

De kosten van onze langdurige zorg in 2024



Inhoudsopgave

1	Introductie	3
2	Oordeel inzake de rechtmatigheid	4
3	De kosten van de langdurige zorg in 2024	5
3.1	Kosten van de langdurige zorg	5
3.1.1	Beheerskosten	5
3.1.2	Zorgkosten	6
3.2	Rechtmatigheid	7
3.2.1	Algemeen	7
3.2.2	Zorgkosten	7
3.2.3	Beheerskosten	8
4	Ontwikkelingen	9
4.1	Pgb budgethoudersportaal	9
4.2	Mondzorg	10
4.3	Openstaande posities Zorginstituut Nederland	10
4.4	Aanpassing wet- en regelgeving	11

1 Introductie

Deze rapportage bevat de uitkomsten van het onderzoek naar de financiële rechtmatigheid van de Wet langdurige zorg (Wlz)-kosten in 2024. Dit rapport betreft het oordeel over de financiële rechtmatigheid van de uitvoering van de Wlz, in overeenstemming met artikel 16 Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg). Deze financiële rechtmatigheid bevat de financiële rechtmatigheid van de zorgkosten en de financiële rechtmatigheid van de beheerskosten. Zorgkosten bestaan uit kosten voor zorg in natura en het persoonsgebonden budget (pgb). In 2024 voerden negen Wlz-uitvoerders de Wlz uit voor hun verzekerden, waarvan zeven 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 raken. Dit betreft bijvoorbeeld problemen rondom dubbele uitbetalingen in het pgb, mondzorg, meerzorg en de wet domeinoverstijgende samenwerking (DOS).

Wlz-uitvoerders leggen in het financieel verslag jaarlijks verantwoording af over de uitgaven in de Wlz. Daarnaast verantwoorden de Wlz-uitvoerders alle onrechtmatigheden en onzekerheden in deze kosten in het rechtmatigheidsoverzicht, als onderdeel van hun financiële verantwoording. De accountants van de Wlz-uitvoerders controleren of de getrouwe weergave van deze cijfers en of de gerapporteerde cijfers voldoen aan de vereisten van rechtmatigheid. De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) houdt toezicht op de Wlz-uitvoerders en stelt vast of zij hun taken goed uitvoeren. Hierbij maakt de NZa ook gebruik van de werkzaamheden van de accountants.

2 Oordeel inzake de rechtmatigheid

De zorgkosten van de Wlz in 2024 bedragen € 35,9 miljard¹. Naar ons oordeel is hiervan € 35,6 miljard rechtmatig (99,28%). € 135 miljoen beoordelen wij als onrechtmatig (0,37%). Hiervan ontstaan de voornaamste onrechtmatigheden bij de uitbetalingen van het pgb door de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

Een bedrag van € 128 miljoen beoordelen wij als onzeker (0,35%). Deze onzekerheden hebben vooral betrekking op nacalculaties die (nog) niet tweezijdig zijn ingediend als gevolg van een ontbrekende controleverklaring van de accountant van de zorgaanbieder of faillissementen (€ 60 miljoen). Daarnaast is € 34 miljoen onzeker als gevolg van nog niet gecontroleerde betalingen van het pgb en € 27 miljoen als gevolg van lopende fraudeonderzoeken.

De beheerskosten van de Wlz bedragen in 2024 € 274 miljoen. Hierbij beoordelen wij € 6 duizend als onrechtmatig, in verband met de pilot 'IBS zonder Wlz-indicatie'.

¹ In dit rapport ronden wij miljarden af op één decimaal en miljoenen en duizenden op nul decimalen.

3 De kosten van de langdurige zorg in 2024

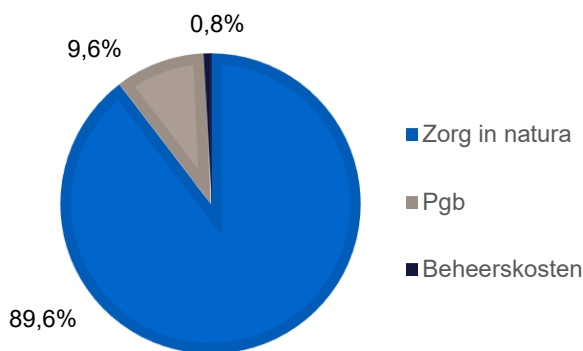
De kosten van onze langdurige zorg stegen in 2024 tot € 36,2 miljard. Deze kosten bestaan uit zorgkosten, subsidies van Zorginstituut Nederland (het Zorginstituut) en de beheerskosten die de Wlz-uitvoerders maken voor de uitvoering. De zorgkosten en de beheerskosten vallen onder het toezicht van de NZa.

