

Avdelning sydöst
Maria Engquist
maria.engquist@ivo.se

Region Jönköpings län
Box 1024
551 11 Jönköping

Ärendet

Tillsyn av Region Jönköpings län (dåvarande Landstinget i Jönköpings län) i samband med att vårdvalsanslutna Hälsoteamet i Småland AB gick i konkurs

Beslut

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) avslutar ärendet med kritik mot Region Jönköpings län för brister i sitt ansvar som huvudman.

Skälen för beslutet

IVO bedömer att Region Jönköpings län (fortsättningsvis benämnd regionen) inte har uppfyllt sitt ansvar som huvudman i samband med att Hälsoteamet i Småland AB (fortsättningsvis benämnd Hälsoteamet) gick i konkurs, då regionens avtal med Hälsoteamet varit bristfälligt och att regionen brustit i sin kontroll av Hälsoteamet. Detta innebär att regionen inte har säkerställt att verksamheten bedrivits enligt de mål, riktlinjer, föreskrifter och ett i övrigt tillfredställande sätt som gäller för verksamheten, så att kravet på en god hälso- och sjukvård enligt 3 § hälso- och sjukvårdslagen (HSL) har uppnåtts.

Ett huvudmannaskap innebär att regionen ytterst är ansvarig för att överlåten verksamhet uppfyller kraven på en god hälso- och sjukvård och regionen har en skyldighet att kontrollera att överlåten verksamhet följer lagar och föreskrifter och andra krav enligt avtal. Även när en privat verksamhet begärs i konkurs kvarstår således regionens huvudmannaskap.

IVO redovisar först för de brister som uppstått till följd av att regionens avtal varit bristfälligt och att regionen inte kontrollerat Hälsoteamet i tillräcklig omfattning. Därefter uppmärksammar IVO regionen och Hälsoteamet på det gemensamma patientsäkerhetsansvaret de har som huvudman respektive vårdgivare i en konkursituation. Slutligen följer ett förtydligande kring huvudmannaskapets innebörd.

Regionens avtal var bristfälligt

På grund av att regionen hade utformat ett bristfälligt avtal med Hälso- teamet bidrog det till att Hälso- teamet inte fullgjorde sitt uppföljnings- ansvar. Dessutom innebar det bristfälliga avtalet att Hälso- teamet bedrev sin verksamhet utan "medicinskt ansvarig läkare".

Hälso- teamet fullgjorde inte sitt uppföljningsansvar

IVO bedömer att delar av avtalet mellan regionen och Hälso- teamet strider mot 2 a § 5 HSL, då patienter med uppföljningsbehov själva fick ansvara för att uppföljningsbehovet säkerställdes.

Hälso- och sjukvården ska bedrivas så att den tillgodoser patientens behov av kontinuitet och säkerhet i vården. Med frivillig hälso- och sjukvård som utgångspunkt, innebär detta att ansvaret för att patienters behov av kontinuitet och säkerhet ligger på vårdgivaren och kan aldrig överlåtas helt till patienter, utan som mest kan det vara ett ömsesidigt ansvar. Har hälso- och sjukvården gjort bedömningen att uppföljning ska ske för att säkerställa en god och säker vård, så ansvarar också hälso- och sjukvården för att uppföljning kommer till stånd. Vårdgivare kan således inte överlåta hela ansvaret för kontinuitet och säkerhet till patienten.

I avtalet mellan regionen och Hälso- teamet framgår det att patienter med pågående vårdkontakter i behov av vård, bokade besök och patienter på väntelista ska hänvisas till andra vårdenheter. Vid IVO:s tillsyn av konkursboet bekräftades att patienter med behov av uppföljning, så som till exempel redan inbokade besök eller framtida planerade återbesök, hade uppmanats antingen genom brev eller per telefon att själva kontakta en ny vårdgivare.

