



NORSK
OSTEOPATFORBUND

Norsk Osteopatforbund - NOF
c/o Optimal Regnskap AS
Orkdalsveien 67
7300 Orkanger
Tlf +47 950 00 505
nof@osteopati.org
www.osteopati.org

Org. nr. 978694721
Bankkonto: 1506.35.34738

Til Finansdepartementet
Saksnummer. 19/2280

Vestskogen 2020.07.31

Høringssvar fra Norsk Osteopatforbund (NOF) vedrørende «Forslag om merverdiavgiftsplikt ved omsetning og formidling av alternativ behandling, kosmetisk kirurgi og kosmetisk behandling».

Innledning

Norsk Osteopatforbund (NOF) representerer ca. 375 yrkesaktive osteopater, i tillegg til ca. 50 studenter. NOF ble stiftet i 1993, og favner den store majoritet av Norges osteopater. Medlemmer må dokumentere fullført utdanning på minimum fire års akkreditert fulltidsstudium, eller tilsvarende. NOF arbeider for at yrket osteopat skal bli autorisert som helsepersonell.

NOF støtter departementets forslag om å innføre merverdiavgift (mva.) på kosmetisk kirurgi og kosmetisk behandling, som ikke er medisinsk begrunnet. NOF støtter til dels departementets vurderinger om at mva. fritak knyttet til det frivillige registeret for utøvere av alternativ behandling, ikke virker etter hensikten. NOF mener at registerordningen bør evalueres og tilpasses, for å oppfylle formålet om økt profesjonalisering, ivaretagning av forbrukerhensyn og pasientsikkerhet. NOF mener dog at dette må løses på andre måter enn ved en generell innføring av mva. for all alternativ behandling. NAFKAM redegjør i sitt høringssvar for at en slik generell endring ytterligere vil svekke registerordningen, til ulempe for pasientene, og foreslår en bred gjennomgang av hele ordningen. Dette er en anbefaling vi støtter.

Alternativ behandling er en sammensatt sektor, med stor variasjon i utdanning, kompetanse og behandlingstilbud. Departementets argument om at alternativ behandling på generelt grunnlag ikke kan sies å ha dokumentasjon eller fagstandarder, og skulle representere en direkte motsats til skolemedisin, er en grov generalisering gjeldende kun for deler av sektoren.

Osteopater leverer samfunnsnyttig helsehjelp, oppfyller dokumentasjonskrav i tråd med kunnskapsbasert praksis, og i henhold til internasjonale fagstandarder. Osteopater utfører sitt virke i den private primærhelsetjenesten på lik linje med sammenlignbare yrkesgrupper som f.eks. privatpraktiserende fysioterapeuter og kiropraktorer. NOF mener derfor at osteopati ikke er alternativ behandling, og dermed skal unntas mva. på lik linje med annen helsehjelp gitt av helsepersonell.

I sitt virke i førstelinjetjenesten arbeider osteopater i tett samarbeid med annet helsepersonell. Mange klinikker i primærhelsetjenesten samler flere profesjoner, for å kunne gi et faglig godt tilbud til pasientene. Osteopater arbeider ofte sammen med fysioterapeuter, kiropraktorer, leger, og annet helsepersonell. Autorisasjon vil gi nødvendig kvalitetssikring og trygghet for samarbeidspartnere. Et eventuelt påslag av mva. på osteopati vil gjøre samarbeid og samhandling vanskeligere, og potensielt gi en dårligere og dyrere helsetjeneste til pasientene.

I det følgende vil vi redegjøre for hvorfor osteopati bør gis autorisasjon som helsepersonell ved å innlemmes i hpl. § 48, 1.ledd, og følgelig gis unntak fra mva. Dette vil nødvendiggjøre lovendring, hvorefter den endelige beslutningsmyndighet vil tilligge Stortinget. Vi viser også i sin helhet til søknad om autorisasjon sendt Helse- og omsorgsdepartementet, 4. desember 2018, med etterfølgende tilleggsuttalelse sendt samme departement, 10. januar 2020. Vi vil i vårt høringssvar også redegjøre for nødvendigheten av unntak av mva. for osteopati og lignende helsetjenester, i et internasjonalt perspektiv.

