Region Stockholm

61

Information om arbete gällande vårdgivare verksamma enligt LOL och LOF

HSN 2021-0927

Hälso- och sjukvårdsnämnden
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
Enskilda vårdgivare och Vårdstödjande tjänster
Susanna Widell

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-04-29

HSN 2021-0927

Hälso- och sjukvårdsnämnden

Information om arbete gällande vårdgivare verksamma enligt LOL och LOF

Ärendebeskrivning

Detta ärende syftar till att informera hälso- och sjukvårdsnämnden om det arbete som hälso- och sjukvårdsförvaltningen, mer specifikt enheten för enskilda vårdgivare och vårdstödjande tjänster, avdelningen för närsjukvård, har utfört under 2020 gällande vårdgivare verksamma enligt lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning (LOL) och lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi (LOF). Ärendet informerar bland annat om avregistreringar, laglighetsprövningar, fördjupade och löpande uppföljningar, rättsprocesser, ersättningsetableringar och löpande ärendehantering.

Beslutsunderlag

Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande

Förslag till beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar följande:

Informationen noteras till protokollet.

Genomfört arbete

Bakgrund
I Region Stockholm finns i dagsläget (april 2021) 578 vårdgivare som är verksamma enligt LOL eller LOF; 192 läkare och 386 fysioterapeuter. Under 2020 uppgick regionens totala kostnader för dessa vårdgivare till sammanlagt **842 426 503 kr**, fördelat på **745 495 487 kr** för utbetald ersättning för läkarvård respektive fysioterapi samt **96 931 016 kr** avseende kostnader för medicinsk diagnostik som läkare verksamma enligt LOL remitterat till. Den sistnämnda kostnadsposten, medicinsk diagnostik, är i nuläget en nästintill ”fri nyttighet” för de läkare som är verksamma

enligt LOL. Totalt antal patientbesök under 2020 uppgick till 371 560 inom LOL, respektive 571 470 inom LOF.

Regionens möjligheter att följa upp de verksamheter som bedrivs enligt LOL och LOF är begränsade. Det beror framförallt på att dessa verksamheter regleras av nationell lagstiftning, snarare än av avtal utformade av Region Stockholm. LOL och LOF trädde i kraft 1994 och har sedan dess genomgått ett fåtal förändringar. Regionen har enligt 26 § LOL respektive 25 § LOF möjlighet att begära upplysningar och material för att kontrollera begärd ersättning, vilket hälso- och sjukvårdsförvaltningen regelbundet gör genom löpande och fördjupade uppföljningar. LOL och LOF saknar dock fokus på patientsäkerhet, vilket innebär att förvaltningen har få möjligheter att vidta åtgärder, inklusive att avsluta avtalsförhållandet, när bristande patientsäkerhet upptäcks.

Enligt LOL och LOF ska vårdgivare verksamma enligt dessa lagar bedriva heltidsverksamhet. De som inte uppfyller detta villkor, som anges i 8 § LOL/LOF, har följaktligen inte rätt till ersättning, såvida inte något av de undantagsskäl som lagstiftningen medger för avvikelse från heltidskravet föreligger. När en vårdgivare inte uppfyller förutsättningarna för rätt till ersättning fattas i regel ett beslut om avregistrering från förteckningen över läkare/fysioterapeuter verksamma enligt LOL/LOF.

I 5 a-h §§ LOL/LOF regleras möjligheterna för vårdgivare att överlåta sin verksamhet till annan vårdgivare genom ett upphandlingsrättsligt förfarande om så kallad ersättningsetablering. Reglerna om ersättningsetablering innehåller även begränsningar av möjligheten till densamma, bland annat genom att regionen inte ska fatta beslut om att ingå nytt samverkansavtal med en ”köpare” som redan har, eller kan få, rätt till offentlig ersättning för sina hälso- och sjukvårdstjänster inom ramen för ett sådant valfrihetssystem som avses i lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Ett ärende om ersättningsetablering innebär en handläggningsprocess som varar 9–12 månader och innefattar beslut vid två möten i avtalsutskottet. Varje år sker omkring 5–10 överlåtelser i Region Stockholm.

Nedan följer en sammanställning av det arbete som hälso- och sjukvårdsförvaltningen har utfört gällande vårdgivare verksamma enligt LOL och LOF under 2020.

