

152. löggjafarþing 2021–2022.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnartillaga.

Tillaga til þingsályktunar

um stefnu í geðheilbrigðismálum til ársins 2030

Frá heilbrigðisráðherra.

Alþingi ályktar að fela heilbrigðisráðherra að fylgja stefnu í geðheilbrigðismálum til ársins 2030 sem byggist á eftirfarandi áhersluþáttum:

- a. Geðrækt, forvarnir og snemmbær úrræði verði grundvöllur geðheilbrigðis einstaklinga. Áherslur til ársins 2030 verði eftirfarandi:
 - Innleiðingu verði lokið á þeim grundvallarþáttum aðgerðaáætlunar um geðrækt, forvarnir og stuðning við börn og ungmenni í leik-, grunn- og framhaldsskólum, sem flokkast undir heilbrigðisþjónustu.
 - Innleiðing þeirra grundvallarþátta í sjálfsvígsforvarnaaðgerðaáætlun sem lúta að heilbrigðisþjónustu verði lokið.
 - Allir landsmenn hafi aðgang að hagnýtum, gagnreyndum og auðskildum upplýsingum um geðrækt, forvarnir og geðheilbrigðisþjónustu.
- b. Heildræn geðheilbrigðisþjónusta verði samþætt og byggð á bestu mögulegu gagnreyndu meðferð og endurhæfingu. Þá verði þjónustan veitt af hæfu starfsfólki á viðeigandi þjónustustigum í árangursríku samstarfi við þjónustuveitendur í velferðarþjónustu. Áherslur til ársins 2030 verði eftirfarandi:
 - Þverfagleg mönnun í geðheilbrigðisþjónustu verði í samræmi við þjónustuþörf á hverju þjónustustigi með tilliti til viðfangsefna, hæfniviðmiða, handleiðslu og símenntunar.
 - Stöðum í sérnámi og framhaldsnámi í geðheilbrigðisþjónustu fjölgað í samræmi við þjónustuþörf. Námið mæti kröfum um samþættingu, samvinnu og hæfni.
 - Samhæfing og samvinna einkenni samskipti heilbrigðis-, félags- og barnaþjónustu. Samhæfing og samvinna einkenni samskipti mismunandi þjónustustiga heilbrigðisþjónustu og á milli heilbrigðisstofnana.
 - Þverfagleg teymisvinna einkenni vinnubrögð heilbrigðisstarfsfólks til að tryggja betra aðgengi, gæði, skilvirkni og samfellu í geðheilbrigðisþjónustu.
- c. Notendasamráð og notendamiðuð þjónusta verði á öllum stígum geðheilbrigðisþjónustu. Áherslur til ársins 2030 verði eftirfarandi:
 - Stöðugri þróun og umbótum í málaflokknum verði mætt með Geðráði, breiðum samráðsvettvangi um geðheilbrigðismál, sem hafi bæði ráðgefandi og stefnumótandi hlutverk.
 - Batamiðuð nálgun og valdefling verði lykilþættir í allir nálgun í geðheilbrigðisþjónustu.

- Geðheilbrigðisþjónustan verði í auknum mæli veitt í nærumhverfi notanda eða á viðeigandi heilbrigðisstofnun sem starfrækt er í bataeflandi húsnæði sem standist nútímakröfur sem gerðar eru til geðheilbrigðisþjónustu.
- d. Nýsköpun, vísindi og þróun leiði til betri geðheilbrigðisþjónustu og bættis aðgengis.
- Áherslur til ársins 2030 verði eftirfarandi:
- Almennigur hafi greitt aðgengi að geðheilbrigðisþjónustu óháð búsetu, geti valið um þjónustuleið og nýtt fjarheilbrigðisþjónustu eða aðrar tæknilausnir eftir þörfum.
 - Rannsóknir og nýsköpun í þverfaglegri geðheilbrigðisþjónustu verði í ríkum mæli hluti af starfi heilbrigðisstofnana og í virku samstarfi við háskólasamfélagið.

Aðgerðir í framkvæmd

Til að hrinda stefnu um geðheilbrigðismál til ársins 2030 í framkvæmd verði gerðar áætlanir um aðgerðir til fimm ára í senn í samráði við helstu hagsmunaaðila. Slíkar áætlanir verði uppfærðar árlega.

