

## AVGJØRELSE I NASJONAL TVISTELØSNINGSNEMND FOR HELSE- OG OMSORGSSEKTOREN

Hdir sak 14/3684 – Nemnd-sak 13/2014

Dato 23. juni 2014

**Twisteløsningsnemnda for helse- og omsorgssektoren:** Hanne Harlem (leder), Henning Harborg (nestleder), Kjersti Gjørund (kommuneoverlege, Sarpsborg kommune), Kari Elisabeth Sletnes (kommuneoverlege, Oslo kommune), Alice Beathe Andersgaard (fagdirektør, Helse Sør-Øst RHF) og Vidar Roseth (samhandlingssjef, Helse Førde HF).

**Parter:** Porsanger kommune og Finnmarkssykehuset HF.

**Sammendrag:** Saken gjelder spørsmål om Finnmarkssykehuset HF i tilstrekkelig grad hadde inkludert brukere og pasienter i arbeidet med å omorganisere tilbudet innenfor psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling, informert kommunen om endringer i rutiner, organisering og lignende som kan ha innvirkning på de områdene partenes overordnede samarbeidsavtale omfatter, gjennomført konsekvensutredning i tråd med samarbeidsavtalen og om helseforetaket i tilstrekkelig grad hadde involvert kommunen i prosessen. Twisteløsningsnemnda konkluderte med at helseforetaket ikke hadde brutt partenes overordnede samarbeidsavtale.

**Saksgang:** Porsanger kommune ba i brev 28. mars 2014 tvisteløsningsnemnda behandle en tvist med Finnmarkssykehuset HF. I brev 11. april 2014 ba tvisteløsningsnemnda kommunen presisere hvilke konkrete handlinger eller unnløtelser som etter kommunens syn var i strid med konkrete avtalebestemmelser. Slike presiseringer ble gitt i brev 21. april 2014, og den 20. mai 2014 redegjorde Finnmarkssykehuset for sitt syn på saken. Den 28. mai 2014 innga Porsanger kommune avsluttende bemerkninger. Twisteløsningsnemnda har i tillegg innhentet saksfremlegg og vedlegg til styremøtene 5. og 6. desember 2013 og 20. mars 2014.

**Saksforhold:** I Porsanger kommune finnes en døgnenhet innenfor psykisk helsevern. Døgnenheten er en del av spesialisthelsetjenesten og plassert i Lakselv. Den har åtte sengeplasser.

Som ledd i arbeidet med en strategisk utviklingsplan for Finnmarkssykehuset, ble delprosjektet *"Videreutvikling og ny organisering av psykisk helsevern (PHV) og tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB)"* igangsatt. Mandatet for arbeidet forelå 14. august 2012, og arbeidet ble igangsatt i desember samme år.

Fem arbeidsgrupper ble satt til å arbeide med utredningen. I arbeidsgruppen som arbeidet med å utrede fremtidig behov for døgnbehandling og å reorganisere døgntilbudet innen psykisk helse for voksne, satt en representant fra Porsanger kommune.

En av arbeidsgruppens konklusjoner var at døgnenheten innenfor psykisk helsevern i Lakselv skulle legges ned fra 2016. Den 17. oktober 2013 ble det sendt et høringsnotat til blant annet Porsanger kommune, som i brev 30. oktober 2013 ga uttrykk for en rekke innsigelser mot at virksomheten i Lakselv skulle avvikles.

I motsetning til arbeidsgruppen anbefalte administrerende direktør ikke å legge ned virksomheten i Lakselv. I stedet foreslo administrerende direktør overfor styret at døgnenheten innenfor psykisk helsevern ble redusert fra åtte til seks døgnplasser og at det ble opprettet seks plasser for tverrfaglig spesialisert rusbehandling ("TSB") i Lakselv.

