



Datum
2021-05-27

Adress
205 80 Malmö

Diarienummer
FSN-2021-1142

Yttrande

Till
Kommunstyrelsen

Remiss angående Remis från Socialdepartementet - En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården (SOU 2021:19) STK-2021-629

Funktionsstödsnämnden lämnar följande yttrande:

Sammanfattning

Utredningen ger förslag på försörjningen avseende sjukvårdsprodukter i Sverige vid kris eller krig. Funktionsstödsnämnden konstaterar att föreslagen ambitionshöjning kommer att kräva ökade resurser, kompetenshöjning hos samtliga involverade samt ökade krav på välfungerande och hållbar samverkan. Funktionsstödsnämnden är i grunden positiv till utredningens förslag men påtalar behov av förtydligande kring vad som utgör ”vård som inte kan anstå” samt påpekar att ett nytt sammanhållande uppdrag för Socialstyrelsen innebär behov av kompetensförstärkning hos myndigheten. Funktionsstödsnämnden anser att beslut utifrån föreliggande utredning bör avvakta slutbetänkandet i februari 2022.

Yttrande

Funktionsstödsnämnden har ombetts besvara remiss om utredning avseende stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Utredningen ger ett antal förslag på hur försörjningen avseende sjukvårdsprodukter ska hanteras i Sverige, såväl i det löpande dagliga arbetet som i kris eller krig. Med sjukvårdsprodukter avses i detta fall läkemedel, medicintekniska produkter, livsmedel för speciella medicinska ändamål, personlig skyddsutrustning samt tillverkningsmaterial för dessa produkter. Syftet är att ha mer sjukvårdsprodukter i landet, ett effektivare resursutnyttjande av de produkter som finns samt säkerställd distribution.

Funktionsstödsnämnden lämnar synpunkter främst i relation till nämndens ansvar och målgrupper.

Funktionsstödsnämnden konstaterar att utredningens förslag innebär en ambitionshöjning som kommer att kräva ökade resurser, ekonomiska och personella, kompetenshöjning hos samtliga involverade samt ökade krav på välfungerande och hållbar samverkan.

Utredningen föreslår att regeringen föreskriver vad som ska lagerhållas, och att underlag för regeringens beslut tas fram av expertmyndigheter. Utredningen föreslår vidare att Socialstyrelsen får ansvaret att samordna försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvårdsområdet på nationell nivå. I detta arbete ska Socialstyrelsen samverka med övriga myndigheter inom hälso- och sjukvårdsområdet, kommuner och regioner, MSB och Försvarsmakten.

Funktionsstödsnämnden anser att det är mycket viktigt att kommunernas kunskap används i framtagandet av underlag för beslut. Vidare är funktionsstödsnämnden i grunden positiv till en sammanhållande nationell funktion som stöd till hälso- och sjukvården och omsorgen, men vill understryka vikten av att säkerställa att Socialstyrelsen ges de kompetensförstärkningar och övriga resurser som krävs för att myndigheten ska kunna starta och upprätthålla detta omfattande nationella uppdrag. Det behövs också mycket tydliga och hållbara strukturer för Socialstyrelsens arbete och dess samarbete med övriga aktörer, där kommunerna ingår.

System för lagerhållning

Utredningen föreslår ett sammanhållet system för lagerhållning med fyra nivåer och olika ansvar i nivåerna (bild 1).

Ett sammanhållet system för lagerhållning

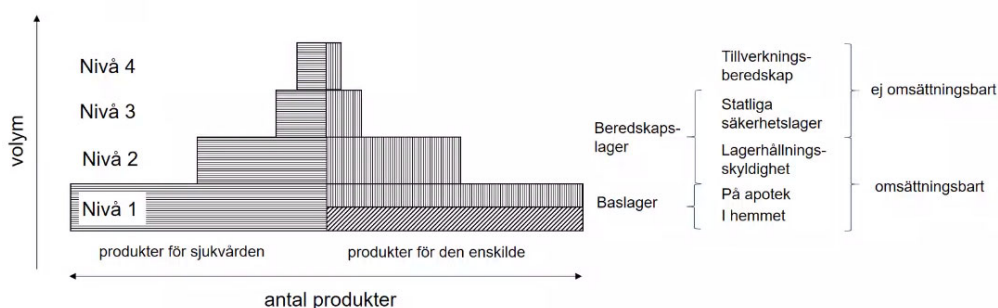


Bild 1: Nivåer av lagerhållning samt tillverkningsberedskap (utredarens bild, remisskonferens 2021-05-10)

Nivå 1 Omsättningslager, kommuner och regioner ska tillgodose en god vård

Det föreslås skyldighet i hälso- och sjukvårdslagen för kommuner och regioner att tillgodose en månads lager av de produkter som används i normalläge, i vardagen.

