

Oslo kommune
Byrådsavdeling for helse
Rådhuset
0037 Oslo

Oslo, 12.03.25.

Høringssvar fra Norsk Fysioterapeutforbund (NFF) om revisjon av Regelverk for forvaltning av driftsavtaler for fysioterapi i Oslo kommune

Oslo kommune sendte 10.12.2024 ut på høring et forslag fra Byrådsavdelingen for helse, om revisjon av Regelverket for forvaltning av driftsavtaler for fysioterapi i Oslo kommune. Frist for å gi høringssvar er satt til 14.03.2025. NFF gir med dette svar på høringen.

I korte trekk går forslaget fra byrådsavdelingen ut på at driftsavtaler med fysioterapeuter som er en del av den kommunale helsetjenesten skal få en tidsbegrensning på hvor lang en driftsavtale kan være; 6 år, men ikke lengre enn 10 år ved eventuell fornyelse. Høringsforslaget inneholder også en rekke andre forslag som forverrer forholdet mellom avtalefysioterapeutene og Oslo kommune.

NFF støtter ikke høringsforslaget fordi:

- Forslaget vil ikke gi bedre konkurranseforhold eller bedre kvaliteten på tjenesten. Snarere tvert imot.
- Avtalefysioterapeutene er en viktig del av det tverrfaglige samarbeid med annet helsepersonell. Stadig utskifting av avtalefysioterapeuter vil hindre gode pasientforløp og kan føre til økt fragmentering av behandlingstilbudet.
- Det kun er driftsavtaler uten tidsbegrensning som sikrer langsiktig forutsigbarhet som er nødvendig for å investere i kompetanseutvikling, utstyr og lokaler.
- Tidsbegrensede avtaler kan føre til at kun de med tilstrekkelige økonomiske midler vil kunne inngå avtaler. Dette kan medvirke til å forringe kvaliteten på fysioterapitjenestene ettersom det kan være at den/de best faglig kvalifiserte søkerne trekker seg og de med betalingsevne og vilje aksepterer tidsbegrensede driftsavtaler.
- Utlysning og tildeling av driftsavtaler er ressurskrevende for kommunen. NFF mener de allerede knappe ressursene i stedet bør brukes på å tilby gode og langsiktige fysioterapitjenester.
- Høringsforslaget vil ikke endre den geografiske fordelingen av driftshjemlene. Det er bydelene som bestemmer omfang av avtalehjemler utfra bydelens demografiske forhold. Oslo kommune kan bruke andre virkemidler enn tidsbegrense avtalehjemlene, som forhandlinger og innløsning for å oppnå bedret geografisk fordeling.

- Å fjerne kompensasjon ved samarbeidsmøter med kommunen redusere en vesentlig del avtalefysioterapeuters inntekt i møtetiden. Dette er urimelig og vil gi grobunn for et dårligere samarbeidsklima.
- Konkurransetilsynets uttalelse fra 2009 er ikke lenger relevant på grunn av regelverksendringer som gir Oslo kommune større kontroll over driftsavtalene.
- NFF mener at Oslo kommune ved å innføre tidsbegrensende avtaler bryter med intensjonen i helse- og omsorgstjenesteloven.
- Regler som regulerer driftsavtaler, bør innføres gjennom forhandlinger mellom berørte parter som også forarbeidene til helse- og omsorgstjenesten la opp til. NFF som den største organisasjonen for fysioterapeuter, bør være en naturlig part i slike forhandlinger.

NFF mener at kvaliteten i fysioterapitjenesten kan sikres gjennom inngåelse av overordnede avtaler med organisasjonene, i tråd med lovgivers intensjoner. Ved å etablere slike avtaler, kan det oppnås den nødvendige stabiliteten og kontinuiteten som er avgjørende for både pasienter og fysioterapeuter.

NFF vil nedenfor utdype sitt synspunkt.

Reglene i norsk arbeidsliv

Avtalefysioterapeuter er ikke ordinære selvstendig næringsdrivende, men er sammenlignbare med offentlig ansatte, jf. Rt- 2009-1319. NFF kommer mer tilbake til dette nedenfor. I den anledning vil NFF trekke noen linjer til reglene for inngåelse av avtaler for offentlig ansatte, og NFF mener disse prinsipper må legges til grunn også for driftsavtaler, jf. Ot. prp. 66 (1981-1982) og Rt - 2009-1319.

Trepartssamarbeid er en sentral del av den norske arbeidslivsmodellen og innebærer samarbeid mellom arbeidsgivere, arbeidstakere og staten. Dette samarbeidet har som mål å sikre et balansert og rettferdig arbeidsliv, hvor alle parter har innflytelse på beslutninger som påvirker arbeidsmarkedet. Trepartssamarbeidet har historisk sett vært viktig for å utvikle og opprettholde gode arbeidsvilkår, høy yrkesdeltakelse og et konkurransedyktig næringsliv.

