

PM Rotel IV (Dnr KS 2022/1116)

Anmälan om svar på remiss av Förslag till upphävande av föreskrifter om bedömning om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård

Remiss från Socialstyrelsen

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Anmälan om svar på remissen godkänns.

Föredragande borgarrådet Alexander Ojanne

Sammanfattning av ärendet

En ny lag, lag (2022:1250) om egenvård, trädde ikraft 1 januari 2023. Med egenvård avses enligt den nya lagen en hälso- och sjukvårdsåtgärd som behandlande hälso- och sjukvårdspersonal har bedömt att en patient kan utföra själv eller med hjälp av någon annan. I förarbetena till den nya lagen klargörs att den nya lagen innehåller definition av egenvård respektive hälso- och sjukvård som Socialstyrelsen inte har bemyndigande att bestämma. Av förarbetena konstateras samtidigt att mer detaljerade bestämmelser som i dag finns i Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2009:6) om bedömning av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård inte ska behandlas i lagtext, utan att de även fortsatt ska finnas i föreskrifter. I förarbetena föreslås också att Socialstyrelsen ges i uppdrag att ta fram kunskapsstöd.

I den nu aktuella remissen av Socialstyrelsens konsekvensanalys föreslår Socialstyrelsen trots detta att föreskriften SOSFS 2009:6 ska upphävas utan att ersättas av andra föreskrifter med hänvisning till att motsvarande innehåll finns i lag.

Socialstyrelsen har skickat ärendet på remiss till Stockholms stad för yttrande. På grund av kort remisstid har staden svarat med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialnämnden, äldrenämnden, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd och Södermalms stadsdelsnämnd. Äldrenämnden har inte inkommit med svar. Skarpnäcks stadsdelsförvaltning, Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning och Södermalms stadsdelsförvaltning har inkommit med kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret anser att den reglering som finns i Socialstyrelsens föreskrift (SOSFS 2009:6) behöver finnas kvar som föreskrift.

Socialnämnden delar Socialstyrelsens bedömning om att det är bättre att öka kunskapen kring gällande regelverk än att tillföra ytterligare regler inom området.

Skarpnäcks stadsdelsförvaltning ställer sig positiv till Socialstyrelsens bedömning om att upphäva föreskriften utan att ersätta med annan föreskrift samt att utveckla ett kunskapsstöd för tillämpningen av lagen om egenvård.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning välkomnar förslaget om ett kunskapsstöd som inkluderar ansvarsbeskrivningar vid utförandet av en hälso- och sjukvårdsåtgärd som bedömts som egenvård.

Södermalms stadsdelsförvaltning delar uppfattningen att patientdelaktighet, samordning och planering för en samordnad och personcentrerad vård och omsorg kan bli mer enhetlig vid upphävandet.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen godkänner anmälan om svaret på remissen.

Stockholm den 15 mars 2023

Alexander Ojanne

Bilagor

1. Förslag till föreskrifter om upphävande av SOSFS 2009:6 Dnr KS 2022/1116-1.1
2. Konsekvensutredning - förslag till upphävande av föreskrifter om bedömning om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård Dnr KS 2022/1116-1.2

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

En ny lag, lag (2022:1250) om egenvård träder ikraft 1 januari 2023. I förarbetena till den nya lagen konstateras att mer detaljerade bestämmelser som i dag finns i Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2009:6) om bedömning av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård inte ska behandlas i lagtext, utan att de även fortsatt ska finnas i föreskrifter. I förarbetena föreslås också att Socialstyrelsen ges i uppdrag att ta fram kunskapsstöd.

I den nu aktuella remissen av Socialstyrelsens konsekvensanalys föreslår Socialstyrelsen dock att föreskriften SOSFS 2009:6 ska upphävas utan att ersättas av andra föreskrifter.

