Socialutskottets betänkande 1985/86:8

om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område (prop. 1985/86:42)

SoU
1985/86:8

Sammanfattning

I betänkandet behandlas proposition 1985/86:42 om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område jämte två motioner som väckts med anledning av propositionen.

I propositionen läggs fram ett lagförslag som öppnar möjlighet för en försöksverksamhet med viss hälso- och sjukvård i de kommuner som ingår i det s. k. frikommunförsöket. Förslaget innebär att en landstingskommun och en kommun kan träffa avtal om att kommunen på försök får bedriva primärvård. Landstingskommunens huvudmannaskap för den överlåtna verksamheten kvarstår dock. Förutsättning för försöksverksamhet är att regeringen godkänner avtalet mellan landstinget och kommunen. Utskottet tillstyrker propositionens förslag.

Utskottet avstyrker ett motionsyrkande (m) om att försöksverksamheten inte skall begränsas till frikommunförsöket utan omfatta alla kommuner som ingår i landsting. Vidare avstyrks en motion (c) om att avtal skall få träffas om att kommun skall få bedriva primärvård inom frikommunförsöket utan att regeringen särskilt godkänner avtalet. Slutligen avstyrker utskottet ett motionsyrkande (m) om vikten av att kommunerna prövar att utnyttja enskild vård i den försöksvis bedrivna primärvården.

Utskottets m-ledamöter reserverar sig såvitt avser försöksverksamhet även utom frikommunförsöket och ökad användning av enskild vård. Utskottets c-ledamöter reserverar sig i fråga om regeringens godkännande av avtal.

Propositionen

I proposition 1985/86:42 om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område har regeringen (socialdepartementet) föreslagit riksdagen att anta följande vid propositionen fogade lagförslag.

1 *Riksdagen 1985/86. 12 saml. Nr 8*

Förslag till

Lag om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område

Härigenom föreskrivs följande.

Om regeringen för ett särskilt fall medger det får Ale, Bräcke, Gnosjö, Haninge, Helsingborgs, Sandvikens, Tyresö, Varbergs och Örebro kommuner på försök helt eller delvis bedriva viss hälso- och sjukvård (primärvård) i kommunen under förutsättning att landstingskommunen och kommunen har kommit överens om det. Regeringen får bestämma de villkor som skall gälla för försöksverksamheten.

Denna lag träder i kraft fyra veckor efter den dag då lagen enligt uppgift på den utkom från trycket i Svensk författningssamling och gäller till utgången av år 1991.

Motioner

I motion 1985/86:107 av Karin Israelsson (c) hemställs att riksdagen beslutar att kommun, efter avtal med landsting, skall få bedriva primärvård inom frikommunförsöket utan att regeringen särskilt medger detta.

I motion 1985/86:108 av Göte Jonsson m. fl. (m) hemställs

1. att riksdagen vid behandlingen av proposition 1985/86:42 beslutar godkänna följande

Förslag till

Lag om försökverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område

Härigenom föreskrivs följande.

Om regeringen för ett särskilt fall medger det får kommun som ingår i landstingskommun på försök helt eller delvis bedriva viss hälso- och sjukvård (primärvård) i kommunen under förutsättning att landstingskommunen och kommunen har kommit överens om det. Regeringen får bestämma de villkor som skall gälla för försöksverksamheten.

Denna lag träder i kraft fyra veckor efter den dag då lagen enligt uppgift på den utkom från trycket i Svensk författningssamling och gäller till utgången av år 1991.

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om vikten av att kommunerna prövar att utnyttja enskild vård i den försöksvis bedrivna primärvårdsverksamheten.

Utskottet

Propositionen

Riksdagen beslutade våren 1984 att en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse skall bedrivas till utgången av år 1988 (prop. 1983/84:152, KU 32, rskr. 368). Regeringen har utsett nio kommuner och tre

landstingskommuner (de s. k. frikommunerna) att delta i försöksverksamheten. Frikommunförsöket innebär att de deltagande kommunerna och landstingskommunerna skall kunna få dispens från statliga regler som verkar onödigt styrande på den kommunala verksamheten. Försöksverksamheten kan också gälla att utveckla former för en bättre samverkan mellan kommunerna och landstingskommunerna liksom mellan kommunala och statliga organ.

