

PFF

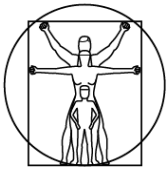
**Privatpraktiserende
Fysioterapeuters
Forbund**

NOTAT

Virksomheden av tidsbegrensede driftsavtaler

22.01.2025
Generalsekretær
Henning Jensen

Privatpraktiserende Fysioterapeuters Forbund
Postboks 2, 1556 SON
E-post: henning.jensen@fysioterapi.org
Tlf. 913 51 337



VIRKNINGEN AV TIDSBEGRENSEDE DRIFSAVTALER FOR FYSIOTERAPEUTER I OSLO KOMMUNE

01 - Innledning

Dagens organisering av den kommunale fysioterapitjenesten i Norge ble innført i 1984, altså for 41 år siden. De siste årene har forholdene i Oslo kommune utviklet seg i en uheldig retning, som er i strid med de forutsetningene som ble lagt ved ordningens innførelse. En sentral føring om varigheten av en driftsavtale finnes i Ot.prp. nr. 66 (1981-82), der det på side 17 er angitt følgende retningslinje:

«Men når en yrkesutøver først er etablert som privatpraktiserende, enten ved reformens innføring eller kommer til senere, bør vedkommende kunne føle seg trygg på å kunne drive sin praksis så lenge vedkommende selv finner det ønskelig. Dersom vedkommende ikke er i stand til å oppfylle sin oppgave, enten det nå skyldes sykdom eller andre forhold, stiller det seg naturligvis anderledes.»

Oslo kommune har imidlertid siden 2005 beveget seg bort for denne forutsetningen da den innførte en avtalemal der driftsavtaler som ble inngått med fysioterapeuter fikk en garantert varighet på 4 år, hvoretter de kunne sies opp, evt. videreføres i 4 nye år. Dette er senere fulgt opp ved innføringen av «regelverket» i 2021, og ved en foreslått revisjon av dette som planlegges satt i verk pr. 01.05-2025. I det siste forslaget til «regelverk» er det angitt en varighet av inngåtte driftsavtaler på mellom 2 og 6 år, i noen tilfeller inntil 10 år.

Dette notatet gjennomgår hvordan en ordning med tidsbegrensede driftsavtaler vil påvirke driftsbetingelsene for fysioterapeuter som jobber innen Oslo kommune sine grenser, enten de har en kommunal driftsavtale eller ikke.

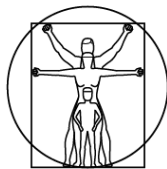
02 – Beskrivelse av tjenesten

Den kommunale fysioterapitjenesten basert på driftsavtaler er underlagt betydelige offentlige reguleringer via [folketrygdløven](#), den [kommunale helse- og omsorgstjenesteloven](#), [takstforskriften](#) og «[kvalitetsforskriften](#)». Denne reguleringen bevirker at fysioterapeuter som inngår driftsavtaler er bundet av betingelser som betyr at prisene er strengt regulerte og at det er mange andre overordnede bestemmelser om hvordan denne typen tjeneste skal drives.

Når det gjelder finansieringen av tjenesten er denne 3-delt. Kommunen betaler et fastsatt driftstilskudd til de fysioterapeuter som inngår en såkalt driftsavtale, dette dekker ca. 40 % av tjenestens samlede kostnad. Staten, via HELFO (underavdeling av Helsedirektoratet), betaler pasientens refusjon direkte til fysioterapeuten, og endelig betaler pasienten en egenandel selv, som ved oppnådd frikortgrense betales av HELFO. Den prisen pasienten betaler (egenandelen) utgjør ca. 40 % av den samlede prisen. Etter oppnådd frikortgrense er tjenesten gratis for pasienten.

Når kommunen har inngått en slik driftsavtale er staten og pasienten pliktig å betale resten av tjenestens kostnad som til sammen utgjør de siste 60 % av kostanden direkte til fysioterapeuten.

Kommunen får altså kjøpt en tjeneste av privatpraktiserende fysioterapeuter for 40 % av det som er tjenestens reelle verdi.



