

PM 2017:98 RVI (Dnr 110-523/2017)

Ändrade övergångsbestämmelser för den föreslagna lagen om samverkan vid utskrivning från slutenvård och sjukvård (prop. 2016/17:106)

Remiss från Socialdepartementet

Remisstid den 2 juni 2017

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Ändrade övergångsbestämmelser för den föreslagna lagen om samverkan vid utskrivning från slutenvård och sjukvård (prop. 2016/17:106)” hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Åsa Lindhagen anför följande.

Ärendet

I betänkandet Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård (SOU 2015:20), som föreslog att en ny lag skulle ersätta den nuvarande betalningsansvarslagen, fanns inga övergångsbestämmelser. Till följd av synpunkter från flera remissinstanser infördes övergångsbestämmelser i propositionens lagförslag (prop. 2016/17:106). Några av synpunkterna var att huvudmännen måste ges tid att förbereda sig för att undvika att backuplösningens tre dagar blir norm. Flera remissinstanser angav den särskilda utmaning som det föreslagna regelverket kan medföra för verksamheter inom psykiatri.

Vid beredningen av propositionen tog regeringen under hand del av synpunkter om att de föreslagna övergångsbestämmelserna skulle innebära att huvudmännen blir tvungna att tillämpa parallella system och rutiner för psykiatri och somatisk vård och att det kan göra övergången rörig, förvirrad och ineffektiv. Till följd av dessa synpunkter gjordes bedömningen att en ny övergångsbestämmelse behöver remitteras och granskas av Lagrådet.

I den aktuella promemorian föreslår regeringskansliet att övergångsbestämmelsen upphävs den 31 december 2018. Fram till och med den 31 december 2018 ska kommunens betalningsansvar för patienter i psykiatrisk slutenvård inträda 30 dagar efter det att en underrättelse om att en patient är utskrivningsklar har skickats. Tidpunkten för kommunernas betalningsskyldighet gäller under förutsättning att kommun och landsting inte har kommit överens om att kommunens betalningsansvar ska inträda vid en annan tidpunkt.

Socialdepartementet har remitterat betänkandets till staden för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialnämnden, Farsta stadsdelsnämnd, Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd, Norrmalms stadsdelsnämnd och kommunstyrelsens råd för funktionshinderfrågor.

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till promemorians förslag om förändrade övergångsbestämmelser för personer som vårdats inom slutna psykiatrisk vård, då dessa behövs för att säkerställa att vården och omsorgen för personer som vårdas inom den psykiatriska slutenvården blir trygg och säker efter utskrivning.

Socialnämnden anser att det behövs övergångsbestämmelser för att säkerställa att vården och omsorgen för personer som vårdas inom den psykiatriska slutenvården blir trygg och säker efter utskrivning.

Farsta stadsdelsnämnd anser att det är rimligt att regering och riksdag undviker en situation där två lagar – en gammal och en ny – under en period ska tillämpas parallellt inom samma verksamhetsområde.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd ställer sig positiv till föreslagna övergångsbestämmelser.

Norrmalms stadsdelsnämnd ställer sig positiv till föreslagna övergångsbestämmelser.

Kommunstyrelsens råd för funktionshinderfrågor delar i huvudsak socialnämndens synpunkter och är i grunden positivt inställd till en försiktig genomförandetakt.

Mina synpunkter

För att kunna ge vård av god kvalitet krävs ett regelverk som håller ihop och som bidrar till att landsting och kommuner har bra förutsättningar för att planera sin verksamhet. Att regeringen nu föreslår nya övergångsbestämmelser inför införandet av den nya lagen om samverkan vid utskrivning från slutna hälso- och sjukvård är därför något jag välkomnar. Det vore olyckligt om två skilda regelverk, olika beroende på om en person vårdas av somatiska eller psykiska skäl, skulle behöva tillämpas parallellt. Ett sådant system skulle inte bidra till en god och säker vård och riskera att människor inte får den hjälp och det stöd de har rätt till.