Konstitutionsutskottet underströk vid sin behandling av frikommunförslaget att verksamheten inte fick leda till att grundläggande krav i fråga om bl. a. likabehandling och rättssäkerhet åsidosätts. Vidare fanns det enligt utskottet anledning att prioritera sådana områden som engagerar många olika intressen och medborgargrupper. Utskottet ansåg att riksdagen borde hållas informerad om försöksverksamheten genom årliga rapporter.

Några av de kommuner som ingår i frikommunförsöket har väckt förslag om en ökad samverkan mellan kommun och landstingskommun inom hälso- och sjukvårdens område, närmare bestämt i fråga om primärvården. För en sådan verksamhet behövs särskilda lagstiftningsåtgärder. Med anledning härav har regeringen lagt fram proposition 1985/86:42.

Det landstingskommunala huvudmannaskapet för hälso- och sjukvården innebär inte något krav på att landstingskommunen också själv faktiskt bedriver verksamheten. En landstingskommun har redan i dag rätt att överlåta driftansvaret på en kommun. Något ytterligare lagstöd behövs inte för detta ändamål. Annorlunda förhåller det sig med kommunens möjlighet att åta sig denna uppgift.

Enligt 1 kap. 4 § kommunallagen (1977:179) får kommuner och landstingskommuner själva vårda sina angelägenheter. Bestämmelsen innefattar en gränsdragning mellan kommunernas och landstingskommunernas kompetensområde. För kommunerna innebär stadgandet i princip att de inte får ägna sig åt sådant som ankommer på landstingskommunerna enligt den allmänna kompetensregeln eller bestämmelser i speciallagstiftningen. Ett exempel på sådan lagstiftning är hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, senast ändrad 1985:570), HSL, som ålägger landstingskommunerna ansvaret för hälso- och sjukvården. För kommunerna finns det inte några lagbestämmelser som ger dem rätt att bedriva hälso- och sjukvård, om man bortser från skolhälsovården. Genom att landstingskommunerna således har getts ansvaret för hälso- och sjukvården är detta inte avsett att vara en angelägenhet för kommunerna. För att en kommun skall kunna svara för hälso- och sjukvård är det nödvändigt med en särskild lagbestämmelse som klargör kommunernas kompetens på detta område.

I proposition 1985/86:42 föreslås att en särskild lag införs enligt vilken en landstingskommun, under förutsättning att regeringen medger det, på försök får överlåta på en kommun att bedriva viss hälso- och sjukvård. Försöksverksamheten skall enligt propositionen begränsas till primärvårdsverksamhet och bygga på ett avtal som träffas mellan parterna. Avtalet skall godkännas av regeringen för att gälla. Regeringen skall få bestämma de villkor som skall gälla för försöksverksamheten.

Avsikten är alltjämt, anförs det i propositionen, att landstingskommunen i

enlighet med HSL skall ha huvudmannaskapet för hälso- och sjukvården. Ett formellt överflyttande av huvudmannaskapet skulle enligt propositionen kunna medföra konsekvenser som kan vara svåra att överblicka. För att kunna pröva en sådan ordning skulle krävas bredare och djupare analyser än vad som ansetts möjligt i förevarande sammanhang. Genom att huvudmannaskapet ligger kvar hos landstingskommunen kommer lagstiftningen på hälso- och sjukvårdsområdet att gälla för primärvården även efter det att denna övergått till kommunen. Det innebär vidare att landstingskommunen behåller beskattningsrätten och rätten att bestämma över vårdavgifter. Personalen kommer alltjämt att vara underkastade lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl.

