

AVGJØRELSE I NASJONAL TVISTELØSNINGSNEMND FOR HELSE- OG OMSORGSSEKTOREN

Hdir-sak 18/8243, Nemnd-sak 21/2018

Dato: 27.06.2018

Tvisteløsningsnemnda for helse- og omsorgssektoren: Hanne Harlem (leder), Andreas Nordby (nestleder), Liv Lunde (underdirektør, Nærings- og fiskeridepartementet), Kjersti Gjøsund (kommuneoverlege, Sarpsborg kommune), Alice Beathe Andersgaard (administrerende direktør, Sykehuset Innlandet) og Hanne M. Slotsvik (kommuneadvokat, Øvre Eiker kommune)

Parter: Tromsø kommune og Universitetssykehuset Nord-Norge HF

Sammendrag: Saken gjaldt spørsmålet om det fulgte av partenes avtale at den helsefaglige vurderingen knyttet til utskrivning skulle ledsage varselet om utskrivningsklar pasient, og om manglende opplysninger, som en del av varselet om utskrivning, førte til at kommunens betalingsplikt ikke var inntrådt. Tvisteløsningsnemnda kom til at kommunen etter avtalen ikke hadde plikt til å betale for utskrivningsklare pasienter, før kommunen hadde mottatt varsel om utskrivningsklar pasient og helseopplysninger om pasienten.

Saksforhold: Tromsø kommune og Universitetssykehuset Nord-Norge HF («UNN») er uenige om forståelsen av tjenesteavtale 5 til partenes overordnede samarbeidsavtale. Uenigheten gjelder forståelsen av avtalens punkt 4.3 og 5.2 og spørsmålet om det er et vilkår for kommunens betalingsplikt at melding om utskrivningsklar pasient ledsages av helseopplysninger, det vil si de vurderinger og konklusjoner som er gjort som grunnlag for beslutningen om utskrivning.

Partene har forsøkt å komme til enighet om tolkingen av tjenesteavtale 5. Uenigheten har også vært tatt opp i Overordnet Samarbeidsorgan (OSO). I møte 23. november 2017 traff OSO vedtak (sak 29/17) om at dokumentasjonskravene i tjenesteavtale 5 skal oppfylles, men nøyde seg med å konstatere at det er uenighet mellom kommunen og UNN knyttet til tolking av avtalen og konsekvensene for kommunens betalingsplikt. Partene var på denne bakgrunn enige om å bringe saken inn for tvisteløsningsnemnda.

Tromsø kommune har i det vesentlige vist til: Partene har avtalt en annen løsning enn den som følger av forskrift om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter.

Partene har i tjenesteavtalen punkt 5 avtalt at kommunens betalingsplikt inntre fra og med det døgnet pasienten blir erklært utskrivningsklar, vilkårene i forskriften og denne avtalens punkt 4.3 er oppfylt. Dette må forstås slik at bestemmelsene i avtalens punkt 4.3 med underpunkter må være oppfylt for at den kommunale betalingsplikten skal inntre. Underpunktet 4.3.1 er i hovedsak likelydende med forskriften § 9 første ledd der vilkårene for når en pasient er utskrivningsklar fremkommer. I tillegg har partene presisert hvilke oppgaver og hvilket ansvar som påhviler sykehuset og kommunen i forbindelse med avgjørelse av når en pasient er utskrivningsklar. Etter nr. 2 skal helseforetaket sende melding om utskrivningsklar pasient så tidlig som mulig, og etter nr. 3 skal helseforetaket gi kommune informasjon "der det klart fremgår hvilke vurderinger og konklusjoner som er gjort i henhold til kriteriene for vurdering om pasienten er utskrivningsklar". Dette kravet er gjentatt og presisert i avtalens punkt 5.2.1, dvs. i avtalens del som omhandler den kommunale betalingsplikten. Her heter det bl.a. at sykehuset skal varsle kommunen umiddelbart etter at pasienten er definert som utskrivningsklar, og at varselet skal inneholde opplysninger i henhold til punkt 4.3.