En förutsättning för att den nya lagstiftningen ska fungera som det är tänkt är att respektive part tar sitt ansvar, men också att det finns goda samverkansrutiner. Vården har utvecklats till att bli alltmer specialiserad men även fragmentiserad. I framförallt Stockholms läns landsting har vårdvalet förstärkt den utvecklingen. Jag kan därför känna viss oro för vad detta kommer innebära i praktiken i fråga om samverkan kring den enskilde individen.

Jag vill vidare lyfta fram vikten av att den nya lagstiftning som börjar gälla 1 januari 2018 följs upp och utvärderas ur ett brukarperspektiv, så som kommunstyrelsens råd för funktionshinderfrågor påtalar. Den föreslagna modellen för utskrivning från slutna vård berör personer som på olika sätt är väldigt utsatta. Stockholms stad och Stockholms läns landsting har såklart ett stort ansvar i att säkerställa att personer ges rätt vård och omsorg genom den överenskommelse som ska slutas. Men jag delar rådets uppfattning om att man på ett övergripande plan behöver beskriva och följa upp förändringarnas konsekvenser för den enskilde brukaren/patienten. Jag vill därtill framhålla det arbete som gjorts i projektet ”Trygg

och säker hemgång” inom äldreomsorgen. När staden nu ska utarbeta processer för hur personer ska tas omhand efter utskrivning från slutenvård är detta ett gott exempel att inspireras av.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Ändrade övergångsbestämmelser för den föreslagna lagen om samverkan vid utskrivning från slutenvård (prop. 2016/17:106)” hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 18 maj 2017

ÅSA LINDHAGEN

Bilagor

1. Reservationer mm
2. Remissen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

I betänkandet Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård (SOU 2015:20), som föreslog att en ny lag skulle ersätta den nuvarande betalningsansvarslagen, fanns inga övergångsbestämmelser. Till följd av synpunkter från flera remissinstanser infördes övergångsbestämmelser i propositionens lagförslag (prop. 2016/17:106). Några av synpunkterna var att huvudmännen måste ges tid att förbereda sig för att undvika att backuplösningens tre dagar blir norm. Flera remissinstanser angav den särskilda utmaning som det föreslagna regelverket kan medföra för verksamheter inom psykiatri.

Vid beredningen av propositionen tog regeringen under hand del av synpunkter om att de föreslagna övergångsbestämmelserna skulle innebära att huvudmännen blir tvungna att tillämpa parallella system och rutiner för psykiatri och somatisk vård och att det kan göra övergången rörig, förvirrad och ineffektiv. Till följd av dessa synpunkter gjordes bedömningen att en ny övergångsbestämmelse behöver remitteras och granskas av Lagrådet.

I den aktuella promemorian föreslår regeringskansliet att övergångsbestämmelsen upphävs den 31 december 2018. Fram till och med den 31 december 2018 ska kommunens betalningsansvar för patienter i psykiatrisk slutenvård inträda 30 dagar efter det att en underrättelse om att en patient är utskrivningsklar har skickats. Tidpunkten för kommunernas betalningsskyldighet gäller under förutsättning att kommun och landsting inte har kommit överens om att kommunens betalningsansvar ska inträda vid en annan tidpunkt.

Förslaget om en ny övergångsbestämmelse medför inga direkta kostnadsökningar eller andra konsekvenser för staten eller för den kommunala sektorn. De nya övergångsbestämmelserna föreslås gälla från den 2 januari 2018 till den 31 december 2018.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialnämnden, Farsta stadsdelsnämnd, Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd, Norrmalms stadsdelsnämnd och kommunstyrelsens råd för funktionshinderfrågor.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 30 april 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till promemorians förslag om förändrade övergångsbestämmelser för personer som vårdats inom slutenvård psykiatrisk vård. I likhet med flera av remissinstanserna anser stadsledningskontoret att det behövs övergångsbestämmelser för att säkerställa att vården och omsorgen för personer som vårdas inom den psykiatriska slutenvården blir trygg och säker efter utskrivning. Förslaget ligger därmed i linje med kommunfullmäktiges inriktningsmål Ett Stockholm som håller samman.

