



ORGANISERING AV FYSIOTERAPITJENESTEN I OSLO

Sammendrag:

Saken er en oppfølging av bystyrets vedtakspunkt 7 av 28.03.2012 i sak Fysioterapitjenesten i Oslo — status og utviklingstrekk, byrådssak 206/11: *Byrådet bes vurdere en ordning med tidsbegrenset tildeling av hjemler*. Formålet med forslaget er uttrykt i merknad av 14.03.2012 fra Helse- og sosialkomiteen.

Byrådet har innhentet en juridisk vurdering og vurdert administrative konsekvenser av forslaget. Det er en rekke utfordringer knyttet til modellen som er foreslått. Byrådets samlede vurdering er at den beste måten å ivareta formålet om “... å yte den mest målrettede og kvalitativt beste behandlingen” er at det utredes mulighet for å etablere en obligatorisk, periodisk revisjonsordning for alle avtalefysioterapeuter. Dette vurderes også å gi “... bedre muligheter for å målstyre helsetjenestene”.

Når det gjelder formålet om “...(å) gjøre det enklere for nyutdannede å etablere seg” er det byrådets vurdering at problemstillingen er et resultat av den sterke konkurransen om avtalehjemler i Oslo, der fysioterapeuter med erfaring og tilleggsutdanning vinner frem på grunn av bedre kvalifikasjoner. Det antas at dette forhold i liten grad vil påvirkes av valg av modell.

Saksfremstilling:

Bystyret vedtok den 28.03.2012 i sak Fysioterapitjenesten i Oslo — status og utviklingstrekk, byrådssak 206/11, vedtakspunkt 7: *Byrådet bes vurdere en ordning med tidsbegrenset tildeling av hjemler*.

Det fremgår av Helse- og sosialkomiteens behandling av saken 14.03.2012 blant annet følgende merknad: “Komiteen mener at byrådet bør vurdere å tidsbegrense hjemlene slik at det er reell konkurranse om å yte den mest målrettede og kvalitativt beste behandlingen og samtidig gjøre det enklere for nyutdannede å etablere seg. Det vil gi kommunen/bydelene bedre muligheter for å målstyre helsetjenestene. En slik periodisk avgrensing må likevel være lang nok til at fysioterapeutene, som er selvstendig næringsdrivende, kan foreta nødvendige investeringer i utstyr og institutt”.

Tidsbegrensning av driftsavtaler med periodisk utlysning og konkurranse har ikke vært en del av driftsavtalesystemet. Det er derfor ikke umiddelbart klart om en slik ordning vil være i tråd med gjeldende rett på dette området. Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester har innhentet en juridisk vurdering av spørsmålet. Konklusjonen er at det ikke er avtalerettslige eller forvaltningsrettslige hindringer for å tidsbegrense nye avtaler om driftstilskudd og utlyse til konkurranse når avtalen går ut. Kommunen antas imidlertid ikke å ha hjemmel til å pålegge en fysioterapeut som mister sin driftsavtale i konkurranse om å overføre (selge) sin praksis til den nye fysioterapeuten.

Når det gjelder hvorvidt det er mulig for kommunen å tidsbegrense eksisterende avtaler er spørsmålet mer komplisert. Dette betyr i praksis at eksisterende avtale må sies opp og en ny avtale som er tidsbegrenset inngås. Avtalene for fysioterapeuter som fikk rett til avtale etter kommunehelsetjenesteloven i 1984 kan ikke sies opp på dette grunnlag. Det er dessuten ulike vurderinger for fysioterapeuter med avtale etter "1984 overenskomsten", eventuelt "1994 overenskomsten" (spesialister), fysioterapeuter med avtale etter midlertidig mal av 1998 og fysioterapeuter med avtale etter malen fra 2005. Avtalene er oppsigelige. Det må imidlertid være en saklig begrunnelse til oppsigelse fra kommunens side. Et springende punkt er således hvorvidt begrunnelsen som er gitt i Helse- og sosialkomiteens merknad oppfyller saklighetskravene etter de ulike avtalene.

