

Social- och hälsovårdsutskottet

Sluta konkurrensupphandla assistans och stöd som är nödvändiga för personer med funktionsnedsättning

Ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Sluta konkurrensupphandla assistans och stöd som är nödvändiga för personer med funktionsnedsättning (MI 2/2018 rd): Ärendet har remitterats till social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- företrädare för initiativtagarna Markku Virkamäki
- ledande expert Riikka Hietanen, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd Elise Pekkala, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd Jaana Huhta, social- och hälsovårdsministeriet
- ledande expert Päivi Nurmi-Koikkalainen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- sakkunnig Jaana Viemerö, Finlands Kommunförbund
- verksamhetsledare Lisbeth Hemgård, FDUV Förbundet de utvecklingsstördas väl
- generaldirektör Petri Pohjonen, Invalidförbundet rf
- verksamhetsledare Risto Burman, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry
- enhetschef Susanna Hintsala, Förbundet Utvecklingsstörning rf
- jurist Kirsi Väätäsmöinen, SOSTE Finlands social och hälsa rf
- jurist Henrik Gustafsson, Handikappforum rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Autism- och Aspergerförbundet rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Målen med initiativet

Målet med medborgarinitiativet är att lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016, nedan kallas upphandlingslagen) ändras. Initiativtagarna föreslår att lagen inte ska tilläm-

Utlåtande ShUU 10/2018 rd

pas på upphandling av service när den hänför sig till behoven av omsorg och stöd som är nödvändiga för personer med funktionsnedsättning och som de behöver i sitt boende och sitt dagliga liv.

Det viktigaste budskapet i medborgarinitiativet är att upphandling inte är någon fungerande eller hållbar metod för att ordna livsviktiga och livslånga tjänster för personer med funktionsnedsättning. Initiativtagarna påpekar att service som upphandlats offentligt och alltså har konkurrensutsatts ofta inte har motsvarat användarnas behov eller inte varit tillräckligt omfattande. Klienterna upplever att de inte blir hörda på behörigt sätt när service planeras och anbudsfrågningar utarbetas. Personerna bakom medborgarinitiativet anser att priset prioriteras på bekostnad av kvaliteten vid upphandling och att den upphandlade servicen inte motsvarar användarnas behov.

I motiven understryker initiativtagarna att personer med funktionsnedsättning måste ha rätt att välja bostadsort och att de på grund av konkurrensupphandling inte själva kan vara delaktiga i hur servicen ordnas och att de därmed saknar rättsmedel. Dessutom påpekas det att personalen byts ut när service som redan upphandlats upphandlas på nytt och att det kan ha ödesdigra följder för de boendes psykiska hälsa och funktionsförmåga.

De problem med upphandlingen av service till personer med funktionsnedsättning som kommer fram i medborgarinitiativet och som lyftes upp vid utfrågningen av sakkunniga är allvarliga, anser social- och hälsovårdsutskottet. Initiativet visar att upphandling inte är något bra sätt att ordna boendeservice för funktionshindrade personer eller annan långvarig service som innefattar nödvändig omsorg och nödvändigt stöd. Extra problematiskt är det enligt utskottet att personer med funktionsnedsättning inte getts tillräckligt stora möjligheter att vara delaktiga när beslut som gäller dem själva fattas, att det inte finns någon garanterad kontinuitet i servicen och att användarna inte har relevanta rättsmedel för att överklaga sättet att ordna service till dem. Vid utfrågningen av sakkunniga kom det fram att upphandlingen har haft negativa effekter för personernas hälsa och välbefinnande. Sett ur de berördas och deras anhörigas perspektiv har läget varit ohållbart.

Utskottet anser att initiativet ger en stark signal om att funktionshindrade personers delaktighet och självbestämmanderätt behöver stärkas. Samtidigt understryker utskottet att det handlar om att tillgodose de viktigaste grundläggande fri- och rättigheterna, rätten till delaktighet, likabehandling och nödvändig omsorg och självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning. I synnerhet vid långvarig och livslång service som boendeservice är det extra viktigt att servicen håller hög kvalitet, att personernas rättigheter beaktas och att det finns kontinuitet i servicen. Vid sidan av permanent boställningsort och kontinuitet i servicen spelar varaktiga relationer mellan klienter och personal en stor betydelse för funktionsnedsatta personers hälsa och välfärd.

