

Hälsoval- och tandvårdsavdelning

Förutsättningar för att utbetala ersättningar till anställda hos privata vårdgivare

Förslag till beslut

Hälsovalsutskottet beslutar att återsända initiativärendet till Regionstyrelsen för beslut.

Sammanfattning

Hälsovals- och tandvårdsavdelningen har med utgångspunkt i ett initiativärende om extraersättning till de privata vårdgivarnas anställda tagit fram ett beslutsunderlag till Hälsovalsutskottet.

I underlaget konstateras att endast några enstaka regioner har svarat på frågan om de har ställts inför ett liknande problem. En juridisk bedömning har inhämtats från Juridikavdelningen och denna redovisas.

Ärendet

Oppositionspartierna M, L, KD och SVG har väckt ett initiativärende i regionstyrelsen om att även anställda i privat primärvård ska få del av den extraersättning på 10 000 kronor som fullmäktige har beslutat ska betalas ut i ”patientnära verksamhet” under pandemin (i praktiken 1 000 kronor per hel månad som man har varit anställd från 1 mars till 31 december 2020). Enligt författarna till initiativärendet finns ett behov av att även de privatanställda som slitit lika hårt behöver få uppskattning för sitt arbete. Detta åstadkoms genom att Hälsovalsutskottet ges i uppdrag att tillsammans med de privata primärvårdsaktörerna tar fram en ersättningsmodell som möjliggör detta.

Den 16 februari 2021 beslutade regionstyrelsen att remittera initiativärendet till Hälsovalsutskottet för beredning. Hälsovalsutskottet har i sin tur den 3 mars beslutat att överlämna ärendet för beredning till Hälsovals- och tandvårdsavdelningen med frågeställningarna:

1. Har detta hanterats i någon annan region och finns någon modell för ersättning?
2. Är detta juridiskt möjligt att hantera?

Liknande lösningar i andra regioner

Hälsovals- och tandvårdsavdelningen har ställt frågan till ett stort antal regioner om de har ställts inför motsvarande situation och om hur de i så fall har löst den. Endast ett fåtal regioner har över huvud taget svarat på förfrågan. De allra flesta av dem som har svarat anger att de inte har ställts inför en motsvarande situation. Någon enstaka region anger att de har funderat på frågan i samband med gåvor (julgåvor och de så kallade ”coronagåvorna”) till anställda i primärvården, men att

Hälsoval- och tandvårdsavdelning

de gjort skillnad på medarbetarna i egen regi – som man har ett arbetsgivaransvar för – medarbetare som är anställda av privata vårdgivare.

Juridiska förutsättningar

Hälso- och tandvårdsavdelningen har bitt Juridikavdelningen vid Regionstaben att utreda de juridiska möjligheterna för att utbetala den aktuella extraersättningen. Juridikavdelningen har lämnat följande yttrande:

Måste man betala ersättningen?

Lagen om valfrihetssystem reglerar endast förhållandet mellan Regionen och de privata vårdgivarna och det finns ingen reglering gentemot de privata vårdgivarnas anställda.

Av hälsovalshandboken framgår även tydligt att arbetsgivaransvar och löner m.m. ligger helt utanför avtalsförhållandet mellan Regionen och leverantören. Avsnitt 1.7 Arbetsgivaransvar i den nuvarande hälsovalshandboken anger följande:

Leverantören svarar för löner, sociala avgifter och andra kontraktsevenliga och lagstadgade kostnader för sig och sin personal. Leverantören är ensam arbetsgivare för den egna personalen och är ensam bärare av arbetsgivaransvar i förhållande till denna personal.

Vad gäller likabehandling anges i Förvaltningsrätten i Härnösands mål 2818-16 att likabehandlingsprincipen reglerar förhållandet mellan privata utförare, att externa leverantörer ska behandlas på ett likvärdigt sätt. Utförare i egen regi är inte leverantörer i LOV:s mening. Konkurrensverket har i ett beslut gjort samma bedömning (Dnr 348/2013).

För verksamhet som bedrivs i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen (HSL) finns också där ett lagreglerat krav om likabehandling att förhålla sig till. I HSL 7 kap 3 § regleras att landstingen ska utforma vårdvalssystem så att alla utförare behandlas lika, om det inte finns skäl för något annat. Det kan argumenteras för att regionen är en utförare (FR i Stockholms dom 4728-18) och att regionen och de privata utförarna inte får olikabehandlas i förhållande till varandra om det inte finns skäl för det.

En dom från Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 3808-14, är av viss relevans. Där var bakgrunden att landstingsfullmäktige bl.a. beslutat att betala ersättning till primärvårdsnämnden motsvarande de kostnader nämnden hade haft för friskvårdsbidrag. I målet anförde klaganden bl.a. att beslutet missgynnat privata vårdgivare (kontrakterade inom ramen för valfrihetssystemet) i strid med HSL då de fick använda medel från vårdvalsersättningen om de ville betala friskvårdsbidrag till sina anställda och att ersättningen istället borde ha tillförts Hälsoval. I målet som var ett laglighetsprövningsmål konstaterade

Hälsoval- och tandvårdsavdelning

förvaltningsrätten att klaganden inte klagat på utformningen av landstingets vårdvalssystem eller på grunderna för ersättning till privata vårdgivare. Förvaltningsrätten konstaterade dock också att ett beslut om att primärvårdsnämnden ska erhålla ersättning för sina kostnader för friskvårdsbidrag inte automatiskt kan anses innebära att privata vårdgivare missgynnas.

