

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Deres ref.: 2016/1289
Vår ref.: [REDACTED]
Saksbehandler: Knut Erlend Bergan
Dato: 13.10.2016

Unntatt offentlighet: offl. § 13 (1), fvl. § 13 (1) nr. 1

Klage på Fylkesmannens vedtak om avvisning av klage - Avgjørelse fra Helsedirektoratet

Helsedirektoratet viser til Fylkesmannens oversendelse av klage fra [REDACTED] (heretter klagers pårørende) på vegne av [REDACTED] (heretter klager), mottatt 30.5.2016. Saken gjelder klage over Fylkesmannens avvisningsvedtak av 19.4.2016, i sak om tilbakebetaling av utgifter til opphold på omsorgssenter etter utskrivning fra sykehus. Direktoratet beklager lang saksbehandlingstid.

Sakens bakgrunn

Klager ble den 18.5.2015 utskrevet fra sykehuset i [REDACTED] til rehabilitering ved [REDACTED] omsorgssenter. Klager oppholdt seg på omsorgssenteret og mottok rehabilitering i perioden 18.5.2015 – 1.6.2015. Klager ble da reinnlagt på sykehuset. Den 5.6.2015 ble hun på nytt utskrevet til omsorgssenteret, hvor hun oppholdt seg til 17.6.2015. Videre mottok hun rehabilitering på omsorgssenteret i perioden 29.6.2015 – 9.7.2015. Klager opplyser ikke å ha hatt innflytelse på valg av tjenestetilbud i rehabiliteringsperioden.

Klagers pårørende opplyser at han allerede dagen etter klagers ankomst til omsorgssenteret spurte hva oppholdet ville koste. Av personalet fikk han opplyst satsene var de samme for korttidsopphold som for fastboende. Han skal da ha gitt uttrykk for at han mente egenbetalingen for oppholdet skulle skje i tråd med egenandelsforskriftens regler om korttidsopphold. Hensett til klagers helsetilstand var det imidlertid ikke noe alternativ å ta henne med hjem.

Den 21.5.2016 fattet kommunen vedtak om *Tilbod om leige av bustad i bukollektiv* med begrunnelsen: «*Utskriven frå sjukehus og har behov for eit rehabiliteringsopphald.*» Av vedtaket fremgår at klager skal betale husleie på kroner 6 759 pr. mnd., vask av klær med kroner 646 pr. mnd. og matombringing med kroner 169 pr. døgn. Det fremgår av saken at dette totalt kom opp i rundt kr 20 000 for den aktuelle perioden.

Klager påklaget betalingskravet i brev av 13.8.2015. Fra klagen gjengis:

«Den 18. mai ble hun så sendt ut til [REDACTED] omsorgssenter på [REDACTED] for rehabilitering der. I utgangspunktet var plass på sykehjem det eneste tilbudet som kunne ha sikret henne

Helsedirektoratet

Avdeling omsorgstjenester

Knut Erlend Bergan, tlf.: 24163984

Postboks 7000 St. Olavs plass, 0130 Oslo • Besøksadresse: Universitetsgata 2, Oslo • Tlf.: 810 20 050

Faks: 24 16 30 01 • Org.nr.: 983 544 622 • postmottak@helsedir.no • www.helsedirektoratet.no

nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester. Men sykehuset hadde før utskrivning bedt [REDAKTERT] omsorgssenter om å ta seg av henne i rehabiliteringsfasen. Hun hadde ingen innvirkning på dette valget og ville nok, slik saken har utviklet seg insistert på at hjelpen skulle ha blitt gitt hjemme i privat bolig.»

Det opplyses i klagen at klager aldri har godtatt noen av kravene om betaling for husleie eller vask av klær, eller for matombringning som hun i liten grad fikk nyttiggjort seg på grunn av ekstrem kvalme og oppkast. Det fremgår videre at klager hele tiden har hatt ordinære utgifter knyttet til opprettholdelse av egen bolig.

Fylkesmannen besluttet å behandle saken som en tilsynssak mot [REDAKTERT] kommune, og ba i brev av 20.8.2015 blant annet om svar på hvilket tilbud [REDAKTERT] kommune har til pasienter som blir utskrevet fra sykehus med behov for helse- og omsorgstjenester som ikke kan ytes i egen bolig, typisk korttids plass på sykehjem. Videre ba Fylkesmannen om en redegjørelse for behovet for sykehjems plasser i kommunen, samt for hvilket tilbud kommunen gir til pasienter med manglende samtykkekompetanse som det er nødvendig å tilbakeholde i institusjon for å unngå vesentlig helseskade. Fylkesmannen avgrenset i saken mot spørsmålet om egenbetaling, idet Fylkesmannen anså dette spørsmålet for å ligge utenfor sitt kompetanseområde. Kommunen svarte i brev av 11.9.2015. Fra Fylkesmannens tilsynsrapport av 16.11.2015 gjengis:

«Slik Fylkesmannen oppfatter redegjørelsen fra [REDAKTERT] kommune, består kommunens tilbud om sykehjem utelukkende av 8 plasser i skjermet enhet for personer med demenssykdom. Fylkesmannen kan da ikke se at kommunen tilbyr korttids plass i sykehjem i tilfeller hvor dette vurderes som nødvendig, uavhengig av diagnose. Vi kan heller ikke se at andre pasienter enn personer med demenssykdom tilbys langtids plass i sykehjem. Fylkesmannen i [REDAKTERT] finner etter dette at aktuell pasientgruppe ikke tilbys nødvendig helse- og omsorgstjenester i form av sykehjem, jf. helse- og omsorgstjenesteloven §§ 3-1 og 3-2 nr. 6 bokstav c.»

Fylkesmannen konkluderte med at [REDAKTERT] kommune som følge av det ovenstående bryter sin plikt til å sørge for nødvendige helse- og omsorgstjenester til kommunens innbyggere, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1.

I brev av 17.1.2016 til [REDAKTERT] kommune påklaget klager på nytt betalingskravet knyttet til oppholdet ved [REDAKTERT] omsorgssenter, denne gangen i form av et krav om tilbakebetaling, da kravet i mellomtiden var blitt betalt. I brevet viser klageren til Fylkesmannens vurdering og konklusjon i tilsynssaken, og anfører at ettersom klager skulle hatt opphold på sykehjem, må egenandelsforskriftens bestemmelser om korttidsopphold legges til grunn. I brev av 15.2.2016 avviser [REDAKTERT] kommune dette, og viser til at egenandelsforskriften ikke gjelder omsorgsboliger og at de derfor finner ikke å kunne imøtekomme tilbakebetalingskravet.

I brev av 18.2.2016 påklaget klager [REDAKTERT] kommunes avgjørelse. [REDAKTERT] kommune fastholdt avgjørelsen, og oversendte 17.3.2016 saken til Fylkesmannen. I oversendelsesbrevet skrev kommunen at saken er et privatrettslig forhold mellom partene, og at de ut fra dette «...finn (...) å måtte halde fast ved sitt avslag på kravet om tilbakebetaling av opphaldsutgifter knytt til det aktuelle oppholdet ved [REDAKTERT] omsorgssenter.»

Fylkesmannen fattet 19.4.2016 vedtak om å avvise klagen fra realitetsbehandling. Klager påklaget deretter Fylkesmannens avvsningsvedtak, og Fylkesmannen oversendte saken til

Statens helsetilsyn ved brev av 4.5.2016. Statens helsetilsyn videresendte saken til Helsedirektoratet som rett instans.

Helsedirektoratets kompetanse

Etter forvaltningsloven § 28 tredje ledd andre punktum kan avvisningsvedtak påklages til nærmeste overordnede forvaltningsorgan. Av forskrift 2010-03-18 nr. 425 *Delegering av myndighet fra Helse- og omsorgsdepartementet til Helsedirektoratet*, fremgår at Helsedirektoratet er å anse som overordnet forvaltningsorgan når Fylkesmannen fatter vedtak i første instans i saker etter helse- og omsorgstjenesteloven. Vedtak om avvisning av klager er særlig nevnt i forskriften.

Klageinstansens kompetanse følger av forvaltningsloven § 34. Klageinstansen kan prøve alle sider av saken, herunder ta stilling til nye omstendigheter.

Helsedirektoratets syn på saken

Fylkesmannen redegjør i sitt oversendelsesbrev til Statens helsetilsyn for begrunnelsen for avvisningen. Fra brevet gjengis:

«For at saker skal behandles som klager etter pasient- og brukerrettighetsloven må klagen gjelde spørsmål om rettigheter/tjenester som følger av denne loven. Dersom klagen gjelder en tjeneste eller ytelse som ikke dekkes av pasient- og brukerrettighetsloven må saken avvises. Tildeling av kommunal bolig eller plass i et kommunalt omsorgskompleks, som ikke må forveksles med plass i institusjon, er ikke omfattet av pasient- og brukerrettighetsloven.

En avtale om husleie for å leie rom på [redacted] omsorgssenter er et privatrettslig forhold mellom leietaker og [redacted] kommune som utleier. Dette ligger utenfor Fylkesmannens kompetanse som klageinstans. Tilsvarende gjelder også eventuell uenighet om hvorvidt avtale var inngått eller ikke. Aktuelle forhold er ikke omfattet av pasient- og brukerrettighetsloven, og Fylkesmannen finner at saken må avvises.»

