



Ankestyrelsen brev til Gribskov Kommune

Tilsynsudtalelse om Gribskov Kommune

Ankestyrelsen vender hermed tilbage i sagen om Gribskov Kommunes praksis for beregning af kommunalt tilskud til tandregulering for børn og unge, der har benyttet sig af retten til frit valg af børne- og ungdomstandpleje.

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om kommunens praksis er i overensstemmelse med lovgivningen.

Resumé

Vi gør opmærksom på, at der med virkning fra 1. juli 2022 med en ændring af sundhedsloven, er indført mulighed for, at kommunerne kan indføre kommunal visitation for tandregulering og særligt kostbare ydelser. Lovændringen betyder, at kommunalbestyrelsen fra 1. juli 2022 kan beslutte, at visse behandlinger ikke kan iværksættes med mindre barnet eller den unge er visiteret hertil af kommunen. Dermed er det kommunen, der har kompetencen til at foretage den faglige vurdering af, hvorvidt borgeren har behov for behandling eller ej. Dette forudsætter, at kommunalbestyrelsen udnytter muligheden for at indføre kommunal visitation efter sundhedsloven.

Ankestyrelsen vurderer, at Gribskov Kommune forud for lovændringen har handlet i strid med de gældende regler i sundhedsloven og bekendtgørelse om tandpleje ved at have en praksis, hvorefter tilskud til tandregulering for børn og unge, der har benyttet sig af retten til frit valg af børne- og ungdomstandpleje, beregnes ud fra en beregnet gennemsnitspris for tandregulering i den kommunale tandpleje, frem for på grundlag af den pågældende behandling som den valgte privatpraktiserende specialtandlæge har visiteret barnet eller den unge

5. juni 2023

J.nr. 18-69283

J.nr. 21-8740

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

til.

Vi beder byrådet i Gribskov Kommune om inden tre måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver kommunen anledning til, herunder om der er anledning til at genvurdere afsluttede sager.

I forhold til genvurderingen skal vi bemærke, at vi er opmærksomme på, at reglerne i mellemtiden er ændret. Når lovgivning ændres efter, at en kommune har truffet afgørelse i en sag, vil det efter Ankestyrelsens vurdering afhænge af ændringens og sagens karakter, om sagen skal vurderes efter de nye eller de hidtil gældende regler, hvis der ikke i forbindelse med reglens vedtagelse er fastsat overgangsregler. Hvis der er tale om, at der med ændringen af lovgivningen er gennemført en stramning af reglerne, vil en eventuel vurdering af sagen efter Ankestyrelsens opfattelse skulle foretages på grundlag af de samme regler, der blev anvendt, da afgørelsen blev truffet. Det skyldes, at lovgivningen ellers kunne få tilbagevirkende kraft. Vi henviser til FOB 2011 14-3.

Vi beklager den meget lange sagsbehandlingstid.

Sagens oplysninger

Ankestyrelsen modtog i 2018 og 2019 henvendelser fra to forskellige borgere om Gribskov Kommunes praksis for beregning af tilskud til tandregulering for børn og unge, der har gjort brug af retten til frit valg af børne- og ungdomstandpleje.

Af den ene henvendelse fremgår bl.a. følgende:

"[...]

Jeg vil hermed klage over den afgørelse Gribskov Kommune har truffet i forbindelse med min [barnets red.] tandregulering. Gribskov har givet tilbud om en tandregulering, hvorved min [...] skal have lavet tandudtrækning for at regulere min [...]s tandstilling. En behandling, der ifølge Gribskovs Kommune, koster 20.000 kr.

Vi er ikke interesserede i en behandling med tandudtrækning, hvorfor vi har indhentet et tilbud hos en tandlæge (A), der kan foretage reguleringen uden tandudtrækning. Dette tilbud koster 36.000 kr. Loven giver mulighed for frit valg

ved behandling i det private, dog således at vi selv skal betale en andel på 35% og kommunen de 65 %. Imidlertid er det Gribskovs Kommunes afgørelse, at de alene vil betale 65 % af 20.000 og ikke 65 % af 36.000 kr. Dette vil vi gerne påklage.

Vi er af den opfattelse, at de to tilbud ikke er sammenlignelige og at Gribskov Kommune har valgt at give et ringere tilbud, fordi det umiddelbart er billigere. Hertil kommer, at en kommune ikke vil have de samme udgifter til behandling, som vi som private har hos en privat praktiserende Ortodontist.

Det frie valg til behandling (med 65 % kommunal betaling) er reelt set ikke frit, hvis det er hensigten i loven, at en given kommunes tilbud skal danne grundlag for egen betalings størrelse.

Vi kan hertil oplyse, at vi har indhentet tilbud fra andre praktiserende ortodontister og prislejet ligger fra 32 - 45.000,- kr. for en tilsvarende behandling. Derfor er A tilbud helt almindelig. Hun samarbejder tillige med andre kommuner, såsom Københavns Kommune, i forbindelse med tandregulering. De har ikke stillet spørgsmålstegn ved hendes prissætning.

[...]"

Af den anden henvendelse fremgår bl.a.:

"[...]

I vejledning om "omfanget af og kravene til den kommunale tandpleje" udgivet i 2018 af sundhedsministeriet er anført følgende:

For børn under 16 år, der vælger at modtage tandpleje i privat praksis efter eget valg, yder bopælskommunen et tilskud på 65 % af udgifterne til forebyggende og behandlende tandpleje i privat praksis, jf. § 4, stk. 3, i tandplejebekendtgørelsen.

Der er i lovgivningen ikke taget konkret stilling til beregningsgrundlag eller dokumentationskrav i forbindelse med fastlæggelse af, hvilken behandlingspris der kan opnå kommunens godkendelse. Kommunen er dog forpligtet til at dokumentere, at den pågældende behandling kan foretages til

en given pris. I denne sammenhæng må det forventes, at bestemmelserne i kapitel 6 i forvaltningsloven om begrundelse m.v. af afgørelser samt om aktindsigt i kapitel 2 i offentlighedsloven og/eller kapitel 4 i forvaltningsloven tages i agt. Desuden må det påkræves, at almindelige forvaltningsretlige principper om fx sagsoplysning (officialprincippet), lighed og saglighed, finder anvendelse i forbindelse med sagsbehandlingen.

