

2019-07-04
S2008/00857/FS
S2017/06952/FS
S2018/05694/FS
S2019/03056/FS (delvis)

Socialdepartementet

Socialstyrelsen
106 30 Stockholm

Uppdrag angående uppföljning av primärvård och uppföljning av omställningen till en mer nära vård

Regeringens beslut

Regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla den nationella uppföljningen med fokus på primärvården. Uppdraget består av tre delar där den första avser möjligheter för nationell insamling av registeruppgifter från primärvården (deluppdrag I), den andra att på aggregerad nivå inhämta resultat för ett antal utvalda indikatorer i syfte att följa omställningen till en mer nära vård med fokus på primärvården (deluppdrag II) och den tredje avser uppföljning och stöd till landstingens och kommunernas omställningsarbete till en mer nära vård med fokus på primärvård (deluppdrag III).

Uppdraget ersätter det tidigare uppdraget till Socialstyrelsen om att sammanställa och analysera de handlingsplaner som landstingen lämnar in med anledning av överenskommelsen mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting om patientmiljarden – Insatser för att förbättra tillgängligheten och samordningen i hälso- och sjukvården (S2017/07302/RS).

Socialstyrelsen får för uppdragets genomförande använda 5 000 000 kronor under 2019. Kostnaderna ska belasta utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslaget 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård, anslagsposten 15 Säkrare och effektivare hälso- och sjukvård. Medlen utbetalas engångsvis efter rekvisition ställd till Kammarkollegiet. Rekvisitionen ska ske senast den 1 december 2019. Medel som inte har utnyttjats ska återbetalas till Kammarkollegiet senast den 31 mars 2020. Vid samma tidpunkt

ska en ekonomisk redovisning över använda medel lämnas till Kammarkollegiet. Rekvisition, återbetalning och redovisning ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Samtliga uppdragsdelar ska utföras med utgångspunkt i den målbild och färdplan som har presenterats av utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård (S2017:01) och utifrån Överenskommelsen om God och nära vård (S2019/02858/FS).

Redovisning

Uppdraget ska i sin helhet redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 1 juni 2022.

Deluppdrag I

Socialstyrelsen ska lämna en rapport av pågående arbete senast den 1 november 2019. I slutredovisningen av deluppdrag I senast den 30 september 2020 ska Socialstyrelsen ge förslag på vilka variabler och personalkategorier som bedöms vara nödvändiga att omfattas av en uppgiftsskyldighet för sjukvårdshuvudmän med utgångspunkt i omställningen till en god och nära vård.

Deluppdrag II

Vid en första delredovisning den 1 november 2019 ska Socialstyrelsen lämna en redovisning av förutsättningar att inhämta resultat på aggregerad nivå från sjukvårdshuvudmän och ge förslag på resultatindikatorer i syfte att följa omställningen till en mer nära vård med fokus på primärvården. Under arbetets gång ska Socialstyrelsen löpande utvärdera förutsättningarna att inhämta resultat, till en början genom att i en pilotstudie i ett eller flera landsting samla in och rapportera resultat för en eller flera indikatorer. Med start den 1 juni 2020 ska Socialstyrelsen lämna årliga rapporter av pågående arbete.

Deluppdrag III

I deluppdrag III ska Socialstyrelsen årligen följa upp och med start den 1 juni 2020 rapportera hur omställningen till en mer nära vård i landstingen och kommunerna utvecklas. I detta ingår även att följa upp effekterna av de stödjande insatser myndigheten genomför inom ramen för uppdraget om att analysera vilka insatser myndigheten kan genomföra för att stödja

landstingen och kommunerna i den långsiktiga omställningen till en mer nära vård med fokus på primärvården (S2019/02110/FS).

Ärendet

För att kunna bidra till en patientsäker och jämlik hälso- och sjukvård till gagn för den enskilde individen och för att möjliggöra uppföljning av att vården utvecklas i rätt riktning är det centralt att uppföljningen av primärvården utvecklas.

