

Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

Minister VWS

Directoraat Generaal  
Langdurige Zorg  
Directie Zorgverzekeringen  
5.1.2e  
Ontworpen door  
5.1.2e  
5.1.2e @minvws.nl

**Datum**  
13 oktober 2021

**Kenmerk**

**Zaaknummer**

# nota

(Ter informatie)  
Effect COVID-19 pandemie op de financiële verantwoordingen over  
de zorgkosten Zorgverzekeringswet (Zvw) in de keten.

---

Paraaf directeur

Paraaf DG?

---

## 1 Aanleiding voor deze nota

Het uitbreken van de COVID-19 pandemie heeft zorgverzekeraars en zorgaanbieders overvallen en noopte tot snel handelen. Door het in werking treden van de catastroferegeling werd het onderscheid in registratie tussen enerzijds coronakosten en anderzijds reguliere zorgkosten voor 2020 (en 2021) relevant. Dit terwijl de registratieprocessen en de administratieve systemen niet in dit onderscheid voorzagen. Gezien de omstandigheden konden partijen op dat moment niet anders dan dit accepteren. Er is onvoldoende tijd geweest om een administratief proces in te richten dat van hetzelfde kwaliteitsniveau is als in een niet-crisisperiode. Dit heeft op korte termijn effect op de financiële verantwoordingen over 2020 (en 2021) van de Zvw-uitgaven in de keten. Partijen in de keten hebben aangegeven dat dit effect op de verantwoordingen naar verwachting tijdelijk is en dat in toekomstige verantwoordingen alsnog met terugwerkende kracht het onderscheid tussen coronakosten en reguliere zorgkosten gemaakt kan worden voor 2020 (en 2021).

In deze nota wordt geschetst:

- welk effect de COVID-19 pandemie heeft op de financiële verantwoordingen van zorgkosten Zvw in de keten;
- wat hierover gecommuniceerd kan worden bij vragen.

Deze nota betreft de verantwoordingen over de Zvw. Het financieel beheer op de VWS-begrotingsuitgaven aan corona stond afgelopen mei onder kritiek van de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer.

## 2 Samenvatting en conclusies

- Voor zorgverzekeraars was het ten tijde van het opstellen van de verantwoording over 2020 niet mogelijk om de zorgkosten 2020 met voldoende zekerheid te bepalen en hierbij een betrouwbaar en sluitend onderscheid te maken naar reguliere zorgkosten en coronakosten. Dit onderscheid is relevant, omdat de coronakosten in aanmerking komen voor de catastroferegeling, en de reguliere zorgkosten niet.
- Deze onmogelijkheid heeft ertoe geleid dat de accountants van de zorgverzekeraars en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) geen uitspraak konden doen over de volledigheid en juistheid van de verantwoorde zorgkosten 2020 (zoals opgenomen in de jaarstaat, jaarlaag 2020) door zorgverzekeraars en over de hoogte van de catastrofeschadelast.
- Dit werkt door in de financiële verantwoordingen van de fondsbeheerder Zorginstituut Nederland en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Zij zullen deze onzekerheid zo transparant mogelijk benoemen en toelichten in hun financiële verantwoordingen.
- De verwachting van ketenpartijen is dat dit een tijdelijke onzekerheid is en dat vóór de definitieve vaststelling van de zorgkosten over 2020 en 2021 (begin 2024 respectievelijk begin 2025) er voldoende informatie aanwezig is (doordat de definitieve vaststelling pas na enkele jaren plaatsvindt, er meer momenten zijn om tot een verantwoording en oordeel te komen en partijen op dit moment nagaan hoe de ontbrekende informatie alsnog verkregen kan worden).
- Zodra de onzekerheid voldoende is opgelost, verwerkt de betreffende partij dit in de eerstvolgende verantwoording en kan controle plaatsvinden. Waarbij wordt opgemerkt dat dit niet vanzelfsprekend betekent dat dit ook leidt tot *goedkeurende* oordelen. Afhankelijk van de uitkomsten van hun onderzoeken komen accountants tot een goedkeurend oordeel of een andersoortig oordeel (oordeelonthouding, beperking, afkeurend). Ook het oordeel van de toezichthouder is afhankelijk van hun bevindingen.
- Zorgverzekeraars en zorgaanbieders werken in overleg met Zorginstituut Nederland en de NZa hard aan oplossingen om coronakosten betrouwbaar en sluitend te kunnen onderscheiden van de reguliere zorguitgaven, maar het beeld voor 2020 is nog niet stabiel en de aanpak voor 2021 is nog niet sluitend.
- Geadviseerd wordt om bij vragen – bijvoorbeeld bij vragen tijdens de aankomende begrotingsbehandeling VWS, al dan niet refererend aan het debat van mei over het financieel beheer t.a.v. de begrotings-gefinancierde corona uitgaven - aan te geven dat, alhoewel na-ijl effecten altijd voorkomen, ook de komende jaren het (na-ijl) effect van de coronacrisis zijn weerslag zal hebben op de verantwoordingen over de Zvw-uitgaven van partijen in de zorgketen en VWS.