3.1 Kosten van de langdurige zorg

De Wlz-uitvoerders gaven in 2024 € 36,2 miljard uit aan de langdurige zorg. Dit zijn zorg- en beheerskosten. In 2023 was dit € 33,0 miljard. Dit is een toename van 9,7%. Het grootste deel van de totale kosten betreft zorg in natura (89,6%) (Figuur 1).

Figuur 1

Kosten van de langdurige zorg



Bron: financiële verslagen Wlz-uitvoerders

3.1.1 Beheerskosten

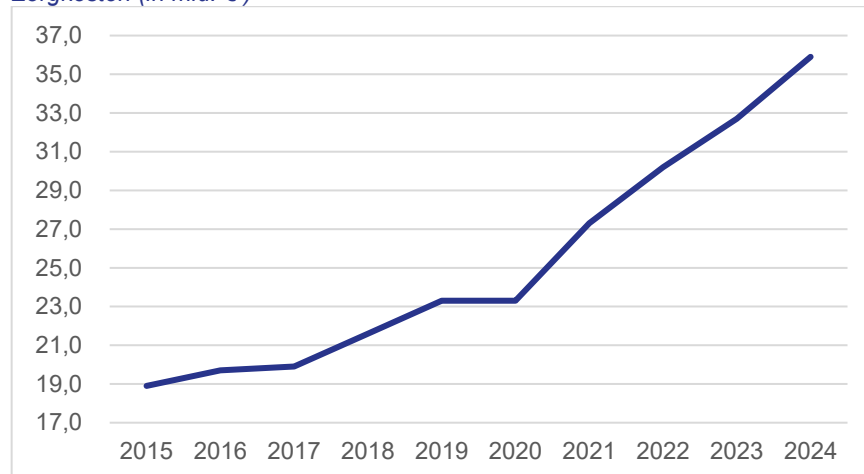
De beheerskosten bedroegen in 2024 € 274 miljoen (2023: € 264 miljoen). De belangrijkste kosten zijn de werkzaamheden ten aanzien van het pgb (€ 86 miljoen) en de kosten voor het contracteren van zorgaanbieders en overige zorgactiviteiten (€ 67 miljoen). Voor hun administratie en controles maakten de Wlz-uitvoerders € 49 miljoen aan kosten. Ook zorgbemiddeling is een belangrijke taak van het zorgkantoor. De kosten hiervoor bedroegen € 36 miljoen in 2024.

3.1.2 Zorgkosten

Sinds de invoering van de Wlz in 2015 stijgen de kosten van onze langdurige zorg. Ten opzichte van de invoering van de Wlz zijn deze kosten bijna verdubbeld. Onderstaand geven wij het verloop van de zorgkosten weer vanaf de invoering van de Wlz. Deze kosten zijn exclusief de kosten met betrekking tot de coronapandemie. Die kosten waren incidenteel in 2020 tot en met 2023. De zorgkosten stijgen niet alleen door de toename van het aantal indicaties (Figuur 2). Ook de kosten per Wlz-geïndiceerde stijgen (Figuur 3).

Figuur 2

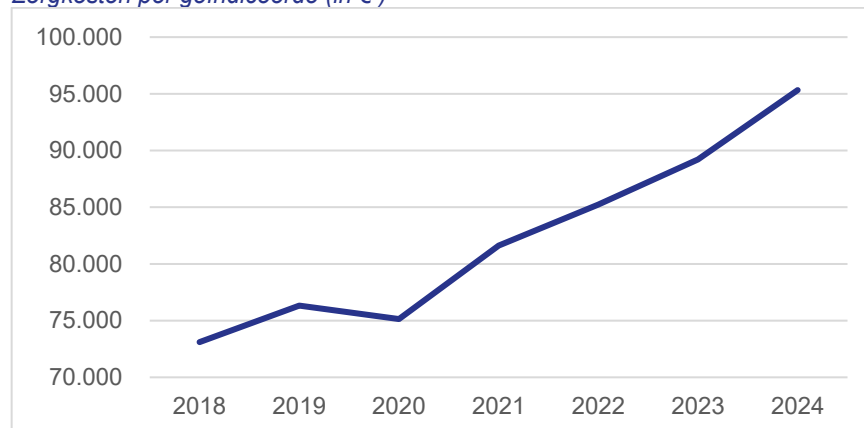
Zorgkosten (in mld. €)



