

Saksframlegg

Saksgang:

Styre	Møtedato
Styret Helse Midt-Norge RHF	31. oktober 2024

Sak 108-2024

Riksrevisjonens undersøkelse av Helseplattformen i Midt-Norge

Forslag til vedtak:

1. Styret i Helse Midt-Norge RHF tar Riksrevisjonens undersøkelse av Helseplattformen i Midt-Norge til etterretning.
2. Styret erkjenner at det har vært betydelige svakheter med innføringen av Helseplattformen i Midt-Norge og at Riksrevisjonen har konkludert med at planlegging, organisering og den regionale styring av prosjektet er sterkt kritikkverdig.
3. Styret i Helse Midt-Norge RHF er tilfreds med den foreløpige planen for oppfølging av anbefalingene i Riksrevisjonens rapport og ber administrerende direktør arbeide videre med å følge opp anbefalingene langs de linjer som er beskrevet i saken, med involvering av ledelse, tillitsvalgte, vernetjeneste og brukere.
4. Styret ber om å bli forelagt en sak som omhandler økonomiske status for innføringsprosjektet og eventuelle kapitalbehov i Helseplattformen AS.
5. Styret ber om å bli forelagt en sak med en plan for videre arbeid med oppfølging av anbefalinger, herunder arbeid for å bedre brukerkvalitet i løsningen og hvordan den regionale styringen og forvaltningen kan styrkes på en slik måte at det blir kortere linjer mellom brukere av løsningen og Helseplattformen AS.

Stjørdal, 28. oktober 2024

Jan Frich
administrerende direktør

1. Hva saken gjelder

Saken gir en oppsummering av konklusjoner og anbefalinger i Riksrevisjonens undersøkelse av Helseplattformen i Midt-Norge. Saken beskriver hovedlinjene i hvordan administrerende direktør vil arbeide med å følge opp anbefalingene i Riksrevisjonens rapport.

2. Hovedpunkter og vurdering av handlingsalternativer

Kontrollutvalget i Trondheim ba Trondheim kommunerevisjon 20. mars 2023 om å innlede en diskusjon med Riksrevisjonen om utarbeiding av mandat for et felles revisjonsprosjekt av Helseplattformen. Det ble besluttet en felles og bredt anlagt revisjon med følgende tema:

- egenskaper ved IT løsningen
- roller, ansvar og beslutningsstruktur innad og mellom sentrale aktører
- forberedelser gjort i forkant og før løsningen ble innført i Trondheim kommune og ved St Olavs hospital HF i 2022
- løpende risikovurdering og håndtering
- økonomi
- gevinstrealisering

Riksrevisjonens rapport

Riksrevisjonen offentliggjorde rapporten "Helseplattformen i Midt-Norge" (Dokument 3:3 (2024–2025)) 24. oktober 2024 (vedlegg 1). Rapporten bygger på Riksrevisjonens undersøkelser fra høsten 2023 til sommeren 2024, hvor Riksrevisjonen i samarbeid med Trondheim kommunerevisjon er gjennomført en forvaltningsrevisjon av innføringen av journalsystemet Helseplattformen i Midt-Norge. Innføringsprosessen (perioden fra 2022 til august 2024) ved St. Olavs hospital HF er blitt gjenstand for granskning. Når det gjelder vurderinger knyttet til konseptvalg, anskaffelsesprosessen, regional styring og økonomisk styring har Riksrevisjonen anlagt et lengre tidsperspektiv. Helse Midt-Norge RHF har løpende oversendt all etterspurt dokumentasjon, deltatt i intervjuer og bidratt med kvalitetssikring av faktagrunnlag og avklaringer underveis.

Bakgrunn og mål for undersøkelsen

Bakgrunnen for revisjonen er varsler om alvorlige problemer etter at Helseplattformen ble tatt i bruk av Trondheim kommune og St. Olavs hospital HF i 2022. Det vises her til at Statens helsetilsyn og Statsforvalteren i Trøndelag anså flere av forholdene som ble avdekket under tilsyn ved St. Olavs hospital HF i april 2023, som alvorlige. Problemene som trekkes frem inkluderer informasjonsflyt og mangler i viktige styringsdata som ventelister og fristbrudd. Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere om Helseplattformen i Midt-Norge leverer en helhetlig løsning som bidrar til effektiv og forsvarlig pasientbehandling, samt å finne de viktigste forklaringene på de oppståtte problemene.