Frikommunförsöket skall pågå till utgången av år 1988. Den nu aktuella försöksverksamheten avses vara tidsbegränsad till utgången av år 1991.

Utskottets överväganden

Både socialtjänstlagen och HSL ställer den enskilda människan i centrum och betonar vikten av närhet och lättillgänglighet till samhällets tjänster. Båda lagarna förutsätter ett väl utvecklat samarbete mellan kommunerna och landstingskommunerna. Behovet av samarbete dem emellan har också accentuerats under senare år. Arbete med att vidareutveckla samarbetet mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård har bedrivits sedan lång tid tillbaka.

Utskottet har vid flera tillfällen tidigare behandlat frågan om huvudmannaskapet för primärvården. Utskottet har därvid understrukit betydelsen av samverkan mellan kommuner och landstingskommuner. I betänkande SoU 1984/85:28 framhöll utskottet att det behov som föreligger av samverkan och samordning mellan primärvården och primärkommunala organ borde kunna tillgodoses genom olika samverkansavtal och modeller. Den nu föreslagna försöksverksamheten kan enligt utskottet ge goda möjligheter att pröva en närmare samverkan och nya vägar i fråga om driftansvaret för primärvården.

Enligt propositionen bör försöksverksamheten bygga på ett skriftligt avtal mellan en landstingskommun och en kommun. Avtalet bör enligt propositionen ge kommunen betydande frihet att sköta och driva verksamheten sedan uppgifterna har övergått på kommunen. Bland de frågor som i propositionen förutsätts bli reglerade i avtalet är frågan om hur samordningen skall ske av den överlåtna verksamheten med landstingskommunens övriga hälso- och sjukvård samt hur eventuella förändringar i verksamheten skall genomföras. Andra frågor är hur kommunen skall bedriva verksamheten för att uppfylla de krav som finns i HSL och andra författningar inom området. I avtalet skall också kunna regleras frågor om socialstyrelsens tillsyn, hur frågor om sekretess i vården skall lösas, det medicinska ledningsansvaret och hur anmälningar av vissa skador och sjukdomar som inträffat i hälso- och sjukvården skall göras. I propositionen påpekas också behovet av att i avtalet reglera även frågor av praktisk natur.

I *motion 1985/86:107 av Karin Israelsson (c)* yrkas att kommun och landstingskommun inom frikommunförsöket skall kunna träffa avtal utan att

avtalet särskilt måste godkännas av regeringen. Enligt motionären utgör detta en onödig centralism. Motionären anser att det inte finns något rimligt skäl till att regeringens godkännande skall krävas.

I propositionen erinras om att det i den nya lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl. har öppnats en möjlighet för landstingskommun att träffa avtal med kommuner om att dessa skall få överta ansvaret för en eller flera omsorger. Förutsättning härför är dock att regeringen godkänner avtalet (12 § lagen [1985:568] om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl.). I propositionen till nämnda lag uttalades att regeringens godkännande av avtalet var nödvändigt för att man så långt som möjligt skall kunna få en samordning och sålunda undvika eventuella oönskade effekter. I proposition 1985/86:42 framhålls att samma skäl nu också talar för att avtal om att en kommun skall svara för viss hälso- och sjukvård bör godkännas av regeringen. I propositionen anförs vidare att regeringen för att bl. a. grundläggande frågor om patienternas säkerhet i vården skall säkerställas bör ges rätt att bestämma de villkor som skall gälla för försöksverksamheten.

Utskottet delar den i propositionen uttalade uppfattningen att regeringen bör godkänna det mellan landstingskommunen och kommunen träffade avtalet. Härigenom kan man bättre säkerställa att samordningsproblem och andra grundläggande frågor blir uppmärksammade och vid behov reglerade i avtalet. Från patienternas synpunkt är det ett grundläggande krav att en försöksverksamhet utformas så att inte nya oklarheter uppstår i fråga om kommunens resp. landstingskommunens ansvar och skyldigheter. Utskottet ser den föreslagna föreskriften om regeringens godkännande mera som ett stöd för de avtalsslutande parterna än som en central styrning. Utskottet avstyrker sålunda motion 1985/86:107 (c).

