



Nederlandse
Zorgautoriteit

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Drs. L.A.M. van Halder, Secretaris Generaal
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

Newtonlaan 1-41
3584 BX Utrecht
Postbus 3017
3502 GA Utrecht
T 030 296 81 11
F 030 296 82 96
E info@nza.nl
I www.nza.nl

Uw brief van
21 oktober 2014

Uw kenmerk
680503-128396-FBZ

Behandeld door

Telefoonnummer

E-mailadres

Kenmerk
0105970/0147953

Onderwerp
Ambtelijke VWS-reactie op 'Onderzoek naar kwetsbaarheden en financiële
Onregelmatigheden in de zorg

Datum
10 november 2014

Geachte heer van Halder, *hcon,*

Op 9 oktober 2014 heeft het ministerie van VWS een concept van het samenvattend rapport 'Onderzoek naar kwetsbaarheden en financiële onregelmatigheden in de zorg' van de NZa ter reactie ontvangen. Het ministerie van VWS heeft van de gelegenheid gebruik gemaakt om een ambtelijke reactie te geven op het samenvattend rapport. Wij hebben uw algemene opmerkingen op het samenvattend rapport en de meer technische opmerkingen en vragen gecategoriseerd per hoofdstuk ontvangen.

Wij danken u hartelijk voor uw reactie. Hierbij lichten wij toe hoe wij uw opmerkingen verwerkt hebben.

Algemene opmerkingen bij het samenvattend rapport

VWS 1: In het hoofdstuk 'vooraf' staat de zinsnede 'we zien slechts het topje van de ijsberg aan foute declaraties'. Mede in het licht van het jaarrekeningtraject en de aanzienlijke daling van onregelmatigheden in AWBZ/ZIN in 2013 ten opzichte van 2012 roept deze ferme constatering vragen op. Kan de NZa aangeven hoe zij tot dit oordeel komt en kan dit zorgvuldig onderbouwd worden?

NZa 1: *De NZa gebruikt deze beeldspraak om duidelijk te maken dat een deel van onrechtmatige en frauduleuze declaraties onzichtbaar blijft. We hebben dit nader toegelicht in de tekst.*

VWS 2: De NZa geeft in haar samenvattend rapport aan dat zij naar twee soorten onregelmatigheden heeft gezocht, te weten mogelijke onrechtmatigheden en afwijkingen van het gemiddelde. Bij de presentatie van de omvang van de onregelmatigheden in tabel 4.1 komt dit onderscheid niet terug en wordt alleen het totale bedrag aan onregelmatigheden per deelsector in de zorg gepresenteerd. In de achterliggende onderzoeken worden de onrechtmatigheden en praktijkafwijkingen wel separaat gepresenteerd. Waarom heeft de NZa er voor gekozen deze in het samenvattend rapport tezamen te presenteren in plaats van zowel bedragen voor de afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde en bedragen voor onrechtmatigheden op te nemen? Dit

suggereert dat het onderscheid dusdanig beperkt is dat samenvoeging verantwoord is. Kan de NZa dit toelichten?

Kenmerk
0105970/0147953

NZa 2: De NZa licht in de tekst toe dat er op twee manieren naar onregelmatigheden is gezocht en verwijst de lezer voor een gedetailleerd overzicht naar de kwantitatieve onderzoeken. Zij kiest ervoor om de resultaten in het samenvattend rapport bij elkaar op te tellen, mede omdat op deze wijze de overzichtelijkheid in de tabel geborgd wordt. Om ervoor te zorgen dat dit duidelijk is voor de lezer heeft de NZa dit onderscheid ook in de titel van de tabel vermeld.

Pagina
2 van 8

VWS 3: Paragraaf 4.3 bevat een beschrijving van de beperkingen die aan de door de NZa gevolgde werkwijze verbonden zijn. De NZa constateert dat de consequentie daarvan is dat de te presenteren bedragen aan onregelmatigheden een over- of een onderschatting van het werkelijke bedrag kunnen zijn. Kan de NZa aangeven waarom zij in paragraaf 4.4.9 gekozen heeft om de omvang van de onregelmatigheden weer te geven door middel van puntschattingen (exacte bedragen) en niet voor een bandbreedte? Deze cijfers impliceren een precisie waarvan het de vraag is of deze kunnen worden waargemaakt. Kan de NZa toelichten waarom ze hier voor heeft gekozen?

