

Bydel Alna
Postboks 73
1001 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
21/260 - 105

Saksbeh.:
Petter Engebretsen, 953 30 765

Dato:
10.12.2024

Revisjon av regelverket for forvaltning av driftsavtaler for fysioterapi i Oslo kommune

1. Innledning

Saken gjelder revisjon av regelverk for forvaltning av driftsavtaler for fysioterapi i Oslo kommune (heretter «regelverket»)¹ og mal for driftsavtale for fysioterapeut i Oslo kommune.²

Oslo kommune v/Byrådsavdeling for helse legger med dette frem forslag til endringer av regelverket og fremtidige individuelle driftsavtaler. Forslagets hovedinnhold omhandler avtalens varighet. Byrådsavdelingen mener at tidsbegrensede driftsavtaler vil gi bedre konkurranseforhold og bedre kvalitet på tjenesten, til det beste for pasientene. Byrådsavdelingen mener videre at bestemmelsen om automatisk opphør bør endres ved tidsbegrensede driftsavtaler.

Byrådsavdelingen ønsker innspill til forslaget. Innspillene kan leveres innen 14. mars 2025. Innspillene er offentlige, og vil bli publisert på elnnsyn.

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.

Det understrekes 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.

2. Byrådsavdelingens vurderinger

Bakgrunn

Det vises til vedlagte byrådssak 206/2011 «Fysioterapitjenesten i Oslo – Status og utviklingstrekk» for en nærmere redegjørelse for den avtalebaserte fysioterapitjenesten i Oslo kommune.³ Byrådsavdelingen

¹ Vedlegg 1

² Vedlegg 2

³ Vedlegg 3

registrerer at omfanget av driftsavtaler og den geografiske skjevfordelingen av avtalefysioterapeutene i Oslo i det vesentlige er det samme i 2024 som beskrevet i byrådssak 206/2011.

En hovedårsak til at denne situasjonen vedvarer er at driftsavtalene i Oslo kommune har i om lag 40 år blitt inngått uten tidsbegrensning, og at driftsavtalene i liten grad blir sagt opp av en av partene. Driftsavtaler blir i all hovedsak ledige og gjenstand for konkurranse grunnet automatisk avtaleopphør når fysioterapeuten mottar pensjon etter lov om folketrygd, senest når fysioterapeuten fyller 70 år. Også denne mekanismen har vært uendret siden ordningen ble etablert.

Når kommunen på denne måten blir bundet i for lang tid, blir også mulighetene for å tilpasse dette tjenestetilbudet til endringer i befolkningens behov redusert. Byrådsavdelingen ønsker på denne bakgrunn å legge om praksis, slik at de knappe ressursene som er tilgjengelig brukes best mulig i tiden fremover. Dette forutsetter endringer av vilkårene i den individuelle avtalen og regelverket.

Rettslige utgangspunkter

Det følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 første ledd at kommunen har et overordnet ansvar for å sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Etter bestemmelsens femte ledd kan kommunen inngå avtaler med private tjenesteytere om å yte helse- og omsorgstjenester som inngår i kommunens lovpålagte ansvar. Dette omfatter driftsavtaler mellom kommunen og privatpraktiserende fysioterapeuter.

Rammene for ordningen med driftsavtaler reguleres videre av to forskrifter. Forskrift om funksjons- og kvalitetskrav for fysioterapeuter med kommunal driftsavtale stiller krav til den enkelte avtalefysioterapeuts virksomhet, og forskrift om stønad til dekning av utgifter til fysioterapi m.m. regulerer finansieringen.

Helse- og omsorgstjenesteloven og forskriftene regulerer ikke det nærmere innholdet i driftsavtalene mellom kommunen og fysioterapeutene. I de fleste kommuner reguleres det nærmere innholdet av driftsavtalene av en rammeavtale, ASA 4313, inngått mellom KS og fysioterapeutforbundene. Oslo kommune er imidlertid ikke bundet av denne rammeavtalen, og har i stedet per 2021 fastsatt regelverket nevnt innledningsvis, som angir rammene for, og utfyller de individuelle driftsavtalene. Det er det kommunale regelverket som regulerer spørsmålene i denne saken, hvor de mest sentrale gjelder varighet og opphør av driftsavtaler.

Det understrekes at kommunen har betydelig handlefrihet når det gjelder organiseringen av sine tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven og til å fatte avgjørelser som er nødvendig for å oppfylle kommunens forpliktelser etter denne loven.

