

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys remissyttrande över betänkandet Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS (SOU 2020:15, S 2020/03569/FS)

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har i uppgift att ur ett patient-, brukar-, och medborgarperspektiv analysera verksamheter och förhållanden inom hälso- och sjukvård, tandvård och omsorg. Vårt yttrande tar sin utgångspunkt från dessa perspektiv.

Sammanfattning

Sammantaget bedömer vi att utredningens rekommendationer är viktiga att beakta vid utvecklingen av hälso- och sjukvården. Vi tillstyrker utredningens rekommendationer men vill särskilt påtala vikten av att inkludera patient- och brukarperspektivet för att garantera en helhetssyn vid strukturförändringar inom hälso- och sjukvården. Utöver det anser vi att det är viktigt att fortsätta följa användningen av olika finansieringsmodeller för investeringar i hälso- och sjukvården. Oavsett vilken finansieringsmodell som väljs är det viktigt att det ges möjlighet att följa upp, utvärdera och dra lärdomar av modellen, dess förutsättningar och relevans för investeringar i hälso- och sjukvården. I detta yttrande lämnar vi några synpunkter som vi bedömer är relevanta att beakta i det fortsatta arbetet med frågorna.

9.8.1 Förutsättningar för utbildning och forskning

Vi tillstyrker rekommendationen att utreda hur förutsättningarna för utbildning och forskning ser ut och kan säkerställas vid strukturförändringar. Kompetensförsörjning är en central utmaning för hälso- och sjukvården och det är positivt att få en nationell bild av de regionala och nationella förutsättningarna för utbildning och forskning. Samtidigt vill vi betona att en omställning av sjukvårdssystemet med en stärkt primärvård där mer hälso- och sjukvård utförs utanför de traditionella sjukhusmiljöerna även innebär att strukturerna för forskning och utbildning behöver utvecklas och anpassas utifrån den nya vårdstrukturen. Det är viktigt att skapa förutsättningar för forskning och utbildning genom hela hälso- och sjukvårdssystemet.

I vår rapport 2018:5 *Allmän tillgång?* konstaterar vi att läkarnas grund- och vidareutbildning inte i tillräcklig utsträckning har anpassats till förändrade vårdbehov och arbetssätt. Utbildningarnas utformning och målbeskrivning tenderar att styra läkarna mot anställning på sjukhusen och till mindre generalistorienterade specialitetsinriktningar. Utbildningen har inte heller anpassats efter den ökade vikten av samverkan mellan olika delar av hälso- och sjukvården. Vi rekommenderar att staten och regionerna ska ta ett samlat ansvar för antalet och fördelningen av olika medicinska

specialiteter i landet. Utöver det behöver innehållet i läkarutbildningen anpassas för att öka intresset för allmänmedicin.

9.8.2 Tillsyn av hälso- och sjukvården

Vi tillstyrker rekommendationen att den statliga tillsynen bör utvecklas. Det är viktigt att risker för patienter och personal minskar och förebyggs. Vi anser dock att det är viktigt att det är tydligt vid vilka situationer och på vilken nivå ett förebyggande tillsynsarbete ska ske. Vi delar utredningens bild att Statens Haverikommission (SHK) kan vara ett komplement till de utredningar som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) idag utför. Vid ett utökat uppdrag för SHK är det viktigt att rollfördelningen mellan SHK och IVO tydliggörs. Det bör i det fortsatta arbetet övervägas hur en sådan tydlighet kan uppnås. Det skulle exempelvis kunna övervägas om det är lämpligt att klargöra på vilken indikation som SHK ska initiera en utredning.

Utöver utvecklingen av tillsynen, anser vi att det finns utrymme att utveckla den nationella uppföljningen av hälso- och sjukvården. Det är ytterligare ett sätt att skapa förutsättningar för transparens och lärande, vilket är viktigt ur ett patient-, brukar- och medborgarperspektiv. I vår rapport 2019:2 *Med örat mot marken* lämnar vi förslag som syftar till att ge regeringen en överskådlig, systematisk och regelbundet återkommande uppföljning av hälso- och sjukvårdens kvalitet och jämlikhet.