Bron: financiële verslagen Wlz-uitvoerders

Figuur 3

Zorgkosten per geïndiceerde (in €)



Bron: financiële verslagen Wlz-uitvoerders en Centrum

Indicatiestelling Zorg (CIZ) databank

3.2 Rechtmatigheid

3.2.1 Algemeen

De rechtmatige uitgaven door Wlz-uitvoerders stegen, in absolute zin, in 2024 naar € 35,9 miljard (2023: € 29,8 miljard). In 2023 was 90,40% van de kosten rechtmatig. In 2024 concluderen wij dat 99,28% van de gemaakte kosten voor de Wlz rechtmatig zijn. Dit is het gevolg van de declaraties in het pgb budgethoudersportaal, die in 2024 niet langer als onzekerheid zijn aangemerkt. De totale onzekerheid daalde daarom van € 3,1 miljard in 2023 naar € 128 miljoen in 2024. De onrechtmatige kosten stegen in 2024 naar € 135 miljoen (2023: € 39 miljoen). Deze stijging is het gevolg van onrechtmatigheden in het pgb budgethoudersportaal. Vorig jaar kon geen uitspraak worden gedaan over de rechtmatigheid van deze kosten, waardoor al deze kosten als onzeker waren aangemerkt. Met ingang van dit jaar is voldoende zekerheid over de betrouwbaarheid van de onderliggende data, waardoor de onrechtmatigheid voldoende nauwkeurig kon worden bepaald.

Tabel 1

Kosten	2024		2023	
	€ x 1.000.000	%	€ x 1.000.000	%
Rechtmatig	35.918	99,28%	29.788	90,40%
Onrechtmatig	135	0,37%	39	0,12%
Onzeker	128	0,35%	3.124	9,48%
Totaal	36.181	100,0%	32.951	100,0%

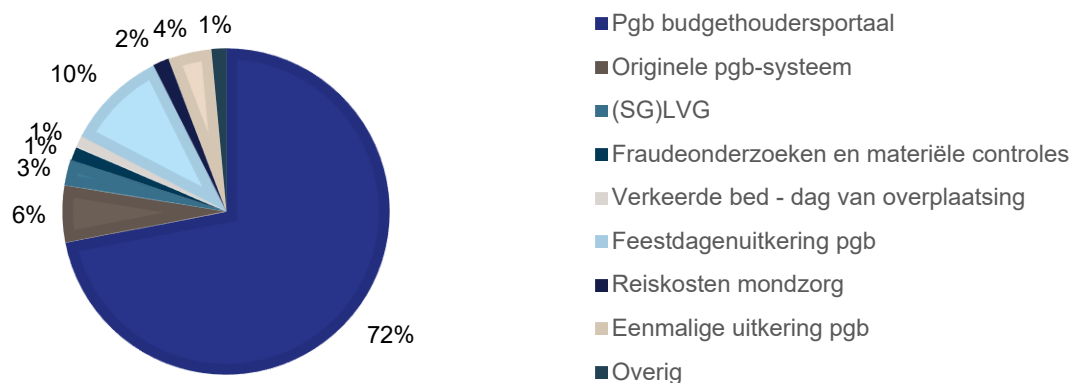
Bron: Bestuursverklaringen Wlz-uitvoerders

