

## AVGJØRELSE I NASJONAL TVISTELØSNINGSNEMND FOR HELSE- OG OMSORGSSEKTOREN

Nemnd-sak nr. 19/2017 – Hdir-sak 17/10839

Dato: 05.07.2017

**Tvisteløsningsnemnda for helse- og omsorgssektoren:** Hanne Harlem (leder), Ola Ø. Nisja (nestleder), Jostein Aanestad (rådmann, Sogndal kommune), Kari Sletnes (kommuneoverlege, Oslo kommune), Alice Beathe Andersgaard (administrerende direktør, Sykehuset Innlandet) og Oddvar Larsen (samhandlingsleder, Helse Nord RHF).

**Parter:** Molde kommune og Helse Møre og Romsdal HF.

**Sammendrag:** Saken gjaldt spørsmålet om manglende oversendelse av epikrise eller tilsvarende dokumentasjon ved utskrivning hadde betydning for kommunens betalingsplikt. Partene hadde avtalt at epikrise eller tilsvarende legedokumentasjon skulle følge pasienten ved utskrivning, og at kommunens betalingsplikt inntrådte når kravene som var oppstilt i samarbeidsavtalen var oppfylt. Tvisteløsningsnemnda kom til at kommunen etter avtalen ikke hadde plikt til å betale for utskrivningsklare pasienter som kommunen ikke overtok når det ikke forelå epikrise eller tilsvarende dokumentasjon på utskrivningstidspunktet.

**Saksforhold:** Molde kommune og Helse Møre og Romsdal HF har i delavtale 5a til partenes samarbeidsavtale – avtale om samarbeid om utskriving av pasienter med behov for somatiske helsetjenester – i punkt 4 oppstilt visse krav som må være oppfylt «*før en pasient kan meldes utskrivningsklar til kommunen*». Ett av disse kravene er at «*dokumentasjonskravet i punkt 6.1 skal være oppfylt*». Punkt 6.1.4 lyder:

*«Ved utskrivning skal forskriftsmessig epikrise eller tilsvarende legedokumentasjon (utskrivningsblankett) inkludert fullstendig medikamentliste følge pasienten.»*

Dokumentasjonen skal ifølge partenes avtale gjøres tilgjengelig for kommunen snarest etter at utskrivning er besluttet og senest samtidig med at pasienten utskrives.

Etter avtalen inntreffer kommunens betalingsplikt «*fra den dagen pasienten blir erklært utskrivningsklar (i henhold til forskrift om medfinansiering og betaling for utskrivningsklare pasienter § 13 jfr. § 8-10) samt denne samarbeidsavtalen ...*».

Etter kommunens egne beregninger forelå det i 2016 verken epikrise eller tilsvarende dokumentasjon på utskrivningstidspunktet for flertallet av pasienter som ble skrevet ut til kommunen. Formannskapet besluttet derfor at kommunen ikke skulle ta imot utskrivningsklare pasienter dersom ikke epikrise forelå.

Kommunen tok opp det den oppfattet som utfordringer knyttet til manglende epikrise eller tilsvarende dokumentasjon med helseforetaket sommeren og høsten 2016. Helseforetaket erkjente overfor kommunen at manglende epikrise eller tilsvarende dokumentasjon på tidspunktet for utskrivning innebar et brudd på partenes samarbeidsavtale. Helseforetaket var imidlertid av den oppfatning at fravær av epikrise eller tilsvarende dokumentasjon på utskrivningstidspunktet ikke hadde konsekvenser for kommunens betalingsplikt.

**Molde kommune har i det vesentlige anført:** Helsepersonell er pålagt å gi helseopplysninger om en pasient til annet helsepersonell som skal yte eller yter helsehjelp til pasienten, jf. helsepersonelloven § 45a og Helsedirektoratets rundskriv IS-08/12. Epikrisen skal primært sendes ved

utskrivning, og i alle fall innen forsvarlig tid etter at helsehjelpen er avsluttet, jf. helsepersonelloven § 45 andre ledd. Det samme følger av forskrift om pasientjournal § 9.

Også forskrift om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter § 12 andre ledd bestemmer at helseforetaket skal oversende epikrise eller tilsvarende dokumentasjon ved utskrivning slik at det helsepersonell som trenger opplysninger kan gi pasienten forsvarlig oppfølging.

Partene har avtalt at forskriftsmessig epikrise eller tilsvarende legedokumentasjon (utskrivningsblankett) inkludert fullstendig medikamentliste skal følge pasienten ved utskrivning, og at denne dokumentasjonen skal gjøres tilgjengelig for kommunen snarest etter at utskrivning er besluttet og senest samtidig med at pasienten utskrives. Dette er et vilkår for utskrivning, jf. delavtalen punkt 4. Kommunens betalingsplikt inntreder den dagen pasienten blir erklært utskrivningsklar i henhold til forskriften «*samt denne samarbeidsavtalen*». Betalingsplikten inntreder dermed kun dersom epikrise eller tilsvarende dokumentasjon er gjort tilgjengelig for kommunen snarest etter at utskrivning er besluttet og senest samtidig med at pasienten skrives ut.

