

GEMEENTE
VIJF
HEE
REN
LAN
DEN



WEERBAAR TEGEN ZORGFRAUDE

Rekenkameronderzoek naar waarborgen tegen zorgfraude

Definitieve versie na bestuurlijk wederhoor

Rekenkamer Vijfheerenlanden, september 2021

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	0
Kernboodschap	0
Conclusies	1
Aanbevelingen	4
Aan het college en /of de organisatie	4
Aan de raad.....	5
Bestuurlijke reactie.....	7
Nawoord	10
Nota van bevindingen	0
1. Aanleiding en onderzoeksaanpak	1
1.1. Aanleiding	1
1.2. Onderzoeksdoel en afbakening	1
1.3. Onderzoeksvraag en deelvragen	2
1.4. Opbouw van de nota van bevindingen	4
2. Zorgfraude, impact en aanpak	5
2.1. Inleiding.....	5
2.2. Organisatie van de zorg en het toezicht	6
2.3. Zorgfraude in het gemeentelijk sociaal domein	7
2.4. De omvang van zorgfraude	11
2.5. Leerproces.....	13
2.6. Hoofdlijnen van het normenkader	14
2.7. Samenvattend: de belangrijkste bevindingen	18
3. De aanpak van zorgfraude in de gemeente Vijfheerenlanden	20
3.1. Inleiding.....	20
3.2. Het veld	20
3.3. Politiek en bestuur.....	23
3.4. Beleid	25
3.5. Informatie, communicatie en voorlichting	27
3.6. Toezicht, handhaving en onderzoek	29
3.7. Inkoop en contractmanagement	33
3.8. Samenwerking en cultuur	36
Bijlage 1 Geraadpleegde literatuur, documenten en websites	39
Bijlage 2 Lijst van respondenten.....	42
Bijlage 3 Normenkader.....	43
Bijlage 4 Onderzoeksverantwoording	46

Colofon

Rekenkamer Vijfheerenlanden

Dit onderzoek is uitgevoerd door:

Rob Paulussen

Jolanda Versteegh

Tegenlezer:

Collin Hoogeveen

De Rekenkamer Vijfheerenlanden bestaat uit:

Karin van de Berg (voorzitter)

Jolanda Versteegh (plaatsvervangend voorzitter)

Nihal Guduk (lid)

Collin Hoogeveen (lid)

Rob Paulussen (lid)

Bestuurlijke nota

Kernboodschap

Fraude met geld dat bedoeld is voor zorg is onacceptabel en heeft grote gevolgen. Landelijk schat men dat tussen de 3 en 10% van het totale budget voor Wmo en Jeugd wegvloeit naar fraude. Indien we deze schatting vertalen naar de gemeente Vijfheerenlanden komen we op een bedrag variërend van € 0,8 tot € 2,6 miljoen euro dat ieder jaar verloren gaat voor zorg aan inwoners en terecht komt bij frauderende zorgaanbieders.

Achter deze cijfers gaat ook veel menselijk leed schuil. Frauduleuze zorgaanbieders onthouden immers zorg en ondersteuning aan (veelal) kwetsbare mensen. Het betreft dan zorg en ondersteuning waar cliënten recht op hebben en die nodig is. Fraude uit zich vaak in het declareren van zorg die niet is geleverd. Of in het inzetten van onvoldoende gekwalificeerd (en dus goedkoper) personeel of feitelijk leveren van lichtere zorg dan geïndiceerd en betaald. Enkele voorbeelden met directe zorginhoudelijke gevolgen voor de mensen waar het om draait. Daarnaast zijn er steeds meer aanwijzingen dat georganiseerde criminaliteit makkelijker zijn weg vindt naar de zorgbudgetten. Zorgfraude gaat dan gepaard met uitbuiting, gedwongen arbeid, bedreiging en doelbewuste sociale isolatie.

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de vraag of de gemeente in haar beleid en uitvoering voldoende waarborgen heeft ingebouwd om het risico op zorgfraude effectief tegen te gaan.

De gemeente is sinds 2015 verantwoordelijk voor het toezicht op de rechtmatigheid van de zorguitgaven in het Sociaal Domein. De rekenkamer constateert dat gemeente Vijfheerenlanden hieraan tot op heden nauwelijks invulling heeft gegeven. Gedurende de uitvoering van dit onderzoek worden de eerste voorzichtige stappen gezet. De rekenkamer doet aanbevelingen om dit proces te versnellen en te verrijken.

Conclusies

1. De gemeente geeft vooralsnog nauwelijks concrete uitvoering aan het rechtmatigheidstoezicht op de zorguitgaven in het sociaal domein en het voorkomen van zorgfraude.

De wettelijke taken die het college heeft om te zorgen dat de uitgaven aan zorg rechtmatig zijn, staan beschreven in de verordeningen van de gemeente. In de praktijk komen deze taken nog nauwelijks tot uitvoering. Hiermee doelen we op het ontbreken van periodieke analyses, risico gestuurde onderzoeken naar de zorguitgaven en een actief fraudepreventiebeleid naar cliënten.

Binnen het Regionaal Bureau Lekstroom (RBL) wordt gewerkt aan dataverzameling en analyse. Dit biedt mogelijkheden voor het opsporen van onrechtmatigheden bij zorgaanbieders, maar deze worden nog niet voor dit doel gebruikt. Voor de gemeente Vijfheerenlanden vindt geen data-analyse plaats van gegevens uit de zorgadministratie Wmo, aangezien deze simpelweg niet zijn gekoppeld aan het dashboard dat RBL gebruikt.

De afgelopen vier jaren is in één enkel geval actie ondernomen naar aanleiding van signalen over fraude door een zorgaanbieder die actief was voor cliënten woonachtig binnen de gemeente Vijfheerenlanden.

Het voorkomen van zorgfraude speelt nog geen rol bij inkoop van zorg. Er is geen 'selectie aan de poort' waarbij het voorkomen en bestrijden van zorgfraude een rol speelt. In de strategie voor de nieuwe inkoopronde voor WMO en jeugdhulp per 2022 heeft de rekenkamer geen maatregelen kunnen ontdekken die deze tekortkoming gaan verhelpen.

De domein overstijgende en uitvoeringsgerichte samenwerking binnen de gemeente en tussen de gemeente en belangrijke partners is nog geen praktijk. Belangrijke partners zijn: de regio, de sociale recherche, de inspectie en de GGDrU. De rekenkamer constateert wel dat enkele eerste voorzichtige stappen hiertoe gezet worden.

2. De organisatie van het rechtmatigheidstoezicht op de zorguitgaven in het sociaal domein en de organisatie van het integraal bestrijden van zorgfraude krijgt voorzichtig vorm.

De gemeente maakt ten tijde van het onderzoek een belangrijke ontwikkeling door en lijkt een stap te maken van de eerste 'hectische' fase naar de 'pioniersfase' (typering ontwikkelingsfasen VNG Naleving). De gemeente loopt daarmee achter op de meeste gemeenten in Nederland. Met deze ontwikkeling zet de gemeente Vijfheerenlanden nu

de eerste, meest noodzakelijke stappen ('de basis op orde'). Denk daarbij aan het doorontwikkelen van het juridisch kader, het gestalte geven aan samenwerking en het organiseren van het toezicht en de informatievoorziening.

3. Zorgfraude en het rechtmatigheidstoezicht op de zorguitgaven in het Sociaal Domein heeft nog weinig aandacht van politiek en bestuur.

Sinds 2018 is er enige aandacht voor het onderwerp binnen de regio (het Bestuurlijk Platform Sociaal Domein Lekstroom, BPSDL). Sinds kort (2021) stelt de raad via de programmabegroting middelen beschikbaar voor het bestrijden van zorgfraude. De rekenkamer trof geen inhoudelijke bespreking aan van het onderwerp en bestuurlijke afwegingen die ermee gepaard gaan in commissie- of raadsvergadering.

De rekenkamer constateert dat er het afgelopen jaar binnen de gemeente Vijfheerenlanden enige bestuurlijke aandacht voor zorgfraude is. Naast het vaststellen van het *Regionale plan van aanpak zorgfraude*, is er aandacht voor fraude in het sociaal zekerheidsdomein en is er aansluiting gezocht bij een Regionaal Platform Fraudebestrijding (RPF) dat ook enkele raakvlakken kent met zorgfraude.

Zorgfraude en rechtmatigheidstoezicht op de zorguitgaven in het sociaal domein is voor de gemeente Vijfheerenlanden vooral een operationeel dossier.

De belangrijkste taken zijn belegd binnen de regio en de regionale sociale recherche in Nieuwegein. Er is geen beleidsmatige aandacht voor het vraagstuk er zijn geen beleidsdoelen.

4. Voorbereiding en besluitvorming over het vraagstuk zorgfraude door de regio (BPSDL) verloopt moeizaam.

De rekenkamer constateert dat de noodzakelijke bestuurlijke besluitvorming binnen het Bestuurlijk Platform Sociaal Domein Lekstroom (BPSDL) erg veel tijd kost. Het valt de rekenkamer daarnaast op dat er voor een beperkte en tijdelijke invulling van het rechtmatigheidstoezicht is gekozen, terwijl het rechtmatigheidstoezicht op de zorguitgaven in het sociaal domein een structurele en wettelijke taak van de gemeente(n) is. In de bestuurlijke besluitvorming in de regio zit een zekere rem op het vrijmaken van middelen voor het rechtmatigheidstoezicht. Uit de interviews volgt dat dit is ingegeven door de tekorten in het sociaal domein en de verschillen tussen gemeenten in prioriteitstelling bij het bestrijden van zorgfraude. Dit maakt ook dat de besluitvorming traag verloopt. Het blijkt erg lastig om alle gemeenten op een lijn te krijgen.

5. Er is binnen de gemeente Vijfheerenlanden momenteel geen gedeelde cultuur die gericht is op preventie en bestrijding van zorgfraude.

Uit landelijk onderzoek blijkt dat geld dat via zorgfraude wordt verkregen, deels wordt ingezet voor criminele activiteiten. De gemeente draagt met het bestrijden van zorgfraude bij aan het tegengaan van bredere maatschappelijke problemen zoals mensenhandel, uitbuiting, drugshandel et cetera.

De rekenkamer bemerkte gedurende het onderzoek bij medewerkers grote verschillen in bewustzijn van deze bredere context van de problematiek.

Uit de interviews bleek verder dat er ook grote verschillen zijn in fraudebewustzijn en -alertheid bij medewerkers. Er is nog geen sprake van een gedeeld beeld over de urgentie van het vraagstuk en de eigen rol in het bestrijden ervan. Er is binnen de gemeente (nog) geen helderheid over wie welke rol heeft bij het bestrijden van fraude. Medewerkers voelen zich onmachtig om frauduleuze zorgaanbieders aan te pakken en vermijden de confrontatie. Medewerkers zijn zoekende en hebben behoefte aan richtlijnen.

6. De aanwezige expertise om zorgfraude te bestrijden en rechtmatigheidstoezicht uit te oefenen richt zich voornamelijk op het bestrijden van zorgfraude bij individuele cliënten in plaats van zorgaanbieders.

Om zorgfraude door aanbieders effectief bloot te kunnen leggen is kennis over strategieën om winst te verhullen noodzakelijk. De rekenkamer trof geen inzet aan van medewerkers die jaarrekeningen kunnen doorgronden en de kennis hebben om complexe verhullende bedrijfsstructuren te doorzien. Het huidige rechtmatigheidstoezicht zoals dat bij de Regionale Sociale Recherche Nieuwegein is vormgegeven is sterk gericht op opsporen van individuele pgb-fraude en veel minder op fraude gepleegd door zorgaanbieders.

De rekenkamer ziet een voorzichtige ontwikkeling in het contractbeheer waarin de gesprekken met zorgaanbieders naast de gebruikelijke zorginhoudelijke onderwerpen soms ook gaan over de rechtmatigheid van de bestedingen.

7. De gemeente communiceert niet over de plichten van cliënten en de mogelijke gevolgen van oneigenlijk gebruik van zorggelden en laat daarmee een eenvoudige mogelijkheid om zorgfraude te voorkomen onbenut.

Cliënten worden via de website, mondelinge contacten en beschikkingen, niet geïnformeerd over plichten die gepaard gaan met het ontvangen van zorg en ondersteuning. Er bestaat geen actief meldpunt voor cliënten en inwoners.

Aanbevelingen

Aan het college en /of de organisatie

1. Geef bij de regionale samenwerking meer bestuurlijke prioriteit aan het voorkomen en bestrijden van zorgfraude.

Het vraagstuk zorgfraude vraagt om meer urgentie, responsiviteit en structurele uitvoeringskracht dan de bestuurlijke regio tot op heden heeft laten zien. Hanteer in de besluitvorming een langetermijnperspectief, bezie het probleem als regionaal vraagstuk en wees niet 'penny wise, pound foolish': de tekorten in de jeugdzorg en Wmo zijn eerder gevolg dan oorzaak van een tekortschietend rechtmatigheidstoezicht op de zorguitgaven.

Zorg dat er vanuit de regio of indien nodig vanuit eigen (aanvullende) middelen feitelijk en structureel uitvoering wordt gegeven aan de wettelijke taak om toe te zien op de rechtmatige besteding van zorguitgaven in het sociaal domein.

2. Formuleer ter bestrijding van zorgfraude een nadrukkelijk zelfstandig en integraal beleid met stevige bestuurlijke aandacht.

Ontwikkel daarvoor domein overstijgende doelen waarbinnen alle betrokkenen (beleid, kwaliteitstoezicht, inkoop, contractmanagement, sociaal teams, zorgadministratie, rechtmatigheidstoezicht) een expliciet omschreven rol krijgen toebedeeld in het bereiken van die doelen. Werk deze rollen uit in processen, instructies of protocollen (alleen) voor zover deze behulpzaam zijn aan medewerkers die aangeven niet te weten hoe te handelen.

Betrek het voorkomen en bestrijden van zorgfraude expliciet bij belangrijke aanpalende politiek-bestuurlijke besluitvormingsprocessen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de besluitvorming over de nieuwe inkoopstrategie.

3. Richt het beleid nadrukkelijk op voorkomen en bestrijden van fraude bij zorgaanbieders.

Maak werk van het doorgronden van jaarrekeningen en complexe, verhullende bedrijfsstructuren bij (potentieel) malafide zorgaanbieders. Ontwikkel de

noodzakelijke kennis en sluit daarbij aan bij het barrièremodel '*Complexe juridische structuren in de zorg*' dat is ontwikkeld door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa).¹

4. Neem een actieve rol aan in de communicatie met inwoners, cliënten en zorgaanbieders over de gevolgen van oneigenlijk gebruik van zorggeld.

