

LANDSTINGSREVISIONEN

Granskning av styrning av landstingets FoU- verksamhet

Rapport nr 04/2017



Västerbottens läns landsting

Granskning av styrning av
landstingets FoU-verksamhet



Building a better
working world

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Avgränsning	5
1.4. Revisionskriterier.....	5
1.5. Genomförande	6
2. Granskningsresultat	7
2.1. Styrning av FoU-staben.....	7
2.2. Samverkan med Umeå Universitet	10
2.3. Stöd till verksamheterna	13
2.4. Uppföljning	17
3. Samlad bedömning	20
3.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna	20
3.2. Slutsats och rekommendationer	22
Bilaga 1 Källförteckning.....	23

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerbottens läns landsting granskat styrningen av landstingets FoU-verksamhet. Syftet med granskningen är att ge revisorerna underlag för att bedöma om landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden för sina respektive områden har säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av landstingets FoU-verksamhet. Den sammanvägda bedömningen är att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av landstingets FoU-verksamhet. Bedömningen grundas på följande iakttagelser:

- Det har inte skett någon konkretisering, uppföljning, utvärdering eller revidering av FoU-policy som antogs av fullmäktige 2008. Landstingsstyrelsen har inte berett ett förslag till fullmäktige på en ny FoU-policy trots att gällande policy är inaktuell och inte överensstämmer med landstingets nuvarande organisation.
- Landstingsstyrelsen har inte säkerställt en god arbetsmiljö för de anställda vid FoU-staben. Det saknas ett skriftligt uppdrag för FoU-staben och även om det finns en aktivitetsplan så fungerar den inte som ett styrdokument för verksamheten. Inom FoU-staben saknas systematik i att styra och följa upp verksamheten samt skriftliga uppdragsbeskrivningar.
- Utifrån komplexiteten i FoU-stabens verksamhet är landstingsstyrelsens styrning otillräcklig. En stor del av FoU-stabens arbete styrs och finansieras av externa parter, vilket i kombination med landstingsstyrelsens svaga styrning medför risk för att FoU-stabens tjänstemän prioriterar bort områden som landstingets verksamheter bedömer som angelägna.
- Det finns risk för att hälso- och sjukvårdsnämnden inte kan uppfylla sitt verksamhetsansvar för sjukhusvården. Landstingsstyrelsen ansvarar för FoU-staben, som är en strategisk funktion och som ska stödja hela landstingets FoU-verksamhet. Huvuddelen av landstingets FoU-verksamhet bedrivs dock inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde. En väl fungerande FoU-verksamhet är en viktig förutsättning för att bedriva och utveckla sjukhusvården, klara universitetssjukvårdens uppdrag och vara ett universitets- och regionsjukhus. Det finns ingen beskrivning av hur landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden ska samverka om FoU-frågorna.
- Hälso- och sjukvårdsnämnden har fastställt tre mått inom FoU-området, vilka inte är tillräckliga för att fånga in det komplexa område som FoU-verksamheten utgör.
- Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställer inte att hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter får ett tillräckligt stöd av FoU-staben. Det är otydligt hur landstingsstyrelsens FoU-resurser ska ge stöd och samverka med hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter. Det har inte gjorts någon inventering eller analys av vilka behov av stöd som verksamheterna har.
- Det finns strategier i form av karriärvägar och anställningsformer som på individnivå skapar goda förutsättningar att kunna kombinera forskning och klinisk verksamhet. Dock saknar landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden en strategi för att stärka förmågan att attrahera externa forskningsmedel.
- Organisation och beslutsvägar gällande den verksamhetsförlagda utbildningen behöver förtydligas då det finns otydligheter mellan FoU-staben och HR-staben i vissa frågor. Ett utvecklingsområde är att undersöka hur förutsättningarna för handledning ser ut vid de enheter som bedriver utbildning.
- Det finns väl utvecklade former för samverkan med Umeå universitet och andra externa aktörer. Dock är det nationella och regionala avtalet med Umeå Universitet

otydligt vad gäller beslutsbefogenheter. Eftersom det är komplicerat att definiera var den exakta gränsen går för universitetssjukvårdsstyrelsen beslutsbefogenheter rekommenderade revisorerna i rapport nr 16/2016 landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att utreda de juridiska förutsättningarna för universitetssjukvårdsstyrelsens möjligheter att fatta beslut. Detta eftersom rapporten visade att det föreligger risk för att universitetssjukvårdsstyrelsen i några fall har fattat beslut för landstingets räkning i frågor som har varit något mer än s.k. faktiskt handlande och enklare förvaltnings- eller verkställighetsbestyr. Någon utredning har inte genomförts vilket innebär att risken kvarstår.

- Landstingsstyrelsen har inte säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av FoU-staben. Inom ramen för det ordinarie styrsystemet får landstingsstyrelsen knapphändig information om FoU-stabens arbete. Mycket av styrningen och uppföljningen kanaliseras istället via universitetssjukvårdsstyrelsen och därtill hörande kommittéer. Landstingsstyrelsen tar inte del av universitetssjukvårdsstyrelsens protokoll, och kan därmed inte löpande följa det arbete som där bedrivs. Uppföljningen av FoU-stabens arbete är bristfällig.
- Hälso- och sjukvårdsnämnden har inte säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av verksamheternas forskning och utveckling. Årssammanställningar av klinisk forskning och regionvård når landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden med lång eftersläpning.
- Det saknas systematik i landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens uppföljning och eftersom det inte finns någon tydlig styrning på området är det svårt att påvisa vad som är avvikelse. Den politiska nivån förlitar sig därmed på att tjänstemännen fångar upp avvikelser och sviktande verksamheter och tar initiativ till åtgärder. Med tanke på att FoU-frågorna är av stor betydelse för landstinget och utgör en viktig strategisk framtidsfråga är det inte tillfredsställande.

Utifrån granskningens resultat lämnar vi följande rekommendationer till landstingsstyrelsen:

- ▶ Säkerställ att beredning sker av en ny FoU-policy för beslut av fullmäktige.
- ▶ Utred hur styrning och kontroll av FoU-området kan stärkas så att prioritering och fokusering kan ske utifrån ett helhetsperspektiv på landstinget nuvarande och framtida behov.
- ▶ Förtydliga FoU-stabens uppdrag och säkerställ en god arbetsmiljö.
- ▶ Säkerställ att inventering sker av vilka stödbehov verksamheterna har inom FoU-arbetet samt att samordningen mellan FoU-staben och verksamheterna stärks.
- ▶ Utred de juridiska förutsättningarna för universitetssjukvårdsstyrelsens möjligheter att fatta beslut och säkerställ att representanter i universitetssjukvårdsstyrelsen har delegerad beslutsrätt och återanmäler beslut.
- ▶ Säkerställ att organisation och beslutsvägar gällande den verksamhetsförlagda utbildningen förtydligas.
- ▶ Stärk och systematisera uppföljningen av FoU-staben och FoU-arbetet i landstinget.

Vi lämnar följande rekommendationer till hälso- och sjukvårdsnämnden:

- ▶ Utveckla styrningen av verksamheternas FoU-arbete.
- ▶ Säkerställ att inventering sker av vilka stödbehov verksamheterna har inom FoU-området samt att samordningen stärks mellan verksamheterna och FoU-staben.
- ▶ Stärk och systematisera uppföljningen av verksamheternas FoU-arbete.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Västerbottens läns landsting (VLL) bedriver forskning och utveckling inom hälso- och sjukvård och tandvård. Landstingsfullmäktige antog 2008 en FoU-policy som syftar till att vara en vägvisare för landstingets långsiktiga engagemang i forskning och utveckling samt utgöra en grund för vidare konkretisering och handlingsplaner inom området. Landstingsstyrelsen har verksamhetsansvar för Staben för forskning och utbildning (FoU-staben) och ansvarar därmed för att den verksamheten styrs, kontrolleras, följs upp och utvärderas. Hälso- och sjukvårdsnämnden ansvarar för att, inom sitt verksamhetsområde, följa utvecklingen inom området forskning och utveckling och ta erforderliga initiativ med anledning av detta. Hälso- och sjukvårdsnämnden är beroende av forskning och utbildning för sin personalförsörjning och för att fullfölja sitt region- och sjukvårdsuppdrag eftersom det är en kunskaps- och forskningsintensiv verksamhet.

Inom forskning satsar landstinget särskilt på åtta så kallade profilmråden, varav sex finns vid Norrlands universitetssjukhus och två är landstingsövergripande. Revisorerna genomförde 2016 en förstudie av Norrlands universitetssjukhus. Förstudien visade bl.a. på bristande uppföljning samt på en låg förmåga att attrahera forskningsmedel. Mot bakgrund av revisorernas riskanalys har EY fått i uppdrag att genomföra en fördjupad granskning av styrningen av landstingets FoU-verksamhet.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att ge revisorerna underlag för att bedöma om landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden för sina respektive områden har säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av landstingets FoU-verksamhet.

