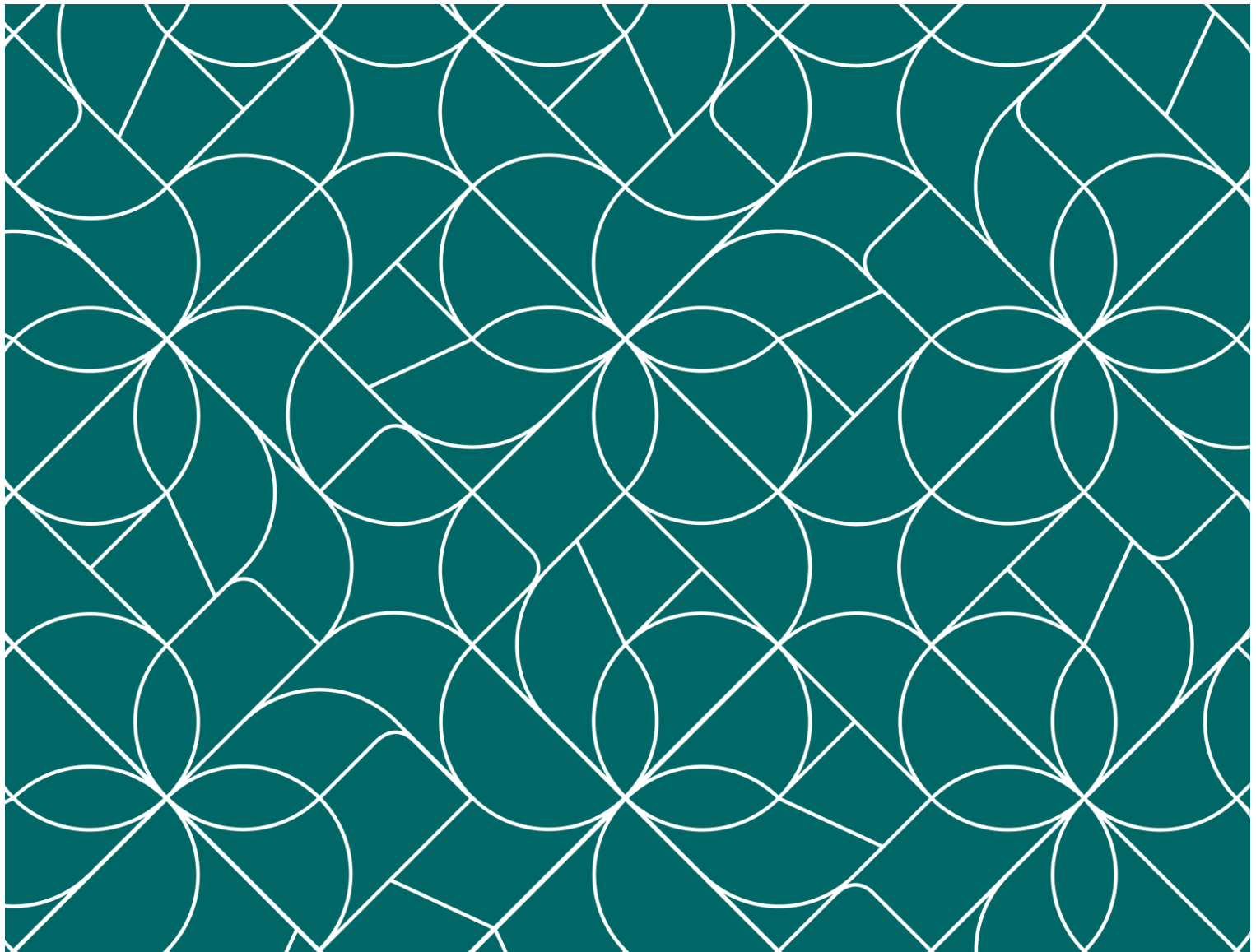


# Förstärkt samarbete kring kontroll, uppföljning och tillsyn av tandvårdens aktörer

**Regeringsuppdrag S2022-03249 (delvis)**



Citera gärna ur IVO:s publikationer, men ange alltid källa. Kom ihåg att bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

Rapporten finns publicerad på [www.ivo.se](http://www.ivo.se)

**Artikelnr • IVO 2023-15**

**Utgiven • Maj 2023, [www.ivo.se](http://www.ivo.se)**

## Sammanfattning

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Försäkringskassan fick i juli 2022 ett regeringsuppdrag (S2022/03249 [delvis]) att förstärka sitt samarbete kring kontroll, uppföljning och tillsyn av tandvårdens aktörer. Myndigheterna ska ta fram metoder och arbetssätt för att upptäcka aktörer som gör fel. IVO ska i sin riskbaserade tillsyn prioritera uppföljning av vårdgivare som får återbetalningskrav från Försäkringskassan och/eller registrerar fel uppgifter. Uppdraget ska bidra till att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Myndigheterna ska också redovisa rättsliga förutsättningar och vid behov redogöra för eventuella brister.

Uppdraget har genomförts i samverkan mellan myndigheterna. Myndigheterna har kommit överens om att redovisa regeringsuppdraget i separata rapporter.

Den befintliga viljeinriktningen för samverkan mellan Försäkringskassan och IVO ger utrymme för ett ökat samarbete och informationsutbyte. IVO får idag både information om patientosäkra behandlare och kan begära ut data om behandlare från Försäkringskassan. Det finns en hög allvarlighetsgrad i de ärenden som Försäkringskassan anmält till IVO. Med löpande tillgång till data från Försäkringskassan om vårdgivare som gör felaktiga ersättningsanspråk och som sedan får stora återkrav av tandvårdsstödet, kan IVO ytterligare bidra i arbetet mot oseriösa aktörer. Det är önskvärt att IVO får rättsliga förutsättningar att på eget initiativ kunna överlämna uppgifter till Försäkringskassan. IVO bedömer att de förslag till ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som framförs i Ds 2022:13 ger ökade och tillräckliga möjligheter till detta.

