

Nr 25

Socialförsäkringsutskottets betänkande i anledning av motion om ersättning från sjukförsäkringen för psykoterapi.

Motionen

I motionen 1973:283 av herr Wiklund i Stockholm (fp) hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär förslag av innebörd att psykoterapi meddelad av kompetent psykolog ersätts över sjukförsäkringen.

Skrivelser

Till utskottet har inkommit skrivelser från Svenska psykoanalytiska föreningen, Sveriges psykologförbund samt Svenska föreningen och Svenska institutet för holistisk psykoterapi och psykoanalys.

Gällande bestämmelser m. m.

Enligt 2 kap. 2--4 §§ lagen om allmän försäkring utgår för närvarande ersättning till försäkrad enligt vissa grunder för läkar-, tandläkar- och sjukhusvård som varit nödvändig på grund av sjukdom.¹ Sjukförsäkringen omfattar dessutom ersättningsrätt för vissa speciella sjukvårdande åtgärder (merprestationer) som inte kan hänföras till någon av de nyss angivna vårdformerna. Bestämmelser härom finns intagna i en kungörelse angående ersättning enligt AFL för vissa utgifter för vård eller behandling i anledning av sjukdom. För att ersättningsrätt skall föreligga fordras att vården skall ha varit erforderlig på grund av sjukdom och att vården föreskrivits av läkare. Rätten till ersättning avser endast de i kungörelsen uppräknade prestationerna, nämligen konvalescentvård, sjukgymnastisk behandling, viss annan fysikalisk behandling, såsom behandling med kortvåg, ultrakortvåg eller ultraljud samt foniatrisk behandling. Behandling av psykolog eller annan psykoterapeutisk behandling nämns inte i kungörelsen och är alltså inte ersättningsberättigad.

Den medicinska utvecklingen och nya utbildningsvägar på sjukvårdssidan har bl. a. lett till att vård och behandling inom den offentliga sjukvården i allt större utsträckning meddelas av annan sjukvårdspersonal än läkare. Denna del av sjukvården omfattar inte bara sådana åtgärder för vilka ersättning utgår från sjukförsäkringen enligt den ovannämnda kungörelsen utan även vissa icke ersättningsbara behandlingsformer. Hit hör behandling av psykolog, arbetsterapeut, hörselvårdsassistent och vissa

¹ Fr. o. m. den 1 januari 1974 gäller en allmän tandvårdsförsäkring, inordnad i den allmänna sjukförsäkringen och i princip omfattande alla försäkrade över 19 års ålder.

andra vårdgivare. Sjukvårdshuvudmännen har också under senare år i ökad omfattning anställt sjukvårdspersonal tillhörande sistnämnda yrkesgrupper. Antalet tjänster hos sjukvårdshuvudmännen för exempelvis psykologer och biträdande psykologer ökade sålunda från 341 år 1968 till 538 år 1971. Sjukvårdshuvudmännen tar i regel inte ut någon avgift av de försäkrade för sådana sjukvårdande behandlingar som inte berättigar till ersättning enligt AFL. Enligt uppgift i 1961 års sjukförsäkringsutrednings slutbetänkande (SOU 1970:56, s. 30) är sålunda behandling som meddelas av offentliganställd psykolog med något undantag avgiftsfri för patienten. Arbetsuppgifterna för de offentliganställda psykologerna inom sjukvården avser främst beteendediagnostik, utförd med tillämpning av olika psykologiska undersökningsmetoder. Endast ett fåtal av dessa psykologer meddelar egentlig psykoterapeutisk behandling.

För statstjänstemän gäller enligt nuvarande kollektivavtal (AST 46 § 2 mom.) särskilda ersättningsregler i förevarande hänseende. Till sådan tjänsteman utgår nämligen ersättning från arbetsgivaren med 3/4 av kostnaden för behandling av psykolog under förutsättning att behandlingen föreskrivits av anvisningsläkare och tillstyrkts av statens personalnämnd. Som allmänt villkor för rätt till ersättning gäller att behandlingen bedöms vara av värde med hänsyn till tjänstemannens arbetsförmåga.