Revisionsfrågorna nedan ska besvaras för att uppnå syftet med granskningen.

- ▶ Har landstingsstyrelsen säkerställt en tillräcklig styrning av FoU-staben i form av mål, styrdokument samt dokumenterade riktlinjer och rutiner?
 - Har FoU-policyn konkretiserats och har handlingsplaner tagits fram?
 - Har målsättningar brutits ned i aktivitetsplaner?
 - Är mål och riktlinjer kända i verksamheten?
- ▶ Har landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt att hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter får ett tillräckligt stöd av FoU-staben?
 - Är ansvarsfördelningen mellan landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden tydlig?
 - Finns det ändamålsenliga organisatoriska och andra former för samverkan mellan FoU-staben och verksamheterna?
 - Finns det strategier och handlingsplaner för att stärka NUS:s förmåga att attrahera externa forskningsmedel?
 - Finns det strategier och handlingsplaner för att på individnivå skapa goda förutsättningar att kunna kombinera forskning och klinisk verksamhet?
 - Vidtas åtgärder för att säkerställa handledning vid de enheter som bedriver utbildning?

- ▶ Har landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt att det finns väl utvecklade former för samverkan med Umeå Universitet och andra externa aktörer?
- ▶ Har landstingsstyrelsen säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av FoU-staben?
- ▶ Har hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av verksamheternas forskning och utveckling?
 - Finns det en beredskap för att utveckla hälso- och sjukvårdsnämndens uppföljning av forskningsintensiteten utifrån den nya definitionen av universitetssjukvård?
- ▶ Vidtar landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden åtgärder om uppföljningar visar på avvikelser?

1.3. Avgränsning

Granskningen omfattar inte enskilda forskningsprojekt.

1.4. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen, 6 kap § 7
 - Nämnder och styrelser ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnder och styrelser ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.
- ▶ Hälso- och sjukvårdslagen, 18 kap. 2 §
 - Landsting och kommuner ska medverka vid finansiering, planering och genomförande av dels kliniskt forskningsarbete på hälso- och sjukvårdens område, dels folkhälsovetenskapligt forskningsarbete. Landsting och kommuner ska i dessa frågor, i den omfattning som behövs, samverka med varandra och med berörda universitet och högskolor.
- ▶ Reglemente för landstingsstyrelsen
 - Styrelsen har verksamhetsansvar och personalansvar med därtill hörande arbetsmiljöansvar för staberna. Vidare ansvarar styrelsen för att verksamheten kontrolleras, följs upp och utvärderas inom sitt ansvarsområde. Styrelsen ska samverka med staten om läkarutbildning, tandläkarutbildning och forskning. Arbetsutskottet ska följa och utveckla samarbetet med Umeå universitet i forsknings-, utbildnings- och allmänna utvecklingsfrågor.
- ▶ Reglemente för hälso- och sjukvårdsnämnden
 - Nämnden ansvarar för att, inom sitt verksamhetsområde, följa utvecklingen inom området forskning och utveckling och ta erforderliga initiativ med anledning av detta.
- ▶ Regionalt samverkansavtal ALF (Avtal om läkarutbildning och forskning) och TUA (Avtal om tandläkarutbildning och forskning)

- Parterna ska stötta varandra i viktiga framtidsfrågor, såsom att utveckla forskningen och utbildningen vid Umeå universitets medicinska fakultet, säkra tillgången på kvalificerad vårdpersonal samt utveckla hälso- och sjukvården samt tandvården.
- ▶ FoU-policy för Västerbottens läns landsting, fastställd av landstingsfullmäktige 2008-06-18.

1.5. Genomförande

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Förteckning över granskade dokument och intervjuade personer finns i bilaga 1. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att faktagranska rapporten. Granskningen har genomförts under augusti till oktober 2017.

2. Granskningsresultat

2.1. Styrning av FoU-staben

2.1.1. FoU-policy

Västerbottens läns landstings FoU-policy, fastställd av fullmäktige 2008, har i huvudsak två syften: den ska vara en vägvisare för landstingets långsiktiga engagemang i forskning och utveckling och den ska vara grund för vidare konkretisering och handlingsplaner inom området. Det betonas i dokumentet att policyn för att leva och tillämpas praktiskt måste revideras regelbundet.

Av intervjuer framgår att FoU-policyn är känd, men att den inte uppfattas som ett levande och styrande dokument. Policyn har inte reviderats sedan den antogs och har inte legat till grund för vidare konkretisering och handlingsplaner. Det har inte skett någon uppföljning eller utvärdering av följsamheten till policyn. Innehållet i policyn överensstämmer dock enligt de intervjuade med inriktningen på landstingets verksamhet inom forskning och utveckling. Fler-talet intervjuade ser behov av att revidera policyn. Delar av FoU-stabens ansvarsområden, som innovation och utbildning, omnämns inte i policyn och den är inaktuell vad gäller landstingets organisation.

2.1.2. Målstyrning

I dokumentet *Landstingsplan 2016-2019 inklusive årlig plan för 2017* fastställer landstingsfullmäktige inriktningsmål och strategier för att nå målen. En av strategierna för att nå inriktningsmålet god och jämlik vård är att "stärka förutsättningarna för den kliniska forskningen och kliniska prövningar". Ett mått på detta är landstingets placering vad gäller medicinsk kvalitet i jämförelser med andra landsting. Strategier för att nå målet Aktiv och innovativ samarbetspartner är "stärkt forskning och innovation genom samverkan och partnerskap med universitet, högskolor, näringsliv och andra samhällsaktörer", samt att "i samverkan med Umeå Universitet stärka Nus konkurrenskraft i regionen, riket och internationellt". Ett mått på detta är antal universitetssjukvårdsenheter, vilket ska öka.

Utifrån landstingsfullmäktiges inriktningsmål "Aktiv och innovativ samarbetspartner" har såväl landstingsstyrelsen som hälso- och sjukvårdsnämnden i verksamhetsplaner och målbilder för 2017 fastställt följande mål och mått:

Mål	Mått	Ingångsvärde 2016	Målvärde 2017	Uppföljning
Landstingets hälso- och sjukvård ska vara en god forsknings- utvecklings- innovations- och utbildningsmiljö	Antal medarbetare som disputerar	47	Öka	ÅR
	Andel studenter som är nöjda eller mycket nöjda med sin verksamhetsförlagda utbildning (sjuksköterskor, AT-läkare)	S: 100 % AT: 89 %	Öka	DÅ 08, ÅR
	Verksamhetsutveckling tillsammans med externa aktörer (antal projekt via Programkontoret), exempelvis E-hälsa.	20	30	ÅR

Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har inte fastställt några mål utifrån fullmäktiges inriktningsmål god och jämlik vård/stärkta förutsättningarna för den kliniska forskningen och kliniska prövningar.

De intervjuade anser att landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsplaner fokuserar för lite på forskning och utbildning, med tanke på det utgör en stor del av verksamheten. Intervjuade ser även behov av att utveckla måtten. Hur många som totalt disputerar säger egentligen inte så mycket då det kan finnas områden där ingen disputerar. Det ses som viktigare att följa hur många enheter som är universitetssjukvårdsenheter och hur många medarbetare som har förenad anställning med Umeå universitet.

2.1.3. FoU-staben

FoU-staben, som tillhör landstingsstyrelsens ansvarsområde, leds av en forsknings- och utbildningsdirektör som är direkt underställd landstingsdirektören och som ingår i landstingsdirektörens exekutiva ledningsgrupp (ELG). FoU-staben bildades i sin nuvarande form 2014. Tidigare ingick FoU-verksamheten i en annan stab, och det fanns då inte någon direktör för verksamheten. Vid bildandet av FoU-staben sammanfogades olika verksamheter i en gemensam stab och efterhand har mer resurser och fler verksamheter tillfogats staben. Nya tjänster har inrättats som FoU-strateg, biträdande FoU-direktör, chef för utbildningsenheten och VFU-strateg (VFU = verksamhetsförlagd utbildning). Genom att bilda en egen stab och tillsätta en direktör har FoU-frågorna enligt intervjuade fått en annan dignitet vilket uppfattas som positivt. Dock saknas en dokumenterad uppdragsbeskrivning och det är för intervjuade oklart vad landstingsstyrelsen förväntar sig av FoU-staben.

FoU-staben arbetar inför varje verksamhetsår fram en aktivitetsplan som godkänns av landstingsdirektören. I FoU-stabens aktivitetsplan 2017 är det få aktiviteter som är direkt kopplade till landstingsstyrelsens verksamhetsplan och målbild. Intervjuade uppger att landstingsstyrelsens mål inte alltid är applicerbara på FoU-staben, och att en stor del av arbetet vid staben utförs på uppdrag av andra uppdragsgivare. En del verksamheter är inhysta i FoU-staben, men beställs och finansieras av andra aktörer, som t.ex. Vetenskapsrådet, Norrlandstingens Regionförbund och SKL. Det som främst ses som styrande för stora delar av FoU-staben är landstingets samverkansavtal med Umeå universitet och det arbete som sker i det gemensamma ledningsorganet Universitetssjukvårdsstyrelsen och därtill underställda kommittéer. Samverkan med universitetet beskrivs närmare i avsnitt 2.2. nedan.