UNN sitt varsel til kommunen om utskrivningsklar pasient skal ledsages av opplysninger om sykehusets vurderinger og konklusjon iht. utskrivningskriteriene. Dersom dette kravet ikke er oppfylt, har

kommunen heller ikke plikt til å betale for eventuelle døgn pasienten blir liggende på sykehuset. Det er ikke tilstrekkelig at helseopplysningene sendes når pasienten skrives ut. Denne tolkningen av avtalen er også den som best oppfyller avtalens formål og det generelle forsvarlighetskravet i helseretten. Nødvendigheten av helseopplysninger fra sykehuset til kommunen før pasienten skrives ut, er også bakgrunnen for at partene har avtalt at det er UNN som skal bære det økonomiske ansvaret for pasienten dersom helseopplysninger ikke er oversendt. Det vises også til at partene har utarbeidet en utskrivningsprosedyre der det fremkommer at kommunen, i tillegg til melding om utskrivningsklar pasient, skal ha tilsendt helseopplysninger om pasient før pasienten skrives ut.

Universitetssykehuset Nord-Norge HF har i det vesentlige vist til: Etter tjenesteavtale 5 punkt 5.2 inntre kommunens betalingsplikt når en pasient er erklært utskrivningsklar i henhold til vilkårene i forskrift om betaling for utskrivningsklare pasienter og tjenesteavtale 5 punkt 4.3. I sistnevnte punkt har partene blitt enige om å etablere en ordning som samsvarer med forskriften § 9. Dette kommer bl.a. frem i punkt 4.3 første avsnitt hvor det står: "Kriterier for når en pasient er utskrivningsklar fremgår av "forskrift om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter". Videre i punkt 4.3.1 siteres i hovedsak teksten i nevnte forskrift § 9. Dette er en uttømmende liste over vilkår for å erklære pasienten utskrivningsklar. Når avtalen i punkt 5.2 "Vilkår for betalingskrav" viser til avtalens punkt 4.3 er det de nevnte punktene (de samsvarende punktene i punkt 4.3 og i forskriften § 9) det vises til. Det samme gjelder når avtalen i punkt 5.2.1 viser til opplysninger i henhold til punkt 4.3. Dette kan ikke tolkes som at oversendelse av opplysninger må følge melding om utskrivningsklar pasient, og at dette er et vilkår for å kunne kreve betaling for utskrivningsklar pasient som kommunen ikke tar i mot.

De andre helseforetakene og kommunene i Helse-Nord har etablert samme praksis og tolker avtalene på samme måte som UNN.

UNN er ubetinget enig i at det er viktig for god pasientbehandling og gode forløp at relevant og nødvendig informasjon følger pasienten. Det vil være et brudd på tjenesteavtale 5 å sende ut pasienter uten at epikrise eller tilsvarende informasjon medfølger, men manglende informasjon ved utsending har ikke betydning for å melde pasienten utskrivningsklar eller for kommunens betalingsansvar.

Twisteløsningsnemnda bemerker: Tvisten gjelder forståelsen av en inngått samarbeidsavtale. Kapittel 5 i tvisteløsningsnemndas saksbehandlingsregler får anvendelse ved tvisteløsningsnemndas behandling av saken.

Spørsmålet i saken er om det er et vilkår for kommunal betalingsplikt at vurderinger og konklusjoner i den helsefaglige vurderingen som ligger til grunn for utskrivning, og ikke bare varsel om at pasienten er utskrivningsklar, er gitt til kommunen.

Twisteløsningsnemnda bemerker innledningsvis at forskrift om betaling for utskrivningsklare pasienter ikke oppstiller et slikt vilkår, noe partene er enig i. Det følger av forskriften at vurdering av om pasienten er utskrivningsklar skal dokumenteres i pasientjournalen, herunder skal diagnose og videre plan for oppfølging dokumenteres, jf. forskriften § 9 første ledd bokstav a-e. Det oppstilles imidlertid ikke noe krav om at denne informasjonen skal sendes kommunen sammen med varselet eller liknende. I sak 5/2013, som riktignok gjaldt manglende epikrise på tidspunktet for varsel om utskrivningsklar pasient, uttalte tvisteløsningsnemnda følgende om forskriften:

"Forskriftens system er at sykehuset først vurderer om en pasient er utskrivningsklar, dokumenterer dette i pasientjournalen og deretter varsler kommunen som straks skal gi beskjed om den kan ta imot pasienten, jf. forskriften §§ 9-11. Det er først når kommunen bekrefter at den kan ta imot pasienten, at pasienten kan skrives ut fra sykehuset og overføres til kommunen, jf. § 12 første ledd. Dersom kommunen gir

beskjed om at den ikke kan ta imot pasienten, eller ikke svarer på varselet om utskrivningsklar pasient, inntre kommunens betalingsplikt, jf. forskriften § 13.

Plikten til å sende epikrise eller tilsvarende informasjon inntre først ved utskrivning, dvs. etter at kommunen har bekreftet at et kommunalt helse- og omsorgstjenestetilbud til pasienten er klart. Det følger derved av forskriften at epikrise eller tilsvarende informasjon ikke er et vilkår for å varsle om utskrivningsklar pasient.”