## 3 Belangrijkste punten van informatie

### Proces en rollen

De zorgverzekeraars stellen jaarlijks een verantwoording op over de zorgkosten. Zij stellen deze verantwoording o.a. op voor de risicoverevening, om zich te verantwoorden over de rechtmatigheid van de zorgkosten en om de catastrofebijdrage te kunnen bepalen. In deze verantwoording (jaarstaat) zijn de zorgkosten van de afgelopen drie jaarlagen opgenomen. De zorgverzekeraar voorziet deze jaarstaat van een bestuursverklaring en hun

accountant geeft hierbij een verklaring af. Op basis van de eerste verantwoordingen vindt een voorlopige vaststelling plaats. De definitieve vaststelling vindt enkele jaren later plaats (voor het jaar 2020 is dit het eerste kwartaal van 2024, voor het jaar 2021 is dit het eerste kwartaal van 2025).

De NZa houdt toezicht op de jaarstaat en gebruikt hierbij de verantwoording van de zorgverzekeraar inclusief de accountantsproducten. De NZa geeft hierover jaarlijks een oordeel af. Dit oordeel gebruikt Zorginstituut Nederland als fondsbeheerder bij het opstellen van het financieel jaarverslag over het Zorgverzekeringsfonds (Zvf). Het is aan VWS om het financieel jaarverslag te beoordelen en wel of niet goed te keuren.

VWS gebruikt deze gegevens op haar beurt in het jaarverslag van VWS. Waarbij wordt opgemerkt dat hiervoor altijd voorlopige cijfers van het vierde kwartaal van het betreffende jaar gebruikt worden (zonder accountantscontrole). Dit omdat de jaarcijfers van zorgverzekeraars (met accountantsoordeel) pas half mei beschikbaar zijn als het jaarverslag van VWS al is ingediend bij het parlement.

#### **Bijdrage catastroferegeling**

Door het uitbreken van de COVID-19 pandemie is artikel 33 van de Zvw (Catastroferegeling) in werking getreden. In deze regeling is vastgelegd dat zorgverzekeraars een extra bijdrage uit het Zvf kunnen ontvangen wanneer de zorgkosten per verzekerden ten gevolge van de pandemie gerekend over het kalenderjaar van de uitbraak en het opvolgende kalenderjaar boven een bepaalde drempel uitkomen. Begin 2021 was duidelijk dat deze drempel overschreden zou worden. Op grond van artikel 34 van de Zvw stelt Zorginstituut Nederland uiterlijk op 1 april 2025 de catastrofebijdrage definitief vast aan de hand van de werkelijke catastrofeschadelast nadat de vereveningsbijdrage voor het jaar 2021 definitief is vastgesteld. Bij de definitieve vaststelling baseert Zorginstituut Nederland zich op de werkelijke catastrofeschadelast, uitgesplitst naar 2020 en 2021. Tot die tijd wordt gewerkt met voorlopige cijfers waarvan de kwaliteit, naarmate de tijd verstrijkt, steeds beter wordt.