I styremøte 5. og 6. desember 2013 vedtok styret i Finnmarkssykehuset:

*“Døgnerheten i Midt-Finnmark reduseres fra 8 til 6 plasser (inkl. 4 nasjonale senger/samisk befolkning). Lokalisering besluttet i styremøtet 20. mars 2014. Styret ber om å få fremlagt en samlet vurdering av konsekvenser, styrker og svakheter av ulike alternativer, der blant annet forhold knyttet til rekruttering, investeringsbehov, drifts- og finanskostnader og tilknytning til Samisk helsepark inngår.”*

I etterkant av styremøtet ble det gjort ytterligere utredninger, både faglige og økonomiske. Administrerende direktør anbefalte etter dette styret å legge ned virksomheten i Lakselv.

I forkant av et møte i Overordnet Samarbeidsorgan (“OSO”) i Finnmark ble det fremmet forslag om at OSO i Finnmark skulle be Finnmarkssykehuset utsette behandlingen av omleggingsprosessen og lokaliseringen av DPS i Midt-Finnmark inntil OSO hadde vurdert arbeidsgruppens arbeid og om grunnprinsippene i avtaleinstituttet var fulgt. Under et møte den 19. mars 2013 ble i stedet følgende vedtak fattet:

*“OSO har behandlet sak om lokalisering av DPS Midt-Finnmark og finner at dialog og prosess i denne sak ikke er godt nok ivarettatt. OSO ber om at en i videre omstillinger er bevisst å inkludere partene.”*

Dagen etter, den 20. mars 2014, vedtok styret i Finnmarkssykehuset å nedlegge døgnerheten innenfor psykisk helsevern i Lakselv fra 2016.

**Porsanger kommune har i det vesentlige anført:** Omorganiseringen og flyttingen av tilbudet innen psykisk helsevern ble utført gjennom et arbeid som ikke har ivarettatt samhandlingsreformens intensjoner, verdigrunnlag og avtaledokumenter.

Konkret foreligger det brudd på fire avtalebestemmelser. For det første inkluderte ikke arbeidsgruppene pasienter og brukere på en tilfredsstillende måte, og protokoller og referater inneholdt ikke voteringer, jf. overordnet samarbeidsavtale punkt 3 bokstav d som bestemmer at partene skal samarbeide på en måte som ivaretar pasientenes og brukernes rett til medbestemmelse. For det andre har partene avtalt å orientere hverandre om endringer i rutiner, organisering og lignende som kan ha innvirkning på de områdene avtalen omfatter, jf. punkt 7 punkt b. Helseforetakets utviklingsplan er planlagt sendt på høring høsten 2014, det vil si etter at vedtaket om omorganisering og flytting av tilbudet innen psykisk helsevern ble fattet. Det fratras kommunene og brukerne muligheten til å kommentere planen. For det tredje inneholder utredningene grove feil og mangler, noe som er i strid med avtalen punkt 7 bokstav c som bestemmer at partene skal gjennomføre konsekvensutredninger ved planlegging av tiltak som berører den annen part. Helseforetaket vurderte ikke bruk av eksisterende bygningsmasse, eller utvikling og styrking av det nåværende tilbudet. Endelig ble kommunen invitert til å være med i en av arbeidsgruppene, men kommunens ønske om bredere deltakelse ble avvist. Det er i strid med avtalen punkt 7 bokstav d som bestemmer at partene skal involvere hverandre før det treffes vedtak om tiltak som berører den annen part.

Kommunen krever at det gjennomføres en ny prosess i forbindelse med spørsmålet om å omorganisere og flytte DPS til Karasjok. Det kreves at det nedsettes et partssammensatt utvalg, der kommunene i opptaksområdet gis en likeverdig plass.

**Finnmarkssykehuset HF har i det vesentlige anført:** Tvisteløsningsnemnda kan kun behandle tvister som gjelder rettskrav, jf. saksbehandlingsreglene § 6, og det er tvilsomt om kommunens krav er et rettskrav i tvisteloven § 1-3s forstand.

