

Hälso- och sjukvårdspolitiska avdelningen 2020-07-09
Anna Frisk
Tfn: 063-142414
E-post: anna.frisk@regionjh.se

RS/419/2020

Underlag till yttrande i remissvar Strukturförändring och investering i hälso-och sjukvården

[Länk till hela remissen](#)

Vid beslut vid regeringssammanträde den 22 februari 2018 gavs en särskild utredare i uppdrag att utreda former och ändamålsenlighet för besluts och genomförandeprocesser i samband med upphandlingar och investeringar i hälso-och sjukvården inom landsting och i samband med olika lösningar för avtalsreglerade samarbeten mellan den offentliga förvaltningen och enskilda företag och organisationer. I uppdraget ingick också att kartlägga användandet av process och organisationsstöd i detta sammanhang.

Utredaren uppdrogs bland annat följande:

- Kartlägga hur relevanta kontrollmekanismer har tillämpats vid beslut och genomförande av upphandlingar, investeringar och större organisationsförändringar i samband med avtalsreglerade samarbeten mellan det offentliga och det privata (så kallade OPS-lösningar) inom hälso-och sjukvården. I uppdraget ingick även att kartlägga användandet av process och organisationsstöd.
- Identifiera risker för att offentliga medel inklusive riktade statliga medel inte används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.
- Lämna förslag på lämpliga åtgärder för att motverka eventuella identifierade brister eller risker för brister.
- Vid behov lämna förslag på författningsändringar
- Redovisa förslagets konsekvenser.

Utgångspunkten för utredningen har varit ett lärandeperspektiv med syfte att kunna dra nytta av de erfarenheter som gjorts i exemplet Nya Karolinska Solna (NKS) i region Stockholm.

Utredningen menar att det finns generella lärdomar att dra från NKS i de pågående strukturförändringarna i svensk hälso-och sjukvård mot en nära, nivåstrukturerad och högspecialiserad vård. En kartläggning har gjorts av besluts och genomförandeprocesser vid upphandling, investering, organisation, kontrollmekanismer samt forskning och utbildning.

Utredningen lämnar ett antal rekommendationer i syfte att stärka förutsättningarna för att lärdomarna ska omhändertas på ett bra sätt. De konsekvenser av rekommendationerna som utredarna kunnat se redovisas även.

Region Jämtland Härjedalens förslag till yttrande från remissvar finns i detta underlag redovisat i anslutning till respektive rekommendation och konsekvensbeskrivning

Sammanfattning av yttrande

[Region Jämtland Härjedalen instämmer i stort i slutbetänkandets slutsatser och förslag till rekommendationer.](#)

Regionen anser dock att det inte nog lagts fokus på regioners skilda möjligheter att inneha de resurser, kompetenser och ekonomiska förutsättningar för att möta de föreslagna rekommendationerna.

En statlig utredning av konsekvenser för hur klinisk forskning och utbildning påverkas vid större strukturförändringar inom vården bör tillsättas skyndsamt.

Vid krav från nationell nivå på strukturförändring ska finansieringsprincipen gälla.

Det kommunala självstyret bör värnas utifrån lokal kunskap om förutsättningar för strukturella och organisatoriska förändringar.

Reviderande funktion med förslag och stöd till utvecklande aktiviteter som alternativ till ökad tillsyn samt ett utökat direkt stöd för utredning och analys är efterfrågat.

De två första rekommendationerna riktar sig i huvudsak till regeringen.

9.8.1

Förutsättningar för utbildning och forskning

Utredningens rekommendation:

Förutsättningarna för forskning och utbildning måste säkerställas i samband med större strukturförändringar och investeringar inom hälso- och sjukvården. Regeringen bör mot den bakgrunden låta utreda hur förutsättningarna för utbildning och forskning inom hälso- och sjukvården ser ut på regional och nationell nivå i dag och hur förutsättningarna kan säkerställas vid fortsatta strukturförändringar och investeringar.

9.9 Konsekvenser

Utredningens bedömning är att de direkta konsekvenserna av rekommendationen är de kostnader som uppkommer vid tillsättande av en utredning. Storleken på dessa kostnader är beroende av hur ett sådant uppdrag avgränsas. Goda förutsättningar för utbildning och forskning är av största vikt för kompetensförsörjningen och den fortsatta utvecklingen av hälso- och sjukvården.

Yttrande:

Region Jämtland Härjedalen anser att det är bra att det tillsätts en statlig utredning av konsekvenser för hur klinisk forskning och utbildning påverkas vid större strukturförändringar inom vården. Vi anser att utredningen bör tillsättas skyndsamt, speciellt inför den strukturomvandling som förväntas ske i samband med de förslag som finns i utredningen "God och nära vård" (SOU 2020:19).