FoU-staben är indelad i fyra enheter som leds av enhetschefer. FoU-direktören, vice FoU-direktör och enhetscheferna bildar en ledningsgrupp. Aktivitetsplanen diskuteras i ledningsgruppen men uppfattas inte av intervjuade som styrande. Enhetscheferna tar utifrån aktivitetsplanen årligen fram verksamhetsplaner som kommuniceras till medarbetarna och som för kännedom sänds till FoU-direktören. Verksamhetsplanerna ses som frivilliga och interna dokument, och det uppges inte ske någon dialog kring eller uppföljning av planerna i ledningsgruppen eller med FoU-direktören.

I FoU-stabens arbetsmiljöplan för år 2017 framkommer en risk för att otydliga mål för staben genererar en hög arbetsbelastning för främst chefer då det blir svårt att avgränsa uppdrag och åtagande. Arbetsbelastningen har ökat allt eftersom staben har tagit på sig fler uppdrag lokalt, regionalt och nationell samt i samverkan med andra som t.ex. Umeå Universitet. Detta ska enligt arbetsmiljöplanen åtgärdas genom att arbeta för en sammanhållen organisation med ett tydligare uppdrag. Målsättningen är att förtydliga stabens uppdrag och ledningsorganisation, så att cheferna får bättre förutsättningar att klara sina arbetsuppgifter samt leda respektive verksamhet att uppnå sina mål. Även vid varje enhet ska ett arbete ske med att tydliggöra uppdrag för verksamhet respektive enskilda medarbetares rollbeskrivningar. Av intervjuer framgår att det pågår arbete med att ta fram befattningsbeskrivningar för enhetscheferna men att de risker som beskrivs i arbetsmiljöplanen fortfarande kvarstår. Uppfattningen

är att det lämnas upp till varje enhetschef att forma sitt uppdrag och att tydligare ramar hade underlättat. De fyra enheterna har olika förutsättningar och inriktningar:

- **Kompetenscentrum för klinisk forskning** är en enhet som innefattar verksamheten Kliniskt Forskningscentrum, vilken är en gemensam resurs för landstinget och Umeå Universitet för patientnära klinisk forskning. I enheten ingår Clinical Trial Unit, som är en administrativ stödfunktion inom landstinget för klinisk patientnära forskning. Enheten leder också den regionala noden Forum Norr, som utgör norra sjukvårdsregionens ingång för det nationella arbetet Kliniska Studier Sverige i samarbete med Vetenskapsrådet. En stor del av enhetens arbete sker på uppdrag av externa uppdragsgivare så som ALF, Norrlandstingens Regionförbund och Vetenskapsrådet. Majoriteten av de tjänster som erbjuds forskare och industri är självfinansierande. Inom VLL finns det inte någon dokumenterad uppdragsbeskrivning för enheten.
- **Registercentrum Norr** är en stödorganisation som verkar för utveckling av befintliga och nya kvalitetsregister. Arbetet med kvalitetsregister är nära förknippat med kunskapsstyrning, som är under utveckling nationellt, regionalt (Norrlandstingens regionförbund) och inom VLL. Uppdraget uppfattas vara tydligt gentemot den nationella uppdragsgivaren (SKL). Enheten har också Umeå Universitet som uppdragsgivare. Uppdrag och återrapportering är mindre tydligt gentemot såväl Umeå Universitet som landstinget.
- **Enheten för utbildning** arbetar med att kvalitetssäkra Socialstyrelsens föreskrifter när det gäller utbildning av AT- och ST-läkare. Enheten verkar för att det verksamhetsintegrerade lärandet utvecklas och förbättras och att stöd ges till verksamheterna när det gäller handledning och klinisk undervisning. Enheten har professionella utvecklare av fysioterapi och arbetsterapi samt omvårdnad. Enheten flyttades till FoU-Staben från HR-staben under våren 2015. Det finns kvarstående frågeställningar om vem som har ansvar för vad och var beslut i olika frågor ska fattas, särskilt inom området verksamhetsförlagd utbildning. Exempelvis är det oklart vart övriga yrkesgrupper (sjukhuskuratorer, psykologer, dietister m.fl.) ska vända sig med frågor rörande handledning och verksamhetsförlagd utbildning.
- **Enheten för innovation och forskningsanslag** arbetar för att underlätta introduktion av innovationer i vården, stödjer personal som vill söka externa forskningsanslag och hanterar ALF- och TUA-medel för forskning och landstingets egna forskningsanslag. Enheten bildades från 1 oktober 2016 efter beslut i landstingsstyrelsen 2016-09-06/§165. I samband med detta flyttades driften av Innovationsslussen och EU-projektkontoret från Region Västerbotten till den nya enheten. Enhetschefen är även VD för det nybildade bolaget Västerbottens läns landstings Innovation AB. Bolagets uppdrag är att arbeta med innovation i partnerskap och det finns ingen direkt koppling mellan enhetens arbete och bolagets arbete. Enhetens uppdrag är inte dokumenterat.

FoU-staben har enligt intervjuade haft en hög arbetsbelastning under de senaste åren. Samverkan med Umeå Universitet har blivit mer intensiv och under 2017 pågår två stora nationella utvärderingar. Vetenskapsrådet genomför på regeringens uppdrag den första nationella utvärderingen av den kliniska forskningens kvalitet utifrån avtal som ingåtts mellan stat och universitetssjukhus. Socialstyrelsen genomför den första nationella utvärderingen av universitetssjukvården. FoU-staben arbetar också med att delta i utformandet av karriärvägar och att administrera forskningsprojekt, vilka har ökat i omfattning. Den regionala plattformen Forum Norr som staben leder har sedan 2015 ett omfattande åtagande för att bidra till nationell samverkan och förbättrade villkor för klinisk forskning. För att hantera allt detta behövs enligt intervjuade en mer stringent och realistisk aktivitetsplan samt uppdragsbeskrivningar som gör det möjligt att avgränsa och säga nej till förfrågningar från andra verksamheter.

Ytterligare en brist som framkommer vid intervjuer är oklara besluts- och kommunikationsvägar inom staben och i relation till andra delar av landstinget. Det är inte alltid tydligt för de intervjuade vem som ansvarar för vad och var i organisationen beslut ska fattas.

2.1.4. Bedömning

Landstingsstyrelsen har enligt reglementet verksamhetsansvar och personalansvar med därtill hörande arbetsmiljöansvar för FoU-staben. Bedömningen är att landstingsstyrelsen inte har säkerställt en tillräcklig styrning av FoU-staben. Bedömningen grundas på att landstingsstyrelsen inte har konkretiserat FoU-policyn och inte genomfört någon uppföljning, utvärdering eller revidering sedan den antogs av fullmäktige 2008. Landstingsstyrelsen har inte berett ett förslag på en ny FoU-policy trots att gällande policy är inaktuell och inte överensstämmer med landstingets nuvarande organisation. Landstingsstyrelsen har vidare inte förtydligt hur fullmäktiges strategi om att stärka förutsättningarna för den kliniska forskningen ska förverkligas.

Landstingsstyrelsen har inte säkerställt en god arbetsmiljö för de anställda vid FoU-staben. Det saknas ett skriftligt uppdrag för FoU-staben och även om det finns en aktivitetsplan så fungerar den inte som ett styrdokument för verksamheten. Inom FoU-staben saknas systematik i att styra och följa upp verksamheten samt skriftliga uppdragsbeskrivningar.

Utifrån komplexiteten i FoU-stabens verksamhet är landstingsstyrelsens styrning otillräcklig. En stor del av FoU-stabens arbete styrs och finansieras av externa parter, vilket i kombination med landstingsstyrelsens svaga styrning medför risk för att FoU-staben prioriterar bort angelägna områden för landstingets verksamheter.

2.2. Samverkan med Umeå Universitet

2.2.1. Avtal om samverkan med Umeå Universitet

Det finns avtal mellan svenska staten och vissa landsting om samarbete om utbildning av läkare, klinisk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården som gäller från 1 januari 2015 (s.k. ALF-avtal). Avtalet reglerar bl.a. statens ersättning till sjukvårdshuvudmannen för de merkostnader som läkarutbildningen medför. Landstingsfullmäktige beslutade 2014-11-26/§186 att godkänna avtalet. I enlighet med avtalet har ett regionalt samverkansavtal mellan Umeå universitet och Västerbottens läns landsting upprättats. Landstingsstyrelsen beslutade 2015-04-07/§54 att godkänna avtalet och att ge landstingsdirektören i uppdrag att underteckna det. Avtalet utgör även regionalt avtal i enlighet med ett avtal mellan staten och vissa landsting om grundutbildning av tandläkare, odontologisk forskning och utveckling av tandvården som trädde i kraft den 1 januari 2005 (s.k. TUA-avtal). Det regionala avtalet gäller från den 1 maj 2015 och omfattar förutom läkar- och tandläkarutbildningarna även de medellånga utbildningarna med inriktning mot vård och hälsa, med därtill hörande relevanta forsknings- och utvecklingsområden. Vidare ingår hantering av ALF- och TUA-medlen för utbildning och klinisk medicinsk forskning, inklusive odontologisk forskning. Genom avtalet är parterna överens om att fördjupa och vidga sin samverkan inom området vård och hälsa. Behov av att revidera avtalet uppstod våren 2016 på grund av organisatoriska förändringar inom landstinget. Det reviderade avtalet undertecknades den 17 maj 2016 av landstingsdirektör och rektor för Umeå Universitet.

