Primärvårdsnämnden
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
Barn kvinnor unga och asyl
Sandra Dolietis

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2025-03-03

PVN 2025-0023

Primärvårdsnämnden

Beslut att avveckla ersättning till tandvårdsaktörer utan avtal om tandvård till personer utan tillstånd

Ärendebeskrivning
Ärendet innehåller förslag till beslut att inte längre betala ersättning till tandvårdsaktörer utan avtal för tandvård till personer utan tillstånd att vistas i Sverige.

Beslutsunderlag
Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande

Ärendets beredning
Ärendet har beretts i folkhälso-och tandvårdsberedningen.

Förslag till beslut
Primärvårdsnämnden beslutar följande:

Ersättning kommer inte betalas ut till tandvårdsaktörer utan avtal med regionen för tandvårdsåtgärder till personer utan tillstånd som utförs från och med den 1 maj 2025.

Förvaltningens motivering till förslaget

Bakgrund
Regionerna är skyldiga att erbjuda viss tandvård till asylsökande enligt lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. År 2013 lagstadgades tillgången till viss subventionerad tandvård även för personer utan tillstånd att vistas i Sverige, i och med lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. De avgifter som personer utan tillstånd själva ska betala för tandvården regleras i förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar och förordningen (2013:412) om vårdavgifter m.m. för utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

Enligt tandvårdslagen (1985:125), till vilken lagarna om tandvård till asylsökande (2 §) respektive personer utan tillstånd (3 §) hänvisar, är utgångspunkten att regionen erbjuder tandvården i egen regi, genom Folktandvården. Enligt 5 § tredje stycket tandvårdslagen ges regionen dock möjlighet att sluta avtal med privata vårdgivare om att utföra tandvården. När regionen sluter sådana avtal så tillämpas lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU eller lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV.

Mot bakgrund av 8 § förordningen (2013:412) om vårdavgifter m.m. för utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd samt ett uttalande av regeringen i lagförarbetena (prop. 2012/13:109 s. 42) gjorde dock några regioner, bland annat Region Stockholm, tolkningen att privata tandvårdskliniker som är anslutna till det statliga tandvårdsstödet har en på lag grundad rätt, dvs. även utan avtal, att ge tandvård till personer utan tillstånd och för detta erhålla ersättning av regionen.

Utifrån tolkningen fattades ett tjänstemannabeslut i Region Stockholm år 2013 att organisera tandvården till personer utan tillstånd genom att ge även privata tandvårdskliniker anslutna till det statliga tandvårdsstödet möjlighet att fakturera regionen och ersättas av regionen enligt Folktandvårdens prislista för tandvård till personer utan tillstånd, trots avsaknad av avtal med regionen.

Under 2024 har regionens jurister gjort en genomgång av lagstiftningen och bedömt att det saknas nödvändigt stöd i lag för privata tandvårdskliniker anslutna till det statliga tandvårdsstödet att utan avtal med regionen utföra regionfinansierad tandvård till personer utan tillstånd.

Överväganden
Nuvarande ordning att tandvårdsaktörer utan avtal tillåts fakturera leder till rättsliga oklarheter kring bland annat vilka krav regionen kan ställa på den tandvård som regionen enligt lag är huvudman för, vilket rättsligt stöd som finns för att granska och följa upp den givna tandvården samt vilka sanktioner som regionen kan vidta när tandvården eller vårdgivarna uppvisar brister. Det finns dessutom en risk att nuvarande praxis befinns strida mot upphandlingslagstiftningen.

Tre privata tandvårdsaktörer utan avtal har regelbundet erbjudit vård till personer utan tillstånd och fakturerat Region Stockholm. Två av dessa bolag har haft en påtagligt hög fakturering per månad. Med anledning av detta genomförde hälso- och sjukvårdsförvaltningen en fördjupad uppföljning av en av aktörernas utförande av tandvård till personer utan tillstånd, under perioden åren 2022 och 2023.