NZa 3: De cijfers zoals de NZa deze presenteert komen voort uit de toetsen die de NZa heeft uitgevoerd. Bij het opstellen van deze toetsen heeft de NZa aannames gemaakt om te kunnen bepalen welke declaraties als onregelmatig kunnen worden aangemerkt. Dit heeft tot gevolg dat elke toets tot een puntschatting (exact bedrag) leidt en niet tot een bandbreedte. De som van deze puntschattingen leidt tot 1 totaalbedrag aan onregelmatigheden. Het is in deze fase van het onderzoek niet mogelijk om deze puntschattingen om te zetten naar een bandbreedte. Hiervoor zouden we de aannames opnieuw moeten maken en de toetsen opnieuw uit moeten voeren. De NZa wil hierbij nogmaals benadrukken dat het hier onregelmatigheden betreft. Deze puntschatting bevat de onregelmatigheden zoals de NZa deze heeft gevonden. Mede gezien de beschreven beperkingen zijn de onregelmatigheden niet gelijk aan de onrechtmatigheden. Ook een vergelijking met daadwerkelijke fraude kan op basis van deze analyse niet worden gemaakt.

VWS 4: In paragraaf 4.4.6. wordt ingegaan op het traject controle jaarrekeningen ziekenhuizen. Kan de NZa nader ingaan op de relatie tussen het traject jaarrekeningen en het NZa onderzoek en toelichten hoe het traject de gegevens uit het NZa onderzoek kan beïnvloeden?

NZa 4: De NZa heeft deze relatie in haar rapport nader toegelicht. De NZa verwacht dat een deel van de onregelmatigheden nog gecorrigeerd wordt. Op de gegevens die wij hebben gebruikt zijn namelijk nog niet alle controles toegepast die verzekeraars achteraf uit kunnen voeren. Op dit moment kunnen we de uitkomsten van het traject controle jaarrekeningen ziekenhuizen nog niet meenemen omdat deze nog niet bekend zijn. Het traject zal meer inzicht geven in de wijze waarop er in 2012 en 2013 is gedeclareerd.

Daarnaast zullen de uitkomsten van dit traject zodra deze beschikbaar zijn, niet één op één vergelijkbaar zijn met de uitkomsten van ons onderzoek. In de controle van de jaarrekeningen zullen ziekenhuizen ook bekijken of zij de juiste DBC in rekening hebben gebracht. Ziekenhuizen kijken op een meer gedetailleerd niveau naar de in rekening gebrachte zorg. Wij hebben gekeken naar een minder gedetailleerd niveau, namelijk het declaratiepatroon van aanbieders. Ondanks dat de

resultaten van het onderzoek niet één op één zijn te vergelijken met de controle van jaarrekeningen, kunnen we de uitkomsten van ons onderzoek per ziekenhuis wel gebruiken ter indicatie. Dit zullen we dan ook doen.

Kenmerk
0105970/0147953

Pagina
3 van 8

VWS 5: De NZa geeft meerdere keren aan in het rapport dat het onderzoek een eerste bouwsteen is in een proces dat moet leiden tot een beter inzicht in de omvang van zorgfraude. Kan de NZa aangeven welke concrete stappen zij de komende periode gaat zetten om tot een beter inzicht te komen?

NZa 5: De NZa zal in overleg met het EZB bespreken op welke wijze er een volgende stap gezet kan worden om tot een beter inzicht te komen. Daarnaast onderneemt de NZa zelf ook vervolgacties door het onderzoek te gebruiken in haar toezichtwerkzaamheden. Hierin zal zij data-analyses zelf uit gaan voeren en ook feedback verzamelen bij verzekeraars op de resultaten van deze analyses. Daarnaast zal ook de relevantie van de toetsen gaan blijken uit deze vervolgstappen.

