

Tildeling av fastlegeavtale

Generelt

Tildeling av fastlegeavtale er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b). Dette innebærer at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel IV-VI må følges. Forvaltningsloven stiller blant annet krav om skriftlig vedtak, begrunnelse og underretning om vedtaket, samt retten til å påklage vedtaket. I tillegg har ASA 4310 punkt 5.4, jf. 5.2 og 5.5 bestemmelser om kunngjøring og tildeling av fastlegeavtale.

Kvalifikasjonsprinsippet

Kvalifikasjonsprinsippet skal legges til grunn ved tildeling av og inngåelse av fastlegeavtale. Dette framgår av forarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven (Prop. 91 L (200-2011)) side 164-165. I tillegg er det kommet til uttrykk i ASA 4310 punkt 5.5 andre avsnitt om at en uttalelse fra de gjenværende legene i en gruppepraksis skal tillegges stor vekt, «*såfremt det er lagt vekt på saklige kriterier etter det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet*».

Kvalifikasjonsprinsippet følger av ulovfestet rett. For statlig sektor er imidlertid prinsippet lovfestet i statsansatteloven § 3, som har denne ordlyden:

«Kvalifikasjonsprinsippet

(1) Den best kvalifiserte søkeren skal ansettes eller utnevnes i ledig stilling eller embete, med mindre det er gjort unntak i lov eller forskrift.

(2) Ved vurderingen av hvem som er best kvalifisert, skal det legges vekt på utdanning, erfaring og personlig egnethet, sammenholdt med kvalifikasjonskravene som er fastsatt i utlysningen.»

At kvalifikasjonsprinsippet skal legges til grunn ved tildeling av fastlegeavtale, innebærer at det er den best kvalifiserte søkeren som skal tildeles avtalen. Utgangspunktet for vurderingen vil være kvalifikasjonskravene som er fastsatt i kunngjøringen. I den forbindelse bør man vurdere hvilke krav som må være oppfylt for å være kvalifisert, og hvilke krav som det er ønskelig at vedkommende oppfyller. Hvis en søker til fastlegeavtalen ikke oppfyller alle «skal-kravene», vil ikke vedkommende være kvalifisert, og kan ikke tildeles fastlegeavtalen. Dersom det viser seg vanskelig å få søkere som dekker kriteriene, eller at behovene har endret seg, bør man vurdere å kunngjøre på nytt.

I utformingen av kunngjøringen av fastlegeavtalen kan det være hensiktsmessig å vurdere om det er særlig behov for at fastlegen skal ha andre allmennlegeoppgaver og gå legevakt utenom ordinær åpningstid. Dette bør i så fall framgå av kunngjøringen og tas hensyn til ved utformingen av kriteriene.

I tillegg er det viktig å være klar over kompetansekravene som er fastsatt i forskrift om kompetansekrav for leger i den kommunale helse- og omsorgstjenesten § 3 og mulighetene for unntak i § 4. Kompetansekrav for leger som kan ha legevakt uten bakvakt er regulert i akuttmedisinforskriften § 7 første ledd og mulighetene for unntak i bestemmelsens siste ledd.

Kriteriene for kvalifikasjonsvurderingen må være saklige. Det skal legges vekt på utdanning, erfaring og personlig egnethet sammenholdt med kravene i kunngjøringsteksten. Kommunen fastsetter kriteriene. Eksempler på kriterier som ikke vil være saklige er slektskap eller villighet til å foreta økonomiske investeringer i gruppepraksisen. Evne til å drive privat praksis vil imidlertid være et saklig kriterium.

Kvalifikasjonskravene i kunngjøringen må være oppfylt på vedtakstidspunktet. Ombudsmannen har uttalt dette i flere avgjørelser. Se for eksempel sak 2014/1582 der det framgår at *«for at en søker skal kunne anses å oppfylle kvalifikasjonskravet, må den kvalifiserende utdannelsen være avsluttet på tilsetningstidspunktet»*.

Kunngjøring

For å få et bredest mulig søkergrunnlag og gi alle leger som er kvalifisert for fastlegeavtalen en mulighet til å søke, skal fastlegeavtalen kunngjøres med minst tre ukers søknadsfrist i landsdekkende avis/tidsskrift, nettbasert portal eller liknende. Dette er nedfelt i ASA 4310 punkt 5.4 første avsnitt.

Forhold av betydning for fastlegeavtalen må framgå av kunngjøringen som lokalisering, listelengde, organiseringsform, gruppe- eller solopraksis og annen relevant informasjon om praksisen. Etter ASA 4310 punkt 5.2 skal en ledig fastlegeavtale som hovedregel kunngjøres med eksisterende lokalisering.

Fratredende lege skal på tidspunktet for kunngjøringen ha fylt ut skjema om forhold ved praksisen som kan danne grunnlag for omsetningen etter ASA 4310 punkt 5.6, jf. punkt 5.4. Hensikten med skjemaet er at kvalifiserte søkere skal få mer informasjon om praksisen fastlegeavtalen er lokalisert til. Det endrer ikke kommunens rolle ved overdragelser. Overdragelsesprosessen er kommunen uvedkommende. Dette innebærer for eksempel at ønske fra gruppepraksisen om at den nye legen skal kjøpe seg inn i driftsselskapet ikke skal tas inn i kunngjøringen.