Kungörelsen (1964:428) om medicinalpersonal under socialstyrelsens inseende innehåller en uppräknig av de yrkesgrupper som är att hänföra till medicinalpersonal. Den som tillhör medicinalpersonalen är bl. a. skyldig att följa de instruktioner och föreskrifter för yrkesutövningen, som socialstyrelsen meddelar och vederbörande kan — om han i sin yrkesutövning handlar i strid mot vad socialstyrelsen föreskrivit enligt gällande författningar — dömas till dagsböter. Kungörelsen tillkom efter förslag i december 1963 av dåvarande medicinalstyrelsen. I förslaget behandlades även vissa yrkesgrupper som av sakliga skäl borde räknas till medicinalpersonalen men som av andra skäl lämnades utanför. Till dessa grupper hörde bl. a. psykologerna. Frågan om deras upptagande bland medicinalpersonalen borde enligt styrelsen anstå i avvaktan på utredning rörande psykologernas legitimation.

I anledning av framställningar från skilda håll har inom socialstyrelsen därefter behandlats frågan om upptagande av ytterligare grupper bland medicinalpersonalen. Övervägandena i denna fråga har redovisats i en inom styrelsen under år 1970 upprättad promemoria.

Inom socialdepartementet utarbetas för närvarande direktiv för en särskild utredning med uppgift att undersöka behovet av bestämmelser rörande medicinalpersonal och — därest sådant behov skulle anses föreligga — vilka yrkesgrupper som i så fall skall omfattas av bestämmelserna.

Historik

Behandling av psykolog

Vid 1963 års riksdag väcktes motioner i vilka begärdes utredning av frågan om ersättning från sjukförsäkringen av kostnader för psykologisk samtalsbehandling och rådgivning som ordinerats av läkare. Riksförsäkringsverket och medicinalstyrelsen tillstyrkte motionerna. I enlighet med andra lagutskottets utlåtande 1963:42 begärde riksdagen att motionerna skulle överlämnas till 1961 års sjukförsäkringsutredning för beaktande. Kungl. Maj:t överlämnade sedermera motionerna till utredningen.

Motioner med samma syfte behandlades av 1970 års riksdag. I motionerna erinrades om att endast patienter som meddelas psykoterapeutisk behandling av läkare har återbäringsrätt från försäkringskassan medan så inte är fallet för patienter som får samma behandling av psykolog. Den ekonomiska merbelastning som detta innebär för sistnämnda patientkategori blev betydande och framstod enligt motionärerna som sakligt ogrundad och socialt orättfärdig. Andra lagutskottet avstyrkte motionerna i sitt av riksdagen godkända utlåtande 1970:14 med hänvisning till att frågan skulle behandlas i 1961 års sjukförsäkringsutrednings slutbetänkande.

Psykisk hälsovård

Riksdagen har vid upprepade tillfällen under senare år haft att behandla motioner med förslag till olika åtgärder för förstärkning av den psykiska hälsovården.

I motioner vid 1966 års riksdag hemställdes om utredning beträffande åtgärder mot de tilltagande psykiska störningstillstånden i samhället. Allmänna beredningsutskottet avstyrkte motionerna i sitt av riksdagen godkända utlåtande 1966:49 men sade sig vara väl medvetet om att varken vårdmöjligheterna för dem som drabbas av psykiska störningar eller den förebyggande verksamheten på området var tillfredsställande och att stora ansträngningar borde göras för att råda bot på bristerna. Utskottet underströk starkt vikten av att utbildningskapaciteten förstärktes kvantitativt och kvalitativt.

