

Mottagare
Socialdepartementet
Diarienummer S2021/06163
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.fs@regeringskansliet.se

Datum
2022-01-25

Diarienummer
RS211156

Region Halland synpunkter på SOU 2021:71 Riksintressen i hälso- och sjukvården (S2021/06163)

Region Halland delar på många sätt utredningens bild av framtida utmaningar inom hälso- och sjukvården men håller inte med om de i utredningen föreslagna lösningarna. Det är Region Hallands uppfattning att utredningen har lagt fram lösningsförslag utan att adressera varför nationella intressen inte skulle tas tillvara i tillbörlig ordning vid regionernas planering av hälso- och sjukvårdens infrastruktur. Det av utredningen föreslagna angreppssättet för att hantera statlig kravställning för tillgodoseendet av nationella intressen medför att de regionala planeringsförutsättningarna för uppfyllandet av nationella intressen först definieras i samband med att riksintressena på området konkretiseras. Detta leder till att lagstiftning används som medel för att adressera ett problem som hänför sig till bristande statlig planering snarare än bristande regional följsamhet till den nationella planeringen. Region Halland ser inte den av utredningen föreslagna styrningsmodellen som vare sig önskvärd eller ändamålsenlig för att skapa bättre planeringsförutsättningar för regionala infrastrukturlösningar. Region Halland instämmer i utredningens slutsats om att samverkan mellan regionerna kan bli bättre, men är inte överens med utredningen om på vilket sätt så ska ske. Däremot är Region Halland, med viss reservation, positiv till ökat statligt stöd till forskning inom vårdinfrastruktur.

Region Halland lämnar sina mer utförliga synpunkter enligt nedan.

De tre aktuella förslagen

- Stärkt statlig styrning genom definierade riksintressen på hälso- och sjukvårdsområdet som ska beaktas vid regionala och kommunala beslut

som påverkar vårdinfrastruktur

Region Halland håller med utredningen om att Sveriges vårdinfrastruktur står inför en del framtida problem som behöver lösas, men ser inte behovet av en ny lag för att förändra området och inte på det sätt som utredningen beskriver. Utredningen gör bedömningen att regionerna i allt för stor utsträckning hänvisar till sitt kommunala självstyre och därför inte anstränger sig för att samverka med andra regioner och/eller tar del av andras erfarenheter och lärdomar från vårdinfrastrukturprojekt. Utredningen anför att det kommunala självstyret gör att regionerna fattar alltför individuella investeringsbeslut som inte samordnas med andra pågående utvecklingsprojekt i landet. Region Halland är av uppfattningen att de regionala hälso- och sjukvårdssystemen är robusta och skapar förutsättningar för en flexibel organisation av hälso- och sjukvårdsverksamheten utifrån regionala förutsättningar som skiljer sig betydligt över landet. En ökad statlig styrning leder i motsvarande mån till minskad regional frihet, vilket kan riskera att påverka hälso- och sjukvårdssystemets förmåga att anpassa sig utifrån förändrade planeringsförutsättningar. En högre grad av homogenisering kan förväntas leda till att robusta och nytänkande regionala infrastrukturlösningar kan komma att selekteras bort till förmån för lösningar som visserligen uppfyller de krav den statliga styrningen uppställer men som försenar omställningen av hälso- och sjukvården från ett sjukhuscentrerat perspektiv till en mer decentraliserad vård nära befolkningen.

Att lagförslaget inte bara inkluderar fastigheter utan alla typer av investeringar som anses påverka ”hälso- och sjukvårdsinfrastruktur”, inkluderande ”fastigheter, byggnader och anläggningar för hälso- och sjukvård, medicinteknisk utrustning samt digital infrastruktur” (3 kap 1§ i författningsförslag) innebär att regionerna förlorar en väsentlig del av kontrollen över såväl sin fastighetsinfrastruktur som sina utrustningsinvesteringar. Region Halland vill därför påpeka att den tänkta tillsynsmyndighetens rätt att upphäva kommunala beslut där riksintressen inte anses vara fullgott beaktade medför stor risk för att allvarligt försena investeringar av angelägen karaktär där enskilda projekt kommer att bedömas separat när de i verksamheten kan vara delar av långsiktiga utvecklingsambitioner. Investeringar i vårdinfrastruktur har ofta långa beredningstider med multipla intressenter, och att eventuellt få ett beslut om