Hälso- teamet bedrev verksamhet utan "medicinskt ansvarig läkare"

I avtalet mellan regionen och Hälso- teamet fanns det reglerat att det skulle finnas en "medicinskt ansvarig läkare" tillgänglig för att säkerställa patientsäkerheten. Regionen har dock inte i detta avtal eller i något tidigare avtal eller regelbok definierat vad "medicinskt ansvarig läkare" innebär.

Efter att IVO begärt av regionen att förtydliga vad medicinskt ansvarig läkare innebär uppgav regionen sammanfattningsvis att funktionen bland annat innebär att en specialistläkare ska ha en ledningsfunktion enligt 30 § HSL och ha ett övergripande ansvar att stödja verksamhets- chefen i medicinska frågor, särskilt i frågor som rör patientsäkerhet. Av 30 § HSL framgår att en verksamhetschef får uppdra åt sådana befattningshavare inom verksamheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsfunktioner.

Vid IVO:s tillsyn av konkursboet framkom att det aldrig funnits någon medicinskt ansvarig läkare. Vid intervjun med konkursförvaltaren uppgav han sammanfattningsvis att regionen inte hade definierat vilken funktion eller arbetsbeskrivning en medicinsk ansvarig läkare ska ha. Konkursförvaltaren hade tolkat skrivelsen som att det skulle finnas en läkare på plats som enbart arbetade som hälso- och sjukvårdspersonal i form av läkare för att arbeta med de administrativa uppgifterna som kvarstod. Den kvarvarande läkaren hade inte haft några medicinska ledningsansvariga funktioner enligt konkursförvaltaren.

Regionen kontrollerade inte Hälsoteamet i tillräcklig omfattning

På grund av att regionen inte kontrollerade Hälsoteamet i tillräcklig omfattning bidrog det till att Hälsoteamet inte följde avtalet. Den bristande kontrollen innebar också att regionen inte uppmärksammade att Hälsoteamets ledning och läkarbemanning var bristfällig.

Regionen uppmärksammade inte att Hälsoteamet inte följde avtalet

Vid IVO:s tillsyn framkom det att konkursboet inte arbetat enligt avtalet. Patienter skulle enligt avtalet remitteras till närliggande vårdenhet om provsvar eller remisser gav anledning till detta. Vid tillsynen framkom att den kvarvarande läkaren endast vid ett fall aktivt hade remitterat en patient till en ny vårdcentral och bara i vissa fall remitterat patienter till slutenvården. Övriga patienter med ett uppföljningsbehov (även när provsvar eller remissvar gav anledning till detta) hade kontaktats via brev eller per telefon med uppmaningen att de själva var tvungna att ordna en ny vårdgivare för fortsatt uppföljning. Eftersom Hälsoteamet inte följde avtalet innebar det att konkursboet som vårdgivare inte hade säkerställt uppföljningsansvaret i enlighet med 2 a § 5 HSL som denna del av avtalet reglerade.

Regionen uppmärksammade inte att Hälsoteamets ledning var bristfällig

IVO har vid tillsynen av konkursboet även konstaterat att verksamhetens ledning varit bristfällig och därmed inte uppfyllt kraven enligt 28 § HSL. I denna bestämmelse framgår det att ledningen av hälso- och sjukvården ska vara organiserad så att den tillgodoser hög patientsäkerhet och god kvalitet.

IVO konstaterar att den bristfälliga ledningen har inneburit att ansvarsförhållanden i ledningen och direktiv kring arbetsuppgifter varit otydliga, vilket bland annat inneburit att patienterna inte handlagts enligt avtalet (se ovanstående avsnitt).

Förutom att det enligt avtalet inte funnits en "medicinskt ansvarig läkare" enligt regionens definition har det vid IVO:s tillsyn av konkurs-

boet framkommit att ledningen varit bristfällig och att det inte funnits någon med ett övergripande medicinskt ledningsansvar.

