

K E N D E L S E

i

FAGLIG VOLDGIFT

Praktiserende Lægers Organisation

mod

Regionernes Lønnings- og Takstnævn

Denne voldgiftssag vedrører spørgsmålet om, hvorvidt regionerne har ret til modregning af allerede afregnede honorarer uden forelæggelse for Landssamarbejdsudvalget.

Sagen har været behandlet på Landssamarbejdsudvalgsmødet den 15. december 2011, uden at enighed har kunnet opnås. Sagen er derefter indbragt for en faglig voldgift med undertegnede vicepræsident Mette Christensen som opmand.

Påstande

Praktiserende Lægers Organisation (herefter PLO) har nedlagt følgende påstande:

1. Regionernes Lønnings- og Takstnævn (herefter RLTN) tilpligtes at anerkende, at alle sager, hvor en region stiller krav om tilbagebetaling af allerede afregnede honorarer over for en alment praktiserende læge, skal behandles i de efter overenskomst om almen praksis nedsatte samarbejdsudvalg, medmindre lægen på forhånd udtrykkeligt har erklæret sig enig i tilbagebetalingskravet.
2. RLTN tilpligtes at anerkende, at afgørelse om tilbagebetaling af allerede afregnede honorarer i de under påstand 1 omtalte tilfælde alene kan træffes af Landssamarbejdsudvalget efter indstilling fra det relevante samarbejdsudvalg.
3. RLTN tilpligtes at anerkende, at den af Region Midtjylland foretagne modregning af honorarer over for 45 lægepraksis med den begrundelse, at de har haft for stort sammenfald

mellem henholdsvis ydelserne 0101/0106 og 0101/6101 skal tilbageføres, da den er sket i strid med overenskomst om almen praksis.

RLTN har nedlagt påstand om frifindelse

samt følgende selvstændige påstand:

PLO tilpligtes at anerkende, at kombinationen af ydelse 0101 og ydelse 6101 og kombinationen af ydelse 0101 og ydelse 0106 i mere end 50 % af de tilfælde, hvor der er afregnet for ydelse 6101 henholdsvis ydelse 0106 ikke var i overensstemmelse med den hidtil gældende overenskomst.

PLO har over for den af RLTN nedlagte selvstændige påstand nedlagt følgende påstande:

Principalt:

Afvisning

Subsidiært:

Frifindelse

Mere subsidiært:

Frifindelse for så vidt angår kombinationen af ydelse 0101 og ydelse 6101

RLTN tilpligtes at anerkende, at den stedfundne modregning har været uberettiget som følge af retsfortabende passivitet fra Region Midtjyllands side, og de modregnede honorarer derfor skal tilbageføres til lægerne.

Sagens faktum

Parternes overenskomstforhold

Mellem PLO og RLTN er der i medfør af Sundhedslovens § 227 indgået overenskomst om almen praksis. Overenskomsten er den kontrakt, der fastlægger betingelser for drift af almen praksis og indeholder bl.a. bestemmelser om honorar og regulering (kap. VI), afgrænsning af ydelser (kap.

VII) og afregning (kap. XIII). I overenskomsten kap. VI er der fastsat takster for en række ydelser, herunder grundydelse i dagtimerne § 56 omfattende bl.a. konsultation (ydelse 0101) og indtil 2011 tillige ydelsen "aftalt forebyggelseskonsultation" (ydelse 0106) og i § 59 samtaleterapi (ydelse 6101).

Parterne har med hjemmel i overenskomstens § 74 udarbejdet en vejledning om den faglige og honorarmæssige anvendelse af overenskomstens ydelser. Af vejledningen fremgår bl.a., at "der foreligger således 2 ydelser; profylaktisk helbredsundersøgelse og konsultation. Dette gælder, uanset om den nærmere undersøgelse og/eller behandling finder sted i umiddelbar forlængelse af den profylaktiske helbredsundersøgelse eller ved særskilt konsultation".

