



NOTAT

Dato: **15.03.2021**
Arkivkode: **N-151**
J.postID: **21/51884**
Arkivsaksnr: **20/8813**

Til:			
Formannskapet			

Fra: Kommunedirektøren

Vedrørende: **Akson journal – oppdatering om status**

«Akson felles kommunal journal» er et nasjonalt prosjekt som skal resultere i en felles kommunal pasientjournal, hvor felles digitale løsninger knytter helse-Norge sammen på tvers av virksomheter. Målet er at pasientenes helseinformasjon skal være tilgjengelig på rett sted, til rett tid, til rett person, uavhengig av hvor i helsetjenesten pasienten befinner seg.

Tidligere behandling

- Bærum kommunes digitaliseringsstrategi peker på at kommunen bør delta i nasjonale og regionale initiativ på digitaliseringssektoren
- Akson har vært gjenstand for en rekke presentasjoner og orienteringer i ulike fora i Bærum
- våren 2020 ga Bærum kommunestyre tilslutning til intensjonsavtalen om videre deltakelse i prosjektet
- I eierutvalgets møte 9. desember 2020 la kommunedirektøren fram orientering om intensjonene med virksomheten Akson journal AS og forventningen om at Bærum blir invitert til å delta på eiersiden av virksomheten
- I eierutvalgets møte 10. mars 2021 oppdaterte kommunedirektøren om utviklingen og status i prosjektet

Bakgrunn for prosjektet

Direktoratet for eHelse leverte i 2018 sin anbefaling av konseptvalg for «Helhetlig samhandling og felles kommunal journal». Utredningen ble kvalitetssikret under statens kvalitetssikringsordning (KS1) som konkluderte med at behovet var stort og veldokumentert. KS1 støttet også at forprosjekt for valg konseptalternativ burde igangsettes så raskt som mulig. KS, Den norske legeforening og storbykommunene støttet dette – med noen klare forutsetninger. Forutsetningene handlet blant annet om stegvis utvikling for å redusere risiko og tett samhandling. Våren 2019 ble forprosjektet igangsatt med et omfattende oppdrag. Direktoratet for e-helse leverte styringsdokument for realisering av Akson-tiltaket til Helse- og omsorgsdepartementet i slutten av februar 2020 med innspill til blant annet strategi, styring, ansvarsfordeling, finansiering, gevinster og gjennomføring av anskaffelsesprosesser.

KS og storbyene har avgitt egne ressurser for å bidra inn i og gi innspill til forprosjektarbeidet. Disse ble i varierende grad ivaretatt, noe som må sees i lys av både føringer fra Helse- og omsorgsdepartementet, ulike perspektiv på innretning av gjennomføringen, men også svært knappe frister i arbeidet.

Innledende arbeid etter ferdigstilt forprosjekt

KS og deltagende kommuner gav i Nasjonalt e-helsestyre (NEHS) møte den 27. februar 2020 sin støtte til hovedinnretningen av styringsdokumentet, med forutsetninger for støtte presisert i egen uttalelse. Det ble lagt spesiell vekt på at det må arbeides videre med organisering, styring, finansiering og risikobildet. KS og kommunenes primærposisjon har vært felles selskap for journal og samhandling og høynet risiko ved å måtte etablere et helt nytt selskap eiet av kommunene for journal mens staten allerede har etablert et ressurssterkt nasjonalt selskap for øvrige nasjonale løsninger med stor vekt på samhandling (Norsk Helsenett). Det må beskrives strategi for selskapsetableringen som reduserer risiko for både etableringen og gjennomføringen av tiltakene selskapet har ansvar for, og legges en tidsplan for dette. Forpliktelse for deltagelse i selskapet fra kommunenes side kan tidligst gis når utredninger og rammebetingelser er avklart.

I tillegg har kommunene vært opptatt av å jobbe videre med en gjennomføringsstrategi som sikrer stegvis utvikling av den åpne plattformen man ønsker realisert for god tilrettelegging for fremtidig teknologisk utvikling, næringsutvikling og tjenesteinnovasjon. Dette er gjenspesielt i styringsdokumentets kapittel 7.