Spørsmålet er om partene har avtalt en annen løsning enn det som følger av forskriften.

Det sentrale spørsmålet er om avtalen, i motsetning til forskriften, oppstiller et vilkår om at vurderinger og konklusjoner i den helsefaglige vurderingen om utskrivning, og altså ikke bare et varsel om at pasienten er utskrivningsklar, må være gitt til kommunen for at kommunens betalingsplikt inntre. Tvisteløsningsnemnda ser først på spørsmålet om det er et vilkår at den helsefaglige vurderingen knyttet til utskrivning ledsager varselet om utskrivningsklar pasient. Deretter ser nemnda på spørsmålet om manglende opplysninger som en del av varselet om utskrivning, har betydning for kommunens betalingsplikt.

I avtalens punkt 4.3 heter det innledningsvis at kriteriene for når en pasient er utskrivningsklar, fremgår av forskrift om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter, og punkt 4.3.1 tilsvarende (gjengir) forskriften § 9 som fastsetter vilkårene for når en pasient er utskrivningsklar. I punkt 4.3.1 har partene videre angitt helseforetakets og kommunens ansvar og oppgaver. Under helseforetakets ansvar og oppgaver står det i underpunkt 2 at helseforetaket så tidlig som mulig skal sende kommunen melding om utskrivningsklar pasient, jf. også forskriften § 10 som fastslår at slikt varsel straks skal gis til kommunen. I underpunkt 3 heter det at kommunen *”skal gis informasjon der det klart fremgår hvilke vurderinger og konklusjoner som er gjort i henhold til kriteriene for vurdering om pasienten er utskrivningsklar”*. Tvisteløsningsnemnda forstår dette slik at kommunen skal gis informasjon om pasienten i tråd med det som følger av avtalens punkt 4.3.1 første avsnitt, jf. forskriftens § 9 bokstav a-e. Dette innebærer opplysninger om diagnose, videre plan for oppfølging, samlet funksjonsnivå og forventet fremtidig utvikling. Det er først ved selve utskrivningen at epikrise eller tilsvarende informasjon skal følge pasienten, jf. avtalens punkt 4.4.1 samt forskriftens § 12 annet ledd.

Bestemmelsen i underpunkt 3 sier imidlertid isolert sett ikke noe om når opplysningene om denne helsefaglige vurderingen og konklusjonene skal gis, men bestemmelsen viser til at det skal redegjøres for hvorfor pasienten anses å være utskrivningsklar – noe som trekker i retning av at en slik redegjørelse i alle fall må gis før selve utskrivningen. Etter punkt 4.3 er det imidlertid ikke noe direkte krav om at denne vurderingen må gis sammen med selve varselet om utskrivning.

Kravene til varselets innhold er imidlertid også delvis gjentatt og utdypet i avtalens punkt 5.2.1, som blant annet angir formen og tidspunktet for når varsel skal gis. Det fremgår der at sykehuset, umiddelbart etter at pasienten er definert som utskrivningsklar, skal varsle kommunen. Videre heter det at varselet skal inneholde opplysninger i henhold til punkt 4.3.

Etter tvisteløsningsnemndas syn tilsier ordlyden i avtalens punkt 4.3, lest i sammenheng med avtalens punkt 5.2.1, at den helsefaglige vurderingen av pasienten skal gis sammen med varsel om at pasienten er utskrivningsklar. Dette er også i samsvar med flytskjema vedtatt av Overordnet Samarbeidsorgan (OSO) i november 2017 hvor det i punkt 3 står at det, sammen med meldingen om utskrivningsklar pasient, skal sendes helseopplysninger som skal inneholde blant annet diagnose, funksjonsnivå og videre plan for oppfølging. Dette sendes i henhold til flytskjemaet før pasienten er utskrivningsklar.