Vid intervjun med konkursförvaltaren uppgav han sammanfattningsvis att han hade förlitat sig på att den kvarvarande biträdande verksamhetschefen, sjuksköterskan Rebecca Almquist fördelat arbetsuppgifterna utifrån rätt kompetens och informerat den kvarvarande läkaren om avtalets innehåll. Vid intervjun med den biträdande verksamhetschefen framkom det dock sammanfattningsvis att hon inte hade gett några direktiv till den kvarvarande läkaren för hur provsvar, remissvar eller övriga uppföljningsbehov skulle hanteras. Hon uppgav att regionens medicinskt sakkunnig, Per Malm, övertagit ansvaret som "medicinskt ansvarig läkare" och utformat direktiven samt fungerat som handledare för den kvarvarande läkaren. Vid intervjun med den kvarvarande läkaren framkom sammanfattningsvis att det hade vare sig utformats skriftliga eller tydliga muntliga direktiv från Per Malm för hur läkarens arbetsuppgifter skulle utföras. Vid intervjun med konkursförvaltaren framkom vidare att regionens medicinskt sakkunnig inte hade haft någon officiell roll, utan bara varit ett stöd för den kvarvarande läkaren.

Regionen uppmärksammade inte att läkarbemanningen vid Hälsoteamet var bristfällig

I regionens yttrande den 14 oktober 2014 framkommer det att Per Malm, regionens medicinskt sakkunnig, hade haft kontakt med den kvarvarande läkaren på Hälsoteamet för att förvissa sig om att hen hanterat icke färdigbehandlade patientärenden på ett patientsäkert sätt. Vid intervjun med konkursförvaltaren framkom det att regionen varit informerad om att det endast fanns en läkare kvar i tjänst. IVO finner således att regionen varit medveten om att konkursboet var bemannat med endast en läkare. Vid IVO:s tillsyn av konkursboet framkom det att den kvarvarande läkaren ensam hade fått ansvara för att hantera alla läkaruppgifter som kvarstod för de fyra vårdcentralerna – dessutom under bristande ledning.

IVO bedömer att det inte går att jämföra en situation där en enda läkare medicinskt handlägger patientadministrativt arbete i en konkurssituation, under bristande ledning, för fyra vårdcentraler med ett vanligt patientadministrativt arbete. IVO anser att landstinget borde ha insett att denna situation utgjorde en betydande patientsäkerhetsrisk och att landstinget borde ha påtalat för konkursförvaltaren att det fanns ett behov av att utöka läkarbemanningen. Konkursförvaltaren uppgav vid intervjun sammanfattningsvis att han inte hade kompetens att bedöma om omfattningen av det arbete som den kvarvarande läkaren fick utföra var rimlig. I egenskap av konkursförvaltare hade han haft möjlighet att anställa fler läkare om bristen hade påtalats.

IVO vill uppmärksamma på det gemensamma patientsäkerhetsansvaret vårdgivaren respektive huvudmannen har i en konkurs-situation

IVO:s tillsyn av konkurssituationen* belyser sammantaget att konkursförvaltare och landsting behöver bli medvetna om sitt ansvar som vårdgivare respektive huvudman och att de har ett gemensamt ansvar att hantera konkurssituationer på ett patientsäkert sätt.

*detta ärende och ett kopplat ärendet som rör Hälso teamet i Småland AB med dnr 8.5-24567/2014

Regionen är huvudman över överlåten verksamhet

Enligt 3 § HSL ska varje landsting erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för enligt denna lag och ska därvid ange de särskilda villkor som gäller för överlämnandet.

Bestämmelsen i 3 § HSL innebär att landstinget är skyldigt att svara för att alla behov av hälso- och sjukvård som uppkommer inom dess område tillgodoses och vidare att landstinget kan sluta avtal med någon annan om att denne för landstingets räkning ska utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för enligt HSL. Av regeringens proposition (prop. 2013/14:118 "Privata utförare av kommunal verksamhet", s 34) framgår att "även om begreppet huvudmannaskap inte används ger bestämmelserna (i HSL) ändå uttryck för att det föreligger ett huvudmannaskap, det vill säga att landstinget är ansvarig för vissa uppgifter".