Bijlage 1 Technische vragen per hoofdstuk

VWS 6: De NZa geeft diverse keren in de tekst aan dat de wetswijziging inzake artikel 13 in het najaar van de Eerste Kamer behandeld wordt (p.5, 16, 19). Het is niet zeker of de plenaire behandeling van het betreffende wetsvoorstel najaar 2014 zal plaatsvinden. Ik wil de NZa vragen hier rekening mee te houden.

NZa 6: De NZa heeft begrepen dat de behandeling van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer ondertussen gestart is. Zij heeft dit in haar rapport vermeld.

VWS 7: Op pagina 6 geeft de NZa aan dat de analyse inzicht biedt in 'waar het mis gaat'. In de tekst hanteert zij tevens de terminologie 'uitbijter (p. 6)' en 'foutieve declaraties (o.a. p. 16)'. In paragraaf 1.2 komt de NZa tot een definiëring van begrippen. Kan de NZa uitleggen waarom zij afwijkt van het begrippenkader?

NZa 7: De NZa maakt een aanpassing op dit punt om zo eenduidig mogelijk te zijn over de gehanteerde begrippen. De NZa vervangt uitbijter door afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde zoals ook in de rest van het rapport wordt beschreven. De term foutieve declaraties wordt gebruikt als andere benaming van onrechtmatige declaraties. De NZa voegt dit toe aan haar begrippenkader in paragraaf 1.2.

VWS 8: Op pagina 6 geeft de NZa aan dat de oplevering van het rapport een eerste stap is en het een bouwsteen is om verder te werken aan inzicht in de omvang van zorgfraude. Paragraaf 2.1.2. vermeldt dat het wettelijk niet mogelijk bleek om een aselechte steekproef uit te werken die groot genoeg is om een representatief beeld te creëren. In Paragraaf 4.3 worden de beperkingen van de onderzoeksmethode weergegeven. Kan de NZa aangeven of de gememoreerde beperkingen ook van toepassing zijn op mogelijk vervolgonderzoek?

NZa 8: De beperking dat het wettelijk niet mogelijk is om een aselechte steekproef uit te werken is ook van toepassing op een vervolgonderzoek. De in paragraaf 4.3 genoemde beperkingen zijn van toepassing op de door de NZa toegepaste methode van onderzoek. Indien er een andere methode wordt gehanteerd kan het zo zijn dat (een deel van) de genoemde beperkingen niet langer van toepassing zijn. Er kunnen

daarentegen bij de keuze voor een andere methode ook nieuwe beperkingen gelden.

Kenmerk
0105970/0147953

VWS 9: Onderaan *pagina 6* wordt een overzicht gegeven van de bijlagen bij het samenvattend rapport. In de rapportage refereert de NZa een aantal keer aan de tussenrapportage van maart 2014. Kan de NZa aangeven waarom zij de tussenrapportage niet als bijlage heeft opgenomen?

Pagina
4 van 8

NZa 9: De NZa heeft het rapport niet als bijlage toegevoegd omdat het reeds gepubliceerd is en beschikbaar is via de website van de NZa.

VWS 10: In *paragraaf 1.2* hanteert de NZa het begrip opvallende afwijkingen. Kan de NZa aangeven waar het afwijkingen van zijn en kan de NZa dit begrip uitvoeriger kan toelichten?

NZa 10: Het betreft afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde. De NZa licht in het begrippenkader toe dat voorbeelden van deze afwijkingen in paragraaf 4.4 worden genoemd.

VWS 11: In *paragraaf 1.2* is vermeld dat 'Deze opvallende afwijkingen aanleiding kunnen zijn om nader onderzoek te doen.' Wat bedoelt de NZa hiermee aan te geven en kan de NZa dit nader toelichten?

NZa 11: De NZa heeft vanuit haar rol als toezichthouder de bevoegdheid om onderzoek te doen naar zorgaanbieders bij een vermoeden van een overtreding. Zij voegt deze verduidelijking toe in het rapport.

VWS 12: In *paragraaf 1.2* is weergegeven dat 'wanneer wij in het rapport spreken over onregelmatigheden, dan hebben we het niet over een overtreding.' Deze tekst suggereert dat een onregelmatigheid nooit een overtreding kan zijn. Wat bedoelt de NZa hiermee aan te geven, kan de NZa een toelichting geven?

