

Kontroll "Mulige fiktive refusjonskrav" Fysioterapeut

Versjon 1.0
Dato: 01.03.2020



Innhold

Sammendrag	3
1 Bakgrunn og formål	4
1.1 Folketrygdloven og refusjon ved fysikalsk behandling	4
1.2 Bakgrunn for kontrollen	4
1.3 Kontrollhypotese og mål	4
2 Metode og gjennomføring	5
2.1 Kontroll- og gjennomføringsperiode.....	5
3 Resultater	6
3.1 Hva avdekket vi i kontrollene?	6
3.2 Tilbakemeldinger fra fysioterapeutene	6
3.3 Hvilke virkemidler resulterte kontrollene i?.....	7
3.4 Diskusjon.....	8
4 Oppfølging og evaluering.....	9

Sammendrag

For å sikre at de offentlige midlene blir brukt i henhold til regelverk og avtaler er en av Helfos oppgaver å kontrollere refusjonskravene som sendes inn.

Vi har grunn til å tro at de fleste fysioterapeuter forholder seg samvittighetsfullt til refusjonssystemet og forvaltningen av våre felles velferdsmidler. Helfo ser likevel at noen fysioterapeuter utnytter tilliten de har fått og omgår, tøyer eller bryter regelverket.

Helfo har gjennom tidligere kontroller avdekket tilfeller der fysioterapeuter sender regninger til Helfo for fysikalsk behandling på tidspunkter det viste seg at fysioterapeuten ikke hadde vært til stede og utført behandlingen. På bakgrunn av dette ønsket vi å kontrollere fysioterapeuter som med stor sannsynlighet bevisst ikke følger regelverket og sender regninger for behandlinger som ikke er gjennomført.

Hovedhypotesen for disse kontrollene var at fysioterapeutene hadde sendt refusjonskrav for behandlinger på dager de ikke var til stede i praksisen. Funnene i kontrollene bekreftet i mange tilfeller dette, og vi avdekket forskjellige forhold knyttet til dette fraværet.

Noen eksempler på funn var at behandlingen det var krevd refusjon for hadde aldri funnet sted, at pasientkontakten hadde foregått med en annen person eller fysioterapeut uten driftsavtale, at fysioterapeuten hadde behandlet to pasienter samtidig og førte regningene på andre dager, samt at det hadde blitt laget et system der flere fysioterapeuter uten driftsavtale utførte behandling og krevde refusjon gjennom én fysioterapeut som hadde driftsavtale.

Av de tolv kontrollerte fysioterapeutene mottok ti et krav om å betale tilbake urettmessige utbetalinger. Summene varierte fra 23 000 kroner til 564 000 kroner, angitt avrundet til hele tusen og uten renter. Seks av fysioterapeutene som mottok vedtak om tilbakekreving fikk også et vedtak om tap av retten til å drive for trygdens regning.

For tre av fysioterapeutene var kontrollfunnene av en så alvorlig karakter at forholdene er anmeldt til politiet.

Det er viktig å understreke at resultatene i denne kontrollen ikke er representative for fysioterapeuter flest, men gjelder et spesielt utvalg fysioterapeuter med en antatt høy risiko for alvorlig feilbruk av refusjonsordningen.

1 Bakgrunn og formål

1.1 Folketrygdloven og refusjon ved fysikalsk behandling

Folketrygdloven skal bidra til å gi økonomisk trygghet til hele befolkningen, blant annet ved å kompensere for særlige utgifter ved sykdom og skade. Når det gjelder behandling hos fysioterapeut, så ytes det stønad ved sykdom, skade eller lyte, der behandlingen er av vesentlig betydning for pasientens sykdom og funksjonsevne. For at stønad skal ytes må fysioterapeuten dessuten ha avtale om driftstilskudd med kommunen.

For at behandling hos fysioterapeut skal være stønadsberettiget, er det også et krav at fysioterapeuten er til stede og selv er den som utfører behandlingen.

Den totale refusjonsutbetalingen fra Helfo på fysioterapiområdet har siden 2014 variert mellom 2,1 og 2,4 milliarder kroner i året. For å sikre at de offentlige midlene blir brukt i henhold til regelverk og avtaler er en av Helfos oppgaver å kontrollere refusjonskravene.

1.2 Bakgrunn for kontrollen

Oppgjørsordningen er tillitsbasert, og fysioterapeuter har ansvar for at kravene de sender inn er i tråd med regelverket og den personlige avtalen de har inngått med Helfo. Erfaring fra tidligere kontroller har imidlertid vist oss at enkelte fysioterapeuter utnytter det tillitsbaserte systemet for utbetaling av trygderefusjon ved å sende krav til Helfo som ikke er berettigede. Vi har avdekket tilfeller der fysioterapeuter sender regninger til Helfo for fysikalsk behandling på tidspunkter det viste seg at fysioterapeuten ikke hadde vært til stede og utført behandlingen.