Saksforberedelser – intervju mv.

Intervju

Kommunen skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak om tildeling treffes, jf. forvaltningsloven § 17. Kommunen må derfor på bakgrunn av søknadene, vurdere hvem som skal innkalles til intervju. I etterkant av intervjuene bør det innhentes referanser. Hensikten med å gjennomføre intervjuene og innhente referanser er å få et så godt grunnlag som mulig for å kunne vurdere hvem som er best kvalifisert.

Representant for gruppepraksisen skal inviteres til å delta på intervju, jf. ASA 4310 punkt 5.5. Det er en forutsetning at vedkommende ikke er inhabil, jf. forvaltningsloven § 6. Rammeavtalen har ingen bestemmelser om godtgjøring for representantens deltakelse på intervjuene.

Saksbehandlingstid og foreløpig svar

Det følger av forvaltningsloven at kommunen skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11 a. En tildelingsprosess kan være tidkrevende. Søknadene skal gjennomgås, intervjuer skal forberedes og gjennomføres, og referanser skal innhentes før kommunen kan foreta kvalifikasjonsvurderingen og til slutt treffe et vedtak. Dersom kommunen forventer at saksbehandlingstiden vil være mer enn en måned, skal søkerne og eventuelt gjenværende leger i gruppepraksisen gis et foreløpig svar om grunnen til dette og om mulig når svar kan forventes. En omfattende prosess vil gjerne foreligge der det er svært mange søkere og tidkrevende å gjennomføre intervjuene. Det kan muligens være hensiktsmessig å informere søkerne under intervjuet om når de kan forvente at en avgjørelse vil foreligge.

Vedtak

Vurderingen og grunnlaget for vedtaket

Når saken er så godt opplyst som mulig må kommunen på selvstendig grunnlag foreta en sammenlignende vurdering av søkerne. De enkelte søkerne vurderes opp mot hverandre og dette gir grunnlag for å fatte vedtak om hvem som er best kvalifisert. Ved tildeling av fastlegeavtale lokalisert til en gruppepraksis, skal en uttalelse fra de gjenværende legene i gruppepraksisen om hvem de vurderer som best kvalifisert tillegges stor vekt, forutsatt at uttalelsen bygger på saklige kriterier etter det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet, jf. ASA 4310 punkt 5.5. For at uttalelsen skal være relevant bør den inneholde en sammenlignende vurdering av de aktuelle søkerne basert på saklige kriterier. Dette innebærer at kommunen ikke kan vektlegge en uttalelse fra de gjenværende legene i gruppepraksisen uten først selv å ha foretatt en kvalitativ vurdering av uttalelsen for å sikre at den er saklig og forsvarlig i henhold til kvalifikasjonsprinsippet. Det er viktig å understreke at det er kommunen som på selvstendig grunnlag skal treffe vedtaket.

Det bemerkes at vikarer i en ledig fastlegeavtale ikke har noen fortrinnsrett ved tildelingen av fastlegeavtalen. Vikarens erfaring kan imidlertid være relevant i vurderingen av hvem som er best kvalifisert.

Vedtaket form og innhold

Vedtaket skal være skriftlig og det skal gis en begrunnelse for den avgjørelsen som er tatt, jf. forvaltningsloven §§ 23, 24 og 25. Det er ofte begrunnelsen som gir klager grunnlag for å hevde at kommunen ikke har foretatt en faglig vurdering eller har lagt vekt på utenforliggende eller usaklige forhold.

En begrunnelse skal gjengi hvilke rettsregler som gjelder, de faktiske forhold i saken og hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende for kommunens valg blant søkerne. Det vil her være aktuelt å vise til at det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet gjelder. Dette innebærer at fastlegeavtalen skal tildeles den best kvalifiserte søkeren. Ved vurderingen av hvem som er best kvalifisert, skal det legges vekt på utdanning, erfaring og personlig egnethet, sammenholdt med kvalifikasjonskravene som er fastsatt i utlysningen.

Når det gjelder de faktiske forhold vil det i hovedsak si søkerens utdanning, erfaring og øvrige forhold som er knyttet til de kriterier som framgår av kunngjøringen, og som etter kommunens vurdering innebærer at vedkommende er den som er best faglig skikket. Sivilombudet synes å legge til grunn at begrunnelsen må synliggjøre at det er foretatt en sammenlignende kvalifikasjonsvurdering av kandidatene.

I underretningen (jf. forvaltningsloven § 27) om vedtaket skal det også gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere framgangsmåten ved klage. Klagefristen er tre uker fra det tidspunktet underretningen om vedtaket er kommet fram til vedkommende part. Det vil si når vedtaket er levert eller kan hentes innen vanlig kontortid. Det skal også gis opplysninger om retten til å se sakens dokumenter etter forvaltningsloven §§ 18 og 19.

En orientering om vedtaket skal sendes til alle søkerne og til gjenværende i gruppepraksisen hvor fastlegeavtalen er lokalisert. Grunnen er at søkerne og i noen tilfeller gruppepraksisen vil ha klagerett.