Tjenesteavtalene regulerer samhandlingen mellom helseforetak og kommuner, men avtalene regulerer ikke hvordan helseforetaket velger å organisere spesialisthelsetjenesten. Denne organiseringen er helseforetakets ansvar. I utredningsprosessen har Porsanger kommune deltatt i arbeidsgruppen som har utredet døgntilbudet i Finnmark. Under prosessen har det vært gjennomført møter med kommuner, overordnet samarbeidsorgan ("OSO"), brukerutvalg, Sametinget, tillitsvalgte og verneombud. I tillegg ble det laget en egen nettside som inneholdt referater og annen informasjon, og saken ble sendt på høring. Finnmarkssykehuset ser at det kunne vært en annen administrativ informasjonsflyt overfor, og i dialogen med, kommunene som ble berørt, og at helseforetaket i fremtiden kan tilstrebe en enda bedre dialog med kommunene der spesialisthelsetjenester er lokalisert. Finnmarkssykehuset har imidlertid ikke i denne prosessen brutt bestemmelser som er avtalt mellom partene eller på annen måte opptrådt i strid med regelverket.

**Tvisteløsningsnemnda bemerker:** Tvisteløsningsnemnda legger til grunn at tvisten gjelder forståelsen av en inngått samarbeidsavtale. Det innebærer at kapittel 5 i tvisteløsningsnemndas saksbehandlingsregler får anvendelse. Kommunen hevder at Finnmarkssykehuset har brutt partenes overordnede samarbeidsavtale og at det må ha den virkning at omleggingsprosessen gjennomføres på nytt. Tvisteløsningsnemnda legger til grunn at tvisten gjelder et rettskrav, jf. saksbehandlingsreglene § 6.

Saken reiser spørsmål om i hvilken grad Porsanger kommune hadde krav på å bli orientert om og få delta i prosessen om omorganiseringen av Finnmarkssykehusets tilbud innen psykisk helsevern. Overordnet etterlyser kommunen en bredere vurdering av omorganiseringsalternativene der konsekvensene både for Porsanger og de øvrige kommunene i opptaksområdet tas med i vurderingsgrunnlaget. Sykehustjenester, herunder psykiatriske sykehus, ligger innenfor spesialisthelsetjenesten, og så lenge tilbudet er forsvarlig, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2-2, er det opp til helseforetaket å fastsette innholdet i tilbudet. Tvisteløsningsnemnda kan derfor ikke overprøve helseforetakets avgjørelse om å legge ned tilbudet innenfor psykisk helsevern i Lakselv fra 2016 så lenge tilbudet som erstatter dette er forsvarlig. Tvisteløsningsnemnda kan imidlertid avgjøre hvorvidt helseforetaket i omleggingsprosessen har brutt bestemmelser i partenes overordnede samarbeidsavtale.

Porsanger kommune har konkret vist til fire bestemmelser som etter kommunens oppfatning ble brutt under prosjektet "*Videreutvikling og ny organisering av psykisk helsevern (PHV) og tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB)*". For det første mener kommunen at arbeidsgruppene som ble oppnevnt ikke inkluderte pasienter og brukere på en tilfredsstillende måte og at protokoller og referater fra arbeidsgruppene arbeid ikke inneholdt voteringer. Det følger av partenes overordnede samarbeidsavtale punkt 3 bokstav d:

*"Målet er at pasientene/brukerne skal oppleve at tjenestene ivaretar pasientenes og brukernes rett til medbestemmelse, informasjon og medvirkning."*

Bestemmelsen er inntatt under overskriften "*formål*" og også ordlyden i bestemmelsen "*målet er...*" gjør det vanskelig å avgjøre hva som konkret ligger i bestemmelsen. I samme retning taler at det er "*pasientene/brukerne*" som skal oppleve at tjenestene ivaretar deres rett til medbestemmelse, informasjon og medvirkning, ikke kommunen som er part i avtalen, og at pasientene/brukerne "*skal oppleve*" at tjenestene ivaretar deres rett til medbestemmelse, informasjon og medvirkning. Begrepene "*medbestemmelse, informasjon og medvirkning*" er vage begreper uten en presis avgrensning. Det kan ikke utledes helt konkrete plikter utover at partene må ivareta et visst minimum

av involvering. Omleggingen ble behandlet i brukerutvalget og sendt på høring, og brukerrepresentanter møter som observatører i styret i Finnmarkssykehuset. Tvisteløsningsnemnda kan ikke se at helseforetaket har opptrådt i strid med den overordnede samarbeidsavtalen punkt 3 bokstav d.