Också diskrimineringsombudsmannen påtalar i sin senaste årsberättelse till riksdagen (B 6/2018 rd) problemen med att konkurrensutsätta boendeservice och tolktjänster som är av så stor betydelse för personer med funktionsnedsättning. Diskrimineringsombudsmannen påpekar att upphandlingen av boendeservice och den samtidiga ovissheten om hur länge tjänsteproducenten kommer att finnas kvar och om producenten besitter nödvändig kompetens är en stor risk för de boendes jämlikhet, självbestämmanderätt och personliga frihet. Vidare anser diskrimineringsombudsmannen att upphandlingsförfarandet för livslång service till denna grupp, bland annat boendeservice och tolktjänster, inte bör bestämmas av de upphandlande enheterna, det vill säga kommuner, landskap eller exempelvis Folkpensionsanstalten.

Utlåtande ShUU 10/2018 rd

Personer med funktionsnedsättning – rättigheter

Utskottet understryker att både folkrätten och vår nationella lagstiftning har omfattande bestämmelser om funktionshindrade personers rätt att bestämma över sig själva och rätt att vara delaktiga i beslut som gäller dem själva.

Syftet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning är att säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för personer med funktionsnedsättning och att främja och skydda dessa rättigheter och friheter samt att främja respekten för deras människovärde. Konventionen understryker deras självbestämmanderätt, jämlikhet och rätt att vara delaktiga i alla beslut som gäller dem själva. Vad beträffar val av bosättningsort spelar artikel 19 en framträdande roll. Den föreskriver att personer med funktionsnedsättning har möjlighet att välja sin bosättningsort och var och med vem de vill leva på samma villkor som andra och inte är tvungna att bo i särskilda boendeformer.

Enligt grundlagen ska det allmänna enligt vad som närmare bestäms genom lag tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Vidare sägs det att det allmänna också ska främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende. Klienternas rättigheter och god kvalitet på socialtjänsterna garanteras i både allmän lagstiftning och speciallagstiftning: lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000), lagen om privat socialservice (922/2011), socialvårdslagen (1301/2014) och speciallagstiftning som kompletterar den, lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987), lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977) och barnskyddslagen (417/2007).

Både den allmänna lagstiftningen och speciallagstiftningen om socialvård innehåller förpliktande bestämmelser om att beakta klienternas intressen och behov. Vidare finns det förpliktande bestämmelser om deltagande, rådgivning, vägledning och hörande. Socialvården ska i första hand beakta klientens önskemål och åsikter och även i övrigt respektera klientens självbestämmanderätt. Klienten ska ges möjlighet att delta i och påverka planeringen och genomförandet av servicen. Klientens sak ska behandlas och avgöras med hänsyn till klientens intresse i första hand. Skyldigheten att ta hänsyn till klientens intresse gäller också beslut om upphandling av service och om bland annat giltighetstiden för upphandlingskontrakt. På grundval av socialvårdslagen ska personer med bestående eller långvariga behov garanteras fortlöpande service, om det inte ligger i klientens intresse att servicen ändras.

Till följd av lagen om service och stöd på grund av handikapp måste kommunen ta hänsyn till behovet i kommunen och klientens individuella behov, när den ordnar service för personer med funktionsnedsättning. Lagen föreskriver också att klientens servicebehov måste utredas och en serviceplan utarbetas. Klientens individuella hjälpbehov och livssituation ska framgå tillräckligt ingående av serviceplanen, när de spelar en roll för beslutet om innehållet i servicen, sättet att ordna servicen och omfattningen av tjänsterna. Det som skrivs in i serviceplanen kan inte åsidosättas i besluten utan att det finns en grundad anledning.

Utlåtande ShUU 10/2018 rd

Hur service till personer med funktionsnedsättning ordnas

Enligt vissa expertbedömningar till utskottet tillåter EU:s upphandlingsdirektiv inte att service till personer med funktionsnedsättning undantas tillämpningsområdet för upphandlingslagen. Utskottet understryker dock att vår gällande lagstiftning inte förpliktar kommunerna att ordna servicen via offentlig upphandling. På grundval av lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården (733/1992) kan kommunerna ordna servicen på många olika sätt. De kan göra det i egen regi eller tillsammans med andra kommuner, med servicesedlar eller som köpta tjänster. Service i egen regi behöver inte konkurrensutsättas. När servicen ordnas med servicesedel, kundsedel eller med något annat åtagande som ger rätt till service, väljer klienten själv tjänsteproducent och kommunen övervakar att producenten uppfyller kommunens krav. Den här typen av tjänster betraktas inte som upphandling så de behöver inte konkurrensutsättas.