NZa 12: Om te voorkomen dat deze suggestie wordt gewekt, past de NZa deze passage als volgt aan: "Wanneer wij in dit rapport spreken over onregelmatigheden, dan hebben we het niet over een overtreding, omdat wij niet met zekerheid kunnen zeggen dat het een overtreding betreft."

VWS 13: In *paragraaf 1.2* geeft de NZa aan dat zij heeft gekeken naar de mogelijk overtredingen van wet- en regelgeving. In de onderliggende onderzoeken naar onregelmatigheden in declaratiebestanden wordt gesproken over 'overtredingen van declaratieregels; het gaat hier om harde controles en harde uitkomsten.' Kan de NZa toelichten waarom zij een ander begrip hanteert dan in de onderliggende stukken?

NZa 13: In de onderliggende onderzoeken wordt gesproken over harde controles en harde uitkomsten om het verschil te duiden met de anomalieën. In deze onderliggende onderzoeken wordt echter ook uitgebreid stil gestaan bij het feit dat beseft moet worden dat de "wereld van de data" niet noodzakelijkerwijs altijd overeenkomt met de "wereld van de verleende zorg".

VWS 14: Kwalitatieve analyse In *paragraaf 3.1.2.* is vermeld dat een zorgaanbieder enkel dat declareert wat hij uit kan leggen. Kan de NZa toelichten wat zij hier mee bedoelt?

NZa 14: De NZa verduidelijkt deze passage als volgt: "Een zorgaanbieder moet enkel dat declareren wat hij uit kan leggen, zodat hij een afwijkend declaratiepatroon ook zorginhoudelijk kan verklaren."

Kenmerk
0105970/0147953

Pagina
5 van 8

VWS 15: In *paragraaf 3.2.2.* adviseert de NZa de minister om niet langer de gedetecteerde maar alleen de feitelijke teruggevorderde fraudebedragen binnen de risicoverevening van daaropvolgende schadejaren te laten verrekenen. Kan de NZa nader toelichten hoe deze de prikkel voor verzekeraars beïnvloedt?

NZa 15: De NZa voegt het gevolg voor verzekeraars van deze actie toe in het rapport. De passage wordt hierbij als volgt: "Wij adviseren de minister op dit punt om niet langer de gedetecteerde maar alleen de feitelijk teruggevorderde fraudebedragen binnen de risicoverevening van daaropvolgende schadejaren te laten verrekenen, zodat verzekeraars geen nadeel ondervinden van fraudeopsporing."

VWS 16: In *paragraaf 3.2.4.* wordt aangegeven dat er verzekeraars zijn die onder de maat scoren bij het uitvoeren van controles. Op p. 15 geeft de NZa aan welke activiteiten zij heeft genomen en gaat nemen om de regelgeving te verhelderen. Kan de NZa ook aangeven of zij activiteiten onderneemt cq. heeft ondernomen om het functioneren van de zorgverzekeraars te verbeteren?

NZa 16: Op dit moment loopt het onderzoek naar zorgverzekeraars over 2013. De NZa heeft de voorlopige bevindingen van dit onderzoek meegenomen om te laten zien dat de eerste resultaten uitwijzen dat zorgverzekeraars op diverse terreinen belangrijke progressie hebben geboekt. De NZa zal hier uitgebreid over rapporten in het voorjaar van 2015.

VWS 17: In *paragraaf 4.1* (en *paragraaf 4.3.5*) wordt gewag gemaakt van de toekomstige samenwerking met andere partijen, zoals het Expertisecentrum zorgfraudebestrijding. Dit expertisecentrum betreft een pilot die loopt tot eind 2014. Het besluit over voortzetting van dit expertisecentrum volgt eind 2014. Ik wil u vragen hier rekening mee te houden.

NZa 17: De NZa houdt hier rekening mee. Zij geeft tevens aan dat zij er daarnaast steeds meer van overtuigd is dat een echt inzicht in de omvang van de fraude in zorg mogelijk is wanneer er gebruik kan worden gemaakt van steekproeven. De NZa gaat graag in gesprek met het ministerie om dit in de toekomst te realiseren. Daarnaast hecht de NZa veel waarde aan de steeds verdergaande samenwerking met andere toezichthouders zoals deze bijvoorbeeld plaats vindt in de Taskforce Integriteit Zorgsector.