Det er også slik at selv om det foreligger lang forvaltningspraksis på et område, vil forvaltningen - innenfor hjemmelens rammer – som utgangspunkt kunne legge om sin praksis med virkning for fremtiden, se Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 12. utgave 2022, side 423 og Rt-2006-564 avsnitt 40. Dette tilsier at det er rom for kommunen å beslutte at det skal inngås tidsbegrensede driftsavtaler fremover.

Om varighet

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.

Byrådsavdelingen slutter seg til Konkurransetilsynets vurderinger og oppfatning av at driftsavtalene bør inngås for et begrenset tidsrom.

I vurderingen av hva som er rimelig avtalevarighet av tidsbegrensede driftsavtaler, må det legges vekt på relevante hensyn. Slik byrådsavdelingen ser det, er det forhold ved konkurranse, pasientenes behov, formålet med driftstilskuddsordningen, og fysioterapeutens investeringskostnader som vil være de relevante hensynene i denne vurderingen.

Selv om driftsavtalene i stor grad er offentligrettslige avtaler, er det nærliggende å se hen til anskaffelsesretten hvor *konkurranse* er et av de grunnleggende prinsippene når det offentlige eksempelvis inngår tjenesteavtaler. Prinsippet kommer også til uttrykk ved fastsettelsen av større rammeavtalers varighet, som er maksimalt fire år. Byrådsavdelingen mener at fire år kan tjene som et utgangspunkt ved vurderingen av driftsavtalers varighet. Det er imidlertid de andre relevante hensynene nevnt foran som kan tilsi lenger varighet.

Når det gjelder *pasientenes behov*, er det primært forutsigbarhet i tjenestetilbudet som menes. Byrådsavdelingen mener at tjenestetilbudet for det enkelte pasientforløp ikke kan begrunne langvarige avtaler. Se forskrift om funksjons- og kvalitetskrav for fysioterapeuter med kommunal driftsavtale § 11, hvor det er presisert at fysioterapeuten skal yte sine tjenester i et forløpsperspektiv, og at behandlingen skal avsluttes dersom den ikke gir ønsket eller hensiktsmessig effekt. På den annen side er det viktig av hensyn til pasientgruppen som har behov for tjenesten at de skal kunne finne frem til avtalefysioterapeutene, og at det er en rimelig grad av geografisk nærhet til tjenesten. Det taler for at det er en viss stabilitet i hvor avtalefysioterapeutene driver praksis. I den sammenheng synes varighet på fire år å være noe kort.

Formålet med driftstilskuddsordningen er primært å sikre personer som oppholder seg i kommunen nødvendige fysioterapitjenester av god kvalitet. Likevel har avtalenes formål også privatrettslige innslag, ved å sikre fysioterapeutens inntekt. Det primære formålet taler for kortere varighet, ved at konkurranse kan bidra til økt kvalitet på tjenesten. Hensynet til fysioterapeutens inntekt kan trekke i motsatt retning. En fysioterapeut med driftsavtale mottar årlig med dagens sats 545 916 kroner i driftstilskudd ved en 100 % driftsavtale. Driftsavtalen betyr også at fysioterapeuten får rett til refusjon fra trygden og egenandeler fra pasientene i henhold til de forskiftfestede takstene. Det legges til grunn at en driftsavtale dermed gir en stabil og sikker inntekt i avtaleperioden. Selv om bortfall av driftsavtalen ikke nødvendigvis medfører bortfall av inntekt, må den privatpraktiserende fysioterapeutens inntekt da komme fra arbeid utenfor den kommunale helsetjenesten. Byrådsavdelingen mener likevel at fire års varighet normalt vil være noe for kort, særlig fordi inntektshensynet bør ses i sammenheng med hensynet til *fysioterapeutens investeringskostnader* i vurderingen av avtalenes varighet.

Investeringskostnadene utgjør trolig det mest tungtveiende relevante hensynet som kan begrunne lenger varighet. Driftstilskuddets størrelse er likt for alle avtalefysioterapeuter, uavhengig av hvilke fysioterapitjenester, fasiliteter mv som tilbys. Det er stor variasjon i tilbudet avtalefysioterapeutene i Oslo kommune gir, med tilhørende variasjon i investeringer i utstyr, lokaler og andre økonomiske forhold. Driftsavtalenes varighet bør ta rimelig høyde for disse variasjonene.