Jeg finder ikke, at Gribskov Kommune har iagttaget ovennævnte i forbindelse med den aktuelle afgørelse. I afgørelsen beskrives et estimat for tidsforbrug, som i øvrigt ikke senere ses at have en sammenhæng med den godkendte pris.

Der beskrives nogle af de materialer, som normalt forbruges i forbindelse med en reguleringsbehandling (disse er i øvrigt betydeligt under markedsprisen). Materialerne og deres prisangivelser ses ikke sat i sammenhæng med den godkendte pris. Den godkendte pris beskrives som "den besparede marginalomkostning".

Det anføres endvidere i afgørelsen, at der er foretaget en beregning. Den nævnte beregning fremgår dog ikke af afgørelsen. Endvidere foretages der en division med et antal behandlinger, hvilke behandlinger med hensyn til kompleksitet og forventet behandlingsvarighed synes at ligge betydeligt under det af B [ppl. specialtandlæge (red).] fremsendte behandlingstilbud.

Gribskov kommune har ikke mulighed for at underkende det behandlingsbehov, som B har fastlagt. Som en følge heraf skal Gribskov Kommune - i henhold til de forvaltningsretlige principper - fortage en marginalprisberegning på en behandling svarende til netop den behandling, som [...] modtager hos B. I den forbindelse henvises til skrivelse fra Statsforvaltningen af den 23.12.2016, der vedlægges som bilag 3. På side 4 i skrivelseren er anført følgende:

"Kommunen er således blot forpligtet til at tage udgangspunkt i den laveste mulige pris, som det kan dokumenteres, at den pågældende behandling kan foretages for (enten hos en privatpraktiserende tandlæge eller hos kommunen selv.)"

Det fremgår tydeligt, at der er tale om "den pågældende behandling" og ikke en gennemsnitsbehandling. Endvidere skal der foreligge dokumentation, hvilket der ikke gør i forbindelse med den påklagede afgørelse.

Herefter kan der ikke være hjemmel til at Gribskov Kommune alene yder tilskud under fritvalgsordningen i henhold til en ikke dokumenteret gennemsnitspris.

[...]"

Ankestyrelsen bad den 7. september 2021 Gribskov Kommune om en udtalelse.

Gribskov Kommune sendte den 2. november 2021 en udtalelse til Ankestyrelsen. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

"[...]

Indledningsvist er det Gribskov Kommunes opfattelse, at vores procedure i forhold til behandling af sager om tilskud til tandbehandling hos privatpraktiserende tandlæger/specialtandlæger til børn og unge er i overensstemmelse med sundhedslovens og tandplejebekendtgørelsens bestemmelser.

Gribskov Kommune arbejder kontinuerligt med at finde praktiske løsninger på spørgsmål, der ikke er reguleret ved lov i relation til administrationen af de patienter, der benytter fritvalg. Det betyder, at det vi informerer om og gør i dag, afviger fra det, vi gjorde i begyndelsen af 2018, da fritvalgsordningen lige var blevet genindført.

[...]

Gribskov Kommunes procedure i forhold til behandling af sager om tilskud til tandbehandling hos privatpraktiserende tandlæge til børn og unge

Når forældre henvender sig til Tandplejen med ønske om fritvalg ud i privat tandlæge/specialtandlægepraksis beder vi forældrene læse nærmere på vores hjemmeside (bilag 1) og vi fremsender fritvalgsaftale (bilag 2), som forældrene skal underskrive og

returnere til Tandplejen¹. Aftalen skal sikre, at forældrene er informeret om konsekvenserne af valget².

Fritvalgsaftalen med forældrene skal sikre, at:

- forældrene er informeret om, at når de vælger tandpleje hos praktiserende tandlæge, giver kommunen tilskud på 65% til 0-15-årige³ og 100% til 16-17-årige⁴ af udgifter til forebyggende og behandlende tandpleje i henhold til Børne- og Ungdomstandpleje overenskomsten
- forældrene informeres om, at tilskud til ydelser, der ikke er omfattet af ovennævnte overenskomst, kræver forhåndsgodkendelse af kommunen før igangsættelse af behandlingen⁵
- hvis forældrene ønsker en anden eller dyrere behandling end den, kommunen kan godkende, ydes der kun tilskud til den behandling, som kommunen har godkendt - resten er 100% egenbetaling⁶
- evt. tilskud til tandregulering ydes i forhold til de udgifter, der ville være forbundet med behandling af tandstillingsfejlen på kommunens tandreguleringsklinik (lønninger, materialer, overhead etc.)⁷

[...]

Det andet bilag i fritvalgsaftalen med den privatpraktiserende tandlæge og specialtandlæge skal sikre, at den privatpraktiserende tandlæge og specialtandlæge er informeret om de særlige forpligtelser vedrørende tandregulering, som de med aftalen overtager fra den kommunale tandpleje, det vil sige at, de er ansvarlige for at:

[...]

- Gribskov Tandpleje skal godkende prisforslag på alle ortodontiske behandlinger, der varetages i privat praksis, inden de kan påbegyndes²⁹

[...]

- Gribskov Tandpleje foretager en individuel økonomisk vurdering i alle sager, og vurderingen vil ske ud fra det serviceniveau, som er gældende praksis for behandlinger i Gribskov Tandpleje³¹

- beregning af tilskud i hver enkelt sag vil ske ud fra en beregningsmodel, der tager udgangspunkt i de udgifter, der ville være forbundet med behandling af tandstillingsfejlen på kommunens tandreguleringsklinik (lønninger, materialer, overhead etc.)
- behandlingsforslag, der vurderes ikke at høre til under de gældende visitationskriterier i Gribskov Tandpleje, vil blive fastsat til nul kroner (fx kosmetisk behandling)

[...]