I mars 2017 tillsatte regeringen utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård (S 2017:01). Regeringen tog därmed ett första steg i en omfattande strukturreform för att primärvården ska bli den tydliga basen i hälso- och sjukvården. Uppdraget handlade om att utveckla en modern, jämlik, tillgänglig och effektiv vård med fokus på primärvården. Utredningens uppdrag pågår till och med mars 2020 och två delbetänkanden har lämnats hittills.

I utredningens delbetänkande God och nära vård – En gemensam färdplan och målbild (SOU 2017:53), som överlämnades till regeringen i maj 2017, presenterade utredningen förslag om en förstärkt vårdgaranti inom primärvården och om nya styrande principer för vårdens organisering. Därutöver presenterades förslag på en gemensam målbild för förflyttningen från dagens sjukhustunga system till en ny första linjens sjukvård. Den 1 januari 2019 trädde den förstärkta vårdgarantin i kraft och en ny paragraf infördes i hälso- och sjukvårdslagen som anger bl.a. att landstinget ska organisera hälso- och sjukvårdsverksamheten så att vården kan ges nära befolkningen.

I juni 2018 lämnade utredningen sitt andra delbetänkande, God och nära vård – En primärvårdsreform (SOU 2018:39). I betänkandet presenteras en fördjupad färdplan och målbild för omställningen av svensk hälso- och sjukvård där primärvården är utgångspunkten för en ökad närhet till patienten. Utredningen lämnade också förslag rörande uppföljning, administration, kontinuitet och möjligheten till fast läkarkontakt, samt förslag om fler ST-läkartjänster i allmänmedicin. Betänkandet har remissbehandlats.

Omställningen till en god och nära vård i enlighet med utredningens färdplan har påbörjats i såväl kommuner som landsting. Området lyfts även fram i Januariavtalet. Av avtalet framgår bl.a. att en primärvårdsreform ska införas

och att det ska bli attraktivt för läkare att arbeta i primärvården. Det framgår också att det ska bli enklare att bedriva vård på landsbygden.

I dag kan specialiserad öppen- samt slutenvård följas upp genom lagstadgad uppgiftsskyldighet till patientregistret, primärvården undantagen. Det för med sig att patientens hela väg genom vården är svår att följa. Utan uppföljning av primärvården är det således inte fullt ut möjligt att följa upp varken nationella mål om vårdens kvalitet och om vården är jämlik eller att se genomslag av reformer eller kunskapsstyrningsinsatser. För att förbättra både tillgänglighet och vårdens kvalitet är det således nödvändigt att uppföljningen utvecklas. I utredningen God och nära vård bedöms att en nationell systematisk uppföljning av primärvården är en förutsättning för att den påbörjade omställningen av svensk hälso- och sjukvård ska nå sitt mål.

Förutom att regeringen behöver kunna följa kvalitet och resultat av omstruktureringar och andra reformer på nationell nivå kan en förbättrad nationell uppföljning av primärvården stärka vårdgivare och huvudmän i att bedriva verksamhet- och kvalitetsutveckling inom den egna vårdinrättningen.

Socialstyrelsen får därför i uppdrag att utveckla den nationella uppföljningen med fokus på primärvården. Uppdraget består av tre delar där den första avser nationell insamling av registeruppgifter från primärvården, den andra om förutsättningarna för att på aggregerad nivå inhämta resultat för ett antal utvalda indikatorer i syfte att följa omställningen till en mer nära vård med fokus på primärvården och den tredje om uppföljning av och stöd till landstingens och kommunernas omställningsarbete.

Regeringen beräknar att avsätta medel årligen 2020–2022 för uppdraget.

Regeringen avser att återkomma med den långsiktiga inriktningen för primärvårdsreformen.

Närmare om uppdraget

Deluppdrag I – Nationell insamling av registeruppgifter från primärvården

Regleringen om behandling av personuppgifter sker primärt på EU-nivå. Dataskyddsförordningen är således det primära regelverket för exempelvis att bedöma de rättsliga förutsättningarna för behandling av personuppgifter. Exempelvis utgör lagen (1998:543) om hälsodataregister en kompletterande reglering i förhållande till dataskyddsförordningen. Genom den lagen ges

möjlighet att upprätta personregister för bland annat forsknings- och statistikändamål. Till lagen finns olika förordningar knutna, exempelvis förordningen om patientregister hos Socialstyrelsen (2001:707) som anger vilka uppgifter den som bedriver verksamhet inom hälso- och sjukvården är skyldig att lämna. I dag kan specialiserad öppen- samt slutenvård följas upp i patientregistret. Både den öppna och den slutna vården har därigenom lagstadgad uppgiftsskyldighet, primärvården undantagen.