Socialstyrelsens föreskrift (SOSFS 2009:6)

Det allmänna rådet SOSFS 1996:6 upphävdes år 2009 och ersattes istället av Socialstyrelsens föreskrift (SOSFS 2009:6) om bedömning av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård. Den nya föreskriften syftade dels till att bidra till en enhetligare tillämpning, dels till att förtydliga att bedömningarna ska utgå från patientsäkerheten och den enskildes förutsättningar att klara av egenvården. Syftet var även att förbättra rutiner och samarbetet mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Föreskriften innehåller bestämmelser som definierar vad som avses med egenvård och vem som kan göra en egenvårdsbedömning. Föreskriften gäller i verksamheter som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen och ska tillämpas när en legitimerad yrkesutövare gör bedömning av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård och vid planering av egenvården samt när bedömningen följs upp och omprövas. När patienten har behov av hjälp med egenvården finns även krav på att upprätta en skriftlig plan. Vidare finns bestämmelser om samverkan genom krav på samråd med socialtjänsten och andra aktörer när patienten har behov av hjälp med egenvården.

Föreskriften riktar sig till regioner och kommuner i egenskap av huvudmän för hälso- och sjukvården och socialtjänsten, till samtliga verksamheter som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen samt till verksamhetschefer och legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal i dessa verksamheter. Dessa berörs således direkt av förslaget till upphävande av författningen. Även patienter, närstående och personal i verksamheter som hjälper individer med egenvård berörs av den ändrade regleringen.

Egenvård i enlighet med Socialstyrelsens föreskrift (SOSFS 2009:6)

Egenvård är åtgärder som legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal har bedömt att en patient kan göra själv eller med hjälp av till exempel en närstående, en personlig assistent eller personal på ett HVB-hem eller annat boende.

Det beror på omständigheterna i varje enskilt fall vilka åtgärder som utgör egenvård. Enligt egenvårdsföreskriften ska bedömningen göras i samråd med patienten, utifrån patientens fysiska och psykiska hälsa samt med hänsyn till hans eller hennes

livssituation i övrigt. Det innebär att resultatet beror på om patienten har förutsättningar att själv klara av att utföra egenvården på ett säkert sätt, eller om patienten kan instruera någon att hjälpa till. Om personen inte själv kan ansvara för egenvården beror resultatet av bedömningen på hur stödet och hjälpen ser ut. Det kan vara egenvård om åtgärden kan utföras på ett säkert sätt.

Egenvården bidrar till att patienten får möjlighet att leva sitt liv utan täta kontakter med hälso- och sjukvården. Egenvården kan samtidigt innebära risker, eftersom det handlar om att lämna över hälso- och sjukvårdsåtgärder till en patient. Egenvård hamnar också i gränslandet mellan olika huvudmäns ansvarsområden. Den som har gjort bedömningen ansvarar för att det görs en ny bedömning av utförandet av egenvårdsåtgärderna om förutsättningarna ändras. Den som har gjort bedömningen ansvarar också för att egenvården regelbundet följs upp.

Förslag på ny lag om egenvård

Den 21 juni 2022 beslutade riksdagen att anta regeringens proposition (prop. 2021/22:244) Stärkt rätt till personlig assistans vid behov av egenvård. I propositionen föreslår regeringen bland annat att det ska införas en lag om egenvård. Lagen som träder i kraft 1 januari 2023 innehåller bestämmelser som definierar egenvård och närliggande begrepp. Av lagen framgår att egenvårdsbedömning görs av behandlande legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal. Vidare finns även en bestämmelse som upplyser om att hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, inte gäller när en hälso- och sjukvårdsåtgärd utförs i form av egenvård.

I och med att en ny lag om egenvård införs den 1 januari 2023 behöver föreskriften SOSFS 2009:6 ändras alternativt upphävas.

I föreskrifterna finns utöver de mer övergripande bestämmelserna i lagen bestämmelser om samverkansrutiner avseende egenvård, vårdgivarens ansvar för rutiner rörande egenvårdsbedömning, hälso- och sjukvårdspersonalens skyldighet att göra egenvårdsbedömning, när och hur bedömningen ska göras, att det i samband med detta ska göras riskanalys, planering i samråd med patient och den personal som ska utföra egenvården samt vilken dokumentation som ska föras vid de olika momenten.

Ett upphävande av föreskriften skulle enligt Socialstyrelsens konsekvensutredning bidra till en enhetligare reglering avseende frågor som rör patientdelaktighet, samordning och planering och undanröja hinder för en samordnad och personcentrerad vård och omsorg. Socialstyrelsen menar att ett enhetligare regelverk sannolikt skulle förenkla tillämpning av de idag gällande lagbestämmelserna om bland annat patientmedverkan och arbete med samordnad individuell plan (SIP). Mot denna bakgrund gör Socialstyrelsen bedömningen att föreskriften SOSFS 2009:6 bör upphävas och inte ersättas av en ny författning.

