



Kungl. Vetenskapsakademien har till uppgift att främja vetenskaperna och stärka deras inflytande i samhället.
The Royal Swedish Academy of Sciences has as its aim to promote the sciences and strengthen their influence in society.

Stockholm 10 september 2020

Dnr: KVA/2020/144/76

Göran K. Hansson/hs
Ständig sekreterare
Telefon: 08 - 673 95 00
E-post: helene.sundstrom@kva.se

Socialdepartementet

Synpunkter från Kungl. Vetenskapsakademien beträffande Utredningen om offentlig-privat samverkan, styrning och kontroll (dnr. S2020/03569/FS).

Kungl. Vetenskapsakademien (KVA) önskar här lämna följande synpunkter på betänkandet *Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS* SOU 2020:15 (dnr. S2020/03569/FS).

Vetenskapsakademien anser att utredningen på ett förtjänstfullt sätt belyser de utmaningar större strukturförändringar och investeringar inom hälso- och sjukvården innebär både vad det gäller finansiering och effekter på verksamheten. I fallet Nya Karolinska sjukhuset (NKS) är det tydligt att beslut till stor del har kommit att styras av externa konsulter. Att så blir fallet är kanske inte överraskande i ett så stort och komplex projekt som NKS. I backspeglarna framstår det med stor tydlighet att de råd och insatser som gjorts av de olika konsulterna inte alltid bidragit till ett framgångsrikt genomförande av projektet. Det är också tydligt att Region Stockholm inte haft tillräckligt med intern kompetens för att inse detta. Vad avser upphandling och finansiering avstår Vetenskapsakademien från att ha synpunkter och noterar att även utredaren inte lägger några förslag till åtgärder med avseende på detta. Det kan dock ifrågasättas om kostnaden för den riskminimering som OPS-avtalet (offentligt-privat samverkan) innebär var motiverad. Vetenskapsakademien fokuserar i det här yttrandet på de verksamhetskonsekvenser som större strukturförändringar och investeringar inom hälso- och sjukvården kan få och då särskilt med avseende på forskning och undervisning. Erfarenheterna från NKS kan i detta fall ge viktiga lärdomar för framtiden.

Förutsättningar för utbildning och forskning

Utredningens rekommendation: Förutsättningarna för forskning och utbildning måste säkerställas i samband med större struktur-förändringar och investeringar inom hälso- och sjukvården. Exemplet NKS och förändringen av hälso- och sjukvårdsstrukturen i Region Stockholm visar på de problem och utmaningar som kan uppstå för utbildning och forskning. 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.



Vetenskapsakademien instämmer i utredningens analys av den påverkan större strukturförändringar och investeringar inom hälso- och sjukvården har på förutsättningarna för att bedriva klinisk forskning och utbildning inom det medicinska området. Erfarenheterna från NKS har väldigt tydligt visat på detta. I flera regioner pågår eller planeras stora investeringar i fysiska centra för högspecialiserad vård inklusive trauma. Behovet av dessa investeringar är väl motiverade men riskerar samtidigt att ge undanträngningseffekter inom andra stora sjukdomsområden.

Det finns ofta en uppfattning att högspecialiserad vård och avancerad forskning är parallella verksamheter som det är naturligt att samlokalisera. Detta är dock en missuppfattning. En stor del av den mest avancerade medicinska forskningen bedrivs på stora folksjukdomar som cancer, hjärt-, kärl- och lungsjukdom, ledorganens och nervsystemets sjukdomar samt psykiatriska sjukdomar. Om omhändertagandet av dessa patienter grupper minskar inom den universitetsanknutna vården försämras förutsättningarna för svensk klinisk forskning liksom förutsättningen för att bedriva läkar- och sjuksköterskeutbildning. Det senare kan, som utredningen påpekar, få stora konsekvenser för den framtida personalrekryteringen inom vården. Erfarenheter från NKS och andra liknande projekt talar för att forskningens och utbildningens behov ofta lyfts fram tidigt i processen men sedan successivt får en alltmer undanskymd roll. När behov av besparingar uppstår under arbetets gång nedprioriteras ofta utbildning och forskning trots att dessa tillhör universitetssjukvårdens kärnverksamheter.

Vetenskapsakademien ställer sig i princip också bakom förslaget att regeringen bör utreda hur förutsättningarna för utbildning och forskning inom hälso- och sjukvården kan säkerställas vid fortsatta strukturförändringar och investeringar. Vi uppfattar dock förslaget som otydligt.