I *motion 1985/86:108 av Göte Jonsson m. fl. (m)* yrkas att försöksverksamheten med att kommun får bedriva primärvård inte skall begränsas till kommuner ingående i frikommunförsöket utan omfatta alla kommuner som ingår i landstingskommun (yrkande 1).

I *propositionen* (s. 6) anför *socialministern* att en försöksverksamhet i begränsad skala framstår som en väg att få fram underlag för bedömningen av lämpliga former för ökad samverkan mellan främst socialtjänsten och primärvården. Vidare anförs (s. 9) att verksamheterna bör följas upp och utvärderas så att erfarenheterna kan läggas till grund för en framtida utformning och integration av socialtjänsten och primärvården.

Utskottet konstaterar att vad som här föreslås således är en begränsad försöksverksamhet som skall ge erfarenheter för bedömning av framtida samverkan och integration. Utskottet anser därför i likhet med propositionen att försöksverksamheten tills vidare bör begränsas till de kommuner som omfattas av frikommunförsöket. Erfarenheterna får utvisa om det finns skäl att senare utvidga denna möjlighet till fler kommuner. Utskottet avstyrker sålunda motion 1985/86:108 (m) i här aktuell del (yrkande 1).

I *motion 1985/86:108 (m)* aktualiseras också frågan om enskilda vårdalternativ. Motionärerna anser det viktigt att kommunerna inom ramen för de föreslagna vidgade möjligheterna att själva svara för primärvården prövar att

utnyttja enskild vård. Upprättade avtal bör enligt motionen inte få hindra kommunerna från ett sådant förfarande. Inte heller bör enligt motionen regeringens godkännande inskränka kommunernas möjligheter till sådana inslag i försöksverksamheten.

Utskottet har vid flera tillfällen redovisat sin syn på privat bedriven hälso- och sjukvård. Utskottet har därvid uttalat sitt stöd för den grundläggande principen att all yrkesmässigt bedriven hälso- och sjukvård skall stå under offentlig insyn, tillsyn och kontroll. Samtidigt har emellertid framhållits att privatläkarna utgör ett viktigt alternativ och komplement till den offentliga vården (se SoU 1983/84:4 y). I proposition 1984/85:181 om utvecklingslinjer för hälso- och sjukvården, m. m. uttalade statsrådet Gertrud Sigurdsen också följande (s. 16).

Jag vill även framhålla att den privat bedrivna hälso- och sjukvården, främst genom heltidspraktiserande läkare och sjukgymnaster, är ett värdefullt komplement till den offentliga hälso- och sjukvården. Denna verksamhet bör även fortsättningsvis bedrivas med samhällsstöd via den allmänna sjukförsäkringen. Den bidrar liksom t. ex. psykologernas verksamhet till den valfrihet inom vården, som jag anser det angeläget att så långt möjligt bibehålla och utveckla och som jag även berör i det följande. Den kan också visa på metoder och distributionssätt som bör prövas mot de vedertagna inom de offentliga huvudmännens organisation. Verksamheten måste dock underordnas kravet på en rättvis fördelning av vårdresurserna så att hela befolkningen får del av en vård på lika villkor.

De avtal om att kommunen skall bedriva primärvårdsverksamhet som kan förväntas bli följden av den nya lagen rubbar inte den principiella ansvarsfördelningen mellan offentligt och privat bedriven hälso- och sjukvård. Sedan avtal kommit till stånd mellan landstingskommunen och kommunen bör det i övrigt ankomma på kommunen att inom ramen för det träffade avtalet avgöra i vilken utsträckning det är lämpligt att utnyttja enskild vård. Utskottet avstyrker sålunda motion 1985/86:108 (m) såvitt nu är i fråga (yrkande 2).