Balanserte avtaler mellom partene i arbeidslivet er avgjørende for å opprettholde stabilitet og forutsigbarhet. Hovedavtalen mellom LO og NHO, ofte kalt "arbeidslivets grunnlov", er et godt eksempel på en slik avtale. Den legger føringer for forhandlings- og samarbeidsforhold mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, og sikrer at begge parter blir hørt og respektert. Balanserte avtaler bidrar til å redusere konflikter og fremme samarbeid. De sikrer også at arbeidstakere har rettferdige lønns- og arbeidsvilkår, samtidig som arbeidsgivere får forutsigbarhet og stabilitet i driften. Dette er viktig for å opprettholde et produktivt og konkurransedyktig arbeidsliv.

Et velorganisert arbeidsliv med jevnbyrdige maktforhold mellom partene legger grunnlaget for en samordnet lønnsdannelse, som bidrar til små lønnsforskjeller og sikrer at norske bedrifter kan opprettholde konkurranseevnen internasjonalt.

Dette er kjernen i den norske arbeidslivsmodellen og en viktig faktor for landets økonomiske suksess. NFF mener at Oslo kommune bør følge de samme prinsipper og inngå avtale med avtalefysioterapeutenes organisasjoner.

Midlertidige driftsavtaler og geografisk skjevfordeling av avtalefysioterapeuter

Byrådsavdelingen begrunner sitt forslag om midlertidige driftsavtaler med 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.

NFF er enig med byrådsavdelingen at omfanget av driftsavtaler i det vesentlig er det samme siden 2011. Om dette skyldes lite utskifting er en udokumentert påstand fra byrådsavdelingens side. Det er et tankekors at kommunen har fått vesentlig flere oppgaver innenfor rehabilitering nå, men en liten nedgang i antallet driftshjemler.

Det bør også bemerkes at det for avtalefysioterapeuter i dag er bedre betingelser i KS hvor det er reelle forhandlinger mellom partene om den overordnede rammeavtalen ASA 4313. Mangelen av en balansert tosidig rammeavtale kan bidra til å trekke viktig kompetanse ut av Oslo og dermed større utskifting.

NFF er forundret over påstanden om at midlertidige driftsavtaler vil føre til en bedre geografisk spredning når det er bydelene selv som vurderer sitt behov for fysioterapi.

Ønskede effekter av geografisk relokalisering kan oppnås med andre mer egnede midler

Forarbeidene til kommunehelsetjenesteloven er fortsatt aktuelle for helse- og omsorgstjenesteloven. Lovens forarbeider har ivaretatt kommunenes behov for å kunne flytte driftsavtalers geografiske lokalisering.

Det vises i denne sammenheng til Ot. Prp. 66 (1981-1982), punkt 3.3.3.7 som på side 16 i tredje siste avsnitt sier:

«Dette hindrer ikke at kommunestyrene må kunne stå fritt om en praksisavtale blir ledig, enten det skjer ved at legen eller fysioterapeuten sier opp avtalen for å gå over i annet arbeid, flytter, pensjoneres eller dør, slik at den private praksis kan inndras eller overføres til en annen.»

Her forutsettes at kommuner har anledning til å foreta nødvendige endringer i helsetjenesten ved for eksempel innløsning av driftsavtaler, mot å betale erstatning.

Kommunen har allerede tilgang til tilstrekkelige og nødvendige virkemidler for å oppnå flytting av geografisk plassering. For eksempel ved dialog med hjemmelshavere, forhandlinger og eventuell innløsning av avtalehjemler.

Oslo kommune har ensidig innført et regelverk som pålegger avtaleterapeutene å flytte på praksiser i tilfeller som det aldri var lagt opp til i lovens forarbeider, og som derfor er i strid med lovgivers intensjon.

I forbindelse med innføring av avtale mellom Oslo kommune og Norsk Fysioterapeutforbund i 1984 ble det innført en regel om at kommunen plikter å betale erstatning ved innløsning av driftsavtalene, på eget avtalegrunnlag, i tillegg til generelt erstatningsansvar som nevnt i Op. prp. 66. Fysioterapeuter knyttet til 1984 avtalen har rett til erstatning for «uforskyldt økonomisk tap for utstyr, husleieavtaler, og lignende», jf. overenskomsten av 1984 § 3 punkt 3. I tillegg kommer

vederlag for opparbeidet praksis (goodwill) med inntil 17 % av gjennomsnittlig årsinntekter fra driftstilskudd og refusjon i samsvar med merknad til punkt 3 i Overenskomsten.