Myndigheterna konstaterar också att det finns samband mellan bidragsfusk och bristande patientsäkerhet. Antalet behandlare med återkallad legitimation ökar i takt med stigande återbetalningsbelopp. Myndigheterna vill också framhålla att det finns skillnader i vilka som är registrerade som vårdgivare inom tandvård hos Försäkringskassan och IVO. Det bör övervägas att införa krav på att vårdgivaren ska ha anmält verksamheten till IVO för registrering i vårdgivarregistret för att anslutas till det elektroniska systemet för tandvårdsstöd.

Slutligen bedömer IVO att tillståndsplikt inom tandvården skulle vara ett effektivt sätt att förbättra regelefterlevnad. IVO:s tillståndsprövning bör innefatta ägar- och ledningsprövning och motsvarande reglering bör införas i tillsynen.

## Innehåll

Sammanfattning .....	3
1. Uppdrag och arbete .....	5
1.1 Beskrivning av uppdraget .....	5
1.2 Dialog med externa aktörer .....	5
2. IVO:s och Försäkringskassan roll inom tandvården .....	6
2.1 IVO:s roll och ansvar inom tandvården.....	6
2.2. Det statliga tandvårdsstödet .....	6
3. IVO:s tillsyn inom tandvården .....	7
3.1 IVO:s egeninitierade tillsyn .....	7
4. Förstärkt samarbete med Försäkringskassan, metoder och arbetsätt .....	8
4.1. Samverkan .....	8
4.2. Vårdgivarregistret.....	11
5. Samverkan med Försäkringskassan bidrar till IVO:s tillsyn .....	14
5.1. Anmälningar från Försäkringskassan viktiga för IVO:s riskbaserad tillsyn .	14
5.2. Samband mellan bidragsfusk och bristande patientsäkerhet .....	14
6. Tillståndsprovning inom tandvårdsområdet .....	15
6.1. Krav på tillstånd kan minska omfattningen av oseriösa aktörer inom tandvården .....	15
6.2. Tillståndsprovning innefattande ägar- och ledningsprovning kan medföra att IVO får ett utökat behov av uppgifter från Försäkringskassan .....	17
7. Sammanfattande slutsatser .....	18
Vårdgivarregistret en viktig informationskälla .....	18
Tillståndsplikt är ett kraftfullt verktyg .....	19
Referenser .....	20

# 1. Uppdrag och arbete

## 1.1 Beskrivning av uppdraget

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Försäkringskassan har fått i uppdrag av regeringen (S2022/03249) att utifrån respektive myndighets uppgifter och förutsättningar, bidra till stärkt kontroll, uppföljning och tillsyn av tandvårdens aktörer. Arbetet ska även inkludera aktörer som misstänks registrera felaktiga uppgifter. Det förstärkta samarbetet förväntas kunna bidra till att stärka respektive myndighets arbete med att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Myndigheterna ska inom ramen för uppdraget arbeta för att ta fram metoder och arbets sätt för att upptäcka aktörer som gör fel och som hittills inte har upptäckts. Uppdraget innebär även att IVO inom ramen för den riskbaserade tillsynen ska prioritera uppföljning av de vårdgivare som får återbetalningskrav från Försäkringskassan och/eller registrerar fel uppgifter. IVO och Försäkringskassan ska genom uppdraget bidra till att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att bidragsbrott motverkas. Myndigheterna ska även redovisa om det finns tillräckligt stöd i gällande rätt för att arbeta på det sätt som myndigheterna bedömer är ändamålsenligt samt vid behov redogöra för eventuella brister. IVO och Försäkringskassan redovisar uppdraget i separata rapporter.

## 1.2 Dialog med externa aktörer

Uppdraget har genomförts i dialog med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Vårdföretagarna, Privattandläkarna, patient-, professions-, brukar- och anhörigorganisationer.

Försäkringskassan arrangerade i samverkan med IVO ett dialogmöte med professionsföreträdare för att presentera arbetet med regeringsuppdraget och samla in synpunkter. Vid mötet deltog representanter för Sveriges Tandläkarförbund, Privattandläkarna, Sveriges Tandhygienistförening och SKR.

Synpunkter som lyftes under mötet var att det är viktigt att förhindra att oseriösa verksamhetsutövare kan ta del av tandvårdsstödet på felaktiga grunder, samt vikten av att beakta integritetsaspekter när myndigheter delar och sparar data.

IVO har i samverkan med Försäkringskassan, genomfört dialogmöte med brukar- och anhörigorganisationerna Riksförbundet Pensionärsgemenskap, Demensförbundet, SKPF Pensionärerna, Funktionsrätt Sverige, Diabetesförbundet samt Tandhälsoförbundet. Under dialogmötet diskuterades vikten av att ta itu med oseriösa verksamheter och fusk med tandvårdsstödet. Tillståndsprovning diskuterades som en möjlig väg för att komma åt problematiken med oseriösa verksamhetsutövare.

## 2. IVO:s och Försäkringskassan roll inom tandvården

### 2.1 IVO:s roll och ansvar inom tandvården

IVO ansvarar för tillsyn och tillståndsprövning inom hälso- och sjukvård inklusive tandvård, socialtjänst och verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). IVO ska genom tillsyn granska att befolkningen får en vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter. IVO:s uppdrag är omfattande. Myndighetens tillsyn och tillståndsprövning innefattar några av våra största samhällssektorer, enbart hälso- och sjukvården utgör mer än 10 procent<sup>1</sup> av svensk BNP. Tillsynen ska bedrivas utifrån ett patient- och brukarperspektiv och ska riktas dit där riskerna är som störst för patienter och brukare. IVO:s tillsyn ska därför planeras och genomföras med utgångspunkt i egna riskanalyser om inte annat följer av lag, förordning eller särskilt beslut från regeringen. Förutom den egeninitierade tillsynen av yrkesutövare och vårdgivare ska IVO även hantera anmälningar enligt Lex Maria och klagomål från patienter enligt patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL. IVO hanterar också anmälningar, klagomål, upplysningar och frågor från enskilda eller representanter för verksamheter och från andra myndigheter.