Mat á fjárhagslegum áhrifum þingsályktunartillögunnar fari fram þegar aðgerðaáætlun fer í mótun og málsmeðferð, innan verkefnastjórnar sem skipuð verði samkvæmt stjórnarsáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs sem kynntur var 26. nóvember 2021. Meta þurfi sérstaklega fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög, sbr. 129 gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Stefnur og aðgerðaáætlanir í heilbrigðismálum hafa, frá árinu 2019, tekið mið af þingsályktun Alþingis um heilbrigðisstefnu til 2030 (þskj. 835, 509. mál á 149. löggjafarþingi) og lýðheilsustefnu til ársins 2030 (þskj. 1108, 645. mál á 151. löggjafarþingi). Við mótun í geðheilbrigðismálum til ársins 2030 var engin undantekning gerð á því og leggur hún þar af leiðandi bæði áherslu á grunnildi sem hvetja til einstaklingsmiðaðrar heilbrigðisþjónustu á félagslegum grunni, sem og stuðning við heilsueflingu á öllum æviskeiðum.

Með samþykkt heilbrigðisstefnu til 2030 er nú kominn leiðarvísir að uppbyggingu á heildstæðu, öflugu og enn betra heilbrigðiskerfi á Íslandi til framtíðar fyrir alla. Lögð er áhersla á að íslensk heilbrigðisþjónusta verði á heimsmeðlikvarða og lýðheilsustarf með áherslu á heilsueflingu og forvarnir verði hluti af allri þjónustu með áherslu á heilsugæsluna sem fyrsta viðkomustað fólks í heilbrigðisþjónustu. Öll heilbrigðisþjónusta skuli vera örugg, árangursrík og aðgengileg.

Helstu straumar og stefnur í geðheilbrigðismálum á heimsvísu sýna að á Íslandi eins og í öðrum löndum eru það sameiginlegir hagsmunir þjóða að auka áherslu á lýðheilsu, forvarnir og geðheilbrigðisþjónustu. Þetta er í takt við áhersluatriði í fyrrgreindum stjórnarsáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs. Þrátt fyrir töluverðar framfarir í geðheilbrigðismálum á undanförunum árum eru vísbendingar um að Íslendingar standi frammi fyrir frekari áskorunum og hindrunum sem ryðja þurfi úr vegi til að ná árangursríkum framförum til framtíðar. Samantekt niðurstaðna Geðheilbrigðisþings 2020 ásamt fyrri þverfaglegum greiningum og skýrslum um málaflokkinn sýna að það skortir heildstæða og samhæfða nálgun í geðheilbrigðismálum allt

frá geðrækt, forvörnum og snemmbærum úrræðum til geðheilbrigðisþjónustu á öllum stigum og á milli velferðarþjónustukerfa og við dómskerfi. Þjónusta milli heilbrigðisþjónustustiga er að einhverju leyti brotakernd og ósamhæfð, samþætting við félagsþjónustu, skólaþjónustu eða aðra opinbera þjónustu er takmörkuð og skortur er á þverfaglegum mannauð í geðheilbrigðisþjónustu á öllum stigum sem áriðandi er að ráða bót á. Brýnt er að finna lausnir á ofangreindum áskorunum til umbóta fyrir fólkið í landinu. Framsetning tillögu til þingsályktunar um stefnu í geðheilbrigðismálum til ársins 2030 tekur þannig mið af því og er sett fram með hliðsjón af fjórum kjarnaþáttum og áherslum sem móta á aðgerðir og sérstakar aðgerðir að.

Áherslur til framtíðar í geðheilbrigðismálum þurfa að vera á jafnt og greitt aðgengi að einfaldri, skilvirkri og notendamiðaðri geðheilbrigðisþjónustu sem byggir á bestu mögulegu gagnreynðu meðferð og endurhæfingu hverju sinni, gæðaviðmiðum og nýsköpun og er veitt af hæfu starfsfólki.

2. Samráð.

Þingsályktunartillaga þessi er samin í heilbrigðisráðuneytinu. Drögin voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 8. mars 2022 (mál nr.58/2022) og var samráðsfrestur veittur til 22. mars 2022. Alls bárust X umsagnir frá eftirtöldum aðilum/hagsmunafélögum/samtökum:

3. Meginefni tillögunnar.

a. *Geðrækt, forvarnir og snemmbær úrræði verði grundvöllur geðheilbrigðis einstaklinga.*