Gribskavs udregning af kommunalt tilskud til to fritvalgs patienter i privat specialtandlæge praksis

Fritvalgsordningen i den Kommunale Tandpleje blev genindført den 1. januar 2018, men vejledningen til loven udkom først 30. september 2018. Da Gribskov kommune i hhv. juni og juli 2018 udregnede det kommunale tilskud til de to patienters behandlinger, forelå der således ingen vejledning om, hvorledes det kommunale tilskud skulle beregnes.

De to forældrehenvendelser vedrører to patienter som Tandplejens daværende specialtandlæge havde visiteret til tandreguleringsbehandling, inden forældrene meddelte Tandplejen, at de ville benytte fritvalgsordningen. Gribskov kommunes specialtandlæge vurderede, at begge tandreguleringsbehandlinger hverken var "små interceptive behandlinger" eller "større komplekse behandlinger", men "almindelige gennemsnitlige behandlinger".

Gribskov Kommune udregnede derfor det kommunale tilskud på baggrund af en marginalomkostningsberegning på de konkrete patienters tandreguleringsbehandling. Udgifter der blev medtaget i beregningen omfattede:

- tid x personaleløn for de tre forskellige faggrupper, som skulle have udført behandlingen
- forbrugsartikler herunder materialer (brackets, bånd, buer, elastikker mv.)
- tandteknikudgifter

Ud fra beregningen ville hele tandreguleringsbehandlingen i Gribskov kommune beløbe sig til 13.253 kr. + diverse udgiften. Gribskov kommune afgjorde derfor, at 20.000 kr. var den

maximale udgift (marginalomkostningen), det ville have kostet at regulere de konkrete patienters tænder i Gribskov kommunale tandpleje. Det var således 20.000 kr., der kunne ydes 65 % kommunalt tilskud til.

Dette blev meddelt de to forældrepar i hhv. juni og juli 2018.

Da vejledningen udkom i september 2018 fremgik det på side 17 midt:

Der er i lovgivningen ikke taget konkret stilling til beregningsgrundlag eller dokumentationskrav i forbindelse med fastlæggelse af, hvilken behandlingspris der kan opnå kommunens godkendelse. Kommunen er dog forpligtet til at dokumentere, at den pågældende behandling kan foretages til en given pris. I denne sammenhæng må det forventes, at bestemmelserne i kapitel 6 i forvaltningsloven om begrundelse m.v. af afgørelser samt om aktindsigt i kapitel 2 i offentlighedsloven og/eller kapitel 4 i forvaltningsloven tages i agt. Desuden må det påkræves, at almindelige forvaltningsretlige principper om fx sagsoplysning (officialprincippet), lighed og saglighed, finder anvendelse i forbindelse med sagsbehandlingen.

På den baggrund udarbejdede Gribskov kommune en beregning efter Finans- og Indenrigsministeriets vejledning for omkostningsregnskaber i kommunerne. Udgifter der blev medtaget i beregningen omfattede:

- Personale (inkl. pension, uddannelse mv.)
- Forbrugsartikler (medikamenter, beklædning, handsker, servietter osv.)
- Tandteknik
- Reparation og service af produktionsudstyr
- Kontorartikler og IT
- Ledelse og administration
- Overhead (OH2 og OH3, dvs. dækker andele af omkostninger i det center, tandplejen er en del af, samt andele af omkostninger til tværgående funktioner og stabsafdelinger, herunder husleje, ejendomsvedligeholdelse og -drift, løn til konsulenter og ledere på centreniveau, IT-drift og -udvikling, personaleudvikling, sekretariat, trykkeri mv.)
- Grunde, bygninger og bygningsdrift (inkl. el., varme og rengøring)

- Indtægter

Omkostningsregnskabet i Gribskov kommune beløb sig i 2018 til 5.158.324 kr.

235 almindelige og interceptive behandlinger påbegyndtes per år.

Gennemsnitsprisen per patient udgjorde derefter: 21.950 kr.

Gribskov kommune meddelte dette til de to forældrepar i hhv. november 2018 og april 2019.

Såfremt Gribskov kommune i fremtiden får flere børn og unge, som vælger fritvalgsordning og som skal have tilskud til ortodontisk behandling ved privat specialtandlæge i ortodonti, vil sidstnævnte beregningsmodel blive anvendt.

[...]

Gribskov kommunes meddelelse af afgørelserne til de to forældrepar

I forbindelse med Ankestyrelsens henvendelser til Gribskov kommune i efteråret 2020 om genvurderinger, blev vi opmærksomme på, at afgørelsernes begrundelse og klagevejledning til forældrene var mangelfuldt udformet.

Gribskov kommune har ikke siden da meddelt afgørelser om fritvalg, men agter fremad at sende fyldestgørende afgørelser i overensstemmelse med Ankestyrelsens håndbog "At skrive en afgørelse" fra juni 2020.

[...]

"Gribskov kommunes redegørelse for, at vores procedure er i overensstemmelse med Sundhedsloven og tandplejebekendtgørelsens bestemmelser

Efter tandplejebekendtgørelsens § 3, stk. 3, 2., kan unge på 16 og 17 år, der ønsker en anden og dyrere behandling i privat tandlægepraksis end den, der godkendes af kommunen, få refunderet et beløb svarende til prisen på den behandling, som kommunen har godkendt.

I følge udtalelse af 26. marts 2015 fra Ministeriet for Sundhed

og Forebyggelse om fortolkningen af lovgivningen om unges adgang til tandlæge i privat praksis, kan kommunen alene træffe beslutning om de økonomiske aspekter af behandlingstilbuddet. Kommunen vil ikke skulle efterprøve den privatpraktiserende tandlæges vurdering af behandlingsbehovet, men "kommunen har mulighed for at afvise et behandlingstilbud med henvisning til, at prisen på behandlingen er for høj, sammenlignet med hvad kommunen selv eller en anden privatpraktiserende tandlæge kan udføre behandlingen til".

