

Nr 38

Socialförsäkringsutskottets betänkande i anledning av motion om ersättning från den allmänna försäkringen för psykoteraeutisk vård.

I motionen 1971: 130 av herr Wiklund i Stockholm m. fl. (fp) hemställs »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anholder om förslag av innebörden att psykoteraeutisk verksamhet ersätts över sjukförsäkringen, samt att därvid utreds vilka kvalifikatione r som bör krävas för legitimering av utövare av ersättningsbar psykoteraupi».

Motionen

I motionen uttalas inledningsvis att problemet med psykisk ohälsa inte tillräckligt uppmärksamrats i den socialpolitiska debatten. Enligt motionärerna är psykologens roll som vårdgivare inte helt accepterad, varför det psykoteraeutiska området kommit att domineras av läkarna medan psykologerna fått en undanskymd ställning. Gällande regler om sjukvård ersättning på detta område innebär, att endast sådan psykoteraupi som meddelas av legitimerad läkare ersätts av den allmänna försäkringen. Motionärerna fortsätter:

Detta förhållande är allvarligt med hänsyn till den stora läkarbrist som råder i dag. De höga kostnaderna hos den privatpraktiserande psykologen utestänger automatiskt stora delar av befolkningen från möjligheten att söka psykoteraeutisk vård. De långa köerna hos läkaren spär rar det billigare alternativet.

Genom att göra den psykoteraupi som meddelas av psykologer ersättningsbar kan de överbelastade läkarnas situation väsentligt förbättras. Om patienten kan erhålla vård på samma ekonomiska villkor hos en privatpraktiserande psykolog som hos en läkare skulle efterfrågan utjämnas. Trots en ökad satsning på den öppna vården från sjukvårdshuvudmännens sida är det troligt att den privatpraktiserande psykologen under en lång tid framöver kommer att utgöra ett nödvändigt komplement till offentlig vård. Samtidigt kan fler psykologer få adekvata vårduppgifter och fler människor ges tillfälle till vård.

Gällande bestämmelser m. m.

Från sjukförsäkringen enligt lagen om allmän försäkring (AFL) ersätts i första hand läkarvård, viss tandläkarvård samt sjukhusvård under

förutsättning att vården föranletts av sjukdom eller havandeskap. 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 ultraljud och kortvågsbehandling, 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 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 389 år 1969 och beräknas år 1975 uppgå till omkring 575. 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 med 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 övervägs f. n. 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.

Tidigare riksdagsbehandling m. m.

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 fjolårets riksdag. I motionerna — I: 863 och II: 1008 (s) — 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 särskillnad jämställde psykisk och fysisk hälsovård. Hjälpen åt den psykiskt sjuke borde enligt utskottet bli lika lätt tillgänglig som för den somatisk sjuke. Motioner med liknande syfte väcktes vid 1969 års riksdag. I yttrande över motionerna konstaterade socialstyrelsen bl. a. att den psykiska hälsovården inte var tillfredsställande 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.

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 icke lett till någon författningsreglering.

F. n. 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, som lämnade sitt svar den 11 mars, besvarade frågan med nej och hänvisade bl. a. till ett svar som dåvarande civilministern lämnade i riksdagens andra kammare den 24 november 1966 på en liknande fråga. Statsrådet Moberg hänvisade till det inom socialstyrelsen utarbetade förslaget till reglemente för psykologer och förklarade vidare att universitetskanslersämbetet övervägde den definitiva utformningen av utbildningen för psykologexamen, för vilken provisoriska bestämmelser fastställdes 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 vidare 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) behandlas 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 konstaterar (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 är det motiverat att utvidga den nuvarande ersättningsrätten även till andra behandlingsformer, bl. a. i syfte att stimulera en utveckling som innebär att läkarna avlastas sådan sjukvårdande verksamhet som inte oundgängligen kräver deras medverkan. Som förutsättning för ersättningsrätten bör enligt utredningen — utöver nuvarande regler om att vården skall vara föranledd av sjukdom och föreskriven av läkare — gälla att behandlingen lämnas av kompetent personal så att vårdens kvalitet kan garanteras. Vårdgivaren skall 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 förordar utredningen att den nuvarande patientavgiften om sju kronor skall inkludera samtliga sjukvårdande behandlingar som meddelas genom de offentliga sjukvårdshuvudmännens försorg. Även behandling av vårdgivare med enskild praktik bör enligt utredningen i en framtid kunna omfattas av rätten till ersättning från AFL under förutsättning dels att vårdgivaren är medicinalpersonal enligt socialstyrelsens kungörelse härom, dels att vederbörande genom anställning, vårdavtal eller annan överenskomst är knuten till sjukvårdshuvudmannen. En sådan anordning öppnar enligt vad utredningen uttalar (s. 38) möjlighet att ge ersättning från försäkringen för behandling av exempelvis privatpraktiserande psykolog om sjukvårdshuvudmännen knyter sådana till sin öppnavårdsorganisation. Utredningen förklarar sig däremot med hänsyn till de bristande tillsynsmöjligheterna inte beredd att förorda någon utvidgning av gällande ersättningsbestämmelser till att omfatta privatpraktiserande vårdgivare utanför den nuvarande kretsen.