Richt daartoe een meldpunt in waar inwoners, cliënten en zorgprofessionals laagdrempelig signalen kunnen afgeven over vermeende fraude. Sluit aan bij de ervaringen die andere gemeenten daarmee hebben opgedaan.

Informeert cliënten over plichten die gepaard gaan met het ontvangen van zorg en ondersteuning.

Ga verder op de voorzichtig ingeslagen weg waarin in kwartaalgesprekken met zorgaanbieders ook de rechtmatigheid van zorguitgaven worden besproken.

5. Werk aan een in de organisatie gedeelde cultuur die gericht is op preventie en bestrijding van zorgfraude.

Draag als bestuur en management het belang van fraudebestrijding en de bredere context van de problematiek uit. Stimuleer de 'fraudealertheid' bij medewerkers.

6. Informeer de gemeenteraad in het eerste kwartaal van 2022 over de stand van zaken bij het uitvoeren van de door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen en geef een tijdpad voor aanbevelingen die mogelijk nog niet gerealiseerd zijn.

Aan de raad

7. Maak de bestrijding van zorgfraude tot een politiek-bestuurlijke prioriteit.

Dit door een nadrukkelijk integraal beleid vast te stellen waarin belangen zorgvuldig zijn afgewogen. Hierbij valt te denken aan belangrijke uitdagingen waarvoor op dit moment veel gemeenten in het sociaal domein zich gesteld zien en waarover besloten moet worden. Voorbeelden hiervan zijn:

- de afweging tussen keuzevrijheid van de client versus beheersbaarheid van het aantal zorgaanbieders;
- het al dan niet maximaliseren van winst voor zorgaanbieders en bepalen welke winst de raad acceptabel vindt;

¹ Zie website Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, zie bijlage 1 voor verwijzing.

- het al dan niet begrenzen van het zorgaanbod door ter discussie staande zorg (zogenaamde 'onzin zorg') uit te sluiten.

Maak zo nodig aanvullende middelen vrij om de doelen te bereiken.

8. Blijf als raad betrokken bij het voorkomen en bestrijden van zorgfraude.

Vul de controlerende rol in door toe te zien op voortvarende uitvoering en besluitvorming. Dit geldt nadrukkelijk ook voor de taken in de regio. Maak met het college afspraken over hoe de raad periodiek geïnformeerd wordt over de feitelijke uitvoering: welke risico-analyses, controles en onderzoeken zijn uitgevoerd en wat was daarvan het resultaat?

Bestuurlijke reactie



Rekenkamer Vijfheerenlanden
T.a.v. Jolanda Versteegh en Rob Paulussen

Ons kenmerk : 336998

Onderwerp : Bestuurlijke reactie op
rapport Zorgfraude

Datum : 23 september 2021

Geachte leden van de Rekenkamer, beste Jolanda en Rob,

Dank voor het uitgebreide en zorgvuldig gemaakte rapport 'Weerbaar tegen zorgfraude' in Vijfheerenlanden. We hebben waardering voor de wijze waarop dit onderwerp onder de loep is genomen en dat voor de uitvoering aanbevelingen zijn gedaan. Hoewel de aanpak van Zorgfraude in de regio Lekstroom zich nog in het beginstadium bevindt, biedt het onderzoek een aantal nuttige aanbevelingen om mee te nemen. Wij delen uw gevoel van urgentie om tot een gedegen en goed onderbouwde aanpak te komen. Het opgestelde normenkader als uitgangspunt is een mooie ondersteuning. Dit normenkader kan samen met de aanbevelingen ook interessant zijn voor de andere gemeenten in regio Lekstroom.

Wij delen uw opvatting dat de bestrijding van Zorgfraude van groot belang is. De aanpak van fraude draagt bij aan het krijgen van grip op de stijgende zorgkosten. Bovendien draagt de aanpak van fraude bij aan een rechtvaardig zorgstelsel: de toch al schaarse middelen mogen uitsluitend terecht komen bij de inwoners die daadwerkelijk behoefte hebben aan ondersteuning. Een goede fraudeaanpak ondersteunt hiermee het principe van een geloofwaardige en rechtvaardige overheid. We willen de aandacht voor Zorgfraude ook actief uitdragen via de media. Hiervan gaat ook een preventief effect uit, met name richting zorgaanbieders.

Dat er op het gebied van Zorgfraude binnen Vijfheerenlanden nog stappen gezet moeten worden is duidelijk. De aanpak bevindt zich nog in de beginfase. Niettemin zijn veel van de door u benoemde zaken al in gang gezet. De eerste stappen in het creëren van bewustwording zijn gezet. Hierbij is het inherent dat de focus ligt bij het op orde krijgen van de basis, en dat van daaruit stap voor stap verder wordt gebouwd aan de signalering en aanpak van fraudesignalen.

Voor de basis gebruiken wij een omschrijving van rechtmatigheid die breder is dan alleen fraude (misbruik en oneigenlijk gebruik). Er is prioriteit gegeven aan rechtmatigheid in de bredere context. Het team Control van onze organisatie heeft eerder bij de jaarrekeningen 2019 en 2020 geconstateerd dat die basis niet op orde was en het college en de raad hierover gerapporteerd.



Gemeente Vijfheerenlanden / Postbus 11, 4140 AA Leerdam / 088 - 599 7000 / vijfheerenlanden.nl / info@vijfheerenlanden.nl

Zo zijn er naar aanleiding van de rechtmatigheidscontroles in 2019, 2020 en 2021 al diverse stappen gezet. Voorbeelden hiervan zijn:

- het uitvoeren van controles op de prestatielevering bij Pgb
- het monitoren van het berichtenverkeer, waarbij zowel voor de Wmo als Jeugdzorg een controle plaats vindt op de prijzen en de hoeveelheden (p x q)
- het fysiek uitvoeren van herindicaties voor de Huishoudelijke Ondersteuning (Wmo)
- het monitoren op de toegekende Pgb's door de kwaliteitsmedewerkers

Juist de teams Financiën en Control van onze organisatie hebben de benodigde financiële expertise die nodig is om de rechtmatigheid goed te kunnen beoordelen. Deze expertise komt tot uiting bij het volgen van de P&C-documenten bij gemeenschappelijke regelingen, bij de accountantscontrole waar een dossier aangelegd wordt van de zorgaanbieders en bij de controle op volledigheid van de facturatie, jaarrekeningen en accountantsrapporten. In het onderzoek van de Rekenkamer zijn deze experts niet bevraagd waardoor deze informatie buiten beeld is gebleven in het rapport.

Het Regionale plan van aanpak Zorgfraude biedt met de tweejarige pilot de kans om regionale dwarsverbanden op te zetten, een netwerk te creëren en risico's in kaart te brengen. De pilot is nu gestart en ligt op koers. Na twee jaar is het de bedoeling dat het netwerk er staat en de toezichthouders verder kunnen met de verkregen informatie. De rol van de coördinator/ projectleider als ook de vorm waarin het toezicht wordt uitgedragen zijn in een pilot gegoten. De aandacht voor zorgfraude echter niet. Die is van structurele aard. Daarom is het bedrag dat in eerste instantie ingezet wordt voor de pilot in Vijfheerenlanden ook structureel. Er is dus voor de daarop volgende jaren budget beschikbaar om dit onderwerp te blijven door ontwikkelen. We gaan hierdoor ook mee in de landelijke ontwikkeling van de aanpak van Zorgfraude zoals die door de VNG wordt ondersteund.

In het Regionale plan van aanpak Zorgfraude is het voornemen opgenomen om in eerste instantie op basis van concrete signalen zaken te gaan oppakken. In deze zaken kan het gaan om inwoners met een persoonsgebonden budget (Pgb), aanbieders die worden gefinancierd via een Pgb, of aanbieders van zorg in natura (Zin). Het Bestuurlijk platform sociaal domein Lekstroom (BPSDL) heeft te kennen gegeven de focus te willen leggen op zorgaanbieders. Dit strookt met één van uw aanbevelingen. De eerste zaak die nu in behandeling is bij de toezichthouder betreft een onderzoek naar de rechtmatigheid van de declaraties van een zorgaanbieder. Dit naar aanleiding van een concreet signaal van de Regionale Backoffice Lekstroom (RBL). In deze casus wordt daarom nauw samengewerkt met de RBL.

Ondanks dat Vijfheerenlanden wat betreft de administratie van de Wmo niet is aangesloten bij de RBL, kunnen de gegevens die naar voren komen uit de data-analyses die zij draaien, wel van betekenis zijn voor Vijfheerenlanden. Juist omdat dit organisaties zijn die ook in Vijfheerenlanden actief zijn.

Op enkele punten die worden benoemd in uw conclusies en aanbevelingen wordt momenteel al een aanpak ontwikkeld, te weten:

- Ontwikkeling van een regionaal handhavingsbeleid: dit zal in Q4 van dit jaar naar het college worden gebracht.
- Fraudealertheid training door de toezichthouder: op 14 september 2021 was er een bijeenkomst met het ST en de consultants, waarbij o.a. bewustwording en het regionaal werkproces aan de orde zijn komen.
- Instellen van een meldpunt voor medewerkers en mogelijk ook voor inwoners.
- Aansluiting van de toezichthouder op het proces van de inkoopstrategie.



- Materiële controle door de toezichthouder in samenwerking met de jeugd aanbieders, om te onderzoeken of de gedeclareerde prestatie is geleverd.
- Het inventariseren van de risico's in regio Lekstroom: dit volgt in Q1 2022.

Ook de overige aanbevelingen worden ter harte genomen en zullen worden opgepakt. U vraagt ons om de raad in maart 2022 te informeren over de stand van zaken rondom de uitvoering van de aanbevelingen. De pilot Zorgfraude voorziet in een tussentijdse evaluatie in het tweede kwartaal van 2022. Wij stellen u daarom voor om de raad aan het einde van het tweede kwartaal 2022 gelijktijdig te informeren over zowel de uitvoering van de aanbevelingen als de bevindingen in de tussentijdse evaluatie. Dit voorkomt twee rapportagemomenten kort na elkaar. Wij vernemen graag van u of u hiermee in kunt stemmen.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vijfheerenlanden,

de secretaris,

de burgemeester,

Signed By: N. van Ameijde <n.van.ameijde@vijfheerenlanden.nl>
23/09/2021 16:04:46 CEST
ID: a5f8a18ce-0e1a-4c17-ba86-05de54cb2628
Auth: Scribble



N. (Nanette) van Ameijde-Poortman

Signed By: S. Fröhlich <s.frohlich@vijfheerenlanden.nl>
23/09/2021 16:10:06 CEST
ID: a5f8a18ce-0e1a-4c17-ba86-05de54cb2628
Auth: Scribble



S. (Sjors) Fröhlich



Nawoord

De rekenkamer dankt het college voor de uitgebreide bestuurlijke reactie. Een woord van dank richting de geïnterviewde medewerkers is ook meer dan gerechtvaardigd: zij toonden zich allen zeer betrokken bij het onderzoek en wisten openhartig een bijdrage te leveren.

In dit nawoord willen we nog kort reageren op de voorbeelden van activiteiten die de afgelopen jaren zouden zijn ondernomen, zoals door het college genoemd in de bestuurlijke reactie. De rekenkamer herkent deze voorbeelden als onderdeel van de constatering dat recent de eerste voorzichtige stappen in de bestrijding van zorgfraude worden gezet. Tegelijkertijd wil de rekenkamer erop wijzen dat de reikwijdte van deze voorbeelden de kwalificatie rechtvaardigen dat Vijfheerenlanden nog nauwelijks aan rechtmatigheidstoezicht is toegekomen. De rekenkamer ziet er dan ook naar uit om in de nabije toekomst met raadsleden en leden van het college verder van gedachten te wisselen over het vraagstuk en wat eraan te doen.

Tot slot stelt het college aan de rekenkamer voor om de raad aan het einde van het tweede kwartaal van 2022 te informeren over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen, gelijktijdig aan de tussentijdse evaluatie van de pilot zorgfraude. De rekenkamer kan zich goed voorstellen dat deze twee rapportages gelijktijdig plaatsvinden, maar ziet het vooral als een zaak van de raad zelf om in te stemmen met een voorstel over de wijze en het moment waarop zij geïnformeerd wordt.

Vijfheerenlanden, september 2021

Namens de rekenkamer Vijfheerenlanden,

Rob Paulussen

Jolanda Versteegh

Nota van bevindingen

1. Aanleiding en onderzoeksaanpak

1.1. Aanleiding

Gemeenten besteden veel geld aan zorg. De bedragen die met de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en Jeugdwet gepaard gaan, vormen voor gemeenten een groot deel van de begroting; soms meer dan de helft. Helaas blijkt in de praktijk dat niet al het geld dat zorg als bestemming heeft, ook werkelijk dat station te bereiken. Gaan we af op de talrijke signalen in de media en uit verschillende onderzoeken, dan blijkt de omvang van fraude niet gering. Zorgfraude kost dus veel geld. En dat niet alleen. Er is ook een ingrijpende menselijke kant: zorgfraude maakt slachtoffers. Slechte kwaliteit van zorg, soms zelfs het geheel achterwege blijven van de zorg die mensen hard nodig hebben. Er zijn gevallen bekend waarin kwetsbare mensen slachtoffer werden van uitbuiting, gedwongen arbeid, bedreiging en doelbewuste sociale isolatie. Het betreft dan casussen waarin zorgfraude en georganiseerde criminaliteit verweven is.

Na de transities Wmo en Jeugdwet was er in gemeenten veel aandacht en energie voor het bieden van doeltreffende zorg aan hun inwoners. De ingrijpende decentralisatie van taken blijkt voor gemeenten een buitengewone financiële uitdaging. Ook vanwege de financiële schade die zorgfraude oplevert komt er de laatste jaren meer aandacht voor de rechtmatigheid van zorguitgaven: en niet zonder reden.

De rekenkamer Vijfheerenlanden ziet hierin aanleiding tot dit onderzoek waarmee de raad geholpen wordt in zijn kaderstellende en controlerende rol bij dit vraagstuk en ook de organisatie kan profiteren van de opgedane inzichten.

