

Rapport

Onderzoek financiële rechtmatigheid Wlz 2016

Wlz-uitvoerder
Stichting Zorgkantoor Menzis

Zorgkantoorregio Arnhem
Zorgkantoorregio Groningen
Zorgkantoorregio Twente

November 2017

Inhoud

1. Inleiding	5
1.1 Toezicht NZa	5
1.2 Financiële gegevens	5
1.3 Controleverklaring en foutentabel	6
2. Bevindingen onderzoek	9
2.1 Opvolging bevindingen voorgaand onderzoek	9
2.2 Onderzoek 2016	10
2.2.1 Bevindingen	10
2.2.2 Persoonsgebonden budget	10
2.3 Generieke bevindingen voor alle Wlz-uitvoerders	11
2.3.1 Mogelijke risico's in vermenging van Wlz-gelden	11
2.3.2 Voorwaardelijke budgetten	11
2.3.3 Afboeken van vorderingen	12
2.3.4 Rendementtoerekening	12

1. Inleiding

1.1 Toezicht NZa

In dit rapport heeft de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) haar bevindingen opgenomen uit het onderzoek naar de financiële rechtmatigheid van de uitvoering van de Wet langdurige zorg (Wlz) door Stichting Zorgkantoor Menzis.¹ De bevindingen in dit rapport moeten gelezen worden tezamen met het [nog uit te brengen] samenvattend rapport Wet langdurige zorg 2016/2017 en de hierin geschetste context.

Voor het financieel rechtmatigheidsonderzoek² maakt de NZa primair gebruik van de gecombineerde controleverklaring bij de aangeleverde financiële verantwoording van de door de Wlz-uitvoerder aangestelde externe accountant. Daarnaast worden ook het bijbehorende accountantsrapport en de in de bestuursverklaring aangeleverde foutentabel in het onderzoek meegenomen. In het Protocol accountantsonderzoek Wlz-uitvoerders 2016 heeft de NZa regels opgesteld voor het onderzoek door de accountant en de af te geven accountantsproducten.

De NZa verricht cijferanalyses naar aanleiding van de ontvangen verantwoordingsinformatie en stelt gericht vragen over de in de financiële verantwoording gerapporteerde opvallendheden. Daarnaast neemt de NZa kennis van de opgeleverde foutentabel bij de financiële verantwoording en de opvolging van de aandachtspunten uit het voorgaande jaar.

1.2 Financiële gegevens

In tabel 1 zijn de belangrijkste financiële gegevens van Stichting Zorgkantoor Menzis weergegeven.

tabel 1: Samenvatting cijfers

Kerngegevens Wlz-uitvoerder (x € 1.000)	2016 Wlz	2016 Afwikkeling AWBZ	2016 Totaal
Totaal bedrijfsopbrengsten <i>exclusief subsidies³</i>	2.585.386	17.561	2.602.947
Totaal schaden <i>exclusief subsidies³</i>	2.565.605	15.230	2.580.835
Budget beheerskosten	19.781	2.331	22.112
Beheerskosten <i>exclusief mutatie technische voorziening</i>	19.846	942	20.788
Wettelijke reserve Wlz 31-12-2016	3.226	-	3.226

Bron: De cijfers zijn afkomstig uit de financiële verantwoording van de Wlz-uitvoerder

¹ De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) houdt op grond van artikel 16 van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) toezicht op de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de Wet langdurige zorg (Wlz) door de Wlz-uitvoerders.

² Financiële rechtmatigheid volgens het accountantsprotocol Wlz-uitvoerders, paragraaf 3.2.2.1: Bij financiële rechtmatigheid hebben handelingen en beslissingen van een organisatie directe financiële gevolgen. De (financieel) rechtmatige uitvoering kan worden gekoppeld aan de geldstromen die het gevolg zijn van het voldoen aan de wettelijke taken zoals omschreven in de Wlz. Als de wettelijke taken niet rechtmatig worden uitgevoerd, heeft dat financiële consequenties voor de Wlz-uitvoerder.

³ De bedragen AWBZ zijn gepresenteerd exclusief pgb, bedragen Wlz zijn gepresenteerd inclusief pgb.