Overordnede vurderinger

Riksrevisjonens overordnede vurdering er:

“Riksrevisjonen mener det har vært betydelige svakheter i arbeidet med å planlegge, organisere og innføre Helseplattformen i Midt-Norge. Det var kjente, alvorlige feil i løsningen som ikke ble løftet opp i styringslinjen før St. Olavs hospital HF tok Helseplattformen i bruk i november 2022. Svakhhetene har truet pasientsikkerheten. Svakhhetene har også ført til at drift og videreutvikling av systemet har blitt mer

kostnadskrevende, noe som kan innebære at det økonomiske handlingsrommet til andre prioriterte områder i helseregionen blir mindre.

Samtidig har Helse- og omsorgsdepartementet og Helse Midt-Norge RHF gjennomført og igangsatt flere tiltak for å utbedre svakhetene. Det er for tidlig å vurdere den samlede effekten av disse tiltakene på pasientsikkerheten og effektiv drift, og om de er tilstrekkelige.

Riksrevisjonen merker seg at det har vært færre problemer etter innføringen av Helseplattformen i Helse Møre og Romsdal HF. St. Olavs hospital HF har overført sine erfaringer. Testingen av løsningen, opplæringen og risikovurderingene er forbedret.

Helse- og omsorgsdepartementet har det overordnede ansvaret for helse- og omsorgspolitikken og er eier av Helse Midt-Norge RHF. Riksrevisjonen vurderer samlet sett at planleggingen, organiseringen og innføringen av Helseplattformen i Midt-Norge er sterkt kritikkverdig.”

Rapporten inneholder tre hovedkonklusjoner:

- Implementeringen av Helseplattformen ved St. Olavs hospital HF og i Trondheim kommune har truet pasientsikkerheten og reduserer effektiviteten i pasientbehandlingen
- Innføringen av Helseplattformen har blitt dyrere enn forutsatt, og de framtidige kostnadene er usikre
- Samhandlingsgevinstene reduseres betydelig fordi fastleger, avtalespesialister og flere kommuner ikke bruker Helseplattformen

Rapporten angir ulike forklaringer på problemene som har oppstått:

- Helse Midt-Norge RHF's grunnlag for valget av konsept var mangelfullt, og konseptet innebar svært høy risiko.
- Brukskvaliteten ble ikke godt nok vurdert i en ellers grundig anskaffelsesprosess
- Verken Helseplattformen AS eller St. Olavs hospital HF var godt nok forberedt på å innføre Helseplattformen
- Eierne har ikke lagt godt nok til rette for at Helseplattformen AS har bygget opp en drifts- og forvaltningsorganisasjon som er tilpasset behovet
- Helse Midt-Norge RHF har hatt for svak styring av arbeidet med Helseplattformen
- Helse- og omsorgsdepartementet har hatt for svak oppfølging av Helseplattformen og har ikke sørget for et tett nok samarbeid med utviklingsprosjekter i de andre helseregionene

Anbefalinger

Rapporten inneholder flere anbefalinger:

“Riksrevisjonen anbefaler Helse- og omsorgsdepartementet i samarbeid med Helse Midt-Norge RHF og kommunene å sikre god informasjonsflyt om pasienter, først og fremst ved å legge til rette for størst mulig oppslutning om Helseplattformen fra kommuner, fastleger og avtalespesialister.

For å øke samfunnsnyttien av Helseplattformen anbefaler Riksrevisjonen Helse- og omsorgsdepartementet å sørge for at Helse Midt-Norge RHF i samarbeid med kommunene i regionen følger opp gjennomføringen av pågående tiltak for å

- gjøre Helseplattformen enklere å bruke for de ansatte
- forbedre driften i Helseplattformen AS
- sikre selskapet forutsigbare rammevilkår, herunder forsvarlig økonomisk drift
- forbedre organiseringen og styringen av arbeidet

Dette omfatter å evaluere effekten av tiltakene og eventuelt sette i verk ytterligere tiltak, blant annet for å ivareta pasientsikkerheten.

Riksrevisjonen anbefaler Helse- og omsorgsdepartementet å sørge for at Helse Midt-Norge RHF arbeider videre med organisasjonsutvikling i helseforetakene for å høste gevinster av arbeidet som er lagt ned i standardisering av arbeidsprosesser.”

