

Sekretariatet
Kongens Vænge 2
3400 Hillerød

Opgang Blok B
Telefon 38 66 58 43
Direkte 38 66 58 43
Web www.regionh.dk

NOTAT

Til: KD

Journal-nr.: 21075145

Dato: 10-01-2022

Strategi for styrkelse af kontrol med afregning fra praksissektoren

Region Hovedstaden afregner med 2.900 ydere og har udgifter for ca. 7,3 mia. kr. årligt i praksissektoren indenfor 7 områder (almen praksis, speciallægepraksis, fysioterapi, psykolog, fodterapi, kiropaktik og tandlægeområdet). Regionen har til opgave at føre kontrol med afregningen i praksissektoren indenfor de rammer, som er beskrevet i de forskellige overenskomster. Derudover afregner regionen apotekerne vedrørende medicintilskud.

Der har været en stort fokus på kontrolområdet i 2021, som har været præget af store controlsager på særligt almen lægeområdet samt speciallægeområdet, men regionen håndterer sager indenfor alle overenskomstområderne.

Flere sager har været genstand for stor presseopmærksomhed og har bl.a. medført en mangedobling af antallet af henvendelser fra borgere, som har mistanke om fejlagtig afregning. Borgerhenvendelserne bidrager positivt til regionens mulighed for at afdække konkret fejlafrækning på individniveau. Samtidig har henvendelserne givet indblik i generelle afregningsmønstre, som normalt ligger udenfor regionens kontrolområde. Borgerhenvendelserne har dermed medført en pukkel af opgaver og potentielle controlsager, som ikke kan løftes med de nuværende ressourcer i området.

Der er gennemført et udvidet revisionstilsyn af regionens kontrolpraksis af revisionsfirmaet BDO, hvilket har bidraget til at påpege forbedringsmuligheder, herunder styrkelse af interne arbejdsprocedurer. Revisionstilsynet har samtidigt tydeliggjort væsentlige overenskomstbestemte barrierer i regionens muligheder for at udøve kontrol, og regionen har en løbende opgave ift. at forsøge at udfordre og påvirke de overenskomstbestemte muligheder for kontrol.

For at sikre retmæssig afregning og relevant kontrol med de midler, der udbetales til praksissektorens ydere, ønsker regionen på denne baggrund at styrke og modernisere kontrollen med afregningen. Dette skal også ske ud fra en retssikkerhedsmæssig betragtning om, at overenskomsten skal overholdes.

Administrationen ser et behov for at udvide rammerne for det nuværende kontrolarbejde, hvor det primært er muligt at prioritere den overenskomstbestemte kontrolstatistikopfølgning (ca. 40-60 kontrolstatistiksager årligt) samt opfølgning på udvalgte ad hoc sager. Det forventes, at der vil være et behov for et permanent ressourcemæssigt løft af området.

En øgning af kontrolindsatsen vil forventeligt også medføre et øget behov for juridisk bistand, fx advokatbistand ifm. retssager og principielle afklaringer.

Intentionen er, at en styrkelse af regionens kontrolarbejde ikke kommer til at påvirke størstedelen af yderne, som afregner indenfor reglerne, eller som i enkeltstående tilfælde begår en fejl. Fokus i styrkelsen er, at der skal handles resolut i de tilfælde, hvor der er mistanke om systematiske fejl eller decideret bedrageri. Der skal samtidig være opmærksomhed på, at hvis regionens kontrolregime ændres, forudsætter det dialog med og håndtering af interessenterne med særligt fokus på yderorganisationerne.

For at sikre bedre kontrol med afregning på området vil regionen sætte ind på nedenstående fem punkter. Under hvert punkt fremgår foreløbige forslag til forbedringstiltag, men der er behov for yderligere og løbende kvalificering heraf.

1. Større sammenhæng mellem før-kontrol/validering og efter-kontrol

Det er et indsatspunkt at sikre systematisk læring af kontrolsagerne, herunder at der iværksættes de rette konsekvenser for hele sektoren. Det gælder både for før-kontrol/validering og efter-kontrol af sagerne. Dette kræver systematisk vidensdeling og sparring mellem enhederne Økonomi og Praksisaftaler i Center for Sundhed.

Der er også behov for, at der udarbejdes procedurebeskrivelser jf. anbefalinger i det udvidede revisionstilsyn fra BDO, herunder at der sikres relevant inddragelse af ledelsessystemet i en række sager, både hvad angår prioritering og opfølgning.

Med det nye afregningssystem LUNA vil der være mulighed for bedre førkontrol/validering, men der vil fortsat være et uændret behov for at gennemføre efterkontrol og følge op på konkrete borgerhenvendelser.

Det bør også undersøges om der kan udvikles yderligere automatisering til LUNA, for at sikre en bedre automatisk kontrol og mønstergenkendelse. Dette kan håndteres i et tværregionalt samarbejde.

