



Direktoratet for
e-helse

Sentralt styringsdokument

Akson: Helhetlig samhandling og felles
kommunal journalløsning

Vedlegg F

Nødvendigheten av å pålegge plikt
til å bruke den felles kommunale
journalløsningen

Publikasjonens tittel:

Sentralt styringsdokument

Akson: Helhetlig samhandling og felles kommunal journalløsning

Vedlegg F Nødvendigheten av å pålegge plikt til å bruke den felles kommunale journalløsningen

Rapportnummer

IE-1056

Utgitt:

Mars 2020

Utgitt av:

Direktoratet for e-helse

Kontakt:

postmottak@ehelse.no

Besøksadresse:

Verkstedveien 1, 0277 Oslo

Tlf.: 21 49 50 70

Publikasjonen kan lastes ned på:

www.ehelse.no

Innhold

1	Innledning	4
2	Rettslig mulighet til å pålegge bruk	5
3	Virkemidler for realisering av tiltakets mål	5
	3.1 Standarder og tekniske krav til journalløsningene for aktører i helse- og omsorgssektoren	6
	3.2 Økonomiske virkemidler	7
4	Nødvendighet av pålegg for samfunnsøkonomisk lønnsomhet	7
5	Konklusjon.....	8
6	Kilder	9

1 Innledning

Helse- og omsorgsdepartementet ga i tillegg til tildelingsbrev nr. 3 2019 (1) Direktoratet for e-helse i oppdrag å utrede om det er rettslig mulig og nødvendig å pålegge plikt til å bruke journalløsning og samhandlingsløsninger, samt hvordan dette eventuelt bør gjøres konkret. Samme tildelingsbrev ga føring om at det foreløpig ikke skal legges til grunn lovpålegg om obligatorisk innføring av den felles kommunale journalløsningen i innledende faser for kommuner eller fastleger.

Målene for tiltaket er beskrevet i sentralt styringsdokument. Den langsiktige ambisjonen er 100 prosent deltakelse fra kommuner og fastleger utenfor Midt-Norge og spesialisthelsetjenesten. Høy deltakelse er nødvendig for å sikre måloppnåelse.

Den samfunnsøkonomiske analysen viser samtidig at andel som tar i bruk felles kommunal journalløsning blant kommuner og fastleger er den største usikkerhetsfaktoren for realisering av nytte. Dette, kombinert med at samhandlingsfunksjonaliteten i det sentrale styringsdokumentet kun inkluderer steg 1 i utviklingsretningen for samhandling, medfører at vurderingen i dette vedlegget begrenses til å omfatte muligheten til, og nødvendigheten av å pålegge plikt til å bruke felles kommunal journalløsning. Vurdering av obligatorisk bruk av felles samhandlingsløsninger, samt funksjonelle standarder og tekniske krav finnes i vedlegg O Funksjonelle standarder og tekniske krav til journalløsningene for aktører i helse- og omsorgssektoren.

Dette vedlegget til det sentrale styringsdokumentet vurderer følgende problemstillinger:

- i) Er det rettslig mulig å pålegge bruk av felles kommunal journalløsning etter innledende faser?
- ii) Hvilke andre virkemidler kan benyttes for å realisere målene for tiltaket?
- iii) Er det nødvendig å pålegge bruk?

Den rettslige vurderingen konkluderer med at det er mulig å pålegge bruk av felles kommunal journalløsning. Dette forutsetter at pålegget er nødvendig for realisering av tiltakets mål. Utover pålegg kan krav til bruk av standarder og tekniske krav, samt økonomiske virkemidler også benyttes for å øke andelen kommuner og fastleger som tar i bruk løsningen, og dermed understøtte realisering av målene. Direktoratet for e-helse anser det som sannsynlig at tiltaket vil oppnå samfunnsøkonomisk lønnsomhet uten slike virkemidler.

Full måloppnåelse vil imidlertid først kunne realiseres ved oppnåelse av den langsiktige ambisjonen om 100 prosent deltakelse fra kommuner og fastleger utenfor Midt-Norge. Direktoratet for e-helse vurderer at bruk av økonomiske virkemidler og innføring av krav til bruk av funksjonelle standarder og tekniske krav til journalløsningene vil kunne øke deltakelsen i tiltaket. Likevel vurderes det som sannsynlig at det på sikt vil være behov for et lovpålegg dersom man skal nå den langsiktige ambisjonen om 100 prosent deltakelse.

