

De kosten van onze langdurige zorg in 2022

Onderdeel van het samenvattend rapport Wlz 2022-2023



30 november 2023

Inhoudsopgave

1	Introductie	3
2	Oordeel inzake de rechtmatigheid	4
3	De kosten van de langdurige zorg in 2022	5
3.1	Kosten van de langdurige zorg	5
3.1.1	Beheerskosten	5
3.1.2	Zorgkosten	6
3.2	Rechtmatigheid	7
4	Ontwikkelingen	8
4.1	Pgb	8
4.1.1	Budgethoudersportaal	8
4.1.2	Originele pgb-systeem	9
4.1.3	Ontbrekende zorgfuncties budgethoudersportaal	9
4.1.4	Leidraad feitelijke levering	10
4.2	Mondzorg	10
4.3	De coronapandemie	10

1 Introductie

Deze rapportage bevat de uitkomsten van het onderzoek naar de financiële rechtmatigheid van de Wlz-kosten in 2022. Dit rapport betreft het oordeel over de financiële rechtmatigheid van de uitvoering van de Wlz, in overeenstemming met artikel 28 Wmg. Dit bevat de financiële rechtmatigheid van de zorgkosten en de financiële rechtmatigheid van de beheerskosten. In 2022 voerden 9 Wlz-uitvoerders de Wlz uit voor hun verzekerden, waarvan 7 een zorgkantoorfunctie uitvoeren voor één of meer regio's. In totaal zijn er 31 zorgkantoorregio's.

Hierna gaan wij in op een aantal belangrijke ontwikkelingen die in het afgelopen jaar, en mogelijk in komende jaren, de rechtmatigheid van de zorgkosten raakten. Dit betreft bijvoorbeeld problemen rondom het trekkingsrecht in het originele systeem pgb, de werking van het budgethoudersportaal pgb en mondzorg. De corona-pandemie had ook in 2022 impact op de verantwoording van de kosten van de langdurige zorg.

Wlz-uitvoerders leggen jaarlijks verantwoording af over de uitgaven in de Wlz in het financieel verslag. Daarnaast rapporteren zij over de rechtmatigheid van deze kosten in het rechtmatigheidsoverzicht. De accountants van de Wlz-uitvoerders controleren op de getrouwe weergave van deze cijfers en of de gerapporteerde cijfers aan de vereisten van rechtmatigheid voldoen. De NZa houdt toezicht op de Wlz-uitvoerders en stelt vast of de zij hun taken goed uitvoeren. Hierbij maken wij ook gebruik van het werk van de accountants.

2 Oordeel inzake de rechtmatigheid

De zorgkosten van de Wlz in 2022 bedragen € 30,2 miljard. Naar ons oordeel is hiervan € 28,0 miljard rechtmatig (92,9%). € 72 miljoen beoordelen wij als onrechtmatig (0,2%). Hiervan ontstaan de voornaamste onrechtmatigheden bij de uitbetalingen van het pgb door de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

Een bedrag van € 2,1 miljard beoordelen wij als onzeker (6,9%). Deze onzekerheden hebben vooral betrekking op het budgethoudersportaal (pgb 2.0) en de daarbij afgegeven afkeurende verklaring door de Audit Dienst Rijk (ADR).

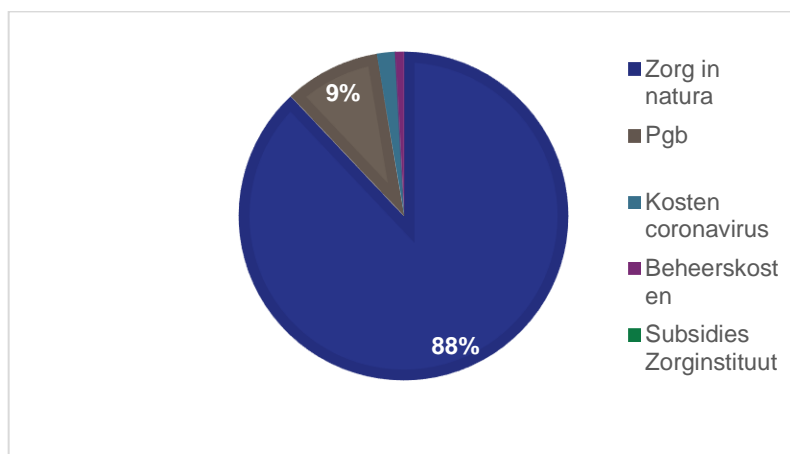
De beheerskosten van de Wlz bedragen € 240 miljoen. Dit volledige bedrag beoordelen wij als rechtmatig.