Förutsättningar för utbildning och forskning är en mycket viktig del även för regionerna när det gäller att se till hela landets framtida behov av att rekrytera kompetent personal och erbjuda kompetensutveckling.

Det är viktigt att lärosätena både kan vara ledande och följa utvecklingen inom Hälso- och sjukvårdssektorn och möta kompetensförsörjningsbehovet utifrån verksamheternas behov. Detsamma gäller då lärosätenas ansvar är i grunden att möta det nationella behovet av kompetensförsörjning, men då samarbete lärosätena sinsemellan kan bidra till att möta verksamheternas lokala behov. Utrednings uppdrag bör även inkludera hur de regionala lärosätenas ansvar för kompetensförsörjning och utbildningsutbud säkerställs, samt komma med förslag på hur samhällsviktiga utbildningar kan drivas även vid mindre lärosäten där studentunderlaget eller kompetensbrist inom lärosätet annars inte möjliggör detta. Trots att lärosäten är enskilda autonoma parter måste förutsättningar för samverkan mellan lärosäten stimuleras så att samhällsviktiga utbildningar kan drivas gemensamt mellan olika lärosäten om det lokala lärosätet inte förmår göra detta ensamt.

Enligt Hälso- och sjukvårdslagen (HSL 2017:30) är det reglerat i lag att Regioner ska bedriva klinisk forskning. Stora delar av den kliniska forskningen drivs via statens avtal om läkarutbildning och forskning (ALF), samt Regionernas egna interna FoU-medel. ALF reglerar även Regionernas åtagande för läkarnas verksamhetsförlagda utbildning. Detta skapar goda förutsättningar för klinisk forskning och utbildning av läkare.

Omvårdnadsforskning är av minst lika stor vikt för kliniska patientnära forskning. Tyvärr saknas liknande finansiella förutsättningar för omvårdnadsforskning och utbildning för medarbetare med medellång vårdutbildning. Region Jämtland Härjedalen anser därför att regeringens utredning även bör innehålla förslag på hur detta säkerställs. Speciellt anser vi

att förslaget kring VULF-ersättning som föreslås i utredningen "Framtidens specialistsjuksköterska – ny roll, nya möjligheter" (SOU 2018:77) bör beaktas. Som också påpekas i SOU 2020:19, anser även Region Jämtland Härjedalen att utredningen bör inkludera förslag på hur stora strukturomvändningar även beforskas av andra yrkeskategorier än den traditionellt kliniska yrkeskåren såsom inom styrning, ledning och organisering.

9.8.2

Tillsyn av hälso- och sjukvården

Utredningens rekommendation: Den statliga tillsynen av hälso- och sjukvården bör utvecklas för att öka genomslaget av tillsynens resultat och minska risker för patienter och berörd personal i samband med strukturförändringar och investeringar. Regeringen bör utveckla styrningen av tillsynsmyndigheterna i syfte att göra tillsynen på hälso- och sjukvårdsområdet mer förebyggande. Regeringen bör överväga att ge Statens haverikommission förutsättningar att utöka sin utredningsverksamhet på hälso- och sjukvårdsområdet.

9.9 Konsekvenser Utredningens bedömning är att direkta konsekvenser av en utvecklad mer integrerad tillsyn är eventuella anslagsökningar till berörda myndigheter. I vilken utsträckning rekommendationen medför anslagsökningar är beroende på vad en sådan utveckling bedöms medföra och hur ett sådant utvecklat tillsynsarbete kan prioriteras inom ramen för de berörda myndigheternas befintliga uppdrag.

Yttrande:

Från regionalt perspektiv ses hellre en reviderande funktion med förslag och stöd till utvecklande aktiviteter.

Det är en god intention att förebygga och inte i efterhand utreda vad som inte fungerat. Faran med en ökande tillsyn kan vara att regionala och lokala administrativa och utredande resurser behöver knytas mot att svara och rapportera mot tillsynsmyndigheten, vilket är tids- och resurskrävande.

Den tredje rekommendationen om styrning och kontroll vid större strukturförändringar och investeringar riktar sig främst till regionerna, men är även relevant för staten och regionerna gemensamt i de processer som parterna har överenskommelser om.