Ekstern granskningsrapport

Styret i Helse Midt-Norge RHF bestilte i mars 2023 (sak 33/23) en ekstern evalueringsrapport om innføringen av Helseplattformen ved St. Olavs hospital HF. Rapporten fra Boston Consulting Group forelå høsten 2023 (vedlegg 2) og ble behandlet i styret i august 2023 (sak 83/23). Basert på anbefalinger i den eksterne evalueringsrapporten iverksatte Helse Midt-Norge RHF flere tiltak innen fire hovedområder:

1. Tydeliggjøre styringsmodell og ansvarsforhold
2. Forbedre tilnærming og kvalitet i leveranser
3. Sikre organisering for effektiv videre utvikling og drift
4. Understøtte aktørenes endringsreise med fokus på gevinster, kommunikasjon og oppdaterte planer.

Tiltakene innen disse områdene vises i tabellen under.

Tiltak	
1.1	Tydeliggjøre og forenkle styringsstrukturen og beslutningsprinsipper og -rammer for å sikre helhetlig styring på tid, kostnad og kvalitet/omfang for videre innføringsprosjekter
1.2	Etabler med aktiv eierstyring, gjerne støttet av et transformasjonskontor
1.3	Adressere tillitsutfordringer
1.4	Iverksette ekstern kvalitetssikring og formaliserte internrevisjonsoppdrag
2.1	Gjennomføre gapanalyse av brukerutfordringer for å sikre helhetlig prioritering av stabiliserende tiltak for videre innføring
2.2	Prioritere fokus på løpende evaluering av brukervennlighet, inkl. etablering av systematisk tilnærming for helhetlig design- og standardisering
2.3	Revurdere teststrategi, planverk, gjennomføring og godkjenning
2.4	Revurdere opplæringsopplegg og -materiell basert på helseforetakenes behov, samt tilbakemelding og læring fra St. Olavs hospital HF
3.1	Gjennomgår grensesnitt, roller, kompetanse, prosesser og verktøy for videreutvikling og drift, samt styrket kundefokus i HPAS og optimal ressursutnyttelse av IKT-ressurser i regionen
3.2	Revurdere organisering av superbrukere og brukerstøtte (inkludert førstelinjesupport) i tråd med brukernes behov og beste praksis
4.1	Vurdere alternativ løsningstilnærming og insentivmodell for å at i bruk Helseplattformen for fastleger og avtalespesialister

4.2	Ta i bruk beste praksis for gevinstrealisering (herunder planer, tiltak, ansvar og verktøy for oppfølging)
4.3	Sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til lokal innføring, endringsledelse og kommunikasjon i samtlige helseforetak
4.4	Gjennomgå lokale planer for innføring i HMR og HNT og sikre at læring fra St. Olavs hospital og kommunene blir implementert
4.5	Oppdatere prosjektstyringsbasis som følge av vesentlige endring, herunder re-estimering av kostnadsbudsjetter og usikkerhet
4.6	Styrke ekstern kommunikasjon rundt helheten av prosjektet, inkludert tydeligere koordinering og oppfølging

Arbeidet med hovedområdene og de konkrete tiltakene er i henhold til plan. Noen delmilepæler er forsinket uten at det forventes å påvirke hovedmilepælene for tiltakene. Det vises her til oppdatert status for dette forbedringsarbeidet i sak 107-2024 *Statusrapport Helseplattformen*. Arbeidet med en egen tiltakspakke for å bedre brukervennlighet og kvalitet i løsningen, med en økonomisk ramme på 80 millioner kroner, pågår.

Annet pågående arbeid

Styret i Helse Midt-Norge RHF har i sak 90/24 bedt om å få presentert en detaljert oversikt over planlagte og påløpte inntekter og utgifter for Helseplattformen. Styret i Helse Midt-Norge RHF har i sak 90/24 bedt om at det utarbeides en eierstrategi som kan legge grunnlaget for en bærekraftig forvaltning av Helseplattformen.

Oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonsrapporten gir eksplisitte anbefalinger som er stilt opp i tabellen under, hvor det er angitt hovedlinjer i hvordan Helse Midt-Norge RHF vil arbeide med å følge opp anbefalingene.