Socialstyrelsen gör i konsekvensbeskrivningen gällande att den nya lagen om egenvård, ändringen i patientlagen samt den i övrigt ändrade lagstiftningen innebär att innehållet i föreskriften SOSFS 2009:6 till stora delar numera regleras i lag.

Socialstyrelsen anser att det är ett bättre alternativ att utfärda kunskapsstöd än att ha kvar de aktuella bestämmelserna i föreskriften.

Kunskapsstöd för egenvård

I propositionen Stärkt rätt till personlig assistans vid behov av egenvård, 2021/22:244, aviserades ett uppdrag till Socialstyrelsen att ta fram kunskapsstöd och vägledning för hälso- och sjukvården och socialtjänsten när det gäller gränsdragningar mellan personlig assistans, egenvård och hälso- och sjukvård så att god patientsäkerhet uppnås. Ett sådant uppdrag ligger väl i linje med Socialstyrelsens bedömning av vad som behövs för att tillgodose behovet av vägledning och stöd.

Socialstyrelsen erfar att det finns ett stort behov av vägledning för dem som ska göra bedömningen om egenvård. Den medicinska bedömningen av egenvården måste göras individuellt och i varje enskilt fall utifrån patientens önskemål och förutsättningar och vad som vid varje tidpunkt är vetenskap och beprövad erfarenhet. Behovet av vägledning för medicinska bedömningar bör enligt Socialstyrelsen främst inte tillgodoses genom bindande juridiska regler. Den snabba medicinska och tekniska utvecklingen gör att en reglering på området snabbt blir inaktuell och därför måste göras med stor försiktighet för att inte utgöra ett hinder för den medicinska utvecklingen.

Om det skulle visa sig i arbetet med framtagande av kunskapsstöd att det finns behov av ytterligare reglering kommer myndigheten att initiera ett föreskriftsarbete. Socialstyrelsen får från och med den 1 januari 2023 meddela föreskrifter om skyldigheter för hälso- och sjukvårdspersonalen inför, vid och efter en bedömning enligt den nya lagen om egenvård.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialnämnden, äldrenämnden, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd och Södermalms stadsdelsnämnd. Skarpnäcks stadsdelsförvaltning, Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning och Södermalms stadsdelsförvaltning har inkommit med kontorsyttranden. Äldrenämnden har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 29 november 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret välkomnar ett kunskapsstöd för egenvård som inkluderar ansvarsfördelningen vid utförandet av en hälso- och sjukvårdsåtgärd som bedömts som egenvård.

Stadsledningskontoret anser dock att det mot bakgrund av socialtjänstens erfarenhet står klart att det behövs en föreskrift med motsvarande innehåll som i Socialstyrelsens

föreskrift (SOSFS 2009:6). Stadsledningskontoret delar inte Socialstyrelsens bedömning om att motsvarande bestämmelser kommer finnas i lagtext. Den nya lagen och övrig lag innehåller inte de centrala och viktiga bestämmelserna som finns i föreskriften. Det framgår också i förarbetena till den nya lagen att lagstiftaren anser att egenvårdsbedömningen i stora delar är av så detaljerad karaktär att regleringen bäst lämpar sig för föreskrifter på lägre nivå än lag.

Föreskriften är ett viktigt dokument som socialtjänsten kan hänvisa till när det behövs egenvårdsbedömning. Utan föreskriften finns inte något tydligt angivet ansvar att faktiskt göra bedömningarna eller när och hur bedömning ska göras och bedömas. Enligt stadsledningskontorets mening finns det också frågetecken rörande Socialstyrelsens argument med hänsyn till medicinsk utveckling. Stadsledningskontoret anser inte att föreskriften har sådan detaljeringsnivå och om så skulle vara fallet borde behövlig justering kunna göras vid en uppdatering av föreskrifterna med anledning av lagändringen.

Stadsledningskontoret delar inte Socialstyrelsens bedömning om att ett kunskapsstöd skulle vara bättre än föreskrifterna. För samverkan mellan huvudmännen krävs ibland tydliga regler och den nu aktuella föreskriften är ett bra exempel på detta. Utan föreskriften finns risk för ökad osäkerhet om vad som utgör egenvård, vilket riskerar leda till minskad patientsäkerhet. Om föreskriften upphävs kan staden också få svårare att få in underlag på egenvårdsuppgifter från hälso- och sjukvårdspersonal som underlag för biståndsbedömningen, vilket också medför att det riskerar att uppstå osäkerhet för utförande personal.

