



# Slik styres helsetjenestene

Samfunnskunnskap om helse- og omsorgstjenestene

- forvaltningssystemet oppbygning og organisering
- virkemidler for styring og oppfølging

Henning Mørland

klinikkjef, Medisinsk klinikk, Sykehuset i Vestfold

Tidligere bakgrunn: fylkeslege, kommuneoverlege, bydelsoverlege, fastlege, leder av Norsam

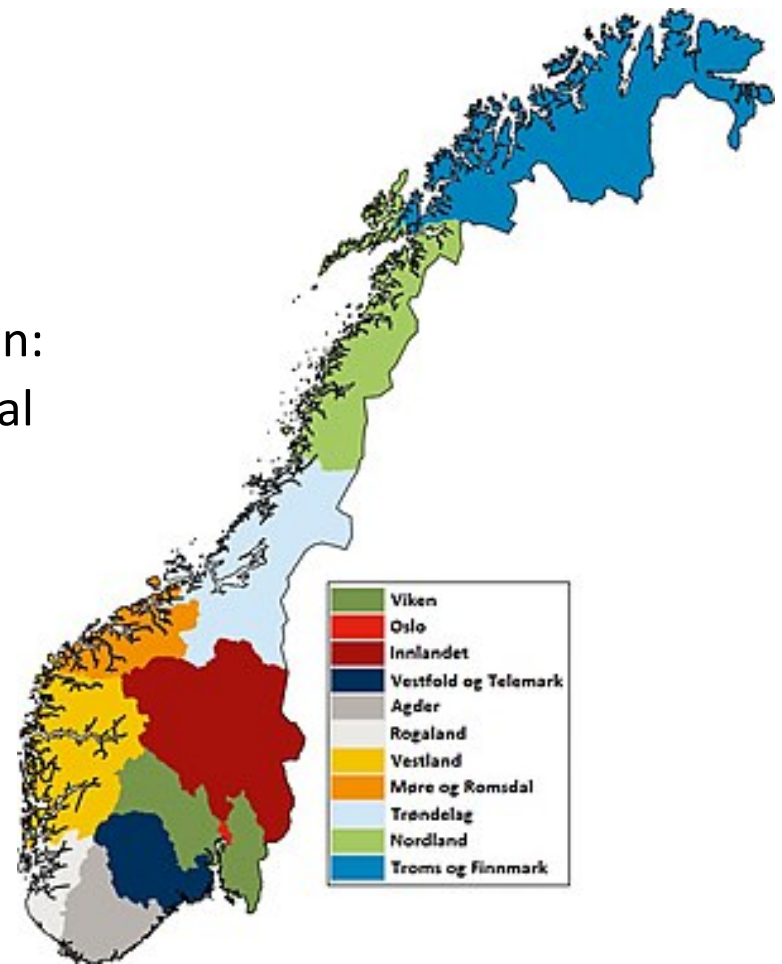
# Samfunnskunnskap: helse- og omsorgstjenestene

Forvaltningsnivåer (politisk-administrativt)