Avregistreringar
Under 2020 avregistrerades totalt **26 vårdgivare verksamma enligt LOL** och totalt **24 vårdgivare verksamma enligt LOF**. Av tabellen nedan framgår orsaken till dessa avregistreringar:

Avregistreringsgrund	**Antal LOL**	**Antal LOF**
Egen begäran om uppsägning av rätten till ersättning	7	20
Avslutad nedtrappning inför förestående ålderspensionering	3	1
Överlåtelse genom ersättningsetablering	9	-
Heltidskravet enligt LOL/LOF ej uppfyllt	3	2
Övergång till verksamhet inom vårdval	2	-
Dödsfall	2	1
	26	**24**

Normalt sker fler avregistreringar med anledning av att heltidskravet enligt LOL/LOF inte är uppfyllt jämfört med det antal som genomfördes under 2020. Orsaken till det lägre antalet år 2020 är att hälso- och sjukvårdsförvaltningen, i samband med pandemins framfart, beslutade att pausa sin uppföljning av heltidskravet. Under rådande omständigheter har det nämligen varit svårt att kräva heltidsverksamhet från vårdgivare som av olika skäl, framförallt hög ålder, ingår i riskgrupp. Förvaltningen har dessutom tagit hänsyn till att pandemin har medfört ett minskat patientunderlag för många vårdgivare.

Laglighetsprövningar
Under 2020 yttrade sig hälso- och sjukvårdsförvaltningen i **fem laglighetsprövningar** gällande avregistreringar som överklagats av berörda vårdgivare till förvaltningsrätten. En sammanställning av dessa laglighetsprövningar ses i tabellen nedan:

Vårdgivare	**Tidpunkt för avregistrer-ingsbeslut**	**Tidpunkt för dom i förvalt-ningsrätten**	**Utfall**
LOL	2019	2020	Förvaltningsrätten avslog överklagandet
LOF	2019	2020	Förvaltningsrätten avslog överklagandet
LOF	2019	2020	Förvaltningsrätten avslog överklagandet
LOL	2019	2020	Förvaltningsrätten avslog överklagandet
LOL	2020	2020	Förvaltningsrätten avslog överklagandet

Fördjupade uppföljningar
Under 2020 genomförde/slutförde enheten för enskilda vårdgivare och vårdstödjande tjänster totalt **14 fördjupade uppföljningar**; tolv inom LOL och två inom LOF. Vid årets slut hade ett meddelande om återkrav förmedlats i åtta av dessa uppföljningar, medan övriga sex fortfarande befann sig i ett stadie av granskning. Återkravsbeloppen, avseende felaktigt utbetald läkarvårdsersättning respektive ersättning för fysioterapi och i förekommande fall kostnader för felaktigt nyttjande av fri medicinsk diagnostik, som förmedlades i respektive fördjupad uppföljning framgår av tabellen nedan:

Vårdgivare	**Förmedlat återkrav**	**Reglerat återkrav**
LOL	9 664 701 kr	6 350 000 kr (genom förlikning)
LOL	8 076 916 kr	Pågående
LOL	6 078 192 kr	Pågående
LOL	4 135 360 kr	Pågående
LOL	1 964 523 kr	1 000 000 kr (genom förlikning)
LOL	1 088 824 kr	700 000 kr (genom förlikning)
LOF	225 710 kr	225 710 kr
LOF	212 500 kr	212 500 kr
	31 446 726 kr	**8 488 210 kr**

Rättsprocesser
Utöver ovan nämnda fördjupade uppföljningar pågick under 2020 totalt **17 rättsprocesser**; samtliga inom LOL och samtliga genom anlitande av ett externt juridiskt ombud, som uppstått till följd av genomförda fördjupade uppföljningar från tidigare år.

Majoriteten av ovan nämnda rättsprocesser; 15 stycken, berörde fördjupade uppföljningar som hälso- och sjukvårdsförvaltningen genomfört av verksamheter bedrivna vid två mottagningar under åren 2015–2017. Dessa fördjupade uppföljningar resulterade i avregistrering av berörda vårdgivare och ekonomiska återkrav av felaktigt utbetald ersättning och nyttjande av fri medicinsk diagnostik, främst på grund av sammanblandning mellan verksamhet bedriven enligt LOL och företagshälsovård. Verksamhet inom företagshälsovård berättigar enligt 9 § LOL inte till läkarvårdsersättning.