Arbeidet med å tydeliggjøre rammebetingelsene for Akson journal med utgangspunkt i styringsdokumentet ble påbegynt våren 2020 i samarbeid mellom Helse- og omsorgsdepartementet, Direktoratet for e-helse, KS og en gruppe kommuner (Bergen, Bodø, Bærum, Kristiansand, Oslo, Stavanger, Vinje). Arbeidet ble organisert som et felles prosjekt der de deltagende partene inngikk i felles styringsgruppe. Parallelt skulle direktoratet jobbe videre med øvrige gjenstående punkter påpekt i Nasjonalt eHelse-styre. Grunnet både Koronapandemien, KS2-ordningen og arbeidet med intensjonsavtaler hadde denne delen av arbeidet, herunder arbeidet med stegvis utvikling, liten fremdrift.

Prosjektet jobbet videre med grunnlagsdokumentasjon som kulminerte i et notat med konklusjonspunkter som ble vedtatt i styringsgruppemøtet 1. juli 2020. Konklusjonspunktene ble oversendt Helse- og omsorgsdepartementet 3. juli 2020, og dannet utgangspunktet for videre arbeid høsten 2020.

Konklusjonspunktene omtalte spesielt områder som etablering og eierskap til virksomheten Akson journal, kostnadsfordeling mellom stat og kommune fra et helt overordnet perspektiv, men ikke minst behovet for videre arbeid med formål å svare ut de gjenstående spørsmålene fra vedtaket i Nasjonalt e-helsestyre 27. februar 2020. Det ble i tillegg lagt til grunn for det videre arbeidet at en representant fra kommunesiden skulle ta over ledelse av styringsgruppen for et fortsatt samarbeidsprosjekt mellom stat og kommune.

Våren 2020 ga ca. 65% av kommunene sin tilslutning til intensjonen om deltakelse i det videre arbeidet, slik Bærum også gjorde. Intensjonen forutsatte et videre arbeid med gjenstående avklaringer frem mot et beslutningsgrunnlag for kommunene.

Behov for videre arbeid

I kvalitetssikringen («KS2») som fulgte i etterkant av forprosjektrapporten ble det løftet fram en anbefaling om felleskommunal journal som ligger til grunn for prosjektets videre arbeid:

For å sikre nødvendig måloppnåelse er vår hovedanbefaling alternativ 1:

En nasjonal tjenesteleverandør, der staten anskaffer og drifter journalløsningen, og alle kommuner, fastleger og andre avtaleparter blir pålagt å ta i bruk løsningen.

Vi ser at politiske føringer vanskeliggjør vår hovedanbefaling. Hvis de politiske føringene står, er vår sekundære anbefaling å videreføre prosjektet med kommunal tjenesteleverandør og krav om minimum 85 % forpliktende deltakelse fra kommuner og fastleger før kunngjøring av anskaffelse.

For begge alternativene gjelder følgende anbefalinger:

- SSD bør oppdateres slik at overordnede prinsipper om økosystem, plattformtilnærming og samhandling, samt en stegvis gjennomføring, er omsatt til en planlagt, konkret og troverdig løsnings- og gjennomføringsstrategi.
- Ny ekstern kvalitetssikring bør gjennomføres etter at prosjektet har oppdatert SSD i tråd med foregående kulepunkt. Kvalitetssikringen må være av en slik natur at det er et tydelig stoppunkt, og at videre finansiering er knyttet opp mot resultatet fra kvalitetssikringen.
- Tiltaket gis finansiering for 2021 gjennom Stortingsbehandling høsten 2020, men finansieringsbeslutning for resten av tiltaket bør utsettes til etter ny kvalitetssikring.
- Prinsippet om at det er kommunenes ansvar å innføre journalløsningen og å sikre gevinstene, skal videreføres.

Dette er ytterligere forsterket i den verbale delen av statsbudsjettet. Her gis det tydelige føringer for løsningen og styringen av prosjektet.

Det videre arbeidet er både komplekst og omfattende. Arbeidet skal svare på forhold rundt: anskaffelsesløsnings- og gjennomføringsstrategi
helhetlig styring av tiltaket

etablering og eierskap og styring av både selve prosjektet og et eventuelt nytt selskap
behov for videre utredning av hensiktsmessig organisering og selskapsformer
kostnads-, gevinst- og risikofordeling inkl. risiko på kommunal side
formalisering av etableringsprosjekt.

Styringsgruppen er nå supplert med representanter fra kommunene Hammerfest og Ringsaker. På den måten er alle fylker i landet i dag representert i styringsgruppen.