### 2.2. Det statliga tandvårdsstödet

Försäkringskassan ansvarar för det statliga tandvårdsstödet som regleras i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd, förordningen (2008:193) om statligt tandvårdsstöd samt myndighetsföreskrifter. Stödet är till för patienterna, men betalas ut av Försäkringskassan till vårdgivarna som drar av tandvårdsstödet från det pris patienten betalar.

Handläggningen av det statliga tandvårdsstödet är näst intill helt automatiserad. Systemet utför ett stort antal automatiska kontroller i samband med att tandvårdsåtgärder rapporteras in. Det är endast i undantagsfall som Försäkringskassan utreder vårdgivarens rätt till ersättning innan utbetalning. I ärenden som bedöms ha hög risk för felaktiga utbetalningar görs efterhandskontroller. Det innebär att vårdgivaren måste skicka in underlag som visar att den vård och kostnad som den angett i sin ansökan ger rätt till ersättning. Om Försäkringskassan vid en efterhandskontroll upptäcker att en vårdgivare har fått ersättning med ett för högt belopp, får Försäkringskassan kräva tillbaka den ersättning som felaktigt har betalats ut.

---

<sup>1</sup> 11,3 procent år 2021 (SCB, 2023)

## 3. IVO:s tillsyn inom tandvården

### 3.1 IVO:s egeninitierade tillsyn

IVO:s egeninitierade tillsyn av en vårdgivare sker antingen planerat med utgångspunkt från myndighetens riskanalyser eller vid signaler om akuta risker eller brister.

IVO kan på eget initiativ inleda en utredning av en vårdgivare eller hälso- och sjukvårdspersonal.<sup>2</sup>

IVO utreder legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal vars yrkesutövning kan ifrågasättas utifrån ett patientsäkerhetsperspektiv eller ur förtroendesynpunkt. Grunderna för myndighetens granskning kan exempelvis vara oskicklighet, olämplighet, brottslighet, sjukdom eller missbruk av alkohol, narkotika eller andra droger. Granskningen resulterar i ett beslut med eller utan kritik eller i en anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN). Ärendena aktualiseras i huvudsak genom anmälningar till IVO.

Patientsäkerhetslagen ställer olika krav på verksamheter respektive hälso- och sjukvårdspersonalen. För att förhindra patientosäker verksamhet hos mindre vårdgivare kan tillsyn riktad mot en enskild legitimerad yrkesutövare vara ett effektivt verktyg. För att ha verkan på en större verksamheter med flera olika yrkesutövare kan verksamhetstillsyn vara en bättre metod.

#### 3.1.1 Nationell tillsyn 2017

IVO gjorde 2017 en nationell tillsyn av ensampraktiserande vårdgivare. En riskanalys pekade på att det fanns en ökad risk för brister i patientsäkerheten hos ensampraktiserade tandläkare och hos små nystartade vårdgivare. IVO begärde, utifrån riskanalysen, data från Försäkringskassan om ett antal vårdgivare inom tandvården och deras respektive behandlingspanoraman. Tillsynen är ett exempel på samverkan mellan IVO och Försäkringskassan. En del av de brister som IVO upptäckte har lett till fortsatt tillsyn av såväl verksamheter som hälso- och sjukvårdspersonal under åren 2018-2022.

#### 3.1.2 IVO:s tillsyn 2018–2022

Under åren 2018–2022 inledde IVO 2 679 ärenden inom tandvården. Ärendena fördelades enligt följande: 272 lex Maria, 454 anmälan till IVO och 1 507 klagomål från enskilda, 344 tillsyner av hälso- och sjukvårdspersonal och 102 verksamhetstillsyner.

Av de 344 ärendena som avser tillsyn av hälso- och sjukvårdspersonal har IVO fattat beslut i 316 ärenden, varav 52 anmälningar till HSAN med yrkande om att

---

<sup>2</sup> 7 kap. 19 § PSL

återkalla tandläkares legitimation. Det motsvarar 16 procent av besluten. IVO har också gjort 22 anmälningar till HSAN med yrkande om provotid för tandläkare. Det motsvarar 7 procent av besluten.<sup>3</sup>

Under åren 2018–2022 har IVO gjort 11 åtalsanmälningar avseende behandlare inom tandvård. Flera (5) av åtalsanmälningarna handlar om att personal utan tandläkarlegitimation utövar tandläkaryrket, vilket är i strid med patientsäkerhetslagen. De övriga åtalsanmälningarna handlar om bedrägeri (2), urkundförfalskning (2), trolöshet mot huvudman (1) samt narkotikabrott (1).

Under åren 2018–2022 har IVO fattat beslut i 96 av de 102 startade verksamhetstillsynerna. I 22 av dem (23 procent) var bristerna så allvarliga att IVO krävde att verksamheten var tvungen att vidta åtgärder.

## 4. Förstärkt samarbete med Försäkringskassan, metoder och arbetssätt

### 4.1. Samverkan

#### Viljeinriktning för samverkan och informationsutbyte

Det finns sedan 2019 en gemensam viljeinriktning för samverkan och informationsutbyte mellan Försäkringskassan och IVO. Viljeinriktningen ska tydliggöra samverkan och vilka åtaganden respektive myndighet har. Viljeinriktningen gäller alla områden där myndigheternas uppdrag möts. Områdena är personlig assistans, tandvård samt legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal. Myndigheterna har upprättat rutiner och riktlinjer för informationsutbyte för dessa områden.

Viljeinriktningen ger utrymme för ett ökat samarbete och informationsutbyte mellan myndigheterna.