Etter en samlet vurdering av de relevante hensyn, mener byrådsavdelingen at driftsavtalenes varighet bør være maksimalt seks år, men med mulighet for forlengelse på like vilkår dersom begge parter samtykker til det. Når det gjelder kommunens løpende beslutninger i avtaleforholdet, slik som kommunens samtykke eller ikke samtykke til forlengelse, er kommunen bundet av kravene til forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk. Det innebærer at beslutningen må saksbehandles forsvarlig, og begrunnes med saklige hensyn, samt at kravene til likebehandling og forholdsmessighet ivaretas. Den samlede avtaleperioden kan likevel ikke overstige ti år. En avtalefysioterapeut som ønsker driftsavtale utover den avtalte perioden, vil ikke være avskåret fra å delta i konkurranse om en ny avtaleperiode.

Avslutningsvis om varighet, er det grunn til å nevne at tidsbegrensning av nye driftsavtaler også skal gi rom for midlertidige styrkninger av kortere varighet, noe som hittil har vært for risikofylt for kommunen.

Byrådsavdelingen finner det imidlertid naturlig å fastsette en nedre grense på to år for avtalevarighet, men mottar gjerne innspill også til dette forslaget.

Det er i forslaget ikke lagt opp til en endring av den gjensidige oppsigelsesfristen på seks måneder, men fristen vil bli vurdert ved fastsettelsen av den nedre grensen når innspillene foreligger.

Om automatisk opphør av tidsbegrensede driftsavtaler

Det er byrådsavdelingens vurdering at en tidsbegrensing av driftsavtalene vil gjøre den eksisterende opphørmekanismen senest ved fylte 70 overflødig, ettersom tidsbegrensede avtaler vil opphøre uten oppsigelse når de utløper.

Det er en absolutt forutsetning at avtalefysioterapeuten har autorisasjon i avtaleperioden. Selv om hovedregelen for de tidsbegrensede avtalene vil være at de opphører når de utløper, kan det oppstå tilfeller der autorisasjonen bortfaller før dette tidspunktet, jf. helsepersonelloven § 54. I slike situasjoner vil opphørstidspunktet sammenfalle med bortfallstidspunktet.

Annet avtaleopphep fra kommunens side er enkeltvedtak, og regelverkets bestemmelser om oppsigelse og heving foreslås i det vesentlige videreført uendret.

Andre forhold

Denne revisjonen omfatter også enkelte andre forhold, som kommenteres i merknadene under.

Merknader til foreslåtte endringer i regelverket

I punkt 4 er det tatt inn krav som tydeliggjør at avtalefysioterapeutene er en del av kommunehelsetjenesten i Oslo.

Oppholdsprinsippet skal legges til grunn for tilgang til den avtalebaserte fysioterapitjenesten. Oppholdsprinsippet innebærer at en person har rett på nødvendige helsetjenester i den kommunen vedkommende oppholder seg. Det kreves imidlertid en viss varighet av oppholdet for at kommunens plikt til å yte tjenester skal inntre. Det er derfor presisert at personer som reiser til Oslo kommune kun for å få kommunale fysioterapitjenester her skal avvises og må henvende seg til sin oppholdskommune.

Avtalefysioterapeutene har plikt til å vurdere alle henvendelser konkret, og det er gitt føringer for hvordan henvendelsene skal prioriteres. Det er også tatt inn et avsnitt om plikten til å avslutte behandling som ikke gir effekt.

Kravene som er tatt inn i punkt 4 følger av helse- og omsorgstjenesteloven og kvalitetsforskriften, men byrådsavdelingen finner det nødvendig å presisere disse kravene også i regelverket. Formålet med presiseringene er at de knappe ressursene som er tilgjengelig skal brukes på riktig måte. Gjentatte eller grove brudd på disse kravene er hevingsgrunn, se punkt 16.

I punkt 7 er bestemmelsen om endringer i åpningstidene harmonisert med den tilsvarende bestemmelsen i gjeldende mal for driftsavtale.

I punkt 8.4 er plikten for fysioterapeuten til å ta inn vikar ved fravær inntil 12 måneder fjernet for å harmonisere bedre med den generelle regelen om at kommunen kan pålegge fysioterapeuten å ta inn vikar ved fravær over 16 dager og inntil 12 måneder.