1.2. Onderzoeksdoel en afbakening

De Rekenkamer geeft met het onderzoek de gemeenteraad inzicht in hoe zorgfraude in de praktijk werkt, hoe kwetsbaar de gemeente Vijfheerenlanden is voor zorgfraude en welke maatregelen genomen kunnen worden om die kwetsbaarheid te beperken. De Rekenkamer doet concrete aanbevelingen ter verbetering van het beleid en/of de beleidsuitvoering. Het onderzoek omhelst daarmee nadrukkelijk geen eigen opsporingsonderzoek naar zorgfraude bij zorgaanbieders of cliënten in Vijfheerenlanden.

Het onderzoek richt zich uitsluitend op de zorggelden die via de gemeente besteed worden vanuit de Wmo en de Jeugdwet. Zowel binnen de Wmo als de Jeugdwet wordt zorg geleverd door zorgaanbieders die afspraken met de gemeente hebben gemaakt, de zogenaamde

Zorg in Natura (ZiN). Verder wordt zorg geleverd op basis van een zorgaanbieder die door cliënten zelf gekozen wordt met een persoonsgebonden budget (pgb). Het onderzoek richt zich op waarborgen tegen zorgfraude, zowel in ZiN- als pgb- gefinancierde zorg.

1.3. Onderzoeksvraag en deelvragen

In het verlengde van de doelstelling hanteren we de volgende vraagstelling in het onderzoek.

Heeft de gemeente in haar beleid en uitvoering voldoende waarborgen ingebouwd om het risico op zorgfraude effectief tegen te gaan?

We lichten toe.

In dit onderzoek verstaan we onder zorgfraude: *'het opzettelijk misleidend handelen binnen het zorgdomein, waarbij doelbewust in strijd met de regels wordt gehandeld met het oog op eigen of andermans gewin.'* We volgen dan een definitie die in vrijwel alle belangrijke publicaties van de afgelopen jaren gehanteerd wordt.² Uit deze definitie volgt dat zorgfraude zowel door individuen als in georganiseerd verband door zorgaanbieders gepleegd kan worden. Zorgfraude komt altijd neer in een onjuiste declaratie, waarbij regelovertreding, wederrechtelijk voordeel (dus voordeel als gevolg van een strafbaar feit) en bewust handelen (dus geen fout) aan de orde is.³

De symptomen van zorgfraude zijn omvangrijk en ingrijpend. In de media komt daarover al vanaf 2015 een gestage stroom van berichten op gang. Denk daarbij aan zorgaanbieders die in korte tijd uitzonderlijk hoge winsten realiseren. Of zorgaanbieders die met geld dat is bedoeld voor het leveren van zorg, vastgoed aankopen dat daarna met behulp van ingewikkelde, verhullende constructies, privébezit wordt. Op zorgfraude en de symptomen daarvan gaan we in hoofdstuk 2 dieper in.

De rekenkamer heeft met zorg voor het begrip 'waarborgen' in de vraagstelling gekozen. Met dit begrip focust de rekenkamer het onderzoek op tal van zaken die een gemeentebestuur tegen zorgfraude kan ondernemen en dus de vraag of dat ook het geval

² IKZ Jaarrapportage 2019.

³ VNG, 2020, p. 2

is in Vijfheerenlanden. Het onderzoek van de rekenkamer is daarmee nadrukkelijk geen onderzoek naar de aard en omvang van zorgfraude binnen de gemeentegrenzen van Vijfheerenlanden.

Als het gaat om de waarborgen in beleid en uitvoering die zijn ingebouwd, maken we een onderscheid naar waarborgen in:

- politiek en bestuur;
- beleid;
- informatie, communicatie en voorlichting;
- het toezicht, handhaving en onderzoek;
- inkoop en contractmanagement;
- de samenwerking en cultuur.

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in zes deelvragen.

1	<i>Met welke vormen van zorgfraude hebben gemeenten in Nederland te maken en wat is hiervan de maatschappelijke impact?</i>
	Met deze deelvraag beschrijven we de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relevantie van het onderzoek en geven we inzicht in hoe zorgfraude in de praktijk werkt en zich ontwikkelt.
2	<i>Welke maatregelen blijken effectief te zijn in het bestrijden van zorgfraude door gemeenten? En welke normen kan je stellen aan beleid en uitvoering door een gemeente waarmee zorgfraude wordt tegengegaan?</i>
	We ontwikkelen hiermee een normenkader waaraan daarna het beleid en uitvoering van de gemeente Vijfheerenlanden en de regionale backoffice Lekstroom ⁴ kan worden getoetst.
3	<i>Welk beleid, welke werkwijze en welke procedures (selectie, aanbesteding, contractmanagement) spelen een rol in Vijfheerenlanden in de relatie tussen gemeente/uitvoeringsorganisatie en zorgaanbieders? (Op welke wijze) vervult de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol?</i>
	We beschrijven de beleids- en uitvoeringspraktijk van de gemeente Vijfheerenlanden gericht op de zorgaanbieders die daar actief zijn of willen zijn. We betrekken daarin ook het samenwerkingsverband Regionale Backoffice Lekstroom (RBL) waar gemeente Vijfheerenlanden de inkoop van zorg heeft neergelegd.

⁴ Voor zover van toepassing op gemeente Vijfheerenlanden.

	Daarnaast beschrijven we in grote lijnen hoe de raad met haar kaderstellende en controlerende rol betrokken is bij het toezicht en handhaving op de uitvoering van de Wmo en Jeugdzorg.
4	<i>Welke maatregelen heeft de gemeente Vijfheerenlanden genomen om zorgfraude effectief tegen te gaan?</i>
	Met deze deelvraag beschrijven we de maatregelen gericht op het tegengaan van zorgfraude zoals die door Vijfheerenlanden en bureau Lekstroom getroffen zijn.
5	<i>Heeft de gemeente in het beleid en uitvoering voldoende waarborgen ingebouwd om het risico op zorgfraude te verminderen/voorkomen? Is de raad voldoende betrokken?</i>
	Met deze deelvraag beoordelen we de beleids- en uitvoeringspraktijk van zorgverlening in Vijfheerenlanden en de maatregelen die de gemeente getroffen heeft om zorgfraude te voorkomen. En is de raad voldoende betrokken?
6.	<i>Welke aanbevelingen kunnen we doen om het risico op zorgfraude in Vijfheerenlanden te verminderen?</i>

1.4. Opbouw van de nota van bevindingen

Bij het schrijven van het rapport hebben we ervoor gekozen om de aandacht van de lezer zoveel mogelijk en zo snel mogelijk te richten op de belangrijkste bevindingen. U vindt deze terug in het derde hoofdstuk. Een inleidend hoofdstuk is echter noodzakelijk. Zorgfraude binnen het lokaal Sociaal Domein betreft nu eenmaal een ingewikkeld vraagstuk in een onoverzichtelijk krachtenveld.

Hoofdstuk 2 behandelt de belangrijke inzichten over de organisatie van de zorg en het toezicht, zorgfraude de effectiviteit van een gemeentelijke of regionale aanpak. We beantwoorden daarmee de eerste twee deelvragen van het onderzoek.

Met hoofdstuk 3 behandelen we de belangrijkste bevindingen en geven daarmee antwoord op de deelvragen 3 en 4.

Het formuleren van conclusies en aanbevelingen en daarmee het beantwoorden van de deelvragen 5 en 6 zal in de bestuurlijke nota plaatsvinden.

2. Zorgfraude, impact en aanpak

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we in vogelvlucht de organisatie van de zorg in het gemeentelijk sociaal domein. We richten ons daarbij hoofdzakelijk op kernbegrippen, organisaties en functionarissen die van belang zijn om de organisatie van de zorg te begrijpen en om het fenomeen zorgfraude te kunnen doorgronden. De aanpak van dit hoofdstuk is zo gekozen dat we bij de lezer geen voorkennis over zorg in het gemeentelijk sociaal domein veronderstellen. Mocht u al enigszins zijn ingevoerd in de wereld van zorg in het gemeentelijk sociaal domein, dan kunt u paragraaf 2.2. (organisatie van de zorg en het toezicht) met een gerust hart overslaan.

In dit hoofdstuk gaan we ook in op de omvang en aard van zorgfraude. Ook wordt globaal beschreven welke vormen van zorgfraude bestaan en wat gebruikelijke strategieën en werkwijzen van zorgfraudeurs zijn. Uit deze beschrijving komt een beeld naar voren hoe belangrijk het is om ook als gemeente te kiezen voor een actieve aanpak om de weerbaarheid tegen zorgfraude te verhogen.

De aanpak van zorgfraude is allerm minst simpel. We gaan daarom ook kort in op het leerproces dat gemeenten hieromtrent doormaken (paragraaf 2.5). En in paragraaf 2.6 presenteren we de hoofdlijnen van het normenkader dat de rekenkamer heeft ontwikkeld om de feitelijke situatie in de gemeente Vijfheerenlanden te analyseren en beoordelen.

Aan het einde van dit hoofdstuk vatten we samen en geven daarmee een antwoord op de eerste twee deelvragen die de Rekenkamer met dit onderzoek stelt:

Met welke vormen van zorgfraude hebben gemeenten in Nederland te maken en wat is hiervan de maatschappelijke impact?

En:

Welke maatregelen blijken effectief te zijn in het bestrijden van zorgfraude door gemeenten? En welke normen kan je stellen aan beleid en uitvoering door een gemeente waarmee zorgfraude wordt tegengegaan?

2.2. Organisatie van de zorg en het toezicht

Na de decentralisaties zijn gemeenten verantwoordelijk voor zorg die voortvloeit uit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet. Onder de Wmo valt de zorg die nodig is om mensen te helpen zelfstandig thuis te wonen, deel te laten nemen aan de maatschappij en ook mantelzorgers daarbij te ondersteunen. Veel voorkomende Wmo 'voorzieningen' zijn: hulp in de huishouding, het bieden van een beschermde plek om te wonen, en het bieden van begeleiding en dagactiviteiten op bijvoorbeeld een zorgboerderij, in een wijkcentrum of in een zorginstelling (dagbesteding).

De jeugdhulp richt zich op jongeren tot 18 jaar en hun ouders. In bijzondere gevallen is er sprake van 'verlengde jeugdhulp' voor jongeren tot 23 jaar. Jeugdhulp omvat zeer uiteenlopende vormen van zorg en hulp. Voorbeelden zijn opvoedingsondersteuning, dyslexie, geestelijke gezondheidszorg, pleegzorg, verblijf in instelling.

Zorg in natura en persoonsgebonden budget

Gemeenten kopen zorg in. Hiervoor sluiten ze contracten met zorgaanbieders. Cliënten die maatwerk zorg nodig hebben worden dan, via het sociaal team van de gemeente, in contact gebracht met deze 'gecontracteerde' aanbieders. Dit wordt ook wel 'Zorg in Natura' (ZIN) genoemd. Daarnaast kunnen cliënten ook kiezen voor een persoonsgebonden budget (pgb). Een cliënt kan dan zelf een keuze maken, ook voor een zorgaanbieder buiten de gecontracteerde aanbieders. De gemeente reserveert dan geld dat op een rekening van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) komt te staan. De pgb zorgaanbieder declareert de zorg dan bij de SVB.

Toezicht

De wetgever stelt gemeenten verantwoordelijk voor rechtmatigheid van de uitgaven van maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp. Het toezicht op de kwaliteit van de Jeugdhulp is een verantwoordelijkheid van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), maar gemeenten hebben zelf ook een rol in de bewaking van de kwaliteit van zorg. Het toezicht op de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning wordt veelal in opdracht van de gemeenten door de GGD's uitgevoerd.

Naast toezicht op de kwaliteit van zorg heeft de wetgever met de Wmo en de Jeugdwet de gemeenten ook nadrukkelijk het toezicht op de rechtmatigheid van de zorg toevertrouwd. Veel gemeenten hebben daartoe een toezichthouder rechtmatigheid aangesteld, vaak in regioverband samen met andere gemeenten. De toezichthouder rechtmatigheid heeft

doorgaans als taak om fraudesignalen te signaleren en te beoordelen, medewerkers van gemeenten 'fraudealert' te maken, het gemeentebestuur te adviseren over het voorkomen van zorgfraude, het uitvoeren van onderzoeken en het adviseren over 'de wenselijkheid van strafrechtelijke voortzetting van een bestuursrechtelijk onderzoek'.⁵

2.3. Zorgfraude in het gemeentelijk sociaal domein

Om het fenomeen zorgfraude goed te duiden heeft de rekenkamer zich breed georiënteerd op een aantal publicaties en gesproken met (ervarings)deskundigen in het veld. De belangrijkste opbrengst daarvan is hier terug te vinden.

We gaan achtereenvolgens in op wat zorgfraude is en wat de belangrijkste vormen zijn, waar zorgfraude veelal plaatsvindt en wat de maatschappelijke impact van zorgfraude is: wat zijn de gevolgen en wie zijn slachtoffer?

Wat is het?

We vatten zorgfraude dus op als *'het opzettelijk misleidend handelen binnen het zorgdomein, waarbij doelbewust in strijd met de regels wordt gehandeld met het oog op eigen of andermans gewin'* en sluiten daarmee aan bij de definitie van het IKZ.⁶ Hoewel dit een heldere omschrijving is, is het in de praktijk van alledag bij vermoedens vaak allerm minst een uitgemaakte zaak of er bij een zorgaanbieder of pgb-budgethouder ook werkelijk sprake is van fraude. Wat is immers 'opzettelijk' en wat is 'doelbewust'? En wanneer spreekt men van 'fouten' in plaats van 'fraude'? Zo zien we in de praktijk soms evidente gevallen van fraude, maar ook veel situaties waarin er van alles misgaat, maar niet bewezen is dat het ook echt (structureel en) met opzet gebeurde. Zorgfraude gepleegd door zorgaanbieders blijkt in de praktijk nogal eens lastig (juridisch) aan te tonen.

Zorgfraude manifesteert zich in vele gedaanten.⁷ VNG Naleving noemt een top-3 aan 'concrete verschijningsvormen'.⁸

1. *Spookzorg: dat wil zeggen gedeclareerde zorg die niet is geleverd.*

⁵ We zijn hier, omwille van de leesbaarheid, niet helemaal compleet als we afgaan op het profiel voor de toezichthouder rechtmatigheid dat de VNG heeft opgesteld. Zie VNG KCHN, 2018.

⁶ IKZ Jaarrapportage 2019, p. 4.