#### Huvudsaklig samverkan inom området för tandvård

Försäkringskassan överlämnar information till IVO i form av anmälningar per post. Det är information om vårdgivare och yrkesutövare som Försäkringskassan i sin kontrollverksamhet identifierat som oseriösa verksamheter eller som patientosäkra behandlare. Det kan röra misstanke om att den vård som utförts inte är förenlig med vetenskap och beprövad erfarenhet eller att Försäkringskassan har identifierat ett avvikande behandlingsmönster hos en vårdgivare och/eller legitimerad

---

<sup>3</sup> Det kan finnas icke avslutade ärenden som inte framkommer i statistiken.



yrkesutövare. Det kan också finnas uppgifter som tyder på att en vårdgivare har fått felaktig ersättning från det statliga tandvårdsstödet. En enskild tandläkare kan till exempel ha ökat sin omsättning på ett avvikande sätt.

Försäkringskassans uppgifter leder som regel till att IVO inleder tillsyn av aktuell hälso- och sjukvårdspersonal eller vårdgivare. Uppgifterna från Försäkringskassan ligger dessutom ofta till grund för vilka handlingar IVO begär in från respektive vårdgivare i tillsynen.

## IVO begär uppgifter från Försäkringskassan inför tillsyn

När IVO utreder en legitimerad yrkesutövare eller vårdgivare kan IVO begära uppgifter från Försäkringskassan i syfte att klarlägga omfattningen av verksamheten samt inom vilka behandlingspanorama den tillsynade verksamheten eller yrkesutövaren verkar. IVO kan begära uppgifter om behandlarprofil i förhållande till andra tandläkare, var tandläkaren arbetar/har arbetat, eventuella återkrav samt uppgifter om patienter med omfattande behandlingar. För att underlätta informationsutbytet och utveckla samverkan mellan IVO och Försäkringskassan pågår ett arbete med att ta fram standardtexter för begäran om uppgifter från Försäkringskassan avseende vårdgivare och yrkesutövare.

På begäran från IVO ska Försäkringskassan lämna uppgifter som Försäkringskassan förfogar över, om inte uppgifterna är sekretessbelagda eller om ett utlämnade skulle hindra arbetets behöriga gång.<sup>4</sup>

Sekretess gäller hos Försäkringskassan för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt lagstiftningen om statligt tandvårdsstöd.<sup>5</sup>

## Försäkringskassan kan begära uppgifter från IVO

På samma sätt som beskrivits ovan ska IVO, på begäran från Försäkringskassan, lämna uppgifter som IVO förfogar över, om inte uppgifterna är sekretessbelagda eller om ett utlämnade skulle hindra arbetets behöriga gång.<sup>6</sup> Det kan till exempel röra uppgifter om felaktigt utnyttjande av det statliga tandvårdsstödet som IVO upptäcker vid journalgranskning.

Sekretess hos IVO gäller för uppgift om enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.<sup>7</sup> I anmälan i ärende om

---

<sup>4</sup> 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL

<sup>5</sup> 28 kap. 1 § första stycket 5 OSL

<sup>6</sup> 6 kap. 5 § OSL

<sup>7</sup> 25 kap. 3 § OSL

klagomål mot hälso- och sjukvården eller dess personal gäller sekretess hos IVO för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.<sup>8</sup> Sekretess enligt vissa bestämmelser gäller inte i beslut i ärende om klagomål mot hälso- och sjukvården och dess personal.<sup>9</sup>

Sekretessen bryts om det finns en lagstadgad uppgiftsskyldighet.<sup>10</sup> En sådan uppgiftsskyldighet finns i Socialförsäkringsbalken där det framgår att IVO, på begäran från Försäkringskassan, ska lämna uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av Socialförsäkringsbalken.<sup>11</sup>

### **Utökade möjligheter för IVO att överlämna uppgifter till Försäkringskassan kan leda till effektivare informationsutbyte om oseriösa aktörer**

Nuvarande lagstiftning ger IVO relativt stora möjligheter att lämna uppgifter efter begäran från Försäkringskassan. IVO ser dock att det skulle vara önskvärt om myndigheten kunde få utökade möjligheter att på eget initiativ överlämna uppgifter till Försäkringskassan som kommer fram vid tillsyn. Det skulle exempelvis kunna vara i fall där IVO vid journalgranskning tar del av uppgifter som tyder på ett felaktigt utnyttjande av tandvårdsstödet. IVO bedömer att båda förslagen till ändringar i OSL som framförs i Ds 2022:13 – *Utökat informationsutbyte*, skulle bidra till utökade möjligheter i detta avseende.

IVO noterar att hälso- och sjukvårdssekretess enligt 25 kap. 1 - 8 §§ OSL inte omfattas av det förslag till ändring i 10 kap. OSL som framförs i Ds 2022:13. Patientuppgifter kan således inte lämnas med stöd av den föreslagna bestämmelsen. Som framgått ovan kan dock Försäkringskassan begära uppgifter från IVO om enskilda patienter om det behövs för att utreda eventuellt felaktigt utnyttjande av tandvårdsstödet. IVO bedömer därför att förslagen i DS 2022:13 är tillräckliga och att ytterligare författningsändringar inte är nödvändiga för ett effektivt informationsutbyte när IVO på eget initiativ önskar överlämna uppgifter till Försäkringskassan.

---

<sup>8</sup> 25 kap. 8 § OSL

<sup>9</sup> 25 kap 10 § OSL

<sup>10</sup> 10 kap. 28 § OSL

<sup>11</sup> 110 kap. 31 § Socialförsäkringsbalken

## 4.2. Vårdgivarregistret

### Vårdgivare har anmälningsskyldighet

IVO ansvarar för de nationella registren över utförare inom vården och omsorgen. Det innefattar omsorgsregistret och vårdgivarregistret. Vårdgivarregistret innehåller verksamheter som utför hälso- och sjukvård, inklusive tandvård.

Den som ska bedriva verksamhet som omfattas av IVO:s tillsyn enligt patientsäkerhetslagen, är skyldig att anmäla det till IVO. Efter anmälan registreras verksamheterna i vårdgivarregistret.

