

Helse- og omsorgsdepartementet

Deres ref.: 24/4319

Bergen, 16. januar 2025

Høring - Endringer i helsetilsynsloven mv. og opphevelse av lov om statens undersøkelseskommisjon - ny meldeordning

Viser til notat av 26. november med høringsfrist 20. januar 2025 (for øvrig en uvanlig kort frist for høringsinnspill og dermed liten mulighet for reelle innspill).

Vårt høringsnotat bygger på Varselutvalgets rapport «Fra varsel til læring og forbedring», som var på høring sommeren 2023 og som vakte stort engasjement. Det viktigste forslaget var å slå sammen Statens Helsetilsyn og Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten (Ukom). På tross av at flertallet av høringsvarene fra den gang var negative til en slik sammenslåing, synes det ikke som om departementet har lyttet til tilbakemeldinger fra samtlige fagorganisasjoner, tunge pasient-, bruker- og pårørendeorganisasjoner, flere helseforetak, nasjonale kompetansemiljøer, samt Statens Havarikommisjon og Ukom.

Norge var først ut med å lovfeste en uavhengig fast undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten. Englands kommisjon innen helse og omsorg HSSIB: Health Services Safety Investigations Body, fikk sin egen lov høsten 2023. Internasjonalt er Ukoms arbeid blitt møtt med betydelig interesse og flere land er nå i gang med å utvikle tilsvarende modeller. Derfor er det et tankekors at Norge allerede vil avvike ordningen.

Helsedirektoratet, flere Statsforvaltere og Oslo Universitetssjukehus påpekte at Varselutvalgets rapport ikke gir et tilstrekkelig faglig grunnlag for sammenslåingen, og at forslaget faktisk kan være med på å svekke pasientsikkerhetsarbeidet. Sivilombudet fremhevet i sitt høringsvar

«Viktigheten av at det finnes et organ som kan se på tvers av ulike forvaltningsorganer i ulike sektorer, som utfører sine oppgaver helt uavhengig og selvstendig fra andre instanser og som gjør dette uten å ha andre roller eller sanksjonsmyndighet opp mot berørte aktører.»

Forslaget om opphevelse av lov om Statens undersøkelseskommisjon medfører at vi i Norge avviker ordningen med en nasjonal undersøkelseskommisjon, som har til oppgave å bidra til læring av alvorlige hendelser og alvorlige forhold i helse- og omsorgstjenesten, avvikles. Dermed vil de viktige prinsippene om uavhengighet, sanksjonsfrihet og streng taushetsplikt, oppheves.

Dette er de grunnleggende prinsippene som sikkerhetsarbeid i alle sektorer bygger på, og dette er uforståelig ettersom det i helse- og omsorgstjenesten trengs en styrking og ikke en svekkelse av sikkerhetsarbeid.

Avviklingen er også foreslått uten noen form for konsekvensvurdering, og forslaget slår fast at den nye ordningen ikke blir sanksjonsfri. Det innebærer at informanter ikke kan sikres trygghet til å reflektere rundt det som har gått galt, uten risiko for at opplysninger blir delt med arbeidsgiver, tilsynsmyndighet eller politi. Resultatet kan være at viktig informasjon ikke kommer frem, og at vi dermed går glipp av muligheten til å lære av det som har skjedd. Er dette virkelig noe departementet ønsker?

Det er vanskelig å se hvordan Ukoms kompetanse skal komme til nytte i den foreslåtte ordningen. Et sikkerhetssystem må *både* ha en mekanisme for påvirkning av sektoren ovenfra og ned, gjennom tilsyn og kontroll, og en mekanisme for påvirkning nedenfra og opp, gjennom sikkerhetsfaglige undersøkelser, der aktør- og brukerstemmene fanges opp. Forslaget vil fjerne den siste og helt nødvendige mekanismen.

Forslaget om at det kun er behov for én samordnet statlig aktør og én stemme (høringsnotatet side 52) strider mot all sikkerhetsfaglig teori og praksis. Pasientsikkerhet bygger på åpenhet og ved at flere perspektiv kommer fram. Det bør ikke være et mål å snevre inn dette.

Utover målet om å «samordne de statlige stemmene», er det vanskelig for å se hva som skal være hensikten med avviklingen av Ukom som uavhengig myndighet, siden det ikke skal spares ressurser idet disse overføres fra nasjonalt sikkerhetsfaglig arbeid til økt tilsynsaktivitet. Det er grunn til å anta at tilsynsmyndighetene har nok oppgaver allerede. Ikke minst er det viktig at man kan ha et systemperspektiv på hendelser, og ikke utelukkende sette søkelys på helsepersonell og den enkelte virksomhet.

Avdekking av årsaksfaktorer og årsakssammenhenger i hele systemet vil svekkes betydelig når oppfølgingen av alvorlige hendelser blir lagt til et organ som selv har en aktørrolle i den nasjonale forvaltningen gjennom tilsyn og kontroll. Forslaget tar bort den viktige sikkerhetsfaglige mekanismen vi i dag har til å forbedre systemet gjennom anbefalinger til lovgiver, departement, direktorat og tilsyn. Dermed vil vi miste viktig læring på nasjonalt nivå.

Det vil videre være et tap for det nasjonale pasientsikkerhetsarbeidet om pasienter, brukere og pårørende fratas retten til å melde fra om viktige erfaringer knyttet til pasientsikkerhet. Ukom ble jo nettopp etablert etter sterkt påtrykk fra blant andre pårørende. Når en og samme hendelse blir meldt av både virksomheten og av pasient, bruker eller pårørende, utfyller beskrivelsene av hendelsen hverandre.