⁷ Ministerie van VWS, 2015, p. 7-8.

⁸ VNG Naleving, 2020, p. 7

2. *Op-coderen: een duurdere behandeling declareren dan de geleverde zorg rechtvaardigt.*
3. *Frauduleuze onder-behandeling: zorgaanbieders leveren een dienst, maar de kwaliteit daarvan wordt bewust op zo'n laag niveau gebracht dat dit veel winst oplevert (bijvoorbeeld door inzetten van onvoldoende gekwalificeerd personeel).*

Waar en door wie wordt gefraudeerd?

Vaak wordt bij een eerste oriëntatie op het fenomeen zorgfraude aan individuele cliënten gedacht, die met pgb's frauderen, naar analogie van het beeld dat bestaat bij uitkeringsfraude. Aanvankelijk was dat ook op een zekere schaal aan de orde, maar een wijziging in de administratieve afhandeling van het pgb heeft het frauderen door individuele pgb budgethouders aanzienlijk bemoeilijkt. Voor 2015 werd het pgb gestort op rekening van de pgb-budgethouder, die vervolgens geacht werd zelf voor uitbetaling aan de zorgaanbieder zorg te dragen. Dit bleek zeer fraudegevoelig. Vanaf 2015 wordt daarom het pgb overgemaakt op de rekening van de Sociale Verzekeringsbank, die vervolgens zorgdraagt voor betaling aan de zorgverleners.⁹ Na deze ingreep heeft er een verschuiving plaatsgevonden. Fraude met zorgbudgetten vindt nu meer plaats door zorgaanbieders dan door individuele cliënten, en fraude door zorgaanbieders omvat al snel veel grotere bedragen.¹⁰ Soms zijn er ook cliënten bij betrokken, maar veelal vindt de fraude plaats op initiatief van de aanbieder. Bekende strategieën zijn dat frauduleuze zorgaanbieders actief op zoek gaan naar cliënten met een 'geringe bureaucratistische competentie' (cliënten die minder snel zorgtekorten opmerken), cliënten die zeer afhankelijk zijn (zij zullen zorgtekorten eerder accepteren) en cliënten die mogen delen in de opbrengst van de fraude.¹¹

In 2019 deed het IKZ onderzoek onder zorgkantoren en gemeenten naar fraude en zorgverwaarlozing bij beschermd en begeleid wonen en kwam tot onderstaande lijst van 'opvallende kenmerken' van vermoedelijke frauderende aanbieders.¹²

- Onprofessioneel: onvoldoende geschoold personeel, geen of onjuist medicatieprotocol, onvoldoende rapportage, administratie niet op orde, geen kwaliteitskeurmerk of gebruiken 'eigen keurmerk', veel wisseling in panden en personeel, slechte telefonisch bereikbaarheid locatie zorgaanbieder.

⁹ Dit betreft het zgn. 'trekkingsrecht'.

¹⁰ Zie onder meer: Fenger, M. e.a., 2016; Elsen, W. van den, 2016 en VNG Naleving, 2020, p. 5.

¹¹ VNG Naleving, 2020, p. 7-8.

¹² IKZ, 2019, p. 19.

- Focus meer op aanbod woning dan op zorg (bij werving cliënt), makkelijke beschikbaarheid van woningen, pensionachtige setting, veel kamerverhuur.
- Organisatie: BV's in combinatie met pgb, ondoorzichtige bedrijfsstructuren, doorstarten van BV's via familie/vrienden/bekenden.
- Weinig ervaring in de zorg, vaak idealistisch beeld over waarom zij zorgaanbieder zijn.
- Extreme/snelle groei van zorgaanbieder.
- Geen focus: nemen elke cliënt op zonder na te gaan of het past binnen bestaande groep, zeer gemengde groepen.

Van belang is verder dat zorgfraude erg makkelijk te plegen is. In de gesprekken met deskundigen wordt steevast verwezen naar het gemak waarmee men zich als zorgaanbieder kan aanbieden (je schrijft je in bij de Kamer van Koophandel en je kan als zorgaanbieder aan de slag). Het plegen van fraude blijkt bovendien ook bijzonder profijtelijk.¹³

Maatschappelijke impact van zorgfraude

Hoewel in vrijwel alle publicaties over zorgfraude wordt ingegaan op de grote maatschappelijke impact heeft de rekenkamer geen overzichtsstudie gevonden waarmee dit systematisch in kaart is gebracht. Bij het doornemen van het onderzoek naar methoden, strategieën en gelegenheidsstructuren rond zorgfraude rijst echter direct het beeld van een vraagstuk dat diepe littekens in de samenleving achterlaat. Dat beeld wordt natuurlijk in de eerste plaats gevormd door het onthouden van de ondersteuning en de zorg aan (veelal) kwetsbare mensen. Zorg en ondersteuning waar zij recht op hebben en die nodig is. Het zogenaamde 'afromen' van uren ('managementuren'), het inzetten van onvoldoende gekwalificeerd (en dus goedkoper) personeel, het feitelijk leveren van lichtere zorg dan geïndiceerd en betaald; allemaal voorbeelden met directe zorginhoudelijke gevolgen voor de mensen waar het om draait.

Naast het onthouden van zorg die cliënten nodig hebben, blijkt er een stevige verwevenheid met georganiseerde criminaliteit. Uit een onderzoek dat het IKZ uitvoerde naar Twentse Zorgaanbieders bleek dat in deze regio bij 22 zorgaanbieders kon worden vastgesteld dat zij tussen 2017 en 2019 een link hadden met de georganiseerde criminaliteit. Het IKZ stelt dat dit waarschijnlijk 'het topje van de ijsberg' is en dat als gemeenten en het Regionale Informatie en Expertise Centrum (RIEC) zich meer gaan richten op en bewust worden van ondermijning binnen de zorg, er waarschijnlijk ook meer

¹³ VNG Naleving, 2020, p. 12.

zorgfraude aan het licht zal komen. Het onderzoek van het IKZ maakte veel los: onderzoek levert steeds meer aanwijzingen op dat de georganiseerde criminaliteit steeds makkelijker zijn weg vindt naar de zorgbudgetten, ook bij lokale overheden.

Dat beeld wordt bevestigd met een niet aflatende stroom van honderden (onderzoeks)journalistieke publicaties van Follow the Money (FTM), Pointer, en vrijwel alle regionale en landelijke dagbladen en nieuwszenders. Hieruit volgt dat het om een landelijk niet te negeren probleem gaat. Er zijn voorbeelden van (seksuele) uitbuiting, ronselen (om cliënt te worden), intimidatie en bedreiging en misbruik van DigiD's van cliënten. Onderstaand is een kleine selectie opgenomen van nieuwsberichten in de media, waarmee we niet de omvang willen aantonen als wel de grote verscheidenheid in zorgfraude en de ermee gepaard gaande maatschappelijke impact.

Bericht	Bron	Datum
Kamermeerderheid wil onderzoek naar criminelen in de zorg: 'Dit is veel groter dan we dachten'	RTL Nieuws	16-01-2021
Zorgfraude gebruikt voor financiering terrorisme, Kamer wil actie	NOS	18-02-2020
Drugscriminelen storten zich ongehinderd op lucratieve zorgmarkt	FTM	18-01-2021
Kwetsbare cliënten door zorgorganisaties ingezet voor criminele activiteiten	RTL Nieuws	15-01-2021
Rotterdam wil geld terug van zorgaanbieder na verdenking van fraude bij de zorg aan ouderen	Algemeen Dagblad	05-02-2021
Veroordeelde zorgdirecteur behandelt jarenlang cliënten als 'psychotherapeut'	Pointer, FTM	24-04-2021
Fraude met diploma's in de zorg: personeel met valse diploma's zou in jeugdhulp hebben gewerkt	WNL	22-07-2020
Diplomafraude over rug zorgmedewerkers: 'Er moet gerechtigheid komen'	Omroep Gelderland	25-06-2019
Twentse zorgbureaus dekmantel voor mensensmokkel, witwaspraktijken en seksuele uitbuiting	Tubantia	18-01-2021

Boodschappen en huur in plaats van zorg aan tientallen jongeren	Zorg & Sociaalweb	14-01-2020
Jeugdzorginstelling wilde ten onrechte ruim miljoen declareren bij gemeente Den Bosch	Omroep Brabant	16-10-2020
Vastgoed speelt grote rol bij zorgfraude	Financieel dagblad	10-08-2017
De zorginstelling als verdienmodel voor criminele activiteiten	Nederlands Juristenblad	16-03-2021
Hoge winsten bij 97 zorgaanbieders mogelijk door fraude	NOS, FTM, Pointer, Reporter Radio	26-06-2019
Woekerwinsten van 30 tot 50 procent op zorg in Eindhoven	Eindhovens Dagblad	24-06-2017

Tabel 1 Verscheidenheid aan nieuwsberichten over zorgfraude in de media

Naast de indringende impact op cliënten zijn er ook negatieve gevolgen voor zorgaanbieders zelf. Zorgfraude en de berichtgeving daarover leidt immers tot reputatieschade aan de zorgsector en de merendeels bonafide zorgaanbieders.

2.4. De omvang van zorgfraude

Een beste schatting

Als de vraag rijst wat nu precies de omvang van zorgfraude is, en in hoeverre fraude met zorggeld ook in de eigen gemeente voorkomt, moet het eerlijke antwoord luiden dat dit niet precies bekend is. Het is in de eerste plaats natuurlijk de aard van de zaak waardoor onduidelijk blijft in welke mate er precies gefraudeerd wordt. De fraudeur stelt doorgaans veel in het werk om het frauderen buiten het gezichtsveld van de (lokale) overheid te houden, en slaagt daar in meer of mindere mate in.

Een uitspraak over de omvang van zorgfraude is dus op zijn best een 'beste schatting' op basis van voortdurende monitoring en onderzoek naar de praktijk. In Nederland houden

verschillende instanties zich bezig met dit vraagstuk. Een belangrijke organisatie is het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ) een speciaal voor dit doel opgericht samenwerkingsverband van negen organisaties¹⁴ die informatie bijeen brengen waarmee zij beter in staat zijn om zorgfraude aan te pakken. Dit IKZ signaleert een stevige toename in het aantal signalen dat zij over zorgfraude krijgen: meer dan een verdubbeling in 2018 en 2019. In het 'coronajaar' 2020 was er sprake van een daling in het aantal signalen, hetgeen door het IKZ toegeschreven wordt aan de daling in het aantal fysieke controlebezoeken bij zorgaanbieders.¹⁵

Schattingen over de hoeveelheid geld dat verdwijnt als gevolg van fraude in Nederland lopen uiteen tussen de 3% en 10% van het totale budget voor Wmo en Jeugdwet.¹⁶ De VNG komt ongeveer in het midden uit met 5% van het totale zorgbudget voor Wmo en Jeugd.¹⁷

Omvang zorgfraude in de regio Lekstroom en Vijfheerenlanden

De regio Lekstroom stelt dat in 2020 53,5 miljoen euro wordt besteed aan zorg. Op basis van een voorzichtige schatting van tussen de 2 en 5% fouten/fraude en misbruik komt men dan voor de regio uit op tussen de 1 en 2,7 miljoen euro per jaar aan zorggeld dat verdwijnt. Verder stelt men dat dit een lage schatting is als we uitgaan van een publicatie van het Kenniscentrum Handhaving en Naleving van de VNG.¹⁸ Deze schat namelijk de fraude in op een percentage tussen de 3 en 10%. Als we deze schatting toepassen op regio Lekstroom volgt daaruit een bedrag variërend tussen 1,6 tot 5,3 miljoen euro per jaar dat in Lekstroom via fraude verloren gaat.¹⁹

Uitgaande van de jaarrekening 2020 van Vijfheerenlanden vertaalt deze schatting zich in een jaarlijks bedrag variërend van 0,8 tot 2,6 miljoen euro dat binnen de gemeente gemoeid is met fraude.²⁰

¹⁴ Naast de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) werken bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie (OM), de Belastingdienst, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) samen in het IKZ. Voor de volledige lijst en meer informatie: zie www.ikz.nl

¹⁵ IKZ, 2021, p. 4.

¹⁶ Zie ook Fenger, M., N. Chin-A-Fat (e.a.), 2016, pp. 65-67.

¹⁷ VNG Realisatie, 2021, p. 16

¹⁸ Regio Lekstroom, 2020, p. 4.

¹⁹ Gekeken naar de jaarrekening 2020 van Gemeente Vijfheerenlanden.

²⁰ We hebben ons hier gebaseerd op de werkelijke lasten die vallen onder de taakvelden: 6.6. Maatwerkvoorzieningen Wmo, 6.7.1. Maatwerk dienstverlening 18+, 6.7.2 Maatwerk dienstverlening 18-, 6.8.1 Geëscaleerde zorg 18+, 6.8.2. Geëscaleerde zorg 18- (Jaarrekening Vijfheerenlanden, 2020, p. 55).

2.5. Leerproces

De zorgfraude waar gemeenten mee worden geconfronteerd, kan worden omschreven als een 'ongetemd' probleem. Daarvan is sprake als er nog belangrijke kennis ontbreekt, er veel partijen bij de aanpak betrokken zijn en als het probleem zelf steeds iets van gedaante verandert waardoor beleidsmakers te maken hebben met een 'bewegende schietschijf'.²¹ Bij ongetemde problemen zal er genoeg moeten worden genomen met een lange (bestuurlijke en ambtelijke) adem en veel voortschrijdend inzicht over wat effectief is en wat niet. Anders gezegd, de aanpak van zorgfraude bestaat voorlopig nog uit 'vallen en opstaan.' Buiten het leerproces dat onvermijdelijk binnen gemeenten plaatsvindt, heeft het kabinet ook wet- en regelgeving in voorbereiding waarvan de verwachting is dat deze ook gemeenten gaat helpen in de aanpak van zorgfraude.²²

Omdat zorgfraude een ongetemd probleem is, is het erg belangrijk om de normen die we als rekenkamer gebruiken bij het beoordelen van de vraag of er voldoende waarborgen zijn om zorgfraude effectief te bestrijden, ook te plaatsen in een perspectief van leren en ontwikkelen. Recent is door VNG Naleving in kaart gebracht wat het landelijke beeld is van dat leerproces dat gemeenten tot op heden hebben doorgemaakt. U treft het in onderstaand overzicht aan. Op basis van de bevindingen in hoofdstuk 3 zullen we in de bestuurlijke nota concluderen waar gemeente Vijfheerenlanden te plaatsen valt.

