ersättningsprinciper för primärvården (17.4.3). Att börja tillämpa gemensamma ersättningsprinciper kommer sannolikt att vara en utmaning för landstingen och ta en inte obetydlig mängd resurser i anspråk. Utredningens rekommendation att regeringen bör följa utvecklingen på området, samt överväga ytterligare åtgärder om principerna inte tillämpas efter två år, är därför väl motiverad. För att stärka förutsättningarna för regeringen att följa processen anser Statskontoret att regeringen bör ge en lämplig myndighet i uppdrag att löpande följa och rapportera om utvecklingen, samt att vid behov föreslå justeringar eller starkare styrmedel.

Vägledning för landstingens prövning av utförare

Utredningen föreslår att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att göra en analys av behovet av en uppdaterad nationell vägledning för prövning och kravställande enligt LOV och LOU samt vid behov ta fram en sådan uppdatering (17.5.2).

Statskontoret tillstyrker detta förslag, med tillägget att regeringen bör fastställa att Upphandlingsmyndigheten i detta uppdrag ska samverka med Socialstyrelsen. De specifika förutsättningarna som råder inom sjukvårdsområdet, gällande t.ex. frågor som patientsäkerhet, gör att de områdesspecifika kunskaper som Socialstyrelsen har är viktiga att ta vara på. Statskontoret tillstyrker vidare rekommendationen att regeringen ska utreda förutsättningarna för ett nationellt register över utförare som har deltagit i någon process för prövning inom hälso- och sjukvård (17.5.3).

Utredningen hänvisar också till att den tillsyn på hälso- och sjukvårdsområdet som IVO ansvarar för fyller en viktig roll för att fånga upp brister hos utförare.

Statskontoret konstaterade i en rapport 2015 att IVO hade ett marginellt utrymme i sin verksamhet att utföra riskbaserad tillsyn.⁸ I rapporten *Utvärdering av det nya klagomålssystemet inom hälso- och sjukvården 2019* framhöll Statskontoret att IVO behöver fortsätta att överföra resurser till den egeninitierade tillsynen.⁹ En rekommendation är att regeringen följer hur tillsynen av utförare inom hälso- och sjukvården fungerar och vid behov vidtar åtgärder.

⁸ Statskontoret 2015: *Inrättandet av inspektionen för vård och omsorg. Slutrapport*, rapport 2015:8, s. 7.

⁹ Statskontoret 2019: *Utvärdering av det nya klagomålssystemet inom hälso- och sjukvården. Slutrapport*, rapport 2019:18, s. 8.

Minskat beroende av inhyrd personal samt ökad patientsäkerhet

Statskontoret tillstyrker förslaget att Upphandlingsmyndigheten ska få i uppdrag att ta fram vägledning för bättre upphandling av inhyrd personal inom hälso- och sjukvården samt en vägledning för samordnade eller gemensamma upphandlingar (17.6.1). Även i detta fall bör uppdraget tydliggöra att Upphandlingsmyndigheten samverkar med Socialstyrelsen, med samma motivering som ovan (se kommentar till 17.5.2). Utredningen föreslår vidare att regeringen bör fortsätta att bevaka utvecklingen på området. Statskontoret vill tillägga att de brister som utredningen beskriver vad gäller upphandling av inhyrd personal är allvarliga. Regeringen bör därför ge i uppdrag till lämplig myndighet, t.ex. Socialstyrelsen, att löpande följa och rapportera om utvecklingen samt om behov uppstår föreslå regeringen att vidta ytterligare åtgärder. Den vägledning som föreslås är en mjuk styrform då landstingen inte är skyldiga att följa den.

Utredningen föreslår ett tillskott av resurser till Upphandlingsmyndigheten på 1 miljon vardera för de uppdrag myndigheten föreslås få. Statskontoret ser positivt på att Upphandlingsmyndigheten föreslås få extra resurser, men anser att regeringen bör säkerställa att myndigheten har resurser att genomföra uppdragen med hänsyn till myndighetens samlade arbetsbörda.

Ökad kunskap om kompetensförsörjning i glesbygd och långsiktig finansiering av välfärd

Statskontoret har i en tidigare rapport konstaterat att utmaningarna inom välfärdssektorn, särskilt vad gäller glesbefolkade delar av landet, innebär att behovet av samarbete ökar mellan staten å ena sidan och kommuner och landsting å den andra. Ansvar och uppgifter behöver vara fördelade på ett sätt som möjliggör en effektiv verksamhet och likvärdig service.¹⁰ För att en sådan effektiv ansvars- och uppgiftsfördelning ska kunna göras behöver regeringen tillgång till bra analyser av de ekonomiska och kompetensmässiga utmaningar kommuner och landsting står inför samt även förväntningar på samhällsservice inte minst i glesbefolkade kommuner. Statskontoret tillstyrker därför utredningens förslag att ge den aviserade välfärdscommissionen i uppdrag att se över kompetensförsörjning, finansiering och närvaro av välfärd i glesbygd. Vi tillstyrker även förslaget att ge Myndigheten för vård- och omsorgsanalys i uppdrag att undersöka vilken typ av närvaro av hälso- och sjukvård som patienter och medborgare i glesbebyggda områden förväntar sig samt vad som krävs för att vårdpersonal ska vilja långsiktigt arbeta i glesbygd (17.6.4).

¹⁰ Statskontoret 2019: *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, Dnr 2019/6-5, s. 33.

Ökad långsiktighet i statens styrning av hälso- och sjukvården

Utredningen föreslår att en offentlig utredning ska få i uppdrag att utreda om det är ändamålsenligt att staten tar över ansvaret för informationsinfrastrukturen när det gäller information i hälso- och sjukvård och socialtjänst (17.7.1). Statskontoret delar utredningens problembild. I en rapport från 2015 konstaterade Statskontoret exempelvis att det finns problem med kommunikation och informationsöverföring inom sjukvården och att detta försvårar ett systematiskt kunskapsuppbyggande.¹¹ Vi tillstyrker därför förslaget att utreda frågan om rollfördelning mellan stat och kommun gällande detta område.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström och utredare Per Helldahl, föredragande, var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Per Helldahl

¹¹ Statskontoret 2015: *Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre*, rapport 2015:18, s. 86, 104.