Tilsynsmyndighetens rolle er viktig i et nasjonalt sikkerhetssystem, men departementets forslag vil gjøre tilsynsmyndighetens rolle utydelig. Deres samfunnsoppdrag knyttet til lovlighetskontroll, fastsetting av forsvarlig standard og overprøving av vedtak knyttet til pasienters og brukeres rettigheter, er også en viktig kilde til læring i helsesektoren. Ifølge departementet skal Ukoms erfaringer og metodikk bidra til å fremme et sanksjonsfritt perspektiv, men en etat kan ikke være både sanksjonerende og ikke-sanksjonerende. Det kan ikke være et mål for tilsynsmyndigheten å være «tilnærmet sanksjonsfri», fordi sanksjoner noen ganger må brukes når det er nødvendig for å ivareta pasientsikkerheten. Frosta-saken skulle illustrere dette.

Forslaget har et mål om forenkling, men legger faktisk opp til økte dokumentasjons- og rapporteringskrav for kommuner og helseforetak. Vi kan derfor ikke se at målet om forenkling oppnås. Det er positivt at virksomhetene skal få større ansvar for egen læring, men forslaget om at kommuner og helseforetak skal utarbeide rapporter etter alle alvorlige hendelser, og at disse rapportene skal sendes Statsforvalter vil jo kun påføre større arbeidsoppgaver for allerede pressede virksomheter.

Det er ikke usannsynlig at virksomhetene, uavhengig av lovkrav, vil heve terskelen for hva som anses som en alvorlig hendelse, og dermed slippe rapportering, men samtidig gå glipp av mulighet for læring. Forslaget innebærer økte oppgaver for Statsforvalterne som allerede er overbelastet og har problemer med å håndtere saksmengden. Saksbehandlingstiden er lang både for rettighetsklager og tilsynssaker. Statsforvalterne gjør stadig færre vurderinger av forsvarlighet i tilsynssaker, og overlater heller dette til lokal avklaring i virksomhetene.

Regjeringens forslag om å avvikle en sanksjonsfri undersøkelseskommisjon strider mot sikkerhetsfaglig kunnskap og går i motsatt retning av internasjonal utvikling på pasientsikkerhetsområdet, og det savnes en konsistent og faglig fundert retning for nasjonalt sikkerhetsarbeid på tvers av de ulike velferdstjenestene i Norge.

Det er inkonsekvent at Regjeringen vil legge ned Ukom samtidig som de forslår opprettelse av en kommisjon for partnerdrap, som følger den samme modellen som lå til grunn for etableringen av Ukom. På barnevernsfeltet er det også signalisert at det skal opprettes en «undersøkelsesordning» lagt til Statens Helsetilsyn for undersøkelse av svært alvorlige saker som gjelder barn som har mistet livet eller som har blitt utsatt for vold, overgrep og grov omsorgssvikt. Det kunnskapsgrunnlaget som Justisdepartementet bruker for å foreslå en uavhengig partnerdrapskommisjon, er det samme kunnskapsgrunnlaget som Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og familiedepartementet nå velger å se bort fra når de forslår å legge ansvaret for nasjonale undersøkelser til Statens Helsetilsyn.

Regjeringen foreslår altså å oppheve Ukom-loven og legge ned en fungerende undersøkelseskommisjon, uten noen form for evaluering av hvilken effekt Ukom har hatt i sin drøye fem års virksomhet. Gjennom flere tiår har vi hatt en havarikommisjon innen transport, og dette har bidratt til nasjonal forebygging og redusert forekomst av ulykker og alvorlige hendelser i sjøfart, luftfart og veitrafikk. Innen samferdsel er det en veletablert rolledeling mellom departement, tilsyn og kommisjon. Det er derfor ikke underlig at Statens Havarikommisjon er negativ til forslaget om å avvikle Ukom.

Vår samlede vurdering er at det nå vil være grunnleggende feil å oppheve Ukom-loven og avvikle en ordning med uavhengige sanksjonsfrie sikkerhetsfaglige undersøkelser i helse- og omsorgstjenesten. Ukom har vært i drift i drøye fem år, og det har ikke vært gjennomført noen evaluering av effekten av arbeidet. Ukom-modellen løftes fram av andre land som nå bygger opp et sikkerhetsfaglig arbeid i sine helse- og omsorgstjenester, og Ukom er etterspurt i internasjonale nettverk tilknyttet WHO's pasientsikkerhetsarbeid.

Ukoms arbeid, og den modellen de bygger på, har vunnet høy legitimitet hos de som ordningen er til for. Pasientsikkerhet kan kun bygges gjennom et likeverdig samspill mellom nasjonale myndigheter, pasienter, brukere, pårørende og helsetjenesten. Uten et godt samspill vil det nasjonale sikkerhetssystemet svekkes, og pasientsikkerheten rammes. KoKom vil derfor på det sterkeste anmode departementet om å revurdere sitt forslag, og i alle fall gjennomføre en evaluering av Ukoms arbeid før Ukom-loven eventuelt foreslås opphevet.

Guttorm Brattebø

Seksjonsoverlege/leder KoKom
Kirurgisk Serviceklinikk
Haukeland universitetssykehus
55976850 / +4795890424
Haukeland universitetssykehus
www.helse-bergen.no