Fysioterapeuter som er omfattet av avtale mellom Oslo kommune og Norsk Fysioterapeutforbund fra 1994 har lignende rettigheter.

Det gjøres oppmerksom på at verken 1984 eller 1994 avtalen har regler som pålegger tiltredende fysioterapeut å overta leieavtaler knyttet til praksisen. Dette gjør at en forhandlingstilnærming fra kommunens side fremstår som en mer egnet løsning enn bestemmelsene om tvang i regelverket, noe som ikke finner hjemmel i lovverket. Flexibilitet i slike forhandlinger fra kommunens side kan bedre bidra til å nå kommunes mål om å flytte på praksiser.

I denne sammenheng viser NFF til byrådsavdelingen sitt forslag som sier; «*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*».

NFF mener dette er en tendensiøs påstand som det ikke er grunnlag for å hevde. Kommunen kan ved å bruke virkemidlene i kvalitetsforskriften, sikre at fysioterapitjenesten dekker det behovet som er i bydelen avhengig av ulike demografiske og sosioøkonomiske forhold jfr. kvalitetsforskriftens § 4, 5 og 14.

Rettslige utgangspunkter

Fysioterapi er en lovpålagt tjeneste og kommunen plikter å knytte til seg fysioterapeuter for å dekke innbyggernes behov for helsetjenester, jf. helse- og omsorgstjenesteloven §§ 3-2, jf. § 3-1. Dette er en videreføring av kommunes plikt som ble innført med kommunehelsetjenesteloven i 1984, jf. kommunehelsetjenesteloven § 1-3.

NFF vil understreke at driftsavtaler er en del av den offentlige kommunale helsetjenesten. Kommunen kan velge mellom å tildele avtalehjemler eller opprette faste stillinger for fysioterapeuter. For faste stillinger kan kommunen få tilbakebetalt lønnskostnader gjennom fastlønnstilskudd, slik at det blir til nærmet likt for kommunen å ha faste stillinger eller avtalehjemler. Disse to organisasjonsformene utfyller hverandre. Avtalefysioterapeuter utfører behandlinger og mottar betaling gjennom driftstilskudd, refusjoner og pasientenes egenandeler. Avtalefysioterapeutene er bundet av folketrygdlovens § 5-8 i sitt tilbud til befolkningen, mens ansatte fysioterapeuter ikke har en slik binding og derfor også kan jobbe forebyggende. Brukergruppene kan delvis overlappes, men de kan også variere i enkelte tilfeller, noe som gjør tjenesten komplementær.

Rammene for ordningen med driftsavtaler reguleres videre av to forskrifter:

- Forskrift om stønad til dekning av utgifter til fysioterapi m.m. hjemlet i ftl§5-8 regulerer finansieringen av behandlingen som pasienter får.
- Forskrift om funksjons- og kvalitetskrav for fysioterapeuter med kommunal driftsavtale hvor formålet er å sikre personer som oppholder seg i kommunen nødvendige fysioterapitjenester av god kvalitet. Forskriften regulerer kommunale fysioterapitjenester som ytes av selvstendig næringsdrivende fysioterapeuter med kommunal driftsavtale og skal være et virkemiddel for kommunen for å sikre kvalitet i og en helhetlig utvikling av kommunale fysioterapitjenester.

Helse- og omsorgstjenesteloven med forskrifter regulerer ikke det nærmere innholdet i driftsavtalene mellom kommunen og fysioterapeuten, slik byrådsavdelingen skriver. Oslo kommunes forslag om å innføre tidsbegrensede driftsavtaler er i strid med lovgivers intensjon med innføringen av lovverket om driftsavtaler, og kan ikke innføres. Denne tolkning har støtte i forarbeidene til kommunehelsetjenesteloven der lovgivers intensjon er beskrevet.

Hovedregelen er driftsavtaler uten tidsbegrensning

Hovedregelen er at driftsavtaler for fysioterapeuter skal være uten tidsbegrensning, noe som gir trygghet og forutsigbarhet for avtalefysioterapeuter. Dette prinsippet er understøttet av lovforarbeidene, som fremhever viktigheten av langsiktige avtaler for å sikre stabile rammer for praksisdrift. Oslo kommunes forslag om å innføre tidsbegrensede driftsavtaler er i strid med lovgivers intensjon og kan føre til usikkerhet og redusert vilje til å investere i praksisen. NFF mener at tidsbegrensninger som foreslått av Oslo kommune vil svekke forutsigbarheten og tryggheten for fysioterapeuter. Jobbtrygghet og økonomisk forutsigbarhet for terapeutene gir et bedre tilbud til innbyggerne da man kan opprettholde kontinuitet, kompetanse, investeringer osv.