VWS 18: In *paragraaf 4.2* wordt vermeld dat de NZa de eind- en tussenresultaten van de analyses door verschillende interne als externe mensen heeft laten toetsen. Kan de NZa toelichten wat zij hier mee bedoelt?

NZa 18: De NZa verduidelijkt dit door aan te geven op welke wijze er is getoetst. De passage is nu als volgt: "We hebben de eind- en de tussenresultaten van al onze analyses door verschillende mensen zowel intern als extern laten toetsen. Intern hebben met name een aantal medewerkers met kennis van de regelgeving getoetst of de duiding van alle resultaten juist is. Extern zijn er met name medewerkers van Vektis bevraagd omdat zij veel ervaring hebben met de databestanden die we

hebben gebruikt. Uit alle reacties zijn onder andere een aantal beperkingen van de methode naar voren gekomen die we in de volgende paragraaf bespreken. Daarnaast hebben we de feedback dus gebruikt om de resultaten te duiden."

Kenmerk
0105970/0147953

Pagina
6 van 8

VWS 19: *Paragraaf 4.3.2.* geeft weer dat het onduidelijk is of alle debetrecords in de databestanden achteraf zijn gecontroleerd. Zonder nadere toelichting is niet helder waarom deze informatie niet beschikbaar is. De globale uitleg hierover volgt pas in passage 4.4.10. Is het mogelijk een inschatting te maken hoeveel procent is gecontroleerd? Kan de NZa daarnaast aangeven voor welke jaren dan wel sectoren de controles wel (nagenoeg) volledig zijn?

NZa 19: Het is voor de NZa niet mogelijk om hier een inschatting van te maken.

VWS 20: In *paragraaf 4.3.4.* is het volgende vermeld: 'voor zowel spookzorg als andere onrechtmatige declaraties die uit de data blijken, kan zonder nader onderzoek niet worden gesteld dat een aanbieder onrechtmatig declareert.' Kan de NZa aangeven op welke (mogelijk) onrechtmatige declaraties hier gedoeld wordt ten opzichte van de reactie van de verzekeraars op onregelmatigheden zoals beschreven onder 4.3.3?

NZa 20: De NZa doelt hiermee op de onregelmatigheden die zij heeft gevonden. Om dit voor de lezer te verduidelijken past de NZa deze passage als volgt aan: "Voor alle onregelmatige declaraties die uit de data blijken, kan zonder nader onderzoek niet worden gesteld dat een aanbieder onrechtmatig declareert."

VWS 21: Kan de NZa aangeven of de type onregelmatigheden zoals vermeld in *paragraaf 4.4* per subsector limitatief bedoeld zijn?

NZa 21: De NZa geeft hier een aantal van de onregelmatigheden en verwijst voor een volledig overzicht naar de onderliggende onderzoeken.

VWS 22: De eerste alinea in *paragraaf 4.4.3.* kan zo gelezen worden alsof er altijd een geneesmiddel bij een dienstverlening ter hand moet worden gesteld. Een apotheker kan ook alleen een dienstverlening declareren bij de zorgverzekeraar, zonder een geneesmiddel af te leveren. Kan de NZa toelichten wat zij met de tekst bedoelt aan te geven?

NZa 22: Het klopt dat er ook overige dienstverlening plaats kan vinden zonder het verstrekken van een geneesmiddel. Om dit te verduidelijken past de NZa deze passage aan: "Apothekers kunnen binnen de farmacie een prestatie declareren voor het verstrekken van een geneesmiddel en voor overige dienstverlening."

VWS 23: De zinsnede in *paragraaf 4.4.3.* 'Een weekterhandstelling kan per geneesmiddel een keer per zeven dagen voorkomen,' komt niet volledig overeen met de prestatiebeschrijvingen (daar staat week of meerdere weken). Kan de NZa toelichten waarom zij afwijkt van de terminologie in de prestatiebeschrijvingen?

