

## Utkast til prosjektbeskrivelse:

# Utdanningsstillinger i primærhelsetjenesten (ALIS)

Det har i løpet av de siste årene vært politiske føringer for å overføre oppgaver fra spesialisthelsetjenesten til kommunene. Dersom dette skal lykkes er det behov for å utdanne leger med bred kompetanse innenfor alle deler av primærhelsetjenesten. Dette dokumentet inneholder en oversikt over stortingsmeldinger, rapporter og artikler som belyser utfordringsbildet og med bakgrunn i dette er det laget en skisse for fastlønnede utdanningsstillinger i allmennmedisin.

## Utfordringsbildet

Legenes oppgaver i kommunene blir flere og mer utfordrende. Primærhelsetjenestemeldingen signaliserer at de leger som skal jobbe klinisk i den kommunale helse- og omsorgstjenesten, skal være spesialister eller under spesialisering (St. meld 26 (2015-2016)). Samtidig har både små og store kommuner utfordringer med å rekruttere leger (KS-rapport 2015). I en situasjon hvor spesialistutdanningen for leger blir stadig mer strømlinjeformet i helseforetakene, hardner konkurransen om de unge legespesialiseringskandidatene til. Det er behov for tiltak som kan sikre rekruttering av legespesialister til klinisk arbeid i kommunehelsetjenesten.

## Flere og mer faglig krevende oppgaver i kommunen

Med samhandlingsreformen (St. Meld. 47 (2008-2009)) har man ønsket å overføre en rekke oppgaver fra spesialisthelsetjenesten til kommunene. Det forventes at kommunene selv ivaretar en del pasienter som tidligere ble innlagt i sykehus. Dette skal foregå både i hjemmetjenesten, i sykehjem og i øyeblikkelig-hjelp enhetene som blir pliktig fra 010116 for alle kommuner. Kommunen har etter samhandlingsreformen i tillegg fått ansvar for pasienter som skrives ut tidligere fra sykehuset og trenger mere krevende medisinsk behandling fordi de er sykere enn denne gruppen var før reformen (Abelsen et al. 2014). Dette medfører et visst skifte i kommunehelsetjenestens karakter, i retning av mer behandling og pleie av kort varighet og av mer spesialisert karakter. Det er vekst i andelen korttidsplasser og andelen plasser til habilitering/rehabilitering, men den skjer i hovedsak på bekostning av langtidsplasser. Reell kapasitetsøkning på institusjonsplasser forekommer i liten grad (ibid.). Legerressursene i sykehjem har økt både før og etter reformen. Sykehjemsleger er imidlertid usikre på om den faglige kompetansen i sykehjemmene er god nok til å løse de nye oppgavene (ibid). Fastleger forventes samtidig å følge opp dårlige pasienter som skrives ut fra sykehus og direkte hjem (ibid).

### Legebehov i kommunene

For å sikre at kommunen har nødvendige legeressurser til å løse de oppgaver som blir overført fra spesialisthelsetjenesten til kommunen ble det skissert at veksten i legetjenesten i hovedsak skulle komme i kommunehelsetjenesten. I perioden 2002 til 2007 økt antallet legestillinger med 1840 til 11 000 i spesialisthelsetjenesten mens antall fastleger i kommunene kun økt med 250 til om lag 4000 leger.

## Spesialister i allmennmedisin i negativ trend

Både myndighetene og andre sentrale aktører har tatt til orde for at alle leger som ansettes i primærhelsetjenesten skal være spesialist innenfor relevante fagfelt, på samme måte som i spesialisthelsetjenesten, hvor det er et mål å etablere helhetlige utdanningsløp som sees i sammenheng med faste utdanningsstillinger (Helse- og omsorgsdepartementet 2015).

Per mars 2015 var det 2 884 yrkesaktive spesialister i allmennmedisin under 70 år. Per februar 2005 var dette antallet 2 754<sup>1</sup>. På 10 år har antallet spesialister i allmennmedisin økt med 4,7 prosent. Samtidig har fastlegepopulasjonen i omtrent samme periode (31.12.2004 – 31.12.2014) økt med 19,7 prosent<sup>1</sup>. Om lag 57 prosent av landets fastleger er spesialister i allmennmedisin. De senere årene har andelen vært synkende. Om lag 20 prosent av de øvrige fastlegene er under spesialisering. Det finnes ikke tall som viser hvor andelen spesialister i allmennmedisin blant de som utfører øvrige legeårsverk i den kommunale helse- og omsorgstjenesten (St. meld (2015-2016) s. 64).