Fra forarbeidene til kommunehelseteloven kan man lese at det opprinnelig forelå et forslag om å sette en begrensning på 10 år for lengden på kommunale driftsavtaler. På den annen side ble det allerede her fastslått et prinsipp om at selvstendig næringsdrivende (benevnt privatpraktiserende) ikke bør kunne sies opp vilkårlig og at eventuell oppsigelse må ha saklig grunn, jf. Ot. Prp. 36, punkt 15.6, første avsnitt på s. 127.

Forslaget om å innføre tidsbegrensede driftsavtaler ble skrinlagt i den etterfølgende Ot. prp. 66. Her fremkommer det at myndighetene innså at hensynet til selvstendig næringsdrivende og deres fremtid var langt mindre ivaretatt enn kommunenes behov i det første forslaget i Ot. prp. 36. Videre at et forslag om å innføre tidsbegrensede driftsavtaler ville føre til at få vil våge å inngå slike avtaler med kommunene på grunn av svak forutberegnelighet med hensyn til investeringer og inntjening over tid. Departementet trakk også frem at det var sterke grunner for å omvurdere de tidligere forutsetningene som lå til grunn for forslaget om tidsbegrensede driftsavtaler i Ot. prp. 36.

Det vises i denne sammenheng til Ot. prp. 66 punkt 3.3.3.7 som sier:

sjette avsnitt:

«Hensynet til de privatpraktiserende og deres framtid var langt mindre ivaretatt i lovutkastet. Bare få ville våge å satse sin framtid på privat praksis dersom avtalen med kommunen måtte utformes slik at privatpraktiserende ved endret politisk sammensetning i kommunestyret ville risikere at avtalen ble sagt opp etter at en lengste frist på 10 år var gått ut.»

Og niende avsnitt:

«Departementet finner at det er sterke grunner for å omvurdere forutsetningene som ble lagt til grunn ved utformingen av Kap. 4 i lovutkastet i [Ot.prp.nr.36 \(1980–1981\)](#).»

Det er viktig å merke seg at man i Ot.prp. 66 fastslår at det er viktig at selvstendig næringsdrivende fysioterapeuter ikke skal risikere at kommunen setter strek over driftsavtalen ved et kommunestyrevedtak. Det er altså her både lagt til grunn at driftsavtaler skal være svært langsiktige

og at kommunen ikke skal avslutte driftsavtalen uten tungtveiende grunner. Det vises her også til at det er forutsatt at eventuelle endringer skal skje på kommunestyrenivå.

Siden det her spesifikt er omtalt at det selv på kommunestyrenivå skal være begrensede muligheter for å gripe inn i driftsavtalene langsiktighet, må det legges til grunn at det var forutsatt at slike endringer uansett ikke kan skje på administrativt nivå, slik Oslo kommune opprinnelig hadde lagt opp til.

Og tiende avsnitt:

«At kommunene må sikres rett til å utforme en helsetjeneste som de overlates ansvaret for, må veies mot hensynet til at yrkesutøverne i privat praksis idag, og nye som kommer til i framtida, må kunne føle seg sikre på at det som bygges opp av dem ikke kan settes en strek over ved et kommunestyrevedtak. Ellers er det vanskelig å se at man legger forholdene til rette slik at den private driftsform sikres som et reelt alternativ.»

Hovedregelen er at avtaler/regler som utfyller lovverket skal skje etter forhandlinger mellom Oslo kommune og fysioterapeutorganisasjonene

Oslo kommune kan ikke ensidig fastsette regelverk som skal gi utfyllende detaljer og reguleringer knyttet til ordningen med avtalehjemler og driftsavtaler, men må inngå forhandlinger om detaljer i en rammeavtale med de tre fysioterapeutorganisasjonene. Alternativt bør Oslo kommune tiltre rammeavtalen ASA 4313. Det vises i denne sammenheng til lovforarbeidene.

I diskusjonen forut for innføringen av ordningen med kommunale driftsavtaler argumenterte noen høringsinstanser at lovverket ikke måtte bli for detaljert, noe departementet skrev bør løses ved at kommunene og yrkesorganisasjonene forhandler om standardavtaler. Det vises i denne anledning til Ot.prp. 66, punkt 3.3.3.7. Nærmere om utformingen av avtaler mellom privatpraktiserende og kommuner

s. 17 andre og tredje ledd:

«Departementet antar at dersom man legger opp til at kommunene og yrkesorganisasjonene skal forhandle om detaljer i slike avtaler, vil de hensyn som er nevnt her bli fullt ut ivaretatt til felles beste.

Staten, Norske Kommuners Sentralforbund, Den norske lægeforening og Norske Fysioterapeuters Forbund bør utarbeide standardformer for avtale, men detaljer må kunne utformes ved forhandlinger mellom den enkelte kommune og den privatpraktiserende. De bør kunne gi rom for lokale varianter som tar vare på særegne forhold i de enkelte kommuner.»

