

Dokumentoversyn:

Tal prenta vedlegg: 2

Tal uprenta vedlegg: 0

## Høyringsuttale frå Sogn og Fjordane fylkeskommune til høyringsnotat med lovforslag om fylkeskommunane sine oppgåver i folkehelsearbeidet

::: Sett inn innstillingen under denne linja ↓

### Fylkesrådmannen rår fylkesutvalet til å gjere slikt vedtak:

- 1 Sogn og Fjordane fylkeskommune er samde i at folkehelse er eit viktig tema i det regionale utviklingsarbeidet, og må inngå som del av den fylkeskommunale verksemda gjennom eit lovpålagt ansvar for folkehelse.
- 2 Fylkeskommunen er kritisk til at lovforslaget vert sett på som ei førebels lov som seinare skal inn i kommunehelsetenestelova eller tannhelsetenestelova. Alle folkehelseoppgåvene må heimlast i ei eiga lov.
- 3 Staten må overføre betydelege økonomiske ressursar til fylkeskommunane slik at dei er i stand til å drive eit målretta og sektorovergripande folkehelsearbeid.
- 4 Fylkesmannen sine utviklingsoppgåver innan folkehelse må overførast til fylkeskommunane.

::: Sett inn innstillingen over denne linja ↑

... Sett inn saksutredningen under denne linja ↓

Prenta vedlegg:

1. Høyringsnotat om folkehelse m. utkast til lovtekst som vedlegg.
2. Innst.S.nr.166 (2006-2007) frå Kommunal- og forvaltningskomiteèn

Uprenta vedlegg:

## Saksframstilling

### 1. SAMANDRAG

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har sendt eit høyringsnotat med lovforslag om fylkeskommunane sine oppgåver i folkehelsearbeidet på høyring. Uttalefristen er 27. februar.

Rammer og prosess for utgreiingsarbeidet med lovforslaget er omtalt i **Ot.prop. nr 10 (2008-2009) Om lov om endringar i forvaltningslovgivningen mv.** (gjennomføring av forvaltningsreformen). Det vert teke sikte på å leggje fram eit lovforslag våren 2009.

I lovforslaget får fylkeskommunane eit lovfesta ansvar for ein pådrivar- og samordningsfunksjon for det sektorovergripande folkehelsearbeidet regionalt og lokalt med vekt på å støtte opp under folkehelsearbeidet i kommunane. Lovforslaget peikar vidare på fylkeskommunane sitt ansvar for å ta vare på folkehelse i eiga tenesteyting, forvaltning og planlegging, og ansvar for at folkehelse går inn som ein del av arbeidet med regional utvikling.

I høyringsnotatet vert dagens organisering på området gjennomgått. Men lovforankringa av folkehelse som del av fylkeskommunen sine oppgåver vil ikkje endre oppgåvene til fylkesmannen og statlege myndigheiter. HOD meiner at lovforslaget ikkje medfører nye oppgåver. Fylkeskommunane gjennomfører allereie i dag i varierende grad mykje folkehelsearbeid, og treng derfor ikkje nye økonomiske ressursar.

Det er positivt at fylkeskommunane sitt ansvar for folkehelse vert lovfesta. Lovforankring av fylkeskommunane sine oppgåver må bli meir tydeleg. Fylkeskommunane må tilførast betydelege ressursar til gjennomføringa av arbeidet, som må basere seg på regionale utfordringar. Utviklingsoppgåver som fylkesmannen har ansvar for i dag, bør overført til fylkeskommunen som ledd i eit effektivt og oversiktleg folkehelsearbeid som er regionalpolitisk forankra.

Lovforslaget legg opp til at fylkeskommunane skal ha den nødvendige oversikta over helsetilstanden til folk i fylket og dei faktorane som kan verke inn på denne. Gjennom forskrift kan departementet gje fylkeskommunen ansvar for å gjennomføre regelmessige kartleggingar av befolkninga sin eigenopplevde helsesituasjon, og få fram faktorar som påverkar god og dårleg helse for folk i fylket. Dette er spesielt viktig i høve til å motverke sosiale skilnader på helseområdet. Eit godt datamateriale vil dessutan bety mykje for regional og lokal politikktutforming, og ha innverknad på den samla gjennomføringskrafta i fylket. Det vil også kunne styrke partnerskapsarbeidet generelt å ha regionale og lokale data som grunnlag for tiltaksarbeidet.