Drie ontwikkelingsfasen gemeentelijke zorgtaak²³

De hectische fase (ca. 2015 en 2016).

In deze periode staan de reorganisatie en de continuïteit van de zorg centraal. Dat is een opgave die veel energie vergt en noodzakelijk is. Het juridisch kader is in korte tijd ontwikkeld en wordt nu in de praktijk getest op fraudebestendigheid. Uit casus blijkt dat er soms (grove) zorgfraude wordt gepleegd, ook door kleine (pas opgerichte) zorgaanbieders.

De pioniersfase (ca. 2017 en 2018)

²¹ Zie ook Korsten, A., Omgaan met 'wicked problems', in: Beleidsonderzoek Online, maart 2019.

²² Bijvoorbeeld het Wetsvoorstel Integere bedrijfsvoering zorgaanbieders (Wibz). Zie voor een redelijk actuele stand van zaken de kamerbrief van de minister van VWS, d.d. 4-11-2020, kenmerk 1758159.

²³ VNG Naleving, 2020, p. 5.

De eerste, meest noodzakelijke, stappen zijn gezet. In de uitvoeringspraktijk zoeken gemeentebestuurders en uitvoerende professionals naar hun rol. Het organiseren van het toezicht op de zorg krijgt gestalte. Rapporten en inventarisaties wijzen op risico-indicatoren / op frauderisico's. Toch is er binnen het gemeentelijk zorgdomein vaak nog geen cultuur die gericht is op preventie en bestrijding van zorgfraude.

De bewustwordingsfase (ca. 2018 – heden)

In deze fase komt meer informatie beschikbaar over frauderisico's en fraudegevallen. Van lieverlee wordt duidelijk dat op het sociale domein een wezenlijk verschil bestaat tussen uitkeringsfraude en zorgfraude. Het instrumentarium voor uitkeringsfraude is gericht op individuele fraudeurs. Zorgfraude heeft dikwijls een (meer) georganiseerd karakter. Bovendien is fraude lastiger vast te stellen en ligt de fraude voornamelijk in handen van malafide ondernemingen. Dit georganiseerde karakter vraagt om andere vaardigheden en kennis (o.a. afwijkende patronen in geldstromen ontdekken en achtergrondonderzoek doen naar personen en rechtspersonen) dan doorgaans aanwezig zijn binnen gemeentelijke afdelingen.

Vandaag de dag is het tijd om gestalte te geven aan de dubbele opdracht: kwalitatief goede en eerlijke zorg, dus inclusief fraudebeheersing. Zorg voor mensen die dat nodig hebben, tegen een gepaste prijs, maar ook aanpak van frauduleuze zorg. Het komt erop aan om fraudepreventie en fraudebestrijding in te bedden in het bestuurlijk en ambtelijk handelen.

Tabel 2 Drie ontwikkelingsfasen gemeentelijke zorgtaak

2.6. Hoofdlijnen van het normenkader

Hoewel we dus constateren dat de aanpak van zorgfraude, voorlopig nog een indringend leerproces zal inhouden, laat dat onverlet dat er al behoorlijk wat kennis is, en dat een 'beste aanpak' daar ook op gebaseerd is. De rekenkamer heeft zich voor het onderzoek breed georiënteerd om erachter te komen welke inzichten er zijn als het gaat om de effectiviteit van maatregelen tegen zorgfraude. Op basis van die inzichten is een normenkader ontwikkeld om de praktijk van Vijfheerenlanden te analyseren en te beoordelen (waarvan verslag in hoofdstuk 3).

Voor deze oriëntatie heeft de rekenkamer documentatie bestudeert en enkele gesprekken gevoerd met (ervarings)deskundigen die allen vanuit verschillende invalshoeken met het vraagstuk van doen hebben. Dit heeft geleid tot een lange lijst aan aandachtspunten die

belangrijk zijn voor een effectieve aanpak van zorgfraude. Deze lijst is vervolgens geordend in een normenkader waarin meer dan 50 normen zijn uitgewerkt die betrekking hebben op maatregelen.

De normen die de rekenkamer heeft gebruikt om de situatie in Vijfheerenlanden te analyseren en te beoordelen zijn door de onderzoekers geordend in vijf hoofdlijnen waarbinnen maatregelen ter voorkoming of bestrijding van zorgfraude genomen kunnen worden. Het gaat dan om:

1. Beleid, politiek en bestuur.
2. Informatie, communicatie en voorlichting.
3. Toezicht, handhaving en onderzoek.
4. Inkoop en contractmanagement
5. Samenwerking en cultuur in de praktijk.

We lichten toe.

1. Beleid, politiek en bestuur

'Maak de aanpak van zorgfraude bestuurlijke topprioriteit', zo kopte een nieuwsbericht op de website van VNG tijdens de uitvoering van dit onderzoek.²⁴ Het is de conclusie van een themabijeenkomst van de Vereniging van Noord-Hollandse Gemeenten (VNHG) waarin 50 bestuurders en raadsleden met elkaar in gesprek gingen over zorgfraude. Veel maatregelen werden besproken, *'maar om de aanpak van zorgfraude echt te laten werken, is naast samenwerking – bestuurlijke prioriteit nodig.'*

Ook de rekenkamer onderstreept het belang van politiek-bestuurlijke betrokkenheid en heeft daartoe enkele normen geformuleerd. Het belang van stevige bestuurlijke sturing en urgentiebesef is gelegen in het feit dat een effectieve aanpak van zorgfraude de bestaande ambtelijke structuren (ver) overstijgt. Een eenduidige politiek-bestuurlijke prioritering van het vraagstuk kan de organisatie een impuls geven om te komen tot nieuwe samenwerkingsarrangementen en routines dwars door de bekende vakafdelingen binnen de gemeente en gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Het maken van belangrijke politiek-bestuurlijke afwegingen maakt het mogelijk een beleid uit te werken waarin de bestuurlijke uitgangspunten, doelen, (financiële) middelen en evaluatiemomenten voor de aanpak van zorgfraude zijn vastgelegd. Omdat het vraagstuk zorgfraude de afzonderlijke ambtelijke structuren overstijgt, is het belangrijk dat ook het

²⁴ Website VNG, geraadpleegd op 3 juni 2021.

beleid een integraal karakter heeft: het verbindt de verschillende domeinen die zich toespitsen op inkoop van zorg, contractmanagement, contact met de cliënten, beleid, kwaliteitstoezicht, handhaving, ondermijning en natuurlijk het rechtmatigheidstoezicht zelf.

De rekenkamer formuleerde ook enkele normen die wijzen op meer specifiek *politieke aandacht* en dus raadsbemoeyenis bij het onderwerp. De aanpak van zorgfraude zal op verschillende punten ook moeten worden *gelegitimeerd*. Wat zijn acceptabele maatregelen? Welke dilemma's en belangen spelen bij de aanpak van zorgfraude een belangrijke rol en welke keuzes maakt het bestuur daarin? Wat is het politieke bewustzijn bij het vraagstuk en wat is het draagvlak voor de aanpak ervan? Het maken van politieke afwegingen en keuzes komt tot uitdrukking in een politiek kader waarmee de organisatie in stelling is gebracht om de uitvoering van de zorgfraudeaanpak ter hand te nemen.

Naast de politieke dilemma's die om betrokkenheid van de raad vragen is het ook van belang dat de raad zowel voor Wmo als Jeugdzorg een actuele verordening heeft vastgesteld, waarin het toezicht en de handhaving wordt geregeld.

2. Informatie, communicatie en voorlichting

De rekenkamer heeft enkele normen geformuleerd die betrekking hebben op het ophalen, analyseren en uitwisselen van informatie over zorgfraude. Door als gemeente of regio op dit punt proactief te handelen kan de uitvoering van het zorgfraudebeleid meer doelgericht plaatsvinden en kan er ook meer werk worden gemaakt van preventie. Het inrichten van een meldpunt zorgfraude voor inwoners en zorgprofessionals die in hun praktijk vermoedens hebben van frauderende zorgaanbieders, kan ertoe leiden dat frauduleuze zorgaanbieders sneller en specifieker worden gesignaleerd waarmee schaarse onderzoekscapaciteit meer doelgericht kan worden ingezet. Gemeenten die zich aansluiten bij het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ) kunnen bijdragen en delen in een omvangrijker beeld over aanbieders die eerder hebben gefraudeerd en de trends die plaatsvinden (zoals verplaatsingen van frauderende aanbieders naar andere bekostigde zorg).

Erg belangrijk is ook algemene voorlichting aan cliënten en zorgaanbieders over de rechten, maar ook over de plichten die voortvloeien uit de overeenkomst met de gemeente. Evenals het informeren over de gevolgen van oneigenlijk gebruik en/of fraude. Deze voorlichting werkt preventief bij het tegengaan van zorgfraude.

3. Toezicht, handhaving en onderzoek.

De rekenkamer heeft vanzelfsprekend gekeken naar de mate waarin er sprake is van toezicht, handhaving en onderzoek gericht op het voorkomen en bestrijden van zorgfraude. Daarbij is onder meer gekeken of er een toezichthouder benoemd is die ook actief toezicht uitoefent op zorgaanbieders werkzaam binnen de gemeente Vijfheerenlanden. Verder is globaal gekeken naar het instrumentarium dat bestaat om zorgfraude op het spoor te komen. Daarbij is nagegaan of het toezicht en het handhaven risico-gestuurd plaatsvindt. Van risico-gestuurd werken is sprake als er een prioritering in de uitvoering van toezicht en handhaving plaats heeft op basis van (risico) analyses, data-analyse en benchmarking van de ontwikkelingen in de zorguitgaven aan maatwerkvoorzieningen.

Omdat zorgfraude zo nadrukkelijk valt af te leiden uit bedrijfseconomische/boekhoudkundige aspecten en complexe bedrijfsstructuren is nagegaan of de daartoe benodigde kennis ook aanwezig is en wordt ingezet om zorgfraude op het spoor te komen.

4. Inkoop en contractmanagement.

De rekenkamer heeft de inkoopfunctie ('poort tot zorg') en het contractmanagement bestudeert om na te gaan welke waarborgen hierin zijn verankerd om de kansen op zorgfraude te verkleinen. Uit onderzoek blijkt dat "selectie aan de poort" een werkwijze is die voorkomt dat malafide zorgaanbieders de gemeente binnen komen. Onderzocht is welke maatregelen worden genomen om deze ongewenste zorgaanbieders buiten de deur van de gemeente te houden. Daarnaast is ook gekeken naar het contractmanagement. Effectief contractmanagement tussen bestaande zorgaanbieders en contractmanagers helpt om onrechtmatigheden in de zorg voor cliënten snel inzichtelijk te krijgen en te verhelpen.

5. Samenwerking en cultuur.

Een laatste hoofdlijn, maar zeker niet de minste, richt zich op de vraag of er tussen alle betrokkenen ook feitelijk wordt samengewerkt om zorgfraude te voorkomen en te bestrijden. Waar politiek, bestuur en beleid (eerste hoofdlijn) hierin vooral een stimulerende en faciliterende rol vervullen, wil het nog niet zeggen dat betrokkenen in de uitvoering elkaar ook feitelijk opzoeken. En is de aanpak van zorgfraude onderdeel van de organisatiecultuur: In hoeverre zijn betrokkenen zich bewust van het vraagstuk en het aandeel dat men kan hebben in de bestrijding van zorgfraude? De mate waarin er wordt samengewerkt blijkt uitermate belangrijk voor een effectieve aanpak van zorgfraude. Samenwerking binnen de gemeente Vijfheerenlanden en tevens tussen de gemeente en de relevante partijen in de regio heeft dan ook de nadrukkelijke aandacht van de rekenkamer. Daarbij is ook nagegaan of samenwerking meer ad-hoc dan wel meer gestructureerd, volgens ontwikkelde procedures en routines, plaatsvindt.

2.7. Samenvattend: de belangrijkste bevindingen

We vatten samen en geven daarmee antwoord op de twee deelvragen die in dit hoofdstuk centraal staan.

Deelvraag 1: Met welke vormen van zorgfraude hebben gemeenten in Nederland te maken en wat is hiervan de maatschappelijke impact?

Zorgfraude vindt veelal plaats op initiatief van een zorgaanbieder en in mindere mate geïnitieerd vanuit een individuele cliënt of budgethouder. Bekende strategieën zijn dat frauduleuze zorgaanbieders actief op zoek gaan naar kwetsbare cliënten die minder snel zorgtekorten opmerken, zeer afhankelijk zijn (zij zullen zorgtekorten eerder accepteren) en cliënten die mogen delen in de opbrengst van de fraude.

Daarnaast manifesteert zorgfraude zich in vele gedaanten. VNG Naleving waagt zich aan een top-3 van 'concrete verschijningsvormen':

1. *Spookzorg: dat wil zeggen gedeclareerde zorg die niet is geleverd.*
2. *Op-coderen: een duurdere behandeling declareren dan de geleverde zorg rechtvaardigt.*
3. *Frauduleuze onder-behandeling: zorgaanbieders leveren een dienst, maar de kwaliteit daarvan wordt bewust op zo'n laag niveau gebracht dat dit veel winst oplevert.*

Zorgfraude laat diepe littekens in de samenleving achter. In de eerste plaats is een ingrijpend gevolg van de fraude dat ondersteuning en de zorg aan (veelal) kwetsbare mensen wordt onthouden. Zorg en ondersteuning waar zij recht op hebben en die nodig is. Daarnaast blijkt er een stevige verwevenheid tussen zorgfraude en georganiseerde criminaliteit. Er zijn veel voorbeelden van (seksuele) uitbuiting, ronselen (om cliënt te worden), intimidatie, bedreiging en misbruik van DigiD's van cliënten.

Zorgfraude doet tot slot een stevige aanslag op het budget dat er voor zorg is: schattingen lopen uiteen tussen de 3% en 10% van het totale budget voor Wmo en Jeugdwet. Geld bedoeld voor zorg, maar besteedt aan andere zaken.

Deelvraag 2: Welke maatregelen blijken effectief te zijn in het bestrijden van zorgfraude door gemeenten? En welke normen kan je stellen aan beleid en uitvoering door een gemeente waarmee zorgfraude wordt tegengegaan?