Det er med andre ord en negativ trend knyttet til spesialisering i allmennmedisin som bør snus.

### Rekrutterings- og stabiliseringsutfordringer

Alle typer kommuner har legerekutteringsutfordringer. En undersøkelse initiert av KS viste at 4 av 10 kommuner opplever det vanskelig å rekruttere fastleger (KS-rapport 2015). Utfordringene stiger med synkende kommunestørrelse, men er de samme i store perifere kommuner som blant de små. I de store sentrale kommunene er andelen som opplever rekruttering vanskelig noe lavere; 3 av 10. Halvparten av kommunene oppgir at det er vanskelig å rekruttere kommuneoverlege.

Årsaken til rekrutteringsutfordringene er trolig sammensatt og kompleks. Inntektssystemet kan være en av mange grunner til utfordringene. En studie blant erfarne norske fastleger viser at fastlegers preferanser for privat praksis vs. fastlønnede stillinger har endret seg betydelig de siste årene, med en dreining mot økt preferanse for fastlønn (Holthe et al 2015a). En annen studie viser at det store flertallet av unge, norske leger foretrekker inntektssystemer som er mindre aktivitet-baserte enn dagens lønssystem i allmennpraksis (Holthe et al 2015b). Den viser også at ikke-økonomiske attributter som mulighet for fagutvikling og mulighet for å styre arbeidstid er svært viktige elementer i legers nyttefunksjon.

En studie som handler om varigheter av fastlegeavtaler, viser at halvparten av alle fastlegeavtaler i kommuner med under 2 000 innbyggere avsluttes innen 2,75 år, mens tilsvarende tall for kommuner med 50 000 innbyggere eller mer er 8,37 år (Abelsen et al 2015). I de minste kommunene varer mange av fastlegeavtalene så kort at legene ikke rekker å spesialisere seg i allmennmedisin. Undersøkelsen viser også at et stort antall fastlegelister har vært uten lege i kortere eller lengre perioder. Halvparten av alle lister som har stått uten fastleger i de minste kommunene, har vært uten lege i et år eller mer. I slike tilfeller blir vikarer løsningen.

---

<sup>1</sup> <http://legeforeningen.no/Emner/Andre-emner/Legestatistikk/>

Når helsetjenesten lokalt bygges på vikarleger oppstår en rekke problemer. De har i all hovedsak ikke norsk som morsmål, og kommunikasjonsproblemer og manglende kulturforståelse resulterer fort i uheldige beslutninger og valg. Leger i kortvarige vikariater føler heller ikke det samme ansvaret for å utvikle tjenestetilbudet i kommunen. De rekker verken å utvikle samarbeidsrelasjoner i kommunen eller å bli kjent med befolkningen og nærmiljøet.

Dagens ustabile legedekning antas å gå hardest ut over pasienter med kronisk sykdom, psykiatriske lidelser og rusproblemer. For denne typen pasienter er trygghet og kontinuitet i lege-pasient forholdet og kjennskap til lokale samarbeidspartnere avgjørende for vellykket behandling. Det er vanskelig eller umulig å oppnå med stadig skiftende vikarleger.

I større kommuner rekrutteres fastleger ved at de kjøper en pasientliste fra en fastlege som slutter, eller de kan tildeles null-lister av kommunen som de selv må rekruttere pasienter til. Samtidig må de kjøpe seg inn i et kontorfellesskap. I større byer kan legene tilbys større stillinger bl. a på sykehjem frem til listen er bygget opp, men arbeidet på sykehjem meritterer ikke til spesialiteten i allmenntilmedisin før legen er oppe i 50% stilling i allmenntilmedisin ved siden av.

En nyutdannet lege har rundt regnet kr.500 000,- i studielån. Når studiet avsluttes, skal de fleste etablere seg med egne hjem. For mange innebærer det høye lånekostnader. Det kan derfor virke uoverkommelig å skulle ta opp ytterligere lån for å etablere egen fastlegepraksis. I perioden november 2006 til april 2012 var gjennomsnittlig pris for overdragelse av en fastlegeavtale 605 000 kroner ( Dahl og Swensson, 2012).