Oppsummering

Osteopater yter helsehjelp etter gitte rammer for helsepersonell, og kan derfor ikke pålegges mva. Dette er også det internasjonale bilde, som følger av utstrakt offentlig regulering som helsepersonell og/eller fritak fra mva.

På side 17 i høringsnotatet, 2. avsnitt står dette:

Et grunnleggende prinsipp i merverdiavgiftsloven er nøytralitet. Dette tilsier blant annet at samme type tjeneste behandles på samme måte uavhengig av hvem som omsetter.

Vi understreker skjevheten i at man i sammenlignbare helsetjenester, i samme sektor, utført av helsearbeidere med tilsvarende utdanningsnivå, for samme pasientgruppe, nå foreslår ulike skattesystemer.

I desember 2018 søkte NOF om autorisasjon, etter oppfordring fra regjeringen. Søknaden er fortsatt til behandling hos Helse- og omsorgsdepartementet. Autorisasjonsspørsmålet må endelig avklares og innvilges, slik at osteopater kan fortsette å gi helsehjelp underlagt samme lovverk og skatteregime gjeldende for sammenlignbare yrkesgrupper. Vi vil påpeke at hensiktsmessighetsvurdering av en eventuell autorisasjon tilligger lovgiver og ikke direktorat.

Det er slått fast at utdanningen oppfyller gitte krav om helsefaglig relevans og at yrkesrollen i det vesentlige er direkte sammenlignbar med andre autoriserte grupper, som fysioterapeuter og kiropraktorer. Osteopater yter helsehjelp, med det formål å forebygge eller behandle «sykdom, skade eller lyte». Dette taler for autorisasjon, og vil fungere som grensedraining i forhold til mva.

For dokumentasjon om osteopatiens faglige relevans for store pasientgrupper, særlig innen muskel- og skjelettplager, vises til vedlegg «Kunnskapsbasert praksis i den osteopatiske profesjon» (vedlegg 4, Autorisasjonssøknad, Norsk Osteopatforbund, 2018).

Osteopater kompletterer og styrker førstelinjetjenesten. Kapasiteten innenfor offentlig finansiert fysikalsk behandling i form av blant annet fysioterapi, er begrenset. Kostnader

forbundet med muskel- og skjelettplager er formidable. Osteopatene tilfører kapasitet og valgfrihet, til nytte for pasientene og for samfunnet.

Osteopati og mva., i et internasjonalt perspektiv

I et flertall av de europeiske land hvor yrket ennå ikke er regulert, er osteopati gitt fritak for mva. på grunnlag at de yter helsehjelp på lik linje med andre sammenlignbare yrkesgrupper, som fysioterapeut og kiropraktor. I de land hvor osteopati er offentlig regulert, er de på lik linje med annet helsepersonell fritatt mva. Osteopati er fritatt mva. blant annet i Danmark, Finland, Island, Irland, Storbritannia, Belgia, Malta, Portugal, Frankrike, Østerrike, Sveits, Tyskland.

Europadomstolen har også fastslått at mva. ikke kan pålegges osteopati, når dette gir en forskjellsbehandling i forhold til sammenlignbare helsetjenester som fysioterapi og kiropraktikk (sak C-597/17, 2019). Dette vil ha konsekvens for de få europeiske land som fortsatt har mva. krav for osteopati. Dette gjelder blant annet Luxembourg, Nederland, Italia og Spania. I kraft av at osteopati er ansett som helsepersonell i en rekke land i Europa, og i stor grad er fritatt mva.-plikt, kan det stilles spørsmål ved om Norges internasjonale forpliktelser overholdes dersom det innføres mva. på osteopati. EØS-avtalen innebærer et generelt forbud mot statsstøtte (se EØS-avtalen Art 61 og statstøtteloven § 1). Dette innebærer blant annet forbud mot å etablere regler som favoriserer visse yrkesgrupper fremfor andre. Innføring av mva. for visse yrkesgrupper, herunder osteopater, favoriserer tilbydere av lignende tjenester, når disse ikke er pålagt å innkreve mva. I veileder for statsstøtte s.10, sies det at «skattelettelse eller fritak», er eksempel på statsstøtte. Det kan derfor legges til grunn at det å frita enkelte yrkesgrupper fra mva., mens andre som tilbyr lignende tjenester ikke fritas, vil falle inn under statsstøttereglene, når de øvrige vilkår er oppfylt. Her vektlegges det konkurransevridende element.