Opprettelsen av en driftsavtale gir kommunen en betydelig styring av hvordan fysioterapeuten skal levere tjenesten sin, med hensyn til faglig innretning, krav til standard på lokaler, inventar og utstyr. Videre styrer kommunen på åpningstidene og lokalisering av tjenestestedet.

Driftsavtalen er en privatrettslig avtale mellom kommunen/bydelen på den ene siden og fysioterapeuten på den andre siden. I denne sammenhengen er kommunen den sterke parten, fordi det er kommunen som kan avgjøre hvem som skal få en slik avtale, og på den måten nærmest «diktere» innholdet i avtalen. Siden det er en betydelig økonomisk fordel for en fysioterapeut å få en slik avtale er vedkommende i en svak posisjon til å fremme krav til innhold i avtalen. Resultatet av å fremme krav som ikke er tilbudt av kommunen kan være at vedkommende fysioterapeut ikke blir tildelt en avtale.

03 – Hvordan påvirkes markedet for levering av fysioterapitjenester av ordningen med driftstilskudd?

Den egentlige kunden hos en fysioterapeut med driftsavtale er pasienten som trenger behandling hos fysioterapeut for sine helseplager. Denne kunden møter to alternativer for å få slik behandling:

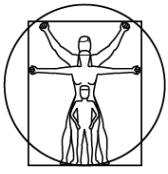
1. Få time hos fysioterapeut med kommunal driftsavtale til en pris av 40 % av kostnaden, og etter oppnådd egenandelstak til kr. 0 pr. behandling.
2. Få time hos en fysioterapeut uten driftsavtale til en pris på 100 % av kostnaden.

Det er umiddelbart klart hva som vil bli foretrukket av pasienten som står i en slik valgsituasjon. Fysioterapeuter med driftsavtaler har på denne måten et stort fortrinn i konkurransen om å få oppdrag siden deres tjeneste fremstår som mye rimeligere for pasienten.

Oslo kommune eller bydelene er også «kunder» i denne sammenheng, idet de inngår driftsavtaler og på denne måten betaler en andel av tjenestens kostnad til fysioterapeuten i form av et driftstilskudd. Driftstilskuddet utgjør 40 % av kostnaden og er på denne måten ikke full betaling for denne typen tjeneste i motsetning til andre tjenester som kommunene kjøper av næringsdrivende eller foretak. Inngåelse av driftsavtaler med næringsdrivende fysioterapeuter kan derfor ikke sammenliknes med andre kommunale tjenestekjøp.

Dette medfører at markedet for salg av fysioterapitjenester er vesentlig forskjellig fra markedet for salg av andre tjenester som kommunen trenger. Næringsdrivende og foretak som selger tjenester til det private markedet har tilnærmet samme pris for tjenesten sin enten den selges til kommuner eller andre offentlige foretak eller til private. Når offentlige foretak kjøper tjenester av næringsdrivende generelt vil dette derfor ikke påvirke prisnivået i markedet, og det vil heller ikke påvirke selgerens muligheter for å selge samme type tjeneste til andre som er interessert i å kjøpe den, fordi prisnivået er det samme.

For fysioterapeuter er dette fundamentalt annerledes. En fysioterapeut med driftsavtale med en kommune kan levere tjenesten sin til kunden 60 % rimeligere enn en fysioterapeut uten en



kommunal driftsavtale. Det sier seg selv at dette setter fysioterapeuter som ikke har en slik driftsavtale i et veldig vanskelig konkurranseforhold. Disse næringsdrivende fysioterapeuter opplever at måtte konkurrere mot en pris som utgjør enten 0 eller 40 % av markedsprisen. Det er derfor et veldig fortrinn å ha en slik driftsavtale, og man kan i en slik situasjon ha et forutsigbart økonomisk driftsgrunnlag, der det er mulig å inngå langsiktige leieavtaler, avtaler om hjelpefunksjoner som rengjøring, regnskapsføring og andre tjenester. Man kan også inngå leasingavtaler eller ta opp banklån for anskaffelse av inventar og utstyr som er nødvendig for å drifte en slik praksis. Det er bare på grunn av at den kommunale fysioterapitjenesten ikke har kapasitet til å dekke etterspørselen, at det er mulig for fysioterapeuter uten driftsavtaler å ha et visst volum på sin virksomhet.