Skyldigheten för offentliga och privata aktörer att anmäla sig till IVO efterlevs inte alltid. Bristande efterlevnad av anmälningsskyldigheten leder till att existerande verksamheter inte finns registrerade i vårdgivarregistret eller att den registrerade informationen är felaktig.

### Skyldigheten att anmäla till Vårdgivarregistret har stärkts

Den rättsliga regleringen för anmälningsskyldigheten till Vårdgivarregistret har stärkts genom att IVO har tagit fram föreskrifter om anmälan av verksamhet enligt patientsäkerhetslagen (HSLF-FS 2023:7). De nya föreskrifterna trädde ikraft den 1 april 2023. Föreskrifterna förtydligar bland annat vilka uppgifter som ska anmälas och vilka tidsfrister som gäller. Föreskrifternas syfte är att möjliggöra ett korrekt och uppdaterat vårdgivarregister.

De rättsliga förutsättningarna för att få ett korrekt och uppdaterat register kommer att utökas ytterligare. IVO kommer att få en möjlighet att förelägga den som inte har fullgjort sin skyldighet att anmäla verksamhet enligt patientsäkerhetslagen.<sup>12</sup> Ett beslut om föreläggande kommer att få förenas med vite. Den nya bestämmelsen träder i kraft den 1 juli 2023. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2021/22:260 s. 24) uttalar regeringen att det är viktigt att vårdgivarregistret är komplett för att kunna uppfylla sitt syfte och att det behövs verkningfulla sanktioner för att säkerställa att anmälan sker på det sätt som är föreskrivet.

### IVO:s arbete med att digitalisera verksamheten ger ökad datakvalitet

IVO genomför sedan ett par år tillbaka omfattande insatser för ökad datakvalitet och digitalisering av verksamheten. I detta ingår modernisering av myndighetens register genom kvalitets- och föreskriftsarbete och förenkling av inrapportering till vårdgivarregistret genom utveckling av en ny e-tjänst. Syftet är att säkerställa att registrets innehåll är korrekt och aktuellt och därmed enklare att använda.

---

<sup>12</sup> 7 kap. 28 a § PSL

Utvecklingsarbetet kommer vara till stor nytta för samtliga tillsynsområden inklusive tandvård.

Det finns efterfrågan på tillgång till vårdgivarregistret och andra register hos IVO från andra myndigheter, bland dem Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten, eHälsomyndigheten och Försvarmakten. Av patientsäkerhetslagen framgår att regeringen meddelar föreskrifter om vilken myndighet som får ha direktåtkomst till uppgifterna i IVO:s register.<sup>13</sup> Sådana föreskrifter finns i patientsäkerhetsförordningen där det anges att Socialstyrelsen får ha direktåtkomst till uppgifterna i vårdgivarregistret om uppgifterna behövs för vissa utpekade syften.<sup>14</sup> Möjligheten till direktåtkomst är således begränsad till Socialstyrelsen och det behövs ett utvecklingsarbete hos IVO för att möta efterfrågan från andra myndigheter på ett effektivt och samordnat sätt.

## Stora skillnader i vilka som är registrerade som vårdgivare inom tandvård hos Försäkringskassan och IVO

Försäkringskassan har gjort en jämförelse mellan de vårdgivare inom tandvård som är anslutna till Försäkringskassans elektroniska system för statligt tandvårdsstöd och de vårdgivare inom tandvård som är registrerade i IVO:s vårdgivarregister. I IVO:s vårdgivarregister finns totalt 2 516 vårdgivare inom tandvård. I Försäkringskassans system finns 1 920 anslutna vårdgivare. Av de som är registrerade i IVO:s vårdgivarregister är 62 procent även anslutna till Försäkringskassans system, vilket innebär att 965 vårdgivare är registrerade hos IVO, men inte hos Försäkringskassan. Det beror bland annat på att en del vårdgivare är helt regionfinansierade. Det finns också vårdgivare som av någon annan anledning inte söker statligt tandvårdsstöd. Det kan också finnas vårdgivare som har upphört med sin verksamhet, men inte anmält det till IVO. Av de som är anslutna till Försäkringskassans system är 81 procent registrerade hos IVO. Det finns 369 vårdgivare som är anslutna till Försäkringskassans system, men som inte finns registrerade i IVO:s vårdgivarregister. Det innebär att 19 procent av tandvårdsverksamheterna som bör vara registrerade i vårdgivarregistret inte är det. Se figur 1.

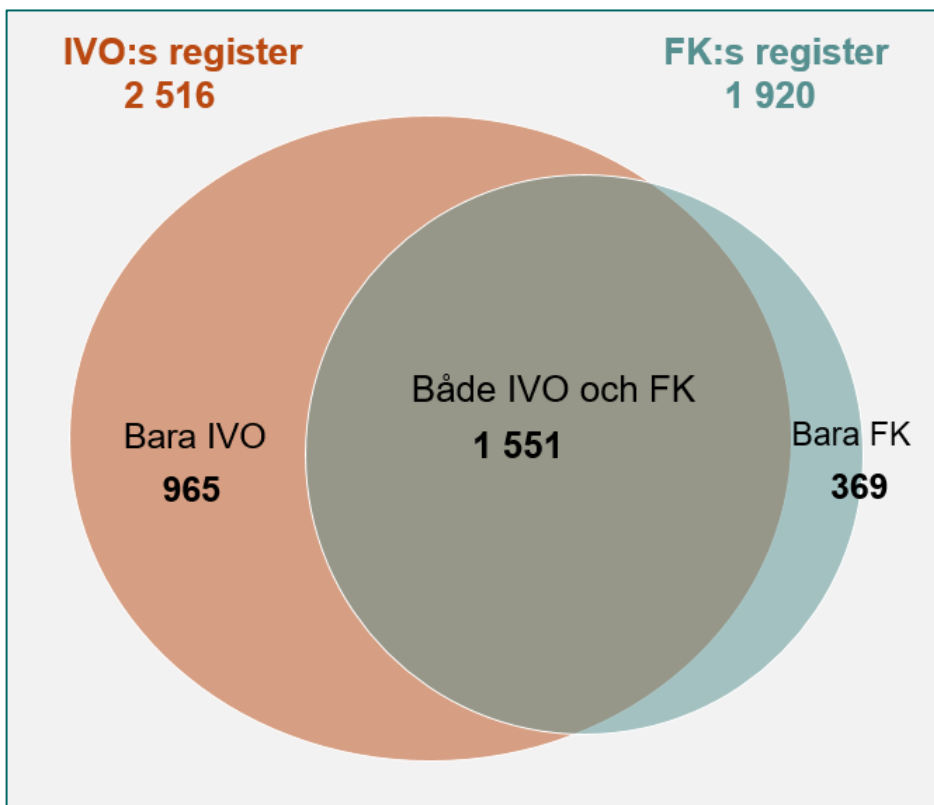
Försäkringskassan beskriver en möjlighet att komplettera kraven för anslutning till det elektroniska systemet för statligt tandvårdsstöd med en bestämmelse om att vårdgivare ska ha anmält sin tandvårdsverksamhet till IVO i enlighet med 2 kap. 1 § PSL, eller att vårdgivarens verksamhet ska vara registrerad i vårdgivarregistret. Försäkringskassan bedömer att en sådan bestämmelse skulle bidra till att uppgifterna i vårdgivarregistret hålls uppdaterade samt förhindra att vårdgivare bedriver tandvårdsverksamhet utan att IVO har kännedom om det. I likhet med