9.8.3 Styrning och kontroll vid större strukturförändringar och investeringar i hälso- och sjukvården

Vi delar utredningens uppfattning att det är betydelsefullt att i ett tidigt skede fastställa hur förändringsarbete ska organiseras, dokumenteras och följas upp, samt att riskanalys, konsekvensanalys och revision är en viktig del av arbetet med att genomföra strukturförändringar. Vi vill samtidigt specifikt lyfta fram att det är centralt att inkludera ett patient- och brukarperspektiv och föra en kontinuerlig dialog med patient- och brukarföreträdare vid större strukturförändringar i hälso- och sjukvården.

I vår rapport 2018:6 *Bäddat för utveckling* konstaterar vi att en förutsättning för ett framgångsrikt utvecklingsarbete är organisatoriska strukturer som bland annat främjar medarbetares initiativ till och acceptans av utveckling. Vi rekommenderar även att Rådet för styrning med kunskap och regionerna bör utveckla formerna för att sprida kunskap om utvecklingsprojekt mellan olika huvudmän.

När det gäller forskning kring styrning och ledning och organisering av offentligt finansierad hälso- och sjukvård har vi i vår rapport 2017:7 *Visa vägen i vården* och i rapport 2019:3 *Åt samma håll* undersökt ledarskap inom hälso- och sjukvården. I rapporterna har vi identifierat ett behov av en stärkt förmåga att leda i komplexitet, förändring och förbättring. Vi har även konstaterat att det finns behov av kunskapsunderlag och forskning om ledarskap och ledning och styrning i hälso- och sjukvården. Vi anser att regeringen bör öka utbildning i ledarskap, systemutveckling och förbättringsarbete på grundutbildningarna för vårdens professioner. Utöver detta behövs kunskapssammanställningar utifrån den forskning som finns om ledarskap och styrning. Vi anser också att regionerna bör inkludera systemförståelse och förbättringsarbete i ledarskapsutbildning och fortbildning. Utöver detta bör regionerna även finansiera och skapa förutsättningar för

praktiknära forskning, samarbeta med lärosäten och ta del av forskning i ledarskapsutvecklingsarbetet.

En viktig strukturförändring som pågår inom hälso- och sjukvården idag är omställningen till en nära vård där SKR genom en statlig överenskommelse har i uppdrag att stödja regioner och kommuner i utvecklingen. Det kan övervägas om en del i detta arbete skulle kunna vara att ta fram en strategisk plan för förändringsarbetet, där planen kan tydliggöra och konkretisera mål och möjliga strategier för förändringsarbetet och ge regioner och kommuner konkret vägledning.

9.8.4 Konsekvensanalys av styrmodeller och organisationsförändringar

Vi är eniga med utredningen att utvecklade konsekvensanalyser bör ingå som underlag vid beslut om införande av nya styrmodeller och större organisationsförändringar, samt att det är viktigt att patienter och brukare görs delaktiga. Vi delar också uppfattningen att SKR kan vara en lämplig aktör för kunskapsutbyte mellan regioner och mellan kommuner när det gäller frågor om styrning av hälso- och sjukvården. Vi har tidigare konstaterat att det är svårt för varje enskild region eller kommun att följa kunskapsutveckling och forskning inom ledarskap, styrning och organisation.

Utredningen lyfter fram behovet av utvecklade konsekvensanalyser som bland annat ska innehålla konsekvenser för mål och lagkrav inom hälso- och sjukvården, exempelvis vård utifrån behov. Utifrån våra resultat i rapporten 2020:7 *Styra mot horisonten* delar vi den bedömningen. I rapporten framhåller vi vikten av att prioriteringar i hälso- och sjukvården görs utifrån den etiska plattform som riksdagen beslutat om och att arbetet med prioriteringarna samt de bakomliggande skälen till dem redovisas på ett öppet sätt. Vi bedömer att styrningen på både statlig och regional nivå bör förhålla sig till principen om vård efter behov också vid prioritering mellan sjukdomsgrupper på ett tydligare sätt än i dag där behovsprincipen tenderar att få en undanskymd roll. Detta kan exempelvis uppnås genom att tydliggöra eventuella målkonflikter och genom att sträva efter underlag som kan belysa hur väl hälso- och sjukvården uppfyller principen. Vi konstaterar också att regionerna bör utveckla arbetet med att styra resurserna utifrån behov.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Jean-Luc af Geijerstam. I den slutliga handläggningen har t.f. chefsjuristen Nadja Zandpour och projektdirektören Joakim Ramsberg deltagit. Analytikern Kerstin Gunnarsson och utredaren Siri Lindqvist Ståhle har varit föredragande.

Jean-Luc af Geijerstam

Siri Lindqvist Ståhle