NZa 23: De toets die de NZa heeft opgesteld is een nadere uitwerking van de beleidsregel. De beleidsregel stelt dat er sprake is van weekterhandstelling indien het UR-geneesmiddel in gezamenlijke besluitvorming met voorschrijver en patiënt wordt ter hand gesteld in een weekdoseerverpakking voor een week of voor meerdere weken. Dit

betekent dat een weekterhandstelling voor een geneesmiddel één keer per 7 dagen voor kan komen. We hebben daarom getoetst hoe vaak het voorkomt dat er binnen 7 dagen na het verstrekken van een geneesmiddel met een weekterhandstelling hetzelfde geneesmiddel aan dezelfde patiënt met een weekterhandstelling wordt verstrekt. Voor de uiteindelijke toets hebben we hierbij het conservatieve aantal van 5 dagen aangehouden.

Kenmerk
0105970/0147953

Pagina
7 van 8

VWS 24: In *paragraaf 4.4.3* zijn onregelmatigheden ten aanzien van de weekterhandstelling weergegeven. Het is mogelijk dat er met toestemming van de zorgverzekeraar meer ter hand wordt gesteld. Ik wil de NZa vragen hier rekening mee te houden.

NZa 24: De NZa heeft hierboven onder 23 toegelicht op welke wijze zij de weekterhandstelling heeft getoetst.

VWS 25: *Paragraaf 4.4.7* vermeldt dat een betere registratie en controle in de AWBZ/ZIN zijn vruchten lijkt af te werpen. Kan de NZa toelichten wat zij hier mee bedoelt?

NZa 25: De NZa doelt hiermee op de daling in het aantal onregelmatigheden in 2013 ten opzichte van het aantal onregelmatigheden dat we hebben gevonden in 2012.

VWS 26: *Paragraaf 4.4.9 en Tabel 4.1* geven weer dat er bij de GGZ grote verschillen over de jaren zijn. Voor de verschillen in de MSZ en de AWBZ heeft de NZa in de betreffende paragrafen een verklaring proberen te geven. Kan de NZa een duiding geven wat een mogelijk verklaring voor het grote verschil kan zijn in de GGZ?

NZa 26: Het verschil wordt verklaard doordat we aanvullend onderzoek hebben gedaan op basis van het DIS. De NZa heeft dit onderzoek uitgevoerd omdat zij enkel op basis van de declaratiedata in de GGZ slechts een beperkt aantal toetsen uit kon voeren. Dit komt omdat de daadwerkelijk bestede tijd niet in de declaratiedata is opgenomen. Dit wordt toegelicht bij tabel 4.1.

VWS 27: In *paragraaf 4.4.10* zijn de controle en fraudeonderzoeken door verzekeraars opgenomen. Kan de NZa nader toelichten wat de relatie is tussen de in deze paragraaf gepresenteerde cijfers en de cijfers in paragraaf 4.4.9?

NZa 27: De NZa heeft naast haar eigen onderzoek ook bekeken wat zorgverzekeraars zelf als resultaat uit hun controles en fraudeonderzoeken hebben gemeld aan ZN. De NZa presenteert deze gegevens om te laten zien welke resultaten er vanuit een andere invalshoek zijn en op welke wijze die verschillen en overeenkomen met de kwantitatieve analyse van de NZa.

VWS 28: *Tabel 4.2 en 4.3* bevatten geen bronvermelding. Kan de NZa de bron bij tabel 4.2 en 4.3 vermelden?

NZa 28: Deze bronvermelding is toegevoegd.

VWS 29: In *tabel 4.2 en 4.3* wordt een nieuwe term geïntroduceerd, namelijk onjuistheden en wordt het totaal aan onjuistheden gepresenteerd. Kan de NZa toelichten hoe ze tot die optelsom is gekomen?

NZa 29: Het totaal in beide tabellen wordt bepaald door de som van de bewezen fraude, fraudeonderzoek en de controles (alleen basisverzekering). De NZa heeft de term 'totaal aan onjuistheden' in deze paragraaf tevens vervangen door 'totaal' om verwarring bij de lezer te voorkomen.

Kenmerk
0105970/0147953

Pagina
8 van 8

Mocht u naar aanleiding van deze beantwoording nog vragen hebben dan ben ik gaarne bereid tot nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,
Nederlandse Zorgautoriteit,

Drs M.A. Ruys
Voorzitter Raad van Bestuur a.i.