3 De kosten van de langdurige zorg in 2022

De kosten van onze langdurige zorg stegen in 2022 tot € 30,4 miljard. Deze kosten bestaan uit zorgkosten, subsidies van het Zorginstituut en de beheerskosten die de Wlz-uitvoerders maken voor de uitvoering. De zorgkosten en de beheerskosten vallen onder het toezicht van de NZa.

3.1 Kosten van de langdurige zorg

De Wlz-uitvoerders gaven in 2022 € 30,4 miljard uit aan de langdurige zorg. Dit zijn zorg- en beheerskosten. In 2021 was dit € 28,4 miljard. Dit is een toename van 7,0%. Het grootste deel van de totale kosten betreft Zorg in natura (88,0%).



Bron: Financiële verslagen Wlz-uitvoerders

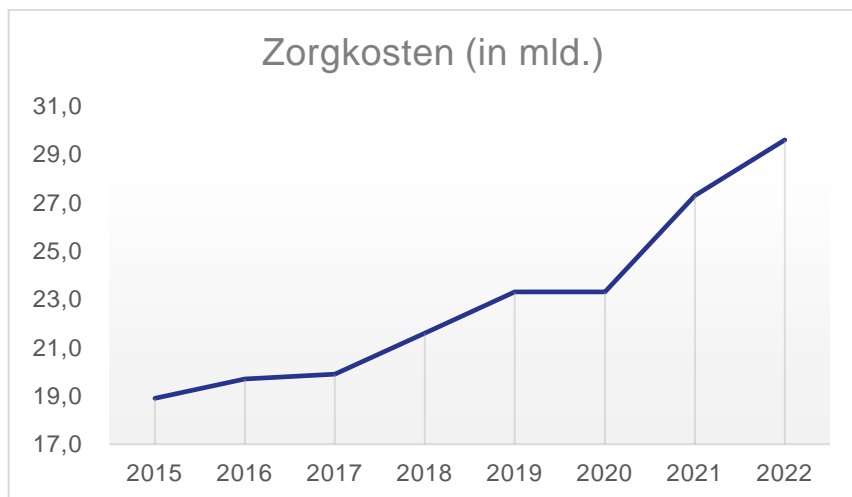
3.1.1 Beheerskosten

Wlz-uitvoerders gaven in 2022 € 240 miljoen uit aan de uitvoering van de Wlz. De belangrijkste kosten zijn de werkzaamheden ten aanzien van het pgb (€ 71 miljoen) en de kosten voor het contracteren van zorgaanbieders en overige zorgactiviteiten (€ 56 miljoen). Voor hun administratie en controles maakten de Wlz-uitvoerders € 39 miljoen aan kosten. Ook zorgbemiddeling is een belangrijke taak van het zorgkantoor. De kosten hiervoor bedroegen € 27 miljoen in 2022.

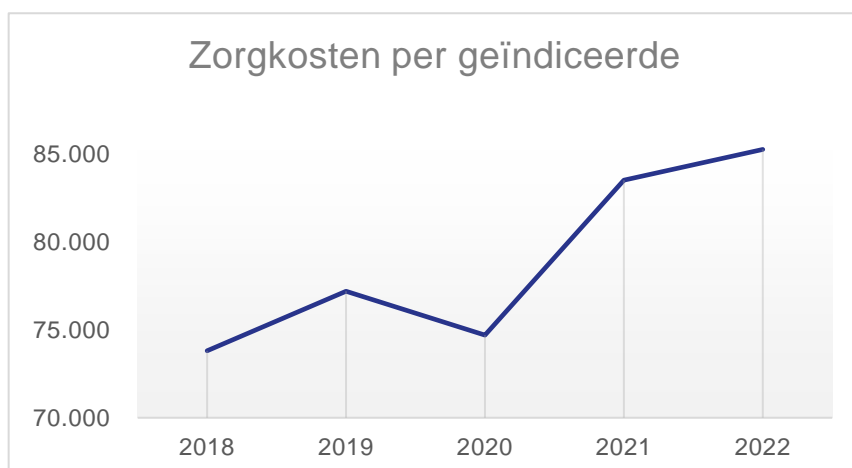
De totale beheerskosten zijn rechtmatig.

3.1.2 Zorgkosten

Sinds de invoering van de Wlz in 2015 stijgen de kosten van onze langdurige zorg. Onderstaand geven wij het verloop vanaf de invoering van de Wlz weer. Deze kosten zijn exclusief de kosten met betrekking tot de coronapandemie. Die kosten waren incidenteel in 2020, 2021 en 2022. Deze kosten stijgen niet alleen door de toename in het aantal indicaties. Ook de kosten per Wlz-geïndiceerde stijgen.