Dette er den ordning KS og Norsk Fysioterapeutforbund, Norsk Manuellterapeutforening og Privatpraktiserende Fysioterapeuters Forbund følger, der det annethvert år forhandles om rammeavtalen ASA 4313. Oslo kommune har som Norges største kommune og arbeidsgiver valgt å ikke tiltre rammeavtalen ASA 4313.

Tidligere avtaler mellom Oslo kommune og organisasjonene har blitt sagt opp til reforhandling, uten at det ble inngått nye avtaler. Senere har Oslo kommune valgt å ensidig innføre et regelverk som ikke har vært gjenstand for forhandlinger. Regelverket ble innført uten at fysioterapeutene ble informert i

forkant, jf. Forskrift om funksjons- og kvalitetskrav for fysioterapeuter md kommunal driftsavtale § 4 andre ledd, som sier:

«Kommunen plikter å holde fysioterapeuter informert om planer og forhold i den kommunale helse- og omsorgstjenesten som kan ha betydning for fysioterapeutens virksomhet.»

Konkurransetilsynets uttalelse fra 2009

Byrådsavdelingen skriver: *«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 skulle medføre risiko for at fysioterapitjenesten ikke blir så god som den kan, og burde ha vært.»*

NFF mener at Konkurransetilsynets oppfatning fra 2009 ikke lenger stemmer med dagens virkelighet og derfor er utdatert. Uansett mener NFF at en gjennomgang av lovforarbeidene viser at det ikke er adgang til å konkurranseutsette driftsavtaler. NFF begrunner dette med at flere revisjoner av ASA 4313 har gitt kommunene bedre styring på virksomheten for å unngå regelbrudd. For eksempel er nåværende tekst i ASA 4313 punkt 6.2 endret slik at både kommunens rolle og fysioterapeutenes rolle er klargjort og dermed sikrer at den faglig best skikkete får tildelt avtalehjemmelen. Driftsavtalene inngås fra 1. januar 2018 kun som individuelle avtaler og ikke selskapsavtaler. Dette sikrer kommunen styringsrett slik at den faglig best skikkete fysioterapeut får tildelt avtalehjemmelen.

Kommunale avtalehjemler kan ikke settes ut på offentlig anbud

Kommunale avtalehjemler kan ikke settes ut på offentlig anbud, men må vurderes etter prinsippene for offentlige ansettelser. Høringsnotatets forslag om tidsbegrensede avtaler og utlysing etter hver avtaleperiode kan minne om prinsippet for offentlige anskaffelser, men det er ikke adgang til å praktisere dette for kommunale driftsavtaler for fysioterapitjenester. Prinsippene i arbeidslivets regler for fast ansatte må derfor få anvendelse også for avtalefysioterapeuter.

I norsk arbeidsliv er hovedregelen at arbeidstakere skal ansettes i faste og hele stillinger. Dette prinsippet er forankret i arbeidsmiljøloven § 14-9, som ble presisert i 2019 for å sikre at arbeidstakere har forutsigbarhet og trygghet i sine arbeidsforhold. Faste ansettelser gir arbeidstakere stabilitet og sikkerhet, noe som er en grunnleggende del av den norske arbeidslivsmodellen.

Reglene for midlertidige ansettelser er strenge, og det kreves at arbeidsgivere drøfter slike ansettelser med tillitsvalgte. Midlertidige ansettelser kan kun benyttes under spesifikke omstendigheter, og arbeidstakere som har vært midlertidig ansatt i over tre år, har rett til fast ansettelse. Denne hovedregelen bidrar til et mer produktivt og konkurransedyktig samfunn, da faste ansettelser oppmuntrer arbeidsgivere til å investere i de ansattes kompetanse. Det gir også arbeidstakere en større grad av trygghet og forutsigbarhet i arbeidslivet.

Forarbeidene til kommunehelsetjenesteloven viser at fast ansettelse og driftsavtale med selvstendig næringsdrivende er likeverdige alternativer for kommunen. Dette fremgår av kommunehelsetjenesteloven § 1-3, som sa:

«Kommunen kan organisere disse tjenestene ved å ansette personell i kommunale stillinger eller ved å inngå avtaler med personell om privat helsevirksomhet som nevnt i § 4-1.»

Dette er videreført i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2, jf. § 3-1. Selv om teksten er endret medførte ikke overgang til ny lov noen realitetsendring.