Fyrsti áhersluþáttur stefnu í geðheilbrigðismálum lýtur að geðrækt, forvörnum og mikilvægi heildrænnar heilsueflingar sem beinist að grundvallarþáttum vellíðunar og áhrifaþáttum geðheilbrigðis. Mikilvægt er að hlúa að geðheilsu alla ævi. Þegar fólk hefur góða geðheilsu líður því vel og finnst það í stakk búið að takast á við lífið á uppbyggilegan hátt, njóta sín í leik og starfi, nýta hæfileika sína og taka virkan þátt í samfélaginu. Geðrækt snýr að því að styðja fólk til þess að efla og hlúa að geðheilsu sinni. Geðrækt þarf að stunda alla ævi, en mikilvægt er að fólk fái það veganesti strax í æsku því jákvæð tengsl við aðra og góðar uppeldisaðstæður eru meðal mikilvægustu atriða þegar horft er til geðheilbrigðis. Þá lúta áhrifaþættir geðheilbrigðis að ýmsum líffræðilegum, sálfræðilegum og félagslegum umhverfisþáttum sem saman hafa áhrif á geðheilsu. Þetta eru þættir í daglegu lífi fólks eins og heimilisaðstæður, uppvaxtarskilyrði barna, skólaumhverfi, menntun, atvinna, félags- og efnahagsleg staða. Þessir áhrifaþættir liggja að stórum hluta utan heilbrigðiskerfisins en mikilvægt er að geðheilbrigðisþjónustan taki mið af einstaklingnum í umhverfi hans og á hans forsendum. Ákveðinn gluggi tækifæra til þess að kenna börnum að hlúa að geðheilsu sinni á kerfisbundinn hátt er í gegnum skólann sem vettvang geðræktar, forvarna og snemmbærra úrræða. Markviss kennsla í félagsfærni, hegðunar- og tilfinningafærni er mikilvæg undirstaða fyrir farsæld fólks. Slík þekking og reynsla er mikilvæg til að geta skilið eigin tilfinningar og hegðun, sett sig í spor annarra og myndað farsæl tengsl við aðra, fundið eigin leiðir til að ná markmiðum sínum og taka ábyrgð ákvarðanir í lífinu. Þessa færni er hægt að kenna. Ennfremur er áriðandi að bjóða úrræði þegar vanda verður vart og koma þannig í veg fyrir frekari versnun vandans.

Ríkisstjórn Íslands samþykkti árið 2020 aðgerðaáætlun um innleiðingu geðræktar, forvarna og stuðnings við börn og ungmenni í skólum á Íslandi. Aðgerðirnar ná þvert á skóla- og barnamálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti og sveitarfélög. Stýrihópur um innleiðinguna er að störfum og hefur forgangsraðað þeim aðgerðum sem brýnast er að fara í á næstu árum. Innleiða þarf grundvallarþætti aðgerðaáætlunar í leik-, grunn- og framhaldsskólum, svo sem

geðrækt sem námsgrein í aðalnámskrá, þrepaskiptan stuðning í grunnskóla landsins og samvinnu þar að lútandi við fyrsta stig heilbrigðisþjónustu.

Sjálfsvígsforvarnaaðgerðaáætlun er til og hefur verkefnastjóri hjá embætti landlæknis haft umsjón og eftirfylgd með aðgerðum sem byggja á henni. Verkefnið er komið vel á veg en mörgum aðgerðum er þó enn ólokið og lögð er áhersla á að ljúka innleiðingu á þeim aðgerðum sem lúta að heilbrigðisþjónustu fyrir árið 2030.

Sérstök áhersla er lögð á að allir landsmenn hafi greiðan aðgang að hagnýtum, gagnreyndum og auðlesnum upplýsingum um geðrækt, forvarnir og geðheilbrigðisþjónustu, sem auðveldar þeim að stunda heilbrigðan lífsstíl, bæta og viðhalda geðheilsu og bata. Þannig munu allir landsmenn hafi tækifæri til að styrkja og viðhalda eigin geðheilbrigði með aðgengi að upplýsingum í öruggu og samtengdu stafrænu umhverfi svo sem á Heilsuveru. Leitast er við að auka heilsulæsi fólks og gera því betur kleift að taka upplýstar ákvarðanir um eigin geðheilsu og hvernig best megi hlúa að henni.

- b. Heildræn geðheilbrigðisþjónusta væri samþætt og byggji á bestu mögulegu gagnreyndu meðferð og endurhæfingu. Þá verði þjónustan veitt af hæfu starfsfólki á viðeigandi þjónustustigum í árangursríku samstarfi við þjónustuveitendur annars staðar í velferðarþjónustu.*

Tvær megin áskoranir í geðheilbrigðisþjónustu eru skortur á samþætti og heildrænni geðheilbrigðisþjónustu og skortur á starfsfólki á öllum stigum heilbrigðisþjónustu.