Epikrise eller tilsvarende dokumentasjon er avgjørende for at kommunen skal kunne levere forsvarlige helsetjenester ved overføring og oppfølging av pasienter etter utskrivning fra sykehuset.

**Helse Møre og Romsdal HF har i det vesentlige anført:** Bestemmelsene i avtalen er inkonsekvente. I punkt 4 er det avtalt at en pasient først kan meldes utskrivningsklar når dokumentasjonskravet i punkt 6.1 er oppfylt. Av dette punktet følger det at epikrise eller tilsvarende legedokumentasjon skal følge pasienten, og at innholdet i dokumentasjonen skal gjøres tilgjengelig for kommunen snarest etter at utskrivning er besluttet «*og senest samtidig med at pasienten utskrives*». Etter ordlyden i punkt 4 skal dermed epikrisen utferdiges mens pasienten fremdeles er innlagt på sykehuset i påvente av at kommunen tar imot pasienten. En slik forståelse innebærer at helseforetaket må sende epikrise til kommunen når helseforetaket anser pasienten utskrivningsklar, men før – og i noen tilfeller lenge før – pasienten er utskrevet.

Oversendelse av epikrise har ingen relevans for kommunens betalingsplikt. Tvisteløsningsnemnda har tidligere behandlet en sak som reiste det samme spørsmålet som denne saken reiser. I sak 5/2013 la tvisteløsningsnemnda til grunn at kommunen ikke kunne nekte å ta imot pasienten utelukkende med den begrunnelse at utskrivningsrapporten ikke ble sendt sammen med varsel om utskrivningsklar pasient eller pasienten selv. Kommunen kunne dermed ikke gå fri fra betalingsplikten. Det samme må gjelde i denne saken. I tvisteløsningsnemndas sak 7/2013 konkluderte tvisteløsningsnemnda med at betalingsplikten bortfalt fordi partene uttrykkelig hadde avtalt dette i et eget punkt om bortfall av betalingsplikt. En slik uttrykkelig avtale er ikke inngått mellom Molde kommune og Helse Møre og Romsdal. Det foreligger dermed ikke grunnlag for bortfall av betalingsplikten.

**Tvisteløsningsnemnda bemerker:** Tvisten gjelder betaling etter forskrift om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter kapittel 3. Kapittel 6 i tvisteløsningsnemndas saksbehandlingsregler får anvendelse ved tvisteløsningsnemndas behandling av saken.

Innledningsvis finner tvisteløsningsnemnda grunn til å understreke at den ikke har kompetanse til å vurdere om helseforetaket i konkrete saker har opptrådt forsvarlig. Tvisteløsningsnemnda kan kun behandle tvister om forståelsen av en inngått samarbeidsavtale mellom kommune og helseforetak.

Spørsmålet i saken er om manglende dokumentasjon fra helseforetaket medfører at kommunens betalingsplikt for utskrivningsklare pasienter bortfaller. Tvisten gjelder tilfeller der pasienten oppfylder kravene i forskrift om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter § 9, men der helseforetaket verken har oversendt epikrise eller tilsvarende dokumentasjon. Spørsmålet om betalingsplikt oppstår bare dersom kommunen ikke har overtatt pasienten samme dag som pasienten ble meldt

utskrivningsklar. Dersom pasienten overtas av kommunen selv om epikrise eller tilsvarende dokumentasjon ikke følger med, inntreer det ingen betalingsplikt.

Forskrift om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter ble endret ved forskrift 22. desember 2016 nr. 1871. Endringene trådte i kraft 1. januar 2017. Endringene er uten betydning for tvisteløsningsnemndas avgjørelse i denne saken. Det følger av forskriften § 9 at «*pasient i somatisk døgnavdeling er utskrivningsklar når lege ved helseinstitusjon omfattet av spesialisthelsetjenesteloven vurderer at det ikke er behov for ytterligere behandling ved døgnopphold i helseinstitusjonen*». I forskriften § 12 andre ledd fremgår følgende:

*«Ved utskrivning fra helseinstitusjon omfattet av spesialisthelsetjenesteloven skal epikrise eller tilsvarende informasjon sendes det helsepersonell som trenger opplysningene for å kunne gi pasienten forsvarlig oppfølging, jf. helsepersonelloven § 45a og forskrift om pasientjournal § 9.»*

Forskriften § 12 andre ledd inneholder som det fremgår av sitatet nå også henvisning til helsepersonelloven § 45 a, og ikke bare henvisning til forskrift om pasientjournal § 9. Plikten til å sende epikrise eller tilsvarende informasjon inntreer etter forskriften ved utskrivning. Forskriften inneholder ingen bestemmelser om betydningen av at epikrise eller tilsvarende informasjon ikke sendes kommunen ved utskrivning.