Anbefaling	Forslag til tiltak for oppfølging
Gjøre Helseplattformen enklere å bruke for de ansatte	<ul style="list-style-type: none"> Ferdigstille tiltakspakke for å forbedre brukervennlighet og øke kvaliteten på løsningen. Vurdere effekten av tiltakspakken og sette en ramme for ytterligere videreutvikling og forbedring av løsningen, for å gjøre løsningen enklere og å bedre brukerkvaliteten. Innføre regionale designprinsipper og retningslinjer for oppsett og konfigurasjon av løsning og arbeidsflate.
Forbedre driften i Helseplattformen AS	<ul style="list-style-type: none"> Videreutvikle og optimalisere forvaltning, drift og vedlikehold av Helseplattformen. Sørge for at den samlede IKT-kompetansen i Hemit HF og Helseplattformen AS benyttes effektivt og samordnet.
Sikre selskapet forutsigbare rammevilkår, herunder forsvarlig økonomisk drift	<ul style="list-style-type: none"> Avklare økonomiske rammevilkår og evt. kapitalbehov i Helseplattformen AS. Utarbeide en eierstrategi for Helseplattformen AS.

<p>Forbedre organiseringen og styringen av arbeidet</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeide videre med å tydeliggjøre og forenkle den regionale styringsstrukturen innenfor IKT-området • Tydeliggjøre faglige beslutningslinjer • Lette til rette for involvering av fagledernetverk i regionen. • Innføre produktorientering som en brukersentrert tilnærming til utvikling og forvaltning av løsningen.
<p>Arbeide videre med organisasjonsutvikling i helseforetakene for å høste gevinster av arbeidet som er lagt ned i standardisering av arbeidsprosesser.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Videreføre arbeidet med felles regionale fagprosedyrer og standardisering. • Innføre. • Gjennomføre en gevinstrealiseringsplan for Helseplattformen.
<p>Legge til rette for størst mulig oppslutning om Helseplattformen fra kommuner, fastleger og avtalespesialister</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Videreføre dialogen med kommuner og dokumentere gevinster ved bruk av Helseplattformen for kommunene og for samhandlingen med sykehus og andre aktører • Avklare finansiering for å videreutvikle fastlege- og legevaktløsningen i Helseplattformen, herunder tidslinje og innføringsplan. • Avklare løsningsvalg og innføringsplan for løsning for avtalespesialister.

3. Administrerende direktørs anbefaling

Administrerende direktør er enig i kritikken som fremkommer i Riksrevisjonens rapport, og at det har vært betydelige svakheter med innføringen av Helseplattformen i Midt-Norge, og tar til etterretning at Riksrevisjonen har konkludert med at planlegging, organisering og den regionale styring av prosjektet er sterkt kritikkverdig.

Administrerende direktør har forståelse for at det har vært svært krevende for medarbeidere i helseforetakene å innføre en ny journalløsning og å stå i prosessen i en allerede krevende hverdag. Medarbeidere har gjort og gjør en viktig innsats i forbindelse med innføringsprosjektene, slik at pasientsikkerheten er blitt ivarettatt og det har vært trygt å være pasient ved sykehusene i Midt-Norge.

Riksrevisjonens undersøkelse peker på kritiske områder som kom frem i den eksterne evalueringen Helse Midt-Norge RHF tok initiativ til i 2023. Riksrevisjonen anerkjenner at Helse Midt-Norge RHF allerede har satt i verk tiltak som adresserer flere av de svakheter Riksrevisjonen påpeker. Riksrevisjonen peker på at det er gått for kort tid etter at disse tiltakene er iverksatt for å kunne vurdere om iverksatte tiltak gir tilstrekkelig effekt. Dette er administrerende direktør enig i, men vil anføre at antall feil i løsningen er blitt redusert og at det meldes om stadig færre saker. Arbeidet med å følge opp den eksterne evalueringsrapporten vil fortsette parallelt med oppfølgingen av anbefalingene i Riksrevisjonens rapport.

Helseplattformen må bli enklere å bruke. Administrerende direktør anbefaler at bedring av brukerkvalitet i Helseplattformen blir en hovedprioritet for arbeidet med å videreutvikle og forbedre løsningen. Etter alt å dømme vil det være nødvendig å fastsette en økonomisk ramme til utvikling av prioriterte endringer og produkter i et flerårig perspektiv. Det må legges til rette

for strategiske prioriteringer av hva det skal satses på, hvor også det kommunale eierskapet også blir i varetatt. Eksempler på slike områder er: Legenes arbeidsflate, legemidler, Helsa Mi, fastlege/legevakt og styringsdata. Videre vil det være viktig å etablere og innføre regionale designprinsipper og retningslinjer for oppsett og konfigurasjon av arbeidsflate. Det vil være viktig å evaluere effekter av tiltak for å forbedre løsningen, basert på brukerundersøkelser, driftsstatistikk og kvalitetsmål.

