

AVGJØRELSE I NASJONAL TVISTELØSNINGSNEMND FOR HELSE- OG OMSORGSSEKTOREN

Nemnd-sak 18/2016 – Hdir-sak 15/13750

Dato: 10.06.2016

Tvisteløsningsnemnda for helse- og omsorgssektoren: Hanne Harlem (leder), Ola Ø. Nisja (nestleder), Henrik Sandbu (assisterende direktør, Helse Midt-Norge HF), Olav Aarø (kommuneadvokat, Ålesund kommune), Wenche Folberg (rådmann, Narvik kommune) og Dordi Flormælen (advokat, Helse Midt-Norge RHF).

Parter: Karmøy kommune og Helse Fonna HF

Sammendrag: Saken gjaldt spørsmål om helseforetaket hadde plikt til å utbetale tilskudd til kommunens tilbud om døgnopphold for øyeblikkelig hjelp, og størrelsen på tilskuddet for 2015. Partene hadde avtalt at helseforetaket ville betale tilskudd når tilskuddet som kommunen mottok fra Helsedirektoratet var for lite til å dekke kommunens beregnede kostnader til tilbud om døgnopphold for øyeblikkelig hjelp i henhold til beregningsgrunnlaget, og at helseforetaket ikke skulle betale tilskudd dersom kommunen etablerte tilbud i siste halvdel av etableringsåret. Tvisteløsningsnemnda kom til at den første delen av bestemmelsen ikke kunne forstås slik at helseforetaket kunne gjøre fradrag i tilskuddet, men at kommunen ikke hadde krav på tilskudd når tilbudet først ble etablert 10.11.2014.

Saksforhold: Høsten 2013 inngikk Karmøy kommune og Helse Fonna HF tjenesteavtale 4 om kommunens tilbud om døgnopphold for øyeblikkelig hjelp. I punkt 9 om økonomi ble det avtalt:

"Helsedirektoratet har gjeve ut rettleiingsmateriell som også omhandlar berekning og utbetaling av tilskotet til øyeblikkeleg hjelp døgnopphald i kommunane. Partane er enige om at tilskotet til øyeblikkeleg hjelp døgnopphald i kommunen skal vere basert på Helsedirektoratet sitt rettleiingsmateriell for tilskotet, mellom anna berekningsgrunnlaget for tilskotet som er teke inn i rettleiaren "Kommunenenes plikt til øyeblikkeleg hjelp døgnopphold".

Av det samla berekna tilskotet som kommunen kan få, vil helseføretaket dekkje 50 %. Utbetaling av tilskot frå helseføretaket til kommunen skjer ut frå følgjande føresetnader, som alle må oppfyllest før tilskot vert utbetalt:

- *Det må gå fram av avtalen når tidspunktet for etablering og utbetaling skal skje.*
- *Kommunen må dokumentere at kommunen har fått innvilga søknad og utbetalt tilskot frå Helsedirektoratet.*
- *Tilbodet skal være etablert og tilskot skal være gitt av Helsedirektoratet før tilskot frå spesialisthelsetenesta blir utbetalt.*
- *Helseføretaket vil betale tilskot når det tilskotet som kommunen mottar frå Helsedirektoratet er for lite til å dekke kommunens berekna kostnader til tilbod om døgnopphald for øyeblikkeleg hjelp i henhald til berekningsgrunnlaget. Helseføretaket betaler ikkje tilskot:*
 - *I tilfelle der kommunen etablerer tilbod i siste halvdel av etableringsåret. I disse tilfella vil helseføretaket starte utbetaling av sin del av tilskotet i det påfølgjande året.*

- *I tilfelle der kommunen etablerer eit tilbod med færre senger enn berekningsgrunnlaget for kommunen tilseier, og tilskotet frå Helsedirektoratet er større enn kommunen sin berekna kostnad til det etablerte tilbodet, jf berekningsgrunnlaget."*

I februar 2014 inngikk partene særavtale til tjenesteavtale 4. I punkt 9 om økonomi ble det vist til at tilbudet fram til 01.01.2016 ble finansiert ved tilskudd fra Helsedirektoratet og Helse Fonna, og at beregning og utbetaling av tilskuddet ville være i tråd med punkt 9 i tjenesteavtalen 4 som er sitert ovenfor.