I udtalelse af 11. oktober 2012 har Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse endvidere udtalt, at "kommunen er således blot forpligtet til at tage udgangspunkt i den lavest mulige pris, som det kan dokumenteres, at den pågældende behandling kan foretages for (enten hos en privatpraktiserende tandlæge eller hos kommunen selv.)"

Videre har ministeriet også udtalt i et brev af 7. oktober 2013 til Frederikshavn og Hjørring kommunale tandpleje, at "Ministeriet ikke finder, at den i § 3, stk. 3 anviste mulighed for, at kommunen kan refundere et beløb, svarende til prisen på den behandling, kommunen kan godkende, står i modsætning til den unges krav på at modtage vederlagsfri behandling. Bestemmelsen skal derimod ses som et udtryk for, at man har ønsket at give patienten en mulighed for at få udført en anden eller dyrere behandling – mod selv at betale en eventuel merudgift".

Det er Gribskov kommunes opfattelse, at kommunen er berettiget til at foretage beregning af, hvad behandlingen ville koste, hvis den skulle udføres på kommunens egen klinik, eller hos anden praktiserende tandlæge.

Det er endvidere Gribskov kommunes opfattelse, at kommunen er forpligtiget til at beregne tilskud ud fra den laveste pris. Det vil sige den laveste pris enten af et prisoverslag fra en privatpraktiserende tandlæge eller specialtandlæge, eller af hvad behandlingen vil koste, såfremt den blev udført af kommunen selv, eller evt. af et alternativt prisoverslag fra anden tandlæge eller specialtandlæge.

[...]

Konklusion

På baggrund af ovenstående beskrivelse af Gribskov kommunes procedure i forhold til behandling af sager om tilskud til tandbehandling hos privatpraktiserende tandlæger/specialtandlæger til børn og unge er det Gribskov kommunes opfattelse, at vores procedure er i overensstemmelse med sundhedslovens og tandplejebekendtgørelsens bestemmelser.”

Det bemærkes, at vi ikke her har gengivet fodnoter til kommunens udtalelse. Fodnoterne henviser alle til Sundhedsstyrelsens vejledning nr. 9660 af 29. september 2020 om omfanget af og kravene til den kommunale tandpleje.

Ankestyrelsen bad den 4. marts 2022 Sundhedsministeriet om en udtalelse til brug for vurderingen af sagen.

Sundhedsministeriet har den 15. september 2022 sendt en udtalelse. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

“[...]”

Kommunens mulighed for at afvise tandbehandling

Det følger af tandplejebekendtgørelsens¹ § 3, stk. 5 og § 4, stk. 4, at kommunalbestyrelsen kan beslutte at tandregulering og andre særligt kostbare behandlinger, der ydes i privat regi, først må iværksættes, når kommunalbestyrelsen har godkendt iværksættelsen samt det af tandlægen afgivne behandlingstilbud. Af ”Vejledning om omfanget af og kravene til den kommunale tandpleje” af 29. september 2020, fremgår det på s. 9-10, at der gælder særlige regler for iværksættelse af tandregulering og andre særligt kostbare behandlingsydelse, for hvilke der ikke er fastsat behandlingstakster, når disse ydes i privat praksis for børn og unge, der har valgt dette tilbud i stedet for tilbud, som kommunen vederlagsfrit stiller til rådighed. Kommunen kan bestemme, at iværksættelsen af disse ikke må finde sted, førend kommunen har godkendt iværksættelsen og behandlingstilbuddet.

Det fremgår videre af vejledningen fra 2020, at kommunen ikke må lægge vægt på, om barnet tidligere har fået vurderet, at behandlingen ikke er nødvendig. Kommunen

kan ikke afvise en behandling med den begrundelse, at den anses for værende unødvendig. Det er således alene de økonomiske aspekter af det af tandlægen afgivne behandlingstilbud, der er omfattet af tandplejebekendtgørelsens bestemmelser om, at kommunen kan beslutte, at tandregulering samt andre kostbare ydelser, der ydes i privat praksis, først må iværksættes, når kommunen har godkendt behandlingstilbuddet.

Med lovændringen, som er trådt i kraft 1. juli 2022 opnår kommunerne imidlertid nye beføjelser, som ikke er beskrevet i vejledningen fra 2020. Ved ændring af sundhedslovens² § 129, stk. 3, er der således indført mulighed for at kommunerne kan indføre kommunal visitation for tandregulering og særligt kostbare ydelser, hvilket er udmøntet med tandplejebekendtgørelsen³. Ændringen betyder at kommunalbestyrelsen kan beslutte, at visse behandlinger ikke kan iværksættes med mindre barnet eller den unge er visiteret hertil af kommunen. Dermed er det kommunen, som får kompetencen til at foretage den faglige vurdering af, hvorvidt borgeren har behov for behandlingen eller ej. Dette forudsætter, at kommunalbestyrelsen udnytter muligheden for at indføre kommunal visitation i medfør af sundhedslovens § 129, stk. 3 og tandplejebekendtgørelsens § 3, stk. 6 og § 4, stk. 6.

[...]

Beregningsgrundlag

Der er ikke i lovgivningen taget konkret stilling til dokumentationskravet eller beregningsgrundlaget i forbindelse med fastsættelsen af hvilken behandlingspris, der kan opnå kommunens godkendelse. Det fremgår af vejledningen om omfanget af og kravene til den kommunale tandpleje af 29. september 2020, at kommunen skal kunne dokumentere, at pågældende behandling kan foretages til en given pris.

Sundhedsministeriet har tidligere udtalt, at "kommunen kan afvise et behandlingstilbud med henvisning til, at prisen er for høj sammenlignet med den pris, som kommunen eller en anden privatpraktiserende tandlæge kan udføre behandlingen til". Kommunerne skal endvidere iagttage de grundlæggende forvaltningsretlige regler i deres sagsbehandling, og når der

træffes en afgørelse. Som eksempler kan nævnes følgende: Oplysningspligt, saglighed og lighed i sagsbehandlingen, og at afgørelser skal begrundes.

[...]