Möjlighet till omställning och implementering

Stadsledningskontoret delar uppfattningen att två parallella regelsystem blir rörig, ineffektiv och inte främjar implementering av den nya lagen. De nya rutinerna som följer av lagändringen kräver ändrade arbetssätt både i sluten psykiatrisk vård, öppen psykiatrisk vård och inom de kommunala verksamheterna.

Konsekvenserna av lagändringen är svåra att förutse och socialtjänstens framtida situation är avhängig hur väl den nya lagstiftningen implementeras i den öppna landstingsfinansierade vården. En mer aktiv och resursstark öppenvård med ett tydligt samordnande uppdrag kan avlasta det ansvar som enskilda individer och socialtjänsten idag upplever att de tvingas ta. Den överenskommelsen som ska göras mellan kommunerna i Stockholms län och Stockholms läns landsting behöver främja en samverkansorienterad planeringsprocess.

De nya övergångsbestämmelserna innebär att huvudmännen hinner ställa om sina organisationer och genomföra nödvändiga förberedelser. Stadsledningskontoret anser att det är positivt att huvudmännen börjar tillämpa lagens krav på tidig planering inför utskrivning, fast vårdkontakt inom öppenvården och samordnad individuell planering av de parter som ansvarar för insatserna efter utskrivning redan från 2 januari 2018, utan att vara pressade av krav på snabb utskrivning.

Ändrade arbetsmetoder

Stadsledningskontoret anser att färre frist dagar kan komma att påverka behovet av insatser i hemmet om personer skrivs ut med mer omfattande behov än idag. Inom äldreomsorgen drivs projektet ”Trygg och säker hemgång”, vilket innebär att äldre personer som skrivs ut från slutenvården får ett intensivt, funktionshöjande och samordnat stöd i hemmet. Stödet ges under några veckor och därefter tar den ordinarie hemtjänsten över insatsen.

Motsvarande upparbetade arbetssätt finns för närvarande inte inom Stockholms stads socialpsykiatri. Stadsledningskontoret anser att staden bör ta tillvara tiden före 1 januari 2019 och rusta sig med ett förstärkt mottagande efter utskrivning, även för personer som vårdats inom sluten psykiatrisk vård. En samordnad och säker hemgång med fokus på återhämtning skapar trygghet för den enskilde, för anhöriga och leder till att onödiga återinläggningar undviks. Äldreomsorgens projekt ”Trygg och säker hemgång” är ett inspirerande exempel som även andra verksamhetsområden kan ta lärdom av.

Socialnämnden

Socialnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 16 maj 2017 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen samt att justera paragrafen omedelbart.

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 12 april 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen anser i likhet med flera av remissinstanserna att det behövs övergångsbestämmelser för att säkerställa att vården och omsorgen för personer som vårdas inom den psykiatriska slutenvården blir trygg och säker efter utskrivning.

Möjlighet till omställning och implementering

Förvaltningen välkomnar promemorians förslag om förändrade övergångsbestämmelser för personer som vårdats inom sluten psykiatrisk vård. Förvaltningen delar uppfattningen att två parallella regelsystem blir rörig, ineffektiv och inte främjar implementering av den nya lagen. De nya rutinerna som följer av lagändringen kräver ändrade arbetssätt både i sluten psykiatrisk vård, öppen psykiatrisk vård och inom de kommunala verksamheterna.

Konsekvenserna av lagändringen är svåra att förutse och socialtjänstens framtida situation

är avhängig hur väl den nya lagstiftningen implementeras i den öppna landstingsfinansierade vården. En mer aktiv och resursstark öppenvård med ett tydligt samordnande uppdrag kan avlasta det ansvar som enskilda individer och socialtjänsten idag upplever att de tvingas ta. Den överenskommelsen som ska göras mellan kommunerna i Stockholms län och Stockholms läns landsting behöver främja en samverkansorienterad planeringsprocess.

De nya övergångsbestämmelserna innebär att huvudmännen hinner ställa om sina organisationer och genomföra nödvändiga förberedelser. Förvaltningen anser att det är positivt att huvudmännen börjar tillämpa lagens krav på tidig planering inför utskrivning, fast vårdkontakt inom öppenvården och samordnad individuell planering av de parter som ansvarar för insatserna efter utskrivning redan från 2 januari 2018, utan att vara pressade av krav på snabb utskrivning.