Høyesterett har i en tidligere sak (HR-2009-2022A – Rt-2009-1319) uttalt at tildeling av avtalehjemmel ikke kan sammenlignes med offentlige anskaffelser, men heller med offentlige ansettelser. Sivilombudsmannen støtter også denne sammenligningen. En driftsavtale innebærer arbeidsplikt basert på faglige kvalifikasjoner, ikke pris og leveringsvilkår. Kommunens inngåelse av driftsavtale med private fysioterapeuter er et alternativ til ansettelse i kommunal stilling og skjer som ledd i kommunens plikt til å sørge for nødvendig helsetjeneste, jf. kommunehelsetjenesteloven § 1-1 og § 1-3.

Lovforarbeidene fastslår at avtaleterapeuten skal ha et sterkere vern mot oppsigelse enn andre privatrettslige avtaler, på linje med faste ansatte. Dette kan leses ut av Ot. prp. 66, som sier at utbetaling av driftstilskott fra kommunen bør baseres på åpen konkurranse mellom interesserte, hvor den best kvalifiserte får fortrinn. Kommunen kan bare inngå et begrenset antall avtaler, og derfor bør man gå fram på lignende måte som ved ansettelse i faste stillinger, jf. Ot. prp. 66, Kapittel 6 Merknader til de enkelte paragrafer i utkast til lov om helsetjenester, § 4-1. Privat helsevirksomhet, s. 34, femte avsnitt.

Konsekvenser av tidsbegrensede driftsavtaler:

NFF vil peke på flere påregnelige konsekvenser av høringsforslaget, og mener dette også taler for at høringsforslaget bør skrinlegges.

- Dårligere tilbud til pasientene

Dersom fysioterapeutene må flytte hvert sjette år, kan dette få alvorlige konsekvenser for pasientene. Spesielt sårbare grupper og de som trenger langvarig oppfølging vil bli hardt rammet. Manglende kontinuitet i helsetjenester øker risikoen for svikt i oppfølgingen, og det tar tid å bygge opp gjensidig tillit i et pasient-behandler-forhold. Dette kan føre til at pasientene ikke får den nødvendige og kontinuerlige behandlingen de trenger.

- Kompetanseflukt

Usikkerhet rundt arbeidsforholdene kan føre til at fysioterapeuter søker seg til mer stabile og forutsigbare arbeidsplasser, eller til driftsavtaler utenfor Oslo kommune. Dette vil gjøre det vanskelig å tiltrekke seg og beholde spesialisert kompetanse, da fysioterapeutene ikke vet hvor lenge de vil ha en avtalehjemmel. Resultatet kan bli en svekkelse av kvaliteten på tjenestene som tilbys.

- Stor fare for nedleggelse av institutter

Det er svært utfordrende å finne egnede lokaler i Oslo kommune. Fysioterapeutene vil være tilbakeholdne med å inngå husleieavtaler som varer lenger enn seks år, mens de fleste utleiere foretrekker avtaler på minst ti år. Dette misforholdet kan føre til at fysioterapeutene må flytte ofte eller i verste fall legge ned instituttet, noe som vil påvirke tilgjengeligheten og stabiliteten i tilbudet til pasientene.

- Mer byråkrati og ressursbruk

Å sikre riktig og god saksbehandling ved utlysning og tildeling av driftsavtaler er svært ressurskrevende, hvis alle avtaler skal utlyses på nytt hvert sjette til tiende år. I Oslo kommune er det

over 300 hjemler, og NFF mener at de allerede knappe ressursene heller bør brukes på å tilby gode fysioterapitjenester. Økt byråkrati vil kunne føre til at ressurser trekkes bort fra direkte pasientbehandling.

- Meget utfordrende å bygge opp en velutstyrt og tilpasset fysioterapipraksis

For å bygge opp en fysioterapipraksis som er godt utstyrt og tilpasset pasientgruppen, er det nødvendig med langvarige leieavtaler og investering i utstyr. Midlertidige driftsavtaler innebærer en stor personlig økonomisk risiko for fysioterapeutene, noe som kan hindre dem i å gjøre nødvendige investeringer. Dette kan igjen gå utover kvaliteten på behandlingen som tilbys.

- Svekke den offentlige kommunehelsetjenesten i Oslo kommune

Endringer i rammevilkårene for avtalefysioterapeuter vil også påvirke ansatte fysioterapeuter. Mange kommunalt ansatte fysioterapeuter samarbeider med avtalefysioterapeuter om pasientoppfølging og videreformidling av pasienter. Hyppige utskiftninger av avtalefysioterapeuter vil gjøre det vanskelig å opprettholde gode rutiner og samarbeid, noe som kan svekke kvaliteten på helsetjenestene. Fysioterapeutene er også en viktig del av det tverrfaglige samarbeid med annet helsepersonell. Stadig utskifting av avtalefysioterapeuter vil hindre gode pasientforløp og kan føre til økt fragmentering av behandlingstilbudet. Dette mener NFF er kritisk for fysioterapitilbudet for Oslo kommunes innbyggere.