EUs merverdiavgiftsdirektiv er omtalt i høringsnotatet på side 12 og 13. Norge er pålagt å etterleve «de fire friheter», som følger av EØS-avtalen. Dette kan etter omstendighetene også innebære en plikt til å etterleve direktivets bestemmelser. Det vil særlig være direktivets artikkel 132 bokstav b) og c), som er relevante.

Bestemmelsene lyder (i dansk oversettelse):

Artikkel 132

1. Medlemsstaterne fritager følgende transaksjoner:

...

b) hospitalsbehandling og pleje samt transaksjoner i nær tilknytning hertil udført af offentligretlige organer eller, under sociale betingelser svarende til dem, der gælder for sådanne organer, af hospitaler, centre for lægebehandling og diagnostik og andre lignende behørigt anerkendte institutioner

c) behandling af personer som et led i udøvelse af lægegerning og dertil knyttede erhverv som fastsat af den pågældende medlemsstat

Bestemmelsene innebærer en plikt for medlemsstatene til å frita de nevnte grupper for mva. Det underliggende hensynet til avgifts-nøytralitet kan tilsi et fritak for osteopati, når osteopat er fritatt mva. i andre land, og at andre lignende yrkesgrupper er fritatt i Norge.

Det må i denne sammenheng legges vekt på at osteopater hittil har vært fritatt i Norge, og at det nå er snakk om å innføre en avgiftsplikt som vil gjelde denne yrkesgruppe, men ikke andre (autoriserte) grupper med lignende yrkesrolle.

Osteopati er ikke alternativ behandling

Helse- og omsorgskomiteen la inn følgende merknad i helsebudsjettet i 2019 (Innst 11 S 2018-2019) og igjen i 2020 (Innst 11 S, 2019-2020):

«Komiteen peker på at omtrent én av fire til enhver tid har langvarige plager knyttet til muskel- og skjelettsystemet, og at de fleste i løpet av livet vil ha plager eller sykdommer knyttet til muskler og skjelett. Disse lidelsene er en viktig årsak til redusert helse og nedsatt livskvalitet og er derfor viktig å forebygge og behandle. Kiropraktorer og fysioterapeuter er viktige yrkesgrupper i dette arbeidet, men det finnes også flere alternativ.

Komiteen mener at helse- og omsorgstjenestene i kommunene kontinuerlig må moderniseres og styrkes, og at det må jobbes for et mangfoldig, helhetlig og sammenhengende tilbud tilpasset den enkeltes behov.

Komiteen mener derfor det bør vurderes om naprapater og osteopater skal gis offentlig autorisasjon.»

I desember 2018 søkte NOF om autorisasjon, etter oppfordring fra representanter for regjeringen. Søknaden er fortsatt til behandling hos Helse- og omsorgsdepartementet.

Osteopati er en regulert helseprofesjon i en rekke sammenlignbare land, og utfører helsehjelp basert på kunnskapsbasert praksis. For dokumentasjon om osteopatens faglige relevans for store pasientgrupper, særlig innen muskel og skjelettplager, vises til vedlegg «Kunnskapsbasert praksis i den osteopatiske profesjon» (vedlegg 4, Autorisasjonssøknad, Norsk Osteopatforbund, 2018).

Osteopater har selvstendig pasientkontakt og selvstendig yrkesutøvelse, slik som lovforarbeidene for autorisasjon nevner. Osteopater har, som førstekontakt for pasientene, også selvstendig og direkte ansvar for utredning, diagnostikk, og oppfølging av pasienter, som fremheves som momenter som skal tillegges betydelig vekt i en autorisasjonsvurdering. Osteopater yter helsehjelp, med det formål å forebygge eller behandle «sykdom, skade eller lyte», tilsvarende definisjonen i folketrygdloven §12.6. Begrepet «sykdom, skade eller lyte», er meget godt innarbeidet, og det foreligger rikholdig praksis for tolkning og avgrensning av dette. Dette taler for autorisasjon, og vil dermed også fungere som grensedragning i forhold til mva.