3.2.2 Zorgkosten

Het grootste deel van de onrechtmatigheden in de zorgkosten betreft de onrechtmatigheid 'pgb budgethoudersportaal' van € 97 miljoen (72,0%) ([Figuur 4](#)). Het grootste deel van de onzekerheden ontstaat door de onzekerheid 'nacalculaties' van € 60 miljoen (46,5%) ([Figuur 5](#)). Wlz-uitvoerders voeren jaarlijks materiële controles en fraudeonderzoeken uit. Als gevolg hiervan verantwoorden zij € 2 miljoen als onrechtmatig (2023: € 1 miljoen) en € 30 miljoen als onzeker (2023: € 61 miljoen). De onzekerheden worden nog nader uitgezocht. Naar verwachting is de daadwerkelijke onrechtmatigheid lager. De onrechtmatigheden komen vooral voort uit materiële controles. Wij verwachten dat Wlz-uitvoerders deze onrechtmatigheden corrigeren. De belangrijkste bevindingen zijn toegelicht in het volgende hoofdstuk.

Figuur 4

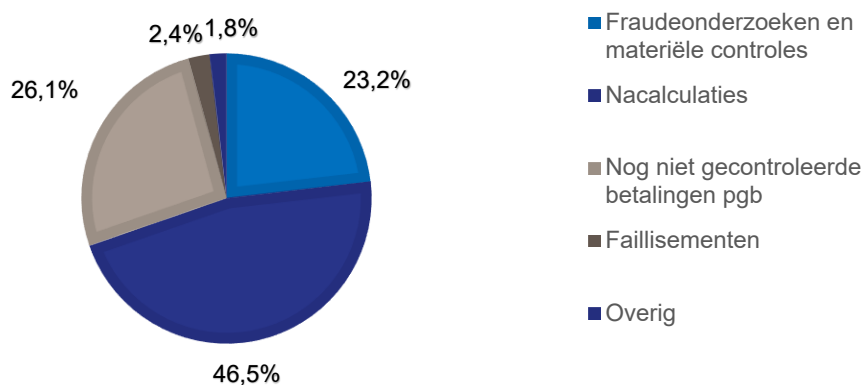
Onrechtmatigheden



Bron: bestuursverklaringen Wlz-uitvoerders

Figuur 5

Onzekerheden



Bron: bestuursverklaringen Wlz-uitvoerders

3.2.3 Beheerskosten

Van de totale beheerskosten van € 274 miljoen beoordelen wij € 6 duizend als onrechtmatig. Deze onrechtmatigheid is het gevolg van tijd die crisisregisseurs in de Wlz hebben besteed aan cliënten zonder Wlz-indicatie.

4 Ontwikkelingen

4.1 Pgb budgethoudersportaal

In het pgb budgethoudersportaal werken Wlz-uitvoerders, de SVB, cliënten (of hun vertegenwoordiger) en zorgaanbieders samen aan een juiste en rechtmatige besteding van het pgb. Hierbij zijn de Wlz-uitvoerders verantwoordelijk voor de juiste invoer van de basisgegevens van de cliënt, gegevens over het budget en het uitvoeren van de arbeidsrechtelijke toets op de zorgovereenkomsten. De SVB is verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van de betalingen. Cliënten, hun vertegenwoordigers en zorgaanbieders zijn verantwoordelijk voor de juistheid van de ingediende declaraties.

De situatie rondom het pgb budgethoudersportaal is sterk verbeterd ten opzichte van voorgaand jaar. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft hard gewerkt om de benodigde verbeteringen in de interne beheersing van het portaal door te voeren. Als gevolg hiervan heeft de Auditdienst Rijk (ADR) een goedkeurend oordeel kunnen verstrekken over het merendeel van de interne beheersingsmaatregelen. Op basis van de bevindingen van de ADR heeft de SVB aanvullende werkzaamheden uit kunnen voeren, om tot een goedkeurend oordeel bij de getrouwheid en rechtmatigheid van de declaraties te komen. Dat betekent dat de betaalde declaraties in het budgethoudersportaal in 2024 niet langer onzeker zijn. Wel heeft de SVB rechtmatigheidsfouten van in totaal 2,9% geconstateerd. De Wlz-uitvoerders hebben daarop een onrechtmatigheid van € 97 miljoen verantwoord. Het ministerie van VWS heeft het Zorginstituut verzocht deze onrechtmatigheid betaalbaar te stellen vanuit het Fonds langdurige zorg (Flz).