En annen måte å oppnå reell konkurranse kunne være å legge fysioterapitjenester ut på anbud. Allerede i 2002 tilskrev Oslo kommune Nærings- og handelsdepartementet med anmodning om å vurdere om anskaffelsesreglene kommer til anvendelse når det skal inngås avtale om driftstilskudd med privatpraktiserende fysioterapeut. Departementets konklusjon var at kommunens avtale med fysioterapeuten vil falle utenfor anskaffelsesregelverket.

Driftstilskuddsordningen er basert på at kommunen må inngå en individuell avtale med den enkelte fysioterapeut. Dette fremgår av folketrykdeloven § 5-8 annet ledd: *Stønad til fysioterapi ytes bare dersom fysioterapeuten har avtale om driftstilskott med kommunen, jf. lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 3-1 femte ledd.* Tildeling av en avtalehjemmel gir dermed fysioterapeuten rett til refusjon fra folketrygden. Tildelingen er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, "leverandøren" av fysioterapitjenester er den enkelte fysioterapeut, og konkurransen skjer ved utlysning og tildeling heller enn ved en anbudsprosess. Dette er det samme regelverk som gjelder for leger. Ved innføring av fastlegeordningen ble driftstilskuddet til legene endret til et basistilskudd per person på listen, men det grunnleggende prinsippet om en individuell avtale som tildeles etter reglene i forvaltningsloven er det samme. Fastlegenes avtaler er ikke tidsbegrensede.

Et annet forhold som må vurderes er hvordan markedet for tidsbegrensede avtaler vil fungere. Det er god søkning til utlyste avtalehjemler i det nåværende system. I de fleste tilfeller dreier det seg om overtakelse av en etablert praksis der innehaveren slutter. I et system med tidsbegrensede avtaler er det ingen garanti for at man vil kunne overta praksisen til en praksisinnehaver som har tapt i konkurransen. I et vanlig marked er det gjerne aktører som har en etablert aktivitet i bransjen som gir tilbud. Fysioterapiavtalene er imidlertid individuelle og kommunen kan ikke inngå avtale med et selskap eller institutt. Den enkelte fysioterapeuten kan bare ha én avtale med kommunen og drift av en vanlig fysioterapipraksis uten avtale er ikke økonomisk bærekraftig. Man må derfor regne med at søkere ikke vil ha en etablert praksis. Det er usikkert i hvilken grad fysioterapeuter vil være villige til å foreta de nødvendige investeringene for å etablere en ny praksis med et kort tidsperspektiv for avtalen og usikkerhet knyttet til muligheten for senere salg. Det kan tenkes at det er noen fysioterapeuter uten kommunal avtale, men med en tilknytning til et større institutt som vil være interessert i å søke. Dette forutsetter imidlertid at instituttet er i den bydelen som utlyser hjemmelen og det antas at markedet vil være meget begrenset.

I tillegg til de juridiske og administrative vurderingene, har Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester hatt uforpliktende drøftinger med Norsk fysioterapeutforbund og Norsk Manuellterapeutforening. Privatpraktiserende fysioterapeuters forbund var også invitert, men møtte ikke. Organisasjonene opprettholder synspunktene som de tidligere har fremmet for bystyret, men gir uttrykk for ønske om en dialog.

Byrådets vurderinger:

Byrådet har vurdert muligheten for tidsbegrensing av driftsavtaler for fysioterapeuter som en måte å oppnå den mest målrettede og kvalitativt beste behandlingen i fysioterapitjenesten.

Konkurransen anses å være et effektivt virkemiddel for å sikre at en tjeneste har god kvalitet og er i tråd med kommunens mål på området. Tidsbegrensing av driftsavtaler er imidlertid ikke uproblematisk. Dersom dette innføres kun for nye avtaler vil det ta lang tid før en vesentlig andel av fysioterapeuter har slike avtaler. Fysioterapeuter i samme bydel, eventuelt i samme praksis, vil kunne få helt ulike vilkår. Dersom det innføres for eksisterende avtaler er det sannsynlig at avtalefysioterapeutene vil motsette seg det. Det synes rimelig å anta at saken vil prøves for retten. Det kan dessuten bli forskjellige utfall av enkeltsakene avhengig av hvilken type avtale fysioterapeuten har i dag, noe som kan bidra til en mer omfattende rettsprosess.