Avtalet fastställer tre nivåer för samverkan och ledningsinteraktion. Ledningsorganet på högsta ledningsnivå är Norrlands universitetssjukvårdsstyrelse. Här ingår landstingsdirektören, som enligt avtalet ansvarar för att hålla den politiska ledningen informerad om samarbetet och att frågor av strategisk betydelse underställs den politiska nivån. Ledningsinteraktion ska ske genom att VLL nominerar en representant till medicinska fakultetsnämnden och medicinska fakulteten utser en representant att närvara vid möten med landstingets tjänstemannaledning. Dekanen vid medicinska fakulteten har hittills inte varit med vid några av den exekutiva ledningsgruppens möten. I ledningsgruppen för sjukhusvården (SVLG) ingår en företrädare från Umeå Universitet.

På mellanliggande ledningsnivå finns följande beredande och verkställande samverkansorgan: ALF-kommittén, TUA-kommittén, Vårdsamkommittén, FoU-rådet och lokalplanerings-rådet. Ledningsinteraktion ska ske genom att VLL utser representanter i beredningsorgan inom medicinska fakulteten och att det för varje verksamhetsområde inom VLL utses en FoU-chef som ingår i FoU-rådet.

På verksamhetsnivå sker samverkan mellan universitetets institutioner och landstingets basenheter. Inom varje basenhet som är en akademisk sjukvårdsenhet eller en universitetssjukvårdsenhet ska en person som har anknytning till medicinska fakulteten utses som FoU-ansvarig. VLL nominerar även representanter till institutionsledningen för de kliniska institutionerna vid medicinska fakulteten.

Enligt de intervjuade är ledningsorganisationen implementerad och fungerar väl. Intervjuade från såväl landstinget som universitetet uppger att samarbetsklimatet är gott. Dock framgår att samverkan fungerar något sämre på lägre nivåer, och att en del frågor därför lyfts till högre nivå. På lägre nivåer är det mer personberoende huruvida samverkan fungerar.

Av det regionala avtalet framgår vilka beslut som ska fattas av universitetssjukvårdsstyrelsen. Här ingår att besluta om vilka basenheter inom VLL som ska vara universitetssjukvårdsenheter samt fördelning och redovisning av statliga medel (ALF, TUA och VårdSam). Vidare ingår beslut om att träffa avtal med andra landsting i enlighet med det nationella avtalet.

ALF-kommittén, TUA-kommittén och VårdSam-kommittén bereder årligen förslag till budget och verksamhetsplanering, som beslutas av universitetssjukvårdsstyrelsen. Verksamhetsplanerna innehåller mål för forskning och utbildning, särskilt viktiga områden och aktiviteter och strategiska satsningar. Vid varje sammanträde i universitetssjukvårdsstyrelsen sker avrapportering från kommittéerna. FoU-rådet är ett rådgivande och beredande organ till ALF- och TUA-kommittéerna. För ledamöterna i FoU-rådet ställs det högre krav på vetenskaplig kompetens än i kommittéerna. Enligt de intervjuade har inrättandet av FoU-rådet stärkt den akademiska kompetensen i samverkan. VårdSam-kommittén bereder frågor till Universitetssjukvårdsstyrelsen som rör samverkan inom övergripande utbildningsfrågor för utbildningar inom vårdområdet (inte ALF och TUA). VårdSam bereder bl.a. platsavtal och är ett forum för diskussion kring hur den verksamhetsförlagda utbildningen fungerar ute i verksamheterna. Lösningar på uppkomna problem diskuteras fram och åtgärdas sedan via VFU-strategen vid utbildningsenheten.

Av intervjuerna framgår att såväl enheterna vid FoU-staben som universitetssjukvårdsenheterna utgår från ALF- och TUA-kommittéernas och VårdSams målsättningar när de gör sina verksamhetsplaner.

Intervjupersonerna är överlag positiva till samarbetet med universitetet, men det framförs att det finns utrymme att utveckla och stärka samverkan inom områden som innovation och

stödsystem, så att inte parallella satsningar görs. Vidare behöver samverkan utvecklas med den samhällsvetenskapliga fakulteten som placerar studenter i landstingets verksamhet under deras verksamhetsförlagda utbildning.

2.2.2. Övriga samarbetspartners

Genom ett s.k. hängavtal till det regionala avtalet sker samverkan med övriga tre landsting i norra sjukvårdsregionen. Representanter för de landstingen deltar vid Universitetssjukvårdsstyrelsens sammanträden via Skype. Enligt de intervjuade fungerar samverkan bra, och det ses som strategiskt viktigt att bedriva läkarutbildning på flera olika orter i norra Sverige. Mycket forskningssamverkan sker också genom Norrlandstingens Regionförbund och ett samverkansavtal med Vetenskapsrådet avseende arbetet inom ramen för Kliniska Studier Sverige – Forum Norr tecknas inom kort. Registercentrum Norr ingår i ett nationellt nätverk av Registercentrumorganisationer (RCO) och samverkar med kvalitetsregisterkansliet på SKL. Samarbete med näringslivet sker genom Enheten för innovation och forskningsanslag samt dotterbolaget Västerbottens läns landstings Innovation AB.

2.2.3. Bedömning

Landstingsstyrelsen ska enligt reglementet samverka med staten om läkarutbildning, tandläkarutbildning och forskning. Landstingsstyrelsen ska vidare enligt avtal mellan svenska staten och VLL som fullmäktige har godkänt upprätta ett regionalt samverkansavtal med Umeå universitet. Ett sådant avtal är upprättat och bedömningen är att det finns väl utvecklade former för samverkan med Umeå universitet. Bedömningen grundas på att avtalet fastställer tre nivåer för samverkan och ledningsinteraktion som är implementerade. Det har inom ramen för granskningen inte framkommit annat än att samverkan i stort sett är välfungerande. Utrymme för förbättringar finns gällande samverkan på verksamhetsnivå, samverkan med samhällsvetenskapliga fakulteten samt övergripande samordning och samutnyttjande av resurser och utvecklingsinitiativ. Bedömningen är att det även finns etablerade former för samverkan med andra externa aktörer.

Revisorerna har dock i rapport nr 16/2016 påtalat att det nationella och regionala samverkansavtalet med Umeå Universitet innehåller vissa ottydligheter. Landstinget har begränsade befogenheter att låta annan besluta för landstingets räkning. Revisorerna konstaterade i rapporten att det föreligger risk för att universitetssjukvårdsstyrelsen i några fall har fattat beslut för landstingets räkning i frågor som har varit något mer än s.k. faktiskt handlande och enklare förvaltnings- eller verkställighetsbestyr. Eftersom det är komplicerat att definiera var den exakta gränsen går för universitetssjukvårdsstyrelsen beslutsbefogenheter rekommenderade revisorerna landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att utreda de juridiska förutsättningarna för universitetssjukvårdsstyrelsens möjligheter att fatta beslut. Revisorerna rekommenderade också att i avvaktan på en sådan utredning införa som rutin att universitetssjukvårdsstyrelsen lämnar förslag till beslut till landstinget, som sedan fattar ett eget beslut, alternativt att styrelsen och nämnden delegerar till anställd som representerar landstinget i universitetssjukvårdsstyrelsen att fatta beslut i samband med styrelsens sammanträde och därefter anmäla beslutet. Det har inte ingått i granskningen att följa upp befogenheten i beslut fattade av universitetssjukvårdsstyrelsen, men det kan konstateras att någon utredning inte har genomförts vilket innebär att risken kvarstår.

2.3. Stöd till verksamheterna

2.3.1. Ansvarsfördelning mellan hälso- och sjukvårdsnämnden och landstingsstyrelsen

Hälso- och sjukvårdsnämnden ansvarar för att, inom sitt verksamhetsområde, följa utvecklingen inom området forskning och utveckling och ta erforderliga initiativ med anledning av detta. Det är hälso- och sjukvårdsnämnden som ansvarar för basenheterna som bedriver den större delen av forskningen och utbildningen inom landstinget. Det är dock landstingsstyrelsen som ansvarar för FoU-staben och som anslår medel till forskning, t.ex. spjutspetsmedel och medel till forskningsprojekt i samverkan med andra aktörer. Landstingsstyrelsen hanterar således fler forskningsrelaterade frågor än hälso- och sjukvårdsnämnden. Enligt intervjuade hade det varit mer naturligt att hälso- och sjukvårdsnämnden hade det övergripande ansvaret för FoU-frågor. Det finns ingen beskrivning av hur landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden ska samverka om FoU-frågorna. Presidierna har regelbundna träffar men då diskuteras företrädesvis ekonomiska frågor.