Talið er að fimmti hver Íslendingur geti átt von á því að glíma við geðheilbrigðisvanda einhvern tíma á lífsleiðinni og þurfi að leita aðstoðar hjá fagaðila í því samhengi. Mikilvægt er að landsmenn hafi aðgengi að árangursríkri meðferð og endurhæfingu á öllum stigum geðheilbrigðisþjónustu. Til að mæta kröfum um gæði, öryggi og framþróun í þjónustunni þarf að huga vel að þeim mannauð sem knýr kerfið áfram. Sem dæmi þarf mönnun að vera í samræmi við umfang og eðli þjónustu þannig að tryggja megi geðheilbrigðisþjónustu innan ásættanlegs biðtíma. Því þarf fullnægjandi þverfaglega mönnun í geðheilbrigðisþjónustu sem er í samræmi við þjónustubörf á hverju þjónustustigi með tilliti til viðfangsefna, hæfnivíðmiða, handleiðslu og símenntunar. Sérstaka áherslu þarf að leggja á fjölgun fagstétta þar sem nýliðun er takmörkuð. Þá skal lögð áhersla á að einstaklingar með persónulega reynslu starfi í geðheilbrigðisþjónustu á öllum þjónustustigum.

Til langs tíma hefur samhæfingu á milli þjónustukerfa verið ábótavant og skort upp á að þörfum notenda sé mætt með árangursríkum lausnum á réttu þjónustustigi sem veittar eru tímanlega. Sem dæmi má nefna að ekkert landfræðilegt samhengi er á milli heilbrigðisumdæma, sveitarfélaga og lögregluumdæma. Einnig er þjónustuframboð mismunandi á landinu. Þetta veldur því að samhæfing þjónustu getur orðið flókin og erfitt getur verið fyrir notendur velferðarþjónustu að nálgast þá þjónustu sem þeir þurfa.

Mörg skref hafa verið tekin í þá átt að færa þessi mál til betri vegar. Fyrri stefna og aðgerðaáætlun í geðheilbrigðismálum til fjögurra ára sem samþykkt var á Alþingi árið 2016 lagði áherslu á mótun heildstæðrar geðheilbrigðisþjónustu. Fjarðgeðheilbrigðisþjónusta hefur verið eflað, sömuleiðis hefur þverfagleg geðheilbrigðisþjónusta í heilsugæslu og nærumhverfi verið styrkt og þverfagleg geðheilsuteymi stofnuð. Árið 2017 var vinnustofa um stöðugreiningu og framtíðarsýn í geðheilbrigðismálum barna. Í júní 2021 var haldin þjónustuferlavinnustofa rétta geðheilbrigðisþjónustu á réttum stað. Unnið er að endurskipulagningu 2. stigs geðheilbrigðisþjónustu barna og geðheilsuteymi barna hefur verið fjármagnað. Lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna voru samþykkt á Alþingi 2021 og tóku gildi í janúar 2022.

Þrátt fyrir að mörg skref hafi verið stigin í átt að betri samþættingu og samhæfingu geðheilbrigðisþjónustu þá er enn langt í land. Skýra þarf skipulag geðheilbrigðisþjónustu þannig að það stuðli að samstarfi milli þjónustustiga og þverfaglegri teymisvinnu. Þjónustustýring gæti tryggt að rétt geðheilbrigðisþjónusta væri veitt á réttu stigi, allt frá snemmbærum úrræðum til endurhæfingar, stuðningi við bata og samfelldri eftirfylgni langvinns geðheilsuvanda. Áriðandi er að allir landsmenn hafi jafnan og greiðan aðgang að notendamiðaðri geðheilbrigðisþjónustu sem byggir á bestu þekkingu á hverjum tíma, er einstaklingsmiðuð, samfelld, samþætt, valdeflandi og batamiðuð. Geðheilbrigðisþjónustan þarf að vera veitt í nærumhverfi notanda eða á viðeigandi heilbrigðisstofnun sem starfrækt er í bataeflandi húsnæði. Tryggja þarf að samfella, samstarf og samhæfing sé á milli geðheilbrigðisþjónustu og annarra sem veita velferðarþjónustu, svo sem félagsþjónustu, sérfræðiþjónustu skóla og annarrar skólaþjónustu sem og virkniþjálfunar eða endurhæfingar til atvinnuþátttöku. Mikilvægt er að skilgreindir gæðavísar verði til staðar fyrir öll stig geðheilbrigðisþjónustu og byggt sé á áætlun embætti landlæknis um gæðapróun í heilbrigðisþjónustu 2019-2030.

c. Notendasamráð og notendamiðuð þjónusta á öllum stigum geðheilbrigðisþjónustu.

