

Rapport

Onderzoek financiële rechtmatigheid Wlz 2016

Wlz-uitvoerder
Salland Zorgkantoor B.V.

Zorgkantoorregio Midden-IJssel

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	8
2.1 Opvolging bevindingen voorgaand onderzoek	8
2.2 Onderzoek 2016	8
2.2.1 Bevindingen	8
2.2.2 Persoonsgebonden budget	9
2.3 Generieke bevindingen voor alle Wlz-uitvoerders	10
2.3.1 Mogelijke risico's in vermenging van Wlz-gelden	10
2.3.2 Voorwaardelijke budgetten	11
2.3.3 Afboeken van vorderingen	11
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 Salland Zorgkantoor B.V.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 Salland Zorgkantoor B.V. weergegeven.

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.

tabel 1: Samenvatting cijfers

Kerngegevens Wlz-uitvoerder (x € 1.000)	2016 Wlz	2016 Afwikkeling AWBZ	2016 Totaal
Totaal bedrijfsopbrengsten <i>exclusief subsidies</i> ³	263.142	-/- 127	263.015
Totaal schaden <i>exclusief subsidies</i> ³	259.559	-/- 1.023	258.536
Budget beheerskosten Wlz	3.583	896	4.479
Beheerskosten <i>exclusief mutatie technische voorziening</i>	3.287	235	3.522
Wettelijke reserve Wlz 31-12-2016	518	-	518

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

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 verklaring met beperking afgegeven over de verantwoorde schaden Wlz, schaden AWBZ, bedrijfsopbrengsten Wlz, bedrijfsopbrengsten AWBZ, beheerskosten Wlz en beheerskosten AWBZ. Het oordeel met beperking heeft betrekking op de fouten / onzekerheden in de pgb-schaden.

De pgb schaden Wlz (bedrag in de financiële verantwoording € 13.700.000) zijn, onder andere als gevolg van de problematiek bij de invoering van de trekkingsrechten, door de accountant als onzeker aangemerkt en hebben hierdoor invloed gehad op het accountantsoordeel. De externe accountant heeft geen oordeel gegeven over de pgb-betalingen voor schades 2016 die verricht zijn in 2017 (voor een bedrag van € 1.326.000).

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

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

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.

tabel 2: Foutentabel bij de financiële verantwoording 2016

Nr.	Bevindingen	bedrag (x € 1.000) Wlz	bedrag (x € 1.000) AWBZ
Beheerskosten AWBZ en Wlz			
1.	Onrechtmatigheden zoals gerapporteerd in de foutentabel	0	0
2.	Onzekerheden zoals gerapporteerd in de foutentabel	0	0
Bedrijfsopbrengsten en schade AWBZ en Wlz			
1.	Onrechtmatigheden zoals gerapporteerd in de foutentabel ⁶	6.715	0
2.	Onzekerheden zoals gerapporteerd in de foutentabel ⁷	13.758	0

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

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 schade en wettelijke reserve in de financiële verantwoording. Deze bevindingen moeten gelezen worden als toevoeging op de gerapporteerde fouten en onzekerheden door de Wlz-uitvoerder.

⁶ Van de gerapporteerde onrechtmatigheden heeft € 5.870.000 betrekking op pgb. In de foutentabel is de pgb-schadelast zowel als fout als onzekerheid aangemerkt.

⁷ Van de gerapporteerde onzekerheden heeft € 13.410.000 betrekking op pgb.

⁸ Ontstaan 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. Er zijn geen openstaande punten meer uit het voorgaande onderzoek.

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 3 weergegeven aanpassingen:

tabel 3: correcties in vergelijkende cijfers

	bedrag (x € 1.000)
6. Bijdragen Zorginstituut Nederland (exploitatie rekening - bedrijfsopbrengst)	435.000
10. Beheerskosten Wlz (exploitatie rekening bedrijfslast)	-/- 435.000
11. Beheerskosten AWBZ (exploitatie rekening - bedrijfslast)	435.000
11. Mutatie technische voorziening AWBZ (exploitatie rekening - bedrijfslast)	-/- 435.000
1. Overige vorderingen en overlopende activa (balans - activa)	1.036.000
4. Technische voorziening Wlz (balans - passiva)	1.036.000

Bron: Financiële verantwoording Wlz-uitvoerder

De NZa wijst erop dat de vergelijkende cijfers niet aangepast mogen worden. Op dit punt wijkt de verslaggevingseisen af van Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, omdat er sprake is 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 3 opgenomen aanpassingen hebben geen resultaatimpact voor het verslagjaar 2015. Voor het financieel verslag 2016 verwacht de NZa geen aanpassingen voor de in tabel 3 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 zijn de volgende (aanvullende) aandachtspunten geconstateerd in de financiële verantwoording 2016 (naast de geconstateerde fouten en onzekerheden zoals gerapporteerd in de foutentabel van hoofdstuk 1 en de pgb-problematiek):