På bakgrunn av dette ønsket vi å kontrollere fysioterapeuter som med stor sannsynlighet bevisst ikke følger regelverket og sender regninger for behandlinger som ikke er gjennomført. Våre analyser forut for kontrollen definerte et utvalg fysioterapeuter som med stor sannsynlighet hadde fremmet slike krav.

1.3 Kontrollhypotese og mål

Vår kontrollhypotese var at enkelte fysioterapeuter sender refusjonskrav under ferieavvikling eller andre fridager.

Kontrollen hadde som formål å

- avdekke misbruk av trygdens midler og rette opp urettmessige refusjonskrav
- bedre etterlevelsen hos den enkelte kontrollkandidaten eller frata retten til å praktisere for trygdens regning, hvis alvorlighetsgraden tilsa det
- synliggjøre kontrollresultatene på rett måte og derigjennom bedre etterlevelsen ut over den enkelte kontrollkandidat (allmennpreventiv effekt)

2 Metode og gjennomføring

Vi ønsket å avdekke tilfeller der fysioterapeuter hadde sendt regninger for behandlinger på dager de ikke var til stede i praksisen. Vi analyserte og sammenlignet krav fysioterapeutene hadde sendt med eksterne kilder som indikerte at fysioterapeuten ikke hadde vært på jobb.

For å velge ut kontrollkandidatene analyserte vi anonymiserte oppgjørsdata for samtlige allmennfysioterapeuter for 2016 basert på noen utvalgte objektive kriterier. Basert på denne analysen ble de 45 kandidatene med størst sannsynlig risiko kartlagt og ytterligere vurdert på individuelt grunnlag. Denne vurderingen var viktig for å utelukke kandidater med legitime grunner til statistiske avvik, og for å kunne rette kontrollene mot de kandidatene der vi antok at den reelle risikoen var størst. Vi valgte til slutt ut tolv kandidater for kontroll.

De fysioterapeutene vi kontrollerte hadde en refusjonsutbetaling fra Helfo på mellom 752 584 og 1 325 065 kroner i 2016. Til sammenligning var gjennomsnittlig utbetaling til en allmennfysioterapeut i 2016 513 423 kroner.

I kontrollforløpet vurderte vi opplysningene kartleggingen gav oss, før vi presenterte våre funn for kontrollkandidatene. Vi ba så om deres forklaring på situasjonen og eventuelle opplysninger som kunne belyse saken. Etter at vi mottok deres tilbakemelding fikk fysioterapeutene svar fra oss i samsvar med alvorligheten av saken. Der det var aktuelt fikk kontrollkandidatene brev med varsel om tilbakekreving og tap av retten til å drive for trygdens regning. De fikk så anledning til å uttale seg til varselet med mulighet til å påvirke saken. Deres tilsvarende svar og argumentasjon ble så tatt med i den endelige vurderingen før resultatet i den enkelte sak ble besluttet. Noen av de kontrollerte fysioterapeutene ble også anmeldt.

2.1 Kontroll- og gjennomføringsperiode

Kontrollen ble startet våren 2018. Tallmaterialet vi tok utgangspunkt i er regningsdager i 2016. Årsaken til at vi ikke tok for oss 2017 er at vi da kunne komme til å ekskludere relevante fysioterapeuter dersom de sender inn krav lenge etter regningsdato. Utvalget av kontrollkandidater er basert på data slik de forelå 5. januar 2018.

3 Resultater

Et grunnleggende formål med denne kontrollen var å avdekke alvorlig misbruk av trygdens midler og rette opp urettmessige refusjonskrav. I dette kapittelet vil vi kort oppsummere hva vi faktisk avdekket i kontrollen av de tolv fysioterapeutene, og hvilke reaksjoner fysioterapeutene fikk fra Helfo.

Enkelte av kontrollene er ikke helt avsluttet enda, og resultatene under er derfor angitt etter status i januar 2020.