Motioner vid 1968 års riksdag med krav på utredning om utformningen av statens åtaganden för en effektiv psykisk hälsovård föranledde riksdagen att i skrivelse till Kungl. Maj:t ge till känna vad allmänna beredningsutskottet i anledning av motionerna anfört i sitt utlåtande 1968:21. I utlåtandet, vari motionerna avstyrktes med hänvisning till de utredningar i ämnet som pågick inom socialstyrelsen, framhöll utskottet bl. a. att det för att motverka psykiska störningar bland människor i familjen och inom arbetslivet var av avgörande betydelse att ett nytt synsätt vann insteg, som utan särskilnad jämställde psykisk och fysisk hälsovård. Hjälpen åt den psykiskt sjuke borde enligt utskottet bli lika lätt tillgänglig som för den somatiskt sjuke.

Motioner med liknande syfte väcktes vid 1969 års riksdag. I yttrande över motionerna konstaterade socialstyrelsen bl. a. att den psykiska hälsovården inte var tillfredställande anordnad, att resurserna var splittrade och otillräckliga och att målsättningen ingalunda alltid var klart definierad. Styrelsen ansåg en utredning av frågorna angelägen. I utlåtandet 1969:133, som godkändes av riksdagen, anslöt sig statsutskottet till socialstyrelsens uppfattning om behovet av en utredning men betonade att utredningen borde vara förutsättningslös.

Genom beslut den 17 april 1970 uppdrog Kungl. Maj:t åt socialstyrelsen att verkställa den i statsutskottets utlåtande begärda utredningen om den psykiska hälsovården. En av socialstyrelsen initierad förberedande undersökning, avsedd att ligga till grund för den fortsatta utredningen, har nyligen avslutats. Resultatet av undersökningen återfinns i "Psykisk hälsa och mänsklig miljö" (ingår som nr 30 i serien "Socialstyrelsen redovisar" år 1972).

Vissa uppgifter rörande legitimation och utbildning av psykologer

Vid Nordiska rådets sjätte session 1958 väcktes ett medlemsförslag om gemensamma bestämmelser för psykologers yrkesutövning m. m. I anledning av förslaget antog rådet en rekommendation (nr 11/1958), vari hemställdes att regeringarna i medlemsländerna måtte låta utreda bl. a. frågan om psykologers legitimation. Sedan utredningsuppdraget för Sveriges del anförtrotts medicinalstyrelsen, avlät en delegation inom styrelsen en den 31 juli 1967 dagtecknad promemoria, "Legitimation av psykologer m. m.", med förslag och överväganden rörande bl. a. frågorna om legitimation av psykologer och gemensam nordisk arbetsmarknad för psykologer. Promemorian innefattade bl. a. förslag till reglemente för psykologer med bestämmelser om legitimation av psykologer. Förslaget har ännu inte lett till någon författningsreglering.

För närvarande saknas alltså bestämmelser om offentlig legitimation av psykologer. För medlemmar av Sveriges psykologförbund, en till SACO ansluten facklig organisation, kan däremot av förbundet utfärdas särskilda behörighetsbevis enligt bestämmelser som förbundet antagit för ändamålet. Beviset upphör enligt bestämmelserna automatiskt att gälla då medlemmen utträder eller utesluts ur förbundet.

Frågan om legitimation av psykologer har varit föremål för riksdagens uppmärksamhet vid ett par tillfällen under senare år. Detta skedde senast under våren 1971, då herr Bergqvist frågade statsrådet Moberg om denne ansåg det vara tillfredsställande att en facklig organisation har hand om utfärdande av behörighetsbevis för psykologer. Statsrådet besvarade frågan med nej (prot. 1971:41 s. 93), hänvisade bl. a. till det tidigare omnämnda förslaget till reglemente för psykologer och förklarade att universitetskanslersämbetet övervägde den definitiva utformningen av utbildningen för psykologexamen, för vilken provisoriska bestämmelser fastställts i juni 1969. Först sedan resultatet av detta arbete förelåg blev det enligt statsrådet anledning att ta ställning till frågan om legitimation

av psykologer.