Til að tryggja að geðheilbrigðisþjónusta sé í samræmi við þarfir og væntingar notenda er nauðsynlegt að virkt samtal eigi sér stað milli notenda, þjónustuveitenda og stjórnvalda. Slíkt samtal þarf að leiða til þess að geðheilbrigðisþjónusta á Íslandi verði í vaxandi mæli notendamiðuð og áhersla sé þar með lögð á valdeflingu notenda.

Mikilvægt er að hugmyndafræði geðheilbrigðisþjónustu taki mið af þörfum þeirra sem hana nýta og helstu stefnum í geðheilbrigðismálum með ríkri áherslu á valdeflingu notenda, batamiðaða nálgun þar sem rík virðing er borin fyrir mannréttindum notenda. Áriðandi er að þetta samtal og samvinna um þróun geðheilbrigðisþjónustu í landinu sé lifandi, opið, gagnsætt og á jafningjagrundvelli.

Í notendamiðaðri geðheilbrigðisþjónustu er lögð áhersla á heildræna og einstaklingsmiðaða nálgun og virðing borin fyrir óskum, gildum og þörfum einstaklingsins. Þjónustan er samfelld, samþætt og samræmd frá greiningu í gegnum veikinda-, meðferðar- og bataferlið og byggist á þverfaglegum gagnreyndum inngrípum og meðferð. Notendamiðuð þjónusta byggist á þátttöku notenda og aðstandenda þeirra, virkri upplýsingagjöf og samtali sem auðveldar upplýsta ákvarðanatöku um eigin meðferð og heilbrigðisþjónustu.

Frá 2018 hefur heilbrigðisráðuneytið haft samráð við notendur geðheilbrigðisþjónustu í gegnum reglulega samráðsfundi þar sem fulltrúum þjónustuveitenda hefur verið boðið til samtals auk þess sem fulltrúi félagsmálaráðuneytis hefur tekið þátt í samráðinu. Mikilvægt er að þróa þann vettvang áfram. Til þess að ná fram notendamiðaðri geðheilbrigðiþjónustu byggðri á ofangreindum forsendum gæti núverandi samráðsvettvangur þróast í það að vera starfandi breiður samráðsvettvangur um geðheilbrigðismál, þar sem stjórnvöld, fagfólk, notendur og aðstandendur fjalla um málaflokkinn og komi þannig að mótun stefnu í honum og stöðugum umbótum. Vettvangur þessi hefði einnig það hlutverk að stuðla að samvinnu og samþættingu í geðheilbrigðisþjónustu, sem og að þróa leiðir til að auka þátttöku notenda í þróun og stýringu geðheilbrigðisþjónustu til framtíðar.

d. Nýsköpun, vísindi og þróun leiði til betri geðheilbrigðisþjónustu og bættis aðgengis.

Með auknu aðgengi allra landsmanna að geðheilbrigðisþjónustu óháð aldri, búsetu, kyni, uppruna og öðrum lýðfræðilegum breytum er betur hægt að stuðla að geðheilbrigði þjóðarinnar og koma í veg fyrir versnun geðheilsuvanda þegar svo ber undir. Mikilvægt er að

nýta nýsköpun, fjarheilbrigðisþjónustu og aðrar tækni framfarir til að jafna aðgengi landsmanna að geðheilbrigðisþjónustu. Æskilegt er að fjargeðheilbrigðisþjónusta eða önnur þjónusta sem nýtir tækni framfarir byggji á gagnreyndri þekkingu, öryggi, gæðum og standi notendur og aðstandendur til boða. Einnig er mikilvægt að notandi hafi val um hvert hann sækir þjónustu og sé virkur og vel upplýstur þátttakandi í vali á eigin geðheilbrigðisþjónustu. Þá leiði heilbrigðisstofnanir í samstarfi við notendur, aðstandendur, háskólasamfélagið og aðra viðeigandi samstarfsaðila rannsóknir og nýsköpun í geðheilbrigðisþjónustu.