

Delredovisning – uppdrag att följa upp vårdvalssystem i primärvården

S2009/5070/FS

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, infördes januari 2009 och reglerar vad som ska gälla för de upphandlande myndigheter som inför ett valfrihetssystem och därmed överlåter valet av utförare, av de tjänster som omfattas av valfrihetssystemet, till brukaren.

Sedan den 1 januari 2010 är det obligatoriskt för landstingen att tillämpa LOV inom primärvården. Det grundläggande syftet med reformen var att stärka patienternas valfrihet, stimulera mångfald och flytta makten från landstingen till patienterna. För vårdgivare innebär vårdvalet en möjlighet att etablera sig i primärvården med offentlig finansiering under förutsättning att de uppfyller de krav som landstinget ställer för verksamheten.

Konkurrensverket fick i juni 2009 i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera landstingens införande av vårdvalssystem i primärvården. Av utvärderingen, som slutredovisades i november 2010, framgår att införandet av det obligatoriska vårdvalet ur konkurrenssynpunkt varit framgångsrikt och att införandet bidragit till en ökad mångfald av vårdgivare.

När det gäller den öppna hälso- och sjukvården utanför primärvården har en tidigare utredning sett över förutsättningarna för privata vårdgivares rätt att med offentlig ersättning etablera sig och verka inom denna. Utredningen konstaterade i sitt slutbetänkande *Regler för etablering av vårdgivare – förslag för att öka mångfald och integration i specialiserad öppenvård* (SOU 2009:84) att det finns en stor orealiserad innovationspotential rörande arbetssätt och organisering. Förslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Konkurrensverkets uppdrag

Konkurrensverket fick den 14 april 2011 i uppdrag av regeringen att följa upp landstingens arbete med vårdvalssystem i primärvården. I uppdraget ingår att kartlägga landstingens användning av valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

valfrihetssystem inom den specialiserade öppenvården. Denna del av uppdraget ska redovisas senast den 13 maj 2011 medan uppdraget som helhet ska slutredovisas senast den 29 februari 2012.

Härmed lämnar Konkurrensverket en delredovisning av uppdraget avseende den specialiserade öppenvården till Socialdepartementet.

Definitioner och genomförande

Med öppenvård avses sådan vård som ges till patienter som inte är inskrivna vid en vårdenhet. Enligt Socialstyrelsens definition är specialiserad vård *"hälso- och sjukvårdsverksamhet som kräver mer specialiserade åtgärder än vad som kan ges i primärvård"*¹. Av 5 §, 1 st. hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) framgår att *"Primärvården skall som en del av den öppna vården utan avgränsning vad gäller sjukdomar, ålder eller patientgrupper svara för befolkningens behov av sådan grundläggande medicinsk behandling, omvårdnad, förebyggande arbete och rehabilitering som inte kräver sjukhusens medicinska och tekniska resurser eller annan särskild kompetens."*

Allmänmedicin är en grundläggande kompetens inom primärvården. Uppdraget är också så brett att ingen enskild yrkesgrupp kan svara för hela uppgiften. Generellt sett bedrivs primärvården av allmänläkare (specialister i allmänmedicin) och distriktssköterskor vid vårdcentraler eller liknande. Det finns dock inte någon entydig definition av primärvård. Vilka verksamheter som omfattas av primärvårdsområdet kan därför variera mellan olika landsting². Exempelvis organiseras mödravården i vissa landsting inom ramen för primärvården, medan den i andra landsting tillhör den specialiserade vården.

Mot bakgrund av detta har Konkurrensverket gjort bedömningen att det inte varit meningsfullt att närmare klassificera landstingens vårdvalssystem utifrån en definition av primärvård respektive specialiserad vård. I stället har vi fokuserat på att kartlägga samtliga valfrihetssystem enligt LOV inom regioner och landsting (inklusive Norrtälje kommun). För en konsekvent hantering ingår även valfrihetssystem inom tandvården i kartläggningen, däremot omfattar kartläggningen inte eventuella planer eller beslut om att införa vårdval inom tandvårdsområdet.

Inom ramen för uppdraget har vi gått igenom samtliga annonser om valfrihetssystem som landstingen annonserat på valfrihetswebben. Samtliga landsting har därtill kontaktats och intervjuer genomförts med företrädesvis landstingsdirektörer. Syftet med dessa intervjuer har varit att kvalitetssäkra uppgifterna från valfrihetswebben samt att samla in information om beslut och pågående

¹ Socialstyrelsens termbank

² Med landsting avses även regioner samt Norrtälje kommun där sjukvården ligger utanför Stockholms läns landsting och sköts av en separat nämnd (Tiohundra-nämnden) med egen sjukvårdsbudget.

utredningar om valfrihetssystem inom ytterligare områden än de som redan införts. I det följande redovisas resultatet av denna kartläggning.

