

DIREKTORATET FOR E-HELSE
Postboks 221 Skøyen

0213 OSLO

v/

Deres ref.:
22/219-1

Vår ref.:
22/01230-2

Dato:
30.05.2022

Svar på høring - Forslag til prinsipper for bruk av markedet på e-helseområdet

Generelle tilbakemeldinger

Prinsippenes rolle og funksjon

Folkehelseinstituttet (FHI) mener det er nyttig med en oppsummering og en bevisstgjøring om dagens situasjon, samt en påminnelse om at kunnskapen og oppmerksomheten rundt gjeldende lover, regler og retningslinjer på området må løftes. FHI er videre enig i rapportens overordnede funn der det pekes på at bedre samarbeid mellom offentlige aktører og næringslivet er nødvendig for å øke gjennomføringskraften på e-helseområdet. FHI er konsument av ulike produkter, tjenester og kompetanse fra næringslivet, samtidig som det foreligger integrasjoner mellom enkelte helseregistre og leverandører. Ett eksempel på dette er tekniske integrasjoner mellom SYSVAK og EPJ-leverandører for å registrere vaksiner og få innsikt i pasienters vaksinasjonsstatus. Et godt samarbeid med næringslivet på e-helseområdet er viktig for at FHI skal kunne utøve sitt samfunnsoppdrag om å produsere, oppsummere og kommunisere kunnskap for å bidra til godt folkehelsearbeid og gode helse- og omsorgstjenester. Det på en kvalitetsrik, moderne og tidsriktig måte som svarer til samfunnets behov, både i normaltider og ved helsetrusler der behov for god beredskap, overvåking og samhandling er nødvendig. FHI mener likevel at prinsippene er for overordnede til å ha en praktisk og veiledende funksjon for beslutningstakere, og ser heller ikke hvordan prinsippene i seg selv skal forandre det som allerede er forventet av oss som offentlig aktør. Det eksisterer allerede regelverk og retningslinjer som setter rammene for offentlige anskaffelser, og FHI mener at det heller bør rettes fokus mot tiltak for å styrke bevisstheten og kompetansen i offentlige virksomheter og i leverandørmarkedet. Likevel ønsker vi å understreke at prinsippene sender et viktig signal om behovet for kulturendring og et løft for å fremme samarbeidsforhold preget av forutsigbarhet og tillit.

Forskningens betydning for å øke gjennomføringskraften på e-helseområdet

I oppdragsbeskrivelsen fra HOD fremkommer det at Direktoratet for e-helse innen 1. oktober skal "levere en anbefaling om bruk av forskning, innovasjon og næringsutvikling for å styrke gjennomføringskraften på e-helseområdet, herunder forslag til prinsipper for bruk av markedet". FHI merker seg imidlertid at Direktoratet i sin avgrensning av oppdraget har valgt å betrakte gjennomføringskraft som en benevnelse på helse- og omsorgssektorens evne til å ta i bruk e-helseløsninger. Dermed har det blitt lagt større vekt på å undersøke hvordan sektor tar i bruk utviklede e-helseløsninger, enn hvordan disse løsningene har blitt skapt. FHI forstår behovet for å gjøre avgrensninger. Imidlertid nevnes mangel på forskning, da særlig i kommunene, som et tilleggsfunn som hindrer gjennomføring. Dette gjør det trolig vanskeligere å overbevise om verdien av å ta i bruk e-helseløsninger, og således investeringsviljen. FHI mener derfor at forskningens rolle for å øke gjennomføringskraften i for liten grad vektlegges og synliggjøres i rapporten.

Tilbakemeldinger på prinsippene

Sourcingstrategi

FHI er enig i at samspillet mellom offentlig aktører og næringslivet er nødvendig for e-helseutviklingen, og at det bør legges opp til samarbeid der det vurderes hensiktsmessig og nødvendig etter formål. Igjen ønsker vi å presisere at det allerede eksisterer gode veiledninger og retningslinjer her, der vi blant annet viser til anskaffelsesordningen.

