

# Remiss Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården, lärdomar från exemplet NKS

Dnr 00746-2020

## Förslag till beslut

Regionstyrelsen beslutar att lämna yttrande enligt förslag.

## Yttrande till beslutsförslaget

Utredningens rekommendationer berör viktiga områden för att förbättra och förtydliga styrning och kontroll av strukturförändringar och investeringar i svensk hälso-och sjukvård. Rekommendationerna bedöms relevanta.

## Sammanfattning

Den statliga utredningen *Strukturförändring och investering i hälso-och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS* har lämnat sitt slutbetänkande och skickat det på remiss. Utredningens uppdrag är brett och omfattar besluts- och genomförandeprocesser i samband med upphandlingar och investeringar i hälso-och sjukvården och i samband med offentlig-privat samverkan (OPS). Utredningen kartlägger användandet av process- och organisationsstöd, kontrollmekanismer mm. Utgångspunkten för utredningen har varit ett lärandeperspektiv med syfte att kunna dra lärdom av exemplet Nya Karolinska Solna, NKS.

Utredningen lämnar 4 rekommendationer men föreslår inte några direkta förslag till författningsändringar. Region Norrbotten ställer sig positiv till utredningens rekommendationer.

Det är värdefullt att få ta del av besluts-och genomförandeprocesserna för projektet Nya Karolinska Solna, NKS. Även om NKS är specifikt så finns det generella lärdomar som är användbara såväl i det nationella arbetet med omställningen av hälso-och sjukvården men även i mindre regioner vid investeringar i t ex nya sjukhus, som ofta innebär strukturförändringar och således blir komplexa projekt som berör många. Exempelvis visar NKS projektet att det är viktigt att tidigt lägga fast hur ett förändringsarbete ska organiseras, dokumenteras och följas upp. Viktiga lärdomar även vad gäller att säkerställa förutsättningar för utbildning och forskning i samband med strukturförändringar.

## Ärendet

### Bakgrund

Bakgrunden till utredningen är bland annat följande.

Offentligt finansierad hälso-och sjukvårdsverksamhet ska vara behovsanpassad och organiserad så att den främjar kostnadseffektivitet, bedrivs så att kraven på god vård uppfylls, tillgodose patientens behov av trygghet, konti-

nuitet och säkerhet.

Den nationella upphandlingsstrategin framhåller att det offentliga behöver ta ett större ansvar för att upphandla mer strategiskt och ansvara för att skatte-medel används på bästa sätt.

Offentlig privat samverkan (OPS) innebär avtalsreglerat samarbete mellan det offentliga och det privata i syfte att tillgodose ett samhälleligt behov.

NKS är det första större OPS exemplet i Sverige. Det är ett mycket komplext projekt. Totalkostnaden för NKS blir långt högre än beräknat.

Klinisk forskning, utbildning, kunskapsutveckling och kunskapsöverföring är viktigt för utvecklingen av hälso- och sjukvård. Ekonomiska och organisatoriska utmaningar riskerar att drabba, inte bara hälso- och sjukvården utan även forskning och utbildning.

### **Utredningens uppdrag**

Utredningens uppdrag är att utreda former och ändamålsenlighet för besluts- och genomförandeprocesser i samband med upphandlingar och investeringar i hälso- och sjukvården och i samband med olika lösningar för avtalsreglerade samarbeten mellan det offentliga och det privata. Utredningen ska kartlägga användandet av process- och organisationsstöd, hur kontrollmekanismer tillämpas, identifiera risker för att offentliga medel inte används effektivt.

Utredningen ska lämna förslag på lämpliga åtgärder för att motverka identifierade brister och vid behov lämna förslag på författningsändringar.

Nya Karolinska sjukhuset (NKS) är det första större OPS (offentlig-privatsamverkan) samarbetet inom hälso- och sjukvården i Sverige. I samband med det har NKS genomgått en förändring av verksamhetsmodell och organisation. Utredningen har fokuserat på kartläggning och analys av NKS och utgångspunkten har varit ett lärandeperspektiv.

Uppdraget ska också analysera konsekvenserna för patientsäkerheten samt vårdprofessionernas förutsättningar att säkerställa densamma.

### **Utredningen i korthet**

I kapitel 1 redogörs för utredningens uppdrag och arbete. I kapitel 2 beskrivs gällande rätt inom hälso- och sjukvård, upphandling och arbetsmiljö. I kapitel 3 beskrivs utmaningar inom hälso- och sjukvården, utformningen av sjukvårdssystemet och påverkansfaktorer för framtidens vård. I kapitel 4 redovisas berörda aktörer på regional och nationell nivå inom hälso- och sjukvården. Kapitel 5 redogör kortfattat för olika entreprenadformer samt en beskrivning av OPS modellen och dess fördelar och nackdelar samt erfarenheter främst från Storbritannien. I kapitel 6 redovisas regionernas hantering av större investeringsprojekt inom hälso- och sjukvården.