Nedanstående tabell visar en sammanställning av de 17 rättsprocesser som pågick under 2020 samt respektive process status avseende reglering av återkrav vid utgången av 2020:

Vårdgivare	Förmedlat återkrav	Reglerat återkrav
LOL	2 756 348 kr	2 011 025 kr (genom förlikning)
LOL	2 639 035 kr	1 910 734 kr (genom förlikning)
LOL	3 177 021 * justerat	1 098 523 kr (genom förlikning)
LOL	950 885 kr	832 011 kr (genom förlikning)
LOL	612 237 kr	505 415 kr (genom förlikning)
LOL	7 220 172 kr	Pågående
LOL	6 622 704 kr	Pågående
LOL	2 347 339 kr	Pågående
LOL	1 376 546 kr	Pågående
LOL	4 348 847 kr	Pågående
LOL	2 589 791 kr	Pågående
LOL	3 558 528 kr	Pågående
LOL	1 747 346 kr	Pågående
LOL	3 678 573 kr	Pågående
LOL	2 169 379 kr	Pågående
LOL	1 969 775 kr	Pågående
LOL	2 567 095 kr	Pågående
	50 331 621 kr	**6 357 708 kr**

Uppföljning av arvodeskategori B
Vid årsskiftet 2019/2020 genomförde hälso- och sjukvårdsförvaltningen en uppföljning av samtliga fysioterapeuter med rätt att debitera enligt arvodeskategori B enligt förordningen (1994:1120) om ersättning för fysioterapi (FOF). Fysioterapeuter verksamma enligt LOF har enligt FOF möjlighet att arbeta och debitera enligt endera av två arvodeskategorier; A eller B. Arvodeskategori B avser ensampraktiserande eller samverkande fysioterapeuter med assisterande personal, minst två behandlingsrum och kvalificerad utrustning. Arvodeskategori A avser övriga fysioterapeuter.

Enligt LOF ska behandling i direkt kontakt med patienten i genomsnitt per kalendermånad uppgå till minst 20 minuter per besök för arvodeskategori B, att jämföra med minst 25 minuter per besök för arvodeskategori A. Fysioterapeuter inom arvodeskategori B har därmed möjlighet att ha en större patientgenomströmning, delvis tack vare hjälp av assisterande personal.

Fysioterapeuter som hör till arvodeskategori B har högre omkostnader för lokaler, utrustning och anställd personal jämfört med fysioterapeuter som hör till arvodeskategori A. De relativt högre omkostnaderna för verksamheten medför att fysioterapeuter tillhörande arvodeskategori B har ett högre ersättningstak än de som hör till arvodeskategori A, se tabell nedan:

Arvodeskategori	Takbelopp 1 (2020)	Takbelopp 2 (2020)
A	980 290 kr	1 218 480 kr
B	1 365 480 kr	1 718 490 kr

I november 2019 hade totalt 209 fysioterapeuter verksamma enligt LOF rätt att debitera enligt arvodeskategori B. För att säkerställa att samtliga dessa fysioterapeuter uppfyllde kriterierna för denna arvodeskategori ställde hälso- och sjukvårdsförvaltningen i november 2019 krav på verifiering av den, genom att efterfråga styrkt underlag. Resultatet av uppföljningen framgår av tabellen nedan:

	Antal
Fysioterapeuter med arvodeskategori B i november 2019	209
Fysioterapeuter som uppfyllde kraven för arvodeskategori B i februari 2020	153
Fysioterapeuter som ej uppfyllde kraven för arvodeskategori B i februari 2020	53
Fysioterapeuter som avslutade sin etablering under uppföljningstiden	3

Vid slutförandet av uppföljningen av arvodeskategori B, i februari 2020, justerade hälso- och sjukvårdsförvaltningen takbeloppen nedåt för de fysioterapeuter som inte uppfyllde kraven för arvodeskategori B, till takbeloppen för arvodeskategori A. Denna justering innebar en minskning av debiterbar ersättning om 458 343 kr (beräknat på takbelopp 2) per fysioterapeut för 2020. Sammantaget, för samtliga 53 fysioterapeuter, innebar korrigeringen av arvodeskategori en minskning av debiterbar ersättning om 24 292 179 kr för 2020.

Ersättningsetableringar
Under 2020 inkom totalt **14 anmälningar om ersättningsetablering** till hälso- och sjukvårdsförvaltningen. Under samma period genomfördes totalt **nio överlåtelser** inom följande läkarspecialiteter:

Läkarspecialitet	Antal
Gastroenterologi och hepatologi	2
Kardiologi	1
Psykiatri	4
Allmänmedicin	1
Allmän internmedicin	1
	9

Totalt **sex anmälningar om ersättningsetablering avskrevs** under 2020. Orsaken till att dessa anmälningar avskrevs framgår av tabellen nedan:

Avskrivningsgrund	**Antal**
Eget återtagande av anmälan om ersättningsetablering	3
Sammanblandning mellan företagshälsovård och verksamhet bedriven enligt LOL	2
Heltidskravet enligt LOL ej uppfyllt	1
	6