1.3 Controleverklaring en foutentabel

De externe accountant heeft bij de financiële verantwoording een goedkeurende controleverklaring afgegeven over het getrouw beeld van het eigen vermogen, resultaat en naleving van de wet normering topinkomens (WNT). Voor de financiële rechtmatigheid heeft de accountant een afkeurende verklaring afgegeven over de verantwoorde schaden Wlz, schaden AWBZ, bedrijfsopbrengsten Wlz, bedrijfsopbrengsten AWBZ, beheerskosten Wlz en beheerskosten AWBZ. Het afkeurende oordeel heeft betrekking op de fouten / onzekerheden in de pgb-schaden.

De pgb-schaden Wlz (bedrag in de financiële verantwoording € 247.332.000) zijn, onder andere als gevolg van de problematiek bij de invoering van de trekkingsrechten, door de accountant als fout / onzeker aangemerkt en hebben hierdoor invloed gehad op het accountantsoordeel. De NZa kan op basis van de gegeven informatie niet vaststellen of de pgb-bestedingen rechtmatig zijn. De Staatsecretaris van VWS heeft in een brief aan Zorginstituut Nederland (ZINI) aangegeven dat VWS, ZINI kan verzoeken om onrechtmatige betalingen over 2016, die ontstaan zijn door de in deze brief geschetste problematiek bij de invoering van de trekkingsrechten pgb, ten laste van het fonds te brengen.

De verantwoorde bedragen in het financieel verslag voor schaden⁴, beheerskosten, wettelijke reserve Wlz (tabel 1) worden gezien de controleverklaring en bestuursverklaring, met uitzondering van de bedragen in de bijbehorende foutentabel (tabel 2) en de bevindingen in paragraaf 2.2, juist en volledig geacht.

In tabel 2 is de door de externe accountant gecontroleerde foutentabel⁵ 2016 weergegeven betreffende de beheerskosten en de bedrijfsopbrengsten en de schaden AWBZ en Wlz.

tabel 2: Foutentabel bij de financiële verantwoording 2016

Nr.	Bevindingen	bedrag	bedrag
		(x € 1.000) Wlz	(x € 1.000) AWBZ
Beheerskosten AWBZ en Wlz			
1.	Onrechtmatigheden zoals gerapporteerd in de foutentabel	0	46
2.	Onzekerheden zoals gerapporteerd in de foutentabel	0	0
Bedrijfsopbrengsten en schaden AWBZ en Wlz			
1.	Onrechtmatigheden zoals gerapporteerd in de foutentabel ⁶	99.793	0
2.	Onzekerheden zoals gerapporteerd in de foutentabel ⁷	266.330	0

Bron: NZa, afkomstig uit gerapporteerde foutentabellen door de Wlz-uitvoerders en haar accountants.

⁴ De kosten van de subsidieregeling pgb-AWBZ zijn niet betrokken in ons onderzoek, aangezien het zorgkantoor hierover separaat verantwoording aflegt aan het Zorginstituut Nederland.

⁵ De foutentabel maakt onderdeel uit van de bestuursverklaring van de Wlz-uitvoerder en wordt door de externe accountant beoordeeld.

⁶ Van de gerapporteerde onrechtmatigheden heeft € 99.793.000 betrekking op pgb. In de foutentabel is de pgb-schadelast zowel als fout als onzekerheid aangemerkt.

⁷ Van de gerapporteerde onzekerheden heeft € 248.209.000 betrekking op pgb.

De NZa gaat ervan uit dat de Wlz-uitvoerder opvolging geeft aan de gerapporteerde foutentabel behorend bij het financieel verslag 2016 in het komend boekjaar (met andere woorden, verwerking in boekjaar (en financieel verslag) 2017). Onzekerheden dienen verder onderzocht te worden, fouten dienen (voor zover mogelijk) te worden gecorrigeerd, met uitzondering van de onzekerheden en fouten met betrekking tot pgb.⁸ De NZa verwacht in de verantwoordingsinformatie 2017 een toelichting over de wijze van afwikkeling.