#### **Onzekerheid zorgkosten 2020 (en 2021)**

##### *Risicoverevening*

Er bestaat onzekerheid over de kosten die door zorgverzekeraars opgenomen moeten worden voor de jaarlaag 2020 (en 2021).

##### *- Aandeel coronakosten*

Het is voor zorgverzekeraars, vanwege het ontbreken van gegevens, nog niet mogelijk om een sluitend onderscheid te maken tussen coronakosten en reguliere zorgkosten. Dit onderscheid is onder andere van belang om te bepalen welke extra bijdrage zorgverzekeraars ontvangen op de grond van de catastroferegeling.

##### *- Raming reguliere kosten*

Door de uitval van zorgvraag is het ramen van de reguliere zorgkosten bemoeilijkt. Dit is van belang omdat voor 2021 (en inmiddels ook voor 2022) macrocalculatie op het somatische en het eigenrisicomodel van toepassing is, op grond waarvan verzekeraars meevallers niet (volledig) zelf mogen behouden, maar (deels) moeten afdragen aan het Zvf. Het omgekeerde geldt voor tegenvallers.

#### *Bijdrage catastroferegeling*

De inschatting van de catastrofeschadelast en de hoogte van de catastrofebijdrage kent als gevolg van de aard van de regeling en het ontbreken van gegevens een aantal onzekerheden. Daarom is aan de zorgverzekeraar gevraagd om een schatting te maken van de verwachte catastrofeschadelast. De actuele inschattingen op basis van de tweede kwartaalcijfers 2021 van Zorginstituut Nederland geven aan dat circa € 1,34 miljard<sup>1</sup> aan COVID-gerelateerde kosten zijn betaald in 2020, afgezet tegen plusminus € 50,75 miljard aan totale bruto Zvw-uitgaven voor 2020. De verwachting is dat de COVID-gerelateerde kosten in 2021 € 0,97 miljard bedragen. Deze schatting hoeft voor 2020 niet voorzien te zijn van een controleverklaring van een accountant. Zorginstituut Nederland zal in haar verantwoording van het Zvf een raming opnemen van de verwachte catastrofebijdrage. De accountant van Zorginstituut Nederland toetst deze raming.

#### **Betrokken partijen**

Op verschillende niveaus wordt deze onzekerheid afgestemd en wordt gewerkt aan een scherper zicht op effecten van de COVID-19 pandemie op de Zvw-uitgaven. Betrokken zijn Zorgverzekeraars Nederland (ZN), Accountancy Platform Zorgverzekeraars (APZ), Zorginstituut Nederland, de NZa en VWS.

#### **Consequenties voor de verantwoording op korte termijn**

##### *Risicoverevening en bijdrage catastroferegeling*

De consequenties voor de korte termijn zijn dat tot op heden de kosten voor de jaarlaag 2020<sup>2</sup> en de catastrofebijdrage niet definitief bepaald, verantwoord en gecontroleerd kunnen worden. Dit is ook in reguliere omstandigheden het geval doordat declaraties in de zorg lang na-ijlen, maar speelt nu door corona een veel grotere rol. Deze onzekerheid komt tot uitdrukking in de verantwoordingen 2020 van de zorgverzekeraars, Zorginstituut Nederland en VWS en in de oordelen van de accountants, de NZa, de ADR en VWS. Naar verwachting speelt deze problematiek ook voor de verantwoording over de jaarlaag 2021.

Concreet betekent dit voor het verantwoordingsjaar 2020 dat de externe accountant van de zorgverzekeraar en de NZa de zorgkosten 2020 en de kosten die in de catastroferegeling ingebracht mogen worden, niet betrekken in hun onderzoek en hierover geen oordeel geven. Hierdoor kan de accountant van Zorginstituut Nederland ook geen oordeel geven over de getrouwheid en de rechtmatigheid van de geldstromen en worden deze als onzeker verantwoord in het fondsverslag Zvf. Gezien de verwachte omvang van de onzekerheid (> 10% van de totale lasten van het Zvf) leidt dit voor het fonds als geheel ook tot een oordeelonthouding.