2 Rettslig mulighet til å pålegge bruk

Advokatfirmaet Kluge AS har gjort en vurdering av hvorvidt et pålegg om obligatorisk bruk av løsningen overfor virksomhetene i den kommunale helsetjenesten vil kunne utgjøre en markedsrestriksjon i strid med Norges EØS-rettslige forpliktelser (se vedlegg P Rettslig vurdering av muligheten for pålegg). Kluges vurdering er at et pålegg om bruk overfor kommunale helsevirksomheter ikke vil være i strid med EØS-retten. Et slikt pålegg vil kunne føre til en konsolidering av markedet for journalløsninger, men vil i dette tilfellet først og fremst være knyttet til at anskaffelsen av felles kommunal journalløsning er organisert som en (nær) nasjonal anskaffelse. Markedskonsolideringen vil her skje allerede i forbindelse med gjennomføringen av konkurransen. I første rekke reiser saken derfor antagelig anskaffelsesrettslige spørsmål heller enn EØS-rettslige spørsmål. Det er lagt til grunn for vurderingen at alle kommuner utenfor Midt-Norge er angitt i konkurransegrunnlaget som potensielle brukere av løsningen.

Når det gjelder et eventuelt pålegg om bruk overfor fastleger og andre private helsetjenestetilbydere, som basert på avtale med kommunene leverer helse- og omsorgstjenester som en del av den kommunale helsetjenesten, vil etter Kluges vurdering heller ikke et slikt pålegg medføre EØS-rettslige utfordringer. Pålegget vil i denne sammenheng i større grad kunne vurderes som en markedsrestriksjon i henhold til EØS-retten. Formålet med et eventuelt pålegg vil imidlertid kunne begrunnes i menneskers liv og helse, og vil etter Kluges vurdering være et *egnet* og *nødvendig* middel for å nå målene med tiltaket. Selv om et pålegg skulle ansees som en markedsrestriksjon, vil det derfor være legitimt i henhold til EØS-retten. Dette gjelder både et pålegg overfor kommunene og overfor private helsetjenestetilbydere som inngår i den offentlige helsetjenesten. Det er lagt til grunn for vurderingene at dagens situasjon, med mange ulike løsninger, har en rekke uheldige konsekvenser for behandlingskvalitet mm., som det ikke kan bøtes tilstrekkelig på med mindre flest mulig aktører i helse- og omsorgstjenesten benytter samme journalløsning.

3 Virkemidler for realisering av tiltakets mål

Dette kapitlet beskriver to grupper av virkemidler, utover pålegg, som kan benyttes for å sikre at kommuner og fastleger tar i bruk felles kommunal journalløsning:

- Funksjonelle standarder og tekniske krav til journalløsningene for aktører i helse- og omsorgssektoren
- Økonomiske virkemidler

3.1 Funksjonelle standarder og tekniske krav til journalløsningene for aktører i helse- og omsorgssektoren

Sentrale helsemyndigheter har gjennom en årrekke arbeidet med å styrke styringen av e-helseutviklingen. Direktoratet for e-helse forvalter og utvikler en rekke standarder, krav og referansearkitekturer som aktørene i helse- og omsorgstjenesten må forholde seg til. Disse standardene og kravene er nærmere beskrevet i vedlegg O Funksjonelle standarder og tekniske krav til journalløsningene for aktører i helse- og omsorgssektoren.

For å realisere mål som knytter seg til økt samhandling i helse- og omsorgssektoren pekes det på en rekke virkemidler som knytter seg til samordning, arkitektur og standardisering. Arbeid med felles grunnmur for digitale tjenester, eksempelvis grunndata og felleskomponenter, skal legge til rette for effektiv og enhetlig samhandling mellom virksomheter og forvaltningsnivå. Foreslått ny e-helselov har som formål å styrke digitaliseringen i helse- og omsorgssektoren og gir hjemmel til å pålegge virksomhetene en plikt til å gjøre nasjonale e-helseløsninger tilgjengelige for personellet i virksomheten.

Dette omfatter krav til aktørene uavhengig av hvilke journalløsninger som brukes:

- For aktører i kommunal helse- og omsorgstjeneste som tar i bruk felles kommunal journalløsning vil kravene måtte tilfredsstilles gjennom denne løsningen
- Øvrige aktører må tilfredsstille kravene på selvstendig grunnlag utenfor denne løsningen

Aktører i helse- og omsorgstjenesten vil gjennom funksjonelle, semantiske og tekniske krav møte høyere krav til funksjonalitet og samhandlingsevne i sine journalsystemer enn de har i dag. Aktørene må selv sørge for å stille krav til sine leverandører og sikre nødvendig innføring av disse. Dette vil medføre kostnader til bestilling, utvikling, integrasjon og innføring, og vil trolig kreve betydelige investeringer for å tilfredsstille kravene. Kravene er også planlagt å bli mer omfattende i flere steg frem mot 2030, slik at kostnaden og risikoen ved tilpasninger sannsynligvis vil øke utover i tidsperioden. For aktører i kommunal helse- og omsorgstjeneste er det rimelig å anta at høyere krav vil medføre at flere anser det som hensiktsmessig å ta i bruk felles kommunal journalløsning.