investering i infrastruktur upphävt när en lösning förhandlats fram med berörda parter kan göra tidsplaneringen mycket svårförutsebar och även riskera att kullkasta väsentliga planeringsförutsättningar för ett kostnadseffektivt genomförande av projektet. Ett undanröjande av investeringsbeslut riskerar att bli oförutsägbart och kostnadsdrivande då undanröjandet kan komma att ske sent i processen med resultat att delar av redan nedlagt arbete görs onyttigt. Motsvarande problem har noterats vid utvärdering av den lagstiftning som står modell för utredningens förslag. I Boverkets rapport (2020:26 *Översyn av riksintressen*) dras slutsatsen att det finns ett behov av att precisera förutsättningarna för bedömningen av när ett riksintresse ska anses föreligga om riksintressemyndigheternas anspråk på areal såväl som riksintressens uppfattade innehåll ska kunna begränsas och kommuner förmås planlägga dessa områden. I Riksrevisionens rapport (RiR 2013:21 *Statens hantering av riksintressen*) fann myndigheten att kommuner avstår ifrån att planlägga områden som omfattas av riksintresseanspråk för att bedömningen av planens förenlighet med riksintresset är behäftad med osäkerhet, den samordnande myndigheterna har ansetts brista i tydlighet och förutsägbarhet i förhållande till kommunerna, att utredningen av riksintressen i kommunerna är kostsamma för kommunerna och att det är förknippat med en risk att nedlagda resurser för utredning går förlorade om riksintresset skulle visa sig hindra den tänkta planens genomförande. Region Halland anser att motsvarande risker gör sig gällande för regionerna om den föreslagna lagstiftningen antas. Det är Region Hallands uppfattning att konsekvenserna av gravt försenade eller helt inställda investeringsprojekt är mycket allvarliga och kan ha en betydande påverkan på det regionala hälso- och sjukvårdssystemets funktion, vilket kräver en större grad av tydlighet av lagstiftaren än den som den föreslagna lagstiftningen erbjuder. Vidare finner Region Halland att kostnaden för den osäkerhet som de nationella planeringsförutsättningarna är förknippade med inte ska övervältras till regionerna, utan bäras nationellt.

Region Halland anser inte att utredningen på ett tydligt och tillfredsställande sätt beskriver de ekonomiska konsekvenserna som kopplas till förslaget om riksintressen. För Region Halland är det inte klarlagt att lagförslaget kommer att ge lägre kostnader för kommuner och regioner, och Region Halland invänder mot att utredningen inte för något resonemang om att det råder olika utvecklingsförutsättningar i landet.

- Reglering av interregional samverkan i utveckling av standarder på vårdbyggnadsområdet

Region Halland håller med om att regionernas samverkan kan förbättras men de brister som utredningen har identifierat och söker åtgärda består inte i att kommuner och regioner inte skulle ha samverkat med staten för att tillse att nationella intressen beaktas i den utsträckning som eftersträvats. Problemet som utredningen beskriver har snarare varit den vaga statliga planeringen av vilka nationella intressen som gör sig gällande för infrastrukturen på hälso- och sjukvårdsområdet och med vilken styrka dessa intressen gör sig gällande vilket har varit bidragande till bristande kommunala- och regionala förutsättningar för att kunna identifiera nationella intressen och planera utifrån dessa. Avsaknaden av en tydlig planeringsinriktning för krisberedskap är ett exempel på bristande nationell planering vilket medför att regioner saknar förutsättningar för att kunna organisera effektiv reservdrift av hälso- och sjukvårdsverksamheten, då det inte är möjligt att sluta sig till hur länge vårdinrättningar behöver kunna försörja sig med drivmedel för att klara elförsörjning vid en kris. Hade nationella planer funnits för hur hälso- och sjukvården skulle kunna försörjas skulle användningen av lokaler kunnat anpassas och effektiviseras. Region Halland finner med anledning av ovanstående att behovet av statlig planering bör prioriteras och först när det är möjligt att konstatera att regioner inte verkar för förverkligandet av tydlig statlig planering bör annan styrning än tillitsbaserad sådan begagnas för att begränsa regionernas frihet att utforma hälso- och sjukvårdens infrastruktur på så sätt som regionen finner svarar mot regionala förutsättningar och möjliggör erbjudandet av så god vård som möjligt.