I kommunallagen (1991:900), KL, används inte heller begreppet huvudman. Enligt 6 kap. 7 § KL framgår dock att en nämnd ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten i övrigt bedrivs på ett tillfredställande sätt även när en kommunal angelägenhet överlämnats till någon annan. "Av denna bestämmelse framgår således, om än indirekt, att det kommunala huvudmannaskapet för verksamhet som kommuner och landsting lämnar över till privata utförare kvarstår" (prop. 2013/14:118 s. 35).

Innebörden av det kommunala huvudmannaskapet

Frågan om vad som ingår i det kommunala huvudmannaskapet när en verksamhet har lämnats över till privata utförare har berörts i olika förarbeten. I prop. 1993/94:188 s. 40 anges att när landstinget har lämnat över verksamhet till privat utförare så kvarstår landstingets huvudmannaskap och landstinget har därigenom också kvar det yttersta ansvaret även för överlåten verksamhet och ska se till att den anlitate entrepre-

nören/privata utföraren uppfyller de bestämmelser som gäller för verksamheten.

I prop. 2013/14:118 s 38 har man sammanfattat att ett huvudmannaskap innebär "att kommuner och landsting har det övergripande politiska ansvaret för den kommunala verksamheten. I detta ansvar ingår att bestämma verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Vidare ingår att kontrollera och följa upp att verksamheten som bedrivs av privata utförare följer de föreskrifter som finns på området samt de andra krav som följer av det avtal som slutits med den privata utföraren. Ansvaret för verksamheten fullföljs genom att kommuner och landsting utformar förfrågningsunderlag och avtal på ett sådant sätt att den privata utföraren ges en skyldighet att bedriva verksamheten i enlighet med mål, inriktning omfattning och kvalitet som kommun eller landsting har bestämt. Ansvaret för att kontrollera och följa upp fullgörs genom ett strategiskt och aktivt uppföljningsarbete."

Underlag

- Publicerad information den 12 augusti 2014 på Regionen i Jönköping läns hemsida om hur patienterna tas omhand efter konkursen
- Yttrande den 8 september 2014, den 14 oktober och den 2 december från Region Jönköpings län
- Regelbok för vårdval i Jönköpings län: Primärvård inom vårdval i Jönköpings län, reviderad den 26–27 november 2013
- Avtalet den 25 augusti 2014 mellan Region Jönköpings län och konkursförvaltaren Bertil Stridh
- Akt 7,8,11,12, dnr 8.5- 24567/2014 Hälsoteamet i Småland AB
- Synpunkter från Region Jönköpings län den 25 augusti 2015 efter kommunikering av handlingar från dnr 8.5-24567/2014 (Akt 7,8,11,12)
- Beslut 8.5-24567/2014 Hälsoteamet i Småland AB (bilaga)

Handlingar från konkursboet enligt ovan har kommunicerats med Region Jönköpings län.

Ytterligare information

IVO öppnade den 26 augusti 2014 en verksamhetstillsyn av Region Jönköpings län (dåvarande Landstinget i Jönköpings län). Syftet med

tillsynen var att utifrån ett patientsäkerhetsperspektiv granska regionens arbete och avtal med anledning av att vårdvalsanslutna Hälsoteamet i Småland AB begärts i konkurs den 11 augusti 2014. Konkursen omfattade vårdenheterna Hälsoteamet i Anderstorp, Gislaved, Smålandsstenar och Mullsjö.

Bakgrunden till att IVO inledde tillsynen var den information som Region Jönköpings län publicerat på sin webbplats om att berörda patienter med pågående utredning vid Hälsoteamet i Småland AB inte automatiskt skulle överföras till annan vårdcentral, utan uppmanades att själva kontakta annan vårdcentral.

Beslut i detta ärende har fattats av stf generaldirektören Patric Winther. I den slutliga handläggningen har avdelningschefen Birgitta Hagström och tf. chefsjuristen Linda Almqvist deltagit. Inspektören Maria Engquist har varit föredragande.

För Inspektionen för vård och omsorg



Patric Winther



Maria Engquist