### Spesialistutdanning i helseforetak vs. kommune

I Norge bruker leger i dag i gjennomsnitt åtte år fra endt turnustjeneste til de er ferdig spesialist, med variasjon mellom spesialitetene fra sju til 10 år i gjennomsnitt (IS-2079-3, 2014). Spesialistutdanningen endres nå blant annet med mål om å korte ned på spesialiseringstiden. Helse- og omsorgsministeren ba i 2010 de regionale helseforetakene sørge for at flest mulig leger i spesialisering får faste stillinger (Pressemelding 2010). Det er nå bestemt at faste utdanningsstillinger skal implementeres i helseforetak. Tilsvarende tilrettelegging for spesialisering er så langt ikke foreslått fra myndighetens side når det gjelder kommunehelsetjenesten.

Å starte et utdanningsløp i sykehus i en fast stilling, uten krav om investeringer, med fast lønn, muligheter for forskning og full dekning av alle utgifter som påløper til utdanningen vil uten tvil for mange leger fortone seg som en mye tryggere løsning enn å gå løs på en karriere som fastlege og tilhørende spesialisering i allmenntilmedisin. I Primærhelsemeldingen (St. meld. 26 (2015-2016) er det påpekt at arbeidstiden for en fastlege i snitt er 46 timer per uke. Som selvstendig næringsdrivende, vil en fastlege ikke ha rett til sykepengene de første 16 dager og dermed taper de inntekt ved egen eller barns sykdom. Legen taper også inntekter ved fri til kurs, veiledningsgruppe og andre obligatoriske krav i spesialistutdanningen. Dette er moment som vil dra nyutdannede leger mot en jobb i spesialisthelsetjenesten.

## Strategier for å rekruttere allmennleger til distrikt

En gruppe bestående av Norsk medisinerstudentforening, fylkeslegen i Sogn og Fjordane og Nasjonalt senter for distriktsmedisin kom høsten 2014 med tre forslag til strategier for å forbedre rekrutteringen av allmennleger til distrikt.

1. Lange utplasseringsperioder i distrikt under medisinerstudiet
2. Flere turnuslegestillinger for leger i distrikt
3. Strukturerte utdanningsløp, utdanningsstillinger, i allmenn- og samfunnsmedisin

De to første strategiene krever arbeidsprosesser der utdanningsinstitusjonene, Kunnskapsdepartementet og helseforetakene involveres. I denne sammenheng har vi derfor valgt å fokusere på det siste punktet.

### Utdanningsstillinger i primærhelsetjenesten

Utdanningsstillinger i allmennpraksis er ingen ny idé. I 2008 ble dette utredet på bestilling fra Helsedirektoratet (Steinert og Thorsen 2008). I denne vurderingen kom en fram til at fastlønnede utdanningsstillinger ville føre til økt interesse for allmennmedisin blant unge leger.

Det er viktig at kommunene har kvaliteter som gjør at nyutdannede leger rekrutteres. Dersom nyutdannede leger skal velge en kommunal stilling som karrierevei må det være større likhet i vilkår for leger i spesialisering i spesialisthelsetjenesten (LIS) og allmennleger i spesialisering (ALIS).

Kommunen bør være utdanningsarena både for de som etter endt spesialisering skal ha sitt virke i kommunehelsetjenesten og for leger som skal jobbe i spesialisthelsetjenesten. God kunnskap om kommunehelsetjenesten hos leger i sykehus bidrar til bedre samarbeid og sikrer god pasientbehandling.

### Erfaring med utdanningsstilling i sykehjem i Bergen kommune

Bergen kommune har fra 2003 arbeidet for å få meritterende tjeneste for leger som arbeider i sykehjem. I 2004 ble det startet opp med månedlige fagmøter for sykehjemsleger. Det ble satt av budsjett som skulle dekke utgifter for kurs 5 dager per halvår per lege, tilsvarende ordningen som gjelder for LIS i spesialisthelsetjenesten.