Med utgångspunkt i det omställningsarbete som pågår inom primärvården finns det ett behov av underlag med uppgifter om primärvården som beskriver olika förhållanden inom den vården. Socialstyrelsen ska inom deluppdrag I ge förslag på vilka variabler och personalkategorier som bedöms vara nödvändiga att omfattas av landstingens uppgiftslämnande. Detta utifrån vad som bedöms stå i proportionalitet mellan integritetsintrånget och det allmännas intresse av uppföljning av primärvården avseende vårdens kvalitet, jämlikhet och som möjliggör djupare analyser på nationell nivå. I detta uppdrag bör Socialstyrelsen utgå från de ändamål som gäller för hälsodataregister enligt 3 § lagen om hälsodataregister.

En förutsättning för en utvidgning av Socialstyrelsens patientregister eller uppbyggnad av ett nytt register till att omfatta uppgifter från primärvården är att behandlingen av personuppgifter hos vårdgivarna och huvudmännen bedöms vara proportionell mot de legitima målen. I arbetet med uppdraget behöver Socialstyrelsen beakta regleringar avseende sekretess- och dataskydd samt att uppgifterna finns att tillgå, samt att uppgiftslämnararbetet inte blir alltför omfattande, och redovisa hur förslagen förhåller sig till befintlig reglering såsom dataskyddsförordningen.

I deluppdraget ingår att beskriva ändamålen med insamlingen av respektive variabler samt vilka positiva och eventuellt negativa effekter den utökade behandlingen av personuppgifter som behandlingen innebär för den enskilde avseende integritetsmässiga aspekter såväl som hälsoeffekter i stort. I uppdraget ingår att beakta kraven i 2 kap. 6 § regeringsformen, RF. I delar som rör den personliga integriteten bör Socialstyrelsen samråda med Datainspektionen.

Med hänvisning till bland annat artikel 32 dataskyddsförordningen ska säkerhetsmässiga aspekter avseende personuppgiftsbehandling hos insamlade myndighet beskrivas samt i vilken omfattning och former uppgifterna kan

komma att lämnas vidare till andra parter, i detta ingår också att beskriva vad mottagaren kan tänkas använda uppgifterna till. I sitt uppdrag har Socialstyrelsen även att beakta bestämmelserna i artikel 35–36 dataskyddsförordningen angående konsekvensbedömning.

Socialstyrelsen ska analysera och beskriva möjligheterna för eventuella alternativa, avseende personuppgifter mindre ingripande sätt att uppnå ändamålen, och även beskriva eventuella skäl till, om så är fallet, att alternativen inte bedöms vara tillräckliga. I uppdraget ska Socialstyrelsen värna om vikten av att inte ålägga verksamheterna ytterligare arbetsbörda, utan främst se på möjligheter inom befintliga system. Socialstyrelsen kan dock inom ramen för uppdraget även föreslå variabler, utöver de gängse patientadministrativa data som idag registreras inom hälso- och sjukvården, som skulle kunna bidra med ytterligare värde, exempelvis genom patientrapporterade utfallsmått. Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för Socialstyrelsen och för landstingen och kommuner ska beskrivas. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas (se 14 kap. 3 § RF).

Socialstyrelsen får i redovisningen av uppdraget ge nödvändiga författningsförslag.