Der er vedlagt et bilag med oversigt over den nuværende plan for gennemførelse af efterkontrol på de enkelte yderområder. Nedenfor fremgår konkrete forslag til styrkelse af indsatsen, som dog må forventes at medføre et behov for øget ressourceallokering.

Foreløbige forbedringsforslag
1) Styrke før-validering af regninger bl.a. gennem skærpelse af valideringsregler og udarbejdelse af procedurebeskrivelse for godkendelse af advis. 2) Gennemføre flere stikprøver ift. afvigelser på enkelttydelser og kombinationsydelser 3) Gennemføre "tjek" af afregningsmønstre i den enkelte praksis, hvis regionen modtager en/ flere "Mine konsultationer" - sager". Dette "tjek" skal dokumenteres. 4) Opfølgning på afregningsmønstre, som regionen bliver bekendt med i forbindelse med konkrete controlsager, og hvor der kan være andre ydere, der anvender samme afregningsmetoder.

2. Tværregional og intern koordinering.

For at styrke kontrollen med praksissektoren er der behov for at samarbejde tæt med de andre regioner med henblik på sparring, vidensdeling og ensartethed på tværs af regioner. Region Hovedstaden har taget initiativ til et første tværregionalt møde, men samarbejdet skal intensiveres, for at vi kan lære af hinanden og sikre større ensartethed på tværs.

Udover den tværregionale koordinering og samarbejde er der løbende dialog mellem kontrollerteamet i CSU og Sektion for analyse i CØK, hvor potentialer for bedre kontrol samt fælles indsatser drøftes.

Der implementeres i 2021 et nyt afregningssystem, LUNA, i alle regioner. Systemet giver mulighed for at sikre ensartede valideringskrav på tværs af regionerne samt styrke "før-kontrol" og valideringsregler i praksissektoren

Foreløbige forbedringsforslag
1. Udfordre nuværende overenskomstmæssige rammer for kontrol 2. Rejse "prøvesager" i Landssamarbejdsudvalget 3. Afprøve nye beregningsmetoder ift. sandsynliggørelse af tilbagebetalingskrav 4. Understøtte tværregional læring og koordinering, fx gennem etablering af tværregionalt netværk for kontrollere. 5. Revidere tværregional "drejebog" for controlsager 6. Fokus på valideringsregler i LUNA

3. Mere åbenhed og transparens

Der er behov for mere åbenhed og transparens i regionens arbejde med kontrol. Det skal der være, for at yderorganisationerne og yderne ved, hvad regionen vil, og hvad der kan forventes i kontrolsager, men også for at omverdenen kan få indtryk af kontrolopgaverne i regionen.

Foreløbige forbedringsforslag
Regionen vil arbejde for, at forretningsordenen for de enkelte samarbejdsudvalg revideres således, at det bliver muligt at: - Offentliggøre anonymiserede afgørelser fra Landssamarbejdsudvalget på den åbne dagsorden - Offentliggøre (anonymiserede) titler på samtlige sager, der behandles på samarbejdsudvalgsmøder mhp. at sikre indblik i udvalgenes arbejde. - Skabe mere åbenhed om sager, der behandles i samarbejdsudvalg (det er dog i nogen grad overenskomstreguleret, hvad der skal behandles som lukkede punkter). - Administrationen kan udarbejde halv- eller helårlig rapportering til det politiske system samt til KD vedrørende status på controllingindsatser og kontrolsager jf. BDO-rapporten. - Administrationen vil undersøge muligheden for at lave en undervisningsindsats af yderne i korrekt afregning (evt. i samarbejde med organisationerne).

4. Udfordre eksisterende rammer

Der er behov for at udfordre de eksisterende rammer for, hvordan kontrolarbejdet i de nuværende overenskomster kan gennemføres.

Regionen vil arbejde for forbedringer i de overenskomstbestemte kontrolmuligheder via Danske Regioner/RLTN i overenskomsterne, men også mellem forhandlingsperioderne. Flere af yderorganisationerne har givet udtryk for, at der er behov for bedre kontrol. Administrationen vurderer, at der pt. er et vindue til at samarbejde med yderorganisationerne om nye og bedre kontrolmuligheder.

Der er forskel på overenskomsterne på de forskellige yderområder, fx hvad angår regionens muligheder for at indhente dokumentation og gennemføre relevant kontrol. Regionen vil drage læring fra kontrolsager indenfor de forskellige områder og derigennem skærpe opmærksomheden på muligheder og begrænsninger. Hvor der er begrænsninger, vil regionen påpege og udfordre disse enten gennem ændring af egen praksis, eller ved at komme med indspil til overenskomstens parter mhp. at rejse ønsker til kommende overenskomstforhandlinger.