Ersättningen i ett valfrihetssystem ska vara lika för leverantörer som utför samma tjänst. Utgångspunkten bör vara att de externa leverantörerna får samma ersättning som egenregiverksamheten. Den ersättning Regionen har gett till sina anställda är endast kopplat till att arbetsgivaren (Regionen) vill ge uppmuntran till sin personal. Det är inte en ersättning till egenregiverksamheten för utfört arbete. Dessa löneutbetalningar är därmed inte en ersättning i valfrihetssystemet och det kan inte anses finnas någon skyldighet att även ge vårdpersonal hos de privata leverantörerna motsvarande ersättning som de anställda inom Regionen har fått utifrån likabehandlingsprincipen.

Får man betala ersättning?

I och med att det rör sig om en ersättning till de anställda i de privata bolagen blir det mycket märkligt att en sådan ska komma från Regionen. Som sagt finns ingen relation mellan Regionen och de privat anställda. Om Regionen ska betala ut detta till de privata vårdgivarna som någon slags ersättning för utfört arbete under pandemin måste ju det i så fall bli med ett slags förbehåll att pengarna ska betalas ut som lön till de anställda. I ersättningen måste ju då även ingå arbetsgivaravgifter m.m. Det innebär att Regionen ska bestämma att de privata vårdgivarna ska betala mer i lön. Lönen bekostas visserligen av Regionen men det blir mycket märkligt att göra på detta sätt.

Den ersättning som en leverantör får i ett valfrihetssystem är beroende av hur många brukare som leverantören har knutit till sig genom aktiva val eller tilldelats genom valfrihetssystemets icke-valsalternativ. Regionen har redan fastställt ersättningsnivåerna. I förarbetena (Prop 2008/09:29 s 81) nämns att utgångspunkten bör vara att de externa leverantörerna ska erhålla samma ersättning som egenregiverksamheten, eftersom konkurrensneutralitet mellan de två då uppstår. Det är med anledning av detta viktigt att räkna ut vad de faktiska kostnaderna är för egenregiverksamheten. Det är viktigt att inte i allt för hög grad överprissätta tjänsten, eftersom leverantören då kan anses ha mottagit en förmån som skulle kunna anses strida mot EG:s statsstödsregler.

En extrautbetalning av det slag som föreslås i initiativärendet skulle kunna ses som en extraersättning för vårdgivarens tjänster och kan därmed komma att betraktas som en förmån som strider mot statsstödsreglerna.

Även om den aktuella ersättningen inte skulle ses som en extraersättning till vårdgivarna men istället en slags ersättning från Regionen till vårdpersonalen uppstår frågan om det är lagligt utifrån kommunallagens likställighetsprincip (2 kap 3 § KL). Likställighetsprincipen innebär att regionmedlemmar eller grupper av regionmedlemmar i samma situation ska behandlas lika. Särbehandling får endast

Hälsoval- och tandvårdsavdelning

ske på saklig och objektiv grund. En betalning av ersättning till andra än Regionens egen personal skulle kunna vara en osaklig särbehandling. Det finns säkert många grupper i samhället som jobbat extra hårt under pandemin. Det blir en svår gränsdragning att göra kring vem som borde få en extra ersättning. Det finns säkert också medborgare som jobbat inom vård av olika slag under pandemin som inte är anställda av Regionen eller de privata vårdgivarna inom valfrihetssystemet (tex inom kommunalvård m.m.) Om Regionen ska dela ut extraersättning för arbetet under pandemin till de som jobbat för de privata vårdgivarna kan det utifrån likställighetsprincipen argumenteras för att även övriga medborgare som arbetat extra hårt inom vård ska få en sådan extraersättning.

Sammanvägd bedömning

Sammanfattningsvis är det mycket tveksamt om Regionen kan avlöna de privata vårdgivarnas personal. Den förmån som Regionen har betalat ut till sina anställda är som vilken förmån som helst mellan arbetsgivare och anställd. Att förmånerna (friskvårdsbidrag, extra lön m.m.) hos Regionens personal skiljer sig från de privata vårdgivarnas har inget med ersättningen i valfrihetssystemet att göra.

En extra utbetalning av det slag som föreslås innebär i praktiken att Regionen ger extra ersättning för utförd vård till de privata vårdgivarna med förbehåll att denna ersättning ska betalas ut som lön till de anställda. Regionen bekostar då även arbetsgivaravgifter m.m. Om de privata vårdgivarna inte har haft ökade kostnader för de tjänster de har utfört inom valfrihetssystemet p.g.a. av pandemin skulle en sådan extraersättning sett till avtalet mellan Regionen och vårdgivaren vara omotiverad och kan betraktas som en överprissättning som kan strida mot statsstödsreglerna.

Utöver detta är det tveksamt att Regionen kan avlöna andra än sina anställda utifrån likställighetsprincipen i kommunallagen. Om Regionen väljer att avlöna en utvald grupp skulle i så fall alla medborgare som är i samma situation som denna grupp också avlönas. Att Regionen ska ge extraersättning till alla medborgare inom regionen som arbetat inom vård under pandemin faller på sin egen orimlighet.

Karolina Estman
Avdelningschef Hälsoval och tandvårdsavdelningen