Autorisasjonsordningen

Hovedformålet med autorisasjonsordningen følger av lovens formål som er å bidra til sikkerhet for pasienter, kvalitet i helse- og omsorgstjenesten, tillit til helsepersonell, helse- og omsorgstjenesten og harmonisering med andre land. Det kommer frem at autorisasjonsreglene skal bidra til å sikre kvaliteten på yrkesgruppen av hensyn til pasientsikkerheten. Det fremheves at dette blant annet skal sikres ved krav om nødvendige kvalifikasjoner. Under yrkesutøvelsen skal autorisasjonen være en sikkerhet for at helsepersonell med en bestemt tittel har en bestemt type kompetanse og utdanningsbakgrunn. Personell som gir behandling uten bestemt kompetanse, utgjør en fare for pasientsikkerheten.

Autorisasjonsordningen gir rett til beskyttet tittel. Dersom helsepersonellet ikke følger pålagte plikter og er uskikket kan det medføre tilbakekallelse av autorisasjonen, i praksis helt eller delvis yrkesforbud. I forarbeidene til helsepersonelloven er det vist til følgende kriterier for å gi autorisasjon til helsepersonellgrupper:

- **Utdanning** – at helsepersonellet er utdannet for å arbeide innen helsevesenet
- **Yrkesrollens innhold** – at yrkesrollen innebærer en viss selvstendighet og pasientkontakt, herunder hensynet til pasientrisiko og skadepotensial
- **Internasjonale forhold** – om yrkesgruppen er autorisert, eller vurderes autorisert, i Norden. Dessuten bør det ses hen til andre sammenlignbare lands systemer

I henhold til lovens forarbeider vil en autorisasjon nødvendiggjøre lovendring, hvorefter den endelige beslutningsmyndighet vil tilligge Stortinget. Etter vårt syn må derfor saken fremmes for politisk behandling.

Utdanning

Norske osteopater har fire års kunnskapsbasert fulltidsutdanning, eller tilsvarende, og høy faglig spesialisering innen trygg undersøkelse, behandling og forebygging av muskel- og skjelettplager. En osteopat har gjennom utdanning inngående kunnskap om menneskets friske og syke kropp, dets sammenheng mellom fysiske, psykiske og sosiale faktorer. Med denne kunnskapen vil en osteopat kunne gi god behandling, veiledning og informasjon, i tillegg til å motivere og bidra til at pasienten selv er aktiv og tar ansvar for egen helse. Osteopaten er en primærkontakt og vil ved behov henvise til videre utredning ved mistanke om alvorlig sykdom. En osteopat forholder seg til gjeldende retningslinjer fra blant annet nasjonale standarder, f.eks. Nasjonalt Ryggnettverk, internasjonale fagstandarder, og kunnskapsbasert praksis vedrørende behandling av muskel- og skjelettplager.

Høyskolen Kristiania, institutt for helsevitenskap, tilbyr Norges eneste fulltidsstudium innen osteopati. Høyskolen Kristiania er en akkreditert høyskole med mer enn 100 års erfaring. Høyskolen Kristiania er Norges nest største private høyskole med nærmere 9000 studenter, 500 ansatte og tilbyr utdanninger innen flere fagområder. Utdanningen i osteopati som tilbys ved høyskolen består av en treårig bachelorgrad på 180 studiepoeng som gir graden Bachelor i osteopati og som kvalifiserer for opptak til et ettårig videreutdanningsstudium på 60 studiepoeng. Utdanningsløpet på 4 år samsvarer med internasjonal standard. Utdanningen har stor grad av internasjonalisering gjennom studentutveksling, pensum, undervisningspersonell og forskningsmiljø. Høyskolen Kristiania har blant annet investert i undervisningslokaler som er spesialtilpasset utdanning innen osteopati, slik som blant annet benkerom for praktisk undervisning, en moderne studentklinikk og anatomisk lab, i tillegg til andre undervisningslokaler som klasserom og auditorier. Den fireårige osteopatiutdanningen ved Høyskolen Kristiania har et klart helsefaglig innhold, mye praksis og er meget klinisk rettet.