In het hieropvolgende hoofdstuk zijn onze bevindingen weergegeven uit het onderzoek naar de beheerskosten, de bedrijfsopbrengsten, de schaden en wettelijke reserve in de financiële verantwoording. Deze bevindingen moeten gelezen worden als toevoeging op de gerapporteerde fouten en onzekerheden door de Wlz-uitvoerder.

⁸ Die ontstaan zijn door de trekkingsrecht problematiek.

2. Bevindingen onderzoek

2.1 Opvolging bevindingen voorgaand onderzoek

In de brief Onderzoek financiële rechtmatigheid Wlz 2015 van de Wlz-uitvoerder heeft de NZa een aantal correcties en verbeterpunten opgenomen over de beheerskosten / wettelijke reserve Wlz en de bedrijfsopbrengsten en schaden. De opvolging van deze punten is tijdens dit onderzoek beoordeeld.

In tabel 3 zijn de verbeterpunten opgenomen, welke nog niet (of gedeeltelijk) zijn opgevolgd in 2016. De overige verbeterpunten zijn wel afgedaan.

tabel 3: Opvolging bevindingen voorgaand onderzoek

Nr.	Jaar	Wlz of AWBZ	Betreft Beheerskosten, Wettelijke reserve, Bedrijfsopbrengsten of schaden	Punten & Toelichting opvolging
1.	2015	Wlz	Schaden	<p>Vorig onderzoek was er een onzekerheid opgenomen in onze brief met betrekking tot nog niet afgeronde materiële controles bij vijf zorginstellingen. Dit resulteerde in een onzekerheid van € 230.000. De Wlz-uitvoerder moest onderzoek doen naar deze onzekerheid. In afwachting van de resultaten van dit onderzoek schortte de NZa haar oordeel over deze schaden op.</p> <p>Dit punt is gedeeltelijk gerealiseerd. Een bedrag van € 98.000 is alsnog akkoord bevonden en een bedrag van € 110.000 is gecorrigeerd in het financieel verslag 2016. Er resteert nog een onzekerheid van € 22.000. Deze onzekerheid is opnieuw opgenomen in de foutentabel.</p>
2.	2015	Wlz	Schaden	<p>Vorig onderzoek was er een onzekerheid opgenomen in onze brief met betrekking tot nacalculatieopgaven. Er waren van een aantal zorginstellingen nog geen controleverklaringen bij de nacalculatieopgave 2015 ontvangen. De onzekerheid bedroeg € 37.041.000. De Wlz-uitvoerder moest onderzoek doen naar deze onzekerheid. In afwachting van de resultaten van dit onderzoek schortte de NZa haar oordeel over deze schaden op.</p> <p>In dit onderzoek is geconstateerd dat een bedrag van € 2.650.000 betrekking heeft op een failliete instelling, waarvoor een gecorrigeerde nacalculatie is ingediend. Partijen hebben hierover nog geen overeenstemming bereikt. Dit bedrag is opnieuw als onzekerheid opgenomen in de foutentabel. Er bestaat geen onzekerheid voor het resterende gedeelte.</p>

Bron: NZa

De Wlz-uitvoerder moet deze openstaande punten corrigeren / uitzoeken (voor zover mogelijk). De Wlz-uitvoerder moet zich hierover verantwoorden in de verantwoordingsinformatie over 2017. Wij verwachten dat de accountant volgend jaar aangeeft hoe deze punten zijn afgewikkeld.

Wijziging vergelijkende cijfers

De Wlz-uitvoerder heeft onterecht de vergelijkende cijfers aangepast in het financieel verslag van 2016. Het gaat hierbij om de in tabel 4 weergegeven aanpassingen:

tabel 4: Correcties in vergelijkende cijfers

	bedrag (x € 1.000)
Rubriek 2a: Via het CAK met het Fonds langdurige zorg te verrekenen	13.956
Rubriek 4a: Technische voorziening Wlz	13.956

Bron: Financiële verantwoording Wlz-uitvoerder

De NZa wijst erop dat de vergelijkende cijfers niet aangepast mogen worden. Op dit punt kijkt de verslaggevingseisen af van Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, omdat er sprake van een jaarlijkse fondsafrekening. Fouten moeten worden gecorrigeerd in 'mutaties voorgaande jaren' in de wettelijke reserve van het komend boekjaar en ook overige aanpassingen mogen niet gemaakt worden. De NZa zal dit verduidelijken in de Regeling Uitvoeringsverslag en Financieel verslag Wlz-uitvoerder.