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *regeringens godkännande av avtal*

att riksdagen med bifall till propositionen och med avslag på motion 1985/86:107 godkänner vad utskottet anfört,

2. beträffande *försöksverksamhet även utom frikommunförsöket*

att riksdagen med bifall till propositionen och med avslag på motion 1985/86:108 yrkande 1 godkänner vad utskottet anfört,

3. beträffande *ökad användning av enskild vård*

att riksdagen avslår motion 1985/86:108 yrkande 2,

4. beträffande *lagförslaget*
att riksdagen antar i propositionen framlagt förslag till lag om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område.

Stockholm den 10 december 1985

På socialutskottets vägnar

Daniel Tarschys

Närvarande: Daniel Tarschys (fp), John Johnsson (s), Göte Jonsson (m), Rune Gustavsson (c), Anita Persson (s), Blenda Littmarck (m), Gunnar Ström (s), Yvonne Sandberg-Fries (s), Inga Lantz (vpk), Ingrid Andersson (s), Ingvar Eriksson (m), Erik Janson (s), Ingrid Ronne-Björkqvist (fp), Rosa Östh (c) och Åsa Strömbäck-Norrman (s).

Reservationer

Regeringens godkännande av avtal (mom. 1 i hemställan)

1. av Rune Gustavsson och Rosa Östh (båda c) som anser

dels att det avsnitt i utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Utskottet delar" och slutar med "motion 1985/86:107 (c)" bort ha följande lydelse:

Det i propositionen framlagda lagförslaget innebär en decentralisering av ansvaret för primärvården. Denna decentralisering bygger på ett avtal. Någon förändring av huvudmannaskapet för hälso- och sjukvården är inte avsedd. Utskottet finner med hänsyn härtill inte erforderligt att regeringen godkänner det mellan landstingskommunen och kommunen träffade avtalet för att en försöksverksamhet skall komma till stånd. Detta synes enligt utskottet snarast vara en onödig centralism. Lagens inledande formulering om detta bör utgå.

Utskottet tillstyrker därför bifall till motion 1985/86:107 (c).

dels att utskottet under mom. 1 bort hemställa

1. beträffande *regeringens godkännande av avtal*
att riksdagen med anledning av propositionen och med bifall till motion 1985/86:107 godkänner vad utskottet anfört,

Försöksverksamhet även utom frikommunförsöket (mom. 2 i hemställan)

2. av Göte Jonsson, Blenda Littmarck och Ingvar Eriksson (alla m) som anser

dels att det avsnitt i utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Utskottet konstaterar" och slutar med "(yrkande 1)" bort ha följande lydelse:

Utskottet finner det nu framlagda förslaget med en begränsad försöksverksamhet vara ett angeläget men otillräckligt steg i rätt riktning. Enligt utskottets mening bör vidgade försöksmöjligheter utsträckas till att omfatta

alla kommuner som ingår i landstingskommun.

Utskottet tillstyrker sålunda bifall till motion 1985/86:108 yrkande 1.

dels att utskottet under mom. 2 bort hemställa

2. beträffande *försöksverksamhet även utom frikommunförsöket*

att riksdagen med anledning av propositionen och med bifall till motion 1985/86:108 yrkande 1 godkänner vad utskottet anfört,

Ökad användning av enskild vård (mom. 3 i hemställan)

3. av Göte Jonsson, Blenda Littmarck och Ingvar Eriksson (alla m) som anser

dels att det avsnitt i utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "Utskottet har" och slutar med "(yrkande 2)" bort ha följande lydelse:

Den privat bedrivna hälso- och sjukvården utgör ett synnerligen värdefullt alternativ till den offentliga vården. Den bidrar till den valfrihet inom vården som är angelägen att utveckla och förstärka. Privat bedriven vård kan också visa på metoder som bör prövas mot de vedertagna inom de offentliga huvudmännens organisation. Utskottet anser därför – i likhet med motionärerna – att det är viktigt att kommunerna inom ramen för de föreslagna vidgade möjligheterna att själva svara för primärvården prövar att utnyttja enskild vård. Upprättade avtal bör inte få hindra kommunerna från ett sådant förfarande. Inte heller bör regeringens godkännande inskränka kommunernas möjligheter till sådana inslag i försöksverksamheten.