Storetveit sykehjem åpnet en spesialisert behandlingsavdeling i september 2005 og det ble søkt om godkjenning som utdanningsinstitusjon. Sykehjemmet fikk godkjenning høsten 2006. Året etter ble også Fyllingsdalen sykehjem godkjent utdanningsinstitusjon med 1 år for spesialiteten allmennmedisin og 6 mndr geriatri/indremedisin. Fyllingsdalen sykehjem ble rehabilitert og funksjon ble overflyttet til Løvåsen sykehjem som i dag også er utdanningsinstitusjon. Bergen kommune har båret alle merutgifter til utdanningsstillingene. I 2010 beløp dette seg til ca kr.250000 per stilling.

Det har til enhver tid vært en utdanningskandidat ved hvert av sykehjemmene. I løpet av disse årene er det ca 16 leger som har fått deler av sin spesialistutdanning ved et av disse sykehjemmene. Ca 1/3 har gått videre til spesialisering i sykehus og de øvrige er i utdanning til allmennmedisin. En av legene har tatt forskerutdanning og avlagt phd, mens en annen er i

gang med å fullføre sin doktorgrad. Bergen kommune har bidratt med deler av lønn til forskerstilling.

Innenfor dagens fastlegeordning og regler for spesialistutdanning i sykehus har det ikke vært mulig å lage et utdanningsløp for leger som arbeider mer enn 50 %-stilling i sykehjem. Dette førere til at slike stillinger blir lite attraktive og tidvis med hyppige utskiftninger av unge leger med lite klinisk erfaring.

#### Antall klinisk stillinger i primærhelsetjenesten i Bergen kommune 2015

Bergen kommune har i dag 272 leger i fastlegestillinger. Av disse er 139 spesialist i allmenntidrett. Det er ikke sikre tall for hvor mange av de resterende 133 leger som er under spesialistutdanning. Kommunen har 33 100 %-stillinger i sykehjem. Herav er 19 uten spesialistutdanning eller i utdanningsløp.

For å få alle leger inn i et utdanningsløp må det lages et system som forplikter både utdanningskandidaten og kommunen.

### Forslag: Pilotprosjekt for Bergen med omlandskommuner

*Mål: Etter endt utdanning skal legen kunne arbeide selvstendig med de ulike allmenntidrettsoppgaver. Lege skal ha kunnskap om alle deler av helsetjenesten i kommunen slik at de settes i stand til å lede tverrfaglige team og samarbeid med spesialisthelsetjenesten.*

Det opprettes fastlønnede utdanningsstillinger i primærhelsetjenesten.

Forutsetning (krav) for utdanningsstillinger i kommunene:

- Kommunen har arbeidsgiveransvar og lønner legen
- Lønnet veileder
- Avtale om mulighet for daglig supervisjon med lege som innehar relevant spesialitet
- RHFene må bidra med ressurser til kurs og avlønning når legen har tjeneste i sykehus

Hovedstilling i kommune:

- Allmenntidrett
- Samfunntidrett

Bistilling i kommune 6-12 mndr.:

- Indrettidrett
- Fysikalskmedisin og rehabilitering
- Psykiatri/alderspsykiatri
- Nevrologi

Allmenntidrettsoppgaver:

- Allmenntidrettspraksis
- Sykehjem
- Helsestasjon
- Skolehelsetjeneste

- Legevakt/øyeblikkelig hjelp

Samfunnsmedisinske oppgaver:

- Smittevern
- Miljørettet helsevern
- Folkehelsearbeid
- Rådgivere for kommuneledelsen/planarbeid
- Beredskap

Alders- og sykehjemsmedisin (eldremedisin) ligger i skjæringen mellom allmenntidisin, samfunnsmedisin og de fire spesialiteter som er skissert som aktuelle for bistilling i kommunen.

Etter oppnådd spesialitet ansettes legen i en regulær stilling i kommunen innenfor et eller flere av følgende felt:

- allmenntidisin i fastlønnet stilling eller selvstendig næringsdrivende
- sykehjem
- skolehelsetjeneste
- helsestasjon
- fengsel
- samfunnsmedisin kombinert med allmenntidisin
- kommunal legevakt
- øyeblikkelig-hjelp-døgnerhet

Det opprettes 10-12 stillinger for leger som arbeider innenfor allmenntidisin.

Legen får et ansettelsesforhold i en av kommunene som deltar i prosjektet. 5 stillinger legges til Bergen kommune i hver av de andre kommuner opprettes en stilling.