Funktionsstödsnämnden poängterar att det behöver göras tydligare att detta avser produkter för vårdgivarens normala verksamhet, inte produkter i allmänhet. Vidare påpekar funktionsstödsnämnden att detta kan komma att medföra åtgärder avseende utökning av de basläkemedelsförråd som regionerna tillhandahåller kommunernas hälso- och sjukvård, eventuellt med behov av utökning av förvaringsmöjligheter och säkerhetslösningar i kommunerna.

Risker med en utökning av basläkemedelsförrådet är försämrad överblickbarhet och ökat svinn. Det kan även uppstå behov av ytterligare lagerförstärkningar i kommunerna, som bedriver en allt mer komplex och avancerad hälso- och sjukvård i personers hem (särskilt eller ordinärt boende) med åtföljande behov av lagring av övrig utrustning utöver läkemedel.

Utredningen bedömer att denna ambitionshöjning ska ersättas enligt den kommunala finansieringsprincipen. Funktionsstödsnämnden instämmer. Eftersom det finns en osäkerhet kring hur stora mängder av olika produkter som kommer att krävas för denna omställning, anser funktionsstödsnämnden att finansieringen behöver följas noga.

Nivå 1 Beredskap hemma i vardagen, allmänheten

Utredningen framför att de som har behov ska ha sjukvårdsprodukter hemma för en månads förbrukning, till exempel vid stabil läkemedelsbehandling för en långvarig sjukdom. Detta ska gälla under förutsättning att det inte medför patientsäkerhetsrisker. Utredningen anser att Socialstyrelsen bör få i uppdrag att i samråd med Läkemedelsverket, TLV och MSB utforma den information som behövs till allmänheten, vilket funktionsstödsnämnden instämmer i.

Funktionsstödsnämnden anser att det är varje förskrivares ansvar att bedöma patientsäkerheten vid förskrivning av sjukvårdsprodukter. En del patienter kan till exempel av olika skäl ha svårt att hantera större mängder läkemedel i hemmet. Vidare kan funktionsstödsnämnden se andra utmaningar med kravet på en månads förbrukning i hemmet. Den kommunala hälso- och sjukvården bedrivs företrädesvis i patienters egna hem (särskilt eller ordinärt boende). Patienter kan ha bristande förvaringsmöjligheter i hemmet eller uppleva större mängder produkter som ett störningsmoment. Patienten kan också ha synpunkter utifrån ekonomiska aspekter. När den kommunala hälso- och sjukvården har tagit över ansvaret för en patients läkemedelshantering och ger stöd med den till patienten, måste också verksamheten tillse säker förvaring. Medicinskt ansvarig är ansvarig för att rutinerna för läkemedelshantering är säkra inom nämndens ansvarsområde. Även här kan risker med försämrad överblickbarhet och ökat svinn uppstå. Utredningens förslag kan medföra behov av utökade förvaringsmöjligheter och säkerhetslösningar. Förändringen kan innebära ingrepp i patientens vardag och självbestämmande. Utredningen nämner att dosapotek bör ha samma säkerhet och beredskap som övriga apotek (se i övrigt avsnitt om apotek nedan).

Dosdispenserade läkemedel, som är vanliga idag, levereras som regel från dosapotek varannan vecka och det krävs både utökning av antalet dosapotek och omställning för dem, om en månads förbrukning ska kunna tillgodoses.

