

Helse- og sosialutvalget

Notat til bystyrets organer

Vår ref. (saksnr.):
21/260 - 111

Notat nr.:
109/25

Dato:
31.01.2025

Orientering om revisjon av kommunens regelverk for forvaltning av driftsavtaler for fysioterapi

Innledning

I dette notatet ønsker jeg å redegjøre for et forslag til endringer av regelverket for driftsavtaler mellom kommunen og privatpraktiserende fysioterapeuter i Oslo kommune. Forslaget, som for tiden er til høring, er vedlagt. Fristen for å gi innspill er 14. mars 2025.

Forslagets hovedinnhold omhandler driftsavtalens varighet. Jeg mener at tidsbegrensede driftsavtaler vil gi bedre konkurranseforhold og bedre kvalitet på tjenesten, til det beste for pasientene. Jeg mener videre at bestemmelsen om automatisk opphør bør endres ved tidsbegrensede driftsavtaler, slik at alder ikke vil være en hindring for at kommunen kan inngå slike driftsavtaler med de best kvalifiserte fysioterapeutene.

Forslaget innebærer omlegging av en langvarig praksis i Oslo kommune. Ordningens bakgrunn, kommunens erfaringer, og den faktiske og rettslige utviklingen i de senere år er nødvendig for å forstå hvorfor jeg vil legge om praksis, og hvorfor det skjer nå.

Bakgrunn

Nasjonalt

Ordningen med avtaler mellom kommunen og privatpraktiserende fysioterapeuter ble etablert i forbindelse med lov om helsetjenesten i kommunene som ble vedtatt i 1982 og iverksatt i 1984. Loven fastsatte at utgiftene skulle deles mellom kommunene og staten, ved at utgifter til driften av privat praksis skulle dekkes av kommunen, mens folketrygden ga stønad til undersøkelse og behandling. Det var, og er fremdeles, en forutsetning for stønad fra trygden at fysioterapeuten, med få unntak, har driftsavtale med kommunen.

Kommunehelsetjenesteloven ga den gang privatpraktiserende fysioterapeuter som drev sin praksis på lovens iverksettelsestidspunkt i 1984 en ellers ubetinget rett til å få driftsavtale med kommunen. Loven fastsatte videre at retten til avtale faller bort når rettighetshaveren fyller 70 år.

I de opprinnelige forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 36 (1980-1981), ble det lagt opp til en nærmere regulering av driftsavtalen fra lovgiverhold, herunder at avtalen som hovedregel ikke skulle inngås for mer enn ti år, slik «at kommunen ikke skulle bindes på for lang sikt». Dette ledet til en lovbestemt regulering av avtalen i lovforslagets § 4-2.

Året etter fulgte en ny proposisjon til loven, Ot.prp. nr. 66 (1981-1982), som ga grunnlag for å fjerne den nevnte § 4-2. Fra lovgivers side ble fjerningen begrunnet med at man så det som mer hensiktsmessig at partene selv fritt skulle rå over avtalens nærmere innhold. Det ble forutsatt at forbundene, KS og staten i fellesskap utarbeidet standardkontrakter som kunne legges til grunn i det enkelte tilfelle. Videre ble det i samme proposisjon lagt til grunn et sterkere oppsigelsesvern enn det som gjaldt i andre kontraktsforhold. Dette kom særlig til uttrykk ved at vedkommende privatpraktiserende «bør kunne føle seg trygg på å kunne drive sin praksis så lenge vedkommende selv finner det ønskelig».

Oslo kommune

I Oslo kommune ble det i 1984, og i tråd med føringene i sistnevnte proposisjon, inngått en «overenskomst» mellom kommunen og Norske fysioterapeuters forbund (NFF). Overenskomsten ga nærmere regler om driften, og som gjaldt som grunnlag for de individuelle driftsavtalene som ble inngått med de fysioterapeutene som ønsket en slik avtale. Henvisningen til det sterke oppsigelsesvernet etter loven ble tatt direkte inn i overenskomsten. Overenskomsten ble sagt opp av NFF i 1986, men utgjør fremdeles en del av tolkningsgrunnlaget for de individuelle avtalene som ble inngått i 1984-1986 og som fortsatt gjelder.