Valfrihetssystem i landstingen

I samtliga landsting finns, i enlighet med bestämmelsen om obligatoriskt vårdval för primärvården, åtminstone ett valfrihetssystem som innefattar allmänläkarverksamhet vid vårdcentraler eller liknande. Som framgår av tabell 1 har sju, eller omkring en tredjedel, av samtliga landsting inrättat fler än ett valfrihetssystem. Av tabellen framgår också att fyra landsting har fattat beslut om att införa vårdval på fler områden och att det i sju landsting pågår utredningar om förutsättningarna för vårdval inom ytterligare vårdområden.

Tabell 1 Redovisning av antal inrättade¹ valfrihetssystem, landsting med beslut att inrätta fler valfrihetssystem samt pågående utredningar om förutsättningarna för vårdval inom fler områden. April-maj 2011

Landsting	Antal inrättade valfrihetssystem	Beslut om ytterligare valfrihetssystem	Utredning om ytterligare valfrihetssystem
Stockholm	15 ²	Ja	Ja
Uppsala	9	Ja	Ja
Skåne	6	Ja	Nej
Norrälje Kommun	4	Nej	Nej
Kalmar	2	Nej	Ja
Sörmland	2	Nej	Nej
Östergötland	2	Nej	Nej
Halland	1	Ja	Ja
Jönköping	1	Nej	Ja
Kronoberg	1	Nej	Ja
Värmland	1	Nej	Ja
Gotland	1	Nej	Nej
Blekinge	1	Nej	Nej
Västra Götaland	1	Nej	Nej
Örebro	1	Nej	Nej
Västmanland	1	Nej	Nej
Dalarna	1	Nej	Nej
Gävleborg	1	Nej	Nej
Västernorrland	1	Nej	Nej
Jämtland	1	Nej	Nej
Västerbotten	1	Nej	Nej
Norrbottnen	1	Nej	Nej

1) Med inrättade valfrihetssystem avses valfrihetssystem för vilket ett landsting publicerat ett förfrågningsunderlag.

2) Antalet har justerats med hänsyn till att ett av de publicerade vårdvalssystemen som införts i oktober 2011 kommer att ersätta ett annat befintligt vårdvalssystem.

Befintliga valfrihetssystem inom andra områden än allmänläkarverksamhet vid vårdcentraler eller likande

I tabell 2 redovisas samtliga valfrihetssystem som i början av maj fanns annonserade på valfrihetswebben gällande andra områden än allmänläkarverksamhet vid vårdcentraler eller liknande.

Tabell 2 Valfrihetssystem inom andra områden än allmänläkarverksamhet. Maj 2011

Stockholm	Uppsala	Skåne	Norrhälje	Östergötland	Kalmar	Sörmland
Barnhälsovård	Barnhälsovård	Barnhälsovård	Barnhälsovård	Obesitaskirurgi	Peruk/ Hårsättn.	Psykioterapi
Mödrahälsovård	Mödrahälsovård	Mödrahälsovård ⁴	Logopedi			
Fotsjukvård	Medicinsk fotvård för diabetiker	Multimodal smärtbehandling	Fotsjukvård			
Logopedi	Teambaserad medicinsk utredning	Kognitiv beteendeterapi				
Primär hörselrehab ¹	Primär hörselrehab	Hörselrehab				
Förlossningsenhet	Särskilt läkarutlåtande					
Obstetrisk ultraljudsmottagning	Psykioterapi					
Läkarinsatser i SÄBO ²	Tandreglering för barn och ungdomar					
Kataraktoperationer						
Höft- och knäprotesoperationer						
Planerad spec. rehabilitering						
Ögonbottenfotografering av diabetiker och behandling av diabetesretinopati						
Spec. ögonsjukvård i öppenvård ³						
Allmän barn- och ungdomstandvård						
Spec.tandvård för barn och ungdomar						

1) Förfrågningsunderlaget gäller fr.o.m. december 2011.

2) Särskilda boenden

3) Förfrågningsunderlaget gäller fr.o.m. oktober 2011 och ersätter valfrihetssystemet för ögonbottenfotografering av diabetiker och behandling av diabetesretinopati.

4) Förfrågningsunderlaget gäller fr.o.m. september 2011.

Det bör i sammanhanget noteras att några av de verksamheter som redovisas i tabellen i vissa landsting ingår i vårdvalsuppdraget för allmänläkarverksamheten vid vårdcentraler eller liknande. Exempel på sådana verksamhetsområden är barnhälsovård, mödrahälsovård, fotsjukvård och rehabilitering.³

³ Se vidare Konkurrensverkets rapport *Uppföljning av vårdval i primärvården – Landstingens vårdvalssystem och erfarenheter* (2010:2).