- Ökat statligt stöd till forskning inom området vårdinfrastruktur

Region Hallands instämmer i att staten bör stärka förutsättningarna för kunskapsutveckling och utbildning och därmed också innovation på vårdområdet. Regionen instämmer också i utredningens bedömning att forskningsområdet behöver stärkas för att ge tydligare avtryck i de nya vårdbyggnader som uppförs och förslaget om att anslagen därför bör ökas. I likhet med utredningen är det även Region Hallands bedömning att staten bör ta över ansvaret för finansiering av Centrum för vårdens arkitektur

(CVA), liksom att anslagen inte ska vara tidsbegränsade. Dock vill Region Halland framföra vikten av att regionerna trots den statliga finansieringen får lägga forskningsmedel på det som de själva önskar och att detta inte ska styras av staten.

Övriga synpunkter

Utredningen anför att kommuner och regioner får överklaga tillsynsmyndighetens upphävande eller förläggande till allmän förvaltningsdomstol. Det problematiseras dock inte i utredningen att dessa överklaganden kan bli både kostsamma och skapa ineffektivitet såväl region och kommun som för staten. Utredningen gör bedömningen att det inte är lämpligt att i lag definiera vilka beslut som ska skickas in till tillsynsmyndigheten. Dock anges investeringar, såsom nybyggnation eller förändringar, samt nedläggningar vara av sådan art att de påverkar vårdinfrastruktur och därför måste beakta riksintressena. Det torde kunna bli omfattande arbete att beakta riksintresse vs. regionalt intresse, politik och ekonomi varje gång en förändring planeras.

Den föreslagna lagen om riksintressen är vagt utformad för att på så sätt kunna fyllas med innehåll efter behov av regeringen och förvaltningsmyndigheter som regeringen bemyndigar. En effekt av detta är att de förvaltningsmyndigheter som har att utföra uppgifter enligt förslaget ”behöver tillföras medel i proportion till omfattningen av det nya uppdraget”. Motsvarande torde gälla regioner och kommuner vid tillämpning av regelverket. Häri ligger svagheten i den ekonomiska konsekvensanalys som utredningen presenterar, då det inte är möjligt att utreda vad den föreslagna regleringen kommer att medföra för ekonomiska konsekvenser. Lagförslaget är inte ett förslag på en ny lag utan ett förslag på ett sätt att reglera förhållandet mellan stat och kommun vilket också för med sig att regleringstekniken som sådan inte har några betydande ekonomiska effekter. Effekterna som lagförslaget kan förväntas få uppstår först när regering och förvaltningsmyndigheter nyttjar den föreskriftsmakt som de ges med stöd av lagförslaget. Region Halland finner att lagförslagets konsekvenser inte på ett tillfredsställande sätt har klarlagts och att lagstiftningstekniken bör ifrågasättas då denna skapar stor otrygghet för regioner och kommuner.

Så som lagförslaget om riksintressen på hälso- och sjukvårdsområdet är skrivet förutsätts att en genomförandekommitté tillsätts för att precisera

riksintressen och riksintressemyndigheter, och att sedvanliga konsekvensbeskrivningar och analyser författas, inklusive förslag om finansiering av eventuella kostnadsökningar. Det som utredningen föreslår är att en ny oprövad regleringsteknik förs in på hälso- och sjukvårdsområdet och att effekterna som den föreslagna regleringen kan komma att få för regioner och kommuner utreds efter dess antagande. Region Halland ifrågasätter den av utredningen valda avgränsningen och om överlåtandet på en genomförandekommitté att utreda effekterna av lagförslaget är förenligt med kraven på beredning av lagförslag då analys av förslagets påverkan på statliga förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner sker först efter den föreslagna lagens antagande av riksdagen.

Regionstyrelsen

Mikaela Waltersson
Regionstyrelsens ordförande

Jörgen Preuss
Regiondirektör