Vi oppfatter at prinsippene omhandler hvordan offentlige aktører skal opptre ved innkjøp av e-helsetjenester og produkter i forvaltningen av sitt "sørge-for-ansvar" for offentlige helsetjenester, *gitt* dagens organisering av sørge-for-ansvaret. I dag er "sørge-for-ansvaret" delegert fra staten ut på et stort antall aktører, både statlige, kommunale og private. På e-helseområdet har staten imidlertid valgt å etablere enkelte felles nasjonale e-helsetjenester på vegne av aktørene med "sørge-for-ansvar". Vi oppfatter det slik at prinsippene ikke gir veiledning rundt (kriterier/prinsipper for) når det er aktuelt å koordinere innkjøp på vegne av aktørene med sørge-for-ansvar. Det vil si under hvilke omstendigheter og betingelser er det aktuelt med felles nasjonale e-helsetjenester med obligatorisk bruk og betaling, og på hvilke områder er det opp til den enkelte med et sørge-for-ansvar å opptre som kjøper på vegne av egne behov. Eventuell omtale av også disse problemstillingene ville trolig gi større forutsigbarhet for leverandørindustrien, da det ville klargjøre på hvilke områder industrien kan forvente å forholde seg til én eller mange kjøpere. Dette vil også gi større forutsigbarhet for sektoren i stort, blant annet evnen til å gjøre langsiktige investeringer basert på relevante (makro) forhold.

Prinsippet bør skille mellom bruk av markedet for produkter/løsninger og arbeidskraft

FHI stiller seg positive til bruk av markedet for å utvikle produkter og løsninger, og bruker markedet aktivt i dag til slike formål. Men for at prinsippet skal treffe bedre, mener FHI at det bør skilles mellom bruk av markedet for anskaffelse av produkter og løsninger, og innleie av kompetanse i form av enkeltpersoner i nøkkelroller. I dagens formulering mangler det en konkretisering knyttet til roller og type arbeid innen e-helseområdet. FHI mener det bør tilstrebes at prosjektledere og andre nøkkelressurser besettes av interne i den grad det er mulig. Det for å unngå langvarige prosjekter der innleide konsulenter får en sentral rolle, og avhengigheten til eksterne leverandører blir høy. Ved behov for slik innleie bør det tydeliggjøres at det bør tilstrebes å få overført kompetansen til interne ressurser slik at varigheten på akkurat denne typen innleie minimeres.

Økt fokus på gjenbruk og deling

Videre mener FHI at gjenbruk av eksisterende produkter og løsninger bør være et veiledende og sentralt vurderingsmoment i sourcingprinsippet. Det økende fokuset på gjenbruk og deling på tvers av offentlig sektor og ut mot næringslivet, bør gjenspeiles her. I tidlig fase bør offentlige aktører reise spørsmålet om det allerede finnes eksisterende produkter eller løsninger i markedet fra før av som dekker foreliggende behov med gitte tilpasninger.

Aktører i sektor er sjelden alene om behovene, og noen kan allerede være i gang med en tilsvarende løsning. Et neste steg kan derfor være å forhøre seg i og på tvers av sektoren om pågående arbeid og samarbeid med næringslivet. Mye er allerede tilgjengelig eller er i en utviklingsfase, og dermed er det unødvendig at alle skal "finne opp hjulet på nytt".

Anskaffelsesordningen – Sourcingstrategi

Anskaffelsesordningen viser allerede til to sentrale spørsmål som enhver virksomhet bør stille seg når man går frem for å utarbeide en sourcing-strategi:

- Hvor strategisk viktig er denne funksjonen (for eksempel IT-drift) for deg?
- Finnes det et velfungerende marked med leverandører som kan tilby tjenesten du trenger til en konkurransedyktig pris?

Selv om prinsippet peker i samme retning, ser likevel ikke FHI behovet for nye retningslinjer som dekker samme område. Et forslag er å videreføre spørsmålene som stilles her, og igjen rette oppmerksomheten mot å løfte allerede eksisterende lovverk, retningslinjer og veiledningsmateriell.

Kontraktsrisiko

FHI etterspør en nærmere beskrivelse av hva som menes med begrepet "kontraktsrisiko" i denne sammenheng, og mener det vil bidra til å styrke prinsippet veiledende funksjon dersom det utdypes nærmere. Matrisen det vises til i rapportens kapittel 3, punkt 3.1.2 der man ser på sammenhengen mellom "tilpasningsbehov" og "styringskostnader", nyttigere og gir en god veiledning. Det må selvfølgelig vurderes opp mot prinsippenes

overordnede hensikt og funksjon, samt hvorvidt de skal være praktisk anvendbare i konkrete problemstillinger for beslutningstakere på virksomhetsnivå.