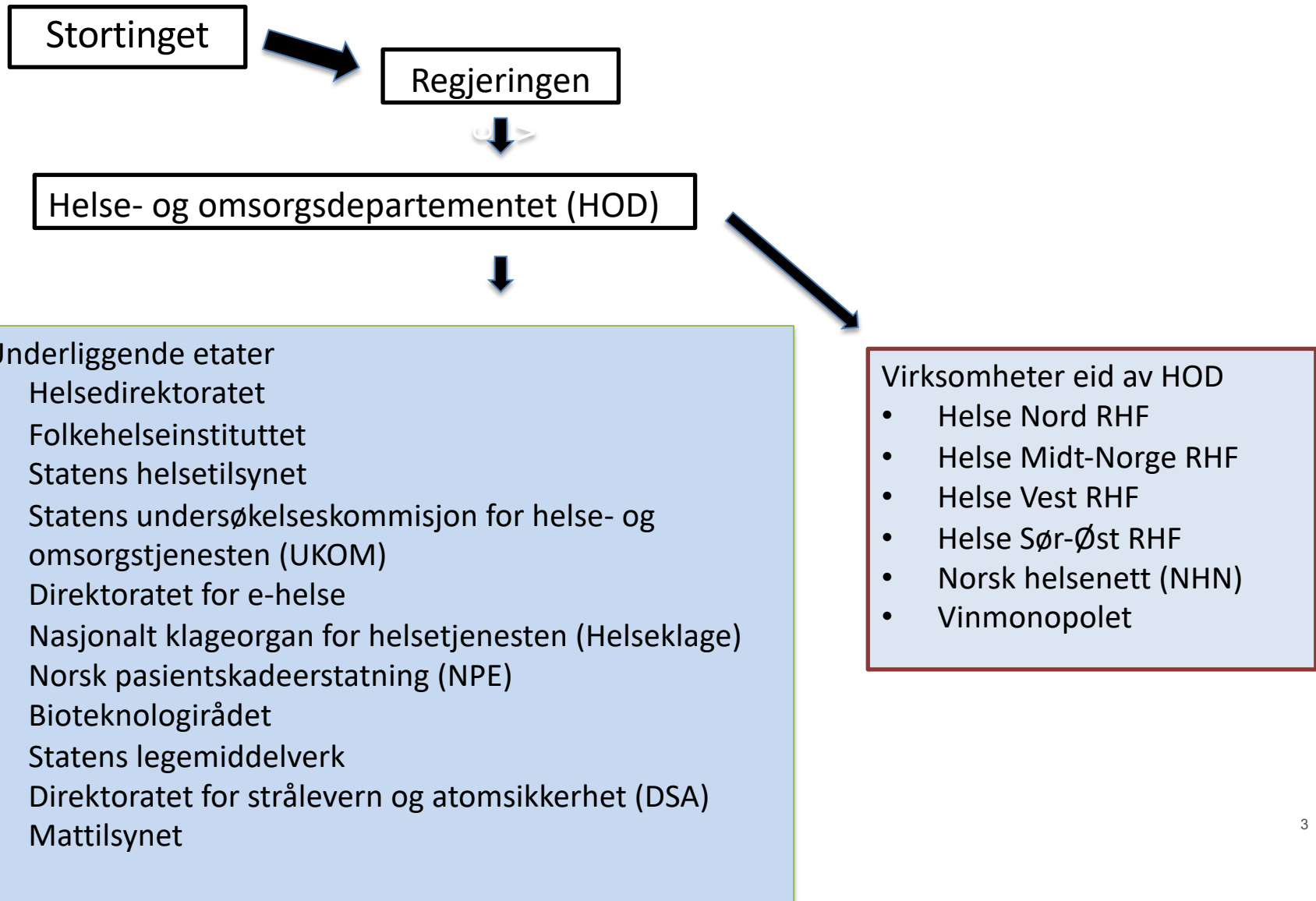
- Stat
- Fylker, regionreform (11)
- Kommuner (356)

Ansvars- og oppgavefordeling i helsetjenesten:

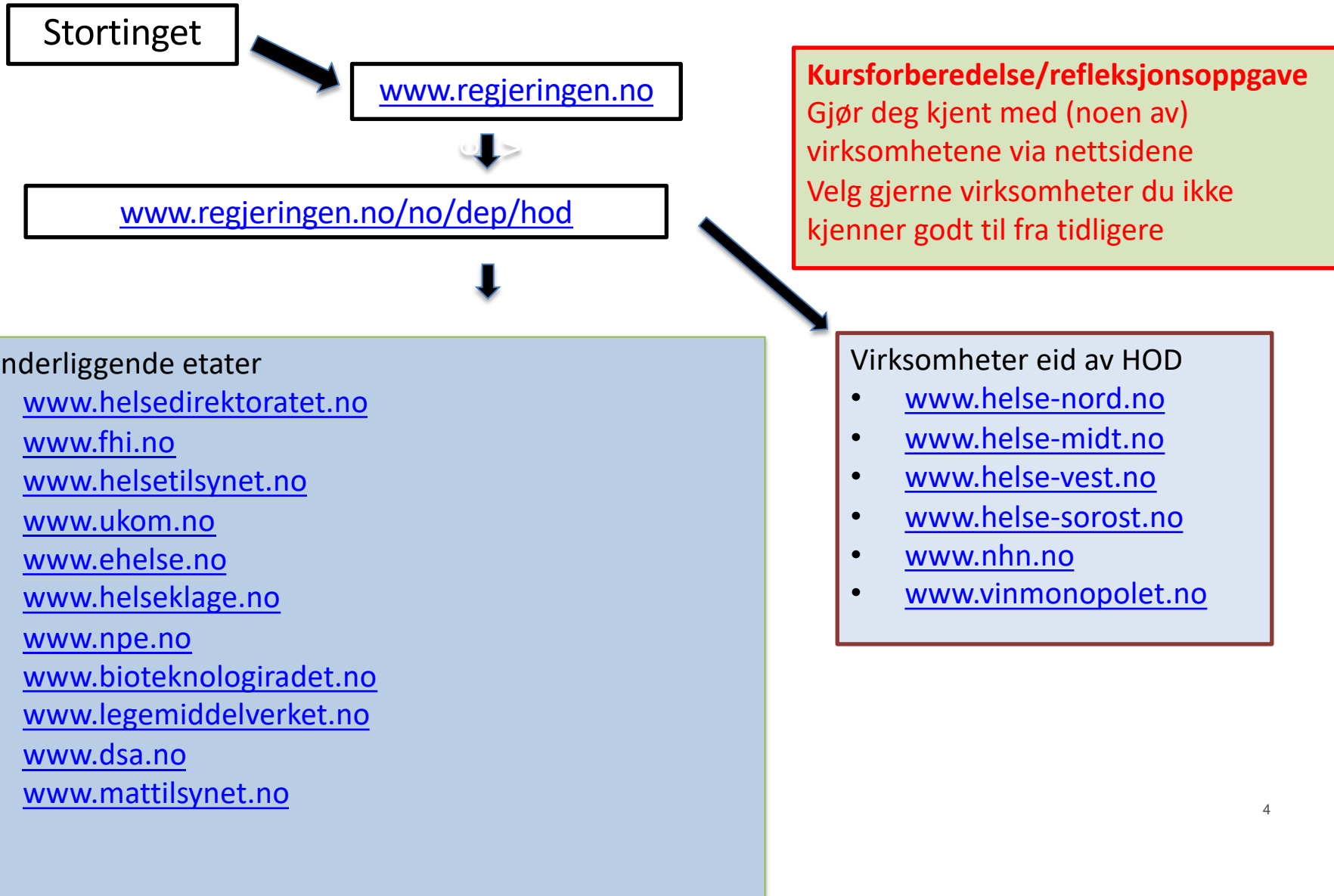
- Statlig helseforvaltning, sentral og regional
- Statlige spesialisthelsetjenester
- Kommunale helse- og omsorgstjenester
- Private aktører med eller uten avtaler



# Statlig helseforvaltning



# Statlig helseforvaltning



# Andre sentrale forvaltningsorganer i helse- og velferdstjenesten

I oversikten på foregående bilder manglet to sentrale statlige virksomheter med relevans for samfunnsmedisinen:

- Statsforvalteren (tidligere Fylkesmannen)
- NAV
- Statsforvalteren og NAV er ikke organisert som en del av helseforvaltningen under Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)
  - Statsforvalteren er et regionalt statlig forvaltningsorgan underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)
  - NAV har både sentrale og regionale virksomheter og er organisert under Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)

# Statsforvalternes roller og oppgaver

Statsforvalterens myndighets- og ansvarsområder

1. Iverksetter av nasjonal politikk i fylket
2. Samordningsmyndighet
3. Rettssikkerhetsmyndighet
4. Informasjon, kunnskapsinnhenting, initiativ og forslag
5. Andre faste oppgaver