Betänkandet innehöll även förslag beträffande förmåner i samband med konvalescentvård och sjukresor. Genom prop. 1971: 94, som bifölls av riksdagen, lades fram förslag till ändrade bestämmelser rörande ersättning för resekostnader i samband med sjukvård. Övriga delar av utredningens förslag är alltså föremål för övervägande inom socialdepartementet. I propositionen uttalades (s. 10) att det f. n. inte var möjligt att ta ställning till förslagen i dessa avsnitt, som bl. a. förutsatte överläggningar med sjukvårdshuvudmännen.

Utskottet

Från sjukförsäkringen ersätts bl. a. vissa speciella sjukvårdande behandlingar, s. k. merprestationer, som ej är att hänföra till läkarvård, tandläkarvård eller sjukhusvård. Bland dessa ersättningsgilla merprestationer ingår inte psykoanalytisk eller annan kvalificerad psykoterapeutisk behandling som utförs av psykolog. För motsvarande behandling som meddelas av läkare med specialkompetens på området utgår däremot ersättning enligt läkarvårdstaxan.

De angivna bestämmelserna innebär enligt förevarande motion att likartade arbetsinsatser bedöms olika i fråga om rätten till ersättning från sjukförsäkringen. Detta leder enligt motionärerna i sin tur till att många människor avskärs från möjligheten att få psykoterapeutisk vård antingen på grund av de höga kostnaderna hos en privatpraktiserande psykolog eller till följd av de långa köerna hos läkaren. Motionärerna menar att det med hänsyn till de många människor som lider av psykiska besvär och kan hjälpas genom psykoterapi är angeläget att främja den psykoterapeutiska verksamheten. I motionen hemställs om förslag av innebörd att sådan verksamhet skall ersättas från sjukförsäkringen. Motionärerna begär vidare en utredning av frågan vilka kvalifikationer som bör krävas för legitimering av utövare av ersättningsbar psykoterapi.

Den i motionen aktualiserade ersättningsfrågan har behandlats av 1961 års sjukförsäkringsutredning i dess förra våren avlämnade slutbetänkande. Utredningen anser att det finns anledning att avlasta läkarna sådan sjukvårdande verksamhet som inte oundgängligen kräver deras medverkan. Enligt utredningens mening är det bl. a. av detta skäl motiverat att utvidga den nuvarande ersättningsrätten till att omfatta även andra sjukvårdande behandlingar än de nu ersättningsgilla merprestationerna. Som förutsättning bör dock enligt utredningen gälla — utöver vad som nu finns föreskrivet om att vården skall vara föranledd av sjukdom och ordinerad av läkare — att behandlingen lämnas av kompetent personal. Detta syfte föreslås bli tillgodosett genom att ersättningsrätten begränsas till att avse vårdgivare som är underkastad tillsyn av offentlig sjukvårdsmyndighet. I enlighet härmed bör vårdgivaren antingen vara anställd hos offentlig sjukvårdshuvudman eller tillhöra den s. k. medicinalpersonalen, vilken finns angiven i en särskild kungörelse och står under socialstyrelsens insecende. I fråga om vårdgivare som är anställda hos offentlig sjukvårdshuvudman innebär utredningens ställningstagande bl. a. att behandling som meddelas av psykolog eller biträdande psykolog kommer att omfattas av ersättningsrätten enligt lagen om allmän försäkring. Utredningen tar dock inte ställning till vilka behandlingsformer som bör omfattas av en utvidgad ersättningsrätt. Frågan

om en utvidgning av försäkringens åtaganden måste nämligen enligt utredningen betraktas som en fråga om fördelningen av kostnaderna för sjukvårdens finansiering, och sistnämnda fråga faller utanför utredningens uppdrag. Även behandling meddelad av vårdgivare med enskild praktik anser utredningen böra kunna omfattas av en utvidgad ersättningsrätt under förutsättning att vårdgivaren tillhör medicinalpersonalen och genom någon form av överenskommelse knyts till sjukvårdshuvudmannens organisation.