Socialstyrelsens föreskrift innebär enligt stadsledningskontoret att det finns en bra reglering och om det med anledning av förarbetena till lagen finns skäl att uppdatera föreskrifterna så förespråkar stadsledningskontoret det, men att det är av stor vikt att föreskriften finns kvar då den är ett väsentligt stöd för bland annat stadens medarbetare inom hemtjänst och personlig assistans.

Ett eventuellt upphörande av Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2009:6) om bedömning av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård kommer att påverka de styrdokument, i form av exempelvis riktlinjer, som bland annat stadens myndighetsutövande verksamheter förhåller sig till. Vid ett upphörande av föreskriften bör en översyn göras av dessa styrdokument.

Socialnämnden

Socialnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 22 november 2022 följande.

Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 8 november 2022. har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen delar Socialstyrelsens bedömning att det i nuläget finns en mycket omfattande reglering gällande patientsäkerhet, patientdelaktighet, samordning och

planering och att det därför är att föredra att öka kunskapen kring gällande regelverk snarare än att tillföra ytterligare regler inom området. Socialförvaltningen ställer sig därmed bakom Socialstyrelsens bedömning att föreskriften SOSFS 2009:6 bör upphävas och inte ersättas av en ny författning.

Förvaltningen välkomnar ett kunskapsstöd för egenvård som inkluderar ansvarsfördelningen vid utförandet av en hälso- och sjukvårdsåtgärd som bedömts som egenvård. I praktiken förekommer det tolkningar och varianter där ansvaret för egenvård delegeras vidare till annan än den som avsågs när egenvårdsbedömningen gjordes. Ett vanligt förekommande exempel på detta är föräldrar, som i hemmet, ansvarar för utförandet av hälso- och sjukvårdsåtgärd som egenvård, och som lämnar ansvaret vidare till personal vid korttidsverksamhet, kolloverksamhet, skola fritidsverksamhet etc.

Ett eventuellt upphörande av Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2009:6) om bedömning av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård kommer att påverka de styrdokument, i form av exempelvis riktlinjer, som bland annat stadens myndighetsutövande verksamheter förhåller sig till. Vid ett upphörande av föreskriften bör en översyn göras av dessa styrdokument.

Skarpnäcks stadsdelsförvaltning

Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 1 november 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen delar Socialstyrelsens bedömning om att det i dagsläget finns en mycket omfattande reglering gällande patientsäkerhet, patientdelaktighet, samordning och planering och ser positivt på att öka kunskapen om gällande regelverk som är relevanta för området. Stadsdelen stödjer Socialstyrelsens bedömning om att upphäva föreskriften SOSFS 2009:6 och inte ersätta den med en ny föreskrift.

Stadsdelen ser positivt på att kunskapsstöd för den legitimerade personalen som ska utföra bedömningar av egenvård samt för den icke legitimerade personal som ska hjälpa patienter med egenvård tas fram av Socialstyrelsen. Genom kunskapsstöd kan tillämpningen gällande dokumentation, omprövning och uppföljning av egenvård göras mer enhetlig och minska risken för en ojämlig vård och omsorg. Kunskapsstödet kan även med fördel innehålla vägledning till att använda sig av redan befintliga planeringar så som SIP för att dokumentera egenvården.

Egenvård beskrivs i dagsläget dels som den vård en patient själv utför dels är det en benämning på den vård som en icke-legitimerad personal hjälper en patient att utföra. Då utförandet och ansvaret för dessa två sätt att utföra egenvård skiljer sig i praktiken ser stadsdelen det som ett framtida utvecklingsområde om dessa två sätt att utföra egenvård inte också ska benämnas olika, så som egenvård och exempelvis assisterad egenvård.