Vad utskottet sålunda anfört med anledning av motion 1985/86:108 (m) såvitt nu är i fråga (yrkande 2) bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottet under mom. 3 bort hemställa

3. beträffande *ökad användning av enskild vård*

att riksdagen med anledning av motion 1985/86:108 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

Lagförslaget (mom. 4 i hemställan)

4. av Rune Gustavsson och Rosa Östh (båda c) som – under förutsättning av bifall till reservation 1 – anser att utskottet under mom. 4 bort hemställa

4. beträffande *lagförslaget*

att riksdagen antar följande såsom *Reservanternas förslag* betecknade lagförslag

Propositionens förslag	*Reservanternas förslag*
Förslag till Lag om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område.	**Förslag till Lag om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område.**
Härigenom föreskrivs följande.	Härigenom föreskrivs följande.
Om regeringen för ett särskilt fall medger det får Ale, Bräcke, Gnosjö, Haninge, Helsingborgs, Sandvikens, Tyresö, Varbergs och Örebro kom-	Ale, Bräcke, Gnosjö, Haninge, Helsingsborgs, Sandvikens, Tyresö, Varbergs och Örebro kommuner *får* på försök helt eller delvis bedriva

Propositionens förslag

muner på försök helt eller delvis bedriva viss hälso- och sjukvård (primärvård) i kommunen under förutsättning att landstingskommunen och kommunen har kommit överens om det. Regeringen får bestämma de villkor som skall gälla för försöksverksamheten.

Denna lag träder i kraft fyra veckor efter den dag då lagen enligt uppgift på den utkom från trycket i Svensk författningssamling och gäller till utgången av år 1991.

Reservanternas förslag

viss hälso- och sjukvård (primärvård) i kommunen under förutsättning att landstingskommunen och kommunen har kommit överens om det. Regeringen får bestämma de villkor som skall gälla för försöksverksamheten.

Denna lag träder i kraft fyra veckor efter den dag då lagen enligt uppgift på den utkom från trycket i Svensk författningssamling och gäller till utgången av år 1991.

5. av Göte Jonsson, Blenda Littmarck och Ingvar Eriksson (alla m) som – under förutsättning av bifall till reservation 2 – anser att utskottet under mom. 4 bort hemställa

4. beträffande *lagförslaget*

att riksdagen antar följande såsom *Reservanternas förslag* betecknade lagförslag

Propositionens förslag

Förslag till
Lag om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område.

Härigenom föreskrivs följande:

Om regeringen för ett särskilt fall medger det får *Ale, Bräcke, Gnosjö, Haninge, Helsingborgs, Sandvikens, Tyresö, Varbergs och Örebro kommuner* på försök helt eller delvis bedriva viss hälso- och sjukvård (primärvård) i kommunen under förutsättning att landstingskommunen och kommunen har kommit överens om det. Regeringen får bestämma de villkor som skall gälla för försöksverksamheten.

Denna lag träder i kraft fyra veckor efter den dag då lagen enligt uppgift på den utkom från trycket i Svensk författningssamling och gäller till utgången av år 1991.

Reservanternas förslag

Förslag till
Lag om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område.

Härigenom föreskrivs följande.

Om regeringen för ett särskilt fall medger det får *kommun som ingår i landstingskommun* på försök helt eller delvis bedriva viss hälso- och sjukvård (primärvård) i kommunen under förutsättning att landstingskommunen och kommunen har kommit överens om det. Regeringen får bestämma de villkor som skall gälla för försöksverksamheten.

Denna lag träder i kraft fyra veckor efter den dag då lagen enligt uppgift på den utkom från trycket i Svensk författningssamling och gäller till utgången av år 1991.