Partene har i sine innlegg ikke vært inne på betydningen av avtalens punkt 5.4. Denne bestemmelsen fastslår at kommunen har krav på redegjørelse for sykehusets vurdering av at pasienten er

utskrivningsklar, jf. også forskriften § 14. Krav om redegjørelse skal i henhold til avtalens punkt 5.4 rettes til leder ved utskrivende avdeling, og det er stilt krav om at redegjørelsen skal *«inneholde tilstrekkelig informasjon til at kommunen kan vurdere å ta stilling til om vilkårene for å melde utskrivningsklar pasient er oppfylt»*. Bestemmelsen kan sies å trekke i retning av at det likevel ikke er noe krav om å gi vurderingene og konklusjonene før utskrivning. Dersom avtalen innebærer at disse opplysningene må gis uoppfordret etter avtalen punkt 4.3 lest i sammenheng med avtalen punkt 5.2.1, vil kommunen som utgangspunkt ikke ha noe behov for å kreve en redegjørelse av sykehuset. Sett i lys av den ellers klare reguleringen i avtalen om at kommunen skal gis informasjon om vurderinger og konklusjon før utskrivningen, kan imidlertid ikke Tvisteløsningsnemnda se at punkt 5.4 endrer den løsning som følger av punkt 4.3 lest i sammenheng med punkt 5.2.1.

Det neste spørsmålet nemnda må ta stilling til, er om manglende informasjon om vurderingen og konklusjonen for utskrivning har betydning for kommunens betalingsplikt.

I partenes avtale punkt 5.1 første avsnitt fremgår det at kommunens forpliktelse til betaling for utskrivningsklar pasient følger av helse- og omsorgstjenesteloven §§ 11-3 og 11-4, samt forskrift om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter. I punkt 5.1 annet avsnitt heter det at partene er enige om *«utfyllende bestemmelser knyttet til utskrivningsklare pasienter»* med det formål å *«bidra til bedre pasientflyt og kvalitet i tjenestene»*. Bruken av uttrykket *«utfyllende bestemmelser»* tyder i seg selv på at partene har ment å avtale noe som kommer i tillegg til den reguleringen som følger av forskriften.

Avtalen punkt 5.2 annet avsnitt lyder som følger:

«Betalingsplikten inntreder fra og med det døgnet pasienten blir erklært utskrivningsklar og vilkårene i forskriftens §§ 8-10 og denne avtalens punkt 4.3 er oppfylt, og kommunen har gitt beskjed om at den ikke kan ta imot pasienten. Betalingsplikten inntreder også dersom kommunen ikke har svart på varselet etter § 10 og denne avtalens punkt 4.3 om at en pasient er utskrivningsklar».

Ordlyden svarer i stor grad til forskriften § 13 annet ledd, men det er i tillegg henvist til partenes avtale punkt 4.3. I avtalen punkt 5.3.1 heter det videre at betalingskravet gjelder fra og med den dagen sykehuset har varslet om at pasienten er utskrivningsklar i henhold til punkt 4.3.

UNN mener at henvisningene til 4.3 kun gjelder de punktene i 4.3 som tilsvarer forskriften § 9. Tromsø kommune hevder på sin side at henvisningen også gjelder underpunktene i 4.3 som blant annet oppstiller et krav om at kommunen skal gis informasjon om den helsefaglige vurderingen.

Ordlyden i avtalen punkt 5.2 annet avsnitt og 5.3.1 trekker, etter tvisteløsningsnemnda syn, i retning av at det er et vilkår for kommunens betalingsplikt, at kommunen har mottatt den helsefaglige vurderingen, det vil si vurderingene som ligger til grunn for beslutningen om utskrivning. Tvisteløsningsnemnda viser i den forbindelse særlig til at det følger av avtalen punkt 5.2 annet avsnitt at oppfyllelse av avtalen punkt 4.3 er formulert som et vilkår for betalingsplikt som kommer i tillegg til at vilkårene i forskriften §§ 8 til 10 er oppfylt, jf. formuleringen *«og denne avtalens punkt 4.3 er oppfylt»*. Dersom punkt 5.2 annet avsnitt, slik UNN argumenterer for, skulle forstås kun som en henvisning til det som følger av forskriften § 9, vil henvisningen til avtalen punkt 4.3 ikke få noen selvstendig betydning.

En slik tolking ivaretar også samarbeidsavtalens formål, som blant annet er å bidra til at pasienten opplever en best mulig sammenhengende helsetjeneste og får et godt tilbud på riktig sted (avtalens punkt 3). Det fremgår også i punkt 5.1 at de utfyllende bestemmelsene i avtalen punkt 5 skal bidra til bedre pasientflyt og kvalitet i tjenestene. Ved at kommunens betalingsplikt inntreder først på det tidspunkt

de helsefaglige vurderingene er mottatt, vil sykehuset ha et økonomisk insentiv for at kommunen gis disse opplysningene, som igjen kan sette kommunen i stand til å forberede mottak av pasienten på en best mulig måte. Ved at kommunen gis opplysninger om diagnose og videre plan for oppfølging av pasienten, samt om pasientens samlede funksjonsnivå, jf. forskriften § 9 første ledd bokstav d og e, settes kommunen bedre i stand til å planlegge oppfølgingen av pasienten.