De aanpak van zorgfraude kan effectief zijn door het treffen van vele (kleine en meer omvangrijke) maatregelen die elkaar bovendien nodig hebben of versterken. Maatregelen die een bijdrage leveren aan het voorkomen en/of het bestrijden van zorgfraude hebben betrekking op de volgende vijf hoofdlijnen die de rekenkamer gebruikt heeft voor het ontwikkelen van een normenkader.

1. **Beleid, politiek en bestuur:** denk aan het maken van belangrijke politiek-bestuurlijke afwegingen, betrokkenheid van de gemeenteraad, bestuurlijke sturing, eenduidige politiek-bestuurlijke prioritering en een integraal ontwikkeld beleid.
2. **Informatie, communicatie en voorlichting:** denk aan het inrichten van een meldpunt zorgfraude voor inwoners, cliënten en zorgprofessionals, aansluiting bij het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ), en een adequate voorlichting aan inwoners in het algemeen en cliënten en zorgaanbieders in het bijzonder.
3. **Toezicht, handhaving en onderzoek:** denk daarbij vanzelfsprekend aan het benoemen van toezichthouder(s) rechtmatigheid Wmo en Jeugdwet, die ook actief toezicht houdt. De effectiviteit van onderzoek blijkt verder groter naarmate deze meer risico-gestuurd in plaats van (alleen) signaal gestuurd is en waar actief en met een brede oriëntatie onderzoek plaatsvindt.
4. **Inkoop en contractmanagement:** inkoop en contractmanagement vormen belangrijke schakels bij het voorkomen en op het spoor komen van zorgfraude. Niet alleen zorginhoudelijke overwegingen, maar ook de rechtmatigheid van zorg zal dan een rol van betekenis moeten spelen bij de inkoop van zorg en het uitoefenen van het contractmanagement.
5. **Samenwerking in de praktijk:** Een laatste hoofdlijn, maar zeker niet de minste, richt zich op de vraag of er tussen alle betrokkenen ook feitelijk wordt samen gewerkt om zorgfraude te voorkomen en te bestrijden.

3. De aanpak van zorgfraude in de gemeente Vijfheerenlanden

3.1. Inleiding

Met dit hoofdstuk formuleert de rekenkamer de bevindingen die betrekking hebben op de feitelijke aanpak in gemeente Vijfheerenlanden en de regio Lekstroom bij het voorkomen van zorgfraude. Ook wordt ingegaan op de wijze waarop de raad tot op heden betrokken is geweest. Daarmee worden de antwoorden op de deelvragen 3 en 4 uit dit onderzoek gegeven:

Welk beleid, welke werkwijze en welke procedures (selectie, aanbesteding, contractmanagement) spelen een rol in Vijfheerenlanden in de relatie tussen gemeente/uitvoeringsorganisatie en zorgaanbieders? (Op welke wijze) vervult de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol?

Welke maatregelen heeft de gemeente Vijfheerenlanden genomen om zorgfraude effectief tegen te gaan?

In de navolgende paragrafen worden steeds de normen kort omschreven en waarna de bevindingen van de rekenkamer beknopt worden geformuleerd en toegelicht.

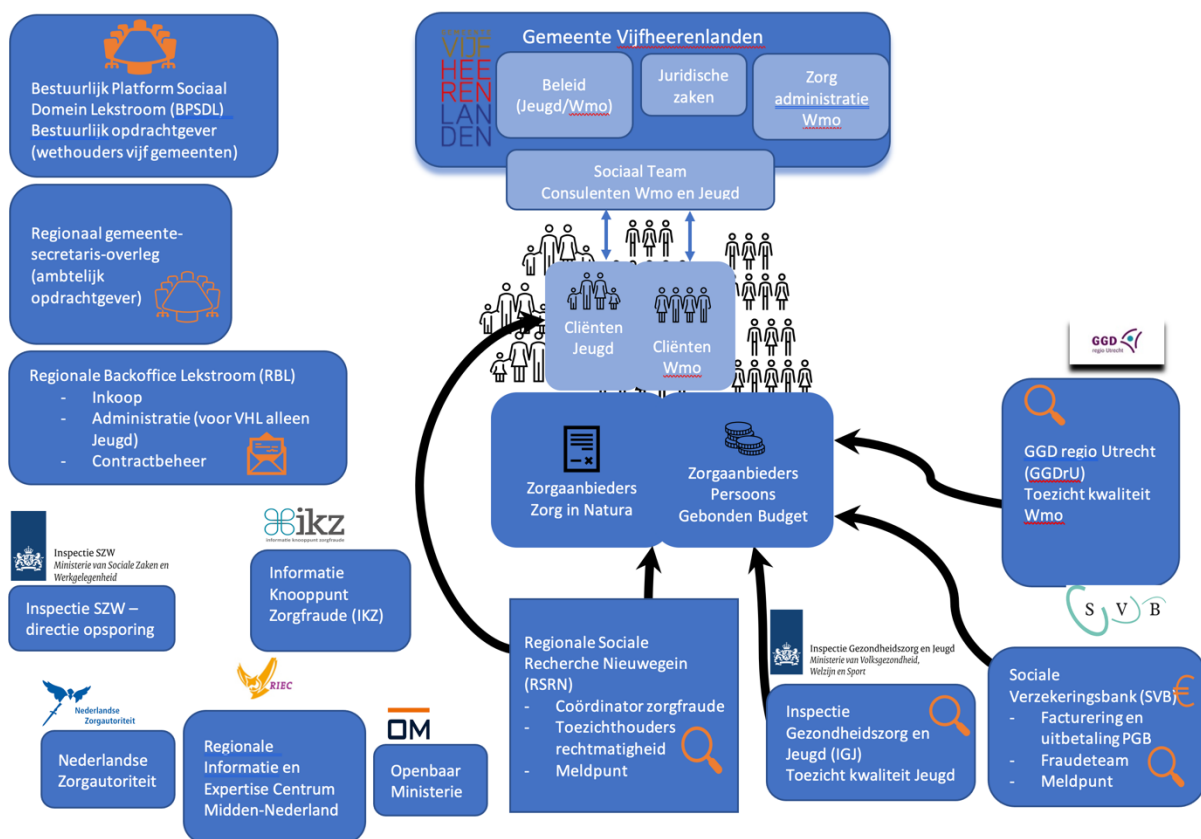
3.2. Het veld

De rekenkamer geeft hier een beknopte beschrijving van de belangrijkste betrokken organisatie(onderdelen)(s) binnen de gemeente en in de regio. Omdat dit vooral een beschrijving betreft zijn hier vooraf geen expliciete normen geformuleerd. De rekenkamer komt wel tot enkele bevindingen.

De rekenkamer constateert dat in Vijfheerenlanden bij het voorkomen en bestrijden van zorgfraude veel uiteenlopende organisaties en organisatieonderdelen betrokken zijn die bovendien op fysieke afstand van elkaar werken. De rekenkamer ziet hierin een bevestiging van het algemene beeld dat het vraagstuk zorgfraude de afzonderlijke ambtelijke structuren overstijgt. De kern van de zorgfraudeaanpak, het rechtmatigheidstoezicht en de opsporing, is ondergebracht bij de Regionale Sociale Recherche Nieuwegein

(RSRN). Gedurende de looptijd van het onderzoek is een toezichthouder rechtmatigheid aangesteld, en tijdelijk ook een coördinator/projectleider zorgfraude. In het veld valt op dat de zorgadministratie voor de Wmo bij de gemeente zelf is ondergebracht en niet in de regio.

Eerder merkten we op dat het vraagstuk zorgfraude de afzonderlijke ambtelijke structuren overstijgt. Dit wordt ook zichtbaar als we kijken naar de betrokkenen binnen de gemeente Vijfheerenlanden en de taken die voor Vijfheerenlanden door de regio Lekstroom worden uitgevoerd. De rekenkamer heeft 'het veld' uitgewerkt in figuur 1.



Figuur 1 Het veld van betrokkenen gemeente Vijfheerenlanden en de regio

We lichten de belangrijkste onderdelen kort toe.

De gemeente Vijfheerenlanden

De gemeentelijke taken rond het voorkomen en bestrijden van zorgfraude zijn deels terug te vinden binnen de organisatie van de gemeente en deels bij de Regio Lekstroom. Voor de gemeente zijn de zorgconsulenten die binnen het Sociaal Team fungeren belangrijk: zij hebben in de dagelijkse praktijk direct contact met cliënten. De zorgconsulent verheldert samen met de cliënt de zorgbehoefte en bepaalt welke zorg nodig is. Indien noodzakelijk

verwijst de consulent door naar een maatwerkvoorziening. Als een passend aanbod is gevonden dan volgt de beschikking waarin het college besluit voor welke zorg in welke omvang een cliënt in aanmerking komt.

Als het voor het verdere verloop van het zorgtraject nodig is, is er tussentijds contact met een cliënt. Bij cliënten met een pgb vindt een evaluatie plaats en sinds kort ook een gesprek over de 'prestatielevering.'

De regio Lekstroom

In de regio Lekstroom werken sinds 2013 de gemeenten Houten, Nieuwegein, Lopik, IJsselstein en Vijfheerenlanden samen in het Sociaal Domein. Het betreft hier een vrijwillige samenwerking ('netwerksamenwerking') waar de besluitvorming berust bij de colleges en de gemeenteraden van de vijf aangesloten gemeenten. Een uitvoeringsorganisatie, de Regionale Backoffice Lekstroom (RBL), voert voor de regio de inkoop, het contractbeheer en de zorgadministratie uit op het gebied van Jeugdhulp en Wmo. Gemeente Vijfheerenlanden vormt op het laatste een uitzondering: de zorgadministratie Wmo is voor Vijfheerenlanden bij de gemeente zelf ondergebracht.

Er is een bestuurlijk overleg waarin alle wethouders Sociaal Domein van de deelnemende gemeenten plaatsnemen, het Bestuurlijk Platform Sociaal Domein Lekstroom (BPSDL), en een ambtelijk overleg waaraan alle gemeentesecretarissen deelnemen. Dit zijn respectievelijk de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgevers van de RBL.

Regionale Sociale Recherche Nieuwegein (RSRN)

De RSRN voert namens een flink aantal gemeenten in de regio Utrecht de opsporing en beheersing van fraude met een uitkering of zorggelden uit. Wat betreft uitkeringsfraude voert de RSRN deze taak niet uit voor de gemeente Vijfheerenlanden uit. Bij de RSRN zijn sinds kort ook de rechtmatigheidstoezichthouder zorg en een coördinator zorgfraude ondergebracht die voor de Lekstroomgemeenten zorgfraude gaan bestrijden.

GGDrU

Wettelijk is bepaald dat gemeenten integraal verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en de rechtmatigheid van de Wmo voorzieningen. De gemeenten in de provincie Utrecht en ook Vijfheerenlanden hebben het toezicht op de kwaliteit van de Wmo extern belegd bij de GGD van de provincie Utrecht (GGDrU). De toezichthouders van GGDrU zijn door het college aangewezen.

Zij voeren drie vormen van toezicht uit:

- Kwaliteitstoezicht. Dit toezicht richt zich op de kwaliteit van Wmo-voorzieningen en vindt proactief plaats.
- Signaal gestuurd toezicht. Dit toezicht vindt plaats op basis van signalen met betrekking tot de kwaliteit die vanuit de gemeente, professionals en/of burgers zijn gemeld over een aanbieder.
- Calamiteitentoezicht Dit toezicht richt zich op het begeleiden van de aanbieder bij het onderzoeken van een calamiteit of het uitvoeren van het calamiteitenonderzoek door GGDrU zelf.

De rekenkamer heeft voor dit onderzoek aandacht besteed aan deze externe toezichthouder kwaliteit aangezien in de praktijk slechte kwaliteit en fraude vaak met elkaar verweven zijn.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)

De gemeente is verantwoordelijk voor het rechtmatigheidstoezicht op de uitvoering van de Jeugdwet, maar het externe kwaliteitstoezicht op deze wet wordt verricht door de IGJ. Gemeenten voeren het kwaliteitstoezicht dus niet zelf uit, maar hebben wel een rol bij het doorgeven van signalen over (mogelijke) kwaliteitsproblemen.

3.3. Politiek en bestuur

De rekenkamer formuleerde de volgende normen:

- De raad/commissie heeft het bestrijden van zorgfraude minstens een maal per jaar op de agenda.
- De raad is betrokken bij het maken van belangrijke keuzes over dilemma's en belangen die spelen bij handhaving en toezicht op de zorguitgaven.
- Er zijn door de gemeenteraad kaders vastgesteld waarbinnen de aanpak van zorgfraude kan worden vormgegeven.
- Bestrijden van zorgfraude is als actie genoemd in de begroting.
- De raad stelt financiële middelen beschikbaar voor toezicht, handhaving en preventie.
- Bestrijden van zorgfraude staat op de bestuurlijke agenda.

De gemeenteraad van Vijfheerenlanden is nauwelijks betrokken bij de aanpak van zorgfraude, het rechtmatigheidstoezicht en de handhaving op de zorguitgaven. Bestuurlijk trof de rekenkamer sinds 2018 enige aandacht voor het onderwerp binnen het BPSDL, hetgeen resulteerde in een ambtelijke opdracht tot het opstellen van een plan van aanpak zorgfraude dat in 2020 gereed was. In de

programmabegroting 2021-2024 wordt zorgfraude kort genoemd en worden financiële middelen vrijgemaakt. Het college heeft begin 2021 gewerkt aan de bewustwording op het terrein van fraude in het sociaal zekerheidsdomein waar ook raakvlakken zijn met zorgfraude en had al eerder aansluiting gezocht bij het Regionaal Platform Fraudebestrijding (RPF).

De rekenkamer heeft zich over bovenstaande normen een beeld gevormd door de agendapunten op de raadsvergaderingen vanaf 2019 te bekijken, het collegeprogramma en de programmabegrotingen tot en met begroting 2021-2024 te bestuderen en door het bijwonen van raadsinformatiebijeenkomsten.

Uit de raadsagenda's in iBabs blijkt dat toezicht en handhaving op de zorguitgaven en het voorkomen van zorgfraude geen agendapunt is geweest op de raadsvergaderingen in de jaren 2019-2021. Ook in het collegeprogramma 2019-2022 wordt het onderwerp niet genoemd.

In informatiebijeenkomsten voor raadsleden met de sociale wijkteams en de RBL (over nieuwe inkoop van zorg) zijn toezicht, handhaving en fraude geen onderwerp van de presentatie. Er worden door raadsleden hierover geen vragen gesteld.