2.3.2. Samverkan mellan FoU-staben och verksamheter

Det har inte tydliggjorts vilket uppdrag FoU-staben har i förhållande till verksamheterna och det finns inte någon organiserad form för samverkan. Det har inte heller gjorts någon systematisk inventering av vilka stödbehov som finns. FoU-staben har presenterat sin verksamhet vid hälso- och sjukvårdsdirektörens ledningsgrupp och tar direktkontakt med verksamhetschefer efter behov. Vidare ges information om vad FoU-staben kan erbjuda via hemsida och det arrangeras dialogmöten och temadagar. Verksamheternas behov kan också kanaliseras via hälso- och sjukvårdsdirektörerna.

Exempel på stöd som FoU-staben kan tillhandahålla är administration av forskningsprojekt, infrastruktur för forskning i form av lokaler, utrustning och forskningssjuksköterskor samt stöd vid ansökningar om forskningsmedel. Det är öppet för alla kliniker att ansöka om tillgång till Kliniskt forskningscentrum (KFC) och det finns ett ansökningsförfarande med externa bedömare. Ambitionen är att undvika stuprör och parallella stödstrukturer. Dock har vissa kliniker byggt upp egna stödstrukturer och anställt forskningssjuksköterskor, vilket till viss del förklaras med att KFC:s lokaler inte fungerar för all typ av forskning. Av intervjuer framgår även att det finns kliniker som vill hantera den kliniska forskningen på egen hand och som inte ser nyttan med FoU-staben. Andra kliniker efterlyser mer stöd av och kontakt med FoU-staben. Det uttrycks behov av att stärka helhetssynen och den horisontella samordningen.

2.3.3. Forskningsmedel och andra resurser

Landstingsfullmäktige har årligen sedan 1995 avsatt särskilda medel för kliniskt inriktad spjutspetsforskning. Medlen fördelas till ett antal högkvalitativa projekt efter ett ansökningsförfarande som hanteras av ALF-kommittén. Syftet är att säkra Västerbottens och norra Sveriges tillgång till högspecialiserad vård och välutbildad personal. Landstingsstyrelsen beslutade 2016-03-03/§43 att fördela spjutspetsmedel till 10 projekt som finansieras med 870 000 kr vardera årligen i tre år under perioden 2016-2018. FoU-staben administrerar dessa forskningsmedel, ALF- och TUA-medel samt ettåriga forskningsanslag för forskare i början av sin karriär. Landstingsstyrelsen har även beslutat att tilldela medel till två stora forskningsprojekt som också har extern finansiering; Wallenberg centrum för molekylär medicin (WCMM) samt SCAPIS (ett folkhälsoforskningsprojekt inom hjärta, kärl och lungor). Projekten drivs i samarbete med Umeå universitet och finansieras även av ifrån Wallenberg stiftelserna, Hjärt-Lungfonden, Cancerfonden samt Kempestiftelserna.

Det framgår av dokumentet *Årsrapport klinisk forskning 2016* att tillgängliga medel för uppgick till drygt 447 miljoner kronor år 2016 fördelat enligt följande:

Anslag	Budget, Tkr
Alf-medel för forskning	185 247*
Tua-medel för forskning	10 026*
Västerbottens läns landsting	46 353*
Externa forskningsmedel	206 000
Totalt	447 626

*Inkl. OH och hyra

Landstingets interna forskningsmedel omfattar sökbara forskningsanslag, medfinansiering av karriärtjänster, nationella forskarskolan och infrastruktur inom Kompetenscentrum för klinisk forskning. Majoriteten av de externa forskningsmedlen förvaltas av Umeå universitet.

I FoU-policyn framkommer att Västerbottens läns landsting år 2008 avsatte ca 60 mnkr till interna forskningsmedel, vilket var avsevärt lägre än vad andra landsting/regioner med medicinsk fakultet och ALF-avtal avsatte. I tabellen nedan redovisas en nationell jämförelse av nettokostnader för FoU, baserat på vad landstingen/regionerna har rapporterat in till SKL år 2016. Västerbottens läns landsting har lägst nettokostnader av de sju landsting/regioner som har ALF-avtal med staten.

Huvudman (fetstil = har ALF-avtal med staten)	FoU, nettokost- nad, kr/invånare	Huvudman (fetstil = har ALF-avtal med staten)	FoU, nettokost- nad mnkr
Stockholm	682	Stockholm	1 548
Östergötland	540	Östergötland	244
Örebro	336	Västra Götaland	212
Jönköping	289	Skåne	166
Uppsala	260	Jönköping	102
Västerbotten	214	Örebro	99
Jämtland-Härjedalen	155	Uppsala	94
Kronoberg	154	Västerbotten	57
Västra Götaland	127	Halland	37
Skåne	125	Kronoberg	30
Halland	116	Västmanland	27
Blekinge	101	Norrbottn	24
Västmanland	101	Dalarna	21
Norrbottn	96	Sörmland	20
Dalarna	74	Jämtland-Härjedalen	20
Sörmland	69	Gävleborg	18
Västernorrland	65	Blekinge	16
Gävleborg	63	Västernorrland	16
Värmland	50	Värmland	14
Kalmar	50	Kalmar	12

Det finns inom VLL ingen specifik strategi eller handlingsplan för att stärka förmågan att attrahera externa forskningsmedel. Det har dock identifierats som ett utvecklingsområde inom ramen för samarbetet med Umeå Universitet. Universitetssjukvårdsstyrelsen har på förslag från ALF-kommittén beslutat att avsätta medel från 2017 för att ge forskare som har för av-

sikt att ansöka om externa medel möjlighet att kostnadsfritt konsultera statistiker innan ansökan lämnas in. Syftet är att kvaliteten på ansökningarna ska bli bättre, och att det ska bidra till att mer externa forskningsmedel hamnar i Umeå/Norrland. Tjänsten är placerad vid FoU-staben. Alla kliniska forskare som planerar en klinisk studie och som avser att söka forskningsanslag från forskningsråd och andra större nationella finansierare omfattas. ALF-kommittén kommer att följa upp om det ger effekt. Vid FoU-staben finns sedan 2016 ett EU-projektcentrum som kan ge stöd vid ansökningar om medel från EU. Clinical Trial Unit och Forum Norr erbjuder forskare stöd i projektplanering, kvalitetssäkring och regelverk samt i samarbete med Registercentrum Norr stöd inom statistik.

En intervjuad verksamhetschef menar att det behövs mer stöd i ansökningsförfarandet, alternativt mer information om vilket stöd som erbjuds. En annan verksamhetschef menar att det finns starka drivkrafter och stort intresse för att söka externa medel och att det inte behövs stöd från FoU-staben, men att VLL för att främja klinisk forskning måste säkerställa att det finns patientunderlag och personal så att forskning kan bedrivas.

2.3.4. Möjligheter att kombinera forskning och klinisk verksamhet

För att underlätta för individer att kombinera forskning och klinisk verksamhet har nya tjänstekonstruktioner skapats i samverkan med Umeå universitet. Det finns ett pågående arbete med att tydliggöra karriärvägar för läkare och andra legitimerade yrkeskategorier där forskning och klinik kan utövas parallellt i alla steg i karriären. Det ska finnas två olika spår, ett där man tidigt övergår i universitetets tjänst och ett där landstinget fortsätter vara huvudarbetsgivare. Framtagandet av karriärvägar sker i samarbete mellan enheten för utbildning vid FoU-staben och HR-staben. Landstingsdirektören informerade 2017-05-09/§103 landstingsstyrelsens arbetsutskott om arbetet med karriärstegar och karriärvägar.

Anställningsformer på doktorandnivå för läkare är Forskar-AT-läkare och Forskar-ST-läkare. Efter disputationen finns anställningsformerna Universitets-ST-läkare och Biträdande universitetslektor i kombination med anställning som ST-läkare. Därefter har forskande läkare möjlighet till förenad anställning som universitetslektor eller professor. Det innebär att 13 timmar per vecka ägnas åt kliniktjänstgöring och resterande timmar förfogas av universitetet. Som alternativ finns anställningsformen universitetsöverläkare, som innebär 33 procents forskning, eller adjungerad lektor/professor med 20-50 procents forskning. Konceptet med olika anställningsformer ska breddas till att även gälla forskare inom andra legitimerade yrkeskategorier. Forskande läkare får lönehöjning (t.ex. specialistläkarlön) efter samma antal månader i tjänst som läkare som inte ägnat tid åt forskning. Detta för att göra forskarkarriären attraktiv.