De in tabel 4 opgenomen aanpassingen hebben geen resultaatimpact voor het verslagjaar 2015. Voor het financieel verslag 2016 verwacht de NZa geen aanpassingen voor de in tabel 4 opgemerkte veranderingen. Echter voor de komende verslagjaren verwacht de NZa dat er geen aanpassingen zullen zijn in de vergelijkende cijfers voorgaand jaar.

2.2 Onderzoek 2016

2.2.1 Bevindingen

Uit ons onderzoek is het volgende (aanvullende) aandachtspunt geconstateerd in de financiële verantwoording 2016 (naast de geconstateerde fouten en onzekerheden zoals gerapporteerd in de foutentabel van hoofdstuk 1 en de eerder genoemde pgb-problematiek): Wij vragen de Wlz-uitvoerder aandacht te besteden aan het hanteren van de juiste modellen van het financieel verslag, zoals opgenomen in de laatst geldende versie van de Regeling Uitvoeringsverslag en Financieel verslag Wlz-uitvoerder⁹. Dit heeft geen impact op de in de verantwoording opgenomen bedragen. Mochten er wijzigingen nodig zijn dan vragen wij de Wlz-uitvoerder dit voorafgaand met ons af te stemmen.

2.2.2 Persoonsgebonden budget

De NZa concludeert dat door de Wlz-uitvoerders in 2015 verschillend is omgegaan met het verantwoorden van de ziekengelden en ambtshalve bestedingen. In 2016 hebben de Wlz-uitvoerders zich exclusief ziekengeld verantwoord. Ook in 2017 verwachten wij dat deze lijn consequent wordt doorgetrokken.

⁹ https://www.nza.nl/regelgeving/nadere-regels/TH_NR_008__Regeling_Uitvoeringsverslag_en_financieel_verslag_Wlz_uitvoerder

Aanvullend is vastgesteld dat door de Wlz-uitvoerder geen pgb-bestedingen 2015 zijn verantwoord welke betaald zijn in 2017. Deze zullen alsnog in de financiële verantwoording 2017 moeten worden opgenomen. Ook vragen wij in de financiële verantwoording 2017 aandacht voor de pgb-bestedingen 2016 welke nog niet verantwoord zijn in het financieel verslag 2016.

Ten slotte vragen wij aandacht voor het hanteren van een peildatum welke een zo volledig mogelijk beeld geeft van de pgb-bestedingen.

Wij gaan graag met de Wlz-uitvoerders in overleg over de wijze van verantwoorden van pgb-schaden.

2.3 Generieke bevindingen voor alle Wlz-uitvoerders

2.3.1 Mogelijke risico's in vermenging van Wlz-gelden

De Wlz-uitvoerders moeten zorgdragen voor een gescheiden administratie van de activiteiten tussen de Wlz-uitvoerder en de zorgverzekeraar, onder andere ter voorkoming van vermenging van Wlz-gelden met Zvw-gelden of andere gelden die in het verzekeraarsconcern omgaan¹⁰.

De NZa heeft tijdens haar onderzoek geconstateerd dat er bij Wlz-uitvoerders sprake kan zijn van de volgende situaties:

- een fiscale eenheid met alle entiteiten uit de groep, onder andere met de zorgverzekeraar;
- (automatische) saldogeregulatie van bankrekeningen met andere entiteiten uit de groep, onder andere met de zorgverzekeraar;
- het hebben van obligaties en het boeken van resultaten hierop;
- het creëren van rekening-courantverhoudingen met andere entiteiten uit de groep;
- het onderbrengen van een deel van de wettelijk reserve Wlz bij een andere entiteit.

Wij zullen in ons financiële rechtmatigheidsonderzoek volgend jaar nader onderzoeken of er mogelijke risico's kunnen ontstaan bij bovengenoemde situaties.