In de begrotingen voor de jaren 2019 en 2020 wordt handhaving/toezicht of het voorkomen van zorgfraude niet genoemd in antwoord op de bekende planning en control vragen: "wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen". Het risico op zorgfraude of oneigenlijk gebruik van zorggelden heeft evenmin een plek gekregen in de begrotingsparagraaf over de risico's.

In de programmabegroting 2021-2024 wordt de aanpak van zorgfraude summier genoemd en worden ook financiële middelen toegekend.²⁵ Hier wordt gesteld dat de regio Lekstroom *'de eerste stappen gaat zetten in de aanpak van Zorgfraude met een pilot van twee jaar door in te zetten op preventie, de basis op orde te krijgen en het aanstellen van een toezichthouder Rechtmatigheid.'* Gedachte is dat hiermee een *'bijdrage wordt geleverd aan het krijgen van grip op de kosten.'*²⁶

Het Bestuurlijk Platform Sociaal Domein Lekstroom heeft november 2018 een ambtelijke opdracht gegeven om een plan van aanpak zorgfraude op te stellen. Een van de doelen van die opdracht was *'Voor de korte termijn [...] een gezamenlijk plan van aanpak en een*

²⁵ Deze omhelzen € 40.000,-- per jaar als bijdrage vanuit Vijfheerenlanden vanuit de regio Lekstroom.

²⁶ Gemeente Vijfheerenlanden, 2020b, p. 44, p. 47.

implementatieplan te realiseren'.²⁷ Dit plan is in 2020 gereed en door het college van B&W van gemeente Vijfheerenlanden vastgesteld en leidt in mei 2021 tot de eerste stappen in de uitvoering.

In 2020 hebben verschillende leden van het college informatieve workshops over fraude van VNG Naleving gevolgd. In januari 2021 heeft het college aandacht besteedt aan het onderwerp criminaliteit met een verdiepingssessie verzorgt door VNG Naleving. Er is toen ingegaan op een aanpak van criminaliteit in de wijk. Al in 2019 had het college zich aangesloten bij het Regionaal platform fraudebestrijding (RPF) van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI). Dit richt zich niet specifiek op zorgfraude, maar er kunnen raakvlakken zijn in gevallen waar zorgfraude, uitkeringsfraude en georganiseerde criminaliteit hand in hand gaan. Aansluiting bij deze bestuurlijke structuur kan de uitwisseling van gegevens tussen de verschillende ketenpartners makkelijker maken (inspectie SZW, UWV, SVB, Belastingdienst, IND, politie, OM en gemeenten).

3.4. **Beleid**

De rekenkamer formuleerde de volgende normen:

- De bestuurlijke uitgangspunten, doelen, middelen en evaluatiemomenten voor handhaving en toezicht zijn vastgelegd in een beleidsplan.
- Het beleidsplan is integraal: er zijn koppelingen tussen toezicht, ondermijning, kwaliteit van zorg, inkoop en sociaal teams).
- Het beleid bevat een beschrijving van de lokale problematiek / situatie als het gaat om zorgfraude.
- Er is een uitgewerkt **toezichtkader** met kwaliteits- en rechtmatigheidseisen.
- Het beleid is vertaald in werkinstructies of procesbeschrijvingen voor de betrokken medewerkers.
- Er zijn actuele verordeningen. In de Verordeningen is het toezicht en de handhaving door de gemeente geregeld.

De rekenkamer stelt vast dat er geen nadrukkelijk beleid is vastgesteld waarin de bestuurlijke uitgangspunten en doelen van de aanpak van zorgfraude zijn terug te vinden. Ook in het centrale beleidsdocument dat gaat over het sociaal domein in Vijfheerenlanden is geen aandacht voor toezicht op de rechtmatigheid van de zorguitgaven Wmo en Jeugdhulp. Wel trof de rekenkamer een Regionaal

²⁷ RBL, Opdrachtformulering Samen ontwikkelen: regionale aanpak zorgfraude.

plan van aanpak zorgfraude (2020) aan waarin hoofdzakelijk operationele maar ook enkele beleidsuitgangspunten worden genoemd. Integraliteit van de aanpak wordt hierin belangrijk gevonden, maar is beperkt uitgewerkt en gaat bovendien deels niet op voor de gemeente Vijfheerenlanden. De gemeente heeft actuele verordeningen vastgesteld waarin het toezicht en de handhaving door de gemeente is geregeld.

Gemeente Vijfheerenlanden heeft de basis voor 'de strategische samenwerking met de inwoners en maatschappelijke partners' in het Sociaal Domein opgenomen in het beleidsdocument '*Sociaal Maatschappelijke Agenda Vijfheerenlanden 2020*'. In dit beleidskader speelt zorgfraude of de aanpak daarvan geen rol. Waar het gaat om rechtmatigheidstoezicht zien we in het beleidskader evenmin een duidelijke beleidskeuze of beleidsvisie. Zo wordt gewezen op de risico-regelreflex: '*De gemeente kan en moet als overheid risico's en incidenten accepteren maar hoeft niet altijd te reageren met nieuwe regels en toezicht.*' Maar elders, waar het gaat om kwaliteitsnormen, wordt gesteld: '*Iedereen wil dat de zorgbudgetten goed worden besteed, zeker gezien de dreigende tekorten in het sociaal domein. De toezichthoudende rol van de gemeente is daarbij van groot belang.*' Hoewel in het beleid onder 'kwaliteit' ook '*het rechtmatig en doelmatig besteden van de middelen die er zijn in het sociaal domein*'²⁸ wordt verstaan, worden er verder geen doelen of middelen beschreven die direct te maken hebben met het bestrijden van zorgfraude en het rechtmatigheidstoezicht.

Een in juni 2020 vanuit de regio opgesteld en door het college vastgesteld '*Regionaal plan van aanpak zorgfraude*' gaat nadrukkelijk wel in op zorgfraude en het rechtmatigheidstoezicht. Daarin zijn een aantal uitgangspunten beschreven die sterk variëren van operationeel tot ook enkele beleidsmatige. Men benadrukt '*in te zetten op een integrale aanpak*': '*Sociaal Teams, beleid, inkoop, juristen, sociale recherche, RBL; ze hebben allemaal een rol.*'²⁹ Om dit te bereiken is in het plan voorzien in een 'Tijdelijke coördinator/projectleider' voor de duur van naar verwachting twee jaar. Deze functionaris dient onder meer 'de onderlinge contacten tussen toezichthouder, gemeente, sociaal teams en gemeenten te leggen' en kennisuitwisseling en casuïstiek te stimuleren. Aandacht is er verder voor het onderbrengen van de toezichthouders rechtmatigheid bij de Regionale Sociale Recherche Nieuwegein (RSRN). Hiermee zou ook worden bijgedragen aan een integrale aanpak omdat men gemakkelijker 'dwarsverbanden kan leggen tussen

²⁸ Gemeente Vijfheerenlanden, (2020a), p. 25

²⁹ Regio Lekstroom, (2020), p. 5.

uitkeringsfraude en zorgfraude.³⁰ Dit voordeel blijkt voor gemeente Vijfheerenlanden echter niet op te gaan, nu de gemeente voor de aanpak van uitkeringsfraude niet is aangesloten bij de RSRN, maar bij de gemeenschappelijke regeling Avres.

De rekenkamer constateert dat er binnen gemeente Vijfheerenlanden geen werkinstructies of procesbeschrijvingen zijn uitgewerkt voor medewerkers waarin is beschreven hoe zij een bijdrage kunnen leveren aan het toezicht op de zorguitgaven in het sociaal domein, of wat te doen in het geval er signalen zijn over zorgfraude bij een zorgaanbieder.

De gemeente heeft actuele verordeningen vastgesteld waarin het toezicht en de handhaving door de gemeente is geregeld. De verordeningen zullen het komende jaar nog verder worden toegespitst op het bestrijden van zorgfraude.

3.5. Informatie, communicatie en voorlichting

De rekenkamer formuleerde de volgende normen:

Voorlichting aan cliënten

- Cliënten of hun vertegenwoordigers worden geïnformeerd over rechten en plichten die gepaard gaan met een maatwerkvoorziening of persoonsgebonden budget en over de mogelijke gevolgen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Meldpunt zorgfraude

- Er is een meldpunt zorgfraude. Het proces dat doorlopen moet worden na een melding is uitgewerkt en vastgelegd.
- Cliënten, zorgprofessionals en inwoners wordt actief op de hoogte gesteld waar/hoe ze melding kunnen doen van vermoedens van fraude.
- Cliënten maken gebruik van het meldpunt.
- Er is een systematische opvolging van meldingen.

Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ)

- De gemeente is aangesloten bij het IKZ
- De gemeente doet melding bij het IKZ als daar aanleiding toe is.

Cliënten worden via de website, folder en beschikking uitgebreid geïnformeerd over hun rechten op zorg en ondersteuning. De rekenkamer constateert dat

³⁰ Regio Lekstroom, (2020), p. 10.

informatie over plichten en eventuele gevolgen van oneigenlijk gebruik van voorzieningen ontbreekt.

Er is geen meldpunt bij de gemeente beschikbaar voor vermoedens van zorgfraude. De gemeente is aangesloten bij het informatie knooppunt zorgfraude en werkt daarmee samen met andere organisaties aan het verzamelen van informatie voor het bestrijden van zorgfraude.

Voorlichting aan cliënten

Het is uit oogpunt van fraudepreventie van belang om cliënten of hun vertegenwoordigers actief en vroegtijdig te informeren over de plichten die gepaard gaan met de zorg of ondersteuning die zij ontvangen van de gemeente. Informatie over de mogelijke gevolgen van misbruik hoort hier bij. Daarom is in de verordeningen (WMO 2020, artikel 6.1.1 en in de verordening Jeugd, artikel 12.4) opgenomen dat als onderdeel van het fraudepreventiebeleid *'het college cliënten en betrokken derden informeert over de rechten en plichten die aan het ontvangen van een individuele voorziening zijn verbonden en over de consequenties van misbruik en oneigenlijk gebruik daarvan'*.

De gemeente communiceert via diverse lijnen met (toekomstige) cliënten. De rekenkamer heeft vier bronnen van communicatie bestudeerd: de website van de gemeente, cliënten folders, de modelbeschikking en de mondelinge informatie die cliënten ontvangen in het contact met medewerkers van het sociaal team.

Op de website van de gemeente is informatie te vinden voor inwoners die zorg of ondersteuning zoeken. Zij worden via de website doorgeleid naar het sociaal loket dat via een telefoonnummer en emailadres te bereiken is. Op de website heeft de rekenkamer geen informatie gevonden over de plichten van cliënten of de mogelijke gevolgen van misbruik. Ditzelfde geldt voor de folder " jeugdhulp via een pgb", die cliënten ontvangen indien zij jeugdhulp via een pgb aanvragen.

Cliënten die daadwerkelijk zorg of ondersteuning krijgen via de gemeente ontvangen een beschikking. De voorbeeld beschikkingen die de rekenkamer heeft gezien bevatten een uitgebreide passage over de mogelijkheid van bezwaar maken tegen de beschikking. Ook de rechten van de cliënten worden duidelijk onder de aandacht gebracht. De plichten van cliënten en de gevolgen bij oneigenlijk gebruik worden in het geheel niet genoemd. In de beschikking wordt de wettelijke basis van de beschikking gedeut door verwijzing naar met name de verordening Jeugdhulp en de aanvullende beleidsregels van de gemeente. Een verwijzing naar artikel 11 uit de verordening, waarin plichten van cliënten worden genoemd

en verwijzing naar artikel 12 met daarin gevolgen van oneigenlijk gebruik en fraude, ontbreken.

Naast de schriftelijke informatie ontvangen cliënten ook mondelinge informatie tijdens hun contact met de medewerker van het sociaal team. Uit interviews blijkt dat in dit contact niet gesproken wordt over plichten en mogelijke gevolgen bij oneigenlijk gebruik. De geïnterviewden noemden daarvoor een drietal redenen. Zo zou het verstrekken van informatie over plichten en gevolgen van oneigenlijk gebruik niet passen bij het opbouwen van een vertrouwensrelatie. Verder werd er gewezen op het feit dat er in dit contact al zoveel informatie moet worden gegeven en dat het geen zin zou hebben omdat men toch wel fraudeert als men dat wil. Ook in procesbeschrijvingen die de sociaal teams ondersteunen in hun traject met de cliënt wordt het onderwerp plichten van de cliënt en gevolgen bij fraude niet genoemd.

Meldpunt Zorgfraude

Via de website van de gemeente zijn diverse meldpunten op het gebied van zorg en veiligheid te bereiken. Denk daarbij aan meldpunten voor buurtbemiddeling, huiselijk geweld en overlast. Een meldpunt "vermoeden van zorgfraude" zou hier goed bij passen. Diverse gemeenten richten zo'n meldpunt in om "extra oren en ogen" van de gemeente te creëren in het toezicht op de rechtmatigheid van de zorguitgaven. Uit interviews heeft de rekenkamer vernomen dat er gewerkt wordt aan een zo'n meldpunt. Ten tijde van dit onderzoek is dit meldpunt niet beschikbaar.

Informatieknooppunt zorgfraude (IKZ)

Al eerder in dit rapport hebben we het IKZ als belangrijke samenwerkingsverband tegen zorgfraude genoemd. De gemeente Vijfheerenlanden is samen met 200 andere gemeenten aangesloten bij dit informatie knooppunt. De rekenkamer heeft begrepen dat er nog geen meldingen vanuit de gemeente bij dit knooppunt zijn gedaan.

3.6. Toezicht, handhaving en onderzoek

De rekenkamer formuleerde de volgende normen:

Toezichthouder rechtmatigheid

- Fraudepreventie en controle: Het college wijst personen aan die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet en deze verordening. (Verordening Jeugdwet artikel 12.1)

Periodieke onderzoeken en risico analyse

- Het college onderzoekt periodiek, al dan niet steekproefsgewijs, het gebruik van maatwerkvoorzieningen en persoonsgebonden budgetten met het oog op de kwaliteit en de recht- en doelmatigheid daarvan. (Verordening WMO artikel 6.3)
- Het college doet onderzoek naar de rechtmatigheid van de individuele voorziening en kan daarbij onder meer gebruikmaken van huisbezoeken, risicoprofielen en bestandsvergelijkingen en de samenloopsignalen die daaruit voortkomen. (Verordening Jeugdwet Artikel 12.5)
- De gemeente voert periodiek algemene risicoanalyses uit op de uitgaven in het Sociaal domein.
- Bij het prioriteren in toezicht en handhaving wordt risico gestuurd gewerkt aan de hand van risico-indicatoren en data-analyses.