9.8.3

Styrning och kontroll vid större strukturförändringar och investeringar inom hälso- och sjukvården

Utredningens rekommendation: Det är betydelsefullt att i ett tidigt skede lägga fast hur ett förändringsarbete ska organiseras, dokumenteras och följas upp. Även krav på riskanalys, konsekvensanalys och revision bör läggas fast tidigt. Möjligheter till uppföljning under arbetets gång bör säkerställas i form av relevanta datakällor. Med ett lärande perspektiv kan förutsättningarna för långsiktighet, helhetssyn och transparens vid större strukturförändringar och investeringar inom hälso- och sjukvården stärkas. Större strukturförändringar och investeringar inom hälso- och sjukvården är komplexa och kostnadskrävande processer som i regel pågår under lång tid. Det ställer krav på helhetssyn i beslut och genomförande och en god förmåga till väl fungerande samarbeten. Berörda aktörer på alla nivåer kan dra lärdomar från exemplet NKS. Det rör främst regionerna, men även staten och regionerna gemensamt i de processer som parterna har överenskommelser om, till exempel omställning till nära vård och viss nationell högspecialiserad vård.

9.9 Konsekvenser: Utredningens bedömning är att direkta konsekvenser av en utvecklad mer integrerad tillsyn är eventuella anslagsökningar till berörda myndigheter. I vilken utsträckning rekommendationen medför anslagsökningar är beroende på vad en sådan utveckling bedöms medföra och hur ett sådant utvecklat tillsynsarbete kan prioriteras inom ramen för de berörda myndigheternas befintliga uppdrag.

Yttrande:

Region Jämtland Härjedalen instämmer i rekommendationen att riskanalyser ur flertalet perspektiv ska vara ett skall-krav.

Vid krav från nationell nivå på strukturförändring ska finansieringsprincipen gälla. Det kommunala självstyret bör värnas utifrån lokal kunskap om förutsättningar för strukturella och organisatoriska förändringar.

I rekommendationerna utgår utredningen ifrån en stor regions förutsättningar när det gäller organisation och krav på utredningar och analyser. I en liten region med begränsade resurser både kompetensmässigt och resursmässigt står vi i detta som mycket sårbara vid större organisations, struktur-förändringar och investeringar där en enda nyckelperson kan vara avgörande för utredning och kontroll vid ett införande eller som innehavare av kompetens och bakgrundkunskap. Detta i kombination med omställningsarbeten, tex införandet av kunskapsstyrning och pressade ekonomiska förutsättningar med minskande skatteintäkter och stora investeringsbehov gör att prioriteringen av både förarbeten och uppföljning, styrning, utvärdering lätt kan bli lidande.

Ett exempel på detta är arbetet med ett gemensamt system för kunskapsstyrning. Kunskapsstyrningens tre delar är kunskapsstöd, uppföljning och analys samt stöd till verksamhetsutveckling och ledarskap. Arbetet innefattar lokalt/regionalt arbete i stor omfattning bland annat gällande personcentrerade sammanhållna vårdförlopp, ett arbete som ska utföras oavsett regionens storlek, ekonomiska förutsättningar eller tillgång till kompetenser.

Den sista rekommendationen riktar sig till regionerna, med undantag för den del som avser forskning, vilken är riktad till regeringen:

9.8.4

Konsekvensanalys av styrmodeller och organisationsförändringar

Utredningens rekommendation: Utvecklade konsekvensanalyser bör ingå som underlag vid beslut om införande av nya styrmodeller och större organisationsförändringar på olika nivåer inom hälso- och sjukvården. Analysen bör omfatta konsekvenser för mål och lagkrav inom hälso- och sjukvården, ekonomiska konsekvenser samt andra relevanta värden för organisationen. I analysen bör företrädare från olika nivåer och professioner i organisationen samt patienter medverka för att säkerställa att olika perspektiv och intressen tillvaratas. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) kan vara en lämplig aktör för att främja kunskapsutbyte och kunskapsuppbyggande om styrning inom hälso- och sjukvården. Därutöver är det angeläget att stärka forskningen om styrning, ledning och organisering av offentligt finansierad hälso- och sjukvård.

9.9 Konsekvenser: Utredningens bedömning är att utarbetande av konsekvensanalyser är en del av regionernas befintliga verksamhet och att fortsatt utveckling och kunskapsutbyte är en naturlig del av detta.

Yttrande:

Region Jämtland Härjedalen bifaller utredningens förslag att SKR i större utsträckning bör kunna främja kunskapsutbyte och kunskapsuppbyggnad om styrning inom hälso- och sjukvården och stärka forskningen inom området som då kan komma även små regioner till godo.

Utvecklade konsekvensanalyser med bred medverkan från professioner, organisationer och patienter för att säkerställa olika perspektiv är en förutsättning för en god planering.

Utredningen utgår till viss del även i denna rekommendation från stora regioners perspektiv. I en liten region med få personer i specifika professioner knyts i enstaka vårdverksamheten viktiga nyckelpersoner upp i en stor del utredningar och analysarbete. Den administrativa tiden ökar med konsekvenser för den direkta vårdverksamheten. Ett utökat direkt stöd för utredning och analys är efterfrågat.