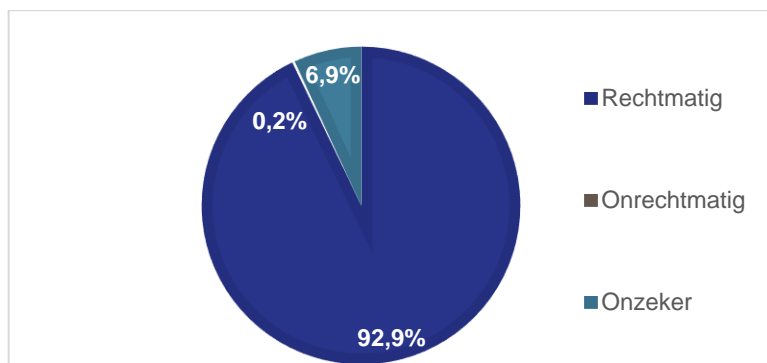
Bron: financiële verslagen Wlz-uitvoerders



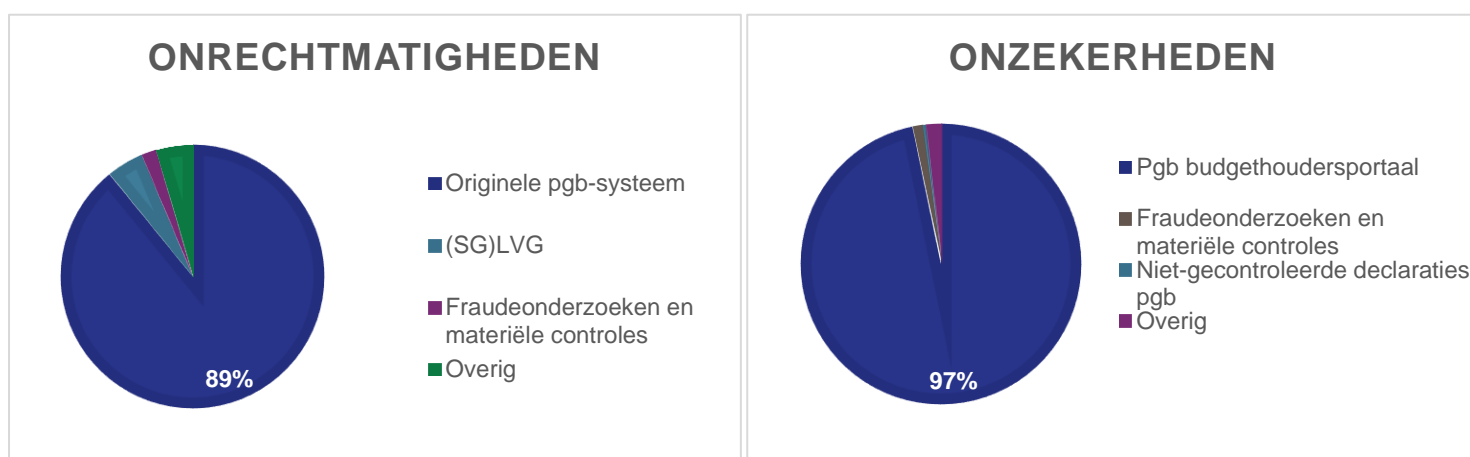
Bron: financiële verslagen Wlz-uitvoerders en CIZ databank

3.2 Rechtmatigheid

De rechtmatige uitgaven door Wlz-uitvoerders stegen, in absolute zin, in 2022 naar € 28,2 miljard (2021: € 27,8 miljard). De rechtmatigheid van de zorgkosten was relatief echter lager dan in 2021. In 2021 was 98,5% van de zorgkosten rechtmatig. In 2022 daalde dit naar 92,9%. De onrechtmatige uitgaven daalden in 2022 naar € 72 miljoen (2021: € 221 miljoen). De onzekerheden stegen in 2022 naar € 2,1 miljard (2021: € 189 miljoen).



Het grootste deel van de onrechtmatigheden betreft de onrechtmatigheid 'Originele pgb-systeem' van € 63,9 miljoen (89,1%). Het grootste deel van de onzekerheden ontstaat door de onzekerheid 'Pgb budgethoudersportaal' van € 2,0 miljard (96,7%). Zie voor nadere toelichting het volgende hoofdstuk.