De SVB heeft aangegeven dat een groot deel van de rechtmatigheidsfouten te maken heeft met een onjuiste bijlage bij de declaratie. Deze bijlage wordt optioneel toegevoegd door de budgethouder. Bij de controle binnen het budgethoudersportaal wordt enkel de declaratie zelf gecontroleerd, alvorens deze wordt uitbetaald. Bij de controle achteraf toetst de SVB deze optionele bijlage wel op rechtmatigheid. Hierbij zijn fouten geconstateerd. Deze fouten zien met name toe op onjuiste gegevens op de bijlage, waardoor de aansluiting met de daadwerkelijke declaratie niet eenduidig te maken is. De Wlz-uitvoerders, Zorgverzekeraars Nederland (ZN), SVB, VWS en de NZa zijn momenteel met elkaar in gesprek om dit probleem op te lossen.

Om vast te stellen dat de basisgegevens, informatie over het budget en de overeenkomsten juist en rechtmatig zijn, voeren Wlz-uitvoerders ook zelf controles uit. Wij hebben vastgesteld dat alle Wlz-uitvoerders deze controles hebben uitgevoerd, waarbij geen aanvullende fouten en onzekerheden zijn geconstateerd. Ten aanzien van de ontbrekende zorgfuncties, waarover wij rapporteerden in ons rapport van voorgaand jaar, constateren wij dat de Wlz-uitvoerders voortvarend aan de slag zijn gegaan met het aanvullen van deze gegevens. Het aantal zorgfuncties dat nog ontbreekt bij al bestaande overeenkomsten is daarom sterk afgenomen. Wij verwachten dat de zorgkantoren de afgesproken termijn om de ontbrekende zorgfuncties vanaf het moment van overgang naar het budgethoudersportaal zullen halen. Wel constateren wij dat zorgkantoren opnieuw met ontbrekende zorgfuncties te maken krijgen als gevolg van de overgang van cliënten van het originele pgb-systeem naar het budgethoudersportaal. Voor deze nieuwe cliënten verwachten wij van Wlz-uitvoerders dat zij de ontbrekende gegevens binnen drie jaar aanvullen, in lijn met de afspraken die zijn gemaakt bij de eerste overgang naar het budgethoudersportaal.

4.2 Mondzorg

In 2023 rapporteerden wij over het verkennende onderzoek dat wij hebben uitgevoerd naar mondzorg in de Wlz. In 2024 hebben wij de Wlz-uitvoerders hierop nader bevraagd. Hierbij constateren wij dat Wlz-uitvoerders hun onderzoeken naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van gedeclareerde mondzorg hebben gecontinueerd, en in de meeste gevallen ook al zijn overgegaan tot daadwerkelijke terugvordering bij mondzorgprofessionals. De teruggevorderde bedragen verschillen sterk en Wlz-uitvoerders merken daarbij ook verschillen in de manier waarop de terugvordering verloopt. Bij beperkte bedragen is het vaak eenvoudig om deze terug te vorderen. Bij grote bedragen verloopt dit meestal moeizamer.

Hierbij beroepen mondzorgprofessionals zich op de afwezigheid van een contractuele relatie tussen de Wlz-uitvoerder en mondzorgprofessional. Wlz-uitvoerders zetten momenteel stappen om de contractuele relatie met de mondzorgprofessional verder vorm te geven, bijvoorbeeld door de acceptatie van algemene voorwaarden bij het indienen van declaraties door de mondzorgprofessional. Daarnaast geven de Wlz-uitvoerders aan dat het ontbreken van doelmatigheidsnormen rondom mondzorg in de Wlz de controle op rechtmatigheid en doelmatigheid van deze declaraties het meest complex maakt. Momenteel bestaan er geen richtlijnen ten aanzien van de duur en het aantal behandelingen bij Wlz-cliënten, waardoor Wlz-uitvoerders momenteel lastig kunnen concluderen of sprake is van eventuele overbehandeling en bedragen kunnen terugvorderen. Wlz-uitvoerders geven voorbeelden waarbij cliënten soms wel 50 behandelingen in een jaar ontvangen, of meer dan acht uur per jaar zijn behandeld. Door het ontbreken van normen is het voor Wlz-uitvoerders moeilijk om te concluderen of dit onterecht is. Deze normen moeten worden opgesteld door tandartsen en kunnen vervolgens worden overgenomen in wet- en regelgeving, waaronder die van de NZa. Wij hebben begrepen dat het bepalen van de normen door de tandartsen zelf zeer moeizaam verloopt.