Nivå 2 Beredskapslager, omsättningsbart, lagerhållningsskyldighet

Det förslås en ny bestämmelse i hälso- och sjukvårdslagen som anger att hälso- och sjukvården vid kris eller krig ska ha kapacitet att bedriva vård som inte kan anstå. Regioner, kommuner och läkemedelsföretag får en skyldighet att lagerhålla berörda produkter för sex månaders behov och de kan överlåta åt annan part i Sverige att stå för lagringen. Funktionsstödsnämnden anser att begreppet ”vård som inte kan anstå” är otydligt, ger utrymme för olika tolkningar och behöver förtydligas. Enligt utredningen föreslås Socialstyrelsen ta fram nationella definitioner och principer för begreppet. Utifrån dem fattas beslut kring vad som ska lagerhållas för att upprätthålla den eftersträvade beredskapen. Socialstyrelsen ska samverka med övriga berörda när de tar fram definitionen. Här vill funktionsstödsnämnden åter betona vikten av strukturer för kontinuerligt och hållbart samarbete mellan alla berörda, inklusive kommunerna.

Funktionsstödsnämnden vill även understryka att det kommer att behövas definitioner avseende vilken habilitering och rehabilitering som inte kan anstå.

Funktionsstödsnämnden ser behovet av beredskap och instämmer i princip i att en lagreglering i detta fall är att föredra framför avtalsbaserade lösningar, men anser att begreppet ”vård som inte kan anstå” behöver förtydligas i lagtexten så att det framgår att det gäller vård inom vårdgivarens normala uppdrag/ansvarsområde.

Funktionsstödsnämnden ser en ytterligare utmaning i begreppet ”vård som inte kan anstå” i och med att det bedrivs en allt mer avancerad och komplex hälso- och sjukvård inom kommunernas ansvarsområde. Omställningen till en mer nära vård pågår, och det är idag svårt att förutse vad som om några år kommer att vara den kommunala hälso- och sjukvårdens normala uppdrag/ansvarsområde. Detta behöver beaktas.

Utredningen bedömer att även denna ambitionshöjning ska ersättas enligt den kommunala finansieringsprincipen. Funktionsstödsnämnden instämmer. Eftersom det också här finns en osäkerhet kring hur stora mängder produkter som kommer att krävas för omställningen, anser funktionsstödsnämnden att finansieringen behöver följas noga.

Nivå 3 Beredskapslager, ej omsättningsbart, statliga säkerhetslager

Utredningen föreslår statliga säkerhetslager för till exempel personlig skyddsutrustning, som ska täcka behovet för sex månader. Regeringen bestämmer vilka produkter som ska lagerhållas och Socialstyrelsen har ansvaret att samordna beredskapen.

Funktionsstödsnämnden instämmer i förslaget och påtalar åter vikten av strukturer för samarbete mellan alla berörda inklusive kommunerna, både i planeringen och löpande. Vårdgivarnas expertkunskaper behövs för ett gott och ändamålsenligt resultat.

Nivå 4 Tillverkningsberedskap och nationella inköp

Utredningen föreslår en organisation för underlag, avtal och nationella inköp under kris och krig. Socialstyrelsen föreslås ansvara för att ta fram underlag, i samverkan med andra, samt bör genom avtal säkerställa att viktiga sjukvårdsprodukter kan tillverkas i landet vid kris eller krig. Det föreslås också att Socialstyrelsen ska inrätta en funktion för nationella inköp och fördelning för sjukvårdens behov i kris och krig. Socialstyrelsen ska företräda Sverige vid sådana inköp. Den föreslagna funktionen ska inte ta över inköp som fortfarande kan göras via ordinarie kanaler.

Funktionsstödsnämndens anser att förslaget påverkar det kommunala självstyret, men att det vid kris eller krig är nödvändigt med en samordnande funktion som har överblick och tar ett helhetsansvar. Kommuner (liksom regioner), små som stora, kan få svårt att hantera inköp vid kris eller krig. Konkurrenssituationer inom landet, med åtföljande brist på produkter för vissa verksamheter, kan uppstå när alla ”ser om sina hus”. Det kan medföra patientsäkerhetsrisker.