4 Ontwikkelingen

4.1 Pgb

Met de introductie van het trekkingsrecht pgb in de Wlz ontstonden veel problemen in de uitvoering en betaling van het pgb. Het originele pgb-systeem (pgb 1.0) is veelal op papier en vraagt veel menselijke interventie om tot uitbetaling over te kunnen gaan. Hierop is een online budgethoudersportaal (pgb 2.0) geïntroduceerd. Vanaf 2018 zijn de eerste zorgkantoorregio's overgestapt naar dit systeem. In 2022 zijn de laatste zorgkantoorregio's overgestapt op deze online omgeving ten behoeve van de pgb-administratie.

4.1.1 Budgethoudersportaal

Gebruikers zijn positief over het gebruik van pgb 2.0. Toch blijven problemen bestaan. Het budgethoudersportaal is eigendom van het ministerie van VWS. Het ministerie is verantwoordelijk voor de juiste werking en het beheer van het budgethoudersportaal. De Auditdienst Rijk (ADR) concludeerde over 2022 dat het IT beheer onvoldoende is, en verstreekte daarom een afkeurend oordeel. De SVB en alle zorgkantoren stellen de financiële rechtmatigheid van hun wettelijke taken vast. Het afkeurend oordeel van de ADR heeft bij de SVB geleid tot een oordeelonthouding over de uitvoering van hun wettelijke taken, doordat geen zekerheid kan worden verkregen over de juistheid van de in het budgethoudersportaal opgenomen gegevens. Ook de zorgkantoren concludeerden vervolgens dat de financiële rechtmatigheid van de gegevens in het budgethoudersportaal niet kan worden vastgesteld. In de financiële verslagen van de Wlz-uitvoerders werd een bedrag van € 2,0 miljard verantwoord met betrekking tot het budgethoudersportaal. Dit volledige bedrag is als onzeker verantwoord.

Zolang de ADR geen goedkeurend oordeel verstrekt, zullen de zorgkantoren en de SVB de gegevens in het budgethoudersportaal als onzeker blijven aanmerken. Dit vinden wij zorgelijk en onwenselijk. Het gaat immers om een serieuze geldsom. VWS is bezig met het opvolgen van de bevindingen van de ADR. Wij roepen het ministerie met klem op om deze opvolging prioriteit te geven en te versnellen. De zorgkantoren geven aan dat zij, en de SVB, zich altijd volledig inzetten om tot een goedkeurende rapportage te komen. Zij geven ook aan dat het van belang is dat VWS met een structurele oplossing komt. Hier willen de zorgkantoren, waar mogelijk, zelf ook aan bijdragen.

Wij hebben daarnaast begrepen dat VWS aan de SVB en de zorgkantoren heeft gevraagd om de mogelijkheden tot het doen van alternatieve controles te onderzoeken. Wij verzoeken de SVB en de zorgkantoren om zich hiervoor maximaal in te spannen. De huidige situatie duurt al te lang voort en het probleem wordt alsmaar groter, aangezien de onzekerheden verder toe zullen nemen. Deze situatie moet zo snel mogelijk worden opgelost.

4.1.2 Originele pgb-systeem

Een deel van de budgethouders kan niet over naar het budgethoudersportaal. Deze budgethouders zitten daarom nog in het originele pgb-systeem (pgb 1.0). Net als afgelopen jaren hebben alle zorgkantoren te maken met formele onrechtmatigheden bij het pgb-Wlz. Wij spreken over onrechtmatigheden in de gevallen waarin een uitbetaalde declaratie niet voldoet aan de wettelijke vereisten. Voor declaraties in het originele pgb-systeem toetst de interne auditdienst van de SVB op deze wettelijke vereisten. De SVB rapporteert over 2022 een onrechtmatigheid van 7,30% (2021: 5,65%) van alle uitbetaalde declaraties pgb-Wlz in het originele pgb-systeem. Dit leidt tot een onrechtmatigheid van € 63,9 miljoen. Dit is lager dan in 2021 (€ 103,9 miljoen). Dat komt doordat in 2022 de laatste zorgkantorregio's zijn overgegaan op het pgb budgethoudersportaal. Het aantal declaraties in het originele pgb-systeem nam daardoor af. Een deel van de betaalde declaraties is nog geen onderdeel geweest van de toets door de interne auditdienst van de SVB. Dit leidt tot een onzekerheid van € 8,5 miljoen.

4.1.3 Ontbrekende zorgfuncties budgethoudersportaal

In het originele pgb-systeem zijn de zorgfuncties niet ingevuld in de zorgovereenkomst. Bij de overgang naar het budgethoudersportaal zijn deze gegevens daarom ook niet overgenomen. Wij hebben zorgkantoren 3 jaar na overgang naar het budgethoudersportaal de tijd gegeven om deze gegevens aan te vullen.