### 2. BAKGRUNN

#### Bakgrunn for at saka er reist

Helse- og omsorgsdepartementet sende i veke 51 i 2008 ut høyringsnotat med forslag til lovfesting av folkehelse som fylkeskommunal oppgåve. Rammer og prosess for lovutgreiingsarbeidet er omtalt i **Ot.prop.nr 10 (2008-2009) Om lov om endringar i forvaltningslovgivningen m.v. (gjennomføring av forvaltningsreformen)**. Det vert teke sikte på å leggje fram eit lovforslag våren 2009.

Folkehelse fortel om innbyggjarane sin helsetilstand og korleis god / dårleg helse fordeler seg i befolkninga. Folkehelse (leveskår m.v.) er ein god indikator på utviklinga i regionen. Helseutfordringar legg føringar for folkehelsearbeidet, og alle samfunnssektorar har ansvar for faktorar som verkar inn på folk si helse. Folkehelsearbeidet krev difor løysingar på tvers av sektorar for å skape gode oppvekst- og levevilkår, samt utvikle eit samfunn som fremjar fellesskap, tryggleik, deltaking og meistring, og legge til rette for sunne levemåtar. Samfunnsplanlegging er såleis eit viktig verkemiddel i folkehelsearbeidet. Folkehelsearbeidet er eit tverrfagleg satsingsområde, men òg eit eige fagområde.

Høyringsnotatet legg ikkje opp til at ei lovfesting av fylkeskommunane sitt ansvar skal føre til avgrensing eller endring i ansvaret som kommunane, fylkesmannen eller sentrale myndigheter har på området i dag.

**I Forslag til lov om fylkeskommuners oppgaver i folkehelsearbeidet** foreslår departementet i § 1 å lovfeste at fylkeskommunane i folkehelsearbeidet skal ha ansvar for å fremme helse, trivsel, gode miljømessige tilhøve, arbeide for å førebygge sjukdom, skade og lidingar, samt å sjå til at vi får ei jamnare sosial fordeling av faktorar som direkte eller indirekte verkar inn på helsa.

Lovforslaget sin § 3 peikar på at fylkeskommunen skal fremme folkehelse og setje i verk tiltak gjennom dei ansvarsområda som fylkeskommunen er tillagt, herunder regional utvikling og planlegging, forvaltning og tenesteyting. Fylkeskommunen skal vere pådrivar for, og samordne folkehelsearbeidet i fylket, m.a. gjennom regional planlegging, støtte kommunane i deira arbeid, samt arbeide gjennom alliansebygging og partnerskap.

Det vert vidare lagt opp til at departementet kan gje nærare forskrifter om fylkeskommunen sitt folkehelsearbeid, m.a. korleis statlege midlar skal forvaltast.

Lovforslaget tek i § 4 opp at fylkeskommunane skal ha den nødvendige oversikt over helsetilstanden i fylket og faktorar som kan virke inn på denne, m.a. trekk ved utviklinga som kan skape eller oppretthalde sosiale helseskilnader. Også her legg lovutkastet opp til at departementet kan gje nærare forskrifter om krav til fylkeskommunane si oversikt over helsetilstand og faktorar som kan påverke denne. Forskrifta kan pålegge fylkeskommunane ei plikt til å gjennomføre undersøkingar i befolkninga, og innhald i og gjennomføringa av slike undersøkingar.

