Region Stockholm

23

Yttrande över motion 2020:36 av Jonas Lindberg m fl. (V) om att lämna köp-säljsystemet i vården bakom oss, för en styrmodell som håller ihop och samarbetar

HSN 2021-0434

Hälso- och sjukvårdsnämnden
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
Utredning och beställarstöd
Yvonne Lettermark

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-04-29

HSN 2021-0434

Hälso- och
sjukvårdsnämnden

Yttrande över motion 2020:36 av Jonas Lindberg m fl. (V) om att lämna köp-säljsystemet i vården bakom oss, för en styrmodell som håller ihop och samarbetar

Ärendebeskrivning

Regionstyrelsen har begärt att hälso- och sjukvårdsnämnden ska yttra sig över motion om ”att lämna köp-och säljsystemet bakom oss, för en styrmodell som håller ihop och samarbetar.” I motionen föreslår Jonas Lindberg m fl (V) att regionen ska inleda en process och en utredning för att avveckla beställar-utförarmodellen och köp- och säljsystem av och inom regionens styrning och verksamheter. Motionärerna föreslår också att utredningen ska involvera medarbetare och patienter för att gemensamt ta fram vilka principer som ska vara vägledande för hur regionen ska styras i framtiden.

Beslutsunderlag

Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande
Motion 2020:36 av Jonas Lindberg m fl. (V)

Förslag till beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar följande:

Tjänsteutlåtande över motion 2020:36 överlämnas till regionstyrelsen som nämndens yttrande.

Förvaltningens motivering till förslaget

Bakgrund

Att erbjuda tjänster till regionens invånare på bästa sätt och samtidigt hantera skattemedel effektivt är ett uppdrag som ska tas på stort allvar. I enlighet med detta kan konstateras att regionen bedriver ett ambitiöst utvecklingsarbete kring styrningen. Ytterst manifesteras detta i det årliga budgetbeslutet där inte bara anslagen för respektive verksamhet framgår utan här beskrivs också formerna för integrerad ledning och kontroll, mål och indikatorer och vilka styrande dokument som är aktuella. Budgetdokumentet innehåller också ägarpolicy för de olika verksamheterna samt sätter ramarna för ansvarsutkrävandet genom att precisera reglementet för regionstyrelsen och övriga nämnder.

Rubricerad motion beskriver hur frågan om styrning av offentlig verksamhet är föremål för ett antal analyser av såväl akademin som av olika verksamheter. Som tillägg till de tankar som levererats av de aktörer som nämns i motionen önskar förvaltningen lyfta fram ytterligare några utredningar som tagits fram inom regionen eller på uppdrag av densamma.

Inom ramen för Långtidsutredningen, HS 2040, belyser en av rapporterna perspektivet styrning[1]. Begreppet styrning beskrivs, utveckling av historik och nuläge likaså samt förutsättningarna för styrning på systemnivå. I rapporten beskrivs olika modeller för styrning regionalt och hur tillämpningen av beställar-utförarmodellen utvecklats. Referenser till utvärderingar av modellen från Region Västra Götaland[2] respektive Region Skåne[3] lämnas också. I perspektivrapporten presenteras ett antal slutsatser för framtiden varav en speglar en möjlig utveckling av mer samverkande styrmodeller med en närmare relation till kunskapsstyrning och tillitsbaserad styrning och där professionerna får större mandat som är i balans med konkurrens och reglering.

En forskningrapport[4] och studie från företagsekonomiska institutionen vid Stockholms Universitet belyser hur styrningen utmanar det strategiska arbetet. I denna beskrivs den komplexitet som kännetecknar styrning av offentlig verksamhet. Studien av resultatet av ett treårigt forskningsprojekt och finansierat inom ramen för ett strategiskt samarbete mellan Region Stockholm och Stockholms universitet. Rapporten skriver omfattande om styrningen inom Region Stockholm och betonar vikten av tydlig

[1] HS 2040 Perspektivrapport Styrning av hälso-och sjukvården, Region Stockholm
[2] Beställar-utförarmodellen – vara eller inte vara, VGR, Centrum för välfärdsstudier 2017
[3] Styrmodell och styrsystem i Region Skåne, Helseplan 2012
[4] Akademin för ekonomistyrning i staten, rapport 2020:3, ”Hur utmanar styrningen det strategiska arbetet?”,

ansvarsfördelning, sammanhållna styrmodeller samt konsekventa målformuleringar och indikatorer.