For helse- og omsorgstjenesten har Statsforvalteren et utvidet oppgave mot kommunene, mens oppgavene i hovedsak er avgrenset til rettssikkerhetsmyndighet (3) for spesialisthelsetjenesten

# Virkemidler for styring (og kontroll)

Juridiske virkemidler

Økonomiske virkemidler

Avtaler og overenskomster

Oppdragsdokumenter

Kontroll og tilsyn

Interne virkemidler

# Juridiske virkemidler

## Rettsregler og rettskildefaktorer

1. Lover
2. Forskrifter
3. Lovforarbeider
4. Rettspraksis (domstolpraksis)
5. Andre myndigheters praksis (særlig forvaltningspraksis)
6. Sedvaner
7. Rettsoppfatninger, herunder juridisk teori
8. Reelle hensyn

Kilde: Olav Molven, Helse og jus

## Praktisk anvendelse i forvaltning og helsetjenesten

1. Lover
2. Forskrifter
3. Nasjonale anbefalinger, råd og pakkeforløp
  - Nasjonale faglige retningslinjer
  - Nasjonale faglige råd
  - Rundskriv
  - Veiledere til råd og forskrift
  - Prioriteringsveiledere
  - Nasjonale veiledere
4. Lokale rutiner og prosedyrer

Se: [www.helsedirektoratet.no/produkter](http://www.helsedirektoratet.no/produkter)



# Økonomiske virkemidler

## Overordnet innledning

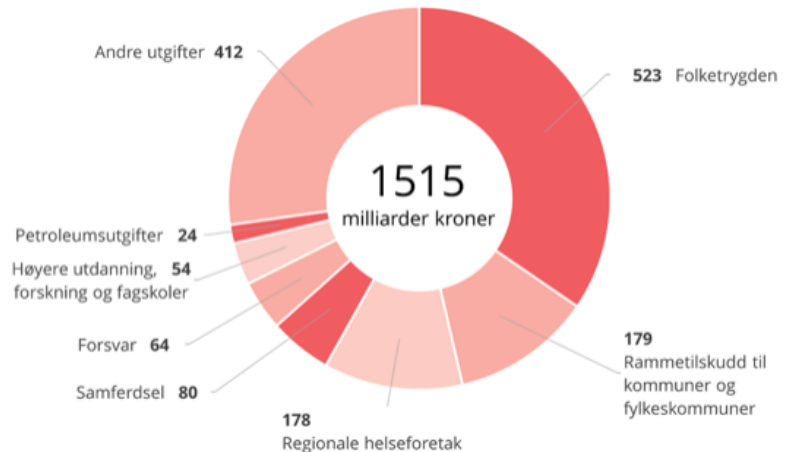
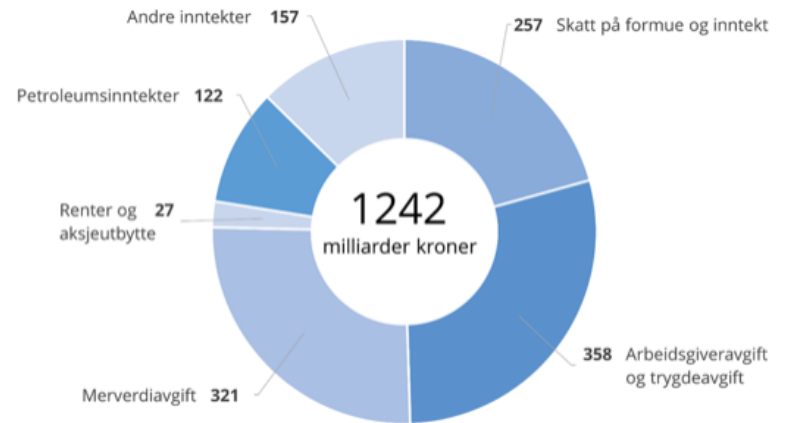
### Statsbudsjettet for 2021

- statens samlede inntekter 1 242 mrd
- statens samlede utgifter 1 515 mrd
- oljekorrigert underskudd -313 mrd (bruk av oljeinntekter)