Helsedirektoratet skriver i sin vurdering 24. Mai 2020, at *“Den fireårige utdanningen er meget godt dokumentert i søknaden. Osteopatiutdanningen har et klart helsefaglig innhold og tar sikte på å forberede studentene til et arbeid knyttet til helse- og omsorgstjenesten. Hovedkriteriet om utdanning anser Helsedirektoratet fortsatt som oppfylt.”*

Yrkesrollens innhold

Særlig sentralt når det gjelder yrkesrollens innhold er hensynet til pasientsikkerheten. Helsedirektoratet har i sine vurderinger så langt ikke i tilstrekkelig grad vektlagt de forarbeider som skal ligge til grunn for lovgivers vurdering av søknad om autorisasjon.

Fra ot.prp. nr. 13 (1998-99) s130 hitsettes:

«Vedrørende yrkesrollens innhold tar departementet utgangspunkt i hensynet til pasientens sikkerhet. Særlig i de tilfeller der helsepersonellet i sin yrkesutøvelse har selvstendig pasientkontakt, enten det skjer i form av en selvstendig yrkesutøvelse eller innenfor en institusjonell ramme, kan det være grunn til å innføre slik styringsmekanisme som en autorisasjonsordning innebærer.»

Det er på det rene at osteopater har selvstendig pasientkontakt, og at dette for det alt vesentlige skjer gjennom selvstendig yrkesutøvelse. Pasientkontakten alene taler for at osteopater undergis autorisasjon.

Videre uttales følgende om pasientsikkerhet:

«Dersom selve yrkesutøvelsen innebærer risiko for pasienter, bør dette tillegges betydelig vekt. Dette gjelder bl.a der yrkesrollen innebærer selvstendig og direkte ansvar for utredning, diagnostikk, behandling, pleie og/eller oppfølging av pasienter.»

I yrkesrollen som osteopat vil aktuell behandler typisk foreta både utredning- og behandlingsarbeid, og i mange tilfeller være pasientens første kontakt. Selv om metodikk er noe ulik, vil arbeidet i kontakten med pasienten ikke vesentlig skille seg fra en kiropraktors eller fysioterapeuts arbeid. Dette stadfestes også av Helsedirektoratets vurderinger av 24. Mai 2020, hvor osteopaters arbeid med pasienter direkte sammenlignes med blant annet kiropraktorer og fysioterapeuter. Det vil derfor være relevant å se hvorledes forarbeidene uttalte seg om kiropraktorer, da de ble innlemmet i autorisasjonsordningen (ot.prp. nr. 13 (1998-999 s. 136):

“Yrkesrollens innhold: Kiropraktors yrkesutøvelse består i forebygging, undersøkelse og behandling av funksjonsforstyrrelser og smertetilstander i bevegelsesapparatet. Yrkesutøvelsen er selvstendig og innebærer risiko for pasienten. Hensynet til forutsigbarhet for pasientene må veie tungt i spørsmålet om autorisasjon, likeledes hensynet til allmennhetens tillit.»

Det er i dag et betydelig problem at ulike behandlere uten osteopatiutdanning benevner seg «osteopat» og/eller utfører osteopati. Dette medfører et skadepotensial i form av manglende kompetanse til å diagnostisere samt identifisere tegn og symptomer på alvorlig sykdom.

Beslutningen om å autorisere kiropraktikk i Norge ble gitt blant annet med begrunnelsen «hovedmål med autorisasjonsbestemmelser er å beskytte tittelen og dermed hindre at personer med mangelfulle kvalifikasjoner misbruker fagets metoder og hjelpemidler» (Innst. S. nr. 84, Sosialkomiteen 1987).