Överväganden
Hur styrning ska definieras dikteras till del av vad man förväntar sig ska komma ut av denna styrning. För hälso-och sjukvården finns många olika perspektiv som ska beaktas och prioriteras. Etik, kvalitet, effektivitet och produktivitet, ekonomi är några exempel. Generellt kan konstateras att den utveckling av arbeten i det som motionen benämner som ”handläggare, administratörer och människor i ledningsarbete” har sin motsvarighet i många sektorer. Diskussioner om mätbarhet och ”papperisering” har lanserats och förs i såväl forskarsammanhang som i faktalitteratur.[5]

Oaktat detta kan konstateras att Region Stockholms tillämpning av beställar-utförarmodell inom hälso-och sjukvården innehåller en mängd möjligheter som förutsatt att de fullt ut implementeras kan resultera i en mängd fördelar för hälso-och sjukvårdssystemet. Hit hör formulering av tydliga avtal om vad som ska utföras, möjlighet till transparens i uppföljning och styrning av såväl resultat som ersättning och övriga avtalsvillkor. I en strukturerad process kan strategierna för hälso-och sjukvårdssystemet parat med en utvecklad kunskapsstyrning definiera förutsättningarna för detsamma. Vårdgivare ges möjlighet att på bästa sätt bidra med sina verksamheter som ofta utgår från ett brett engagemang för patienter och uppdragets utförande. I en beställar-utförarmodell är roller och ansvar tydliga vilket innebär att ansvarsutkrävande möjliggörs. Sammantaget handlar det, om samtliga verktyg används, om att huvudmannen ges ökade möjligheter till styrning av hälso-och sjukvården utifrån den målbild och de strategier som regionen fastställt.

Förvaltningen instämmer i det som uppfattas vara motionens andemening nämligen vikten av en gemensam verklighetsbild mellan vårdens profession, chefer och beslutsfattare. Givet detta omfamnas nämndens beslut att ge förvaltningen i uppdrag att genomföra en långtidsutredning, HS 2040, under innevarande mandatperiod.

Direktivet för denna utredning stadgar att uppdraget syftar till att beskriva förutsättningarna för hälso-och sjukvården 2040. Vård ska ges utifrån patientens behov, där den med störst behov ges företräde. Styrningen av vården ska säkra en långsiktigt ekonomiskt och ekologiskt hållbar

[5] Se exempelvis Jonna Bornemark: Det omätbaras renässans, Violante 2018

resurshållning av den offentliga hälso- och sjukvården genom nödvändiga prioriteringar.

Långtidsutredningens uppdrag med att kartlägga utmaningar och föreslå lösningar ska utföras med en hög grad av involvering och en nära dialog vårdens medarbetare är prioriterad. Trots rådande pandemi är det förvaltningens förhoppning och ambition att arbetet med utredningens slutrapport ska kunna genomföras på det sätt som avsetts. Därigenom kan sannolikt värdefulla inspel från såväl patienter, som medarbetare och invånare om hälso-och sjukvården och dess framtida styrning identifieras och formuleras.

Ekonomiska konsekvenser
Yttrandet föranleder inga ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för patientsäkerhet
Yttrandet föranleder inga konsekvenser för patientsäkerheten.

Konsekvenser för jämlik och jämställd vård
Yttrandet medför inga konsekvenser för jämlik och jämställd vård.

Miljökonsekvenser
Yttrandet medför inga konsekvenser för miljön.

Administrativa konsekvenser
Yttrandet medför inga administrativa konsekvenser.

Johan Bratt
Tf. Hälso- och sjukvårdsdirektör

Margareta Tufvesson
Avdelningschef

Beslutet ska skickas till
Regionstyrelsen

Godkänd av Johan Bratt, 2021-04-29

Region Stockholm

Ankom
Region Stockholm
2020 -06- 23
Dnr. RS 2020-0552

Vänsterpartiet

2020:36

Region Stockholm 2020-06-23

Motion av Jonas Lindberg om att lämna köp – och säljsystemet i vården bakom oss. För en styrmodell som håller ihop och samarbetar.

Region Stockholm tillämpar sedan många år en beställar- utförarmodell i sin styrning av regionens verksamheter. Politiker blir beställare av t.ex. sjukvård som sedan genom ett omfattande tjänstemannaled ska utmynna i avtal och ersättningssystem där en utförare ska se till att det som beställts också levereras.

Varje enskild verksamhet är också sin enskilt drivna resultatenhet med lokalt kostnadsansvar för t.ex. läkemedel och medicinsk service. Inom våra akutsjukhus köps och säljs vård och insatser mellan enheter inom samma sjukhus. Kliniker fakturerar varandra för beställningar av blodprodukter, röntgen och prover. Avdelningar med en tillhörighet får betala om deras patient hamnar på intensiven där varje dygn kostar åtskilliga belopp. Ingrepp och åtgärder måste kodföras och benämnas på ett visst sätt så att fakturor kan skapas och säljsystemet hållas igång.