Det er forprosjektets vurdering at etableringen av krav til funksjonelle standarder og tekniske krav vil øke andelen som tar i bruk felles kommunal journalløsning. Det vil imidlertid være aktører som vil kunne tilfredsstille nye krav ved mindre reinvesteringer i egne journalløsninger. Det er rimelig å anta at etablering av krav til funksjonelle standarder og tekniske krav ikke vil være tilstrekkelig for å få disse å ta i bruk felles journalløsning.

Norsk Helsenett SF har oversikt over alle leverandører som har gjennomført en eller flere samsvarstester for profiler av meldingsstandarder beskrevet i "Forskrift om IKT-standarder i helse- og omsorgstjenesten" (2). Oversikten viser at selv om det finnes forskriftsfestede krav til standarder som skal benyttes, blir ikke kravene nødvendigvis fulgt. Uten sanksjonsmuligheter vil standarder og tekniske krav være et mindre hensiktsmessig virkemiddel for å sikre realisering av tiltakets mål.

3.2 Økonomiske virkemidler

Flere økonomiske virkemidler kan brukes for å sikre at kommuner og fastleger tar i bruk felles kommunal journalløsning. Enkelte av virkemidlene kan besluttes i hver enkelt kommune eller i staten ved Helse- og omsorgsdepartementet. Virkemidlene kan være (ikke uttømmende liste):

- Staten bidrar med finansiering til programaktiviteter i det sentrale programmet. Dette gir en lavere total kostnad for kommunene enn dersom dette skulle finansieres utelukkende av kommunene.
- Det kan etableres incentivordninger der enten kommunene eller staten belastes kostnadene. Kommunene må uansett holde kostnaden til de av fastlegene som er ansatt i kommunene, men kan etablere hel eller delvis kostnadsdekning (for eksempel 8.2-avtaler) mot de av fastlegene som er selvstendig næringsdrivende. Dersom staten skal belastes kostnaden, er det nærliggende å tenke på refusjonstakstene. En slik ordning kan være noe vanskeligere å målrette, da også fast ansatte fastleger krever refusjonstakster på vegne av kommunen.
- Kommunene kan gjennom tilskuddsordninger (for eksempel skjønnsmidler fra fylkesmannen) søke om støtte til det lokale arbeidet eller nødvendig oppgradering av lokal infrastruktur i forbindelse med innføring av felles journalløsning. Kommuner som deltar aktivt i tidlige faser kan få dekket noen av kostnadene knyttet til denne deltakelsen fordi den kommer alle kommunene til gode. Hvorvidt tilskudd kan gis gjennom eksisterende ordninger eller om det er behov for nye tilskuddsordninger må vurderes dersom det blir aktuelt å vurdere denne typen virkemidler.

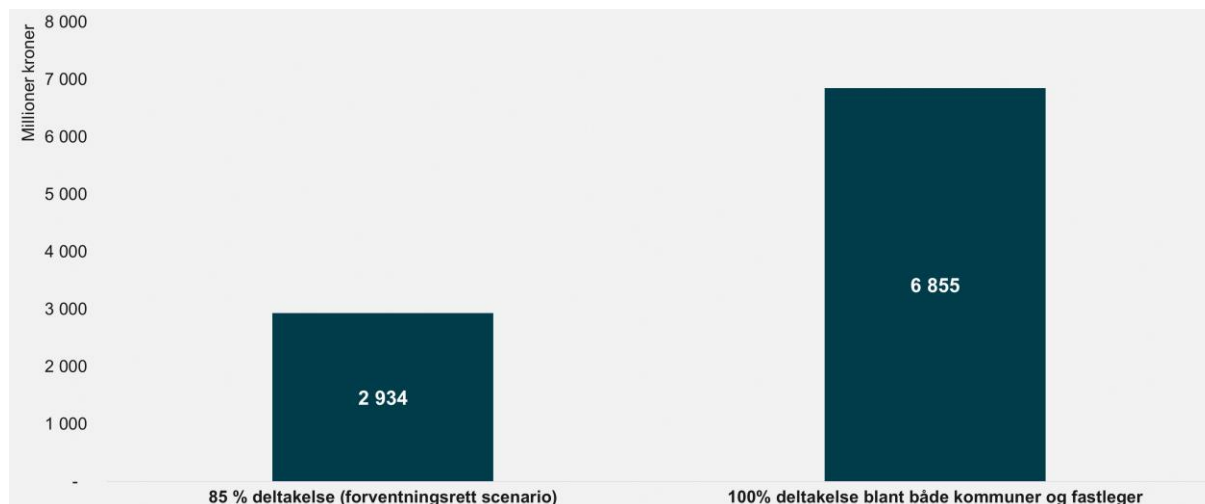
Det er forprosjektets vurdering at økonomiske insentiver til aktører i helse-omsorgstjenesten vil kunne bidra til at flere tar i bruk felles kommunal journalløsning. Samtidig vil flere av disse økonomiske insentivene kreve at staten og kommunene stiller betydelige midler til rådighet.