Ändrade arbetsmetoder

Färre fristdagar kan komma att påverka behovet av insatser i hemmet om personer skrivs ut med mer omfattande behov än idag.

Förutsättningarna att erbjuda tryggt mottagande i hemmet inom stadens socialpsykiatri är betydligt sämre än inom äldreomsorgen. Inom äldreomsorgen drivs projektet ”Trygg och säker hemgång”, vilket innebär att äldre personer som skrivs ut från slutenvården får ett intensivt, funktionshöjande och samordnat stöd i hemmet. Stödet ges under några veckor och därefter tar den ordinarie hemtjänsten över insatsen.

Motsvarande upparbetade arbetssätt och metoder saknas inom socialpsykiatri. Att hitta liknande arbetsmetoder kan komma att bli nödvändigt för att undvika kostsamma placeringar på exempelvis hem för vård och boende (HVB), undvika onödiga återinläggningar och skapa trygghet för den enskilde. Förvaltningen anser att staden bör ta tillvara tiden före 1 januari 2019 och rusta sig med ett förstärkt mottagande efter utskrivning, även inom socialpsykiatri.

Farsta stadsdelsnämnd

Farsta stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 20 april 2017 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Farsta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 31 mars 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Det är rimligt att regering och riksdag undviker en situation där två lagar – en gammal och en ny – under en period ska tillämpas parallellt inom samma verksamhetsområde. Förvaltningen har inga invändningar socialdepartementets förslag till ny övergångsbestämmelse.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 18 maj 2017 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen samt att omedelbart justera paragrafen.

Hässelby-Vällingbys stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 26 april 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ställer sig positiv till föreslagna övergångsbestämmelser.

Enligt lagen om samverkan vid utskrivning från slutna hälso- och sjukvård ska kommunens fristdagar minska från trettio till tre för patienter som vårdas i slutna psykiatrisk vård. Landsting och kommun behöver utveckla arbetssätt på en övergripande nivå i syfte att

stärka samverkan kring patienter som vårdas i sluten psykiatrisk vård. Arbetet med detta behöver bedrivas strukturerat under 2018 med att förändra arbetssätt för samtliga patientgrupper som skrivs ut från sjukhus. Detta i enlighet med föreslagna lagändringar.

Norrmalms stadsdelsnämnd

Norrmalms stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 20 april 2017 att besvara remissen med förvaltningens tjänsteutlåtande.

Norrmalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 23 mars 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ställer sig positiv till föreslagna övergångsbestämmelser. Landsting och kommun behöver utveckla arbetssätt i syfte att stärka samverkan kring patienter som vårdas i sluten psykiatrisk vård. Den psykiatriska öppenvården kan komma att behöva göra flera hembesök hos patienter som skrivs ut från sluten psykiatrisk vård. Förvaltningen anser att den öppna psykiatriska vården behöver se över sina rutiner och arbetssätt för dessa patienter. Detta behöver ske i samarbete med kommunerna. Arbetet med samverkan behöver bedrivas strukturerat under 2018 och inte överlämnas till enstaka aktörer att finna lokala lösningar.

I arbetet med att utveckla samverkan skulle det förenkla om berörda aktörer utgick från samma IT-system. I nuläget använder inte landstingspsykiatrin Webcare utan exempelvis inskrivningsmeddelanden faxas till socialtjänsten. Förvaltningen anser att detta försvårar informationsöverföringen.

Enligt lagen om samverkan vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård ska kommunens frist dagar minska från fem till tre för somatiska patienter och trettio till tre för patienter som vårdas i sluten psykiatrisk vård. Även om ändringen av frist dagar för somatiska patienter blir mindre påtaglig än för patienter inom psykiatrin anser förvaltningen att behovet av nya arbetssätt även behöver omfatta somatiska patienter. Landsting och kommun behöver förändra sina arbetssätt under 2018 för samtliga patientgrupper som skrivs ut från sjukhus. Detta i enlighet med föreslagna lagändringar.