I detta sammanhang bör nämnas att Kungl. Maj:t genom beslut den 6 maj 1970 uppdragit åt universitetskanslersämbetet att i samråd med vissa andra myndigheter, bl. a. socialstyrelsen, utreda frågan om utbildning i psykoterapi för olika personalkategorier inom hälso- och socialvården. I en vid beslutet fogad promemoria uttalades att utredningen borde omfatta dels en redovisning av den nuvarande utbildningen i psykoterapi, dels en kartläggning av vilka personalgrupper som har särskilt behov av utbildning i psykoterapi, dels överväganden om behovet av ytterligare utbildning. Som exempel på sådana personalgrupper nämndes bl. a. psykologer. Enligt promemorian borde under utredningsarbetet ett nära samarbete etableras med socialstyrelsens utredning angående den psykiska hälsovården. I promemorian framhölls vidare att utredningen borde klarlägga ansvarsförhållanden och kompetensområden för personal på olika utbildningsnivåer.

1961 års sjukförsäkringsutredning m. m.

I ett avsnitt av 1961 års sjukförsäkringsutrednings under våren 1970 avgivna slutbetänkande (SOU 1970:56) behandlades bl. a. frågan om en utvidgning av ersättningsrätten för s. k. merprestationer till att omfatta även andra sjukvårdande behandlingar än de som nu är ersättningsberättigade enligt AFL. Utredningen konstaterade (s. 27) att annan sjukvårdande behandling än sådan som är ersättningsberättigad enligt AFL numera lämnas i betydande utsträckning inom den offentliga öppna vården. Som exempel nämns bl. a. behandling av psykolog. Enligt utredningens mening var det motiverat att utvidga den nuvarande ersättningsrätten även till andra behandlingsformer, bl. a. i syfte att stimulera en utveckling som innebar att läkarna avlastades sådan sjukvårdande verksamhet som inte oundgängligen krävde deras medverkan. Som förutsättning för ersättningsrätten borde enligt utredningen – utöver nuvarande regler om att vården skall vara föranledd av sjukdom och föreskriven av läkare – gälla att behandlingen lämnades av kompetent personal så att vårdens kvalitet kunde garanteras. Vårdgivaren skulle sålunda vara underkastad tillsyn av offentlig sjukvårdsmyndighet, antingen genom att vara anställd hos sjukvårdshuvudman eller genom att tillhöra den s. k. medicinalpersonalen, som enligt en särskild kungörelse står under socialstyrelsens inseende. I fråga om ersättningen förordade utredningen att den dåvarande patientavgiften om sju kronor skulle inkludera samtliga sjukvårdande behandlingar som meddelades genom de offentliga sjukvårdshuvudmännens försorg. Även behandling av vårdgivare med enskild praktik borde enligt utredningen i en framtid kunna omfattas av rätten till ersättning från AFL under förutsättning dels att vårdgivaren var medicinalpersonal enligt socialstyrelsens kungörelse, dels att vederbörande genom anställning, vårdavtal eller annan överenskomst var knuten till sjukvårdshuvudmannen. Utredningen förklarade sig

med hänsyn till de bristande tillsynsmöjligheterna inte beredd att förorda någon utvidgning av gällande ersättningsbestämmelser till att omfatta privatpraktiserande vårdgivare utanför den nuvarande kretsen.