04 – Effekten av tidsbegrensede driftsavtaler

Med tidsbegrensede avtaler må næringsdrivende privatpraktiserende fysioterapeuter «hoppe» inn og ut av et marked som i stor grad er offentlig finansiert og subsidiert for kunden (pasienten). Når en fysioterapeut har en driftsavtale er driftsgrunnlaget forutsigbart så lenge avtalen er i kraft, mens driftsgrunnlaget blir høyst usikkert når man går ut av ordningen etter oppnådd antall år avtalen er satt til å vare.

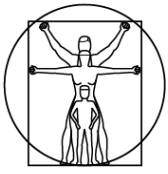
Med en slik markedssituasjon er det ikke mulig å bygge opp praksiser som er økonomisk og faglig robuste, hverken for fysioterapeuter som i perioder har driftsavtale, eller for fysioterapeuter som ikke har slike avtaler. En fysioterapeut med en tidsbegrenset avtale kan ikke bygge opp en praksis med et omkostningsnivå som er større enn det nivået som kan forsvares når avtalt driftstid går ut. Hele markedet for levering av fysioterapitjenester må derfor innrette seg til et lavere kostnadsnivå, dette vil få en negativ effekt for standard og kvalitet på levert tjeneste.

Dette er det motsatte av hva Oslo kommune har sett for seg at tidsbegrensede avtaler skulle føre til.

Med tidsbegrensede driftsavtaler vil alle fysioterapeuter få ustabile driftsbetingelser dette vil føre til kollaps i tilgjengelige lokaler der virksomheten kan utøves. Alternativet blir da å leie seg inn i større tverrfaglige sentre med kortsiktige leieavtaler.

Det vil ikke være økonomisk forsvarlig å bygge opp en egen praksis med et så usikkert og kortsiktig driftsgrunnlag som Oslo kommune legger opp til i sitt reviderte forslag til «regelverk». Det vil dermed oppstå mangel på praksissteder for fysioterapeuter også selv om disse i en periode har driftsavtale. Alternativet for Oslo kommune og bydelene vil da bli å ansette nødvendig antall fysioterapeuter til å ivareta det kurative behandlingstilbudet kommunen er forpliktet til å tilby befolkningen i henhold til Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester.

På forholdsvis kort sikt vil innføringen av en ordning med tidsbegrensede driftsavtaler således føre til nedleggelse av veletablerte og kvalitetssikrede behandlingssteder. Det vil også medføre en usikkerhet for de som benytter seg av tjenesten, spesielt pasienter med kroniske sykdommer. Endelig vil tidsbegrensede avtaler medføre en dalende faglig standard, idet en fysioterapeut ikke kan spisse kompetansen inn på det klientellet som oppsøker fysioterapeuter med driftsavtaler på så kort sikt som forsalget legger opp til at driftsavtaler skal vare.



En annen effekt av tidsbegrensede driftsavtaler er at det vil medføre en betydelig «gjennomtrekk» av utøvende personell i kommunens fysioterapitjeneste. Dette vil medføre problemer med å bygge opp stabile funksjoner slik det er fastsatt i Forskrift om funksjons- og kvalitetskrav for fysioterapeuter med kommunal driftsavtale. Det hitsettes fra denne forskriften:

§ 5. Kommunens ansvar for kvalitet

Kommunen skal sørge for et forsvarlig tilbud av fysioterapitjenester, og at fastsatte kvalitets- og funksjonskrav til tjenestetilbudet overholdes, jf. [kapittel 3](#).

Kommunen skal sørge for at det arbeides systematisk med kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet, og at tjenestene er i tråd med krav fastsatt i helse- og omsorgslovgivningen og i forskrifter gitt med hjemmel i disse bestemmelsene.

Kommunen skal medvirke til at fysioterapeuter kan gjennomføre og delta i etter- og videreutdanning som er relevant for den kommunale helse- og omsorgstjenesten.