Enligt förvaltningen finns det inspiration att hämta i andra projekt som bedrivs i Stockholm stad. Tankegångar från projektet ”tryggt mottagande i hemmet”, som riktar sig till äldre som skrivs ut från sjukhus och är i behov av insatser från flera huvudmän, kanske är användbara när det gäller det fortsatta arbetet kring denna patientgrupp.

Kommunstyrelsens råd för funktionshinderfrågor

Kommunstyrelsens råd för funktionshinderfrågors yttrande daterat den 8 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Funktionshinderrådet delar i huvudsak socialförvaltningens åsikter i tjänsteutlåtande 1.7.1-186/2017 och är i grunden positivt till en försiktig genomförandetakt när det gäller reglerna för uppsnabbad överföring av patienter från slutna vårdenheter inom landstingets regi till boende eller andra enheter i kommunens/Stockholms stads regi.

Vi ser också gärna att slutet av processen som ska leda fram till ett genomförande får ett annat resultat än det som staten önskat sig – detta genom ett avtal som är bättre utformat för patienten/brukaren än vad det tänkta systemet kommer att vara både när det gäller somatisk och psykiatrisk vård.

Vi är ännu inte övertygade om att en uppsnabbning av de somatiska och psykiatriska vårdprocesserna är av godo för merparten av patienterna. Man måste betänka att de berörda grupperna av patienter är de svagaste och mest utsatta människorna och de som varje stund i

samband med slutenvårdsepisod och tiden därefter behöver samhällets fulla stöd.

Det finns risk att en försämring sker med det nya systemet, inkluderande färre fristdagar, flera agerande instanser och kraven på tillförlitlig diagnos som kan kommuniceras till alla parter redan under det första dygnet, är mycket stor. Vi tänker då på att bara ge primärvården en styrande roll i processen ställer ytterligare krav på en redan hårt belastad primärvård som i de här fallen ska reagera mycket snabbt, med tillräckligt kvalificerade resurser. Inom psykiatrin, som ju är mest i fokus i ändringen av övergångsbestämmelserna har man dessutom öppenvård psykiatrin som en intressant pusselbit kring patienten. Vi tänker också på svårigheterna att ställa en adekvat diagnos under det första dygnet – både när det gäller somatisk och psykiatrisk sjukdom.

Även om socialförvaltningen har lyckats hålla sig inom fristen tre dygn hittills med de nu gällande reglerna om fem dagars frist, kan man utgå från att förutsättningarna med det nya systemet blir så pass mycket mer komplicerade att det knappast är jämförbart med situationen tidigare. Vi är övertygade om att det forcerade överförandet mellan den somatiska och psykiatriska sjukvården kommer att leda till stora problem för patienterna/brukarna. Ett tydligt system, tekniskt och administrativt samt ansvarsmässigt, måste hinna byggas upp innan vi kan acceptera tanken på att tillämpa det nya regelsystemet – oavsett om delar av det senareläggs till efter januari 2018 eller inte. Vi vill också peka på att det i promemorian som remitterats - att ändringen medför inga konsekvenser för landsting, kommuner eller staten. Vi undrar varför man inte belyser konsekvenserna för patienterna, som det ju ändå handlar om.

Vår inställning är att huvudalternativet för att vidare-utveckla systemet för överförande mellan landstinget och kommunen måste bygga på att Stockholms stad kräver ett särskilt avtal med landstinget, som måste ta hänsyn till det faktum att tio procent av Sveriges befolkning bor på en begränsad yta med ett antal akutsjukhus och slutenvårds-instanser för psykiatri i mycket komplicerade ansvars-förhållanden till öppenvårdsinstanser inom psykiatrin och primärvården med i princip fritt vårdval till alla berörda instanser, en del privata och en del i offentlig regi.

Detta är en mycket viktig fråga för flertalet patient-organisationer. Vi har hittills fått åse alltför många misslyckanden i samverkan mellan Stockholms läns landsting och kommunerna inom landstingsområdet.

Rådet anser att företrädare för brukarorganisationerna måste få vara med tidigt i arbetet med att utforma regler och rutiner för denna typ av synnerligen viktiga processer.