Den genomförda granskningen visade allvarliga brister i uppfyllandet av kraven gällande bland annat patientsäkerhetslagen (2010:659) och lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. Granskningen visade att en väsentlig del, 86,5 procent, av de behandlingsåtgärder som legat till grund för faktureringen avseende mars 2023 inte har avsett tandvård som inte kan anstå. Sammantaget ledde detta dels till ett återkrav, dels till ett beslut att inte längre betala ut ersättning om bolaget kommer in med fakturor för utförd tandvård på personer utan tillstånd (PVN 2023-0531).

Den kontinuerliga granskningen som sker av tandvårdsfakturor avseende personer utan tillstånd visar att det inte är ovanligt att personer utan rätt till subventionerad tandvård erbjuds vård på samma premisser som personer utan tillstånd. Inga ökade kostnader för tandvård till personer utan tillstånd har redovisats av andra kliniker sedan ersättningen stoppades till ovan nämnda tandvårdsaktör från och med maj år 2024.

Sedan 2008 har Folktandvården Stockholms län AB (Folktandvården) haft avtal om tandvård för asylsökande. Under åren 2010 till 2023 har även två privata tandvårdsaktörer haft avtal enligt LOU. Sedan den 1 januari 2024 utförs tandvård till asylsökande endast av Folktandvården. Inte heller avseende tandvård till asylsökande finns någon lagstadgad rätt för privata vårdgivare som är anslutna till det statliga tandvårdsstödet att utföra tandvård och få ersättning av regionen.

Förslaget till beslut kommer innebära att Folktandvården blir enda vårdgivare med avtal om tandvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Folktandvården har sedan tidigare avtal om tandvård till personer utan tillstånd och har idag över 50 mottagningar utspridda över regionen, som erbjuder allmäntandvård. Personer utan tillstånd och asylsökande kan vända sig till alla dessa mottagningar.
Det är många i målgruppen personer utan tillstånd som har ett stort behov av tandvård, och det är viktigt att säkerställa att de får den tandvård de har rätt till. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen bedömer att det sammantaget är mest lämpligt att låta Folktandvården ta hela ansvaret för tandvård till personer utan tillstånd i regionen. Motiveringen är att kompetensen kring lagstiftningen bättre kan upprätthållas, och det blir administrativt mer effektivt. Förslaget innebär också mer jämlik vård när asylsökande och personer utan tillstånd ska vända sig till samma kliniker. Inga avtal kommer därmed för närvarande att tecknas med privata vårdgivare om tandvård till personer utan tillstånd.

Det bedöms vara betydelsefullt gällande upprätthållande av jämlik vård, förenklad kommunikation och administration att personer utan tillstånd ska kunna gå till Folktandvårdens kliniker. För att säkerställa att denna tillgång till vård är hållbar och rättvis för alla, är det även avgörande att det finns effektiva system för korrekt fakturering och noggrann kontroll av kostnader. Det finns befintliga strukturer för uppföljning av både fakturering och kostnader med Folktandvården i syfte att identifiera eventuella avvikelser. Detta säkerställer att resurser används på ett ansvarsfullt sätt och gör det möjligt att vid behov vidta åtgärder.

Det finns utmaningar med att kommunicera vårdutbud till målgruppen personer utan tillstånd, dels för att de inte känner till hälso- och sjukvårdssystemet, men också på grund av språkliga hinder. Att en stor vårdgivare som Folktandvården alltid tar emot personer utan tillstånd är enkelt att kommunicera och sprida till, och inom, målgruppen. En sådan information är också tydlig för övriga vårdgivare som behöver hänvisa eller remittera målgruppen till tandvård. Det kan ibland finnas svårigheter i bedömningen av vilken status en person har i landet, till exempel asylsökande, person utan tillstånd eller turist. Likaså föreligger svårigheter i bedömningen av vilken tandvård som anses kunna anstå eller inte. Det är därför en fördel om uppdraget inte sprids på alltför många vårdgivare i länet, till exempel genom ett vårdval, utan koncentreras till ett urval av kliniker så att kompetensen kan upprätthållas. Ett vårdval förutsätter också att patienterna kan ta del av information om vilka vårdgivare som finns tillgängliga, något som bedöms som utmanande för denna målgrupp. Att teckna avtal med privata vårdgivare kräver administrativa resurser då LOU-upphandling/direktupphandling måste göras med hänsyn till de regler som det innebär. Även förvaltning av avtalen kräver extra administration bland annat avseende fakturering och stöd till vårdgivaren. Folktandvården som har stora volymer av denna målgrupp har större möjligheter att arbeta strukturerat, upprätthålla kompetensen kring lagstiftningen som rör målgruppen och upprätta rutiner som når alla mottagningar.