1971 års riksdag

Vid 1971 års riksdag väcktes en motion med yrkande av innebörd att psykoterapeutisk verksamhet skulle ersättas över sjukförsäkringen och att därvid skulle utredas vilka kvalifikationer som borde krävas för legitimering av utövare av ersättningsbar psykoteraapi. Socialförsäkringsutskottet, som behandlade motionen i sitt betänkande 1971:38, delade den av motionärerna uttalade uppfattningen om behovet av en utbyggd psykoterapeutisk verksamhet och fann det likaså vara en viktig uppgift för den allmänna sjukvården att kunna erbjuda kvalificerad psykoterapeutisk behandling på för den vårdbehövande rimliga ekonomiska villkor. Utskottet hänvisade till att sjukförsäkringsutredningen behandlat bl. a. frågan om en utvidgning av ersättningsrätten för s. k. merprestationer till att omfatta även andra sjukvårdande behandlingar än de som nu var ersättningsberättigade enligt AFL. Även om utskottet fann att de av utredningen angivna riktlinjerna för en sådan utvidgning av ersättningsrätten borde kunna bilda underlag för en slutgiltig lösning av denna fråga ansåg utskottet sig böra avstyrka bifall till motionen. Utskottet framhöll därvid att en förutsättning för utvidgning av ersättningsrätten till att omfatta även sådan psykoterapeutisk verksamhet som meddelas av annan än läkare var att behandlingen lämnades av kompetent personal så att vårdens kvalitet kunde garanteras. Detta förutsatte en lösning av frågorna om utbildning och legitimation och ett klarläggande av ansvarsförhållandena för ifrågavarande personal. Utskottet hänvisade till att universitetskanslersämbetet hade Kungl. Maj:ts uppdrag att – i samråd med vissa andra myndigheter – utreda frågan om utbildning i psykoteraapi för olika personalgrupper inom hälso- och sjukvården och att klarlägga ansvarsförhållanden och kompetensområden för personal på olika utbildningsnivåer. Utskottet erinrade också om att man inom universitetskanslersämbetet övervägde förslag till den definitiva utformningen av utbildningen för psykologexamen och att inom socialdepartementet övervägdes direktiv för en utredning om medicinalpersonalbegreppet. Enligt utskottets mening borde man avvakta resultatet av utredningsarbetet innan den i motionen aktualiserade ersättningsfrågan togs upp till närmare prövning.

Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Utskottet

Från sjukförsäkringen ersätts f. n. kostnader för läkar-, tandläkar- och sjukhusvård som varit nödvändig p. g. a. sjukdom. Sjukförsäkringen omfattar dessutom ersättningsrätt för vissa speciella sjukvårdande behandlingar, s. k. merprestationer, som inte är att hänföra till någon av de

angivna vårdformerna. Bland dessa ersättningsgilla merprestationer ingår inte psykoanalytisk eller annan kvalificerad psykoterapeutisk behandling som utförs av psykolog. Om sådan behandling meddelas av läkare med specialkompetens på området utgår däremot ersättning enligt läkarvårdstaxan.

Motionären framhåller att den psykiska ohälsan utgör en växande del av folkhälsoproblematiken och att den måste ägnas likartat intresse som den somatiska ohälsan, när man söker komma till rätta med hälsoproblemen i stort. Psykoterapi meddelad av annan än läkare betraktas enligt motionärens mening alltför med misstro av många läkare och psykologens roll som vårdgivare är inte helt accepterad, vilket också avspeglas i sjukförsäkringslagstiftningen. Motionären anser att frågan om eventuell legitimation av psykologer kommit närmare sin lösning, sedan Kungl. Maj:t i april 1972 utfärdat bestämmelser om psykologutbildning, och menar att hinder av detta slag för rätt till ersättning från sjukförsäkringen för psykoterapi meddelad av annan än läkare nu borde kunna avlägsnas.