Funktionsstödsnämnden instämmer således i att en statlig aktör kan gynna samordning och adekvat fördelning utifrån behov i landet vid kris eller krig, men påtalar åter att det behövs en betydande kunskapsförstärkning hos Socialstyrelsen för detta. Funktionsstödsnämnden betonar även åter vikten av strukturer för samarbete mellan alla berörda, inklusive kommunerna, från start samt löpande. Kunskapen hos vårdgivarna och hos andra aktörer som arbetar med dessa frågor i landet är nödvändig för Socialstyrelsen i detta arbete. Vid kris eller krig är det också extra viktigt med tydliga kommunikationskanaler som klargör vem som gör vad och vilka som omfattas i en given situation. Vid en kris är det inte säkert att samtliga vårdgivare i landet påverkas, och då kan vissa behöva stöd från Socialstyrelsens samordning medan vissa kan fortsätta med sina inköp på vanligt vis. Funktionsstödsnämnden anser att det behövs tydliga strukturer för hur/när olika ansvar inträder. Det är också viktigt att ha beredskap för mycket snabba förändringar i behov och/eller försörjningsförmåga.

Apotek

Utredningen föreslår även att apoteken ska lagerhålla, samt föreslår inrättande av beredskapsapotek som ska vara fördelade geografiskt över hela landet. Apoteket AB får ett samhällsuppdrag att etablera beredskapsapotek. Staten upphandlar vid behov apotek genom Socialstyrelsen. Om upphandling inte kan tillgodose behoven, ska Apoteket AB ha en skyldighet att etablera apotek på platsen. Funktionsstödsnämnden instämmer i förslaget.

Vidare anser funktionsstödsnämnden att det är nödvändigt att dosapoteken har samma robusthet som beredskapsapoteken, och förordar därför ett ska-krav om detta i lagstiftningen.

Inrapportering av lagerhållning

Utredningen föreslår att det ska införas en skyldighet för kommuner och regioner att regelbundet inrapportera sin lagerhållning till E-hälsomyndigheten. Statlig finansiering för både investering i systemstöd och för driftkostnader ingår i utredningens förslag, vilket funktionsstödsnämnden stöder. Funktionsstödsnämnden betonar dock att förslaget om inrapportering kan komma att innebära större behov av resursförstärkningar i kommunerna än utredningen förutser. Många kommuner saknar idag system och rutiner för lagerhållning och bevakning/rapportering, liksom personal som kan arbeta med detta, vilket behöver byggas upp från grunden.

Funktionsstödsnämnden förordar ett nationellt digitalt lager- och rapporteringssystem med mycket god säkerhet mot intrång. Eftersom det råder osäkerhet kring hur mycket resurser som faktiskt kommer att krävas hos vårdgivarna för denna bevakning och rapportering, anser funktionsstödsnämnden att finansieringen behöver följas noga.

Mandat för omfördelning

Utredningen utgår från att prioriteringar och omfördelningar mellan aktörer vid resursbrist i första hand bör hanteras på lokal och frivillig väg. Dock kan det uppstå situationer med stor resursbrist och behov av nationell prioritering för att tillgodose skydd för enskilda.

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen ges utökat bemyndigande att meddela föreskrifter om hälso- och sjukvården i fredstida kriser. Socialstyrelsen ges uppdrag att fatta beslut om omfördelning av resurser mellan olika aktörer vid höjd beredskap. När det gäller privata aktörer inträder ransoneringslagen.

Funktionsstödsnämndens anser att förslaget påverkar det kommunala självstyret, men anser även i detta fall att det vid kris är nödvändigt med en samordnande funktion som har överblick och tar ett helhetsansvar för att säkra tillgången till produkter för vård och omsorg och därmed förebygga patientsäkerhetsrisker.

Färdplanen

Färdplanen i utredningen sträcker sig till 2036. Funktionsstödsnämnden påtalar behovet av att genomförandet tillåts ta tid och har tillräckliga marginaler, så att inte bristsituationer uppstår i samband med uppbyggnaden av den utökade lagerhållningen. Ett slutbetänkande avseende andra produkter än sjukvårdsprodukter väntas i februari 2022. Funktionsstödsnämnden anser att beslut utifrån föreliggande utredning bör avvakta slutbetänkandet, för bättre helhetssyn.

Ordförande

Roko Kursar

Nämndsekreterare

Jesper Salö