<sup>13</sup> 2 kap. 4 § fjärde stycket PSL

<sup>14</sup> 8 kap. 7 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369), PSF

Försäkringskassan noterar IVO att eventuella förslag om tillståndsplikt för tandvårdsverksamheter kan påverka en sådan bestämmelse.

Figur 1. Antal vårdgivare inom tandvård som är registrerade i IVO:s vårdgivarregister respektive Försäkringskassans (FK) system för statligt tandvårdsstöd.



## 5. Samverkan med Försäkringskassan bidrar till IVO:s tillsyn

### 5.1. Anmälningar från Försäkringskassan viktiga för IVO:s riskbaserad tillsyn

Försäkringskassan skickar anmälningar till IVO när myndigheten vid efterhandskontroller av tandvårdsstödet har identifierat uppgifter som tyder på att det hos en enskild tandläkare eller en tandvårdsverksamhet finns bristande patientsäkerhet. Under åren 2018–2022 gjorde Försäkringskassan 94 anmälningar till IVO. Anmälningarna föranledde 71 tillsyner av hälso- och sjukvårdspersonal, tre verksamhetstillsyner och två åtalsanmälningar. Av de tre verksamhetstillsynerna har en resulterat i beslut med allvarliga brister och krav på att verksamheten återredovisar åtgärder för att avhjälpa bristerna, en har avslutats utan vidare utredning och en pågår fortfarande. De två åtalsanmälningarna rörde att personal utan tandläkarlegitimation utövar tandläkaryrket, vilket är i strid med patientsäkerhetslagen.

Av de 71 tillsynerna av hälso- och sjukvårdspersonal, har IVO hittills fattat beslut i 44 ärenden. I hälften av de 44 besluten har IVO gjort en anmälan till HSAN med yrkande om att återkalla tandläkarens legitimation. Det visar på att det finns stora patientsäkerhetsrisker i de ärenden som Försäkringskassan anmält till IVO. Av IVO:s totala antal beslutade tillsyner av tandläkare under samma tidsperiod, resulterade 16 procent i en anmälan till HSAN med yrkande om att återkalla tandläkarens legitimation.<sup>15</sup>

### 5.2. Samband mellan bidragsfusk och bristande patientsäkerhet

Försäkringskassan har belyst sambandet mellan bidragsfusk och bristande patientsäkerhet, genom att undersöka vilka av de 500 behandlare med högst återbetalningskrav för tandvårdsstödet som har fått beslut från HSAN om återkallad legitimation. Resultaten visar att antalet behandlare med återkallade legitimationer ökar i takt med högre återbetalningsbelopp. I gruppen behandlare med lägst återbetalningsbelopp har 1 av 100 fått sin legitimation återkallad. I gruppen med högst återbetalningsbelopp är det hela 30 av 100 behandlare som har fått sin legitimation återkallad. Detta visar på ett tydligt samband mellan stora återbetalningskrav för tandvårdsstöd och bristande patientsäkerhet. För detaljer se Försäkringskassans redovisning av regeringsuppdraget S2022/03249 (delvis).

---

<sup>15</sup> Bör tolkas med försiktighet då det kan finnas icke avslutade ärenden som inte framkommer i statistiken.

## 6. Tillståndsprovning inom tandvårdsområdet

### 6.1. Krav på tillstånd kan minska omfattningen av oseriösa aktörer inom tandvården

IVO har ovan visat på det samband som finns mellan stora återbetalningskrav för tandvårdsstöd och bristande patientsäkerhet. Det finns med andra ord en tydlig korrelation mellan välfärds kriminalitet och bristande patientsäkerhet. IVO ser därmed ett tydligt behov av ytterligare verktyg för att komma till rätta med oseriösa verksamheter och därmed även bristande patientsäkerhet.

I betänkandet *När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa* (SOU 2021:8) lyfts frågan att tillståndsplikt för tandvårdsverksamheter behöver utredas ytterligare. IVO delade i sitt remissvar denna uppfattning och betänkandets resonemang i frågan.<sup>16</sup>

IVO har idag tillståndsprovning inom flera olika verksamhetsområden. Den tillståndsprovning som är mest relevant att jämföra med inför en eventuell tillståndsplikt för tandvårdsverksamheter är personlig assistans enligt LSS. Detta då assistansersättningen och det statliga tandvårdsstödet båda är exempel på områden där det förekommer omfattande felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.<sup>17</sup>

I tillståndsprovningen prövar IVO att verksamheten har förutsättningar att bedrivas med god kvalitet och säkerhet samt att ägare och ledning uppfyller de krav som ställs. Provningsen görs i regel innan verksamheten startar. Konkret handlar provningen om att IVO bedömer huruvida de som ansöker om tillstånd har den insikt, lämplighet och de ekonomiska förutsättningar som krävs för att bedriva verksamheten samt att IVO bedömer om de sökande redogjort för ett verksamhetsinnehåll som kan uppfylla kraven om god kvalitet. Utöver detta är syftet med tillståndsprovningen att göra det mindre attraktivt för oseriösa aktörer att ansöka om tillstånd och att tidigt i processen kunna identifiera och hindra oseriösa aktörer från att ta sig in på välfärdsmarknaden.