Byrådet merker seg også at innføring av tidsbegrensing vil utgjøre en forskjellsbehandling av fysioterapeuter sammenlignet med leger som ikke har tidsbegrensede avtaler.

Etter byrådets vurdering er det også utfordringer knyttet til modellen som sådan. I og med at fysioterapeuten driver en praksis heller enn å levere en tjeneste, er det ingen enkel måte å sikre overdragelse når en ny fysioterapeut skal overta. I dagens ordning blir eksisterende hjemler lyst ut når fysioterapeuten selv har sagt opp avtalen. En fysioterapeut som mister en avtale om driftstilskudd i konkurranse, vil miste både driftstilskudd og refusjonsrett, hvilket kan føre til at vedkommende må nedlegge praksisen sin. Fysioterapeuten plikter ikke å selge praksisen sin til vedkommende som tildeles ny avtale, og dette kan medføre utfordringer for samlokalisering. Innføring av tidsbegrensing vil medføre hyppigere utlysning og presumptivt flere klagesaker. Som følge av høyere antall klagesaker vil antakelig kommunen få flere erstatningskrav mot seg.

Byrådet merker seg at det er stor usikkerhet knyttet til hvorvidt det vil være tilstrekkelig etterspørsel og et reelt marked i et system med tidsbegrensede avtaler. Etter byrådets vurdering er dette ikke fordi tidsbegrensing i seg selv er problematisk. Det er primært fordi tidsbegrensing innenfor driftstilskuddsordningen, som kommunen etter gjeldende regelverk må forholde seg til, vil gi lite attraktive vilkår for selvstendig næringsdrivende fysioterapeuter.

Dersom man innfører tidsbegrensede avtaler må det fastslås hvor lenge avtalen skal gjelde før ny konkurranse. Helse- og sosialkomiteen uttalte i den sammenheng at *“En slik periodisk avgrensning må (likevel) være lang nok til at fysioterapeutene, som er selvstendig næringsdrivende, kan foreta nødvendige investeringer i utstyr og institutt”*. En vanlig tidsperiode for kontrakt etter en anbudskonkurranse er fire år. I en anbudskonkurranse har imidlertid virksomhetene som deltar mulighet til å delta i andre konkurranser og inngå kontrakter med andre aktører. En avtalefysioterapeut vil ikke ha denne muligheten til å spre risiko og vil etter en eventuelt tapt konkurranse være uten arbeid. Terskelen for å foreta investeringer må derfor antas å bli vesentlig høyere enn ved ordinære anbud og vil føre til en vesentlig lengre kontraktsperiode. I og med at det er flere hundre avtalefysioterapeuter i Oslo vil en begrenset tidsperiode kreve store administrative ressurser for å håndtere det store antallet konkurranser. Dersom perioden blir for lang vil imidlertid effekten av konkurranse på praksiskvalitet og målstyring bli redusert. En lang avtaleperiode kan også føre til at fysioterapeuten velger å nedskrive sin praksis i avtaleperioden uten tanke om å delta i ny konkurranse. Dette kan i tilfelle medføre en forringelse av kvaliteten i siste del av perioden.

Med bakgrunn i disse utfordringene har byrådet vurdert alternative måter å oppnå de angitte målene. Som det fremgår av saksfremstillingen over, vurderes anbud etter anskaffelsesregelverket ikke å være et aktuelt alternativ. Etter byrådets vurdering ivaretar nåværende system behovet for konkurranse mellom søkere når det utlyses ny eller ledig

driftsavtale. Dette er fordi den mest vesentlige faktor som bestemmer kvalitet i en praksis er fysioterapeuten selv. I Oslo er det som oftest et høyt antall kvalifiserte søkere til utlyste hjemler og utvelgelsen av den som er best kvalifisert er en viktig prosess for å sikre kvalitet. Utlysningsteksten der man beskriver krav til praksisen som skal drives er i denne sammenheng særlig viktig. Utfordringen er at kommunen ikke har tilstrekkelig kontroll med at kvaliteten opprettholdes etter at praksisen er etablert. Kvaliteten avgjøres blant annet av det at fysioterapeuten holder seg faglig oppdatert, at utstyr vedlikeholdes og eventuelt oppdateres, og at prioriterte pasienter ivaretas.