Fylkeskommunane sitt ansvar vert knytt opp til politikktutforming, planlegging, styring og drift av eiga verksemd i tannhelsetenesta, vidaregåande opplæring, miljø og friluftsliv, kultur og idrett, samferdsle og trafikktryggleik m.m. Notatet tek særleg opp at fylkeskommunane, i oppgåva som regional utviklingsaktør, kan stimulere til at folkehelsepremiss vert lagt til grunn for alle relevante område. Ei god helse i befolkninga er ein føresetnad/investeringsfaktor for ei positiv samfunnsutvikling.

### **Saksgangen fram til no**

- Hausten 2006: St.meld.nr. 12: Regionale fortrinn – regional framtid. (Om forvaltningsreformen)
- Februar 2007: Høring i kommunal- og forvaltningskomiteen (Innstilligna fylgjer vedlagt)
- Mars 2008: KRD's høyringsnotat "Forvaltningsreformen – forslag til nye oppgaver til det folkevalgte regionale nivået med høyringsfrist 20. april 2008.
- November 2008: Ot.prop. nr. 10: Lov om endringar i forvaltningslovgivninga m.m.

- Desember 2008: Høringsnotat om folkehelse. Høringsfrist 27. februar 2009.

#### Innhaldet i høyringsnotatet

Høyringsnotatet gir støtte til formalisering av folkehelsearbeidet som ordinær oppgave og sjølvstendig verksemdområde for fylkeskommunane. Det er samstundes innvendingar mot å overføre oppgåver frå fylkesmannsembeta til fylkeskommunane.

I si vurdering seier HOD at med fleire nye regionale oppgåver og sterkare verkemiddel innan regional utvikling og planlegging, vil fylkeskommunen kunne bli ein meir kraftfull aktør og pådrivar i folkehelsearbeidet i eit aktivt samarbeid med kommunane og andre samarbeidspartar.

Ei lovfesting av fylkeskommunen sine oppgåver i folkehelsearbeidet reknar HOD med vil vere med på å dreie helsetenesta i kommunar og helseføretak i retning av meir førebygging gjennom m.a. betre rammer og regionale og lokale mål. Arbeidet med regional planstrategi vert eit viktig verktøy for å få felles forståing for utfordringane i fylket og korleis desse skal kunne løysast. Folkehelsearbeid må difor, meiner HOD, få større vekt i fylkeskommunen si eiga politikkkutforming, styring og drift.

Høyringsnotatet drøftar dei helseutfordringar vi står overfor, og korleis desse er knytte til samfunnsutviklinga, særleg oppvekst- og levevilkår. Notatet peikar på at det er tre hovudområde for fylkeskommunane sitt arbeid for å fremme folkehelse:

1. Arbeid som er forankra i lov og forskrift innanfor eigne teneste- og utviklingsområde
2. Arbeid som i utgangspunktet vert gjennomført for andre formål, og som delvis er forankra i lov og forskrift
3. Sektorovergripande folkehelsearbeid forankra i rolla som regionalpolitisk aktør med spesiell vekt på å leie regionale partnerskap på ulike område.

Helse- og omsorgsdepartementet slår fast at ei lovfesting av fylkeskommunane sitt ansvar ikkje skal føre til at kommunane, fylkesmannen og sentrale myndigheiter får avgrensa sitt ansvar.

Høyringsnotatet legg vekt på at lovforslaget ikkje medfører at fylkeskommunane vert pålagt nye oppgåver i høve til dagens situasjon, og har difor ikkje sett av midlar til gjennomføring av oppgåvene som vert lovpålagde.

### **3. VURDERING OG KONSEKVEN SAR**

Presset på helsetenestene har auka radikalt dei siste åra. For å møte utfordringane knytt til livsstilssjukdomar, må det førebyggjande og helsefremmende arbeidet få større prioritet i eit land der mesteparten av helsefokuset handlar om behandling, pleie- og omsorgstenester. Gjennom eit aktivt samfunnsretta arbeid i tverrfagleg og tverretatleg samarbeid kan ein stimulere til å betre befolkninga si eigenopplevde helse gjennom levande, inkluderande og trygge lokalsamfunn, auka trivsel og livskvalitet. Ei særskild utfordring ligg i arbeidet med å redusere dei aukande sosiale skilnader i folk si helse som vi ser i Noreg.