En nackdel med att individer kombinerar klinisk verksamhet med aktiv forskning är enligt intervjuade att det kan vara svårt att hantera schematekniskt. Det är viktigt att forskningstiden är fredad, men vid personalbrist tillfrågas de som har forskningstid och det kan upplevas svårt att säga nej. Antalet disputationer har ökat under åren 2014-2016 men antalet som därefter fortsätter sin vetenskapliga meritering för att uppnå docentkompetens är lågt.

2.3.5.Handledning

Det finns dokumenterade rutiner för handledning gällande AT- och ST-läkare. Dokumenten Granskning av styrning av FoU-verksamheten slutgiltiginom VLL och Ansvarsfördelning vid läkares allmäntjänstgöring, AT inom VLL finns i ledningssystemet. Rutinerna tydliggör vilket ansvar som åligger olika funktioner (t.ex. verksamhetschef, studierektor) samt vilken handledningskompetens som ska finnas. Vidare finns det handledarutbildning för olika kategorier som enheten för utbildning vid FoU-staben samordnar. Av intervjuer framgår att rutinerna är kända och följs och att utbildningar erbjuds och genomförs.

Det saknas däremot en tydlig organisation och dokumenterade riktlinjer för verksamhetsförlagd utbildning för andra yrkesgrupper. Det finns god tillgång till handledare av sjuksköterskor men det är svårare att hitta handledare till blivande kuratorer, undersköterskor, arbetsterapeuter och fysioterapeuter. Det kan enligt intervjuade bero på att det inom sjuksköterskeyrket finns en tradition av att vara huvudhandledare och att handledarskap genererar ett lönetillägg.Handledning hanterades tidigare av HR-staben men sedan uppgiften flyttades över till enheten för utbildning vid FoU-staben finns kvarstående frågetecken om vem som ansvarar för vad. Tidigare tog HR-staben fram en prognos över behovet av antalet ST-platser, men det är vid granskningstillfället oklart vem som ska göra det framöver. Förutom att hitta handledare finns det andra områden som måste fungera, som boende och vaccinationer.

Uppföljning sker av hur många som är nöjda med sin verksamhetsförlagda utbildning. Däremot har det inte genomförts någon undersökning av hur handledarna upplever förutsättningarna för att ge handledning. Det finns inte någon sammanställd dokumentation som visar huruvida tillräcklig handledning säkerställs vid de enheter som bedriver utbildning.

2.3.6. Bedömning

Enligt kommunallagen, 6 kap § 7, ska nämnder och styrelser se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnder och styrelser ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Bedömningen är att det finns risk för att hälso- och sjukvårdsnämnden inte kan uppfylla sitt verksamhetsansvar för sjukhusvården. Bedömningen grundas på att ansvarsfördelningen för FoU-frågorna är otydlig mellan landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. Landstingsstyrelsen ansvarar för FoU-staben, som är en strategisk funktion och som ska stödja hela landstingets FoU-verksamhet. Huvuddelen av landstingets FoU-verksamhet bedrivs dock inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde. En väl fungerande

FoU-verksamhet är en viktig förutsättning för att bedriva och utveckla sjukhusvården, klara universitetssjukvårdens uppdrag och vara ett universitets- och regionsjukhus. Det finns ingen beskrivning av hur landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden ska samverka om FoU-frågorna. Hälso- och sjukvårdsnämnden har samma mål och mått som landstingsstyrelsen inom FoU-området, vilka inte är tillräckliga för att fånga in det komplexa område som FoU-verksamheten utgör.

Bedömningen är också att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte säkerställer att hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter får ett tillräckligt stöd av FoU-staben. Bedömningen grundas på att det är otydligt hur landstingsstyrelsens FoU-resurser ska ge stöd och samverka med hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter. Det saknas organisatoriska och andra former för samverkan mellan FoU-staben och verksamheterna. FoU-stabens otydliga uppdrag medför att det är svårt för FoU-staben att göra avgränsningar samt svårt för verksamheterna att veta vilket stöd de kan förvänta sig. Vidare har det inte gjorts någon inventering eller analys av vilka behov av stöd som verksamheterna har.

Det finns strategier i form av karriärvägar och anställningsformer som på individnivå skapar goda förutsättningar att kunna kombinera forskning och klinisk verksamhet. Dock saknar landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden en strategi för att stärka förmågan att attrahera externa forskningsmedel. Ett utvecklingsområde är att undersöka hur förutsättningarna för handledning ser ut vid de enheter som bedriver utbildning. Organisation och beslutsvägar gällande den verksamhetsförlagda utbildningen behöver förtydligas då det finns otydligheter mellan FoU-staben och HR-staben i vissa frågor.

2.4. Uppföljning

2.4.1. Landstingsstyrelsen

Inom ramen för målstyrningen följer landstingsstyrelsen årligen upp de mål och mått som redovisades i avsnitt 2.2, d.v.s. antal medarbetare som disputerar, andel studenter som är nöjda eller mycket nöjda med sin verksamhetsförlagda utbildning och antal verksamhetsutvecklande projekt som sker tillsammans med externa aktörer. I delårs- och årsberättelsen informeras om pågående forsknings- och utvecklingsprojekt. I årsberättelsen 2016 framgick bl.a. att 23 akademiska sjukvårdsenheter tilldelats status som universitetssjukvårdsenheter.

FoU-staben sammanställer årligen *Årsrapport klinisk forskning*, som bl.a. bygger på basenheternas forskningsbokslut och det arbete som skett i samverkan med Umeå universitet. Vad gäller dokumenterad uppföljning av FoU-stabens arbete sammanställs inget dokument utöver årsrapporten. Intervjuade vid FoU-staben uppger att Årsrapporten brukar färdigställas senast i juni månad, men under 2017 medförde hög arbetsbelastning att årsrapporten inte blev klar förrän i september. Av protokoll framgår att landstingsstyrelsen vid sammanträdet 2017-02-01/§29 tog del av *Årsrapport klinisk forskning 2015* under punkten handlingar för kännedom. *Årsrapport klinisk forskning 2016* som färdigställdes i september 2017 har vid granskningstillfället ännu inte skickats till landstingsstyrelsen. Det framgår inte av protokollen att det har förekommit några muntliga föredragningar av årsrapporterna.

Landstingsstyrelsen har vid några tillfällen under perioden 1 januari 2016 – 1 oktober 2017 fått muntlig information om FoU-arbetet. FoU-direktören informerade 2016-04-05/§64 om användningen av landstingets spjutspetsmedel för klinisk forskning under åren 2010-2015. Vid sammanträdet 2017-03-07/§32 gav FoU-direktören information om universitetssjukhusvårdens uppgifter samt hur landstinget ska kunna säkerställa den akademiska kompetensen inom hälso- och sjukvård. Vidare har styrelsen fått information om att Socialstyrelsen under 2017 ska utvärdera universitetssjukhusvården.

Av landstingsstyrelsens protokoll framgår att Universitetssjukvårdsstyrelsens protokoll anmäldes och delgavs ledamöterna under punkten "handlingar för kännedom" under 2015 och första halvåret 2016. Det senaste protokollet från Universitetssjukvårdsstyrelsen som landstingsstyrelsen har tagit del av är daterat den 17 maj 2016. Universitetssjukvårdsstyrelsen sammanträder fyra till fem gånger årligen. ALF-kommittén och TUA-kommittén upprättar årligen dokumenten *Budget och verksamhetsplan* samt *Verksamhetsrapport och ekonomiskt bokslut*. Verksamhetsplanen innehåller bl.a. mål och mått som följs upp i verksamhetsrapporten. Landstingsstyrelsen tar inte del av dokumenten, men en del information lyfts enligt intervjuade in i *Årsrapport klinisk forskning*.

Landstingsstyrelsens arbetsutskott har enligt reglementet ansvar för att följa och utveckla samarbetet med Umeå universitet i forsknings-, utbildnings- och allmänna utvecklingsfrågor. Det framgår inte av arbetsutskottets protokoll 2017 (t.o.m. september) att utskottet har fått någon muntlig eller skriftlig information i dessa frågor. Av intervju med landstingsstyrelsens presidium framgår att ordföranden och vice ordföranden har möten med ledningen för Umeå Universitet tre gånger årligen och håller sig informerade om FoU-frågorna. Det finns dock inte former för återföring till arbetsutskottet eller landstingsstyrelsen.

Landstingsdirektören följer muntligen upp FoU-enhetens aktivitetsplan två gånger årligen vid dialogmöten mellan forsknings- och utbildningsdirektör och landstingsdirektör samt ekonomischef. I landstingsdirektörens strategiska ledningsgrupp finns forskning med som en stående punkt. Ledningsgruppen har under 2017 arbetat fram en strategisk karta med fem fokusområden, varav forskning och utbildning utgör ett. Landstingsstyrelsen fick vid sammanträdet 2017-09-12/§151 information om ledningsgruppens arbete med fokusområden.