4 Nødvendighet av pålegg for samfunnsøkonomisk lønnsomhet

I den oppdaterte samfunnsøkonomiske analysen (se vedlegg J Oppdatert samfunnsøkonomisk analyse) er det forsøkt lagt til grunn en realistisk innføringstakt av felles kommunal journalløsning, uten bruk av sterke virkemidler. Innføringstakten medfører at kommuner som tilsvarende 85 prosent av landets innbyggere utenfor Midt-Norge tar i bruk felles journalløsning innen 2030, og tilsvarende 60 prosent av fastleger innen 2033.

Netto nåverdi for tiltaket er estimert til 2,9 milliarder kroner. Tiltaket vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt så lenge kommuner tilsvarende 55 prosent eller mer av befolkningen tar i bruk felles journalløsning, gitt at andelen fastlegedeltakelsen innad i en kommune fortsatt er 70 prosent. Pålegg om plikt til bruk av felles journalløsning og er dermed ikke nødvendig for å sikre samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Det er imidlertid betydelig nytte som vil kunne realiseres ved å øke deltakelsen blant kommuner og fastleger. Figur 1 viser netto nåverdi for to scenarier, der det første er lagt til grunn i den samfunnsøkonomiske analysen og beskrevet over, og det andre forutsetter 100 prosent kommune- og fastlegedeltakelse utenfor Midt-Norge. Differansen mellom de to scenariene utgjør 3,9 milliarder kroner og kan tolkes som kostnaden av å ikke ta i bruk sterke virkemidler for å sikre at alle tar i bruk felles kommunal journalløsning. Eventuelle kostnader ved å ta i bruk sterke virkemidler og kostnader som påløper etter 2030 er ikke inkludert i beløpet og vil komme i tillegg.



Figur 1 Netto nåverdi for scenariene 85/60¹ og 100/100²

5 Konklusjon

Overordnet skal tiltaket bidra til økt kvalitet i helse- og omsorgssektoren, bedre pasientsikkerhet og mer effektiv ressursbruk. At kommuner og fastleger tar i bruk felles journalløsning er en sentral forutsetning for måloppnåelse. Det er en langsiktig ambisjon om 100 prosent deltakelse.

Den rettslige vurderingen gjennomført av Advokatfirmaet Kluge AS viser at et pålegg om plikt til bruk av felles journalløsning ikke vil være i strid med EØS-retten. Dette gjelder både overfor den kommunale helse- og omsorgstjenesten og private helsetilbydere som leverer helsetjenester som en del av den kommunale helsetjenesten. Vurderingen forutsetter at pålegget er nødvendig for å oppnå målene med tiltaket.

Tiltaket er estimert å være samfunnsøkonomisk lønnsomt uten virkemidler beskrevet i dette dokumentet. Det er imidlertid betydelig nytte som kan muliggjøres ved å øke deltakelsen

¹ Scenarioet forutsetter at kommuner som tilsvarer 85 prosent av befolkningen og 60 prosent av fastleger utenfor Midt-Norge tar i bruk felles journalløsning. Dette scenarioet legges til grunn for den samfunnsøkonomiske analysen.

² Scenarioet forutsetter at 100 prosent av kommuner og fastleger utenfor Midt-Norge tar i bruk felles journalløsning.

blant kommuner og fastleger. Videre kan det argumenteres for at full måloppnåelsen først oppnås ved 100 prosent deltakelse.

Økonomiske virkemidler og krav til funksjonelle standarder og tekniske krav til journalløsninger kan øke andelen kommuner og fastleger som tar i bruk felles journalløsning. Direktoratet for e-helse vurderer imidlertid ikke disse virkemidlene alene som tilstrekkelig for å realisere ambisjonen om 100 prosent deltakelse. Slike virkemidler vil i tillegg sannsynligvis kreve sanksjonsmuligheter og/eller finansiering.

Direktoratet for e-helse vurderer derfor som sannsynlig at det på sikt vil være behov for et pålegg om plikt til å bruke felles kommunal journalløsning hvis man skal nå den langsiktige ambisjonen om 100 prosent deltakelse og realisering av målene for tiltaket.

6 Kilder

1. **Helse- og omsorgsdepartementet.** *Tillegg til tildelingsbrev nr 3 2019 – oppstart av forprosjekt for helhetlig samhandling og felles kommunal journal.* 2019.
2. **Norsk Helsenett.** <https://samsvar.nhn.no/godkjenninger/sammenlign>. [Internett] [Sisert: 21 Februar 2020.]

 Direktoratet for e-helse

Besøksadresse

Verkstedveien 1
0277 Oslo

Kontakt

postmottak@ehelse.no