Kommunene mener for det andre at Finnmarkssykehuset plikket å sende utviklingsplanen på høring før vedtaket om omorganisering og flytting innen psykisk helsevern ble fattet. Kommunen har i denne forbindelse vist til at det følger av partenes overordnede samarbeidsavtale punkt 7 bokstav b at *"partene skal orientere hverandre om endringer i rutiner, organisering og lignende som kan ha innvirkning på de områdene avtalen omfatter"*. Tvisteløsningsnemnda forstår avtalen punkt 7 bokstav b som en overordnet bestemmelse som nedfeller plikten til å orientere den annen part om endringer i rutiner, organisering og lignende. Bestemmelsen stiller ikke krav til hvordan partene skal orientere hverandre, noe som kan ha en sammenheng med det foregående avsnittet i avtalen:

*"Partene skal holde hverandre informert og sørge for gjensidig veiledning innenfor det enkelte ansvarsområdet. Prosedyre for dette skal beskrives nærmere i tjenesteavtaler innenfor det enkelte ansvarsområde."*

Porsanger kommune var representert i en av de oppnevnte arbeidsgruppene frem til arbeidsgruppen avga sin rapport til administrerende direktør i Finnmarkssykehuset, og tvisteløsningsnemnda antar at kommunen mener at den i for liten grad ble orientert om endringene i administrasjonens oppfatning etter styremøtet den 5. og 6. desember 2013. I styremøtet 5. og 6. desember 2013 ble det vedtatt at styret i mars 2014 skulle ta stilling til lokaliseringen av døgnenheten i Midt-Finnmark. Tvisteløsningsnemnda legger til grunn at utsettelsen av lokaliseringsbeslutningen var kjent for kommunen. Styrets vedtak er offentlig, og utsettelsen ble også omtalt i lokale medier. Tvisteløsningsnemnda er ikke kjent med i hvilken grad kommunen ble orientert om prosessen etter dette, men forstår at kommunen ble orientert om endringen i administrasjonens holdning i forkant av styremøtet 20. mars 2014. Administrasjonens innstilling var tilsynelatende kjent under møtet i OSO i Finnmark 19. mars 2014, der flere representanter fra helseforetaket var til stede. Tvisteløsningsnemnda kan ikke se at kommunen hadde krav på å bli orientert utover dette.

Kommunen har for det tredje anført at helseforetakets konsekvensutredning inneholdt grove feil og mangler, og har i denne forbindelse vist til partenes overordnede samarbeidsavtale punkt 7 bokstav c som bestemmer at *"partene skal gjennomføre konsekvensutredninger ved planlegging av tiltak som berører den annen part"*. Konkret mener kommunen at helseforetaket ikke vurderte å bruke eksisterende bygningsmasse, utvikle det nåværende tilbudet eller styrke dagens tilbud, og at protokoller og referater fra arbeidsgruppene arbeid ikke inneholdt voteringer der dissens eller partstilførsler fremgår. Det kan ikke utledes fra punkt 7 bokstav c hvordan helseforetakets konsekvensutredning skal gjennomføres, men tvisteløsningsnemnda legger til grunn at bestemmelsen må forstås slik at tiltak må bygge på et forsvarlig grunnlag der det er tatt hensyn til konsekvensene av de ulike alternativene. Mandatet for arbeidet med videreutvikling av og ny organisering av psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling forelå 14. august 2012, og arbeidet ble igangsatt i desember samme år. Fem arbeidsgrupper, med til sammen mellom 50 og 60 personer, utredet hvert sitt delprosjekt og leverte rapport innen 15. oktober 2013. Forslaget ble deretter sendt på høring. Etter at styret den 5. og 6. desember 2013 besluttet å vedta lokalisering av døgnenheten i Midt-Finnmark i det forestående styremøtet 20. mars 2014, ble det gjort ytterligere utredninger. I denne utredningen, *"Utredning av døgntilbud innen tverrfaglig spesialisert rusbehandling og psykisk helsevern i Finnmarkssykehuset HF – Oppfølging av sak 98/2013 i styret for Finnmarkssykehuset HF"*, er både fagmiljøet og lokalene i Lakselv vurdert. Formålet med utredningen var nettopp å vurdere videreutvikling og styrking av tilbudet i Lakselv mot flytting av tilbudet, og tvisteløsningsnemnda kan

ikke se at Finnmarkssykehuset ikke har gjennomført en konsekvensutredning i samsvar med partenes overordnede samarbeidsavtale punkt 7 bokstav c.