Inom FoU-staben sker det inte någon systematisk uppföljning av aktivitetsplanen. Uppföljning av enheternas verksamhetsplaner sker enhetsvis och det varierar om det dokumenteras eller inte. Externfinansierade verksamheter planeras, följs upp och redovisas enligt uppdragsgivarnas krav. Den styrningen och uppföljningen uppfattas av enhetschefer som mer tydlig än landstingets styrning och uppföljning. På politisk nivå uppfattar en del intervjuade ett större intresse från Norrlandstingens Regionförbund än från landstingsstyrelsen.

2.4.2. Hälso- och sjukvårdsnämnden

Inom ramen för målstyrningen följer hälso- och sjukvårdsnämnden årligen upp de mål och mått som redovisades ovan i avsnitt 2.1.2. År 2017 sker uppföljning av antal medarbetare som disputerar, andel studenter som är nöjda eller mycket nöjda med sin verksamhetsförlagda utbildning och antal verksamhetsutvecklande projekt som sker tillsammans med externa aktörer. I delårs- och årsberättelsen informeras om pågående forsknings- och utvecklingsprojekt.

Av hälso- och sjukvårdsnämndens protokoll under perioden 2016 till 1 oktober 2017 framkommer att nämnden inte har tagit del av *Årsrapport klinisk forskning 2015*. Enligt intervjuad biträdande hälso- och sjukvårdsdirektör kommer FoU-direktören att informera om *Årsrapport klinisk forskning 2016* vid nämndens sammanträde i november 2017. Vid sammanträdet 2016-12-08 anmäldes rapporten *Regionvård vid Norrlands universitets-sjukhus 2015* och muntlig information gavs av hälso- och sjukvårdsdirektören bl.a. om kliniska forskningsprojekt. Vid sammanträdet 2017-09-29 fick nämnden ta del av rapporten *Regionvård vid Norrlands universitetssjukhus 2016* i skrift samt genom muntlig presentation. Rapporten beskriver en del av det arbete som bedrivs vid FoU-stabens enheter, samarbetet med Umeå universitet och pågående forskningsprojekt. Hälso- och sjukvårdsnämnden tar inte del av Universitetssjukvårdsstyrelsens protokoll.

Enligt hälso- och sjukvårdsdirektören har samtliga basenheter mål för forskning och utveckling i sina verksamhetsplaner som följs upp vid månadsvisa basenhetsuppföljningar samt i årliga forskningsbokslut. Uppföljning görs också till universitetssjukvårdsstyrelsen och dess kommittéer inom ramen för samverkan med Umeå Universitet. Forskning finns som en stående punkt på agendan när hälso- och sjukvårdsdirektörens ledningsgrupp sammanträder. Basenheterna deltar i Vetenskapsrådets och Socialstyrelsens nationella utvärderingar av den kliniska forskningens kvalitet och universitetssjukvården, bl.a. genom att svara på enkäter och sammanställa forskning. Vetenskapsrådets resultat, som presenteras i mars 2018 inför budgetpropositionen för 2019, kommer att avgöra hur 20 procent av ALF-medlen för forskning nationellt kommer att fördelas mellan de sju lärosätena/universitetslandstingen för åren 2019-2022. Intervjuade betonar vikten av att all relevant information sammanställs, och framför synpunkter på att undermåliga system gör det svårt att sammanställa antal publikationer.

2.4.3. Uppföljning av forskningsintensitet utifrån den nya definitionen av universitetssjukvård

Begreppet universitetssjukvård tillkom 2015 som en följd av det nationella ALF-avtalet 2015. Endast de delar av hälso- och sjukvården som uppfyller följande speciella kriterier kan bli universitetssjukvård: en hälso- och sjukvård eller tandvård av hög kvalitet, ett uttalat uppdrag för forskning och utbildning, innovativ kultur och en incitamentsstruktur för kunskapsutveckling, kunskapstillämpning och kunskapsspridning. För universitetssjukvården ställs även särskilda krav på organisationsutformning, vetenskapligt ledarskap, infrastruktur och finansiering. År 2016 var det 26 enheter som ansökte om att bli universitetssjukvårdsenheter varav 23 efter intern och extern granskning utsågs till sådana av universitetssjukvårdsstyrelsen den

12 oktober 2016. Ansökan utgör 2016 års forskningsboksutslut för ansökande enheter. Ansökan bestod av 45 frågor samt följdfrågor inom områdena organisation och samverkan, forskning och forskarutbildning, utbildning, sjukvård och system för utveckling av vården, bemanning och patientunderlag, infrastruktur, samt ledning.

För universitetssjukvården finns ett nationellt mål att förbättra den kliniska forskningen och att identifiera eventuella svagheter för att möjliggöra utvecklings- och förbättringsarbete. Enligt intervjuade har det genom ansökningsförfarandet blivit tydligt att det finns enheter som är svaga när det gäller klinisk forskning, även bland de som blev godkända som universitetssjukvårdsenheter. Inom ramen för granskningen har det framkommit att det inom VLL inte finns någon strategi för att stärka svaga forskningsmiljöer eller att några åtgärder har vidtagits med anledning av vad som framkom genom ansökningarna. Däremot har ALF-kommittén som aktivitet att genomföra dialogmöten (forskningsrond) som ett led i att stärka forskningen vid basenheter med svag forskning. Vid granskningstillfället pågår Socialstyrelsens nationella utvärdering av universitetssjukvården vilken kommer att bli tongivande för framtida uppföljningar.

2.4.4. Bedömning

Landstingsstyrelsen har enligt reglementet verksamhetsansvar för FoU-staben och ansvarar för att verksamheten kontrolleras, följs upp och utvärderas. Bedömningen är att landstingsstyrelsen inte har säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av FoU-staben. Bedömningen grundas på att landstingsstyrelsen inom ramen för det ordinarie styrsystemet får knapphändig information om FoU-stabens arbete. Mycket av styrningen och uppföljningen kanaliseras istället via universitetssjukvårdsstyrelsen och därtill hörande kommittéer. Landstingsstyrelsen tar inte del av universitetssjukvårdsstyrelsens protokoll, och kan därmed inte löpande följa det arbete som där bedrivs. Vidare är uppföljningen av FoU-stabens arbete bristfällig.

Landstingsstyrelsens arbetsutskott har enligt reglementet ansvar för att följa och utveckla samarbetet med Umeå universitet i forsknings-, utbildnings- och allmänna utvecklingsfrågor. Landstingsstyrelsens ordförande och vice ordförande har kontakter med Umeå universitet, men det sker ingen återkoppling till resten av arbetsutskottet.

Hälso- och sjukvårdsnämnden ansvarar enligt reglementet för att, inom sitt verksamhetsområde, följa utvecklingen inom området forskning och utveckling och ta erforderliga initiativ med anledning av detta. Bedömningen är att hälso- och sjukvårdsnämnden inte har säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av verksamheternas forskning och utveckling. Det kan konstateras både vad gäller landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att årssammanställningar av klinisk forskning och regionvård når den politiska nivån med lång eftersläpning. Det saknas systematik i uppföljningen och eftersom det inte finns någon tydlig styrning på området är det svårt att påvisa vad som är avvikelse. Den politiska nivån förlitar sig därmed på att tjänstemännen fångar upp avvikelser och sviktande verksamheter och tar initiativ till åtgärder. Med tanke på att FoU-frågorna är av stor betydelse för landstinget och utgör en viktig strategisk framtidsfråga är det inte tillfredsställande.

3. Samlad bedömning

3.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
<p>Har landstingsstyrelsen säkerställt en tillräcklig styrning av FoU-staben i form av mål, styrdokument samt dokumenterade riktlinjer och rutiner?</p>	<p>Nej. Det har inte skett någon uppföljning, utvärdering eller revidering sedan FoU-policyn antogs av fullmäktige 2008. FoU-policyn har inte konkretiserats och handlingsplaner har inte tagits fram. Landstingsstyrelsen har inte berett ett förslag på en ny FoU-policy trots att gällande policy är inaktuell och inte överensstämmer med landstingets nuvarande organisation. Landstingsstyrelsen har inte säkerställt en god arbetsmiljö för de anställda vid FoU-staben. Det saknas ett skriftligt uppdrag för FoU-staben och även om det finns en aktivitetsplan så fungerar den inte som ett styrdokument för verksamheten. Inom FoU-staben saknas systematik i att styra och följa upp verksamheten samt skriftliga uppdragsbeskrivningar. Utifrån komplexiteten i FoU-stabens verksamhet är landstingsstyrelsens styrning otillräcklig. En stor del av FoU-stabens arbete styrs och finansieras av externa parter, vilket i kombination med landstingsstyrelsens svaga styrning medför risk för att FoU-stabens tjänstemän prioriterar bort angelägna områden för landstingets verksamheter.</p>
<p>Har landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt att hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter får ett tillräckligt stöd av FoU-staben?</p>	<p>Nej, det finns risk för att hälso- och sjukvårdsnämnden inte kan uppfylla sitt verksamhetsansvar för sjukhusvården. Ansvarsfördelningen för FoU-frågorna är otydlig mellan landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. Landstingsstyrelsen ansvarar för FoU-staben, som är en strategisk funktion och som ska stödja hela landstingets FoU-verksamhet. Huvuddelen av landstingets FoU-verksamhet bedrivs dock inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde. En väl fungerande FoU-verksamhet är en viktig förutsättning för att bedriva och utveckla sjukhusvården, klara universitetssjukvårdens uppdrag och vara ett universitets- och region-sjukhus. Det finns ingen beskrivning av hur landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden ska samverka om FoU-frågorna.</p> <p>Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställer inte att hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter får ett tillräckligt stöd av FoU-staben. Det är otydligt hur landstingsstyrelsens FoU-resurser ska ge stöd och samverka med hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter. Det saknas organisatoriska och andra former för samverkan mellan FoU-staben och verksamheterna. FoU-stabens otydliga uppdrag medför att det är svårt för FoU-staben att göra avgränsningar samt svårt för verksamheterna att veta vilket stöd de kan förvänta sig. Vidare</p>