FHI mener videre at virkelighetsbildet ofte er noe mer komplekst og nyansert enn det prinsippet per nå illustrerer, noe som kan tenkes å begrense bruksverdien. Eksempelvis kan man både ha høy kontraktsrisiko og likevel ha behov for eksterne ressurser (kapasitet, kompetanse og teknologi) over tid.

Kontraktvalg – behov for å presisere tidsperspektivet

FHI er enig i de overordnede vurderingsmomentene prinsippet viser til, og mener det er sentrale lovverk og forutsetninger som må ligge til grunn i et hvert kontraktvalg.

Et moment som dog ikke er nevnt, og som bør fremkomme av prinsippet, er hensynet til tidsperspektivet; hvor raskt man må ha en tjeneste på plass. Dette har i stor grad vært gjeldende under covid-19 pandemien, og har illustrerer tydelig at dagens anskaffelsesordning ikke står til behovet. I kraft av sin beredskapsfunksjon har FHI under pandemien, vært avhengig av raske anskaffelser av produkter, tjenester og ressurser via markedet for å kunne møte behovene.. Bruk av anskaffelsesordningen ville i slike tilfeller vært lite hensiktsmessig og tatt for lang tid. I enkelte tilfeller med tidspress har det derfor vært nødvendig å benytte dynamisk innkjøpsordning. Imidlertid har også en slik kontratsform har vist seg krevende å bruke i krisetider.

Dersom formålet med prinsippene er å støtte aktører i vurderingen av hva som er riktig kontraktsform i ulike situasjoner, mener FHI det kunne være hensiktsmessig å liste opp de ulike kontraktsformene, eventuelt henviser til gjeldende regelverk.

Næringsutvikling - Offentlige aktører sin rolle

FHI savner en vurdering av hvorvidt markedet fungerer eller ei slik det er i dag og på hvilken måte. Er inngangsbarrierene for høye i dag, slik at det bare er “de store” som får innpass?

Instituttet savner også en diskusjon omkring hvorvidt det er det offentliges ansvar å sørge for vekst i helsenæringen. Hvis helsesektoren er avhengig av leverandørmarkedet, men innkjøpsvolumet er lavt, må man undersøke årsakene til dette før beslutter at det skal stilles krav til at kommersielle avtaler gir leverandørene gode nok betingelser til at de kan opprettholde investeringer i produkt og tjenester over tid. FHI mener det er viktig at det offentlige sin rolle ovenfor markedet diskuteres. Skal offentlige organisasjoner stå for næringsutvikling, eller skal vi legge til rette for det gjennom eksempelvis åpen kildekode og API-er. Tilgjengeliggjøring av data vil i sin tur stimulere til næringsutvikling, innovasjon og utvikling. Dette blir ikke nevnt i høringen, men er sentralt i samspeillet mellom det offentlige og markedet.

Samspillsnormer – behov for overordnede retningslinjer for samarbeid mellom offentlige organisasjoner og leverandører i markedet

FHI mener det er viktig med gjensidig respekt og profesjonalitet i samarbeid mellom det offentlige og næringslivet. Det er viktig at dette når ut til sektor. Slik FHI oppfatter det, sier prinsippet at det skal være opp til den enkelte virksomhet og leverandør å sette forventninger til sine medarbeidere med kunde- eller leverandørkontakt hva gjelder samspillsnormer. FHI mener at prinsippet bør etableres på et høyere nivå, og peker på behovet for felles overordnede føringer som er gjeldende for alle hva gjelder samarbeid mellom offentlige organisasjoner og leverandører i markedet. På den måten vil alle få de samme "spillereglene" å forholde seg til. Med utgangspunkt i føringene kan virksomheter og leverandører setter forventninger til det enkelte samarbeidsforhold. Eksempelvis kan felles føringer dekke konkrete usikkerhetsmomenter som analysen avdekket; om det er lov med uformelle samtaler med leverandører, habilitetsspørsmål ved deltakelse på leverandørkonferanser og lignende.

Forutsigbarhet

FHI stiller seg bak prinsippet om forutsigbarhet, og mener tydelig kommunisering av gjeldende rammer og forventninger ovenfor leverandører er avgjørende for å tilliten mellom partene, investeringsviljen og gjennomføringskraften.

Vennlig hilsen

Susanne Abusdal Hegg
Fungerende avdelingsdirektør

Marthe Østrem

Dokumentet er godkjent elektronisk