3.1 Hva avdekket vi i kontrollene?

Hovedhypotesen for disse kontrollene var at fysioterapeutene hadde sendt refusjonskrav for behandlinger på dager de ikke var til stede i praksisen. Funnene i kontrollene bekreftet i mange tilfeller dette, og vi avdekket forskjellige forhold knyttet til dette fraværet. Her er noen hovedfunn:

- Behandlingen det var krevd refusjon for hadde aldri funnet sted.
- Pasientkontakten hadde foregått med en annen, for eksempel en student eller kollega.
- Pasientene hadde ikke fått individuell behandling, slik det fremgikk av kravet til Helfo, men utført veiledet trening der en annen person var tilgjengelig.
- Fysioterapeuten hadde behandlet to pasienter samtidig og sendt individuell behandlingstakst (takst A2 og A3) for begge.
- Fysioterapeuten hadde laget et system der flere fysioterapeuter uten driftsavtale utførte behandling, men alle regningene ble sendt i hans/hennes navn.
- Fysioterapeuten hadde sendt krav for gruppebehandling (takst C34) mens han/hun trente selv og uten å ha vært tilstrekkelig til stede i hele treningstiden for å følge opp hver person.

3.2 Tilbakemeldinger fra fysioterapeutene

Gjennom kontrollene fikk vi flere forskjellige tilbakemeldinger og forklaringer på funnene vi gjorde. Her er et utvalg av tilbakemeldinger vi har fått fra fysioterapeutene i sakene:

- Krav har blitt sendt til Helfo mens fysioterapeuten var på ferie fordi timene var registrert på forhånd og fysioterapeuten hadde glemt å fjerne dem.
- Ved fysioterapeutens fravær har en kollega vært til stede ved praksisen og vært tilgjengelig for spørsmål og rettledning fra pasienter når krav er sendt.
- Fysioterapeuten ønsket å opprettholde en god kontinuitet i behandling av pasienter ved ferie og fravær.
- To pasienter ble behandlet samtidig, men fordi det var fullt i avtaleboka har den ene pasienten blitt plassert på en ledig time en annen dag.
- Fysioterapeuten sier han/hun tilnærmet alltid bruker 21 minutter på behandlingen (takst A8 a og b), men at det kun er mulig å sette opp timer på 30 minutter, derfor var det praktisk å sette opp timene og sende krav på andre dager og tidspunkter. Dette er ofte tidspunkter fysioterapeuten ikke er til stede.
- Krav med takst A10 (veiledet trening) er sendt på dager fysioterapeuten har fri, men pasientene trener i et treningsrom, og fysioterapeuten er til stede i bygningen, men i en annen etasje enn treningsrommet.

3.3 Hvilke virkemidler resulterte kontrollene i?

Med unntak av to kontroller besluttet Helfo å bruke sanksjonene tilbakekreving, tap av retten til å praktisere for trygdens regning (heretter kun tap av retten) og/eller anmeldelse til politiet. Valg av sanksjon var i hvert tilfelle basert på en helhetsvurdering av funnenes/feilenes omfang, alvorlighet og om det var sannsynlig at fysioterapeuten hadde handlet uaktsomt eller med forsett.

Tabellen under angir Helfos reaksjoner i de tolv kontrollene i dette tiltaket.

FYSIOTERAPEUT	SUM TILBAKEKREVD REFUSJON (KR)	PERIODE TAP AV RETTEN (ÅR)
1		
2	168 000	2
3	380 000	2
4	127 000	-
5	101 000	2
6		
7	23 000	-
8	263 000	-
9	127 000	2
10	32 000	-
11	564 000	4
12	167 000	2

Tabell 1: Bruk av virkemidler

Ingen sanksjon

En kontroll ble avsluttet uten noen form for kontakt med eller reaksjon overfor fysioterapeuten. En annen fysioterapeut mottok informasjon om rett takstbruk, slik at kravene i fremtiden skal være i tråd med regelverket. I disse tilfellene fant ikke Helfo forhold som krevde ytterligere tiltak overfor de kontrollerte.

Tilbakekreving

Av de tolv kontrollerte fysioterapeutene mottok ti et krav om å betale tilbake urettmessige utbetalinger. Summene var fra 23 000 kroner til 564 000 kroner, angitt avrundet til hele tusen og uten renter. Tilbakekreving benyttes i de tilfellene der kravene ikke har vært i tråd med vilkår, avtale og regelverk. Hensikten er å rette opp feil utbetalt refusjon.

Tap av retten

Seks av fysioterapeutene som mottok vedtak om tilbakekreving fikk også et vedtak om tap av retten til å drive for trygdens regning. For fem av de seks fysioterapeutene gjaldt vedtaket for to år, mens for en fysioterapeut var perioden fire år. I de tilfellene hvor Helfo vurderer at feilene som er gjort er grovt uaktsomme og/eller forsettlige brukes dette strenge og inngripende virkemiddelet. Virkemiddelet er begrunnet med at vi ikke lenger har tillit til at helseaktøren vil sende korrekte krav fram i tid. Verken behandleren eller dennes pasienter har da krav på refusjon etter folketrygdloven kapittel 5. Utestengelsen kan ha ulik varighet, og er etter 1. januar 2019 begrenset i tid oppad til fem år.