Brutto nasjonalprodukt (BNP) fastlands Norge ca 3100 mrd

BNP med oljesektoren ca 3600 mrd

Statens pensjonsfond utland (oljefondet) ca 10 300 mrd



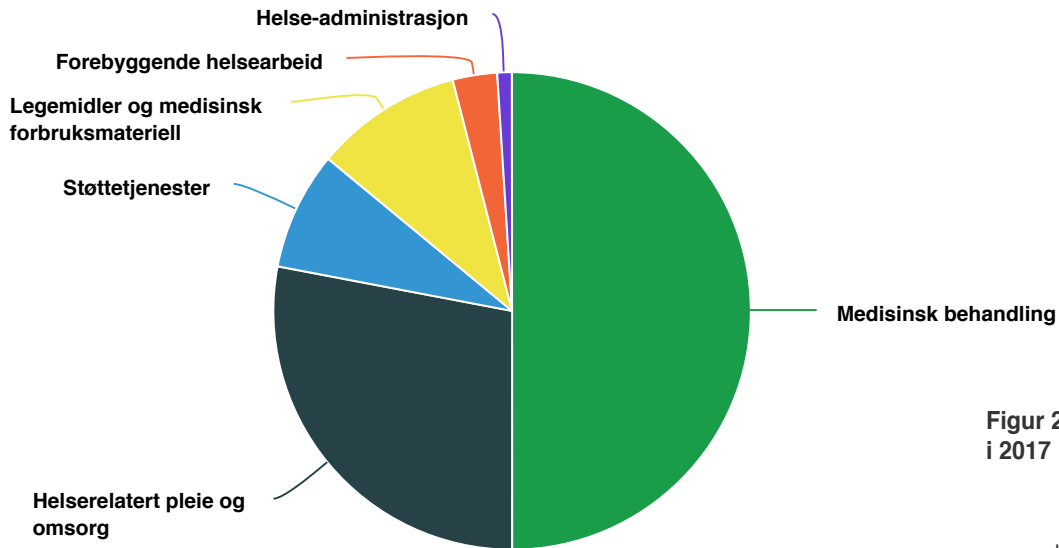
# Statsbudsjettet 2021 – Helse og omsorgsdep.

Tabell 2.1 Utgiftsendringer sammenliknet med saldert budsjett inneværende år

Betegnelse	mill. kr		
	Saldert budsjett 2020	Forslag 2021	Pst. endr. 20/21
<i>Programområde 10 Helse og omsorg</i>			
10.00 Helse- og omsorgsdepartementet mv.	1 650,4	3 081,3	86,7
10.10 Folkehelse mv.	844,5	4 681,3	454,3
10.30 Spesialisthelsetjenester	168 065,9	178 985,7	6,5
10.40 Sentral helseforvaltning	4 070,7	4 424,4	8,7
10.60 Helse- og omsorgstjenester i kommunene	12 095,1	13 388,2	10,7
10.70 Tannhelse	342,3	364,3	6,4
10.80 Kunnskap og kompetanse	665,1	567,2	-14,7
Sum før lånetransaksjoner	187 734,0	205 492,6	9,5
Lånetransaksjoner	0,0	0,0	0,0
Sum Helse og omsorg	187 734,0	205 492,6	9,5
<i>Programområde 30 Helsetjenester, folketrygden</i>			
30.10 Spesialisthelsetjenester mv.	5 960,8	6 329,7	6,2
30.50 Legehjelp, legemidler mv.	27 196,0	27 700,3	1,9
30.90 Andre helsetiltak	247,0	202,3	-18,1
Sum før lånetransaksjoner	33 403,8	34 232,4	2,5
Lånetransaksjoner	0,0	0,0	0,0
Sum Helsetjenester, folketrygden	33 403,8	34 232,4	2,5
Sum Helse- og omsorgsdepartementet	221 137,8	239 725,0	8,4