Övrig ärendehantering
Utöver anmälningar om ersättningsetablering handlägger hälso- och sjukvårdsförvaltningen ett flertal andra ansökningar som inkommer från vårdgivare löpande under året, däribland **vikariatsansökningar**, **ansökningar om flytt av verksamhet** och **ansökningar om vilande etablering** under maximalt fyra år på grund av tjänstgöring inom vårdval. En sammanställning av de ärenden som inkom under 2020 och handläggningens utfall ses i tabellerna nedan:

Typ av ansökan	**Antal**	**Antal bifall**	**Antal avslag**
Vikariat vid tillfällig frånvaro (LOL)	57	47	10
Vikariat vid tillfällig frånvaro (LOF)	148	145	3
	205	**192**	**13**

Bland de 13 vikariatsansökningar som avslogs under 2020 förekom följande grunder för avslag:

- Begärda kompletteringar har ej inkommit (5)
- Otillräckligt underlag har inkommit (4)
- Den vikariatstagare som angetts i ansökan vikarierar redan för annan vårdgivare (2)
- Vårdgivaren har redan förbrukat nedtrappning inför förestående ålderspensionering (1)
- Heltidskravet enligt LOL/LOF är ej uppfyllt (1)

Typ av ansökan	Antal	Antal bifall	Antal avslag	Antal pågående
Flytt av verksamhet (LOL)	29	15	8	6
Flytt av verksamhet (LOF)	64	55	8	1
	93	**70**	**16**	**7**

Bland de 16 flyttansökningar som avslogs under 2020 förekom följande grunder för avslag:

- Begärda kompletteringar har ej inkommit (9)
- Villkor för fysisk tillgänglighet är ej uppfyllda (4)
- Ansökningar om bipraktik godkänns ej (1)
- Upphörande av verksamhet är nära förestående (1)
- Utbud av vårdgivare är större i ansökt område än i vårdgivarens nuvarande område (1)

Typ av ansökan	Antal	Antal bifall	Antal avslag
Vilande etablering (LOL)	1	-	1
Vilande etablering (LOF)	5	5	-
	6	**5**	**1**

En ansökan om vilande etablering på grund av tjänstgöring inom vårdval avslogs under 2020. Orsaken till avslaget var att ett upphörande av vårdgivarens verksamhet var nära förestående.

Kommunikation och samverkan
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen samverkar regelbundet med representanter från Sveriges Läkarförbund, Stor-Stockholms Privatläkarförening och fackförbundet Fysioterapeuterna. Under 2020 hade förvaltningen totalt **nio sådana avstämnings- och samverkansmöten**; fem med Sveriges Läkarförbund och Stor-Stockholms Privatläkarförening (12 mars, 5 juni, 28 augusti, 6 oktober samt 14 december) och fyra med Fysioterapeuterna (21 februari, 29 maj, 9 september samt 2 december).

Utöver ovanstående möten skedde omfattande kommunikation mellan förvaltningen och både förbunden och enskilda vårdgivare under 2020 med anledning av pandemin. Återkommande inslag i denna pandemirelaterade kommunikation var önskemål från vårdgivarna om digitala vårdmöten och förfrågningar gällande vårdgivarnas vaccination mot covid-19. Under våren 2020 genomförde förvaltningen, i samverkan med RSSL, dessutom en

inventering av vårdgivarnas möjligheter att jobba inom alternativa vårdformer bedrivna i regionens egen regi, i syfte att försöka avlasta coronavården.

Utöver samverkan med vårdgivarnas fackförbund samverkar hälso- och sjukvårdsförvaltningen även regelbundet med motsvarigheten till hälso- och sjukvårdsförvaltningen i VGR och Region Skåne. Totalt **fyra nätverksträffar** mellan Region Stockholm, VGR och Region Skåne genomfördes under 2020; tre under våren och en under hösten (31 mars, 19 maj, 29 maj samt 14 okt).

Tjänsteutlåtande avseende tillämpningen av LOL och LOF
I augusti 2020 presenterade hälso- och sjukvårdsförvaltningen ett tjänsteutlåtande i hälso- och sjukvårdsnämnden med rubriken *”Förslag avseende tillämpningen av lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning och lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi (LOF)”*. I detta tjänsteutlåtande argumenterade förvaltningen för följande fyra förslag till beslut:

1. Remisskrav införs till läkarspecialiteterna hud- och könssjukdomar, kardiologi, medicinsk gastroenterologi och hepatologi, kirurgi samt öron- näs och halssjukdomar.