Af vejledningen til den indtil 2011 gældende overenskomst fremgår vedr. ydelse 0106 (forebyggelseskonsultation) følgende:

" Ydelsen kan kun undtagelsesvis efterfølges af en konsultation (0101), hvis det i forbindelse med den aftalte forebyggelseskonsultation viser sig, at der er behov for anden lægelig rådgivning eller behandling".

I vejledningen pr. 1. april 2011 er det udtrykkeligt anført, at ydelserne 6101 og 0101 ikke kan kombineres.

Vedrørende ydelse 6101(samtaleterapi) er der i vejledningen anført nogle kombinationsmuligheder med andre ydelser end 0101 (almindelig konsultation).

Af overenskomstens kapitel XIII – Samarbejdsbestemmelser og Vedligehold af aftalen fremgår bl.a.:

§ 118. Samarbejdsudvalg

Stk. 1 I hver region nedsættes et samarbejdsudvalg på 8-12 medlemmer.

...

§ 119. Samarbejdsudvalgets opgaver og beføjelser

Stk. 1 Samarbejdsudvalget vejleder med hensyn til forståelse og praktisering af overenskomstens enkelte bestemmelser.

...

Stk. 6 Samarbejdsudvalget har ved en læges misligholdelse eller overtrædelse af overenskomsten eller aftaler indgået i henhold til § 2 adgang til:

- A. At tildele advarsel eller udtale misbilligelse
- B. At indstille til Landssamarbejdsudvalget
 - a) at lægen til regionen skal betale/tilbagebetale et af samarbejdsudvalget foreslået beløb
 - b) at lægen pålægges en bod, der stilles til rådighed for velgørende formål

- c) at lægen udelukkes fra at praktisere efter overenskomsten

...

§ 120 Landssamarbejdsudvalget

Stk. 1 Der nedsættes et landssamarbejdsudvalg (LSU) bestående af medlemmer udpeget af RLTN og medlemmer udpeget af PLO. Hver udpeger 6 medlemmer.

...

§ 121 Landssamarbejdsudvalgets opgaver og beføjelser

...

Stk. 2 Landssamarbejdsudvalget behandler henvendelser om fortolkning af overenskomsten fra praksisudvalgene, regionerne, samarbejdsudvalgene samt andre, ...

...

§ 122. Landssamarbejdsudvalgets sanktionsmuligheder

...

Stk. 2 Landssamarbejdsudvalget har, for så vidt det drejer sig om en læge, adgang til:

- a) at tildele advarsel eller udtale misbilligelse med eller uden tilkendegivelse af gentagelsesvirkning.
- b) at beslutte, at lægen til regionen skal betale/tilbagebetale et af Landssamarbejdsudvalget fastsat beløb
- c) at udelukke lægen fra at praktisere efter overenskomsten

Beslutninger efter b) og c) kan af regionen effektueres ved modregning i lægens tilgodehavende.

..."

RLTN har i et svar til Sundhedsministeren i december 2011 i forbindelse med en forespørgsel fra Folketinget oplyst, at "Landsudvalget er øverste myndighed, når det gælder fortolkning af en overenskomst".

Den konkrete sag

Region Midtjylland gennemførte i 2011 en række økonomianalyser af praksisområdet. Gennemgangen viste, at 35 læger ud af 435 i perioden november 2008 - oktober 2011 i mere end 50 % af de tilfælde, hvor de havde afregnet for forebyggelseskonsultation (ydelse 0106) tillige havde afregnet for almindelig konsultation (ydelse 0101), og at 21 læger ud af 407 i mere end 50 % af de tilfælde,

hvor de havde afregnet for samtalerapi (ydelse 6101) tillige havde afregnet for almindelig konsultation (ydelse 0101).

Regionen sendte høringsbreve ud til de berørte læger.

Spørgsmålet blev behandlet i samarbejdsudvalget den 19. september 2011. Herefter var der uformelle drøftelser mellem praksisudvalgsformanden og Region Midtjylland.