I Oslo kommune var det mange fysioterapeuter som benyttet seg av retten til avtale som den nye loven ga mulighet for. Konsekvensene for kommunen var at kommunen fikk en forholdsvis stor fysioterapitjeneste, men hadde ikke rett til å avgjøre hvor mange fysioterapeuter som skulle få en slik avtale, om det var de best kvalifiserte som fikk avtale, eller hvor i byen de drev sin praksis.

En gruppe fysioterapeuter med videreutdanning innen manuell terapi og psykomotorisk fysioterapi ble på 1980-90-tallet ansett som en type spesialisthelsetjeneste. Enkelte institutter var den gang også utdanningsinstitusjoner for videreutdanning/spesialisering. En av grunnene til at kommunen valgte å opprette en egen, såkalt byomfattende, ordning for denne gruppen fysioterapeuter var å verne om dette utdanningsmiljøet. Den byomfattende ordningen ble opprettet ved at det ble forhandlet fram en egen overenskomst mellom kommunen og NFF for spesialistfysioterapeutene i 1994. Innholdsmessig lignet den på 1984-overenskomsten. Den ble sagt opp i 1997.

Forvaltningen av de byomfattende driftsavtalene ble lagt til spesialistsekretariatet i Oslo kommune. Da spesialisthelsetjenesteloven trådte i kraft i 2001 overtok staten ansvaret for spesialisthelsetjenesten, og spesialistsekretariatet ble nedlagt. Ettersom spesialistfysioterapeutene ikke ble ansett som en spesialisthelsetjeneste som staten hadde

ansvar for etter den nye loven, ble avtalene værende i kommunen, og forvaltningen har siden den gang ligget på etatsnivå.

Felles for 1984- og 1994-overenskomstene var bl.a. at driftsavtalene skulle opphøre når fysioterapeuten mottar pensjon etter folketrygdloven, senest ved fylte 70 år. Ettersom de fleste driftsavtalene som ble inngått under de to overenskomstene gjaldt fysioterapeuter som hadde rett til slik avtale etter kommunehelsetjenesteloven, falt retten til avtale også etter loven bort ved fylte 70 år, som beskrevet foran.

Hensynet til at kommunen ikke skulle bli bundet på for lang sikt, ved en hovedregel om ti års varighet på driftavtalene, slik loven opprinnelig var tenkt, ble ikke lagt til grunn i overenskomstene eller individuelle driftsavtaler. De individuelle faste avtalene har alltid blitt inngått uten tidsbegrensning.

Dette har resultert i at Oslo kommune har hatt om lag samme omfang av avtalefysioterapeuter, stort sett med de samme fysioterapeutene på de samme stedene, de siste 40 år. Oppsigelsesadgangen for kommunen er snever etter de gamle avtalene, og i tillegg er det bestemmelser om økonomisk kompensasjon som kommunen kommer uheldig ut av ved oppsigelse og inndragning. Med mindre fysioterapeuten selv sier opp sin avtale, er dermed kommunens mulighet i realiteten til å styre denne delen av tjenestetilbudet knyttet til at bydel/etat får inn avtaler etter hvert som fysioterapeutene blir 70 år. Avtalene som ble inngått på 80-tallet er i ferd med å bli ledige takket være opphørsbestemmelsen ved fylte 70 år.

Mine vurderinger

De konkurransemessige sidene av driftstilskuddsordningen ble allerede tilbake til 2009 påpekt av Konkurransetilsynet. At driftsavtalene gis på «livstid» ble fremhevet som en av årsakene til svak konkurranse, og at den svake konkurransen medfører risiko for at fysioterapitjenesten ikke blir så god som den kan, og burde ha vært. Dette har også støtte i praksis, ved at bydelene melder om at det generelt kommer bedre kvalifiserte fysioterapeuter inn i ordningen enn de som går ut. Men når man først har kommet inn i ordningen, har fysioterapeuten liten oppfordring til å heve kvaliteten videre hvis avtalen er på «livstid». Jeg slutter meg derfor til Konkurransetilsynets vurderinger og oppfatning av at driftsavtalene bør inngås for et begrenset tidsrom.

I forslaget peker min byrådsavdeling på de hensynene som er relevante i vurderingen av hva som er rimelig avtalevarighet, og har kommet til at driftsavtalenes varighet bør være maksimalt seks år, men med mulighet for forlengelse på like vilkår i ytterligere fire år dersom begge parter samtykker til det.