I punkt 9 om flytting av praksis er det presisert at det må foreligge både saklig grunn og være forholdsmessig for at kommunen skal kunne kreve flytting av praksis. Videre er det presisert at det med eksempelet «annet helsetilbud» menes annet offentlig helsetilbud. Dette kan være å knytte seg til andre avtalefysioterapeuter, til fastleger, eller til avtalespesialister i Oslo som har driftsavtale med Helse Sør-Øst RHF.

Endringene i punkt 9 er kun presiseringer av kommunens etablerte praksis.

I punkt 10 er henvisningene til likestillings- og diskrimineringsloven tatt ut, ettersom alle private virksomheter rettet mot allmenheten, herunder fysioterapeuters praksissteder, uansett omfattes av de

lovbestemte pliktene til universell utforming. Det er i stedet tatt inn bestemmelser om lokalene i tråd med formålet med driftstilskuddsordningen. Det skal være enkelt for pasientene å finne frem til avtalefysioterapeutene, og praksisen skal drives i egnede lokaler som er tilgjengelig for alle. At det skal være enkelt å finne frem til avtalefysioterapeutene er et forhold som bør vies særlig oppmerksomhet der avtalefysioterapeuter driver sin praksis i lokaler sammen med helsepersonell som ikke er en del av den offentlige helsetjenesten.

I punkt 12 utgår avsnittet om takstbruk ved samarbeidsmøter. Det forutsettes at kompensasjon for deltakelse i slike møter inngår i driftstilskuddet.

I punkt 16 er eksemplene på vesentlig mislighold justert, uten at det innebærer en realitetsendring.

Punkt 18 regulerer driftsavtalers varighet, i tråd med fremstillingen foran.

Øvrige endringer er av teknisk art for å tydeliggjøre bestemmelsene.

Merknader til foreslåtte endringer i malen for driftsavtale for fysioterapeut i Oslo kommune

Punkt 11 om varighet er endret fra tidsubegrenset til tidsbegrenset, med henvisning til den utfyllende bestemmelsen i regelverket punkt 18.

Punkt 13 om automatisk avtaleopphør utgår. Punkt 14 og 15 blir dermed nye punkt 13 og 14.

Øvrige endringer er av teknisk art for å tydeliggjøre bestemmelsene.

Malen er tilpasset bydelene. Det legges til grunn at Helseetaten selv foretar nødvendige tilpasninger av malen når etaten inngår driftsavtaler.

3. Byrådsavdelingens forslag til endringer

Se vedlegg 4 (regelverket 2025) og vedlegg 5 (driftsavtale 2025).

Vennlig hilsen

Svein Lyngroth
kommunaldirektør

Heidi Engelund
seksjonssjef

Vedlegg:

Vedlegg 1 Regelverk driftsavtaler

Vedlegg 2 Kommunal driftsavtale

Vedlegg 3 Fysioterapitjenesten i Oslo – Status og utviklingstrekk

Vedlegg 4 Regelverket 2025

Vedlegg 5 Driftsavtale 2025

Mottakere:

Bydel Alna	Postboks 73	1001	OSLO
Bydel Bjerke	Postboks 13 Økern	0508	OSLO
Bydel Frogner	Postboks 2400	0201	OSLO
Bydel Gamle Oslo	Postboks 9406 Grønland	0135	OSLO
Bydel Grorud	Ammerudveien 22	0958	OSLO
Bydel Grünerløkka	Postboks 2128 Grünerløkka	0505	OSLO

Mottakere:

Bydel Nordre Aker	Postboks 4433 Nydalen	0403	OSLO
Bydel Nordstrand	Postboks 98 Nordstrand	1112	OSLO
Bydel Sagene	Postboks 4283 Nydalen	0401	OSLO
Bydel St. Hanshaugen	Postboks 6999 St. Olavs plass	0130	OSLO
Bydel Stovner	Karl Fossums vei 30	0985	OSLO
Bydel Søndre Nordstrand	Postboks 180 Holmlia	1203	OSLO
Bydel Ullern	Postboks 43 Skøyen	0212	OSLO
Bydel Vestre Aker	Sørkedalsveien 150 A	0754	OSLO
Bydel Østensjø	Postboks 39 Bogerud	0621	OSLO
Helfo			
Helseetaten	Postboks 4716	0506	OSLO
KS			
Norsk Fysioterapeutforbund			
Norsk Manuellterapeutforening			
Privatpraktiserende Fysio- Terapeuters Forbund	Schwartz gate 2	3043	DRAMMEN