Den 28. november 2011 blev praksisudvalgsformanden orienteret om, at der ville blive sendt modregningsbreve ud til de læger, der havde et sammenfald i de ovennævnte ydelser, der lå over 50 %.

På LSU's møde den 15. december 2011 redegjorde parterne for deres synspunkter. Af referatet fra mødet fremgår bl.a.:

"...

Referat af drøftelse

...

For så vidt angår den indholdsmæssige del af sagen, havde udvalget en overordnet drøftelse af spørgsmålet om afregning af flere ydelser for samme patient samme dag.

...

Beslutning

Der kunne ikke opnås enighed om sagens afgørelse, hverken om den del, der vedrørte proceduren/fremgangsmåden, eller den indholdsmæssige del. PLO tog forbehold for at indbringe den del af sagen, der drejer sig om rette fremgangsmåde i tilbagebetalingssager for den i overenskomsten beskrevne opmand.

...

Sagsfremstilling

...

Tilbagebetalingskravene er ifølge det oplyste opgjort for en periode, der rækker 3 år tilbage. Det samlede tilbagebetalingskrav udgør kr. 1.421.000

Sagen, der forelægges, indeholder 2 forskellige problemstillinger, der begge ønskes vurderet af LSU:

1. Den ene problemstilling drejer sig om den formelle fremgangsmåde, som Region Midtjylland har valgt i sagen. Tilbagebetalingssagen er håndteret i regionens eget regi, det vil sige, at sagerne ikke har været forelagt samarbejdsudvalget til afgørelse. ...
2. Den anden problemstilling drejer sig om det indholdsmæssige i sagerne. Landssamarbejdsudvalget har ikke under den tidligere overenskomstperiode udmeldt maksimumgrænser for, hvor hyppigt en læge kunne levere såvel en konsultation (0101) og en aftalt forebyggelseskon-

sultation (0106) henholdsvis en konsultation (0101) en samtaleterapiydelse (6101) i samme seance.

Det bemærkes, at overenskomsten er ændret pr. 1-04-2011 ved afskaffelse af ydelse 0106 og begrænsning af ydelse 6101, hvorfor fortolkningsspørgsmålet ikke er relevant for den nuværende overenskomst.

Sagsforløbet

...

Indstilling

PLO's sekretariat indstiller,

- at** LSU tager stilling til, om de af Region Midtjylland truffne afgørelser om tilbagebetaling skal hjemvises til samarbejdsudvalget med henblik på behandling efter reglerne i overenskomstens § 119, stk. 6 og § 122, stk. 2 og
- at** LSU tager stilling til, om der kan fastsættes en generel fortolkning af den tidligere gældende overenskomst i form af en maksimumgrænse for, hvor hyppigt der kunne leveres både 0101 og 0106, henholdsvis 0101 og 6101 for samme patient på samme dag.

RLTN's sekretariat indstiller,

Vedrørende kombination af 0101-0106 og 0101 og 6101 i mere end 50 % af tilfældende (oplagt fejlbehæftet afregning):

- at** LSU tager orienteringen om Region Midtjyllands konklusioner på udført ekstraordinær afregningskontrol og efterfølgende opkrævning af for meget udbetalt honorar til en større gruppe praktiserende læger til efterretning. Endvidere indstilles, at LSU tilkendegiver over for regionen, at regionen fremover bør tilstræbe at styrke den løbende afregningskontrol, da det normalt ikke er hensigtsmæssigt for hverken betaler eller udfører at korrigere udbetalinger, der har fundet sted flere år tidligere.

Vedrørende kombination af 0101- 0106 og 0101 – 6101 i en væsentlig andel, men færre end 50 % af tilfældene (gråzone-område):

- at** LSU drøfter fortolkningen af den tidligere gældende overenskomst."