Regionsrådet har besluttet 8 anbefalinger til at styrke kontrolarbejdet på almenlæge området og speciallægeområdet. Disse er fremsendt til RLTN med en opfordring om, at RLTN forsøger at forhandle en overenskomstmæssig løsning bl.a. ift. at sikre, at der udvikles en "patientkvittering", og at regionerne skal have bedre adgang til information i de konkrete kontrolsager, herunder særligt journalmateriale. Journalmateriale vil styrke regionens mulighed for at dokumentere, om der f.eks. kan være et tilbagebetalingskrav. Såfremt der i Nye typer af dokumentation, herunder udlevering af journalmateriale/mulighed for journalgennemgang kræver dog også, at regionen kan håndtere opgaven både ressourcemæssigt og kompetencemæssigt, og at der kan være behov for bistand fra en faglig konsulent ift. vurdering af materialet.

Foreløbige forbedringsforslag
1) Fortsat rejse udfordringer på kontrolområdet til overenskomstens parter 2) I samarbejde med yderorganisationerne afprøve mulige modeller for tilbagebetalingskrav 3) Udfordre forældelsesreglerne, således at der kan gennemføres tilbagebetalingskrav længere end tre år tilbage.

5. Politianmeldelser

Regionen har på baggrund af de nuværende erfaringer med politianmeldelser i sager, hvor der er mistanke om bedrageri, udarbejdet en procedure for politianmeldelse. Som en del af politianmeldelser bidrager regionen med oplysninger og analyser til politiet, der kræver en del ressourcer. Regionen drager erfaringer med politianmeldelser, som anvendes i fremtidige kontrolsager.

Foreløbige anbefalinger
1) Implementere procedure 2) Overveje politianmeldelse, såfremt en kontrolsag giver mistanke om muligt bedrageri 3) Bistå politiet med materiale/udarbejdelse af data ifm. politisager 4) Anvende advokatbistand ved komplekse sager

Fremtidens før-kontrol (LUNA)

Region Hovedstaden tog LUNA i brug i november 2021. Administrationens erfaringer med LUNA er, at systemet ift. førvalidering på nuværende tidspunkt er på samme niveau som det tidligere system NOTUS.

Der er dog variationer således, at der er områder i valideringerne, hvor LUNA er bedre end NOTUS og omvendt. Når man sammenligner de to systemer,

LUNA og NOTUS bemærkes, at LUNA har et langt større udviklingspotentiale end NOTUS.

I øjeblikket arbejdes der med flere spor ift. udviklingen af LUNA. Det vedrører bl.a.:

- 1) Yderadministrationsregister
Systemforvaltningen, der udvikler og drifter LUNA, er bundet af en deadline ift. at komme ud af NOTUS ultimo september 2022. Hovedparten af Systemforvaltningens ressourcer er således bundet op på implementeringen af yderadministrationsregister modulet i LUNA, hvorfor Systemforvaltningen har begrænsede ressourcer til at arbejde på forbedringer i LUNA i perioden frem til udgangen af september 2022.
- 2) Mønsterkontrol
Systemforvaltningen og de 5 regioner påbegynder i 2022, at arbejde med en yderligere automatisering af LUNA. Til en start er arbejdet på et mere overordnet niveau, hvor det skal specificeres, hvordan før kontrollen og mønsterkontrollen skal udvikles.
- 3) Ny governancestruktur
Systemforvaltningen og de 5 regioner arbejder endvidere med en ny governancestruktur, hvor det drøftes, hvordan en harmonisering mellem de 5 regioner skal se ud, således at de 5 regioner kommer til at afregne endnu mere ens.

Udover samarbejdet mellem Systemforvaltningen og de 5 regioner i forhold til arbejdet med før-kontrol vil der i de kommende år ske et tættere og tættere samarbejde mellem de 5 regioner i arbejdet med at styrke LUNA, herunder en større tværregional arbejdsdeling.

Endelig kan det nævnes, at Systemforvaltningen og de 5 regioner i årene frem også vil komme til, at arbejde tæt sammen om, hvordan en RPA løsning vil kunne styrke controllerindsatsen i forhold til LUNA.

Pukkelafvikling, herunder kapacitet og normering

Regionen har i 2021 gennemført den normale kontrolstatistikopfølgning dog ikke på fodterapiområdet, der ikke er prioriteret i 2021 af ressourcehensyn.