Anmeldelse

For tre av fysioterapeutene var kontrollfunnene av en så alvorlig karakter at forholdene er anmeldt til politiet.

Tre av fysioterapeutene har klaget på vedtaket om tilbakekreving. To av klagen er enda ikke ferdig behandlet, mens den tredje fikk redusert kravet noe. Fire fysioterapeuter har klaget på vedtak om tap av retten. Tre av disse klagen er behandlet av Helseklage, som har opprettholdt Helfos vedtak. Den siste klagen er fortsatt til vurdering.

3.4 Diskusjon

Vår kontrollhypotese, basert på vår erfaring gjennom flere år, var at enkelte fysioterapeuter sender refusjonskrav under ferieavvikling eller andre fridager. Flere av funnene i kontrollen var av alvorlig karakter og bekreftet denne hypotesen.

Det er viktig å understreke at resultatene i denne kontrollen ikke er representative for fysioterapeuter flest, men gjelder et spesielt utvalg fysioterapeuter med en antatt høy risiko for alvorlig feilbruk av refusjonsordningen. Det er likevel grunn til å tro at det også forekommer tilsvarende uberettiget bruk av systemet blant flere fysioterapeuter enn de som er inkludert i denne kontrollen, siden vi har indikatorer på tilsvarende risiko i en større gruppe enn de tolv fysioterapeutene vi hadde anledning til å kontrollere i dette tiltaket.

Vi har grunn til å tro at de fleste fysioterapeuter forholder seg samvittighetsfullt til refusjonssystemet og forvaltningen av våre felles velferdsmidler. Helfo ser likevel at flere fysioterapeuter utnytter tilliten de har fått og omgår, tøyer eller bryter regelverket.

Som beskrevet i kapittel 3.1 fant vi altså flere tilfeller der det som fremgikk av kravet til Helfo ikke hadde funnet sted i virkeligheten. Et eksempel på dette var tilfeller hvor pasientene ikke hadde fått individuell behandling, selv om det var slik det fremsto i kravet til Helfo. Et annet eksempel var at fysioterapeuten som ifølge refusjonskravet til Helfo hadde utført behandlingen, var bortreist, og pasientkontakten hadde foregått med en annen. Vi fant også tilfeller der behandlingen det var krevd refusjon for faktisk aldri hadde funnet sted. Dette er forhold vi ser alvorlig på, og noe som danner bakgrunnen for de virkemidlene som har blitt brukt.

4 Oppfølging og evaluering

Funnene i denne kontrollen underbygger det vi har sett tidligere, nemlig at det er noen fysioterapeuter som misbruker stønadsordningen. Kontrollen viser at det fortsatt er et problem at noen fysioterapeuter sender refusjonskrav for behandling på tidspunkter de ikke er til stede, også uten at adekvat behandling er utført.

Vi vil følge med på denne problematikken, både hos de konkrete kandidatene i denne kontrollen og hos andre aktuelle fysioterapeuter. Funnene i kontrollen viser at vi bør fortsette å ha fokus på fysioterapiområdet, både i form av ytterligere kontroller og andre tiltak.

Etterkontroll er bare et av Helfos virkemidler for å bedre helseaktørens etterlevelse. Vi jobber også med veiledning og informasjon og har et system for automatisk avvisning av refusjonskrav med oppdagbare feil i de innsendte regningene. Vi arbeider hele tiden for den rette balansen mellom ulike tiltak. Effekten av disse vil variere i de ulike segmentene av behandlere når det gjelder viljen til å etterleve regelverket.

I kontroller av helseaktører der vi forventer å avdekke grov uaktsomhet eller forsett vil virkemidler som informasjon, pålegg (og til dels tilbakekreving) forventes å ha begrenset effekt med tanke på å øke etterlevelsen. Erfaringer fra kontrollarbeid i Helfo og hos andre virksomheter viser at de strengeste virkemidlene må brukes for å endre slike aktørs adferd. For målgruppa i en kontroll som denne er det derfor grunn til å anta at etterkontroller er et viktig og nødvendig tiltak.

Vi forutsetter at kontrollen av de tolv fysioterapeutene i dette tiltaket bidrar til økt etterlevelse av regelverket hos kontrollkandidatene selv. I tillegg håper vi at synliggjøring av resultatet av kontrollen kan bidra til at også andre fysioterapeuter øker sin etterlevelse.