2. Den kostnadsansvarsmodell för medicinsk service som tillämpas inom bland annat vårdval husläkarverksamhet med basal hemsjukvård införs för vårdgivare verksamma enligt LOL.

3. Gränsen för heltidsuppföljningar inom LOL och LOF fastställs tillsvidare till 75 procent av heltid.

4. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen får i uppdrag att agera ombud för vårdgivare verksamma enligt LOL i rapporteringen till Socialstyrelsens Patientregister.

Hälso- och sjukvårdsnämnden fattade den 25 augusti 2020 beslut i enlighet med förvaltningens förslag. I september 2020 överklagade dock ett sextiotal vårdgivare verksamma enligt LOL beslutet till förvaltningsrätten genom en laglighetsprövning. Senare under hösten, i november 2020, bistod hälso- och sjukvårdsförvaltningen hälso- och sjukvårdsnämnden med ett förslag till yttrande till förvaltningsrätten i detta ärende, för vilket det ännu inte har meddelats någon dom.

Med anledning av överklagandet av hälso- och sjukvårdsnämndens beslut har hälso- och sjukvårdsförvaltningen valt att invänta förvaltningsrättens prövning i den del av beslutet som berör förändrat kostnadsansvar för medicinsk diagnostik. Gällande införande av remisskrav till ovan nämnda

fem läkarspecialiteter har förvaltningen valt att gå vidare med implementeringen av beslutet, oavhängigt av förvaltningsrättens prövning, genom att införa remisskrav från den 1 januari 2021. Även om heltidsuppföljningar med anledning av pandemin tillfälligt har satts på paus, planerar hälso- och sjukvårdsförvaltningen framgent att tillämpa beslutad gräns om 75 procent av heltid för dessa. Då det har framgått av överklagandena att klagandena inte är positiva till regionens erbjudande om att bistå med rapportering till patientregistret, har beslutspunkt fyra, genom beslut i hälso- och sjukvårdsnämnden den 24 november 2020, upphävts.

Yttrande över God och nära vård – En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem
Under våren 2020 ombad regionstyrelsen hälso- och sjukvårdsnämnden yttra sig över betänkandet *God och nära vård – En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem* (SOU 2020:19) från mars 2020. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen ansvarade för att ta fram detta underlag, som godkändes i hälso- och sjukvårdsnämnden den 25 augusti 2020.

En del i betänkandet *God och nära vård* rör LOL och LOF:s framtid. I betänkandet föreslås bland annat LOL och LOF, samt tillhörande förordningar, upphöra att gälla vid utgången av år 2022, med möjlig tillämpning för befintliga aktörer i systemet vid denna tidpunkt som längst till och med utgången av juni 2028. Även möjligheten till ersättningsetableringar föreslås upphöra vid utgången av år 2022.

I sitt förslag till yttrande har hälso- och sjukvårdsförvaltningen tillstyrkt ovan nämnda förslag, med huvudargumentet att lagstiftningen och dess ersättningsmodeller inte står i samklang med ett modernt hälso- och sjukvårdssystem. Lagstiftningens svagheter är välkända och de leder för Region Stockholms del till omfattande tolkningsproblem, kostnader och rättsprocesser. Regionen bör kunna ställa likvärdiga krav på all regionfinansierad hälso- och sjukvård, vilket inte är möjligt med LOL och LOF. För att uppnå god och nära vård på lika villkor, med patientperspektivet i fokus, och vårdbehovet som styrande av insatsernas omfattning och karaktär, är det angeläget att integrera vårdgivarna inom LOL och LOF i den ordinarie primärvården och övriga öppenvården.

I betänkandet lämnas två alternativa förslag på hur det befintliga systemet med LOL och LOF ska kunna utvecklas. Det ena förslaget (scenario 1) innebär att det ska vara obligatoriskt för regioner att inrätta valfrihetssystem inom psykiatri och fysioterapi, medan det andra förslaget (scenario 2) innebär en vidareutveckling av befintligt system till ett omarbetat kompletterande nationellt utformat system som syftar till att

skapa förutsättningar för mindre vårdetableringar i geografiska områden där tillgången till vård är mindre. I sitt förslag till yttrande har hälso- och sjukvårdsförvaltningen avstyrkt scenario 1 och istället förordat scenario 2.

Johan Bratt
Tf. hälso- och sjukvårdsdirektör

Anna Ingmanson
Avdelningschef

Beslutet ska skickas till
Akten

Godkänd av Johan Bratt, 2021-04-29