Klinisk tjeneste tilsvarende:

- 2 år uselektert allmenntidisin
- 1 år sykehjem
- 4 mndr. Helsestasjon
- 4mndr. Skolehelsetjeneste
- 4 mndr. samfunnsmedisin
- deltagelse i kommunal legevakt
- 1 år institusjon hvorav:
  - o 3 mndr. Indremedisin eller fysikalsk medisin og rehabilitering
  - o 3 mndr. Pediatri, psykiatri eller palliativmedisin

Ferdighetstrening

Hospitering

Kurs:

- Legen gjennomfører obligatoriske kurs for spesialiteten allmenntidisin.

- Valgfri kurs kan være innenfor et spesialfelt der legen senere vil oppnå kompetanseområde.

#### Supervisjon:

- Utdanningskandidaten skal ha tilgang til daglig supervisjon i hele utdanningstiden.
- Det oppnevnes lege som innehar relevant spesialitet som kontaktlege som skal gi supervisjon etter behov.

#### Veiledning:

- Legen skal delta i veiledningsgruppe med 10 heldagssamlinger per år over 2 år.

#### Fordypning.:

- 4 timer per uke til faglig fordypning.

Det tilstrebes å få til en utvekslingsordning slik at lege som er i spesialisering i sykehus får minimum 3 mndrs. tjeneste i kommunallegestilling når utdanningskandidaten i allmenntjeneste avtjener sin institusjonshelsetjeneste.

#### Økonomi/kostnad

- Lønn til utdanningskandidat vil sannsynligvis gå i null ved å få inn refusjon fra trygd
- Leie av kontor
- Personellkostnader
- Lønn til veileder
- Vikar ved kurs og veiledning
- Kursavgifter o.l.
- Lønn til lege som gir supervisjon
- Staten dekker de faktiske utgifter til utdanningskandidatens lønn og utgifter til kurs.
- Kommunen lønner lege som gir supervisjon og utgifter til veiledning.

#### Budsjett

Utgifter per kandidat:

- Merutgift kr. 350.000
- Veiledning kr. 90.000
- Kurs kr. 26.000
- Fordypning kr. 48.000
- Total kr 514.000

#### Myndighetsorgan

Hdir må ha det overordnede faglige ansvaret og kvalitetssikre innholdet i utdanningen og sikre at det avholdes tilstrekkelig med relevante kurs.

## Referanser

Abelsen B, Gaski M, Nødland SI, Stephansen A. Samhandlingsreformens konsekvenser for det kommunale pleie- og omsorgstilbudet. Rapport IRIS-2014/382

Abelsen B, Gaski M, Brandstorp H. Varighet av fastlegeavtaler. Tidsskrift for den norske legeforening. Tidsskr Nor Legeforen nr. 22, 2015; 135.

Dahl A, Swensson OB. Prising av fastlegepraksiser. Masteroppgave Norges Handelshøyskole 2012

Helsedirektoratet. Fremtidens legespesialister. IS-2079-3. Oslo: Helsedirektoratet 2014.

<https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/201/Fremtidens-legespesialister-en-gjennomgang-av-legers-spesialitetsstruktur-og-innhold-IS-2079-3.pdf>

Helse- og Omsorgsdepartementet. ...Forslaget til Statsbudsjett 2015

Holte JH, Abelsen B, Kjær T, Olsen JA. The impact of pecuniary and non-pecuniary incentives to attract young doctors to rural general practice. Social Science & Medicine, 2015, 128: 1-9.

KS-rapport: Legetjenester i kommunene 2015: Tabellrapport. Oslo: TNS Norsk Gallup Institutt AS.

Nasjonalt råd for prioriteringer i helsetjenesten. Møte 02.03.15 arkiv nr.14/00689

Rustad EH. Legerekuttering til distrikt. Et skriv til styret i Allmennlegeforeningen ved Leder av Norsk medisinerstudentforening,

Thorsen O, Steinert S. Utdanningsstillinger i allmennmedisin- en nødvendig videreutvikling av fastlegeordningen. Notat til Helsedirektoratet, avdeling for personell og utvikling. November 2008.



St.meld. nr. 47 (2008–2009) Samhandlingsreformen Rett behandling – på rett sted – til rett tid. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

St. meld. 26 (2014-2015) «Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet». Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.