- Dreining av det offentlige fysioterapitilbudet til helprivat fysioterapi

Usikre rammevilkår kan føre til en dreining fra offentlig til helprivat fysioterapi, hvor pasientene må betale for behandlingen selv. Dette vil bidra til en sterkere todeling av helsetjenesten. NFF er for en god, stabil og trygg offentlig helsetjeneste som ivaretar alle, uavhengig av økonomisk situasjon. Fysioterapi er en lovpålagt offentlig tjeneste.

- Aldersdiskriminering

Innføring av tidsbegrensede avtalehjemler kan medføre aldersdiskriminering, særlig for eldre fysioterapeuter. Et illustrerende eksempel er en fysioterapeut som tildeles en avtalehjemmel ved 49-års alder. Etter ti år, når avtalen utløper, kan det være utfordrende å få en ny jobb, til tross for høy kompetanse og omfattende erfaring. Dette er spesielt problematisk i en tid hvor helsevesenet allerede opplever en betydelig mangel på kvalifisert arbeidskraft.

Oslo kommune risikerer å ekskludere erfarne fysioterapeuter fra arbeidslivet, noe som strider mot helsepersonellkommissjonens uttalelser om den kritiske bemanningssituasjonen i Norge.

Kommisjonen har påpekt at bemanningssituasjonen innen helse, pleie og omsorg er kritisk, med en nåværende mangel på 15 000 arbeidstakere, et behov som forventes å øke i fremtiden. Gunnar Bovim har i Helsepersonellkommissjonen (2024) uttalt at problemet ikke er mangel på økonomiske ressurser, men snarere mangel på personer i arbeidsfør alder.

Ved å innføre tidsbegrensede avtalehjemler kan Oslo kommune forverre denne situasjonen ved å gjøre det vanskeligere for erfarne fysioterapeuter å fortsette i yrket. Dette kan føre til en ytterligere reduksjon i tilgjengelig kompetanse, noe som vil påvirke kvaliteten på helsetjenestene som tilbys. I stedet for å utnytte den verdifulle erfaringen og kompetansen til eldre fysioterapeuter, risikerer man

å miste dem fra arbeidslivet, noe som vil være et betydelig tap for både pasientene og helsevesenet som helhet.

- Utdanninginstitusjoner for videreutdanning/ spesialisering vil bli svekket

Det er erfarne fysioterapeuter som tar imot fysioterapeuter i spesialisering. Flere institutter har veiledere som tar imot studenter i videreutdanning eller spesialisering innen fysioterapi. Disse veilederne er fysioterapeuter med høy faglig kompetanse, veiledningskompetanse og lang erfaring i fagfeltet. Innføring av tidsbegrensede avtalehjemler kan føre til at denne nødvendige veilederkompetansen bygges ned. Dette kan føre til en svekkelse av kvaliteten på videreutdanningen og spesialiseringen innen fysioterapi, noe som igjen vil påvirke kvaliteten på helsetjenestene som tilbys.

En stor del av fysioterapiutdanningen består av klinisk kompetanseoverføring, hvor erfarne fysioterapeuter både veileder og deler sin kunnskap og erfaring med studentene. Midlertidige driftsavtaler kan føre til at disse erfarne fysioterapeutene søker seg til jobber med større og bedre forutsigbarhet og stabilitet.

Det er viktig å merke seg at utdanningskandidatene i dag bidrar med behandling av kommunens pasienter uten kostnad for kommunen, noe som gir gratis behandlingsskapasitet for kommunens innbyggere.

- Hyppige flyttinger av fysioterapeuter

Hyppige flyttinger av fysioterapeuter, som følge av tidsbegrensede avtalehjemler, kan skape betydelig forvirring blant pasientene. Når pasientene må forholde seg til en ny fysioterapeut hvert 6.-10. år, kan dette gjøre det vanskelig for dem å finne frem til riktig behandler.

Kunnskaps- og erfaringsbasert klinisk praksis er en essensiell del av fysioterapi, og denne kompetansen læres gjennom praktisk erfaring over tid. Hyppige utskiftninger av fysioterapeuter kan hindre oppbyggingen av denne viktige kompetansen. Dette kan igjen påvirke pasientsikkerheten, da kontinuitet i behandlingen er avgjørende for å sikre at pasientene får riktig og effektiv behandling.

Pasientsikkerheten kan svekkes ved hyppige flyttinger, da det tar tid å etablere et tillitsforhold mellom pasient og behandler. Dette er spesielt kritisk for pasienter med komplekse og langvarige helseproblemer, og som er avhengige av stabil og kontinuerlig oppfølging.