Deluppdrag II – Förutsättningar för att inhämta resultat på aggregerad nivå i syfte att följa omställningen till en mer nära vård med fokus på primärvården

En förutsättning för både regeringens och Socialstyrelsens långsiktiga arbete är att löpande kunna följa omställningen till den nära vården. I vissa fall kan regeringens reformer och satsningar följas upp med de hälsodataregister som finns idag, eller med andra medel än register, till exempel enkäter. Dock kan det i vissa fall vara svårt att utvärdera om syftet med en viss reform eller satsning har uppfyllts med den data som skapas via enkäter eller som i dagsläget finns i olika register. Då hälsodataregister även har en begränsning i flexibilitet att på kort tid inkludera nya variabler för specifika frågor som har relevans i specifika reformer eller satsningar kan de vara problematiska att använda till detta ändamål. Ett alternativ till detta kan vara att samla in uppgifter på aggregerad nivå från sjukvårdshuvudmännen. Syftet i deluppdraget är att åstadkomma en nationell redovisning som inte utgör personuppgifter.

Socialstyrelsen får därför i uppdrag att med utgångspunkt i målbilden och färdplanen som har presenterats av utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård (S2017:01) analysera möjligheterna för landstingen och kommunerna att rapportera resultat på aggregerad nivå i syfte att följa omställningsarbetet. Socialstyrelsen ska ge förslag på resultatindikatorer anpassade för att kunna följa omställningen. Socialstyrelsen ska belysa de rättsliga förutsättningarna exempelvis vad gäller rättsligt stöd för de behandlingar av personuppgifter som föregår en framställning av aggregerade data. I uppdraget ingår också att analysera hur flexibelt huvudmännen kan anpassa sin rapportering vid eventuell justering av indikatorerna. Vikten av att inte ålägga verksamheterna ytterligare administration ska beaktas. Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för Socialstyrelsen, landstingen och kommunerna ska beskrivas. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas (se 14 kap. 3 § RF).

Deluppdrag III – Uppföljning och stöd till omställningen till en mer nära vård med fokus på primärvården

Socialstyrelsen ska följa upp, analysera och rapportera hur omställningen till en mer nära vård i landstingen och kommunerna utvecklas. I uppdraget ingår även att följa upp och analysera de insatser som landstingen vidtar inom ramen för insatsområdet Omställning till god och nära vård i överenskommelsen God och nära vård – En omställning av hälso- och sjukvården med fokus på primärvården (S2019/02858/FS). I uppdraget ska Socialstyrelsen bland annat utgå från de nulägesrapporter och redovisningar som landstingen inkommer med utifrån överenskommelsen. I uppföljningen av omställningsarbetet kan Socialstyrelsen även använda sig av de indikatorer som myndigheten inom ramen för deluppdrag II finner lämpliga samt andra befintliga indikatorer avseende bl.a. tillgänglighet, kontinuitet och delaktighet samt kostnader. Även andra sätt att samla information ska beaktas, exempelvis via dialog och möten. Socialstyrelsen ska i redovisningen vidare beskriva effekter av omställningen i relation till medicinska resultat, kostnader och tillgänglighet inom akutsjukvården samt övrig specialiserad vård. I redovisningen till regeringen ska ingå analyser av omställningsarbetet i samtliga 21 landsting. I detta ingår också att se över hur kommuner och landsting samverkar inom länen för att uppnå målbilden för omställningen.

Vidare ska Socialstyrelsen följa upp övriga insatser inom ramen för ovan nämnda överenskommelse som handlar om att utveckla ett system med

patientkontrakt och insatser som syftar till att förbättra tillgängligheten inom primärvården. I uppföljningen ingår även att analysera hur omfattningen av verksamheternas administrativa arbete påverkas av de överenskomna insatserna. Uppföljningen rör både landstingens och SKL:s arbete inom ramen för överenskommelsen.

Socialstyrelsen fick den 2 maj 2019 i uppdrag att analysera vilka insatser myndigheten kan genomföra för att stödja landstingen och kommunerna i den långsiktiga omställningen till en mer nära vård med fokus på primärvården (S2019/02110/FS). Analysen ska utgöra en grund för en strategisk flerårig plan för myndighetens arbete. En plan för arbetet med deluppdrag III ska ingå i redovisningen av det uppdraget. Socialstyrelsen ska i uppdraget även ta fram en plan för hur omställningen långsiktigt kan följas upp.

På regeringens vägnar

Annika Strandhäll

Henrik Moberg

Kopia till

Kammarkollegiet
Sveriges Kommuner och Landsting
Datainspektionen