Forslaget om å tidsbegrense driftsavtalene er ikke noe nytt. I byrådssak 194/13 ble et lignende forslag fra bystyret i 2012 fulgt opp. Hovedinnvendingen mot å innføre tidsbegrensning var den gang en presumpsjon for at en privatpraktiserende fysioterapeut ikke vil kunne drive praksis uten driftsavtale med kommunen, og dermed miste sitt inntektsgrunnlag. I dag ser man at det helprivate fysioterapimarkedet i Oslo er stort og økende, hovedsakelig drevet frem av en utvikling på forsikringssiden i de senere år. Stadig flere privatpersoner og arbeidsgivere har helseforsikring, som dekker undersøkelse og behandling hos privatpraktiserende fysioterapeuter som står utenfor det offentlige helsetilbudet. Denne utviklingen kommer også til uttrykk ved

sammenslåinger, oppkjøp av virksomheter o.l. som resulterer i at avtalefysioterapeuter og fysioterapeuter uten avtale driver praksis i samme lokaler. Realitetene er derfor en annen nå enn den var tidligere.

Det har også vært en utvikling på regelverkssiden, både ved etableringen av kommunens «regelverk» i 2021, som nå revideres, og ved ikrafttredelsen av forskrift om funksjons- og kvalitetskrav for fysioterapeuter med kommunal driftsavtale i 2018. Begge er egnede verktøy for å skape en mer likeverdig avtalebasert fysioterapitjeneste, som sammen med tidsbegrensning av nye driftsavtaler vil bidra til å løfte kvaliteten på tjenesten, til det beste for pasientene. Tidsbegrensning av nye driftsavtaler kan også legge til rette for å reparere noe av den geografiske skjevfordelingen som har preget denne tjenesten i 40 år, fordi kommunen ikke lenger blir bundet over for lang tid.

De rettslige sidene av forslaget om å tidsbegrense nye driftsavtaler er vurdert av Kommuneadvokaten, som kom til at det er rom for kommunen å beslutte at det skal inngås tidsbegrensede driftsavtaler fremover.

Jeg understreker at endringene i den individuelle driftsavtale gjelder for nye, fremtidige driftsavtaler. Endringene vil ikke ha tilbakevirkende kraft for allerede inngåtte driftsavtaler. Endringene i regelverket vil gjelde for alle driftsavtaler, også for de som ble inngått under henvisning til tidligere overenskomster, men under forutsetning av at det ikke er motstrid mellom tidligere avtalte rettigheter eller plikter.

Jeg gjør utvalget oppmerksom på at avtalefysioterapeutene i Oslo kommune utgjør over 300 årsverk. Av disse vil om lag 10 – 20 avtaler bli ledige per år i de nærmeste årene. Det vil derfor være en gradvis overgang over lang tid til en mer bærekraftig fysioterapitjeneste i Oslo. De foreløpige reaksjonene fra de tre fysioterapiforbundene, som jeg har invitert til å gi innspill, er i det vesentlige negative til en tidsbegrensning. Samtidig er bildet mer nyansert enn det som kommuniseres utad. Jeg ser derfor frem til å lese innspillene fra forbundene, bydelene og andre, når de foreligger. Jeg har som nevnt muntlig til utvalget torsdag 23.01.2025 et åpent sinn når det gjelder endringer i regelverket som fraviker det vi sendte på høring.

Det legges opp til at det reviderte avtale- og regelverket blir ferdigstilt i løpet av april 2025, og at endringene vil tre i kraft fra 1. mai 2025. Jeg vil komme tilbake til utvalget i april og orientere om resultatet av denne høringen.

Saliba Andreas Korkunc

byråd

Vedlegg:

1. Forespørsel om innspill - Revisjon av regelverket for forvaltning av driftsavtaler for fysioterapi i Oslo kommune
2. Vedlegg 1 Regelverk driftsavtaler
3. Vedlegg 2 Kommunal driftsavtale
4. Vedlegg 3 Fysioterapitjenesten i Oslo – Status og utviklingstrekk
5. Vedlegg 4 Regelverket 2025
6. Vedlegg 5 Driftsavtale 2025