Vurdering af retstilstanden

Sundhedsministeriet har i ovenstående afsnit redegjort for de regler, som fremgår af BEK nr. 1077 af 30/06/2020 om Bekendtgørelse om tandpleje og fortolkningsbidraget i "Vejledning om omfanget af og kravene til den kommunale tandpleje" af 29. september 2020, samt de nye regler der trådte i kraft pr. juli 2022, når det har været relevant. Sundhedsministeriet vurderer umiddelbart, at reglerne er klare."

Reglerne

Regler

I det følgende gennemgås de regler om frit valg af tandpleje for børn og unge, som var gældende i perioden fra 1. januar 2018 til 30. juni 2022. Det skyldes, at reglerne om frit valg af tandpleje for børn og unge er ændret med virkning fra 1. juli 2022. Med ændringen er unge, der er under 22 år, er født efter 31. december 2003 og har bopæl i kommunen, omfattet af tilbuddet om vederlagsfri børne- og ungdomstandpleje. Der er desuden indført mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan beslutte, at kommunerne kan indføre kommunal visitation for tandregulering og særligt kostbare ydelser. Ændringen betyder, at kommunalbestyrelsen kan beslutte, at visse behandlinger ikke kan iværksættes med mindre barnet eller den unge er visiteret hertil af kommunen. Dermed er det kommunen, som får kompetencen til at foretage den faglige vurdering af, hvorvidt borgeren har behov for behandlingen eller ej.

Med nærværende udtalelse forholder vi os derfor alene til kommunens praksis før lovændringen.

Kommunens forpligtelse til at tilbyde børn og unge vederlagsfri forebyggende og behandlende tandpleje fremgår af sundhedslovens § 127. Følgende fremgik før 1. juli 2022 af bestemmelsens stk. 1:

"§ 127. Kommunalbestyrelsen tilbyder alle børn og unge under 18 år med bopæl i kommunen vederlagsfri forebyggende og behandlende tandpleje.

Retten til frit valg af tandpleje for børn og unge fremgår af sundhedslovens § 129, som før 1. juli 2022 havde følgende ordlyd:

§ 129. Børn og unge under 18 år, der ønsker et andet tandplejetilbud end det, kommunalbestyrelsen vederlagsfrit stiller til rådighed, kan vælge at modtage børne- og ungdomstandpleje hos privatpraktiserende tandlæge efter eget valg eller på en anden kommunes tandklinik.

Stk. 2. [...]

Stk. 3. Sundhedsministeren fastsætter nærmere regler om adgangen til at skifte mellem kommunal klinik tandpleje og privat tandlægepraksis samt om adgangen til at modtage tandplejetilbuddet på en anden kommunes tandklinik.

Indenrigs- og sundhedsministeren er efter sundhedslovens § 130 bemyndiget til at fastsætte nærmere regler om indholdet, omfanget, organiseringen, egenbetalingen og ressourceanvendelsen i den kommunale børne- og ungdomstandpleje. Bemyndigelsen er udmøntet i bekendtgørelse om tandpleje.

Om frit valg af tandpleje for børn og unge fremgik indtil 1. juli 2022 af bekendtgørelse om tandpleje følgende:

”§ 2. Børne- og ungdomstandplejen skal omfatte:

[...]

4) Behandling af [...] og tandregulering i overensstemmelse med de i bilag 1 til bekendtgørelsen angivne regler for ortodontivisitation og ortodontiindikationer.

Stk. 2. Reglerne for omfanget af og kravene til børne- og ungdomstandplejen er de samme, hvad enten tandpleje ydes på offentlig klinik eller hos praktiserende tandlæge. Det gælder både, når tandplejen i privat praksis er en del af det vederlagsfrie kommunale tandplejetilbud, og når der er tandpleje, som barnet/den unge selv har valgt, jf. §§ 4 og 5.

[...]

§ 3. [...]

Stk. 3. Unge på 16 og 17 år kan vælge at modtage det vederlagsfrie kommunale tandplejetilbud hos praktiserende tandlæge efter eget valg, selv om kommunalbestyrelsen har besluttet at tilrettelægge ungdomstandplejen på offentlige klinikker eller har indgået aftale med én eller flere tandlæger om varetagelse af opgaven. Ønsker unge på 16 og 17 år en anden

eller dyrere behandling i privat tandlægepraksis end den, der kan godkendes af kommunen, jf. stk. 5, kan de få refunderet et beløb svarende til prisen på den behandling, som kommunalbestyrelsen har godkendt.

[...]

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at tandregulering samt andre særligt kostbare behandlingsydelser, der ydes i privat praksis i henhold til stk. 1, 1. pkt. samt stk. 2-3, først må iværksættes, når kommunalbestyrelsen har godkendt iværksættelsen samt det af tandlægen afgivne behandlingstilbud. Kommunalbestyrelsen kan nærmere fastsætte, hvilke ydelser der kan iværksættes uden forhåndsgodkendelse.

Stk. 6. Kommunalbestyrelsen har pligt til at oplyse om, hvordan kommunen har tilrettelagt den vederlagsfri børne- og ungdomstandpleje, jf. stk. 1 og 2, samt oplyse om de valgmuligheder der foreligger, herunder om de særlige valgmuligheder der gælder for unge på 16 og 17 år.

§ 4. Børn og unge under 16 år, der ønsker et andet tandplejetilbud end det, kommunalbestyrelsen vederlagsfrit stiller til rådighed, kan vælge at modtage børne- og ungdomstandpleje i privat tandlægepraksis efter eget valg. Valg af privat praksis gælder det samlede tandplejetilbud, jf. dog stk. 2.

[...]