Helsepersonell skal praktisere etter forsvarlighetsprinsippet, nedfelt i helsepersonelloven § 4 (Forsvarlighet): *«Helsepersonell skal utføre sitt arbeid i samsvar med de krav til faglig forsvarlighet og omsorgsfull hjelp som kan forventes ut fra helsepersonellens kvalifikasjoner, arbeidets karakter og situasjonen for øvrig.»*

Det å hindre at personer med mangelfulle kvalifikasjoner utfører behandlinger, har stor betydning for pasientsikkerheten. Uten beskyttelse av tittelen vil pasienten ikke kunne være trygg på at den de oppsøker har nødvendig kunnskap om diagnostiske vurderinger og eller risikofaktorer tilknyttet ulike behandlingsintervensjoner. Dette gjelder særlig manipulasjonsbehandling. De samme hensyn som her er påpekt, vil også gjøre seg gjeldende for osteopater.

Osteopater driver i all hovedsak innen de private helsetjenestene, og vil typisk utøve sitt pasientrettede arbeid gjennom selvstendig næringsvirksomhet. Om dette heter det i forarbeidene:

«At yrkesrollen kan innebære selvstendig næringsvirksomhet, bør også tillegges vekt. Overfor yrkesutøvelse i form av selvstendig næringsvirksomhet, vil ofte behovet for offentlig kontroll være stort av hensyn til pasienten, siden det her ikke er muligheter for kontroll fra arbeidsgiver.»

Også dette taler med stor tyngde for at osteopater bør innlemmes i autorisasjonsordningen.

Vi vil igjen peke på skjevheten i at man i sammenlignbare helsetjenester, i samme sektor, utført av helsearbeidere med tilsvarende utdanningsnivå, for samme pasientgruppe, nå foreslår ulike skattesystemer.

Internasjonale forhold

Osteopati er en godt etablert og anerkjent helseprofesjon i Norden, Europa og globalt. Verdens helseorganisasjon (WHO) fastsatte i 2010 «Benchmark for Osteopathy» og anerkjenner osteopati som en selvstendig helseprofesjon. NOF har bidratt til å utarbeide Europeisk standard for Osteopatisk Helsetjeneste, inkludert rammer for utdanning. Osteopatiutdanningen på Høyskolen Kristiania er utformet i henhold til dette. Standard NS-EN 16686:2015 finnes tilgjengelig hos Norsk Standard.

I Danmark har Folketinget i 2018 enstemmig vedtatt å autorisere Osteopati og Sunhedsstyrelsen har utarbeidet kvalifikasjonskrav for autorisasjon. Norsk og internasjonal standard for osteopatisk helsetjeneste samsvarer med lovtekst Danmark har vedtatt. NOF innehar rollen som internasjonal representant i «Det rådgivende forum for autorisation af osteopater i Danmark, Styrelsen for Pasientsikkerhed», hvor vi bidrar sammen med andre relevante yrkesgrupper. I Finland har osteopati vært offentlig regulert helt siden 1994, på grunnlag av utdanningskrav som samsvarer med internasjonal standard. Vårt naboland Island har hatt autorisasjon for osteopater siden 2005. I Sverige er utdanning godt etablert og regulert. Sverige har ennå ikke autorisert osteopati, men det svenske osteopatforbundet er i dialog med politikerne basert på den økte anerkjennelsen og reguleringen i Europa. En viktig faktor i det nordiske bildet er at Nordisk Ministerråd enstemmig voterte for en felles autorisasjonsordning av osteopat for de nordiske landene, med følgende uttalelse *«Nordiska rådet rekommenderar regeringarna i Norge och*

Sverige att verka för att osteopatyret blir ett reglerat legitimationsyrke i Norge och Sverige” (Rek. 12/2019). Av andre land i Europa og globalt hvor osteopati er offentlig regulert kan det nevnes: Storbritannia, Sveits, Portugal, Malta, Luxembourg, Italia, Tyskland, Frankrike, USA, Australia, New Zeeland og Canada (Quebec).

Vennlig hilsen,

A handwritten signature in blue ink that reads "Tomas Collin". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke extending to the right.

Tomas Collin, leder
Norsk Osteopatforbund