Det er positivt at fylkeskommunane får eit lovpålagt ansvar for folkehelse, og til at fylkeskommunane har det overordna ansvaret og fullmakter i organiseringa av dei regionale folkehelsepartnerskapa. Den regionalpolitiske råderetten er i stor grad ivareteken i lovforslaget. Lovforslaget vil vere med på å styrke forankringa av folkehelsearbeidet i fylkeskommunane.

Det er naturleg å peike på fylgjande ved lovforslaget:

- Det aktuelle lovforslaget overfører ingen nye oppgåver, og dette er ikkje i samsvar med intensjonen i Stortinget sitt vedtak, Ot.prop. nr 10 (2008-2009) og Stortinget si behandling av St.meld. nr 12 (2006-2007).
- Det aktuelle lovforslaget gjev ikkje fylkeskommunane mynde eller nye verkemiddel.
- Lovforslaget gjev departementet, gjennom forskrifter, høve til å pålegge fylkeskommunen nye plikter. Innhaldet av desse er ukjent, og forslaga til forskrift er i liten grad gjort greie for. Stortinget sin kommunal- og forvaltningskomité ynskjer ei lov som vitaliserer lokal- og regionaldemokratiet. Alle oppgåver må heimlast i lova.
- Ei frivillig oppgåve som vert lovpålagt må oppfattast som ei *ny* oppgåve. Dei folkehelseoppgåver som fylkeskommunane i dag gjennomfører, og som fylkeskommunane i vesentleg grad har finansiert utan særleg støtte frå staten, må finansierast.

Fylkesrådmannen meiner at høyringsnotatet ikkje gjev eit dekkande bilete av det viktige folkehelsearbeidet som skjer i dag i regi av fylkeskommunane. Innsatsen til fylkeskommunen, kommunane og det frivillige organisasjonslivet som vert utløyst gjennom partnarskapa, er undervurdert og underkommunisert i høve til andre aktørar. Statlege sentrale og regionale organ har fått for stor plass. Høyringsnotatet får ikkje fram at viktige deler av folkehelsearbeidet må finne forma si der folk lever, bur og arbeider og såleis må forankrast i lokal- og regionaldemokratiet.

Høyringsnotatet slår fast at statlege regionale og nasjonale myndigheiter skal behalde dei utviklingsoppgåvene dei har i dag på folkehelsefeltet. Dette er ikkje i tråd med fleirtalsinnstillinga frå Kommunal- og forvaltningskomiteen under behandlinga av St.meld. nr. 12 (2006-2007). Intensjonen med forvaltningsreforma er å overføre oppgåver frå statlege myndigheiter til regionalt, folkevald nivå. Fylkesrådmannen kan ikkje sjå at høyringsnotatet følgjer opp dette. Fylkeskommunane må få mynde og verkemiddel til å leie dei regionale partnarskapa ut i frå det regionalpolitiske handlingsrommet og dei utfordringar som lokalsamfunnet og regionane står overfor.

Lovteksten er vag og uklar i høve til oppgåver og mynde, og bør gjerast tydelegare.

Fylkeskommunane må føre ein kunnskapsbasert folkehelsepolitikk. I praksis kan dette bety at fylkeskommunane kan få ansvar for å gjennomføre befolkningsundersøkingar om helsesituasjonen til innbyggjarane i fylket og kva faktorar som påverkar folk si helse. Ei slik kartlegging vil gje verdfull kunnskap, og vil være eit viktig politisk verkemiddel for å kunne vitalisere folkehelsearbeidet regionalt og lokalt.

Fylkeskommunane må også ha eit rådgevings- og rettleiingsansvar overfor kommunane i det breie og heilskaplege folkehelsearbeidet. Et rettleiingsansvar heimla i plan- og bygningslova er ikkje tilstrekkeleg til å ivareta behovet på folkehelsefeltet. Det same rådgevings- og rettleiingsansvaret bør fylkeskommunane også få overfor frivillige organisasjonar, men då som eit frivillig tilbod.