Den af parterne oplyste praksis

I sagen er fremlagt afgørelser om tilbagebetalingskrav af honorarydelser, der har været behandlet i LSU. Ligeledes er der i den kommenterede Landsoverenskomst fra juni 1991 med ændringer fra

1995 nævnt eksempler på, at der i medfør af den dagældende overenskomst § 10, stk. 2 b, hvorefter LSU havde adgang til at beslutte, at lægen til amtet skulle tilbagebetale et af LSU fastsat beløb, hvor der er udstedt regning for flere ydelser under samme konsultation eller flere konsultationer ved samme besøg.

I 2009 fandt Region Midtjylland efter en stikprøvekontrol et større antal dobbelthonoreringer. Tilbagereguleringen blev gennemført i overensstemmelse med PLO-Midtjylland uden, at de enkelte sager blev forelagt samarbejdsudvalget. I 2011 rejste Region Midtjylland krav over for 23 læger om tilbagebetaling på grund af, at de havde udskrevet regninger for kombinerede ydelser. Én læge klagede, og sagen blev behandlet i samarbejdsudvalget. RLTN har oplyst, at der er lignende sager.

Parternes argumenter

PLO har gjort gældende, at overenskomsten klart beskriver i § 119, stk. 6 og § 122, stk. 2, at sager vedrørende lægers tilbagebetaling skal behandles i samarbejdsudvalget og Landssamarbejdsudvalget. Disse bestemmelser afskærer regionerne fra at foretage modregning af allerede afregnede honorarer uden at følge overenskomstens system, medmindre den praktiserende læge er enig i, at der er foretaget en uberettiget afregning. Reglernes anvendelse er ikke bundet til, at der samtidig skal foreligge en adfærd, der giver grundlag for en sanktion.

Regionerne kan afvise at foretage betaling af fejlbehæftede regninger og har dermed fortolkningsfortrinnet. Såfremt lægen er uenig heri, kan denne indbringe spørgsmålet efter reglerne i overenskomsten.

Overenskomsten åbner ikke mulighed for at sondre mellem "beløb, der utvivlsomt er udbetalt for meget", og andre beløb, idet der heri ligger en subjektiv vurdering. Overenskomstens ordlyd indikerer heller ikke, at det kun er i tilfælde af fortolkningstvivel, at samarbejdsudvalget og LSU skal aktiveres.

Denne sag er imidlertid en sag om fortolkning af afregningsreglerne. LSU har ikke fastlagt en fortolkning for så vidt angår kombinationen af ydelserne 0101/0106 og 0101/6101. RLTN har i deres svar til Sundhedsministeren fastslået, at LSU er øverste myndighed ved fortolkning af overenskomsten.

Desuden er der en langvarig praksis for, at sager om tilbagebetaling forelægges samarbejdsudvalget.

RLTN's fortolkning af overenskomstens § 119, stk. 6 og § 122, stk. 2 b gør reelt disse bestemmelser indholdsløse, idet regionerne diskretionært kan vælge at indbringe spørgsmålet for LSU eller foretage modregning.

Såfremt PLO får medhold i påstand 1 og 2, må konsekvensen være, at modregningen skal tilbageføres.

Vedrørende afvisningspåstanden gøres gældende, at det materielle spørgsmål ikke har været undergivet en tilbundsgående behandling i LSU. Af referatet fremgår, at der alene fandt en overordnet drøftelse sted. PLO's indstilling til LSU var ikke, at tilbagebetaling skulle nægtes, men alene at sagen skulle hjemvises til samarbejdsudvalget med henblik på overenskomstmæssig behandling, idet LSU ikke havde fået forelagt de konkrete enkeltsager. Det primære fokus på mødet i LSU var det formelle, og der forelå ikke tilstrækkeligt materiale til at drøfte det materielle.

Såfremt RLTN måtte få medhold i sin selvstændige påstand, gøres det gældende, at modregningen har været uberettiget på grund af manglende overholdelse af den i overenskomsten foreskrevne fremgangsmåde vedrørende tilbagebetalingskrav.