Endelig har kommunene anført at Porsanger kommune ikke ble involvert i prosessen i tilstrekkelig grad. Særlig fremhever kommunen at dens representant ved én anledning ble bedt om å gå fra et møte. Videre viser kommunen til at protokoller og referater fra arbeidsgruppens arbeid ikke inneholdt voteringer der dissens og partstilførsler fremgår. Kommunen mener at dette er i strid med partenes overordnede samarbeidsavtale punkt 7 bokstav d som bestemmer at *“partene skal involvere den annen part før det treffes vedtak om tiltak som berører den annen part”*. I likhet med punkt 7 bokstav b og c er bestemmelsen generelt formulert, og den gir etter sin ordlyd stort rom for valget av i hvilken form og i hvilket omfang involvering konkret skal skje. Det er nærliggende å forstå bestemmelsen som en plikt til å la den annen part komme til orde før det treffes vedtak om tiltak som berører denne parten. Porsanger kommune hadde en representant i arbeidsgruppen som arbeidet med å utrede fremtidig behov for døgnbehandling og reorganisere døgntilbudet innen psykisk helse for voksne, og forslaget ble også sendt på høring til blant annet kommunen, som 30. oktober 2013 innga høringsuttalelse. I etterkant av styremøtet 5. og 6. desember 2013 kan det se ut til at kommunen ikke ble involvert i særlig grad. Helseforetaket var imidlertid kjent med Porsanger kommunes syn gjennom kommunens høringsuttalelse. Denne ble inngitt etter at arbeidsgruppen hadde anbefalt nedleggelse av døgnenheten i Lakselv, og kommunen uttalte seg om spørsmålet om lokalisering av distriktpspsykiatrisk senter (“DPS”). Porsanger kommune ble inkludert i prosessen på et tidlig stadium, og tvisteløsningsnemnda kan ikke se at helseforetaket hadde plikt etter avtalen til å inkludere kommunen utover det som ble gjort. Etter tvisteløsningsnemndas syn er ikke punkt 7 bokstav d i partenes overordnede samarbeidsavtale brutt.

Heller ikke når forholdene vurderes samlet kan tvisteløsningsnemnda se at Finnmarkssykehuset har opptrådt i strid med partenes overordnede samarbeidsavtale. Tvisteløsningsnemnda har forståelse for at kommunen i større grad ønsket å bli hørt i prosessen, både fordi kommunen mener at tilbudet i Lakselv er et godt tilbud og fordi flytting av tilbudet vil ha økonomiske konsekvenser for kommunen. At informasjonsflyten kunne vært bedre, er også vedtatt i OSO. Tvisteløsningsnemnda kan imidlertid ikke se at Finnmarkssykehuset i prosessen har brutt bestemmelser i partenes overordnede samarbeidsavtale.

Kommunen har krevd at det gjennomføres en ny prosess der spørsmålet om å omorganisere og flytte DPS til Karasjok behandles. Partenes overordnede samarbeidsavtale er taus om konsekvensen av brudd på bestemmelsene i avtalen, og tvisteløsningsnemnda er i tvil om kommunen har rettslig grunnlag for et slikt krav og om tvisteløsningsnemnda i så fall har kompetanse til å avgjøre dette. Slik tvisteløsningsnemnda har vurdert prosessen, er det imidlertid ikke nødvendig å ta stilling til dette spørsmålet.

Tvisteløsningsnemndas konklusjon blir etter dette:

**Porsanger kommune har ikke krav på at Finnmarkssykehuset HF gjennomfører en ny prosess om omorganiseringen av distriktpspsykiatrisk senter (“DPS”).**

Oslo, 23. juni 2014

---

Hanne Harlem  
Leder