I Socialstyrelsens konsekvensutredning nämns regeringens proposition (prop. 2021/22:244) Stärkt rätt till personlig assistans vid egenvård, som en del av underlaget. För stadsdelen kommer Lagen om egenvård även att påverka hemtjänstutförare. Stadsdelen ser gärna att även hemtjänstens perspektiv finns med i större utsträckning i ett framtida kunskapsstöd.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 28 november 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ställer sig i huvudsak bakom Socialstyrelsens förslag till upphävande av föreskrifterna (SOSFS 2009:6) samt att föreskriften inte ska ersättas av ett nytt regelverk. Förvaltningen delar Socialstyrelsens bedömning att mångfalden av olika, delvis överlappande, författningsreglerade krav på planering och planer utgör ett problem och hinder för en samordnad och personcentrerad vård och omsorg. Det omfattande regelverket blir svåröverskådligt och försvårar därför den praktiska tillämpningen. Förvaltningen delar också Socialstyrelsens bedömning att det inte är fler regler eller författningar som behövs utan att det snarare är mer kunskap om gällande regelverk inom området egenvård som behövs. Förvaltningen anser därmed att det finns anledning att ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram kunskapsstöd och vägledning för hälso- och sjukvården och socialtjänsten när det gäller gränsdragningar mellan personlig assistans, egenvård och hälsooch sjukvård så att god patientsäkerhet uppnås.

Behov av ansvarsbeskrivningar

Förvaltningen ser behov av att förtydliga ansvarsbeskrivningen av egenvård oavsett om man utför åtgärden själv eller får stöd av annan. Utifrån ett hälso-och sjukvårdsperspektiv, anser förvaltningen att definitionen av egenvård behöver innefatta begränsningar, som tydliggör att egenvård inte kan tillämpas när den enskilde inte förstår eller kan förmedla sin egenvård till den som eventuellt ska stödja den enskilde. Förvaltningen ser även ett behov av att förtydliga ansvarsbeskrivningen utifrån ett arbetsmiljöperspektiv. Personer som idag utför egen vård för den enskilde gör det utan direkt delegerad uppgift ifrån hälso-och sjukvårdspersonal. Detta kan i sin tur medföra problem för den personal som ska utföra assisterad egenvård utan tydlig instruktion i vad egenvården innefattar.

Vidare ser förvaltningen behovet av tydlig ansvarsbeskrivning när det gäller barn som är i behov av egenvård kopplat till föräldraansvar. Ett vanligt förekommande exempel på detta är föräldrar, som i hemmet, ansvarar för barnens egenvård. Tydliggörandet behöver beskrivas i när ansvaret av egenvård lämnas vidare till personal vid korttidsverksamhet, kolloverksamhet, skola eller fritidsverksamhet.

Förvaltningen välkomnar därför ett kunskapsstöd som inkluderar ansvarsbeskrivningar vid utförandet av en hälso- och sjukvårdsåtgärd som bedömts som egenvård.

Södermalms stadsdelsförvaltning

Södermalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 26 november 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen bedömer sammantaget att forskriften SOSFS 2009:6 kan tas bort och att dess innehåll kan ersättas med den nya lagen om egenvård (2021/33:244). Förvaltningen delar Socialstyrelsens uppfattning att patientdelaktighet, samordning och planering för en samordnad och personcentrerad vård och omsorg kan bli mer enhetlig vid upphävandet. Förvaltningen vill dock lyfta två områden som behöver säkerställas om föreskriften SOSFS 2009:6 tas bort.

Kunskapsstöd

En konsekvens av att ta bort föreskriften blir att det då saknas vägledning för bedömning av egenvård. Ett tydligt kunskapsstöd och en tydlig vägledning för den hälso- och sjukvårdspersonal som ska utföra bedömning av egenvård behöver finnas på plats. Hälso- och sjukvårdspersonal ska göra en unik bedömning och om kunskapsstöd och vägledning saknas är risken att bedömningen blir att egenvård inte är möjlig utan att uppgift ska utföras av hälso- och sjukvården. Detta är inte i linje med ”God och Nära vård” och skulle innebära en belastning på befintlig vård.

Ansvarsfördelning mellan region och kommun

En risk med att ta bort föreskriften är att samverkan mellan region och kommun kan försvåras i diskussioner om egenvård. Detta då ansvarsfördelningen riskerar att bli otydligt. Förvaltningen bedömer inte de lagar som Socialstyrelsen hänvisar till fullt ut motsvarar föreskriftens innehåll, detta gäller särskilt riskbedömning samt tydlig dokumentation av planering och uppföljning kring egenvård.