Ägar- och ledningsprovningen delas in i tre delar – insikt, lämplighet i övrigt samt ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten.

Insikt innebär att företrädarna genom utbildning, erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de lagar och övriga föreskrifter som gäller verksamheten, associationsrätt samt arbetsmiljö- och arbetsrätt.

---

<sup>16</sup> IVO:s dnr 6.1.1-11362/2021

<sup>17</sup> Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021

Lämplighet i övrigt innebär att samtliga företrädare ska vara lämpliga, ha viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna samt följa lagar och regler. Bedömningen av lämplighet i övrigt omfattar aktörens egen ekonomi och skötsamhet vad gäller redovisning, betalning av skatter och arbetsgivaravgifter m.m. Lämplighet i övrigt handlar även om företrädarnas agerande som till exempel delaktighet i tidigare konkurs, brottslighet eller att de bedrivit verksamhet utan tillstånd. I prövningen inhämtas uppgifter från bland andra Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten, Bolagsverket och Skatteverket. Uppgifter inhämtas även från IVO:s eget diarium och register. I utredningen kan information också inhämtas från andra myndigheter, exempelvis från Försäkringskassan.

För att utreda om det finns ekonomiska förutsättningar för att bedriva verksamheten granskas exempelvis årsredovisningar eller resultat- och likviditetsbudget.

IVO genomför alltid en ägar- och ledningsprövning i samband med nyansökan om tillstånd för att säkerställa att ägare och ledning uppfyller lagstiftningens krav på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar. Samma reglering gäller även för tillsyn av verksamheter, det vill säga även efter det att tillstånd beviljats. Det ingår därmed i IVO:s ansvar att följa upp att tillståndshavare fortsatt uppfyller kraven. Erfarenheter från denna prövning visar att det är ett viktigt verktyg för att förhindra oseriösa verksamhetsutövare.

IVO bedömer att tillståndsprövning av en tandvårdsverksamhet innefattande en ägar- och ledningsprövning skulle vara ett kraftfullt verktyg för att förhindra att oseriösa aktörer etablerar sig inom tandvården och därmed får tillgång till tandvårdsstödet. Tillståndsprövning innefattande en ägar- och ledningsprövning bidrar även till en ökad patientsäkerhet då det finns en koppling mellan bristande patientsäkerhet och bristande seriositet hos ägare och ledning. Att enbart tillämpa ägar- och ledningsprövning i tillsynen, utan tillståndsplikt, skulle göra det svårare att hindra oseriösa individer att starta nya verksamheter i de fall IVO har förbjudit en verksamhet. IVO föreslår därför att ägar- och ledningsprövningen ska äga rum både som en del när verksamheter söker tillstånd och som ett verktyg i tillsynen. Detta är uppgifter som bör åvila IVO.

Behovet av förebyggande arbete mot oseriösa aktörer lyftes i IVO:s slutrapport ”Förebyggande tillsyn” som publicerades i december 2022. I denna rapport föreslår IVO att regeringen överväger att låta utreda en utökad tillståndsplikt inom de delar av hälso- och sjukvården där riskerna för oseriösa aktörer är som störst. Tandvårdsområdet är ett exempel på ett sådant område som har lyfts fram. IVO har i sitt remissvar på tandvårdsutredningen påtalat att tillståndsplikt leder till ökat resursbehov hos såväl verksamhetsutövare som myndighet, vilket bör vägas in när man beslutar om hur en eventuell tillståndsplikt implementeras<sup>18</sup>. IVO har rapporterat till regeringen om tillståndsprövning som verktyg för att bidra till säker vård med hög kvalitet på socialtjänstens område. Slutsatserna i rapporten kan i

---

<sup>18</sup> IVO:s dnr 6.1.1-11362/2021



tillämpliga delar även gälla tandvården.<sup>19</sup> En av slutsatserna i rapporten är att den analys som gjorts indikerar att IVO, genom sin tillståndsprövning, etablerar en miniminivå för kvalitet. Analysen visade också att både de kommuner och de privata aktörer som tillfrågats upplevde att IVO:s tillståndsprövning lyckas sälla bort oseriösa aktörer från marknaden.

Frågan om det är lämpligt att införa tillståndspflicht och ägar- och ledningsprövning för privata vårdgivare i det statliga tandvårdsstödet ska analyseras och bedömas av Utredningen om stärkt stöd för våldsutsatta och ökad kontroll över tandvårdssektorn (S 2022:12). Utredningen beräknas avsluta sitt arbete senast den 30 november 2023.

## 6.2. Tillståndsprövning innefattande ägar- och ledningsprövning kan medföra att IVO får ett utökat behov av uppgifter från Försäkringskassan

Försäkringskassan har uppgett att myndigheten löpande skulle kunna lämna uppgifter till IVO om vårdgivare som gör felaktiga ersättningsanspråk och som sedan får stora återkrav för tandvårdsstödet. Försäkringskassan gör bedömningen att ett sådant rutinemässigt och automatiserat informationsutbyte avseende återkrav från tandvårdsstödet bör vara författningsreglerat.