Kommunen fikk i 2014 utbetalt kr. 2 880 839 i tilskudd fra Helsedirektoratet. I Helsedirektoratets brev av 19.05.2014 til kommunene som søkte om tilskudd ble det opplyst:

"Kommuner som starter opp andre halvår 2014 får 2/3 av tilskuddsbeløpet utbetalt i etableringsåret og deretter fullt tilskudd fra det påfølgende året."

Videre ble det i brevet pekt på at målet med tilskuddet var at tilskuddsordningen skulle finansiere kommunens utgifter til etablering og drift av døgnplasser for øyeblikkelig hjelp, at ordningen var en finansieringsordning mer enn en ordinær tilskuddsordning, og at det derfor ikke var krav til hvordan midlene ble benyttet av kommunen.

Den 10.11.2014 etablerte kommunen øyeblikkelig hjelp-plasser.

For 2015 fikk kommunen utbetalt kr. 4 459 538 i tilskudd fra Helsedirektoratet. I Helsedirektoratets brev av 25.02.2015 sto det under overskriften *"helseforetakenes ansvar for finansiering"*:

"Tilskuddet fra Helsedirektoratet utgjør halvparten av de midlene som skal overføres til kommunene i forbindelse med etableringen av øyeblikkelig hjelp døgnplasser. Den andre halvparten av midlene utbetales direkte fra det regionale helseforetaket/helseforetaket i henhold til samarbeidsavtaler mellom helseforetak og kommuner."

I september 2015 utbetalte helseforetaket kr. 2 973 025 i tilskudd.

Karmøy kommune har i det vesentlige anført: Kommunen har krav på kr. 2 880 839 i tilskudd til øyeblikkelig hjelp-plasser i 2014. Videre har kommunen krav på kr. 4 459 538 i tilskudd for 2015.

Kommunen etablerte sitt tilbud 10.11.2014 og fikk utbetalt kr. 2 880 839 fra Helsedirektoratet i 2014. Dette tilskuddet skulle ikke kun dekke drift, men også etableringskostnadene. Ordningen heter *"tilskuddordning for etablering og drift av øyeblikkelig hjelp-plasser i kommunene"*, og det står i Helsedirektoratets brev av 19.05.2014 til kommunene at *"ordningen er en finansieringsordning mer enn en ordinær tilskuddsordning. Det er derfor ingen krav til hvordan midlene benyttes av kommunen"*. Dersom etablering av øyeblikkelig hjelp-plasser ville medført tap for kommunen, slik tilfellet er dersom helseforetakets forståelse legges til grunn, ville ikke kommunen ha etablert et tilbud før 01.01.2016.

I 2015 har kommunen fått utbetalt kr. 4 459 538 fra Helsedirektoratet. Siden tilskuddet for 2014 skulle dekke både etablering og drift, kan helseforetaket ikke høres med at tilskuddet for 2014 skulle dekke døgntilskudd fra 10.03.2015 og frem til 09.09.2015.

Kommunen har ikke ment å inngå en avtale i strid med overordnede føringer. Særavtalen punkt 9 regulerer *når* helseforetaket skal utbetale tilskudd. Bestemmelsen regulerer ikke om tilskuddet skal gis for å dekke drift eller etablering eller begge deler.

Helse Fonna HF har i det vesentlige anført: Kommunen har verken krav på kr. 2 880 839 i tilskudd for 2014, eller kr. 2 973 025 for 2015. Helseforetaket har først plikt til å utbetale tilskudd fra og med 10.09.2015.

Kommunen har etter beregningsgrunnlaget utarbeidet av Helse- og omsorgsdepartementet, Finansdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og KS krav på tilskudd for 1 872 liggedøgn per år. For 2014 var beregnet døgnpris kr. 4 617, mens justert døgnpris for 2015 var 4 764. Kommunen etablerte sitt tilbud 10.11.2014 og fikk i 2014 utbetalt kr. 2 880 839 i tilskudd. Utbetalingen dekker døgnpris til og med 09.03.2015. I 2015 fikk kommunen utbetalt kr. 4 459 538 i tilskudd. Det dekker døgnpris fra 10.03.2015 til 09.09.2015. Etter tjenesteavtale 4 punkt 9 har kommunen kun krav på tilskudd fra foretaket i perioden 10.09.2015 – 31.12.2015.