Stk. 3. I kommuner, som har tilrettelagt børne- og ungdomstandplejen på offentlig klinik eller har indgået aftale med en eller flere tandlæger om varetagelse af opgaven, har børn og unge under 16 år, der vælger at modtage tandpleje i privat praksis efter eget valg ret til et tilskud til tandpleje. Kommunalbestyrelsen yder tilskud på 65 % af udgifterne til forebyggende og behandlende tandpleje i privat praksis. Det kommunale tilskud beregnes på grundlag af takster fastsat i overenskomst om tandpleje for børn og unge under 18 år hos alment praktiserende tandlæger indgået mellem KL og Tandlægeforeningen.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at tandregulering samt andre særligt kostbare behandlingsydelser, der ydes i privat praksis i henhold til stk. 1, og for hvilke der ikke er fastsat takster, jf. stk. 3, først må iværksættes, når kommunalbestyrelsen har godkendt iværksættelsen samt det af tandlægen afgivne behandlingstilbud. Det kommunale tilskud

beregnes i disse tilfælde på grundlag af det af kommunalbestyrelsen godkendte behandlingstilbud. Kommunalbestyrelsen kan nærmere fastsætte, hvilke ydelser der kan iværksættes uden forhåndsgodkendelse.

Stk. 5. Ønskes en anden eller dyrere behandling end den, der kan godkendes af kommunen, kan forældrene til børn og unge under 16 år få refunderet et beløb svarende til 65 % af udgifterne til den af kommunen godkendte behandling.

Stk. 6. Opnåelse af tilskud ved valg af privat praksis efter stk. 1 er betinget af, at forældremyndighedens indehaver har orienteret kommunalbestyrelsen om valget, før ydelserne modtages hos praktiserende tandlæge. Det er endvidere en betingelse, at regler om behandlerskift, som kommunalbestyrelsen har fastsat i henhold til § 6, stk. 2, er overholdt.

[...]"

Af vejledning nr. 9660 af 20. september 2020 om omfanget af og kravene til den kommunale tandpleje fremgår følgende om frit valg af tandpleje for børn og unge:

"[...]

3.1. Frit valg af tandpleje i børne- og ungdomstandplejen

Børn under 16 år, der ønsker et andet behandlingstilbud end det, kommunen vederlagsfrit stiller til rådighed, kan vælge at modtage børne- og ungdomstandpleje i privat tandlægepraksis efter eget valg, jf. tandplejebekendtgørelsens § 4, stk. 1, eller ved en anden kommunes tandklinik, jf. § 5 stk. 1. Uanset hvilket valg der træffes, gælder dette det samlede tandplejetilbud for barnet, dvs. almen tandpleje og tandregulering.

Valg af andet behandlingstilbud, jf. tandplejebekendtgørelsens §§ 4 og 5, er ikke ensbetydende med, at barnet/den unge melder sig ud af børne- og ungdomstandplejen.

Reglerne for omfanget af og kravene til børne- og ungdomstandplejen er derfor også de samme, hvad enten der er tale om det behandlingstilbud, kommunen vederlagsfrit stiller til rådighed, eller der er tale om et behandlingstilbud, som barnet/den unge selv har valgt, jf. tandplejebekendtgørelsens § 2, stk. 2.

I de tilfælde, hvor barnet/den unge vælger et andet behandlingstilbud end det, kommunen stiller til rådighed, er det den valgte praktiserende tandlæge eller behandlerkommune, der overtager ansvaret for, at barnet/den unge får tilbudt den af reglerne omfattede tandpleje.

Når børn under 16 år vælger et andet behandlingstilbud end det, bopælskommunen tilbyder, skal kommunen informere barnet og forældremyndighedens indehaver om konsekvenserne af dette valg, herunder ansvarsfordelingen (se afsnit 3.1.5).

[...]

3.1.1. Valg af privat tandlægepraksis

[...]

For børn og unge under fritvalgsordningen foregår visitation til tandregulering efter henvisning fra barnets/den unges tandlæge hos praktiserende specialtandlæge efter Regler for ortodontivisitation og ortodontiindikationer i bilag 1 til tandplejebekendtgørelsen. Hvis en praktiserende specialtandlæge har visiteret til tandreguleringsbehandling i henhold til tandplejebekendtgørelsens bestemmelser, er dette gældende og kan ikke omstødes af kommunen¹).

Kommunen har ikke mulighed for at tilbyde visitation til tandregulering af børn og unge, der efter eget valg modtager tandpleje hos praktiserende tandlæger.

Der gælder særlige regler for iværksættelse af tandregulering og andre særligt kostbare behandlingsydelser, for hvilke der ikke er fastsat betalingstakster, når disse ydes i privat praksis for børn og unge, der har valgt dette tilbud i stedet for det tilbud, kommunen vederlagsfrit har stillet til rådighed. Kommunen kan bestemme, at iværksættelse af sådanne ydelser først må finde sted, når kommunen har godkendt iværksættelsen samt det af tandlægen afgivne behandlingstilbud, jf. § 4, stk. 4, i tandplejebekendtgørelsen.

I relation hertil kan kommunen have fastsat, hvilke ydelser der kan iværksættes uden forhåndsgodkendelse. Såfremt der opstår

behov for iværksættelse af ydelser, der kræver forhåndsgodkendelse, skal ansøgning herom indgives til kommunen, så snart behandlingsbehovet erkendes, og når det ud fra en tandlægefaglig vurdering er indiceret, at udføre den omhandlede behandling.

Der er i lovgivningen ikke taget konkret stilling til beregningsgrundlag eller dokumentationskrav i forbindelse med fastlæggelse af, hvilken behandlingspris der kan opnå kommunens godkendelse. Kommunen er dog forpligtet til at dokumentere, at den pågældende behandling kan foretages til en given pris. I denne sammenhæng må det forventes, at bestemmelserne i kapitel 6 i forvaltningsloven om begrundelse m.v. af afgørelser samt om aktindsigt i kapitel 2 i offentlighedsloven og/eller kapitel 4 i forvaltningsloven tages i agt. Desuden må det påkræves, at almindelige forvaltningsretlige principper om fx sagsoplysning (officialprincippet), lighed og saglighed, finder anvendelse i forbindelse med sagsbehandlingen.

Kommunen har kun mulighed for at indkalde en patient til en konkret, faglig vurdering af behandlingsoverslaget, hvis forældremyndighedens indehaver og/eller den unge har givet informeret samtykke hertil. Kommunen kan anmode den praktiserende tandlæge om at sende journaloplysninger til brug i vurderingen af de økonomiske aspekter af det afgivne behandlingstilbud under forudsætning af samtykke fra den unge og/eller forældremyndighedens indehaver.