Säljsystemet pågår inom sjukhus och mellan regionen och sjukhusen. Åtskilliga administratörer krävs för att hantera och upprätthålla detta system. I grunden kommer idéerna från näringslivet och ofta från bilindustrin. Ambitionerna var att den offentliga sektorn skulle effektiviseras i sin styrning och i sitt arbete. Hela klustret av dessa ekonomiska styrande idéers intåg i sjukvården benämns ofta som New Public Management (NPM). Flera utvärderingar och forskning på området visar att det inte har genererat en mer effektiv eller särskilt resurseffektiv organisation.

Studien ”På spaning efter etik” (Falkenström & Höglund, 2018) från Uppsala Universitet menar att Region Stockholms styrmodell orsakar att höga chefer och tjänstemän får starkare lojalitetsband med avtalstexter och ekonomiska ramverk än med vårdens etiska principer. Det har också påvisats att detta främjar en tystnadskultur vilket det inom massmedia idag återkommande också skrivs om.

Verklighetsbilden skiljer sig ofta mellan vårdens professioner och deras chefer och ansvariga tjänstemän och politiker. Journalisten Maciej Zaremba skrev 2013 dem omtalade boken ”patientens pris” som påvisade hur styr- och ersättningssystem som t.ex. DRG (diagnos relaterade grupper som idag är rådande på våra akutsjukhus) gör att patienter faller mellan stolarna och bollas mellan specialiteter och enheter.

Regionens egen personalrapport från 2019 visar att personalgrupper som ökar mest på regionnivå är handläggare, administratörer och människor i ledningsarbete. Region Stockholm har också flera gånger själv i olika underlag konstaterat att den styrmodell Regionen själv tillämpar i samverkan med mycket konkurrensutsatt sjukvård genererar en stor kontrollapparat med byråkrati.

Det är inte heller lätt att utkräva ansvarstagande i en styrmodell som bygger på beställar-utförarmodell. Politiken abdikerar från ansvaret när beställningen är gjord och ansvaret delegerats iväg till en utförare. Detta gör att det demokratiska ansvarsutkrävandet ofta kan bli grumligt och otydligt. Vi menar att detta på flera sätt blir olyckligt och demokratiskt väldigt problematiskt.

Beställar-utförarmodellen har också gått hand i hand med managementkonsulters intåg i sjukvårdssektorn. Extern expertis ska tas in för att lösa lokala problem i en verksamhet där personalen helst ska hållas utanför förändringarna. Till sin extrem innebar detta det omtalade OPS-avtalet som ligger bakom Nya Karolinska Sjukhuset. Så här skriver t.ex. forskarna på Stockholms Universitet som fått i uppdrag att belysa OPS och NKS-frågan i Region Stockholm i sin tredje delrapport "Tilläggsavtal och anpassning" från 2020. På sida 35 står:

"Resultaten i rapporten gör därmed gällande att idéer om marknadens överlägenhet gentemot offentlig sektor som ligger till grund för OPS-modellen, via en kombination av olika former av institutionellt arbete inom projektorganisationen, erhållit sådan legitimitet att de börjar spridas och få fäste inom landstinget på ett sätt som tidigare inte var möjligt"

När kritiken mot New Public Management tog fart runt 2013 beslutades det på nationell nivå att en tillitsutredning skulle tillsättas. Den har sedan utmynnat i en framarbetad utredning men få skarpa förslag har sedan tagits för att förändra några styrmodeller.

Vi menar att det är hög tid att nu göra verklighet av att på riktig förändra styrsystemet av sjukvården. Skottland har tidigare erfarenheter av att ha tillämpat en beställar- utförarmodell med intern marknadsstyrning och köp- och säljsystem. Detta har helt avvecklats i bred politisk enighet från höger till vänster. Fördelarna har varit många.

Vi yrkar

Att regionfullmäktige beslutar att Region Stockholm inleder en process och utredning för att avveckla beställar- utförarmodellen och köp- och säljsystem av och inom regionens styrning och verksamheter

Att utredningen i hög grad involverar medarbetare och patienter för att gemensamt ta fram vilka principer som ska vara vägledande för hur Region Stockholm ska styras i framtiden

Jonas Lindberg (V) *Anna Sehlin (V)*

Catarina Wahlgren (V) *Staffan Norberg (V)*

Marit Normasdotter (V) *Ann Marie Engel (V)*

Mehdi Oguzsoy (V) *Lina el Yafi (V)*