Kommunen skal legge til rette for at behandlingsoppgaver utenfor fysioterapeutens lokaler kan gjennomføres effektivt og med kvalitet, og på en måte som ivaretar fysioterapeutens sikkerhet.

§ 6. Kommunens ansvar for å tilrettelegge for samarbeid

Kommunen skal legge til rette for samarbeid mellom kommunen og fysioterapeutene.

Kommunen skal legge til rette for samarbeid mellom fysioterapeutene og andre tjenesteytere, og sikre en hensiktsmessig og god integrering av fysioterapitjenester i kommunens øvrige helse- og omsorgstjenestetilbud.

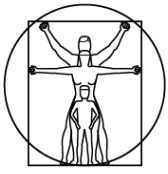
Kommunen skal legge til rette for samarbeid mellom fysioterapeutene og spesialisthelsetjenesten.

Med et stort gjennomtrekk av fysioterapeuter med stadig skiftende lokaliseringer vil dette ikke kunne ivaretas på en forsvarlig måte.

05 – grunnlaget for å innføre tidsbegrensede driftsavtaler

Oslo kommune har ikke fremlagt noen dokumentasjon på at dagens ordning der driftsavtalene ikke er tidsbegrensede, har medført dårligere kvalitet enn hva som kan oppnås med tidsbegrensning. Forslaget er basert på en antakelse av dette, delvis på grunnlag av en uttalelse fra Konkurransetilsynet i 2009. Det er for øvrig uklart om denne uttalelsen har lagt til grunn de spesielle forholdene som gjelder for fysioterapitjeneste som leveres i kommunehelsetjenesten etter inngåelse av driftsavtaler, eller om dette bare er en generell uttalelse der utgangspunktet er en sammenlikning med hvordan kommuner ellers anskaffer seg varer og tjenester. Det er antakelig det siste som er tilfellet.

Det er for øvrig heller ikke gjort noen nærmere undersøkelser av tjenestens kvalitet som grunnlag for den konklusjonen Konkurransetilsynet kom til. Konkurransetilsynets konklusjon fremstår derfor som en antakelse basert på et ufullstendig faktagrunnlag.



PFF

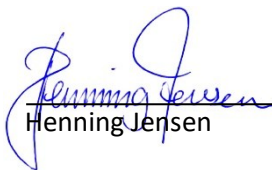
PFF konkluderer med at Oslo kommunes plan om å innføre tidsbegrensning av driftsavtaler er et eksperiment som ikke har vært utprøvd i praksis noe sted eller i en pilotstudie. PFF sin faglige vurdering av tidsbegrensede driftsavtaler er at en slik ordning i vesentlig grad vil svekke kvaliteten på både den offentlig finansierte fysioterapitjenesten og den «helprivate» tjenesten innen Oslo kommune sine grenser.

De dårlige driftsbetingelsene som vil være tilgjengelige i Oslo kommune vil i sin tur føre til at de best kvalifiserte fysioterapeutene vil søke driftsavtaler i andre kommuner når «åremålet» deres er ute. I landets kommuner utenom Oslo inngås avtaler etter rammeavtalen ASA 4313 som ikke er tidsbegrensede. De som etter hvert blir søkere på avtalehjemler i Oslo, er de som ikke kommer i betraktning i nabokommunene på grunn av at de ikke er best kvalifiserte. Man kan man jo bare gjette seg til hva dette vil bety for kompetansen til de fysioterapeutene som tildeles driftsavtaler i Oslo kommune og bydelene. Denne virkningen er ikke vurdert hverken av Konkurransetilsynet eller de som har utarbeidet forslaget til revidert «regelverk» i byrådsavdelingen.

Settes det foreslåtte regelverket i kraft, vil det mest sannsynlige resultatet være at det ikke vil melde seg søkere til ledige avtaler med tidsbegrensning når ordningen har vært i kraft noen år.

PFF vil på det sterkeste anbefale Oslo kommune å revurdere det fremlagte forslaget til nytt «regelverk», og heller gå i dialog med fysioterapeutenes organisasjoner om å utarbeide et omforent sentralt regelverk som fundament for en fysioterapitjeneste med høy stabilitet og kvalitet i Oslo kommune.

Generalsekretær PFF


Henning Jensen