Kommunen vil i sin vurdering af et behandlingstilbud ikke kunne lægge vægt på, om den unge tidligere i kommunalt regi er vurderet til ikke at skulle modtage tandreguleringsbehandling, ligesom en tidligere vurdering ved en kommunalt ansat specialtandlæge heller ikke vil kunne indgå i vurderingen, dvs. at vurderingen ikke kan danne grundlag for visitation.

Det er således alene de økonomiske aspekter af det af tandlægen afgivne behandlingstilbud, der er omfattet af tandplejebekendtgørelsens bestemmelser om, at kommunen kan beslutte, at tandregulering samt andre kostbare ydelser, der ydes i privat praksis, først må iværksettes, når kommunen har godkendt behandlingstilbuddet.

[...]

Tilskud fra bopælskommunen og egenbetaling

For børn under 16 år, der vælger at modtage tandpleje i privat praksis efter eget valg, yder bopælskommunen et tilskud på 65 % af udgifterne til forebyggende og behandlende tandpleje i privat praksis, jf. § 4, stk. 3, i tandplejebekendtgørelsen. Dette gælder ligeledes, når børn med tandstillingsfejl henvises til konsultation hos specialtandlæge, jf. tandplejebekendtgørelsens bilag 1, samt for tandreguleringsydelser og andre særligt kostbare behandlingsydelser, som er iværksat efter godkendelse af kommunen, og hvor kommunen har godkendt behandlingstilbuddet. Bopælskommunen betaler tilskuddet direkte til den praktiserende tandlæge efter opkrævning fra denne. Det kommunale tilskud beregnes på grundlag af takster fastsat i overenskomst om tandpleje for børn og unge under 18 år hos alment praktiserende tandlæger (BUT-overenskomst), medmindre kommunen har truffet anden beslutning herom.

Patientens egenbetaling til den valgte tandlæge/specialtandlæge udgør således 35 %.

[...]

3.1.3. Tandpleje for unge på 16 og 17 år

Uanset om kommunen har besluttet at tilrettelægge ungdomstændplejen på offentlige klinikker eller har indgået aftale med én eller flere tandlæger om varetagelse af opgaven, foreligger der for unge på 16 og 17 år særlige valgmuligheder, jf. tandplejebekendtgørelsens § 3, stk. 3-4.

Unge på 16 og 17 år kan vælge at modtage det vederlagsfrie kommunale tandplejetilbud hos praktiserende tandlæge efter eget valg. Unge, der vælger denne løsning, meddeler kommunen, hvilken tandlæge de ønsker at benytte.

I det tilfælde, hvor bopælskommunen har oprettet offentlig klinik, kan den unge altid vælge at modtage det kommunale tandplejetilbud her, også i de tilfælde, hvor kommunen har besluttet at tilrettelægge tandplejen for unge på 16 og 17 år hos praktiserende tandlæger, jf. § 3, stk. 4, i tandplejebekendtgørelsen.

Endeligt er det muligt for de 16-17 årige at vælge en anden kommunes tandklinik, ligesom det er muligt for dem fortsat at modtage tandplejetilbuddet der, hvis de har valgt dette før 16-årsalderen. For 16-17 årige, der vælger denne løsning, vil de i afsnit 3.1.2 beskrivne muligheder for, at behandlerkommunen kan opkræve egenbetaling, fortsat være gældende, indtil den unge fylder 18 år, jf. tandplejebekendtgørelsens §§ 5 og 31. De 16-17 årige har således ikke ret til vederlagsfri tandpleje ved valg af en anden kommunes tandklinik.

Det påhviler bopælskommunen at oplyse om, hvorledes ordningen for de 16-17-årige er tilrettelagt i kommunen og om de valgmuligheder, der foreligger for de 16-17 årige, jf. § 3, stk. 6, i tandplejebekendtgørelsen. I den forbindelse bør der samtidig oplyses om de eventuelle beslutninger, kommunen har truffet vedrørende færdiggørelse af påbegyndte behandlinger.

For 16-17 årige, der deltager i bopælskommunens vederlagsfrie tandplejetilbud, vil det være hensigtsmæssigt at tilrettelægge valgproceduren således, at den unge kun skal melde tilbage til kommunen, hvis der ønskes et andet tandplejetilbud end det, kommunen generelt har fastlagt.

For unge, der, når de fylder 16. år, modtager tandpleje hos praktiserende tandlæge efter eget valg, vil det ligeledes være hensigtsmæssigt at tilrettelægge valgproceduren således, at den unge kun skal melde tilbage til kommunen, hvis der ønskes et andet tandplejetilbud end det allerede valgte. En tidligere egenbetaling på 35 % i relation til fritvalgsordningen vil ved det fyldte 16 år bortfalde, idet unge på 16-17 år kan vælge at modtage det vederlagsfrie kommunale tandplejetilbud hos praktiserende tandlæge efter eget valg.

Kommunen har mulighed for at beslutte, at tandregulering samt andre særligt kostbare behandlingsydelser, der ydes i privat praksis, først må iværksættes, når kommunen har godkendt iværksættelsen samt det af tandlægen afgivne behandlingstilbud. Kommunen kan beslutte, hvilke ydelser der kan iværksættes uden forhåndsgodkendelse, jf. § 3, stk. 5, i tandplejebekendtgørelsen. Her gælder samme principper som beskrevet i afsnit 3.1.1 vedrørende valg af privat tandlægepraksis for børn og unge under 16 år.

Hvis den unge ønsker en anden eller dyrere behandling, end den kommunen ønsker at godkende, kan den unge få refunderet et beløb svarende til prisen på den behandling, som kommunen har godkendt, jf. § 3, stk. 3, i tandplejebekendtgørelsen og nedenfor i afsnit 3.1.4.

Kommunens godkendelse af behandlingstilbud foretages efter samme principper som ved de 0-16 åriges valg af praktiserende tandlæge efter eget valg.