Tromsø kommune har som støtte for sitt syn på avtalen vist til at UNN tidligere har akseptert at manglende oversendelse av helseopplysninger har betydning for kommunens betalingsplikt, men at UNN senere har endret denne praksisen. Kommunen har lagt frem eksempler for å underbygge at UNN tidligere praktiserte avtalen slik at manglende helseopplysninger fikk betydning for kommunens betalingsplikt. UNN er uenig i Tromsø kommunes beskrivelse av tidligere praksis, men har vist til at det kan ha vært avvikende praktisering ved enkelte avdelinger. Helseforetaket har vist til at det senere er utarbeidet rutiner for når kommunens betalingsinnsigelser skal imøtekommes. Det er etter tvisteløsningsnemnda syn ikke fullt klargjort hva som har vært praksis, men nemda ser ikke at dette er avgjørende for konklusjonen i saken.

Tvisteløsningsnemnda er etter dette kommet til at avtalen må forsås slik at kommunens betalingsplikt først inntretr i og med at kommunen har mottatt den helsefaglige vurderingen fra sykehuset.

Som det fremgår av det som er sagt ovenfor, må avtalen punkt 4.3, lest i sammenheng med avtalen punkt 5.2.1, forstås slik at den helsefaglige vurderingen av pasienten skal gis sammen med varsel om at pasienten er utskrivningsklar. Dersom varselet ikke inneholder noen helsefaglig vurdering, vil følgelig kommunen ikke ha noen betalingsplikt. Det kan imidlertid tenkes at sykehuset sender et varsel om utskrivning den ene dagen og den neste dagen (etter)sender den helsefaglige vurderingen. En slik fremgangsmåte, der varselet deles opp, vil ikke være i samsvar med avtalen punkt 4.3, jf. punkt 5.2.1. Det må samtidig være på det rene at kommunens betalingsplikt inntretr på det tidspunkt den helsefaglige vurderingen mottas, uavhengig av om dette skjer samtidig med eller etter varsel om utskrivning.

Den løsningen Tvisteløsningsnemnda er kommet til, avviker fra det som ville ha vært resultatet dersom saken hadde vært avgjort etter bestemmelsene i forskrift om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter, se tvisteløsningsnemndas avgjørelse i sak 5/2013, 7/2013 og 19/2017. I forbindelse med vedtakelsen av helse- og omsorgstjenesteloven § 11-4 første ledd, som bestemmer at *“kommunen skal fra og med dag én dekke utgifter for pasienter som er utskrivningsklare, men som oppholder seg i privat eller offentlig institusjon i spesialisthelsetjenesten i påvente av kommunalt helse- og omsorgstjenestetilbud”*, uttalte Helse- og omsorgsdepartementet (Prop. 91 L (2010-2011) side 440):

“Det at en pasient er utskrivningsklar betyr ikke nødvendigvis at pasienten er ferdigbehandlet. Ofte har pasienten behov for oppfølging i kommunen eller spesialisthelsetjenesten etter utskrivning. Det er derfor viktig at avtalene inneholder samhandlingstiltak slik at denne typen pasienter skrives ut så raskt som mulig. Partene vil ikke kunne avtale seg bort fra ordningen.”

Tvisteløsningsnemnda kan ikke se at partene gjennom sin avtale om at det er et vilkår for kommunal betalingsplikt at den helsefaglige vurderingen er gitt til kommunen, har avtalt seg bort fra ordningen med kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter. Partenes avtale reduserer ikke insentivet til å sørge for rask utskrivning, men regulerer kommunens behov for informasjon allerede når varselet om utskrivningsklar pasient sendes. Avtalen bidrar slik sett til “gode pasientforløp” og at pasienten mottar et “helhetlig tilbud”, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 6-1 annet ledd, samt forskrift om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter § 1. Tvisteløsningsnemnda kan derfor ikke se at det er grunnlag for å sette til side partenes avtale i dette tilfellet.

Tvisteløsningsnemndas konklusjon er etter dette:

Tromsø kommune har ikke plikt til å betale for utskrivningsklare pasienter før «vurderinger og konklusjoner som er gjort i henhold til kriteriene for vurdering om pasienten er utskrivningsklar» er mottatt.

Oslo, 27.06.2018

Hanne Harlem Andreas Nordby
Liv Lunde Kjersti Gjørund Alice Beathe Andersgaard Hanne M. Slotsvik