Oberoende av i vilken form servicen ordnas ska kommunen eller någon annan som ordnar servicen, exempelvis Folkpensionsanstalten, se till att funktionshindrades rättigheter, delaktighet och självbestämmanderätt och lagstiftning som garanterar god kvalitet och kontinuitet beaktas. Också när social- och hälsovård ordnas via offentlig upphandling måste dels servicens särskilda karaktär, dels klientens ställning och rättigheter beaktas i hela upphandlingsprocessen.

Vår nationella upphandlingslag bygger på EU:s upphandlingsdirektiv, som kräver att i synnerhet FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning beaktas och att principerna om öppenhet och likabehandling följs. Enligt 108 § i upphandlingslagen ska kommunen vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster utöver den speciallagstiftning som gäller för respektive tjänst beakta faktorer som har samband med tjänsternas kvalitet, kontinuitet, åtkomlighet, överkomlighet, tillgänglighet och omfattning samt de särskilda behoven hos och hörandet av dem som använder social- och hälsovårdstjänster. Vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster som gäller långvariga vård- och klientförhållanden ska kontraktens längd och övriga kontraktsvillkor beaktas så att kontrakten inte har oskäligen eller oändamålsenliga följder för tjänsteanvändarna. Utskottet understryker dock att nuvarande praxis för konkurrensutsättning inte alltid uppfyller kraven i vare sig FN-konventionen eller vår nationella lagstiftning. Upphandlingsförfarandet ger inte heller användarna adekvata rättsmedel, vilket inte kan sägas vara helt och hållet i linje med konventionens anda.

Enligt upphandlingslagen kan kontrakt gälla tills vidare och lagen kräver inte att de upphandlas med jämna mellanrum. Offentliga upphandlingar kan också genomföras så att klienterna ges vissa valmöjligheter. På grundval av upphandlingslagen kan den upphandlande enheten med ramavtal konkurrensutsätta ett antal tjänsteleverantörer och klienten får själv välja den som lämpar sig bäst för hans eller hennes behov. Utskottet understryker att upphandling av långvarig omsorg och långvarigt stöd som är nödvändiga för boende och dagligt liv huvudsakligen måste ske via ramavtal, där det är klienten själv eller en företrädare för honom eller henne som fattar det slutliga beslutet om val tjänsteleverantör. Vidare anser utskottet att upphandlingskontrakt om boende och långvarig omsorg och långvarigt stöd bör gälla tills vidare, om det inte finns särskilda skäl att göra det på något annat sätt.

Samtidigt understryker utskottet att upphandlingslagen tillåter individuell direktupphandling och att den möjligheten bör utnyttjas mer vid service till personer med funktionsnedsättning. Enligt

Utlåtande ShUU 10/2018 rd

110 § i upphandlingslagen får den upphandlande enheten använda direktupphandling i enskilda fall vid tjänsteupphandling av social- och hälsovård, om det med hänsyn till tryggheten av ett för klienten betydelsefullt vård- eller klientförhållande skulle vara uppenbart oskäligt eller särskilt oändamålsenligt att ordna ett anbudsförfarande eller byta tjänsteleverantör. Det finns anledning att förbättra villkoren för individuell direktupphandling för att metoden ska kunna tillämpas mer flexibelt.

Oberoende av hur tjänster ordnas är det alltid kommunen eller någon annan som ordnar tjänster, exempelvis Folkpensionsanstalten, som svarar för kvaliteten och tillgången. Den som ordnar en tjänst är fortfarande ansvarig, också när den ordnas enligt upphandlingslagen. Vid upphandling spelar de kvalitetsmässiga minimikraven en stor roll för kvaliteten och innehållet i en tjänst. Samarbete mellan den upphandlande enheten och personer med ingående kännedom om själva servicen är av stor betydelse när upphandlingar och giltighetstider planeras. Den som ordnar servicen har också en skyldighet att bedöma, vägleda och övervaka både privata och offentliga tjänsteleverantörers verksamhet, kvaliteten på tjänsterna och efterlevnaden av kontrakt.

Slutsatser

Social- och hälsovårdsutskottet framhåller att kommunerna kan ordna tjänster för funktionshindrade på många olika sätt och att upphandlingsförandet enligt upphandlingslagen bara är ett sätt att ordna servicen. Vid valet av sättet att ordna och genomföra tjänsterna måste man alltid beakta de funktionshindrades rättigheter och den lagstiftning som garanterar vårdkvaliteten. De problem som beskrivs i medborgarinitiativet visar emellertid att rättigheterna för personer med funktionsnedsättning inte tillgodoses i upphandlingsprocessen och att konkurrensutsatta tjänster inte i tillräckligt hög grad motsvarar användarnas behov.