Två av de tre privata aktörer som regelbundet erbjudit tandvård till personer utan tillstånd har en mottagning var, belägna i Stockholms innerstad samt söder om innerstaden. Den tredje aktören finns etablerad i flera områden med över 30 mottagningar. Det finns inte statistik över antalet personer utan tillstånd i olika områden, men de eventuella patienter utan tillstånd som finns i områden där Folktandvården inte är etablerad kommer fortsatt få tillgång till tandvård genom att vända sig till närmaste folktandvårdsklinik.

Kostnader personer utan tillstånd		År 2023	År 2024
Egen regi	Folktandvården (50 mottagningar)	6 891 443 kr	6 105 160 kr
	Summa	**6 891 443 kr**	**6 105 160 kr**
Övriga Företag	Vårdgivare 1 (1 mottagning)	4 781 270 kr	862 269 kr
	Vårdgivare 2 (1 mottagning)	4 617 765 kr	4 481 225 kr
	Vårdgivare 3 (30 mottagningar)	257 165 kr	152 270 kr
	Summa	**9 656 200 kr**	**5 495 764 kr**
Summa		**16 547 643 kr**	**11 600 924 kr**

Inför förslaget har Folktandvården vid två möten, i december 2024 samt januari 2025 bekräftat att kapacitet finns till att ta emot en ökad mängd personer utan tillstånd från den 1 maj 2025. Det är oklart hur stor del av besöken hos de privata vårdgivarna som kommer att flytta över till Folktandvården då det finns anledning att tro att en viss andel av den tandvård som fakturerats regionen av privata aktörer är tandvård som kan anstå, samt att en viss andel av patienterna inte ska räknas till målgruppen personer utan tillstånd.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen bedömning är att nuvarande ordning, att utan avtal betala ersättning för tandvård åt personer utan tillstånd, inte är ändamålsenlig och bör avvecklas. Regionens tandvård till personer utan tillstånd bör fortsättningsvis i stället ges endast i regionens egen regi genom Folktandvården.

Ekonomiska konsekvenser
Förslaget bedöms innebära oförändrade eller minskade kostnader för regionen för tandvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd, eftersom granskning av fakturering visat att det hos vissa tandvårdsaktörer utan avtal förekommer att patienter erbjuds mer vård än de har rätt till enligt lag, samt att det inte är ovanligt att personer utan rätt till subventionerad tandvård erbjuds vård på samma premisser som personer utan tillstånd.

Konsekvenser för patientsäkerhet
Förslaget bedöms få positiva konsekvenser för patientsäkerheten genom väsentligt förbättrade möjligheter för regionen att säkerställa kvalitet och kostnadseffektivitet i den utförda tandvården.

Konsekvenser för jämlik och jämställd vård
Förslaget bedöms få positiva konsekvenser för jämlik vård när både asylsökande och personer utan tillstånd ska vända sig till samma kliniker.

Bedömningen av vilken tandvård som inte kan anstå förväntas bli mer likvärdig med en gemensam vårdgivare. Förslaget bedöms innebära oförändrade konsekvenser för jämställd vård.

Miljökonsekvenser
Förslaget bedöms innebära oförändrade konsekvenser för miljön.

Administrativa konsekvenser
Förslaget innebär ingen förändring i Folktandvårdens avtal avseende administration, men kan innebära en viss ökning av antalet patienter. Förslaget bedöms innebära minskad administration för hälso- och sjukvårdsförvaltningen i och med färre vårdgivare.

Anders Ahlsson
Hälso- och sjukvårdsdirektör

Christoffer Bernsköld
Avdelningschef

Beslutet ska skickas till
Akten

Godkänd av Anders Ahlsson, 2025-03-03