	<p>har det inte gjorts någon inventering eller analys av vilka behov av stöd som verksamheterna har.</p> <p>Det finns strategier i form av karriärvägar och anställningsformer som på individnivå skapar goda förutsättningar att kunna kombinera forskning och klinisk verksamhet. Dock saknar landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden en strategi för att stärka förmågan att attrahera externa forskningsmedel. Ett utvecklingsområde är att undersöka hur förutsättningarna för handledning ser ut vid de enheter som bedriver utbildning. Organisation och beslutsvägar gällande den verksamhetsförlagda utbildningen behöver förtydligas då det finns otydligheter mellan FoU-staben och HR-staben i vissa frågor.</p>
<p>Har landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt att det finns väl utvecklade former för samverkan med Umeå universitet och andra externa aktörer?</p>	<p>Ja, genom det regionala avtalet om samverkan mellan VLL och Umeå universitet finns det väl utvecklade former för samverkan. Utrymme för förbättringar finns gällande samverkan på verksamhetsnivå, samverkan med samhällsvetenskapliga fakulteten samt övergripande samordning och samutnyttjande av resurser och utvecklingsinitiativ. Bedömningen är att det även finns etablerade former för samverkan med andra externa aktörer.</p> <p>Revisorerna har dock i rapport nr 16/2016 påtalat att det nationella och regionala samverkansavtalet med Umeå Universitet innehåller vissa otydligheter. Eftersom det är komplicerat att definiera var den exakta gränsen går för universitetssjukvårdsstyrelsen beslutsbefogenheter rekommenderade revisorerna landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att utreda de juridiska förutsättningarna för universitetssjukvårdsstyrelsens möjligheter att fatta beslut. Någon sådan utredning har inte genomförts vilket innebär att risken kvarstår.</p>
<p>Har landstingsstyrelsen säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av FoU-staben?</p>	<p>Nej. Landstingsstyrelsen får inom ramen för det ordinarie styrsystemet knapphändig information om FoU-stabens arbete. Mycket av styrningen och uppföljningen kanaliseras istället via universitetssjukvårdsstyrelsen och därtill hörande kommittéer. Landstingsstyrelsen tar inte del av universitetssjukvårdsstyrelsens protokoll, och kan därmed inte löpande följa det arbete som där bedrivs. Vidare är uppföljningen av FoU-stabens arbete bristfällig.</p>
<p>Har hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av verksamheternas forskning och utveckling?</p>	<p>Nej. Det kan konstateras både vad gäller landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att årssammanställningar av klinisk forskning och regionvård når den politiska nivån med lång eftersläpning. Det saknas systematik i uppföljningen och eftersom det inte finns någon tydlig styrning på området är det svårt att påvisa vad som är avvikelse. Den politiska nivån förlitar sig därmed på att tjänstemännen fångar upp avvikelser och sviktande verksamheter och tar initiativ till åtgärder. Med tanke</p>

	på att FoU-frågorna är av stor betydelse för landstinget och utgör en viktig strategisk framtidsfråga är det inte tillfredsställande.
Vidtar landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden åtgärder om uppföljningar visar på avvikelser?	Nej. Eftersom det inte finns någon tydlig styrning inom området är det svårt att påvisa vad som är avvikelse. Den politiska nivån förlitar sig därmed på att tjänstemännen fångar upp avvikelser och sviktande verksamheter och tar initiativ till åtgärder.

3.2. Slutsats och rekommendationer

Den sammanvägda bedömningen är att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden brister i styrning, uppföljning och kontroll av landstingets FoU-verksamhet.

Utifrån granskningens resultat lämnar vi följande rekommendationer till landstingsstyrelsen:

- ▶ Säkerställ att beredning sker av en ny FoU-policy för beslut av fullmäktige.
- ▶ Utred hur styrning och kontroll av FoU-området kan stärkas så att prioritering och fokusering kan ske utifrån ett helhetsperspektiv på landstinget nuvarande och framtida behov.
- ▶ Förtydliga FoU-stabens uppdrag och säkerställ en god arbetsmiljö.
- ▶ Säkerställ att inventering sker av vilka stödbehov verksamheterna har inom FoU-arbetet samt att samordningen mellan FoU-staben och verksamheterna stärks.
- ▶ Utred de juridiska förutsättningarna för universitetssjukvårdsstyrelsens möjligheter att fatta beslut och säkerställ att representanter i universitetssjukvårdsstyrelsen har delegerad beslutsrätt och återanmäler beslut.
- ▶ Säkerställ att organisation och beslutsvägar gällande den verksamhetsförlagda utbildningen förtydligas.
- ▶ Stärk och systematisera uppföljningen av FoU-staben och FoU-arbetet i landstinget.

Vi lämnar följande rekommendationer till hälso- och sjukvårdsnämnden:

- ▶ Utveckla styrningen av verksamheternas FoU-arbete.
- ▶ Säkerställ att inventering sker av vilka stödbehov verksamheterna har inom FoU-området samt att samordningen stärks mellan verksamheterna och FoU-staben.
- ▶ Stärk och systematisera uppföljningen av verksamheternas FoU-arbete.

Umeå den 9 november 2017

Ann-Mari Ek
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB

Bilaga 1 Källförteckning

Intervjuade:

- Landstingsstyrelsens presidium
- Hälso- och sjukvårdsnämndens presidium
- Anders Sylvan, Landstingsdirektör
- Ann-Christin Sundberg, Hälso- och sjukvårdsdirektör, verksamhetsområde Sjukhusvård
- Kia Rönnhed, HR-direktör
- Mikael Wiberg, Forsknings- och utbildningsdirektör
- Clas Ahlm, bitr. FoU-direktör
- Örjan Norberg, enhetschef Innovation och forskningsanslag, FoU-staben
- Anna Ramnemark, enhetschef, Kompetenscentrum för klinisk forskning (Kliniskt Forskningscentrum och Clinical Trial Unit) samt nodföreståndare Kliniska Studier Sverige - Forum Norr, FoU-staben
- Elisabeth Lindmark, enhetschef utbildning, FoU-staben
- Jack Lysholm, enhetschef, Registercentrum Norr, FoU-staben
- Hans Lindsten, verksamhetschef, Neurocentrum, profilområde
- Elisabeth Karlsson, verksamhetschef Cancercentrum, profilområde
- Patrik Danielson, dekan, medicinska fakulteten, Umeå universitet
- Hans Adolfsson, rektor Umeå universitet

Dokument:

- Aktivitetsplan, Staben för forskning och utbildning 2017
- Ansvarsfördelning vid läkares specialisttjänstgöring, ST inom VLL
- Ansvarsfördelning vid läkares allmäntjänstgöring, AT inom VLL
- Nationellt ALF-avtal 2015
- Arbetsmiljöplan, Staben för forskning och utbildning 2017
- FoU-policy, antagen av fullmäktige 2008
- Hälso- och sjukvårdsnämndens protokoll och handlingar 2016-2017 t.o.m. september
- Landstingsplan 2016-2019 inklusive årlig plan för 2017
- Landstingsstyrelsens protokoll och handlingar 2016-2017 t.o.m. september
- Landstingsstyrelsens arbetsutskotts protokoll 2017 t.o.m. september
- Regionalt samverkansavtal ALF/TUA, reviderat 2016
- Regionvård vid Norrlands universitetssjukhus 2016
- Verksamhetsplan och budget för ALF-kommittén 2017
- Verksamhetsplan och budget för TUA-kommittén 2017
- Verksamhetsplan och målbild, hälso- och sjukvårdsnämnden 2017
- Verksamhetsplan och målbild, landstingsstyrelsen 2017
- Verksamhetsrapport ALF-kommittén 2016
- Verksamhetsrapport TUA-kommittén 2016
- VLL Arbetsmiljöpolicy
- VLL Värdegrund
- Årsrapport klinisk forskning 2015
- Årsrapport klinisk forskning 2016