Endvidere gøres det gældende, at RLTN har fortabt retten til at søge tilbagebetaling på grund af retsfortabende passivitet.

RLTN har gjort gældende, at de offentlige myndigheders administration af lovbundne ydelser indebærer, at myndigheden har pligt til at påse, at udgifterne afholdes med hjemmel i gældende regler, og at offentlige myndigheder, som konstaterer, at ydelser er oppebåret med urette, har pligt til at søge sådanne tilbagebetalt. Det bestrides, at overenskomstens regler om samarbejdsudvalg afskærer regionerne fra at iværksætte modregning. En sådan kompetence kan ikke delegeres til et samarbejdsorgan. Selvom samarbejdsudvalget er tillagt en kompetence til at foretage indstilling til LSU i sager om tilbagebetaling af ydelser, afskærer det ikke regionerne fra selvstændigt at forfølge en sådan sag og effektuere modregning. Såfremt en læge måtte klage over en foretagen modregning og måtte få medhold i LSU, vil han ikke være i risiko for at lide retstab. Modregningsadgangen kan sidestilles med det, der kendes fra den kollektive arbejdsret som fortolkningsfortrinnet.

Det bestrides, at der kun kan ske modregning, såfremt en læge er enig i, at der er foretaget en uberettiget betaling. PLO har tilkendegivet at være enig i, at regionerne kan afvise at betale fejlbehæftede regninger. Det forekommer derfor ubegrundet, at regionerne ikke skal kunne modregne beløb, som er betalt på grundlag af fejlbehæftede regninger.

Parterne har en fælles interesse i, at der sker udbetaling uden omfattende administrative foranstaltninger, men dette indebærer derfor et forbehold om en senere kontrol.

Det gøres gældende, at en region har kompetence til at rejse krav om tilbagebetaling og iværksætte modregning, hvis regionen finder, at en læge har oppebåret en ydelse med urette, og at overenskomsten ikke foreskriver, at modregning kun kan foretages efter forudgående accept. Reglerne om forelæggelse for LSU må ses i sammenhæng med, at de står sammen med reglerne om sanktioner over for læger.

RLTN anerkender, at de nævnte kombinationer undtagelsesvis kan forekomme, men det har været i strid med de før 1. april 2011 gældende regler, hvis en læge i mere end 50 % af de tilfælde, hvor den pågældende læge har afregnet for ydelse 0106, henholdsvis 6101, tillige har afregnet for ydelse 0101. Modregning er derfor gennemført med rette.

Det gøres gældende, at også den indholdsmæssige problemstilling blev forelagt i LSU. Dette fremgår direkte af referatet. Det beror på PLO's egen sagsførelse, at drøftelsen i LSU blev som sket. Opmanden er derfor ikke afskåret fra at tage stilling til det materielle spørgsmål.

RLTN bestrider, at der foreligger retsfortabende passivitet. Under hensyn til det store antal sager, som regionen behandler, er det indlysende og velkendt, at regionerne ikke har haft kontrolsystemer, der har kunnet fange alle fejlbehæftede regninger. Lægerne ved, at regionen ikke kan gennemføre en 100 % effektiv kontrol ved udbetalingen, og at der med års forsinkelse vil blive gennemført detailprøvelse af regninger.

Opmandens afgørelse

Parternes overenskomst fastsætter de honorarer, som en praktiserende læge kan få udbetalt for en ydelse. Af ydelsesbeskrivelsen i vejledningen fremgår, hvornår der ikke kan ske kombination af ydelser, f.eks. hvornår der ikke kan debiteres for to ydelser i samme konsultation. For så vidt angår ydelse 0106 og 0101 var det angivet, at det kun undtagelsesvis kunne forekomme. For så vidt angår

ydelse 6101 er der nævnt andre kombinationsmuligheder end 0101, men ikke at det ikke kan forekomme.