Kapitel 7 redogör för den pågående och planerade strukturförändringen inom hälso- och sjukvården och hur den styrs. Olika styrmodeller inom vården beskrivs. I kapitel 8 redogörs och kartläggs OPS-lösningen för Nya Karolinska Solna (NKS) med bakgrund, besluts- och genomförandeprocessen för

upphandling, finansiering och verksamhetsinnehåll, hantering av forskning och utbildning samt redovisning av kontrollmekanismer i projektet. Kapitel 9 innehåller en analys av NKS utifrån utredningens kartläggning med syfte att skapa ett lärandeexempel för besluts- och genomförandeprocesser i samband med strukturförändringar och investeringar i hälso- och sjukvården.

### Utredningens rekommendationer

Utredningen lämnar fyra rekommendationer.

1. Regeringen bör utreda hur förutsättningarna för utbildning och forskning kan säkerställas vid strukturförändringar inom hälso- och sjukvården.
2. Regeringen bör utveckla styrningen av tillsynen inom hälso- och sjukvården. Regeringen bör överväga att ge Statens haverikommission utökade förutsättningar för utredningar inom hälso- och sjukvård.
3. Regionerna bör säkerställa långsiktighet och helhetssyn vid större strukturförändringar och investeringar. Det är viktigt att tidigt fastställa organisation, dokumentation och uppföljning av ett förändringsarbete. Även riskanalys, konsekvensanalys, kontrollmekanismer och revision bör fastställas i ett tidigt skede.
4. Regionernas beslut om byte av styrmodell och förändring av organisation bör föregås av utvecklade konsekvensanalyser. Företrädare från olika nivåer och professioner i organisationen samt patienter bör medverka. Regeringen bör stärka forskningen om styrning, ledning och organisering av offentligt finansierad hälso- och sjukvård.

### lakttagelser från exemplet NKS

Det finns generella lärdomar att dra från NKS i de pågående strukturförändringarna i svensk hälso- och sjukvård.

- Total investering i byggnation och utrustning för det nya sjukhuset uppgår till 22,8 miljarder kr. Byggnaden färdigställdes i tid och till avtalad kostnad.
- Enligt bedömning av extern konsult, beställd av Stockholms läns landsting, är byggnationen inom OPS-avtalet 53 procent dyrare än för skandinaviska jämförelsesjukhus.
- Totalkostnaden fram till 2040 för byggnation, drift, underhåll och finansiering är 57 miljarder kr. I avtalet ingår garanti att sjukhuset år 2040 ska vara i motsvarande skick som vid inflyttningen. Utredningen har inte kunnat finna underlag för att bedöma om det långsiktiga åtagandet är kostnadseffektivt eller inte.
- Avgörande för beslutet om OPS-avtalet var att det förordades av konsulter med argument om riskhantering (byggrisker) och konkurrens. Utredningen har inte funnit underlag som visar att riskanalyser har gjorts av alternativa modeller.
- Upphandling av OPS-avtal är resurskrävande med omfattande arbete för formulering av funktionskrav.

- Verksamhetsinnehållet för NKS fastställdes sent (2017) vilket försämrade förutsättningarna för en samordnad planering av hälso-och sjukvården i regionen.
- Förutsättningarna för utbildning och forskning har påverkats negativt efter genomförandet av NKS projektet och strukturförändringarna i regionen.
- En ny verksamhetsmodell infördes som skulle bidra till att lösa sjukhusets problem med silotänk, ekonomi och vårdresultat. Modellen bygger på patientflöden och värdebaserad vård och organiseras efter teman och funktionsområden. Vid uppföljning konstaterades att problemen kvarstod eller hade förvärrats.
- Under de första åren samordnades inte NKS projektet med övrig hälso-och sjukvårdsplanering och viktiga aktörer upplevde att de hölls utanför projektet.
- Regionala kontrollmekanismer har fokuserat på att hantera risker i bygginvesteringen medan verksamhetsrisker inte hanterats lika tydligt.
- Uppföljningar visar att sjukhusets styrelse har underskattat frågorna om patientsäkerhet och arbetsmiljö vid införande av den nya verksamhetsmodellen.

### **Konsekvenser av utredningens rekommendationer**

Rekommendationen om ökad tillsyn av hälso-och sjukvården kan innebära behov av ökade anslag till berörda myndigheter. Rekommendationerna till regionerna bedöms inte få några konsekvenser då uppgifterna redan ingår i regionernas befintliga verksamhet och kommunallagens krav på intern styrning och kontroll.

Utredningens bedömning är att rekommendationerna inte påverkar den kommunala självstyrelsen. Utredningens bedömning är vidare att rekommendationerna inte specifikt påverkar jämställdhet, integrationspolitiska mål, barn och unga. De får heller inte konsekvenser för sysselsättningen, brottslighet, brottsförebyggande arbete eller för miljön.

Rekommendationerna bedöms främja lärande med syfte att förbättra offentlig service.

### **Beslutsförslagets påverkan avseende jämställdhet**

Beslutet bedöms inte ha någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män, flickor och pojkar.

### **Bilagor:**

Remissyttrande

Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS, SOU 2020:15

**Protokollsutdrag skickas till:**

Avdelningsdirektörer

Divisionschefer