Förberedelser, utredningar och diskussioner om vårdval

Som framgår av tabell 1 pågår för närvarande förberedelser eller utredningar om att införa vårdval inom fler områden. Omfattningen och nivån på dessa insatser varierar mellan landstingen. I vissa fall handlar det om att ta fram förfrågningsunderlag till ett vårdvalssystem som landstinget beslutat om att införa, i andra fall om att ta fram strategier för hur lämpliga områden ska väljas ut för att sedan utredas vidare. Det förekommer även utredningar med uppdrag att mer generellt utreda förutsättningarna för vårdval inom hälso- och sjukvården.

I det följande redovisas en sammanställning över landstingens förberedelser, utredningsinsatser samt diskussioner att införa vårdval inom ytterligare områden.

Stockholms läns landsting⁴

Stockholms läns landsting är det landsting som kommit längst vad gäller införandet av vårdval inom hälso- och sjukvården. Utgångspunkten i landstinget är att vårdval ska omfatta all öppenvård, inklusive dagkirurgi, som inte kräver akut-sjukhusets resurser. Så kallade vårdvalstest ska genomföras på i princip alla områden för att utreda om de lämpar sig för ett vårdvalssystem. Dessa utredningar sker utifrån ett antal kriterier, bl.a. tillgänglighet och mångfald. Möjligheten till kostnadskontroll ska också beaktas.

Det finns för närvarande vårdvalssystem inom 15 vårdområden i landstinget och beslut har fattats om att införa vårdval inom ytterligare åtta områden:

- Dermatologi (hudsjukvård)
- Reumatologi
- Öron-, näsa-, halssjukvård
- Allergologi
- Gynekologi
- Enskild sjukgymnastik
- Primärvårdsrehabilitering
- Peruker för patienter med håravfall

Därtill ska förutsättningarna utredas för vårdval inom exempelvis öppenvårdspsykiatri, palliativ slutenvård, urologi, obesitasoperationer samt fot- och ryggkirurgi.

⁴ Informationen i detta avsnitt är hämtad från intervju med Leif Karnström, chef för avdelningen för somatisk specialistvård, Stockholms läns landsting, 27 april 2011, intervju med Olle Olofsson, chef för avdelningen för närsjukvård, Stockholms läns landsting, 29 april 2011, samt *Slutlig budget 2011 och planering 2012-2013 för Hälso- och sjukvårdsnämnden*, Stockholms läns landsting (HSN 1003-0347).

Vad gäller närsjukvården framgår efter samtal med landstinget att det, utöver öppenvårdspsykiatrien, inte finns några kvarvarande områden att utreda förutsättningarna för vårdval på. Förutsättningarna för vårdval inom geriatriken har diskuterats. Med hänsyn till att dessa patienters reella valmöjlighet begränsas av att de ofta är sjuka, förvirrade och i akut behov av vård har man bedömt att det inte är motiverat att införa vårdval inom geriatriken.

På det stora hela bedöms vårdvalssystemen fungera bra och det förekommer inga diskussioner om att avveckla några system. Inom vissa områden har det förekommit volym- och kostnadsökningar som till viss del bedömts bero på köer och ett uppdämt vårdbehov. Dessa kostnadsökningar var till viss del förväntade och man har arbetat med olika sätt att skapa kostnadskontroll i systemen.

Vad gäller förlossningsvården har landstinget haft problem med att vissa förlossningskliniker varit överbokade, vilket inneburit att kliniker periodvis varit tvungna att avvisa dem som är på väg att föda. För att reducera detta problem har hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning fått i uppdrag att ta fram ett förslag på hur en gräns för antalet inbokade förlossningar per vecka och klinik kan införas i det befintliga vårdvalssystemet för förlossningsenheter.

Landstinget i Uppsala län⁵

Landstinget i Uppsala län har fattat ett inriktningsbeslut om att landstinget ska införa vårdval på fler områden, företrädesvis inom den specialiserade vården. I april 2011 beslutade landstinget om en strategi för urval av vårdområden och i maj kommer hälso- och sjukvårdsstyrelsen att fatta beslut om vilka områden som ska omfattas av ett vårdvalssystem. Därefter påbörjas arbetet med att ta fram förfrågningsunderlag till berörda områden och beslut därom väntas i september innevarande år. Införandet av vårdvalssystem inom den specialiserade vården sker därefter i flera steg med början av 2012 som start.

Under 2012 kommer landstinget att fortsätta arbetet med att inventera och analysera förutsättningarna för vårdvalssystem inom fler vårdområden.

Region Skåne⁶

I Region Skåne har beslut fattats om att införa ett vårdvalssystem för kataraktoperationer och frågan om vårdvalssystemets utformning är under beredning. Inga ytterligare förberedelser eller utredningar om vårdval inom fler områden har diskuterats på politisk nivå.