Ordlyden i avtalen - "*det samla berekna tilskotet*"- sikter til et tilskudd basert på 1 872 liggedøgn i året. Partene har avtalt at kommunen ved oppstart 10. november ikke får tilskudd for 2014 fra helseforetaket. Videre har partene avtalt at helseforetakets plikt til å betale tilskudd først inntreter etter at tilskuddet fra Helsedirektoratet er brukt opp.

Tvisteløsningsnemnda bemerker: Saken gjelder tvist om inngått samarbeidsavtale, og kapittel 5 i tvisteløsningsnemndas saksbehandlingsregler får anvendelse ved tvisteløsningsnemndas behandling av saken.

Tvisteløsningsnemnda har i dag fattet avgjørelse i sak nr. 17/2016 som også gjelder tvist om helseforetakets plikt til å utbetale tilskudd til kommunens døgnplasser for øyeblikkelig hjelp. I avgjørelsen har tvisteløsningsnemnda vist til at det lå til grunn for overføringene fra Helsedirektoratet at halvparten av midlene ble gitt som tilskudd fra Helsedirektoratet og at den andre halvparten ble overført direkte fra det regionale helseforetaket/helseforetaket, og at dette også gjaldt for kommuner som startet opp i andre halvdel av 2014 og dermed fikk utbetalt 2/3 av tilskuddsbeløpet i 2014.

Partene har i tjenesteavtale 4 punkt 9 avtalt:

"Helseforetaket vil betale tilskot når det tilskotet som kommunen mottar frå Helsedirektoratet er for lite til å dekke kommunens berekna kostnader til tilbod om døgnopphald for øyeblikkeleg hjelp i henhald til berekningsgrunnlaget. Helseforetaket betaler ikkje tilskot:

- *I tilfelle der kommunen etablerer tilbod i siste halvdel av etableringsåret. I disse tilfella vil helseforetaket starte utbetaling av sin del av tilskotet i det påfølgjande året.*
- *I tilfelle der kommunen etablerer eit tilbod med færre senger enn berekningsgrunnlaget for kommunen tilseier, og tilskotet frå Helsedirektoratet er større enn kommunen sin berekna kostnad til det etablerte tilbodet, jf berekningsgrunnlaget."*

Etter tvisteløsningsnemndas syn kan den første setningen i bestemmelsen ikke forstås slik at helseforetaket kan gjøre fradrag i tilskuddet i de tilfellene der kommunen etablerer sitt tilbud i siste halvdel av etableringsåret. En slik tolkning av avtalen medfører etter tvisteløsningsnemndas syn et resultat som verken er i samsvar med lovgivers intensjon eller forutsetningene for de økonomiske overføringene.

Kommunen har anført at bestemmelsen i det første kulepunktet om at helseforetaket ikke betaler tilskudd når kommunen etablerer tilbud i siste halvdel av etableringsåret, regulerer *når* helseforetaket skal utbetale tilskudd. Etter tvisteløsningsnemndas syn kan ikke bestemmelsen tolkes på denne måten. Det følger direkte av bestemmelsen at helseforetaket ikke betaler tilskudd når kommunen

etablerer tilbud i siste halvdel av etableringsåret. For 2013 og 2014 ble det bestemt at kommuner som startet opp i andre halvdel av året, skulle få utbetalt 2/3 av tilskuddsbeløpet fra Helsedirektoratet. Tvisteløsningsnemnda kan ikke se at Helse- og omsorgsdepartementet eller Helsedirektoratet har ment at det skal ha betydning for helseforetakenes plikt til å utbetale tilskudd til kommuner som etablerte tilbud i årets seks siste måneder. Når partene likevel har avtalt at helseforetaket i denne situasjonen ikke skal utbetale tilskudd, kan det se ut til å være i strid med forutsetningene som er lagt til grunn fra departementet og direktoratets side. Ordlyden i bestemmelsen er imidlertid klar, og tvisteløsningsnemnda kan ikke se at det er grunnlag for å sette avtalebestemmelsen til side.

Tvisteløsningsnemndas konklusjon blir etter at kommunen ikke har krav på tilskudd fra helseforetaket for 2014. Kommunen har imidlertid krav på halvparten av beregnet tilskudd for 2015.

Oslo, 10.06.2016

Hanne Harlem

Ola Ø. Nisja

Henrik Sandbu

Olav Aarø

Wenche Folberg

Dordi Flormælen