Mits afdoende toegelicht en er geen andere onrechtmatigheden of onzekerheden zijn, hoeft dit een goedkeuring door VWS van het fondsverslag niet in de weg te staan. De Auditdienst Rijk deelt dit beeld. Ook kunnen deze cijfers, mits afdoende toegelicht, door VWS gebruikt worden in haar jaarverslag.

Door de directie Financieel Economische Zaken van VWS is bevestigd dat dit geen gevolgen hoeft te hebben voor de Rijksbegroting 2022 van VWS. Ter informatie: sinds de begroting 2021 neemt VWS in het Financieel Beeld Zorg

<sup>1</sup> Inschatting o.b.v. rapport Gupta van 28 juni 2021.

<sup>2</sup> Voor de jaarlagen 2019 en 2018 van de jaarstaat kunnen de kosten wel bepaald, verantwoord en gecontroleerd worden.

bij budgettaire stukken (begroting, suppletoire begrotingen, jaarverslagen) op basis van kwartaalleveringen van Zorginstituut Nederland en op basis van rapportages van zorgverzekeraars zoveel mogelijk informatie op over de verwachte budgettaire effecten van corona op de Zvw-uitgaven. Informatie over de hoogte van de Zvw-uitgaven ijlt altijd enigszins na, maar de onzekerheden zijn onder invloed van corona groter dan gebruikelijk in normale omstandigheden. De effecten van corona op de zorguitgaven in 2020 en 2021 worden incidenteel verondersteld en hebben daarmee geen doorwerking op de raming van de verwachte uitgaven voor 2022 en verder.

#### **Consequenties voor de verantwoording op langere termijn**

De verwachting is dat deze situatie tijdelijk is. De verwachting is dat gegevens beschikbaar komen waardoor de kosten voor de jaarlaag 2020 en 2021 bepaald, verantwoord en gecontroleerd kunnen worden. Partijen werken nu gezamenlijk aan een oplossing. Op dit moment wordt uitgewerkt op basis waarvan het onderscheid tussen coronakosten en reguliere zorgkosten gemaakt kan worden en wordt bekeken welke rol de NZa kan hebben bij de goedkeuring van de gemaakte indirecte meerkosten van corona.

Doordat de definitieve vaststelling van de zorgkosten pas enkele jaren later plaatsvindt en er meerdere verantwoordings- en controlemomenten zijn, is het mogelijk om de komende jaren de ontbrekende gegevens te verzamelen en te komen tot een bepaling van de zorgkosten 2020 en 2021 en hiermee ook tot de definitieve catastrofelijdrage.

Hierbij wordt opgemerkt dat het beschikbaar komen van de benodigde gegevens waardoor de definitieve financiële gegevens bepaald, verantwoord en gecontroleerd kunnen worden, niet vanzelfsprekend betekent dat dit leidt tot goedkeurende oordelen van accountants en toezichthouders. Dit zal afhankelijk zijn van de uitkomsten van de onderzoeken en beoordeling door de accountants en toezichthouders.

#### **4 Politieke en maatschappelijke context**

Hoe VWS tijdens de coronacrisis is omgegaan met publieke middelen trekt veel politieke en maatschappelijke aandacht. Tijdens het verantwoordingsdebat van mei jl. had de Tweede Kamer op basis van het rapport van de Algemene Rekenkamer veel kritiek op het financieel beheer van VWS t.a.v. de begrotingsgefinancierde corona uitgaven (beademingsapparatuur, mondkapjes).