Personer med funktionshinder måste ges bättre och tryggade möjligheter att delta och påverka genom valet av sätt att organisera tjänsterna och genom tjänstebesluten, anser utskottet. Vidare anser utskottet att servicen måste ordnas på något annat sätt om det inte går att uppfylla de lagstadgade kraven på deltagande, självbestämmanderätt, kvalitet och kontinuitet genom offentlig upphandling.

Det är viktigt att kompetensen i att ordna service till personer med funktionsnedsättning höjs i hela landet. Utskottet understryker att det inte bara handlar om att förbättra kompetensen i upphandling utan också om att lära sig välja rätt sätt att ordna tjänster. Här gäller det att vara extra noggrann med att i beslutsprocesserna uppfylla kraven på delaktighet och självbestämmanderätt för personer med funktionsnedsättning och kvalitet och kontinuitet. Institutet för hälsa och välfärd har en elektronisk handbok för service till personer med funktionsnedsättning, som ger kommunerna anvisningar om hur lagstiftningen om servicen ska verkställas. Enligt uppgifter till utskottet håller social- och hälsovårdsministeriet dessutom på att starta utbildning som ska genomföras av Institutet för hälsa och välfärd. Utbildningen är tänkt att förbättra kompetensen i att ordna och upphandla service till personer med funktionsnedsättning. Servicen ska bli mer klientorienterad och ta större hänsyn till individuella behov.

För närvarande behandlar riksdagen en proposition (RP 159/2018 rd) med förslag till lag om funktionshindradservice. Den ska stärka delaktigheten och självbestämmanderätten och ge perso-

Utlåtande ShUU 10/2018 rd

ner med funktionsnedsättning större rätt att välja bostadsort. Utskottet anser det dock nödvändigt att det fortlöpande följs upp hur rättigheterna för personer med funktionsnedsättning tillgodoses och att behovet av ändringar i lagstiftningen om social- och hälsovård och i upphandlingslagen ytterligare bedöms i syfte att lösa de problem som beskrivs i medborgarinitiativet, förbättra kvaliteten på och kontinuiteten i servicen till personer med funktionsnedsättning och stärka delaktigheten och rättsmedlen för de som använder servicen. (*Utskottets förslag till uttalande 1*) Vidare anser utskottet att delaktigheten och självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning måste stärkas, när lagstiftning om klienters och patienters självbestämmanderätt bereds. (*Utskottets förslag till uttalande 2*)

FÖRSLAG TILL BESLUT

Social- och hälsovårdsutskottet anför

att ekonomiutskottet bör beakta det som sägs ovan och

*att ekonomiutskottet föreslår att riksdagen godkänner två uttalanden (**Utskottets förslag till uttalanden**).*

Utskottets förslag till uttalanden

1) Riksdagen förutsätter att statsrådet utnämner en expertgrupp bestående av företrädare för initiativtagarna till medborgarinitiativet och funktionshindersorganisationerna och med uppdraget att så snart som möjligt bedöma och bereda nödvändiga författningsändringar för att säkerställa delaktighet och rättsmedel för personer med funktionsnedsättning i beslut som gäller dem själva. Dessutom ska expertgruppen utreda behovet av att se över upphandlingslagen för att förbättra upphandlingarna av social- och hälsovårdstjänster, inbegripet tjänster som Folkpensionsanstalten ska ordna. Nödvändiga författningsändringar ska lämnas till riksdagen under höstsessionen 2019.

2) Riksdagen förutsätter att delaktigheten och självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning måste stärkas, när lagstiftning om klienters och patienters självbestämmanderätt bereds.

Utlåtande ShUU 10/2018 rd

Helsingfors 5.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Krista Kiuru sd
vice ordförande Hannakaisa Heikkinen cent
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Arja Juvonen saf
medlem Niilo Keränen cent
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Anne Louhelainen blå
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Aino-Kaisa Pekonen vänst
medlem Pekka Puska cent
medlem Sari Raassina saml
medlem Veronica Rehn-Kivi sv
medlem Kristiina Salonen sd
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Martti Talja cent.

Sekreterare var

utskottsråd Sanna Pekkarinen.