Partene har i delavtalens punkt 4, som har overskriften «*definisjon av utskrivningsklar pasient*», avtalt følgende:

*«Følgende krav må være oppfylt før en pasient kan meldes utskrivningsklar til kommunen:*

...

- *Dokumentasjonskravet nevnt i punkt 6.1 skal være oppfylt»*

Dokumentasjonskravet i punkt 6.1 må etter bestemmelsens ordlyd være oppfylt før en pasient kan meldes utskrivningsklar. I punkt 6.1.4 – 6.1.5 fremgår følgende:

*«4. Ved utskrivning skal forskriftsmessig epikrise eller tilsvarende legedokumentasjon (utskrivningsblankett) inkludert fullstendig medikamentliste følge pasienten ...*

*5. For å sikre forsvarlig oppfølging av pasienter som utskrives til kommunalt tjenestetilbud skal innholdet i dokumentasjonen nevnt i punkt 4 gjøres tilgjengelig for kommunen snarest etter at utskrivning er besluttet og senest samtidig med at pasienten utskrives ...»*

Etter denne bestemmelsen er det dermed tilstrekkelig at epikrise eller tilsvarende dokumentasjon følger pasienten ved utskrivning, likevel slik at dokumentasjonen skal gjøres tilgjengelig så raskt som mulig etter at helseforetaket har besluttet å skrive ut pasienten.

Det første spørsmålet for tvisteløsningsnemnda er hvilke krav avtalen stiller til når dokumentasjonskravet må være oppfylt. Etter tvisteløsningsnemndas syn må bestemmelsene forstås slik at den nevnte dokumentasjonen må være klargjort senest samtidig med at pasienten meldes utskrivningsklar. Dette følger av ordlyden i siste kulepunkt i punkt 4. Sett i sammenheng med punkt 6.1.5 er det imidlertid ikke nødvendig at dokumentasjonen sendes kommunen allerede på det tidspunktet. Dokumentasjonen må imidlertid være så klargjort at den kan «*gjøres tilgjengelig for kommunen snarest etter at utskrivning er besluttet og senest samtidig med at pasienten utskrives*», slik det følger av punkt 6.1.5. Det kan innvendes, slik helseforetaket gjør, at det er inkonsekvent å

stille et vilkår om oppfyllelse av et dokumentasjonskrav som i tid først inntreer etter meldingstidspunktet. På den annen side er det ikke tvilsomt at helseforetaket har plikt til å utarbeide slik dokumentasjon. Videre er det på det rene at det i flertallet av tilfeller går kort tid fra melding om utskrivning til pasienten skrives ut. Dokumentasjonen det gjelder er informasjon om blant annet hvilken behandling som har skjedd, status og hvilke medisiner pasienten eventuelt bruker. Denne informasjonen må forventes å være kjent på det tidspunkt helseforetaket vurderer det slik at pasienten er utskrivningsklar.

Spørsmålet for tvisteløsningsnemnda er etter dette om kommunens betalingsplikt bortfaller dersom helseforetaket ikke har oppfylt sin plikt etter avtalen ved at epikrise eller tilsvarende dokumentasjon ikke foreligger på utskrivningstidspunktet. Partene har avtalt følgende om kommunens betalingsplikt:

*«Kommunal betalingsplikt inntreer fra den dagen pasienten blir erklært utskrivningsklar (i henhold til forskrift om medfinansiering og betaling for utskrivningsklare pasienter § 13 jfr. § 8-10) samt denne samarbeidsavtalen, og kommunen har gitt beskjed om de ikke kan motta pasienten, jfr. § 11 andre ledd i samme forskrift.»*

Kommunen viser til at betalingsordningen er det eneste virkemidlet kommunen rår over for å kunne påvirke helseforetaket til å oversende informasjon som er nødvendig for forsvarlig pasientbehandling. Helseforetaket viser på sin side til at det ikke er uttrykkelig avtalt at kommunens betalingsplikt bortfaller ved manglende epikrise eller tilsvarende dokumentasjon, og at betalingsplikten i en slik situasjon ikke kan sies å være bortfalt.