2.3.2 Voorwaardelijke budgetten

De Wlz-uitvoerders hebben de mogelijkheid aanspraak te maken op extra (voorwaardelijke) budgetten, zoals:

- voorwaardelijke beheerskosten voor de onafhankelijke cliëntondersteuning;
- externe juridische kosten huisbezoeken pgb;
- te goeder trouw en terugvorderen;
- afwikkeling AWBZ en sociaal plan.

Deze budgetten worden toegekend door ZINI als aangetoond kan worden dat de uitvoeringskosten voor deze budgetten gemaakt zijn. Tijdens ons onderzoek is gebleken, dat voor de kosten die verantwoord zijn onder de voorwaardelijke budgetten, nog niet (voldoende) onderzocht is of de gemaakte kosten rechtmatig zijn opgenomen en voldoen aan de geldende wet- en regelgeving voor deze specifieke budgetten. Gevolg hiervan is dat er op dit moment onvoldoende zekerheid is over de juiste allocatie van deze (voorwaardelijke) beheerskosten. De NZa maakt daarom een voorbehoud voor deze kosten.

¹⁰ artikel 4.2.6 van de Wlz & toelichting (Kst. 33 891 nr. 3).

Wij verwachten dat de externe accountant van de Wlz-uitvoerder zich hierover specifiek verantwoordt in het komend boekjaar en indien noodzakelijk aanvullende werkzaamheden verricht om de juiste toerekening te kunnen vaststellen voor de beheerskosten van deze afzonderlijke (voorwaardelijk) beschikbaar gestelde budgetten.

2.3.3 Afboeken van vorderingen

De NZa constateert dat de Wlz-uitvoerders verschillend omgaan met de verantwoording en verwerking van schaden/zorgkosten die teruggevorderd moeten worden bij zorgaanbieders. Er zijn daarnaast verschillen van inzicht over de vraag of deze schaden, als deze afgeboekt worden ten laste van het fonds langdurige zorg, wel of niet rechtmatig zijn.

De NZa treedt daarom graag in dialoog met de Wlz-uitvoerders en andere betrokken partijen om te bespreken hoe met deze vorderingen om moet worden gegaan. Het doel van deze dialoog is het duidelijk voor ogen hebben wanneer de Wlz-uitvoerders goed handelen en hoe dit doorwerkt in de (financiële) rechtmatigheid van de verantwoorde schaden/zorgkosten. Voor het verslagjaar 2016 kan de NZa nog geen uitspraak doen over de verwerking van (afgeboekte) vorderingen en maakt daarom een voorbehoud. Wij verwachten in 2018 hierover nader te kunnen berichten.

De NZa staat op het standpunt dat maximale transparantie van terugvorderingen van onrechtmatige schade en afboekingen moet worden betracht.

Indien er vorderingen bestaan op zorgaanbieders/pgb-houders¹¹ die betrekking hebben op schaden/zorgkosten (omdat niet aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving is voldaan), dan vragen wij de Wlz-uitvoerder zich hier in de verantwoordingsinformatie van 2017 expliciet over te verantwoorden. Ook indien de Wlz-uitvoerder zich heeft ingespannen om deze vordering te innen maar desondanks de vordering oninbaar blijkt en deze afgeboekt wordt ten laste van het fonds langdurige zorg, vragen wij de Wlz-uitvoerder dit expliciet als afgeboekte schaden in de verantwoordingsinformatie van 2017 te verantwoorden. De NZa zal deze bedragen vervolgens in haar bevindingen over dat verslagjaar opnemen en het Zorginstituut Nederland hiervan op de hoogte stellen.

2.3.4 Rendementtoerekening

De NZa constateert dat de Wlz-uitvoerders verschillende methodieken hanteren voor het toerekenen van rendement van de wettelijke reserve Wlz. De NZa merkt op dat de Wlz-uitvoerders een redelijk rendement moeten toerekenen over de wettelijke reserve Wlz. Dit betekent dat het rendement op basis van het Euro Interbank Offered Rate (Euribortarief) voor driemaands termijngelden toegerekend moet worden. De NZa vraagt hier aandacht voor.

¹¹ Voor vorderingen op pgb-houders vragen wij expliciet om de vorderingen die betrekking hebben op de Wlz (binnen de AWBZ betrof het pgb een subsidieregeling welke niet onder het toezicht van de NZa valt).