Administrerende direktør leder styringsgruppen for prosjektet som utreder samling av ressurser i Helseplattformen AS og Hemit HF. Styret vil bli forelagt en sak om denne utredningen (jf. sak 91/24). Dette arbeidet gis prioritet, og målet med utredningen er at det fremover skal legges bedre til rette for at den samlede IKT-kompetansen i Hemit HF og Helseplattformen AS benyttes mer effektivt og samordnet.

Riksrevisjonens rapport peker på en total kostnad på 6 687 millioner kroner, og hvor 4 935 millioner kroner utgjør spesialisthelsetjenestens andel. Det fremgår av delrapport 5 at tallene er usikre, bl.a. når det gjelder kostnader til lokale innføringsprosjekter. Administrerende direktør vil komme tilbake til styret med en helhetlig oversikt over økonomien for innføringen av Helseplattformen, jf. vedtak i sak 90/24. Det vil i den sammenheng være viktig å avklare hva som finnes av ubrukte midler i ulike prosjekter, slik at styret kan gjøre prioritering for ytterligere forbedrings- og utviklingsarbeid. Riksrevisjonen peker på at Helseplattformen AS må ha forutsigbare rammevilkår og forsvarlig økonomisk drift, og administrerende direktør vil komme tilbake med en vurdering av kapitalbehovet i selskapet.

Administrerende direktør vil utarbeide en eierstrategi for Helseplattformen AS, jf. vedtak i sak 90/24.

Det er nødvendig å forbedre organiseringen og å styrke den regionale styringen av IKT-området i Helse Midt-Norge. Administrerende direktør vil ta initiativ for å tydeliggjøre og forenkle den regionale styringsstrukturen og å tydeliggjøre faglige forvaltnings- og beslutningslinjer, slik at det blir kortere linjer mellom brukere av løsningen og Helseplattformen AS. Administrerende direktør vil i dette arbeidet involvere ledere, tillitsvalgte, vernetjeneste og brukere, og vurdere regionale rådslag eller andre arenaer som er egnet til å legge til rette for innspill og involvering.

Administrerende direktør vil legge til grunn at faglig forvaltning av Helseplattformen skal skje med utgangspunkt i helsetjenestens behov, og at endringer og oppdrag må koordineres og prioriteres regionalt før oppdrag om endringer gis og iverksettes av utfører (Helseplattformen AS). Det må fortsatt legges til rette for at kommunene involveres og har innflytelse. Det vil være et overordnet mål å standardisere, forenkle og å redusere kompleksitet i løsningen.

Produktorientering innebærer at utvikling og forvaltningen organiseres tverrfaglig rundt produktet eller tjenesten fremfor funksjonelle avdelinger eller midlertidige prosjekter. En slik organisering vektlegger en smidig arbeidsform, tverrfaglighet og sterkt brukerfokus. Administrerende direktør mener en produktorientert forvaltning kan en hensiktsmessig tilnærming, for å styrke involveringen av brukere i videreutvikling og forbedring av løsningen.

Administrerende direktør vil fortsette arbeidet med å utvikle regionale fagprosedyrer og standardisering av arbeidsprosesser og å sørge for at helseforetakene fortsetter arbeidet med organisasjonsutvikling og gevinstrealisering.

Administrerende direktør vil fortsette arbeidet for å legge til rette for størst mulig oppslutning om Helseplattformen fra kommuner, fastleger og avtalespesialister. Dette kan oppnås ved å viderefører dialogen med kommuner og dokumentere funksjonalitet og brukerkvalitet, og å dokumentere gevinster ved bruk av Helseplattformen for kommunene og for samhandlingen med sykehus og andre aktører. Det vil være viktig å avklare finansiering for og videreutvikle fastlegeløsningen i Helseplattformen, slik at flere kommuner kan vinne erfaringer med at alle aktørene benytter løsningen. Samhandlingsmidlene som fordeles i Helsefellesskapene kan være én mulig kilde til finansiering av videreutviklingen av en fastlege- og legevaktløsning. Videre blir det viktig å avklare løsningsvalg, innføringsplan for og finansiering av en løsning for avtalespesialistene.

Utrykte vedlegg

1. Helseplattformen i Midt-Norge. Dokument 3:3 (2024–2025). [Riksrevisor: Sterk kritikk mot Helseplattformen](#)
2. Ekstern evaluering av Helseplattformen, 2023. [Ekstern evaluering av Helseplattformen](#)