Andre foreslåtte endringer i høringsforslaget

Byrådsavdelingen foreslår at kompensasjon ved samarbeidsmøter med kommunen utgår. Det forutsettes at kompensasjon for deltakelse i slike møter inngår i driftstilskuddet. Oslo kommune kan pålegge fysioterapeutene å delta på slike møter. Dette betyr at fysioterapeuten ved å delta på slike møter mister deler av inntekten sin. Det er uhørt at Oslo kommune skal kunne pålegge en næringsdrivende å jobbe tilnærmet gratis, i strid med reglene for arbeidslivet ellers.

Videre vil byrådsavdelingen presisere i punkt 10 at det skal være enkelt for pasientene å finne frem til avtalefysioterapeutene, og praksisen skal drives i egnede lokaler som er tilgjengelige for alle. Det skal være enkelt å finne frem til avtalefysioterapeutene. Det 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. Ved å innføre tidsbegrensede driftsavtaler vil

Oslo kommune bidra til at pasientene ikke finner frem, og det vil nærmest være umulig for pasientene å vite om deres fysioterapeut fortsatt har en driftsavtale eller om det er en annen fysioterapeut som har den nå. Det vil også være svært vanskelig for Oslo kommune å overholde sin informasjonsplikt ovenfor innbyggerne jf kvalitetsforskriften § 4.

Manglende medvirkning og informasjon

NFF vil bemerke vi ikke har blitt informert eller involvert i høringsforslaget, verken sentralt eller lokalt gjennom samarbeidsutvalgene før utsendelse. NFF mener dette er i strid med forskrift om funksjons- og kvalitetskrav for fysioterapeuter § 4, som pålegger kommunen å holde fysioterapeuter informert om planer og forhold som kan ha betydning for deres virksomhet. Manglende medvirkning står også i sterk kontrast til formålet med Oslo kommunes eget regelverk. Regelverket er utarbeidet av Oslo kommune for å skape forutsigbare og klare rammebetingelser i forholdet mellom den enkelte fysioterapeut og kommunen. NFF mener videre at manglende involvering er i strid med Regelverkets punkt 12, som krever at det skal være et faglig samarbeidsutvalg mellom bydelen og fysioterapeutene med bydelsavtale. Dette utvalget skal diskutere forhold av betydning for fysioterapitjenesten i bydelen. Punkt 12 presiserer også at kommunen skal holde fysioterapeutene orientert om planer av betydning for den kommunale fysioterapitjenesten. Denne orienteringen skal skje gjennom kontaktpersonen for fysioterapeutene, i samarbeidsutvalgene eller på annen hensiktsmessig måte. NFF konstaterer også at forslaget fra byrådsavdelingen ikke bare mangler medvirkning, men også bryter med de etablerte regler i norsk arbeidsliv som skal sikre et godt partsamarbeid og informasjonsflyt mellom kommunen og fysioterapeutene. Dette kan føre til en svekkelse av tilliten og samarbeidet mellom partene, noe som igjen kan påvirke kvaliteten på fysioterapitjenestene som tilbys innbyggerne i Oslo.

Lignende forslag er tidligere forkastet av byrådet

Oslo kommune viser til at bakgrunnen for forslaget om midlertidige driftsavtaler er byråds sak 206/2011 «Fysioterapitjenesten i Oslo - Status og utviklingstrekk». Byrådsavdelingen unnlater å nevne at samme sak ble behandlet av byrådet i sak 194/13, hvor byrådet fattet følgende vedtak:

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

Saken er vedlagt.

NFF er ikke kjent med at Oslo kommune har utarbeidet obligatoriske og periodevise kvalitetsrevisjoner for avtalefysioterapeuter. Dette reiser spørsmål om hvorvidt kommunen har fulgt opp sitt eget vedtak fra 2013. Mangelen på slike revisjoner kan ha betydning for kvaliteten på fysioterapitjenestene og for tilliten mellom fysioterapeuter og kommunen.

Sikring av kvalitet og stabilitet i fysioterapitjenestene i Oslo Kommune

Avslutningsvis vil NFF understreke at kvaliteten i fysioterapitjenesten kan sikres gjennom inngåelse av overordnede avtaler med organisasjonene, i tråd med lovgivers intensjoner. Ved å etablere slike avtaler, kan det oppnås den nødvendige stabiliteten og kontinuiteten som er avgjørende for både pasienter og fysioterapeuter.

NFF ber om at våre innspill vil bli nøye vurdert i den videre behandlingen av saken. Sammen kan vi arbeide for å sikre en sterkere og mer stabil fremtid for fysioterapitjenesten i Oslo kommune.

Med vennlig hilsen,

Stig Fløisand
forbundsleder

Henriëtta Richter Uitdenbogaardt
seniorrådgiver

Vedlegg: byrådet i sak 194/13

Dokumentet er elektronisk signert.