Der har i 2021 været et stort pres på kontrolområdet i regionen, herunder omfattende controlsager, borgerhenvendelser, aktindsigter, medieopmærksomhed mv. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at der i 2021 har været ca. 120 henvendelser fra borgere om konsultationer, hvor borgere mener, at der er afregnet fejlagtigt på deres cpr. nummer. Det er en markant stigning i forhold til tidligere år, hvor regionen i gennemsnit har modtaget ca. 5 henvendelser årligt. Disse sager skal alle håndteres individuelt med en betydelig mængde administrativt arbejde og har resulteret i en pukkel af sager, der ikke har været mulig at håndtere med de nuværende ressourcer. Det bemærkes i den forbindelse,

at der ofte er tale om komplekse henvendelser, som i flere tilfælde kræver fortolkning af ydelsesbeskrivelserne, hvilket fordrer et indgående kendskab til overenskomstområderne.

Regionen har derudover igangsat/håndteret en række omfangsrige og individuelle controllingsager, som har medført indstilling om fratagelse af ydernummer i fire tilfælde i 2021 (tre sager vedr. almen praksis og én sag vedr. speciallægepraksis), hvoraf tre sager indtil videre har resulteret i, at regionen foretager politianmeldelse.

Ovenstående er en betydelig udvidelse af kontrolindsatsen, som er forsøgt håndteret indenfor den normale ressource ramme.

Hertil kommer, at der er håndteret mere end 35 aktindsigter og et større antal løbende pressehenvendelser.

Det kan på denne baggrund konstateres, at området ikke er normeret til at varetage den store stigning i behovet for at foretage kontrolopfølgning på både borgersager samt på individuelle controllingsager, og at det ikke er muligt at håndtere den nuværende pukkel og ønsker til den løbende kontrolopgave med den nuværende normering. Det kan også fremhæves, at regionen ifm. igangværende kontrollsager har identificeret uregelmæssigheder og afregningsmønstre fx på enkeltydelsesniveau eller i forbindelse med anvendelse af kombinationsydelser, som regionen vurderer, bør undersøges, men hvor der ikke er ledige ressourcer hertil.

Udviklingen på området har dermed vist et behov for at tilføre ressourcer. Det bemærkes i den sammenhæng, at det er usikkert, om den store stigning i antallet af borgerhenvendelser fortsætter i 2022, eller om der har været tale om en stigning i relation til den store presseopmærksomhed. Men generelt oplevet administrationen, at borgere i stigende grad henvender sig til regionen med observationer ift. afregningspraksis.

Løft af området – to nye årsværk

CSU vurderer, at der er behov for at tilføre ressourcer til Enhed for Praksisaf-taler mhp. at pukkelaflvikle, opstarte og gennemføre controllingsager samt sikre relevant opfølgning på de opgaver, der bl.a. påpeges i BDO rapporten. CSU vurderer, at der er behov for to til seks nye årsværk. Det foreslås, at der indledes med at opnormere med to årsværk mhp. ultimo 2022 at vurdere, om der er behov for yderligere ressourceudvidelse.

Med to nye årsværk vil der kunne igangsættes en pukkelaflvikling over det kommende to år og der kan igangsættes nye tiltag på kontrolområdet, der ligger udover den overenskomstbestemte kontrolstatistikopfølgning. Pukkelaflviklingen skal gennemføres under hensyntagen til krav til korrekt proceshåndtering, herunder høring af parterne samt forelæggelse i SU/LSU. Dette betyder, at sagsbehandlingen vil være langstrakt og kompleks.

Det er vigtigt at understrege, at med en tilførsel af to ekstra årsværk vil der fortsat være behov for at prioritere i de sager, der løftes. Hvis der tilføres to årsværk må det forventes, at der samtidig kan opnås en besparelse på praksisbudgettet. På baggrund af nuværende erfaringer anslås, at én controller kan bidrage med gennemsnitligt 400.000 i tilbagebetalingskrav per år. Det er dog vigtigt at understrege, at indtægterne ikke er et mål i sig selv. Samtidig må det også forventes, at der er et læringselement i kontrollen, sådan at der fremadrettet vil blive afregnet mere korrekt, fordi styrkelse af kontrollen vil have en udgiftsdæmpende effekt.

Juridiskbistand og konsulentbistand

Hvis kontrolindsatsen styrkes, kan der forventes et behov for øget juridisk bistand, herunder advokatbistand som konsekvens af retssager eller ved behov for principielle afklaringer. Det forventes, at administrationen løbende kan inddrage læring samt juridiske afklaringer i den fremadrettede sagsbehandling, hvormed behovet for at anvende ekstern juridisk vejledning må forventes at reduceres over tid. Administrationen ser dog et stort behov for juridisk bistand i de sager, hvor der er behov for at udfordre eksisterende rammer samt i vurderinger af principiel karakter.

Endeligt er der behov for, at regionen i forbindelse med gennemgang af journalmateriale, i nogle tilfælde har behov for at indhente en faglig vurdering af materialet. Der kan derfor blive behov for at indkøbe konsulentbistand, hvis der fremadrettet skal gennemgås journalmateriale som del af sagsbehandlingen