⁵ Informationen i detta avsnitt är hämtad från intervju med Carina Bäckman, enhetschef för hälso- och sjukvårdsavdelningen i Landstinget i Uppsala län, 29 april 2011 samt Föredragningspromemoria *Strategi för utveckling av vårdvalssystem inom den specialiserade vården – principer vid bedömning av lämpliga vårdområden*, Hälso- och sjukvårdsstyrelsen, Landstinget i Uppsala län 2011-04-18 (dnr HSS 2011-0049).

⁶ Intervju med Karin Christensson, hälso- och sjukvårdsdirektör, Region Skåne, 12 maj 2011.

*Landstinget i Kalmar län*⁷

I Kalmar utreds möjligheten till vårdval för rehabiliteringsinsatser. Även möjligheten till vårdval inom psykoterapi har diskuterats men det finns inte något beslut om utredning på detta område. Frågan om vårdval har diskuterats generellt i landstinget. Diskussionerna har särskilt utgått från ett marknads- perspektiv och tillgången till specialister. Problemen i landstinget handlar till stor del om att etableringsviljan bedöms vara låg, och att det är svårt att locka läkare till länet.

*Region Halland*⁸

Regionen har fattat beslut om att vårdval ska införas inom den specialiserade vården som inte kräver sjukhusens resurser. I juni fattas beslut inom vilka områden förutsättningarna för vårdval ska utredas närmare. Särskild hänsyn kommer då att tas till förutsättningarna att integrera vårdvalsuppdraget med övrig verksamhet. Uppskattningsvis kommer införandet av nya vårdvalssystem dröja fram till hösten 2012.

Landstinget i Jönköpings län

I syfte att stärka patientens ställning inom hjälpmedelsområdet och att ge hjälpmedelsanvändaren större inflytande över valet av hjälpmedel har landstinget fattat beslut om att under 2011 utreda möjligheten att införa fritt val av leverantör av medicinskt motiverade hjälpmedel samt att ta fram en modell för att införa fritt val för utprovning av hörapparater.

*Landstinget Kronoberg*⁹

Inget beslut om att införa vårdval inom fler områden har fattats. Däremot har man i budgeten fått i uppdrag att generellt pröva förutsättningarna för vårdvalssystem inom den specialiserade vården. I uppdraget ingår att under 2011 lämna förslag till ett vårdvalssystem för hörselvården (utprovning av hörapparater). Andra landstings erfarenheter av valfrihetslösningar inom hörselvården har varit en faktor som inspirerat landstinget att närmare utreda frågan om vårdval inom detta område.

*Landstinget Värmland*¹⁰

Även i Värmland pågår en utredning om möjligheten till vårdval inom öppenvårdsrehabiliteringen. Ett motiv till att man valt att utreda rehabiliteringsverksamheten närmare är att denna är funktionellt kopplad till vårdcentralerna och att det bedöms vara otydligt för patienterna att olika delar av verksamheten omfattas av olika system. Ett annat motiv är man velat uppnå en jämnare fördelning av utbudet av sjukgymnaster som för närvarande varierar stort i olika

⁷ Intervju med Alf Jönsson, landstingsdirektör, Landstinget i Kalmar län, 28 april 2011.

⁸ Intervju med Catarina Dahlöf, landstingsdirektör, Region Halland, 28 april 2011.

⁹ Intervju med Börje Lindqvist, landstingsdirektör, Landstinget Kronoberg, 27 april 2011.

¹⁰ Intervju med Hans Karlsson, landstingsdirektör, Landstinget i Värmland, 4 maj 2011.

delar av landstinget. Vårdval har bedömts vara en möjlig lösning att utreda vidare.

Därutöver finns politiskt initiativ till att införa vårdval inom fler områden. Frågan har bl.a. tagits upp i en motion till fullmäktige.

Övriga landsting

Utöver de landsting som redovisas ovan har inga ytterligare landsting fattat beslut om att införa eller närmare utreda förutsättningarna för vårdval inom fler områden. Däremot kan nämnas att Landstinget Västernorrland har uppgivit att man har en stark tilltro till systemet och att man för en operativ diskussion om vilka förberedelser som behöver göras för att gå vidare och införa vårdvalssystem inom den specialiserade somatiska vården.

I ytterligare några landsting har förutsättningarna att införa vårdvalssystem inom fler områden diskuterats. Diskussionerna har bl.a. handlat om möjligheten att lägga en viss del av befintligt vårdvalsuppdrag inom primärvården som ett separat vårdvalssystem. Något landsting nämner att frågan har diskuterats på ledningsnivå men att landstinget för närvarande har ekonomiska problem och att det därför inte finns några långsiktiga utvecklingsplaner i denna fråga. Ett annat landsting nämner att det på tjänstemannanivå förekommer en översyn av möjligheten till vårdval inom några områden där landstinget haft problem med tillgänglighet och långa köer. Något politiskt beslut om utredning har emellertid inte fattats.