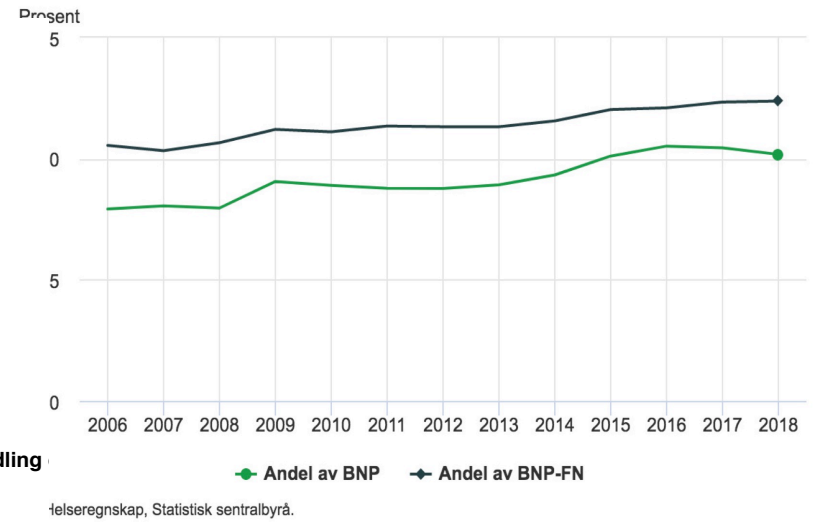
# Helsekostnader

Figur 3. Fordeling av helseutgifter på de ulike tjenesteområdene. 2018

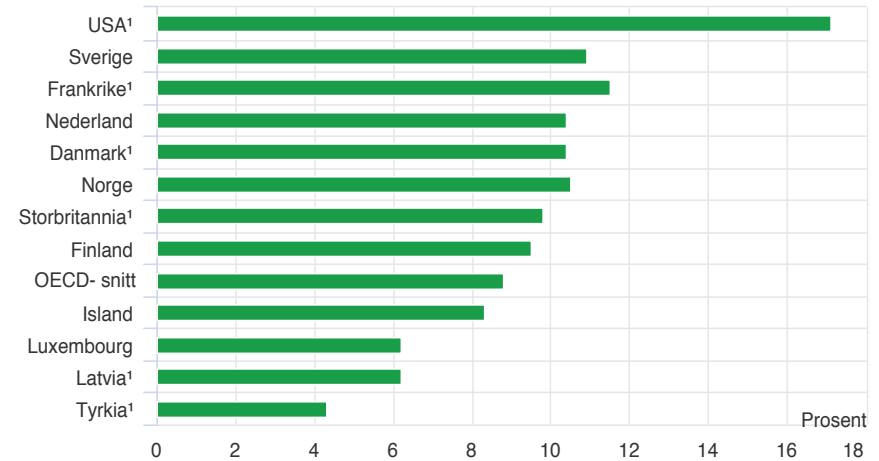


Kilde: Helseregnskap, Statistisk sentralbyrå.

Figur 1. Helseutgifter som andel av BNP og BNP Fastlands-Norge



Figur 2. Totale helseutgifter i prosent av BNP for et utvalg OECD-land i 2017



# Virkemidler for styring (og kontroll)

Juridiske virkemidler

Økonomiske virkemidler

Avtaler og overenskomster

Oppdragsdokumenter

Kontroll og tilsyn

Interne virkemidler



Presisering av oppdrag innenfor gjeldende juridiske og økonomiske rammer:

- Tildelingsbrev
- Oppdrag- og bestillerdokument

Regulerer forholdet mellom parter:

- I arbeidslivet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker (hovedavtale, hovedtariffavtale)
- Mellom oppdragsgiver og oppdragstaker (eks fastlegeordningen)
- Samarbeid og samhandling mellom virksomheter (eks kommuner og helseforetak)

# Tilsyn

Statlig tilsyn er et av flere virkemidler for å følge opp intensjonene i lovverket. Tilsyn og rådgivning basert på erfaringer fra tilsyn skal medvirke til at:

- befolkningens behov for tjenester blir ivaretatt
- tjenestene blir drevet på en faglig forsvarlig måte
- svikt i tjenesteytingen forebygges
- ressursene i tjenestene blir brukt på en forsvarlig og effektiv måte

**HELSETILSYNET**  
tilsyn med barnevern, sosial- og helsetjenestene

Kommunalt tilsyn:

- Ofte *kan-oppgave*
- Noen ganger *skal-oppgave*

Statlige tilsynsmyndigheter:

- Flere sektorspesifikke tilsyn: Finanstilsynet, Post- og teletilsynet, Forurensningstilsynet, Mattilsynet, *Helsetilsynet*, Arbeidstilsynet, Datatilsynet, Landbrukstilsynet, Luftfartstilsynet mfl
- Flere tilsynsmyndigheter har Statsforvalteren (Fylkesmannen) som regional myndighet

# Virkemidler for styring (og kontroll)

Juridiske virkemidler

Økonomiske virkemidler

Avtaler og overenskomster

Oppdragsdokumenter

Kontroll og tilsyn

Interne virkemidler →

Den enkelte virksomhet (f.eks en kommune) har et stort handlingsrom når det gjelder intern styring, ledelse, organisering og fordeling av ressurser og oppgaver.

Lover og forskrifter detaljregulerer i liten grad *hvordan* kommunen skal løse oppgavene.

# Hva er en kommune?

En kommune er et «begrep» som ivaretar ulike roller:

- Politisk arena - lokalt politisk fellesskap
- Forvaltningsnivå – tjenesteutøvelse og myndighetsvedtak, på vegne av nasjonalstaten, men ofte initiert lokalt
- Hjemsted – identitet
- Geografisk område – hele landet utgjøres av kommuner
- Identitetsutfordringen: et sted driver ikke skole, et sted vedtar ikke budsjett - det gjør kommunen

Kommuneloven

Kommunereform

## Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneleaven)

Dato	LOV-1992-09-25-107
Departement	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Sist endret	LOV-2017-12-19-115 fra 01.01.2018
Publisert	I Nr. 19
Ikrafttredelse	01.01.1993
Endrer	
Kunngjort	
Korttittel	Kommuneleaven - koml

### Kapitelloversikt:

Kapittel 1. Lovens formål og virkeområde. Kommunal og fylkeskommunal planlegging. (§§ 1 - 5)

Kapittel 2. De kommunale og fylkeskommunale organer. (§§ 6 - 17)

Kapittel 3. Kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme. (§§ 18 - 21)

Kapittel 4. Kommunens og fylkeskommunens administrasjon. (§§ 22 - 26)

Kapittel 5. Interkommunalt samarbeid. (§§ 27 - 28)

Kapittel 5 A. Vertskommune (§§ 28-1 a - 28-1 k)

Kapittel 5 B. Samkommune (§§ 28-2 a - 28-2 v)

Kapittel 6. Saksbehandlingsregler i folkevalgte organer. (§§ 29 - 39)

Kapittel 6A. Innbyggerinitiativ og rådgivende lokale folkeavstemninger (§§ 39 a - 39b)

Kapittel 7. De folkevalgtes rettigheter og plikter. (§§ 40 - 43)

Kapittel 8. Økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og rapportering. (§§ 44 - 49 a)

Kapittel 9. Gjeldsforpliktelser m.m. (§§ 50 - 58)

Kapittel 10. Lovlighetskontroll. Statlig godkjenning av økonomiske forpliktelser. (§§ 59 - 60)

Kapittel 10 A. Statlig tilsyn med kommunen eller fylkeskommunen. (§§ 60 a - 60 e)

Kapittel 11. Kommunalt og fylkeskommunalt foretak. (§§ 61 - 75)

Kapittel 12. Internt tilsyn og kontroll. Revisjon. (§§ 76 - 80)

Kapittel 12 A. Aksjeselskaper der kommuner eller fylkeskommuner eier minst to tredeler av selskapet. Representasjon av begge kjønn i styret. (§80 a)