Förutsättningarna för att bedriva utbildning och forskning inom hälso- och sjukvården har under senare år belysts i flera statliga utredningar och även inom ramen för de utvärderingar av ALF (avtal om läkarutbildning och forskning) som Vetenskapsrådet genomför. Bilden av hur dessa förutsättningar ser ut och vilka problem som finns är därför redan idag ganska klar. Här föreligger istället ett behov av att ta fram ett konkret åtgärdsprogram för hur förutsättningarna för utbildning och forskning inom hälso- och sjukvården kan förbättras. Vetenskapsakademien tog 2018 fram ett förslag till ett sådant åtgärdsprogram med namnet "Kunskapslösningen" tillsammans med Svenska Läkarsällskapet. Att fastställa hur förutsättningarna för utbildning och forskning inom hälso- och sjukvården kan säkerställas vid större strukturförändringar och investeringar inom hälso- och sjukvården kan med fördel vara en del av ett uppdrag till berörda aktörer att ta fram ett sådant program. Möjligen kan uppdraget att samordna framtagandet av ett sådant program läggas på Vetenskapsrådet som har stor erfarenhet av dessa frågor från arbetet i kommittéerna för kliniska studier och behandlingsforskning samt utvärderingen av ALF.



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.

Vetenskapsakademien instämmer i utredningens bedömning att stora strukturförändringar och investeringar inom hälso- och sjukvården kan riskera att få stora konsekvenser för patient-säkerhet och arbetsmiljö. Denna risk är naturligtvis särskilt stor om vårdens medarbetare i för låg grad involveras i förändringsarbete och planering. Detta framgick med stor tydlighet när NKS arbetade med genomförande av värdebaserad vård. Utredningen belyser väl hur dessa frågor inte på ett naturligt sätt faller inom ramen för de uppdrag som Inspektionen för vård och omsorg samt Arbetsmiljöverket har. Vetenskapsakademien anser att förslaget att regeringen bör överväga att ge Statens haverikommission förutsättningar att utöka sin utredningsverksamhet på hälso- och sjukvårdsområdet är intressant, men saknar tillräcklig kunskap om haverikommissionens verksamhet för att kunna bedöma värdet av förslaget.

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.

Vetenskapsakademien instämmer i behovet av förbättrad risk- och konsekvensanalys i samband med större strukturförändringar och investeringar inom hälso- och sjukvården. Det är av mycket stor vikt att hänsyn tas till hur förutsättningarna för att bedriva forskning och utbildning påverkas. Erfarenheterna från NKS visar tydligt på vilka risker som finns att forskning och



undervisning påverkas negativt vid större strukturförändringar och investeringar inom hälso- och sjukvården.

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.

Vetenskapsakademien vill särskilt framhålla behovet av att stärka forskningen om styrning, ledning och organisering av offentligt finansierad hälso- och sjukvård. Verksamhetsstyrningen inom hälso- och sjukvården har under de senaste decennierna dominerats av tankegångar baserade på New Public Management samt olika modeller inspirerade från industrin. Det har blivit alltmer uppenbart att dessa styrsystem inte haft de förväntade effekterna vad det gäller kostnadskontroll utan istället resulterat i ökad administrativ belastning och en försämrad arbetsmiljö. Mycket talar för att detta i sin tur är en av de viktigaste bakomliggande orsakerna till de problem som sjukvården idag brottas med i form av för långa väntetider, problem med personalförsörjning och platsbrist. Svagheten med dagens styrmodeller inom hälso- och sjukvården har belysts av den statliga Tillitsutredningen. Denna ger också förslag på alternativa tillitsbaserade styrmodeller som har ett bra stöd i aktuell forskning. De förslag som Tillitsutredningen ger till nya styrmodeller har dock av sjukvårdsföreträdare både på verksamhets- och politisk nivå uppfattats som inte tillräckligt konkreta för att kunna implementeras. Vi föreslår att forskare inom området styrning av offentlig förvaltning får regeringens uppdrag att arbeta vidare med att konkretisera hur mer tillitsbaserade styrmodeller kan utformas.

Beslut i detta ärende har fattats av ständiga sekreteraren efter förberedande arbete av Jan Nilsson, ordförande i KVA:s kommitté för hälsofrågor.



Göran K. Hansson
Ständig sekreterare