[...]"

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen lægger til grund, at Gribskov Kommune forud for lovændringen pr. 1. juli 2022 har haft en praksis, hvorefter tilskud til tandregulering til børn og unge, der har benyttet sig af retten til frit valg af tandpleje, beregnes på baggrund af en beregning af gennemsnitsprisen for tandregulering i den kommunale tandpleje.

Det fremgår således af Gribskov Kommunes udtalelse, at kommunen ved fastlæggelse af, hvilket tilskud der kan ydes til børn og unge, der har valgt at benytte sig af retten til frit valg, som af den privatpraktiserende specialtandlæge er visiteret til tandregulering, tager udgangspunkt i en beregning af, hvad en tandreguleringsbehandling i den kommunale tandpleje i gennemsnit koster.

Kommunen foretager således ikke beregningen af tilskuddet til tandbehandlingen på baggrund af den pågældende behandling, som det enkelte barn eller unge konkret er visiteret til af den privatpraktiserende specialtandlæge.

Ankestyrelsen vurderer, at denne praksis er i strid med den lovgivning, der var gældende før 1. juli 2022.

Vi lægger vægt på, at reglerne for omfanget af og kravene til børne- og ungdomstandplejen er de samme, hvad enten tandpleje ydes på offentlig klinik eller hos praktiserende tandlæge. Det gælder både, når tandplejen i privat praksis er en del af det vederlagsfri kommunale tandplejetilbud, og når der er tale om tandpleje, som barnet/den unge modtager i privat praksis fordi barnet eller den unge har valgt at benytte retten til frit valg af tandpleje. Det fremgår af tandplejebekendtgørelsens § 2, stk. 2.

Vi lægger også vægt på, at i det omfang en praktiserende specialtandlæge har visiteret et barn eller en ung til tandreguleringsbehandling i henhold til tandplejebekendtgørelsens bestemmelser, er denne visitation gældende og kan ikke omstødes af kommunen.

Det er således den pågældende tandreguleringsbehandling, som den privatpraktiserende specialtandlæge har visiteret barnet eller den unge til, der skal lægges til grund for kommunens beregning af det kommunale tilskud, som barnet eller den unge har ret til.

Vi lægger i den forbindelse også vægt på, at det fremgår af tandplejebekendtgørelse, at kommunen ikke kan afvise en behandling med den begrundelse, at den anses for værende unødvendig. Det er således alene de økonomiske aspekter af det af tandlægen afgivne behandlingstilbud, der er omfattet af tandplejebekendtgørelsens bestemmelser om, at kommunen kan beslutte, at tandregulering samt andre kostbare ydelser, der ydes i privat praksis, først må iværksættes, når kommunen har godkendt behandlingstilbuddet. Vi henviser i den forbindelse også til vejledning om omfanget af og kravene til den kommunale tandpleje.

Vi beder om kommunalbestyrelsens bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder byrådet i Gribskov Kommune om inden tre måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver kommunen anledning til, herunder om der er anledning til at genvurdere afsluttede sager.

Vi gør opmærksom på, at der med virkning fra den 1. juli 2022 er foretaget en ændring af sundhedsloven, hvorefter kommunen kan indføre kommunal visitation for tandregulering og særligt kostbare ydelser. Ændringen betyder, at kommunalbestyrelsen kan beslutte, at visse behandlinger ikke kan iværksættes med mindre barnet eller den unge er visiteret hertil af kommunen. Dermed er det kommunen, som får kompetencen til at foretage den faglige vurdering af, hvorvidt borgeren har behov for behandlingen eller ej. Dette forudsætter, at kommunalbestyrelsen udnytter muligheden for at indføre kommunal visitation i medfør af sundhedsloven.

Ankestyrelsens udtalelse vedrører derfor alene kommunens praksis før den 1. juli 2022.

I forhold til genvurderingen skal vi bemærke, at vi er opmærksomme på, at reglerne i mellemtiden er ændret. Når lovgivning ændres efter, at en kommune har truffet afgørelse i en sag, vil det efter Ankestyrelsens vurdering afhænge af ændringens og sagens karakter, om sagen skal vurderes efter de nye eller de hidtil gældende regler, hvis der ikke i forbindelse med reglens vedtagelse er fastsat overgangsregler. Hvis der er tale om, at der med ændringen af lovgivningen er gennemført en stramning af reglerne, vil en eventuel vurdering af sagen efter Ankestyrelsens opfattelse skulle foretages på grundlag af de samme regler, der blev anvendt, da afgørelsen blev truffet. Det skyldes, at lovgivningen ellers kunne få tilbagevirkende kraft. Vi henviser til FOB 2011 14-3.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Louise Filt

Kopi er sendt til:

C
D
E
Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven) nr. 47 af 15. januar 2019

Bekendtgørelse af sundhedsloven nr. 210 af 27. januar 2022

- § 127 om kommunalbestyrelsens ansvar for at tilbyde alle børn og unge under 18 år med bopæl i kommunen vederlagsfri forebyggende og behandlende tandpleje
- § 129 om børns og unges ret til at frit valg af børne- og ungdomstændpleje
- § 130 om indenrigs- og sundhedsministerens kompetence til at fastsætte nærmere regler om indholdet, omfanget, organiseringen, egenbetalingen og ressourceanvendelsen i den kommunale børne- og ungdomstændpleje

Bekendtgørelse om tandpleje (tændplejebekendtgørelsen) nr. 959 af 14. juni 2022 (gældende)

Bekendtgørelse om tandpleje (tændplejebekendtgørelsen) nr. 1077 af 30. juni 2020 (historisk)

- § 2 om omfanget af børne- og ungdomstændplejen
- § 3 om rammerne for frit valg af tandpleje for unge på 16 og 17 år
- § 4 om rammerne for frit valg af tandpleje for børn og unge under 16 år

Vejledning om omfanget af og kravene til den kommunale tandpleje nr. 9660 af 29. september 2020 (gældende)

Reglernes fulde ordlyd findes på www.retsinformation.dk.