IVO bedömer att tillståndsprövning innefattande en ägar- och ledningsprövning inom tandvården skulle medföra att IVO får ett utökat behov av uppgifter om felaktiga ersättningar från Försäkringskassan. Sådant informationsutbyte skulle exempelvis kunna ske genom en sådan löpande överföring som Försäkringskassan beskriver. I dagsläget har IVO inte de tekniska och personella resurser som krävs för att på övergripande nivå ta emot, bearbeta och analysera en sådan löpande informationsöverföring om återkrav från tandvårdsstödet. I likhet med Försäkringskassan bedömer IVO också att ett sådant informationsutbyte bör ha ett tydligt författningsstöd och att det därför skulle krävas författningsändringar.

För det fall att tillståndsprövning innefattande en ägar- och ledningsprövning införs, och att dessa uppgifter åvilar IVO, bedömer myndigheten därför att det krävs ytterligare utredning gällande vilka uppgifter IVO behöver från Försäkringskassan om återkrav från tandvårdsstödet och med vilken frekvens IVO behöver uppgifterna. I sådant fall krävs det också ytterligare utredning gällande vilka praktiska och författningsmässiga förändringar som krävs för att informationsutbytet mellan Försäkringskassan och IVO ska bli ändamålsenligt.

---

<sup>19</sup> Analys av regelverket för tillståndsprövning -Slutrapport av regeringsuppdrag IVO 2021-4

## 7. Sammanfattande slutsatser

Den gemensamma viljeinriktningen för samverkan och informationsutbyte mellan Försäkringskassan och IVO ger redan idag utrymme för ett ökat samarbete och informationsutbyte mellan myndigheterna. Formerna för samverkan kan utvecklas ytterligare.

Fortsatt utveckling av datadriven tillsyn på tandvårdsområdet förutsätter ett nära samarbete med Försäkringskassan. Den information IVO får från Försäkringskassan bidrar till träffsäkra prioriteringar och effektivt genomförd tillsyn. Både genom att IVO får information om patientsäkra behandlare och genom att IVO kan begära ut data om behandlare. Denna information gör att IVO kan rikta sin tillsyn effektivt mot patientsäkra behandlare. Det gör att tillsynsinsatserna kan prioriteras utifrån ett riskperspektiv och därmed blir träffsäkerheten i tillsynen högre.

IVO:s analys visar att det finns en hög allvarlighetsgrad i de ärenden som Försäkringskassan anmält till IVO. Vidare finns ett tydligt samband mellan stora återbetalningsbelopp och bristande patientsäkerhet. Uppgifter om återbetalningsbelopp från Försäkringskassan är viktiga för IVO:s riskbaserade tillsyn och för att tidigt kunna identifiera verksamheter och behandlare med bristande patientsäkerhet. Samarbetet med Försäkringskassan gör stor nytta i IVO:s tillsynsarbete och bidrar till en träffsäker och effektiv tillsyn.

Det vore önskvärt att IVO får utökade rättsliga förutsättningar att på eget initiativ kunna överlämna uppgifter till Försäkringskassan som kommer fram vid tillsyn och som bedöms ha koppling till felaktigt utnyttjande av tandvårdsstödet. IVO bedömer att de förslag till ändring i OSL som framförs i Ds 2022:13 – *Utökat informationsutbyte* skulle bidra till utökade och tillräckliga möjligheter i detta avseende.

### Vårdgivarregistret en viktig informationskälla

Flera andra myndigheter efterfrågar uppgifter ur vårdgivarregistret. IVO har påbörjat ett arbete för att modernisera registret. Sedan den 1 april 2023 finns nya föreskrifter på plats, en ny e-tjänst för inrapportering är under utveckling och myndigheten fortsätter succesivt arbeta för att förbättra kvalitet och registeråtkomst.

IVO delar Försäkringskassans bedömning att det finns skäl att överväga om det bör införas ett krav att vårdgivaren ska ha fullgjort sina skyldigheter enligt 2 kap. PSL för att anslutas till det elektroniska systemet för tandvårdsstöd. En sådan bestämmelse skulle ytterligare bidra till att vårdgivare anmäler sig till vårdgivarregistret och att uppgifterna hålls uppdaterade. Risken att vårdgivare bedriver tandvård utan IVO:s vetskap skulle därmed minska.

## Tillståndsplikt är ett kraftfullt verktyg

IVO bedömer att införande av tillståndsplikt för verksamheter inom tandvården skulle vara ett effektivt sätt att förbättra efterlevnad av de regelverk som finns för patientsäkerhet och tandvårdsstöd. IVO föreslår därför att ägar- och ledningsprövningen ska äga rum både som en del när verksamheter söker tillstånd och som ett verktyg i tillsynen. Detta är uppgifter som bör åvila IVO. Att införa tillståndsplikt med ägar- och ledningsprövning inom tandvården skulle innebära en ökad kontroll av vården, bidra till en förbättrad patientsäkerhet och ge ökade möjligheter att förhindra oseriösa aktörer inom tandvården.

För det fall att tillståndsprövning samt ägar- och ledningsprövning införs, och att dessa uppgifter åvilar IVO, bedömer IVO att det krävs ytterligare utredning gällande vilka uppgifter IVO behöver från Försäkringskassan och med vilken frekvens IVO behöver uppgifterna. Med löpande tillgång till data från Försäkringskassan om vårdgivare som gör felaktiga ersättningsanspråk och som sedan får stora återkrav för tandvårdsstödet, kan IVO ytterligare bidra i arbetet mot oseriösa aktörer. I dagsläget har inte IVO de tekniska och personella resurser som krävs för detta. Vidare krävs författningsändringar för att ett sådant utbyte ska vara möjligt.

## Referenser

SCB. (2023, March 31). *Hälsoräkenskaper 2021 - scb.se*. Hälsoräkenskaper 2021. Retrieved April 12, 2023, from <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/nationalrakenskaper/nationalrakenskaper/halsorakenskaper/pong/statistiknyhet/halsorakenskaper-2021/>

IVO:s slutrapport *Förebyggande tillsyn*

Analys av regelverket för tillståndsprövning -Slutrapport av regeringsuppdrag IVO 2021-4