Selv om kommunene høsten 2020 tok over ledelsen i styringsgruppen og ansvar for enkelte delprosjekter understrekes det at dette fortsatt er et samarbeidsprosjekt der ansvaret for en rekke avklaringer bare kan ligge hos regjeringen og nasjonale myndigheter. Ikke hos KS eller den enkelte kommune alene.

Virksomheten

Staten har satt som forutsetning for utbetaling av budsjettmidlene at det skal etableres en virksomhet som mottaker. Vurderingen blant noen av foregangskommunene har vært at det antakelig er krevende å få gjennomført beslutninger om deltakelse i en virksomhet for felles kommunal journal våren 2021. Hovedårsaken er at det fortsatt gjenstår et omfattende utredningsarbeid, ikke minst grunnet pandemisituasjonen som har begrenset fremdriften. Hovedstyret i KS vedtok derfor, etter dialog med foregangskommunene på politisk og administrativt nivå, i februar 2021 å etablere en virksomhet for det videre arbeidet som et AS med 100% eierskap. Dette er en interimsvirksomhet som skal fungere som mottaker av tilskuddsmidler og eier av prosjektet fram til kommunene kan ta stilling til veien videre. Målet er å utvikle et oppdatert styringsdokument for realisering av en stegvis utviklet åpen journalplattform. Revidert styringsdokument skal også beskrive hvordan arbeidet bør organiseres og styres i fortsettelsen, med en ekstern kvalitetssikring før et nytt beslutningsgrunnlag blir forelagt kommunene.

<https://www.ks.no/pressemeldinger/ks-etablerer-selskap-for-videre-arbeid-med-felles-kommunal-journal/>

Om tilslutningen blant kommuner som representerer mer enn 55% av befolkningen etter dette er innstilt på å gå videre i et felles arbeid, regnes det som tilstrekkelig for å realisere de samfunnsøkonomiske nytteverdiene som er forutsatt gjennom statsbudsjettet. I så fall blir endelig organisering og et evt. nytt selskap etablert som erstatning for interimsvirksomheten.

Mandat

Mandatet for det videre arbeidet for Akson journal ble behandlet i styringsgruppen for felles prosjekt senhøstes 2020. Prosjektet skal svare ut punktene fra vedtaket i Nasjonalt e-helsestyre, samt avklare rammebetingelsene for å forberede etablering av et selskap som har som formål å anskaffe, forvalte og videreutvikle løsning(er) for felles kommunal pasientjournal for kommunale helse- og omsorgstjenester utenfor helseregion Midt-Norge.

I og med beslutningen i KS om etableringen av interimsvirksomheten som nevnt over, er mandat, tidsplan og budsjett for tiden under oppdatering.

Status for prosjektet

Prosjektet er organisert i tre spor; journalløsning og gjennomføringsstrategi, virksomheten og øvrige samarbeidsområder og avhengigheter. Bemanning av prosjektet er i hovedsak med frikjøpte deltakere fra kommunene og eksterne fageksperter samt deltakelse fra Direktoratet for e-helse og Norsk helsenett.

Bærum kommune er representert i styringsgruppen med Kommunedirektøren. I tillegg har KS frikjøpt ressurser fra Bærum kommune som i dag fyller rollene som prosjektleder og delprosjektleder. Kommunedirektøren sitter i styringsgruppen sammen med åtte andre kolleger fra kommunetoppledelse og en representant fra hhv KS og HOD.

Prosjektet er inndelt i faser - også omtalt som «kapitler» - og som bidrar til stegvis gjennomføring av prosjektet. Kapitlene er omtalt som «forberedelsen», «etablereren», «anskafferen» og «tjenesteleverandøren»

Det er en viktig milepel i slutten av kapittel 2, der kommunene får en ny anledning til å vurdere videre løsnings- og gjennomføringsstrategi, samt organisering, styring og finansiering og risikobildet for tiltaket. Regjeringen har satt forventning til at dette tidspunktet er juni 2022, av hensyn til prosessen rundt statsbudsjettet. Dette blir tidspunktet da kommuner som representerer mer enn 55% av befolkningen gir sin forpliktende tilslutning til Akson. Nivået er satt for å reflektere terskelverdien for at samfunnsøkonomiske kalkylene til å gi positiv nåverdi, men det er også et viktig signal at leverandørene forut for anskaffelsene forstår at det står et betydelig kundegrunnlag bak.