Folkehelsefeltet står overfor fleire krevjande utfordringar i arbeidet med å bygge opp og drive regionale folkehelsepartnarskap. Det kan dessutan vere problematisk å skape engasjement på eit

felt som på enkelte område kanskje gjev resultat først om 15 år. Det er også utfordrande å arbeide for at folk skal endre livsstil, noko som kan opplevast som ein utidig innblanding i den individuelle fridomen.

Kommunane er den viktigaste aktøren i folkehelsearbeidet. Det er her dei største mulegheitene for å påverke befolkninga si helse ligg. Den breie førebyggjande og helsefremmande innsatsen er ikkje høgt nok prioritert i kommunane. Dårlig kommuneøkonomi er ein viktig forklaring. Skal ein lykkast i å vitalisere det lokale folkehelsearbeidet slik kommunal- og forvaltningskomiteen har meint, må det eit økonomisk løft til som gjer det muleg å forsterke den infrastrukturen som er etablert gjennom partnarskapsarbeidet.

Fylkesrådmannen er negativ til at lovforslaget vert sett på som ei mellombels lov, som seinare kan forankrast i anten kommunehelsetenestelova eller tannhelsetenestelova. I dag er t.d. kommunane sitt folkehelseansvar heimla i kommunehelsetenestelova. Dette fører til at folkehelsearbeidet i for stor grad blir oppfatta som helsetenesta sitt ansvar åleine. Forslaget om å eventuelt forankre fylkeskommunen sine folkehelseoppgåver i anten tannhelsetenestelova eller kommunehelsetenestelova vil vere i strid med det faktum at folkehelse er eit ansvar for alle sektorar i samfunnet på alle nivå.

På sikt bør det i staden lagast ei meir omfattande lov om folkehelse, der alle sektorar og nivå sitt ansvar, mynde, oppgåver og verkemiddel i det helsefremmande arbeidet inngår, og der samanhengen mellom desse vert synleggjort. Fylkeskommunen si oppgåveportefølje må sjåast i samheng med dei roller og oppgåver som alle aktørar på feltet må ivareta. Dette er ikkje drøfta godt nok i høyringsnotatet.

Alternativt må forslaget til den førebelse lova om fylkeskommunane sitt folkehelseansvar bestå.

#### **4. KONKLUSJON/TILRÅDING**

Fylkesrådmannen ser folkehelse som eit viktig tema i det regionale utviklingsarbeidet, og ser verdien av at området vert eit lovfesta ansvar for fylkeskommunane. I høyringsnotatet er det lagt opp til ei førebels lov, noko fylkesrådmannen er kritisk til. For å motverke at folkehelse vert oppfatta som eit ansvar fyrst og fremst for helsesektoren, er det viktig med ei folkehelselov som omfattar alle sektorar og nivå sitt ansvar på området, og som synleggjer samanhengen mellom dei. Alle oppgåver må heimlast i lova.

Fylkesrådmannen meiner lovforslaget ikkje følgjer opp Kommunal- og forvaltningskomitèen på viktige punkt. M.a. er det ikkje lagt opp til flytting av oppgåver og ressursar frå den regionale staten til fylkeskommunane. Fylkeskommunen og fylkesmannen vil ha overlappande utviklingsoppgåver slik framlegget står i dag. Fylkesrådmannen meiner at fylkesmannen sine utviklingsoppgåver må overførast til fylkeskommunen. I tillegg må fylkeskommunane tilførast betydelege ressursar for å kunne drive eit målretta og sektorovergripande folkehelsearbeid på ein god måte.

Fylkesrådmannen meiner også at fylkeskommunane vil ha eit nyttig verktøy i det datamateriale ein får ved å gjennomføre befolkningsundersøkingar for å kartlegge folk i fylket sin helsesituasjon og kva faktorar som påverkar god og dårleg helse. Dette kan bety mykje for politikkkutforming og gjennomføringskraft i fylket.

... Sett inn saksutredningen over denne linja ↑