Zolang de zorgfuncties ontbreken, kunnen zorgkantoren bij hun steekproef niet vaststellen of declaraties overeenkomen met de zorgfunctie. Dit leidt tot een onzekerheid in de declaraties. Met aanvullende werkzaamheden door de zorgkantoren kunnen deze in veel gevallen later alsnog worden vastgesteld.

In 2021 constateerden wij dat deze onzekerheid niet is gerapporteerd. In 2022 en 2023 maakten wij hierover afspraken met de zorgkantoren. Zorgkantoren dienen inzicht te geven in het totale aantal zorgovereenkomsten, waarbij de zorgfunctie niet is ingevuld. Bij de steekproef mogen zorgkantoren de declaraties waarbij de ontbrekende zorgfuncties alsnog later kunnen worden vastgesteld, als rechtmatig verwerken. Bij de zorgfuncties waarbij dat niet het geval is, mogen de zorgkantoren deze extrapoleren en als onzekerheid aanmerken in de eerste 3 jaar na overgang. Na 3 jaar worden deze declaraties als onrechtmatig aangemerkt.

Deze afspraak heeft in verantwoordingsjaar 2022 geen impact gehad op de verantwoorde onrechtmatigheden en onzekerheden. Dit komt doordat alle kosten pgb vanuit het budgethoudersportaal als onzeker zijn aangemerkt. Wij spraken met de zorgkantoren over de voortgang van het aanvullen van de zorgfuncties binnen 3 jaar na overgang naar het budgethoudersportaal. De zorgkantoren lopen hierbij goed op schema.

4.1.4 Leidraad feitelijke levering

De Leidraad inspanningsverplichting contra-indicaties ten aanzien van rechtmatige besteding zorgkantoren inzake pgb-Wlz is bedoeld om zorgkantoren in staat te stellen om de controle op de feitelijke levering van pgb zo optimaal mogelijk te laten uitvoeren. Door de coronapandemie en het feit dat nog niet alle zorgkantoren (volledig) over waren op het pgb budgethoudersportaal, konden de zorgkantoren niet alle werkzaamheden in deze leidraad volledig uitvoeren. Zo konden niet alle huisbezoeken fysiek plaatsvinden en waren goede data-analyses niet mogelijk.

ZN stelde daarom, net als vorig jaar, een addendum op bij de Leidraad. Aan de hand van de leidraad en het addendum waren alle zorgkantoren in staat om de rechtmatige levering van het pgb aan te tonen. De verantwoording van het pgb over 2022 bestaat daarom alleen uit onzekerheden uit lopende onderzoeken van de zorgkantoren.

4.2 Mondzorg

In eerdere jaren verantwoordden de zorgkantoren de mondzorgdeclaraties als onrechtmatig. Dit was het gevolg van het feit dat mondzorgaanbieders hun declaraties direct bij de zorgkantoren kunnen indienen. Volgens de beleidsregel Declaratievoorschriften, administratievoorschriften en informatievoorziening Wlz was dit niet toegestaan. Deze beleidsregel is met ingang van 1 januari 2021 aangepast.

In 2021 merkten we mondzorgdeclaraties aan als onrechtmatig. Dit baseerden we op basis van de verantwoordingen van de Wlz-uitvoerders, hun werkwijze en een interpretatie van artikel 4.2.2 van de Wlz. Na een analyse van de werkwijze van zorgkantoren in 2022, en de wet en regelgeving in 2022 is geconstateerd dat er geen sprake is van een onrechtmatigheid. Dit is met ingang van verantwoordingsjaar 2022 als zodanig gerapporteerd.

4.3 De coronapandemie

In 2022 had de coronapandemie nog impact op de uitvoering van de Wlz en de kosten van de langdurige zorg. Het was voor zorgaanbieders niet meer mogelijk om hun doorlopende kosten te declareren op het moment dat de zorg als gevolg van Covid-19 niet door kon gaan. Wel konden zij extra personele en materiële kosten declareren op basis van beleidsregel SARS-CoV-2 virus extra kosten Wlz 2022 (BR/REG-22159a). De totale kosten in 2022 bedroegen € 554 miljoen. De beleidsregel is niet meer van toepassing in 2023.

In tegenstelling tot wat wij voorgaande jaren rapporteerden, zijn de kosten voor de corona-units niet in 2022 verantwoord. Hiervoor is uitstel verleend in overleg met VWS en de NZa tot mei 2023.