Kapittel 13. Ikraftsetting. Overgangsbestemmelser. Oppheving og endringer i andre lover. (§§ 81 - 82)



# Kommunal forvaltning og organisering

Generalistprinsipp: alle kommuner har samme ansvar- og oppgaver

Kommunereformen: Fra 428 til 356 kommuner

– men fortsatt store forskjeller i størrelse (fra 200 til ca 660 000)

Organisering, politisk

- Formannskapsmodell
- Parlamentarisme

## **Kursforberedelse/refleksjonsoppgave**

Hvor godt kjenner du din egen kommune (enten som arbeidssted eller bosted)? Hvilken politisk ledelse har kommunen? Er det formannskapsmodell eller parlamentarisme? (og hva er forskjellen?) Hvordan er kommunens administrative ledelse og hvordan er tjenestetilbud organisert? (i hovedtrekk)

# Kommunenes rolle i Norge

Stortinget har etter krigen gjort kommunene til velferdsstatens redskap:

- for å produsere gode tjenester for innbyggerne
- for å forvalte fellesverdiene natur, miljø, areal på en god måte
- for å fremme deltagelse og lokaldemokrati

En kommune er ikke et mål i seg selv, men et verktøy for at folk skal få god velferd, rettsriktige vedtak, for eksempel byggesaker og barnevern.

Kommunen skal være med å bygge gode lokalsamfunn og løse hverdagsoppgaver gjennom demokratiske fellesskap

# Kommunereformen - intensjoner

Fra 2020 er det 356 kommuner i Norge

Gode og likeverdige tjenester, uansett bosted:

- tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse
- tilstrekkelig distanse og habilitet, eks. barnevern og plan/bygg
- effektive tjenester og administrasjon

Bærekraftige kommuner, faglig og økonomisk. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, rydde opp i u hensiktsmessige grenser

Styrket lokaldemokrati og rammestyring:

- mindre overstyring (stat og fylkeskommune)
- mindre avhengighet av interkommunalt samarbeid



## Kommunens ansvar og oppgaver i endring:



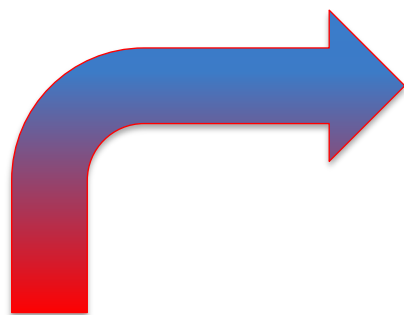
**1964:**

Skole, skatt, sosialtrygdevesen, vei. Plan og bygg i byene

**1969-2014:**

Niårig **grunnskole**, **beredskap** mot forurensing, bosetting av **flyktninger**, **avfallshåndtering** og avløp, kommuneleger, **helsestasjon**, somatiske **sykehjem**, psykisk **utviklingshemmede**, miljøvern, undervisning **barn** i institusjoner, vilt- og **naturforvaltning**, landbrukskontorene, **lovfestet** rett til **10-årig grunn-skole**, SFO, musikk- og **kulturskoler**, LAR, **psykisk helse**, **fastlegeordning**, forhandlingsansvar for **lærere**, klinisk **veterinær**vakt, **lovfestet** rett til **barnehageplass**, **krisesentre**, kvalifiseringsprogrammet, nasjonalparkstyrer, beredskapsansvar, **samhandlingsreformen**, **folkehelseansvar**.

Utviklingen i  
kommunale helse- og  
omsorgstjenester  
1964 - 2020



Sunnhetslov  
Aldershjem (frivillige org)  
Distriktslege

Lov om helsetjeneste i kommunene  
Allmennlegetjeneste  
Legevakt  
Helsestasjon  
Somatiske sykehjem  
Hjemmesykepleie  
Psykisk utviklingshemmede  
Rusomsorg  
LAR  
Psykisk helse  
Fastlegeordning  
Beredskapsansvar  
Pasient- og brukerrettigheter  
Samhandlingsreformen  
Forsterket folkehelseansvar