Utredningens förslag i nu berörda delar övervägs f. n. inom Kungl. Maj:ts kansli. Det närmare ställningstagandet förutsätter enligt vad som uttalats i annat sammanhang bl. a. överläggningar med sjukvårdshuvudmännen.

Utskottet kan i och för sig dela motionärernas uppfattning om behovet av en utbyggd psykoterapeutisk verksamhet och finner det likaså vara en viktig uppgift för den allmänna sjukvården att kunna erbjuda kvalificerad psykoterapeutisk behandling på för den vårdbehövande rimliga ekonomiska villkor. I det sammanhanget finns det anledning att överväga frågan om ersättning från den allmänna försäkringen för sådan psykoterapeutisk behandling som meddelas av annan än läkare. Utskottet finner att de riktlinjer som sjukförsäkringsutredningen angivit bör kunna bilda underlag för en slutgiltig lösning av denna fråga.

En förutsättning för utvidgning av ersättningsrätten till att omfatta även de i motionen avsedda fallen är emellertid att ifrågavarande behandling lämnas av kompetent personal så att vårdens kvalitet kan garanteras. Därmed kommer frågorna om utbildning och legitimation av psykologer in i bilden. Även ansvarsförhållandena för ifrågavarande personal måste klarläggas. Dessa frågor är f. n. föremål för utredning och överväganden i skilda sammanhang. Genom beslut i maj 1970 uppdrog Kungl. Maj:t åt universitetskanslersämbetet att i samråd med vissa andra myndigheter utreda frågan om utbildning i psykoterapi för olika personalgrupper inom hälso- och sjukvården. Som exempel på personalgrupper som kan ha särskilt behov av sådan utbildning nämndes bl. a. psykologer. Enligt direktiven skall utredningen även söka klarlägga ansvarsförhållanden och kompetensområden för personal på olika utbildningsnivåer. Inom universitetskanslersämbetet övervägs f. n. förslag till den definitiva utformningen av utbildningen för psykologexamen, för vilken provisoriska bestämmelser fastställdes i juni 1969. Inom dåvarande medicinalstyrelsen lades år 1967 fram förslag i frågan om legitimation av psykologer. Enligt uttalande av statsrådet Moberg i riksdagen i våras blir det anledning att ta ställning till sistnämnda fråga när kanslersämbetet redovisat sina överväganden rörande utformningen av psykologexamen. Inom socialdepartementet övervägs f. n. enligt vad utskottet inhämtat direktiv för en utredning om medicinalpersonalbegreppet.

Genom det utredningsarbete som sålunda pågår bl. a. rörande frågor om utbildning och legitimation av psykologer torde syftet med motsvarande yrkande i förevarande motion redan vara tillgodosett. Enligt utskottets mening bör man avvakta resultatet av utredningsarbetet innan den i motionen aktualiserade ersättningsfrågan tas upp till närmare prövning. Något riksdagens initiativ i anledning av motionen finner utskottet därför inte f. n. vara påkallat.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att motionen 1971:130 inte föranleder något riksdagens åtgärd.

Stockholm den 9 november 1971

På socialförsäkringsutskottets vägnar

TORSTEN FREDRIKSSON

Närvarande: herrar Fredriksson (s), Lundberg (s), Jonsson i Mora (fp), fröken Sandell (s)*, herrar Ringaby (m), Magnusson i Nennesholm (c), fru Håvik (s), herrar Nordberg (s), Björck i Nässjö (m), Marcusson (s), fröken Pehrsson (c), herrar Hermansson i Malmberget (vpk), Andersson i Nybro (c), fröken Bergström (fp) och herr Signell (s).

*) Fj närvarande vid betänkandets justering.