Hvorvidt de i denne sag nævnte kombinationer af ydelser giver ret til honorar for to ydelser, beror således på en fortolkning af overenskomsten samt en vurdering af den enkelte sag.

Efter overenskomstens § 119. stk. 1 vejleder samarbejdsudvalget om forståelse og praktisering af overenskomstens enkelte bestemmelser, og LSU behandler i medfør af § 121, stk. 2 henvisninger om fortolkning af overenskomsten.

Når tilbagebetalingskravet som i denne sag beror på en fortolkning af overenskomsten og ikke kun vedrører en fejlagtig dobbeltudbetaling af samme regning, findes Region Midtjylland at måtte være henvist til at rejse tilbagebetalingskravet efter § 119, stk. 6, litra B a) og § 122, stk. 2 b, idet kompetencen i sådanne sager til at pålægge tilbagebetaling efter overenskomsten findes at være tillagt LSU, som må anses for parternes fælles øverste myndighed ved fortolkning af overenskomsten. Der findes ikke at være tillagt regionerne en kompetence til at udøve et skøn over, hvorvidt et allerede udbetalt honorar kan modregnes i senere honorarkrav, men derimod alene en ret til afslå udbetaling, hvis regionen finder den uberettiget. PLO's påstand 1 og 2 tages derfor til følge.

Da modregningen har været uberettiget, skal beløbene tilbageføres, hvorfor PLO's påstand 3 tillige tages til følge.

Når henses til det betydelige antal udbetalinger, som regionen håndterer, samt at det er bekendt af lægerne, at der foretages en efterfølgende kontrol, må de kunne påregne, at der kan rejses tilbagebetalingskrav. Dernæst vil der for så vidt angår antallet af kombinationen 0101/0106 først vise sig over tid og derfor da først give anledning til nærmere undersøgelse. Eventuelle tilbagebetalingskrav findes derfor ikke at være bortfaldet ved passivitet. PLO findes derfor ikke at kunne få medhold i sin påstand om, at kravene er bortfaldet ved passivitet.

En stillingtagen til tilbagebetalingspligten kræver en nærmere gennemgang af de enkelte sager, hvorfor der – trods ordet undtagelsesvis – ikke kan sættes en fast grænse, idet der kan gøre sig særlige forhold gældende, såvel i opadgående som nedadgående retning. Da disse oplysninger ikke forelå for LSU, og der efter referatet alene har fundet en overordnet drøftelse sted, findes kravene efter det ovenfor anførte, forinden en opmand kan tage stilling til dem, at de må behandles i LSU, hvorfor RLTN's selvstændige påstand afvises.

Thi Bestemmes

Regionernes Lønnings- og Takstnævn tilpligtes at anerkende, at alle sager, hvor en region stiller krav om tilbagebetaling af allerede afregnede honorarer over for en alment praktiserende læge, skal behandles i de efter overenskomst om almen praksis nedsatte samarbejdsudvalg, medmindre lægen på forhånd udtrykkeligt har erklæret sig enig i tilbagebetalingskravet.

Regionernes Lønnings- og Takstnævn tilpligtes at anerkende, at afgørelse om tilbagebetaling af allerede afregnede honorarer i de under påstand 1 omtalte tilfælde alene kan træffes af Landssamarbejdsudvalget efter indstilling fra det relevante samarbejdsudvalg.

Regionernes Lønnings- og Takstnævn tilpligtes at anerkende, at den af Region Midtjylland foretagne modregning af honorarer over for 45 lægepraksis med den begrundelse, at de har haft for stort sammenfald mellem henholdsvis ydelserne 0101/0106 og 0101/6101 skal tilbageføres, da den er sket i strid med overenskomst om almen praksis.

Den af Regionernes Lønnings- og Takstnævn nedlagte selvstændige påstand afvises.

Hver part bærer egne omkostninger, og opmandens honorar betales ligeligt af parterne.

København, den 16. oktober 2012

Mette Christensen