Wij roepen de Wlz-uitvoerders daarom op om met elkaar in gesprek te gaan en daarbij te verkennen of het mogelijk is om in gezamenlijkheid tot doelmatigheidsnormen te komen, of anderszins te komen tot een gezamenlijke aanpak ten aanzien van mogelijk onterechte declaraties mondzorg in de Wlz.

In de mondzorg binnen de Wlz zijn reiskosten onderdeel van het behandeltraject en kunnen daarom niet separaat gedeclareerd worden. Wlz-uitvoerders hebben deze separate declaraties in 2024 wel uitbetaald. Dit leidt tot een onrechtmatigheid van € 2 miljoen. Het ministerie van VWS heeft het Zorginstituut verzocht deze betalingen betaalbaar te stellen vanuit het Flz.

4.3 Openstaande posities Zorginstituut Nederland

Wij constateren dat alle Wlz-uitvoerders ultimo 2024 een schuldpositie hebben met het Zorginstituut. Wij zien dat deze schuldpositie in toenemende mate wordt veroorzaakt door nog niet afgedragen bedragen vanuit ontvangen pgb-vorderingen. Deze vorderingen ontstaan bij de Wlz-uitvoerder op het moment dat de SVB constateert dat sprake is van een onterechte declaratie, bijvoorbeeld als gevolg van overlijden van de budgethouder. Wlz-uitvoerders vorderen deze bedragen terug en moeten het ontvangen geld vervolgens terugstorten aan het Flz. Op dit moment zijn nog geen concrete afspraken gemaakt over de manier waarop deze afdracht plaatsvindt. Dit betekent dat sommige Wlz-uitvoerders deze bedragen niet afstorten. Wij hebben begrepen dat het Zorginstituut het initiatief zal nemen om tot dergelijke afspraken te komen.

4.4 Aanpassing wet- en regelgeving

In 2025 is het wetsvoorstel Domeinoverstijgende samenwerking (DOS) aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer. Dit wetsvoorstel zal op 1 januari 2026 in werking treden. In dit wetsvoorstel zijn de volgende zaken geregeld:

- zorgkantoren krijgen de mogelijkheid om initiatieven mede te financieren binnen het sociaal domein, de Zorgverzekeringswet of de Wet forensische zorg. Het doel van deze initiatieven moet zijn om de zorg en ondersteuning in de Wlz te voorkomen, verminderen of uit te stellen. Het budget voor deze initiatieven wordt onderdeel van een nieuwe categorie kosten binnen de Wlz. Dit zijn de ‘overige uitvoeringskosten’. Wij zijn met de Wlz-uitvoerders, ZN, het Zorginstituut en VWS in overleg over de praktische uitwerking van deze nieuwe categorie kosten. Wlz-uitvoerders hebben aangegeven dat zij minimaal drie maanden nodig hebben om hun interne bedrijfsvoering aan te passen op de nieuwe situatie. Nu nog geen definitieve overeenstemming is bereikt over de uitwerking van deze kosten, verwachten wij niet dat de interne bedrijfsvoering van Wlz-uitvoerders voor 1 januari 2026 volledig gereed is. Wat hiervan precies het effect is, stemmen wij nader af met eerder genoemde partijen;
- de NZa krijgt de bevoegdheid om onrechtmatige uitgaven eenmalig in stand te laten. Dit betekent dat deze uitgaven onrechtmatig blijven, maar na onze goedkeuring wel ten laste van het Flz gebracht mogen worden. De beleidsregel die deze bevoegdheid nader uitwerkt is momenteel in ontwikkeling;
- er ontstaat een wettelijke basis om vorderingen af te boeken. Deze afboekingen zijn momenteel onrechtmatig. Op dit moment wordt door ZN gewerkt aan een incassoprotocol om meer praktische richting te geven aan de manier waarop deze afboekingen plaats moeten vinden. Als NZa krijgen wij de bevoegdheid om dit protocol daadwerkelijk vast te stellen en wij zijn daarom ook betrokken bij dit proces.