- Bruto schaden volledig pakket thuis (VPT) wijken ten opzichte van voorgaand jaar fors af. Dit levert een raar beeld op doordat er credit bedragen (opbrengsten) worden gerapporteerd in 2016. Uit onderzoek is gebleken dat de afdeling zorginkoop in 2015 heeft ingezet op zorgafspraken op basis van het VPT. Achteraf is gebleken dat de zorg intramuraal is geleverd in plaats van VPT. Hierdoor ontstaat er een onduidelijke classificatie in de schadelast Wlz. De NZa vraagt hier in de toekomst aandacht voor te hebben en heldere afspraken te maken over levering van zorg.
- Tijdens het onderzoek heeft de Wlz-uitvoerder geconstateerd dat er voor € 838.000 aan schade hulpmiddelen/ rolstoelen/ tandheelkundige hulp niet is opgenomen in het financieel verslag over 2016 (totaal voorgaande jaren nog onbekend). Volgens de Wlz-uitvoerder zit er een verschil tussen de gerapporteerde bedragen in het dashboard en het gecorrigeerde financieel verslag betreffende tandartskosten. Indien deze kosten aantoonbaar zijn gemaakt door de Wlz-uitvoerder ten behoeve van de Wlz, dan dienen deze kosten verantwoord te worden in het komende boekjaar (schaden voorgaand jaar). Op dit moment heeft de NZa onvoldoende zekerheid bij deze schaden en de NZa maakt daarom een voorbehoud voor deze kosten.
- Het rapport van feitelijke bevindingen van de externe accountant bevat niet alle verzochte bevestigingen. Het gaat hierbij vooral om de volgende punten:
 - Het plan van aanpak heeft rekening gehouden met de uitgangspunten, gedragscodes en richtlijnen van zorgverzekeraars en Wlz-uitvoerders, waaronder de Gedragscode Verwerking Persoonsgegevens Zorgverzekeraars en de Maatregelenrichtlijn van Zorgverzekeraars Nederland (ZN).
 - Geconstateerde fraude wordt gemeld aan beleidsbepalende instanties zoals het ministerie van VWS, Zorginstituut Nederland, Informatie Knooppunt Zorg (IKZ) en/of de NZa.
 - Vermoeden van misbruik wordt gemeld aan het Kenniscentrum Fraudebeheersing van ZN, het fraudeloket van het Verbond van Verzekeraars, IKZ en de NZa.
 - Maatregelen in het proces worden genomen door de Wlz-uitvoerder ter voorkoming van voorkoming fraude.

In zijn algemeenheid: de Wlz-uitvoerder moet de hierboven vermelde geconstateerde onrechtmatigheden AWBZ en Wlz corrigeren en de geconstateerde onzekerheden en bevindingen uitzoeken en zich in de financiële verantwoording 2017 hierover expliciet verantwoorden.

Daarnaast verwachten wij van de accountant van de Wlz-uitvoerder een uitspraak over de juiste en rechtmatige verwerking van de bevindingen uit dit onderzoek in het accountantsrapport over 2017.

2.2.2 Persoonsgebonden budget

De Wlz-uitvoerder heeft aan pgb-bestedingen over 2015 en 2016 een bedrag opgenomen van € 24.246.000. Op basis van de door de SVB ontvangen informatie kan de volgende berekening worden gemaakt van de pgb-schaden 2015 en 2016:

- pgb-bestedingen 2015 (inclusief ziekengeld en ambtshalve bestedingen) welke betaald zijn in 2015 [conform verklaring SVB] ad € 9.560.000;

- pgb-bestedingen 2015 (inclusief ziekengeld) welke betaald zijn in 2016 [conform verklaring SVB] ad € 1.035.000;
- geen pgb-bestedingen 2015 welke betaald zijn in 2017 (vanuit het portaal);
- pgb-bestedingen 2016 (exclusief ziekengeld) welke betaald zijn in 2016 [conform verklaring SVB] ad € 12.374.000;
- pgb-bestedingen 2016 (opgenomen in technische voorziening 31-12-2016) welke betaald zijn in 2017 ad € 1.325.000.

Deze optelling geeft een totaalbedrag van € 24.296.000 van de pgb-schaden 2015 en 2016 conform de van de SVB ontvangen informatie.

Dit betekent dat er voor € 50.000 niet aan pgb-bestedingen is verantwoord. Dit bedrag is hetzelfde als de pgb-bestedingen die gedaan zijn door de SVB over 2016, welke niet zijn opgenomen in de opgave op transactiebasis in voorgaand jaar.

Dit kan als volgt worden vastgesteld:

- in financieel verslag opgenomen als pgb-bestedingen 2015 is: € 10.545.000 (A);
- volgens de verklaring van de SVB is er op kasbasis € 9.560.000 (B) te verantwoorden;
- dit heeft tot gevolg dat er in 2015 als overloop is meegenomen € 985.000 (C=A-B);
- in de rapportage over 2016 heeft de SVB aangegeven dat er over 2016 voor € 1.035.000 (D) is meegenomen als pgb-bestedingen betaald in 2016 over 2015;
- over 2016 had een extra bedrag van € 50.000 (C-D) opgenomen moeten worden als pgb-bestedingen.

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.

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 voorkomen van vermenging van Wlz-gelden met Zvw-gelden of andere gelden die in het verzekeraarsconcern omgaan.⁹

⁹ artikel 4.2.6 van de Wlz & toelichting (Kst. 33 891 nr. 3).

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.

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 (voorwaardelijke) 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-houders¹⁰ 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 moet 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.

¹⁰ Voor vorderingen op pgb-houders vragen wij expliciet om de vorderingen die betrekking hebben op de Wlz (binnen de AWBZ betref het pgb een subsidieregeling welke niet onder het toezicht van de NZa valt).