Utskottet kan ansluta sig till syftet med motionen. Riksdagen har tidigare vid upprepade tillfällen understrukit angelägenheten av att den psykiska hälsovården byggs ut och förbättras. Med anledning av motioner vid 1968 års riksdag med krav på utredning om utformningen av statens åtaganden för en effektiv psykisk hälsovård framhöll allmänna beredningsutskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande nr 21 bl. a. att det för att motverka psykiska störningar bland människor i familjen och inom arbetslivet var av avgörande betydelse att ett nytt synsätt vann insteg, som utan särskillnad jämställde psykisk och fysisk hälsovård, och att hjälpen åt den psykiskt sjuke borde bli lika lätt tillgänglig som för den somatiskt sjuke. Vid 1971 års riksdag väcktes en motion av i huvudsak samma innebörd som motionen 1973:283. Socialförsäkringsutskottet avstyrkte visserligen bifall till motionen men sade sig dela motionärernas uppfattning om behovet av en utbyggd psykoterapeutisk verksamhet och fann det likaså vara en viktig uppgift för den allmänna sjukvården att kunna erbjuda kvalificerad psykoterapeutisk behandling på för den vårdbehövande rimliga ekonomiska villkor.

Nuvarande ersättningsbestämmelser, vilka endast medger att kostnader för psykoterapi utförd av läkare till viss del kan kompenseras via den allmänna försäkringen, är enligt utskottets mening inte ägnade att till fullo tillgodose det under senare år växande behovet av psykoanalytiker och psykoterapeuter. Utskottet finner det därför angeläget att bestämmelserna ändras så att de medger rätt till ersättning även i sådana fall då psykoterapeutisk behandling utförts av annan än läkare. I likhet med 1971 års riksdag anser utskottet att de riktlinjer som 1961 års sjukförsäkringsutredning angivit och som redovisats i det föregående bör kunna bilda underlag för en slutgiltig lösning av frågan. En förutsättning för utvidgning av ersättningsrätten bör således vara att den psykoterapeutiska behandlingen lämnas av kompetent personal så att vårdens kvalitet kan garanteras. Detta i sin tur förutsätter enligt utredningens mening att vårdgivaren är underkastad någon form av tillsyn av offentlig

sjukvårdsmyndighet antingen genom att vara anställd hos sjukvårdshuvudman eller genom att tillhöra den s. k. medicinalpersonalen som enligt en särskild kungörelse står under socialstyrelsens inseeende.

Frågor om utbildning och legitimation av psykologer och om ansvarsförhållanden för sådan personal är f. n. föremål för överväganden i skilda sammanhang. Sålunda har universitetskanslersämbetet Kungl. Maj:ts uppdrag att i samråd med bl. a. socialstyrelsen utreda frågan om utbildning i psykoterapi för olika personalgrupper inom hälso- och sjukvården. Utredningen, som också har till uppgift att söka klarlägga ansvars- och kompetensförhållanden för personal på olika utbildningsnivåer, beräknas enligt uppgift kunna slutföra sitt arbete under år 1974. En arbetsgrupp inom socialstyrelsen har – enligt vad utskottet erfarit – nyligen färdigställt rapporter avseende psykiatrins målsättning, avgränsning, vårdinnehåll och organisation samt vissa frågor rörande personalutbildning. Härtill kommer att socialdepartementet inom kort kan väntas utfärda direktiv för en utredning om medicinalpersonalbegreppet.

Av det anförda framgår att utskottet anser frågan om en definitiv lösning av det i motionen aktualiserade spørsmålet, som f. ö. har nära samband med frågan om ersättningssystemet inom privatläkarvården i dess helhet, är angelägen men att ett slutligt ställningstagande till frågan bör anstå i avvaktan på resultatet av pågående eller redan slutfört utredningsarbete.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet
att riksdagen avslår motionen 1973:283.

Stockholm den 6 november 1973

På socialförsäkringsutskottets vägnar
TORSTEN FREDRIKSSON

Närvarande: herrar Fredriksson (s), Lundberg (s), Ringaby (m), Karlsson i Ronneby (s), Magnusson i Nennesholm (c), Persson i Stockholm (s), Mundebo (fp), fru Håvik (s), fröken Pehrsson (c), herrar Marcusson (s), Olsson i Stockholm (vpk), fröken Bergström (fp), herrar Lindström (s) och Andersson i Ljung (m).