Etter byrådets vurdering kan man ivareta mye av behovet for kvalitetssikring og målstyring i fysioterapitjenesten med et krav om periodevis kvalitetsrevisjon av fysioterapeutens praksis. Revisjonen må i tilfelle omfatte både faglig ajourhold, praksisstandard, korrekt bruk av egenandeler og praksisens pasientsammensetning. Rapporten må påpeke svakheter og eventuelle avvik, og komme med forslag til forbedringer. Byrådet mener at en slik kvalitetsrevisjon bør oppleves som positivt for det store flertallet av fysioterapeuter, som gjerne vil drive en best mulig praksis og vil etterkomme godt begrunnede forslag om forbedringer. Kvalitetsrevisjon vil imidlertid også avsløre om en praksis av ulike grunner er blitt for dårlig og vil gi kommunen nødvendig grunnlag for å kreve konkrete tiltak. Periodisk revisjon kan med fordel kombineres med et krav om regelmessige møter med bydelsadministrasjonen (eventuelt Helseetaten) for å drøfte aktuelle forhold ved praksisen.

Når det gjelder formålet om “... (å) gjøre det enklere for nyutdannede å etablere seg” er det byrådets vurdering at problemstillingen er et resultat av den sterke konkurransen om avtalehjemler i Oslo, der fysioterapeuter med erfaring og tilleggsutdanning vinner frem på grunn av bedre kvalifikasjoner. Det antas at dette forhold i liten grad vil påvirkes av valg av modell.

Etter byrådets samlede vurdering vil et system for tidsbegrensning av og konkurranse om driftsavtaler for fysioterapeuter ha for store administrative og juridiske utfordringer til at det kan tilrås. Byrådet foreslår at det i stedet utredes mulighet for å innføre en obligatorisk, periodisk revisjonsordning for alle avtalefysioterapeuter. Dette vil kreve utvikling av nødvendige revisjonskriterier i samarbeid med en uavhengig faginstans.

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester inviterte Rådet for funksjonshemmede, Rådet for innvandrere og Det sentrale elderråd i brev av 25.07.2013 om å gi eventuelle innspill til forslaget. Rådet for innvandrere gir uttrykk for støtte til forslaget. Det sentrale elderråd og Rådet for funksjonshemmede har ingen merknader.

Lover og regelverk, tidligere vedtak

Bystyret behandlet i møtet 28.03.2012 sak 61, Fysioterapitjenesten i Oslo — status og utviklingstrekk – byrådssak 206 av 15.09.2011. Bystyrets vedtak punkt 7 i saken lyder: *Byrådet bes vurdere en ordning med tidsbegrenset tildeling av hjemler.*

Økonomiske og administrative konsekvenser

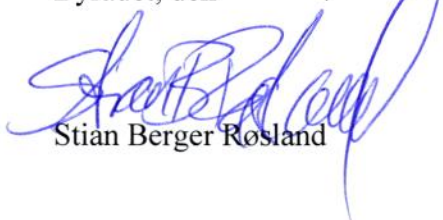
Etablering og drift av en revisjonsordning vil kreve administrative ressurser. En vesentlig del av ordningen vil imidlertid gjelde strukturering av kvalitetsarbeidet som det forutsettes at fysioterapeuten allerede gjør i egen praksis. Bedre målstyring vil også kunne gi en viss reduksjon i tilfeldige administrasjonskostnader knyttet til problemstillinger som oppstår i nåværende ordning. Eventuelle nettokostnader til drift forutsettes dekket innenfor eksisterende ramme. Etablering av ordningen kan medføre kostnader knyttet til innhenting av fagekspertise m.v. Disse vil først kunne vurderes når det foreligger et konkret forslag til tiltak.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Det utredes mulighet for en ordning for obligatoriske og periodevise kvalitetsrevisjoner av avtalefysioterapeutenes praksis.

Byrådet, den 22 OKT 2013

Byrådet, den



Stian Berger Røsland



Øystein Eriksen Søreide

Vedlegg tilgjengelig på Internett: Ingen
Vedlegg ikke tilgjengelig på Internett: Ingen