Helsedirektoratet er enig med Fylkesmannen i at sistnevntes kompetanse er begrenset til spørsmål som er omfattet pasient- og brukerrettighetsloven § 7-2 første ledd. Fylkesmannen avgrensner imidlertid sin kompetanse etter bestemmelsen for snevert. Helsedirektoratet viser til at det fremgår direkte av kommunens vedtak av 21.5.2015 om plass på omsorgssenteret, med tilhørende angivelse av betingelser knyttet til egenbetaling, at tilbudet gis for å dekke klagers behov for – og rett til – nødvendige helse og omsorgstjenester etter utskrivningen fra sykehusoppholdet. Som følge av klagen må det derfor tas stilling til om tilbudet, og egenbetalingskravet knyttet til dette, på en lovlig måte oppfyller klagerens rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1a andre ledd.

Det ovenstående gjelder selv om klager – som i denne saken – har utformet klagen som et krav om tilbakebetaling av utgifter til leie av omsorgsbolig, eller annet som ved første øyekast ser ut til ikke å være omfattet av pasient- og brukerrettighetsloven § 7-2 første ledd.

Helsedirektoratet viser til at det – uavhengig av hvordan klagens tema er beskrevet fra klagers side – vil være Fylkesmannens oppgave å anlegge de rettslige temaene i saken på riktig måte, slik at klager kan få oppfylt sine rettigheter. Alternativt kan Fylkesmannen veilede klager i hvordan klagen må legges opp, og gi klageren en mulighet til å rette denne, jf. forvaltningsloven §§ 11 første ledd og 32 tredje ledd.

Når det gjelder det nærmere innholdet i Fylkesmannens overprøvingsadgang, vises til at kommunen har stort handlingsrom til å organisere de helse- og omsorgstjenestene den har ansvar for, herunder til å velge hvordan konkrete tjenestetilbud skal utformes. Handlingsrommet er imidlertid begrenset av rammene for det lovlige forvaltningsskjønnet, jf. blant annet forvaltningsloven § 34 andre ledd første punktum jf. siste punktum, der det fremgår at klageinstansen kan prøve alle sider av saken, herunder underinstansens skjønnsutøvelse. På helse- og omsorgstjenestenes område angis rammene for Fylkesmannens overprøving av forvaltningsskjønnet i pasient- og brukerrettighetsloven § 7-6 første ledd, hvor det fremgår at Fylkesmannen i saker om helsetjenester «...skal legge vekt på det lokale selvstyret» ved prøvingen av det frie skjønn. I praksis betyr dette at skjønnsutøvelsen ved organiseringen mv. av kommunale helsetjenester ikke kan være *urimelig*. (Ved behandling av klager som gjelder kommunale *omsorgstjenester* følger det av samme bestemmelse at Fylkesmannen skal legge *stor* vekt på det kommunale selvstyret, noe som innebærer at skjønnsutøvelsen i slike saker må være *åpenbart urimelig* for at Fylkesmannen skal kunne overprøve den.)

Dersom kommunen har gått utenfor rammene for det lovlige forvaltningsskjønnet ved utformingen av tjenestetilbudet, og resultatet som følge av dette er (åpenbart) urimelig, vil resultatet være at vedtaket/tjenestetilbudet helt eller delvis er ulovlig. Særlig gjelder dette i situasjoner der pasienten/brukeren har hatt liten mulighet til å medvirke i utformingen av tjenestetilbudet. Det er den samlede utformingen av tjenestetilbudet som må vurderes, herunder eventuelle betingelser (f. eks. egenbetaling), innhold, organisering, lokalisering med mer. En situasjon der kommunen har valgt å oppfylle en pasient eller brukers rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester på en slik måte at vedkommende påføres store ekstra kostnader, ligger etter direktoratets syn innenfor det Fylkesmannen skal behandle som klageinstans etter pasient- og brukerrettighetsloven.

Helsedirektoratet bemerker at et krav om egenbetaling som i den foreliggende sak, også kan vurderes i lys av vilkårlæren på helse- og omsorgstjenestenes område. Kommunens skjønnsrom og Fylkesmannens kompetanse som klageinstans vil uansett være som beskrevet ovenfor.

For fullstendighetens skyld bemerkes også at spørsmålet om det ble inngått en *avtale* mellom kommunen og klager om oppholdet ved █████ omsorgssenter er av mindre betydning, da en pasient eller bruker ikke bindende kan avtale seg bort fra sine rettigheter etter pasient- og brukerrettighetsloven. På samme måte vil en pasient eller bruker ikke være bundet av (åpenbart) urimelig vilkår i en «avtale» om nødvendige helse- og omsorgstjenester.

Etter dette oppheves Fylkesmannens avvisningsvedtak, og saken returneres til Fylkesmannen for realitetsbehandling og vurdering av om klagers tjenestetilbud etter utskrivningen, herunder betingelsene om egenbetaling, var innenfor rammen av lovlig skjønnsutøvelse ved utforming og tildeling av nødvendige helse- og omsorgstjenester etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a andre ledd.

Helsedirektoratets vedtak er endelig, og kan ikke påklages.

Vennlig hilsen

Kristin Mehre e.f.
avdelingsdirektør

Knut Erlend Bergan
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk

Kopi:

██████████
██████████ KOMMUNE