Også i tvisteløsningsnemndas sak 5/2013 var det avtalt at epikrise eller tilsvarende dokumentasjon skulle sendes kommunen senest når pasienten forlot sykehuset. I den avgjørelsen uttalte tvisteløsningsnemnda følgende:

*«Det er altså tilstrekkelig at utskrivningsrapporten sendes kommunen når pasienten forlater sykehuset. Det må innebære at utskrivningsrapport ikke nødvendigvis må vedlegges varselet – og at det heller ikke trenger å følge pasienten fysisk. Konsekvensen av dette må være at kommunen ikke kan nekte å ta imot pasienten utelukkende med den begrunnelse at utskrivningsrapporten ikke er sendt sammen med varsel om utskrivningsklar pasient eller med pasienten selv og derved gå fri for betalingsplikten.»*

*Tvisteløsningsnemnda ser avslutningsvis grunn til å bemerke at det følger av avtalens punkt 6.2.3 nr. 1 at "betalingsplikten for somatiske pasienter inntreer fra og med det døgnet pasienten blir erklært utskrivningsklar og vilkårene i §§ 8 til 10 er oppfylt og kommunen har gitt beskjed om at den ikke kan ta imot pasienten" og at heller ikke andre bestemmelser i avtalen regulerer manglende dokumentasjons betydning for kommunens betalingsplikt.»*

I sak 7/2013 hadde partene derimot avtalt at betalingsplikten bortfalt dersom epikrise eller tilsvarende informasjon ikke ble sendt kommunen ved utskrivning. Tvisteløsningsnemnda uttalte følgende i den saken:

*«Det følger av partenes avtale at epikrise eller tilsvarende informasjon skal sendes kommunen "ved utskrivning". Brudd på denne bestemmelsen vil dermed først kunne foreligge på utskrivningstidspunktet. Spørsmålet er da om et slikt brudd skal ha virkning for betalingsplikt som har påløpt forut for helseforetakets brudd. Etter tvisteløsningsnemndas konklusjoner så langt, var det allerede påløpt betalingsplikt for 45 dager på det tidspunkt pasienten ble utskrevet og nødvendige medisinske opplysninger skulle vært sendt kommunen. Slik tvisteløsningsnemnda ser det, er det ikke opplagt at etterfølgende forsinkelse i oversendelsen av epikrisen skal ha som virkning at betalingsplikt som ble pådratt før utskrivningstidspunktet*

bortfaller. Det er imidlertid vanskelig å forstå ordlyden i avtalen på annen måte. Tvisteløsningsnemnda legger dermed til grunn at avtalen her må forstås slik at kommunens betalingsplikt bortfaller som følge av sykehusets brudd på avtalen punkt 8.6.

Denne løsningen avviker fra det som ville ha vært resultatet dersom saken hadde vært avgjort etter bestemmelsene i forskrift om kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten, se tvisteløsningsnemndas avgjørelse i sak 5/2013. 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 et 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 betalingsplikten bortfaller dersom epikrise eller tilsvarende informasjon ikke er sendt kommunen ved utskrivelse, har avtalt seg bort fra ordningen med kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter. Partenes avtale reduserer ikke incentivet til å sørge for rask utskrivning, men regulerer kommunens behov for informasjon ved selve utskrivningen. Avtalen bidrar slik sett til "gode pasientforløp" og at pasienten mottar et "helhetlig tilbud", jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 6-1 andre ledd, samt forskrift om kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten § 1. Tvisteløsningsnemnda kan derfor ikke se at det er grunnlag for å sette til side partenes avtale i dette tilfellet.»

Molde kommune og Helse Møre og Romsdal har avtalt at kommunens betalingsplikt inntre den dagen pasienten blir erklært utskrivningsklar etter forskriften «samt denne samarbeidsavtalen». Dette må etter tvisteløsningsnemndas syn forstås slik at bestemmelser i samarbeidsavtalen som regulerer når en pasient kan erklæres utskrivningsklar må være oppfylt for at den kommunale betalingsplikten skal inntre. Partene har, slik det er redegjort for ovenfor, avtalt at epikrise eller tilsvarende legedokumentasjon må være klargjort før pasienten meldes utskrivningsklar. Det er ikke nødvendig at dokumentasjonen sendes kommunen når pasienten meldes utskrivningsklar, men den må være så klargjort at den kan gjøres tilgjengelig for kommunen snarest etter at utskrivning er besluttet og senest samtidig med at pasienten skrives ut. I motsatt fall inntre ikke kommunens betalingsplikt. Dette innebærer at dersom helseforetaket ikke gjør tilgjengelig epikrise eller tilsvarende legedokumentasjon ved utskrivning, har kommunen heller ikke plikt til å betale for eventuelle døgn pasienten blir værende på sykehuset.

Oslo, 05.07.2017

Hanne Harlem

Ola Ø. Nisja

Jostein Aanestad

Kari Sletnes

Alice Beathe Andersgaard

Oddvar Larsen