##### *Financieel beheer bij VWS*

Bij VWS lag de focus tijdens de coronacrisis op de uitvoering van de coronamaatregelen en minder op de controleerbaarheid en verantwoording. Hierdoor is de kwaliteit van het financieel beheer en de verantwoording van de corona gerelateerde gelden onder forse druk komen te staan. VWS was zich hiervan bewust en heeft eerder de Kamer over dit risico geïnformeerd.

De ADR heeft geconcludeerd dat in de verantwoording van VWS adequate informatie over de rechtmatigheid van de coronamaatregelen ontbreekt. De ADR heeft hierdoor een verklaring met beperking afgegeven en haar zorgen geuit over de verantwoording 2021 en latere jaren.

De Algemene Rekenkamer constateert dat er sprake is van ernstige onvolkomenheden op de corona-gerelateerde verplichtingen en uitgaven en daarbij het financieel beheer van het ministerie van VWS. De Algemene Rekenkamer heeft besloten bezwaar te maken vanwege het financieel beheer op de corona-uitgaven bij het ministerie van VWS. Het bezwaar is opgeheven nadat het ministerie van VWS een adequaat verbeterplan had opgesteld.

VWS onderkent de problematiek en heeft een verbeterplan 'Programma Verbetering financieel beheer ministerie van VWS' opgesteld met als doel om het financieel beheer structureel te verbeteren. Voor de urgente problematiek zijn korte termijn acties benoemt. Op 19 mei 2021 is het verbeterplan aangeboden aan de Kamer.

#### *Inkoop mondkapjes*

Er is veel media-aandacht geweest voor de inkoop van mondkapjes ('mondkapjesdeal' met het bedrijf van 5.1.2e). Op dit moment vindt er door extern onderzoeksbureau Deloitte een onderzoek plaats. Resultaten zijn nog niet bekend. Medio september is gecommuniceerd door demissionair staatssecretaris Paul Blokhuis dat er meer tijd nodig is voor het onderzoek.

De in deze paragraaf geschetste problematiek staat helemaal los van het vraagstuk over de onzekerheid van de zorguitgaven in de Zvw waar deze nota over informeerd, maar zou politiek en publicitair daarmee wel verbonden kunnen raken.

### **5 Communicatie bij vragen**

Gezien de politieke en maatschappelijke aandacht voor:

- hoe VWS tijdens de coronacrisis is omgegaan met publieke middelen;
- het financieel beheer van VWS en het lopende verbetertraject;
- het onderzoek naar de mondkapjesdeal met het bedrijf van 5.1.2e.

Wordt geadviseerd om tijdens *vragen over in hoeverre het financieel beheer bij VWS nu wel op orde is* aan te geven dat hier, zoals ook aangegeven aan de Kamer, stappen in gezet worden om structureel verbeteringen door te voeren, maar dat dit een langdurig traject is en dit dus niet betekent dat alles direct opgelost is en in één keer goed gaat.

Geadviseerd wordt om ook transparant te zijn over de consequenties en onzekerheden die de noodzaak tot snel handelen heeft gegeven bij andere partijen in de zorgketen, zoals bij zorgverzekeraars en zorgaanbieders. Ook zij hebben net als VWS de focus tijdens de coronacrisis gehad op het helpen van de patiënt, het voorkomen van inhaalzorg en het bestrijden van de coronacrisis en minder op een niveau van controleerbaarheid en verantwoording dat verwacht wordt in een niet-crisisperiode. Ook voor de financiële verantwoordingen van deze ketenpartijen geldt dat het effect van corona op de zorguitgaven na-ijlt en zij meer tijd nodig hebben om dit goed in hun financiële verantwoordingen tot uitdrukking te brengen.

Dit zal de komende jaren ook zijn weerslag hebben op de *verantwoording* van VWS. Concreet: de verantwoording over de Zvw. Alhoewel ook in de reguliere

verantwoordingssystematiek sprake is van zorgkosten die na-ijlen, is dit effect als gevolg van corona veel sterker.

**Directoraat Generaal  
Langdurige Zorg**  
Directie Zorgverzekeringen

5.1.2e

**Kenmerk**