Sanctioneren

- De gemeente verstrekt beschikkingen waarin duidelijke voorwaarden zijn uitgewerkt.
- In de contracten met aanbieders is een definitie opgenomen van wat er onder fraude wordt verstaan om vervolgstappen te vereenvoudigen
- Bij het terugvorderen worden de stappen van het drieluik terugvorderen van de VNG gevolgd.

Hoewel er ook in Vijfheerenlanden vermoedens en concrete signalen zijn over mogelijk frauduleuze zorgaanbieders, constateert de rekenkamer dat de gemeente vooralsnog nauwelijks uitvoering geeft aan het toezicht en handhaven en het voorkomen van zorgfraude. Met de recente komst van de coördinator zorgfraude en de toezichthouder rechtmatigheid is een start gemaakt met de organisatie van het toezicht en de handhaving van de rechtmatigheid op de Wmo- en jeugdvoorzieningen. Echter, de periodieke onderzoeken naar de rechtmatigheid van maatwerkvoorzieningen, zoals beschreven in de verordeningen WMO en Jeugd vinden nauwelijks plaats. Er worden geen risicoanalyses uitgevoerd. Op kleine schaal en op ad hoc basis worden er signalen onderzocht.

Om te borgen dat de uitgaven aan maatwerkvoorzieningen voor Jeugd en Wmo rechtmatig zijn heeft het college een aantal taken gekregen. Deze taken zijn vastgelegd in de verordeningen en beleidsregels en hebben betrekking op het aanwijzen van toezicht op de rechtmatigheid van de uitgaven aan maatwerkvoorzieningen en de periodieke onderzoeken

naar deze rechtmatigheid. De rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre deze taken in de praktijk tot uitvoering komen.

Toezichthouder rechtmatigheid en coördinator zorgfraude

Binnen de organisatie van Vijfheerenlanden zijn geen medewerkers belast met fraudepreventie en controle. Recent is hieraan wel invulling gegeven in Lekstroom verband met het aanstellen van een toezichthouder rechtmatigheid.³¹ Het gaat hier om een 1 medewerker voor de komende 2 jaar die het toezicht gaat uitoefenen op de rechtmatigheid van de uitgaven aan maatwerkvoorzieningen van Jeugd en WMO voor de vijf gemeenten die aan Lekstroom zijn verbonden. Deze toezichthouder heeft nu te maken met circa 390 zorgaanbieders. De toezichthouder is, zoals ook was voorgenomen (zie paragraaf 3.4), ondergebracht bij de RSRN en gehuisvest bij de gemeente Nieuwegein.

De functie toezichthouder rechtmatigheid is (nog) geen ingeburgerd begrip bij de betrokkenen in het sociaal domein in Vijfheerenlanden en uit interviews blijkt dat medewerkers niet weten bij wie men terecht kan bij signalen van oneigenlijk gebruik van zorg.

De in het *Regionaal plan van aanpak zorgfraude* genoemde coördinator zorgfraude is vanaf maart 2021 actief vanuit het regionale samenwerkingsverband Lekstroom. Het gaat hier om een extern adviseur (eerste jaar voor twee dagen per week, tweede jaar voor 1 dag per week) met als taak de preventie en aanpak zorgfraude voor de vijf Lekstroomgemeenten aan te jagen.

In de periode 2015-heden is voor een enkel geval door Vijfheerenlanden een extern ingehuurde toezichthouder rechtmatigheid ingezet op een signaal van fraude.

Periodieke onderzoeken en risico analyse

De periodieke onderzoeken door het college naar de rechtmatigheid van maatwerkvoorzieningen, zoals beschreven in de verordeningen WMO en Jeugd, zijn nodig om fraude op te sporen en frauduleuze aanbieders te weren. Het gaat hierbij om gestructureerd, preventief onderzoek, gebaseerd op een planning en een beschreven aanpak waarvan de uitkomst is vastgelegd in een onderzoeksverslag. De rekenkamer stelt vast dat dit soort onderzoeken nog niet worden uitgevoerd. Bij de financiële administratie

³¹ Per 1 mei 2021.

WMO is sinds 2021 wel een voorzichtige eerste stap gezet op dit terrein door de hoogte van declaraties van zorgaanbieders in de tijd te vergelijken.

Uit de vertrouwelijke interviews die de rekenkamer met alle betrokkenen heeft gevoerd blijkt dat er bij ambtenaren in Vijfheerenlanden vermoedens en duidelijke concrete signalen zijn van mogelijk frauduleuze zorgaanbieders. Op diverse plaatsen in de gemeente en bij Lekstroom wordt dan ook op zeer kleine schaal en op ad hoc basis door betrokken ambtenaren wel iets aan onderzoek gedaan bij verdenkingen; het zogenaamde signaal gestuurde onderzoek. Voorbeelden hiervan zijn te vinden bij betrokken en actieve medewerkers van een sociaal team die een pgb-aanbieder natrekken. Of bij de financiële administratie waar men onjuiste declaraties ontdekt. Dit noemt men 'het rommelen met uren' of 'het afromen van minuten'. In een gesprek met de betreffende zorgaanbieder wordt dit besproken.

Een relevante vorm van preventief onderzoek die de gemeente aan het inrichten is betreft de '*check op de prestatielevering*'. Dit houdt in dat de zorgconsulent halverwege de indicatietermijn (meestal 1 jaar) de cliënt bezoekt en evalueert hoe de zorg en de benutting van het budget verloopt en of de zorg volgens afspraak geleverd is. Bedoeling is dat van deze evaluaties een verslag wordt gemaakt. Deze check op de prestatielevering is alleen voorzien voor pgb-budgethouders en dus bij een minderheid van de cliënten. Dit preventieve onderzoek verkeerde ten tijde van dit onderzoek nog in de startfase.

Met het oog op de beperkte ambtelijke capaciteit is het nodig om naast periodieke steekproeven en het opvolgen van signalen ook gebruik te maken van risico-gestuurd onderzoek. Met deze laatste vorm van onderzoek wordt bedoeld op het gebruik maken van een samenspel van indicatoren, om zo te focussen op die zorgaanbieders waar de kans op fraude het grootst is. Het gaat hierbij om indicatoren, aan de hand van data-analyse, specifieke kenmerken van zorgaanbieders en signalen van sociaal teams en andere betrokkenen. Deze laatste vorm van onderzoek hebben we niet aangetroffen in Lekstroomverband of bij de gemeente, maar wel bij de GGDrU. De GGDrU heeft een start gemaakt met risico-gestuurd onderzoek naar de kwaliteit van de WMO voorzieningen. De methode om eenmaal per vijf jaar alle aanbieders te onderzoeken is gewijzigd naar een bezoek van de aanbieders met een hoog risicoprofiel.

In de interviews wordt gesteld dat RBL goede vorderingen maakt met de informatievoorziening. Via een dashboard wordt veel data bijeengebracht en data analisten zijn actief om hieruit informatie te genereren. Ten tijde van dit onderzoek werd deze informatie (nog) niet gebruikt om onrechtmatigheden te vinden of risicoprofielen van aanbieders op te stellen. Indien in de toekomst de dataverzameling van Lekstroom wel

gebruikt gaat worden voor risicoanalyse verkeert Vijfheerenlanden in een nadelige positie. De gemeente verzorgt de administratie van de WMO zelf waardoor deze data buiten beschouwing blijven ofwel alleen met een aanzienlijke extra inspanning wel betrokken kunnen worden.

Sanctioneren

De gemeente Vijfheerenlanden is nog niet toegekomen aan het sanctioneren en terugvorderen van zorggeld bij frauduleuze zorgaanbieders. Naast het feit dat er veel capaciteit gestoken moet worden in rechtsvervolging blijkt uit jurisprudentie dat de kans dat de gemeente in het gelijk wordt gesteld heel klein is. Kortom veel moeite, met weinig kans op resultaat. Anderzijds is het sanctioneren en terugvorderen van wezenlijk belang om frauduleuze aanbieders op afstand te houden en is het ook een plicht van de gemeente om deze aanbieders aan te pakken.

Omdat de gemeente en de regio nog aan het begin staan van het op orde brengen van een aanpak gericht op terugvorderen en sanctioneren van frauduleuze zorgaanbieders, heeft de rekenkamer geen verder onderzoek gedaan naar de hier genoemde normen.

3.7. Inkoop en contractmanagement

De rekenkamer formuleerde de volgende normen:

Inkoop- contractmanagement

- Het inkoop- en contractbeheer bevat eisen die de rechtmatigheidsrisico's verkleinen en controle mogelijk maken.
- Er zijn duidelijke normen en eisen over de aard en kwaliteit van de zorg die moet worden geleverd (toetredingsdrempel).
- Aanbieders worden vooraf gescreend en/of bezocht.
- Er is voldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar voor controle aan de voorkant.
- De frequentie en inhoud van het relatiebeheer (contractmanager en zorgaanbieder) voldoet om risico op fraude te verminderen/voorkomen.
- Contractmanagers en zorgconsulenten delen informatie.

Het inkoop- en contractbeheer bevat geen maatregelen die de kans op contracten met malafide zorgaanbieders verkleinen. Er is geen 'selectie aan de poort' waarbij het voorkomen en bestrijden van zorgfraude een rol speelt. In de strategie voor de nieuwe inkoopronde voor WMO en jeugdhulp per 2022 heeft de

rekenkamer geen maatregelen kunnen ontdekken die deze tekortkoming gaan verhelpen.

Het contractmanagement van RBL organiseert sinds dit jaar systematische kwartaalgesprekken met zorgaanbieders en haalt daarvoor relevante informatie op bij gemeenten en sociale teams.

Binnen RBL wordt gewerkt aan dataverzameling en analyse. Dit biedt mogelijkheden voor het opsporen van onrechtmatigheden bij zorgaanbieders, maar deze worden nog niet voor dit doel gebruikt. Voor de gemeente Vijfheerenlanden vindt geen data-analyse plaats van gegevens uit de zorgadministratie Wmo, nu deze simpelweg niet zijn gekoppeld aan het dashboard dat RBL gebruikt.

Met het contractmanagement van RBL, bestaande uit 2 fte, wordt het relatiebeheer van bijna 400 zorgaanbieders onderhouden.

Inkoop

In de strijd tegen zorgfraude is de zogenaamde "selectie aan de poort" van groot belang. Dit vraagt om een grondige screening voorafgaand aan het contracteren van de zorgaanbieders. Hiermee worden malafide zorgaanbieders buiten de gemeentedeuren gehouden.

Tot op heden is het landelijk zo geregeld dat zorgaanbieders die alleen Wmo-zorg of jeugdhulp leveren niet onder de Wet toelating zorginstellingen (WTZi) vallen. Ze zijn niet verplicht een vergunning aan te vragen en hoeven dus vooraf niet aan te tonen dat ze aan bepaalde eisen voldoen. Dit maakt de noodzaak voor gemeenten om zorgaanbieders vooraf goed te toetsen nog groter.

De WTZi wordt ten tijde van het schrijven van dit rapport herzien en straks vervangen door de Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza) waarmee strengere kwaliteitseisen worden gesteld. Via deze wet worden nu ook jeugdzorgaanbieders verplicht om zich aan te melden bij de NZa. Waar de IGJ haar focus vooral heeft liggen bij de kwaliteit van zorg, zal de NZa zich meer richten op financieel, bedrijfseconomische processen bij zorgaanbieders. De nieuwe wet helpt dus de gemeente enigszins bij het buiten de deur houden van malafide zorgaanbieders.

De rekenkamer constateert dat het merendeel van de huidige contracten met zorgaanbieders dateren uit 2015-2016. Bij de decentralisatie van de Jeugdwet en Wmo is via een zogenaamde 'open house aanbesteding' circa 350 contracten afgesloten met

zorgaanbieders. Een 'open house aanbesteding' houdt in dat iedere aanbieder die aan de set met standaard eisen voldoet en zich inschrijft, een contract krijgt met de gemeente (in dit geval Lekstroom). Bij deze beperkte standaard eisen valt te denken aan: een verklaring omtrent gedrag, een verklaring van de belastingdienst, een uittreksel uit het Handelsregister en een bewijs van registratie in het Kwaliteitsregister Jeugd of ander voor de aanbieder wettelijk verplichte registratie en een certificaat van vakbekwaamheid van de hulpverleners die ingezet worden.

Het BPSDL heeft begin 2018 een opdrachtformulering vastgesteld om tot een nieuwe inkoopstrategie voor de jaren 2020-2024 te komen. Er bestaat dus al een aantal jaren het voornemen om een nieuwe inkoopronde te doen voor WMO en Jeugdzorg. Voorbereidingen om dit in het jaar 2022 te laten ingaan worden momenteel getroffen. In de analyse van de stukken over de nieuwe inkoopstrategie heeft de rekenkamer niet teruggevonden dat het bestrijden van fraude een rol speelt bij de nieuwe inkoopstrategie, hoewel de gemeente aangeeft hierin wel verbeterlagen te willen maken.

Voor wat betreft de bestaande contracten betekent dit dat het merendeel dateert uit 2015. Deze contracten zijn de afgelopen periode jaarlijks automatisch verlengd. De rekenkamer constateert dat er bij de jaarlijkse verlenging geen controle is op het voldoen aan (de toen geldende) eisen voor zorgaanbieders. De noodzaak van selectie aan de poort vraagt om voldoende capaciteit om screening van potentiële zorgaanbieders uit te voeren. Het contractmanagement bij RBL bestaat uit 2 fte en er zijn inmiddels bijna 400 zorgleveranciers.

De financiële experts binnen Lekstroom en gemeente zijn nog niet aangehaakt in de strijd tegen zorgfraude. Zij zouden jaarrekeningen van zorgaanbieders kunnen checken op verdachte winst en/of signalen van wegsluizen van zorggeld via BV constructies.

Contractmanagement

De rekenkamer constateert dat er op het punt van contractmanagement sinds begin dit jaar een belangrijke stap is gezet met het voeren van goed georganiseerde kwartaalgesprekken met zorgaanbieders. Voorafgaand aan deze gesprekken wordt in brede kring informatie opgevraagd over deze aanbieders. Coördinatie geschiedt vanuit de contractmanagers van Lekstroom. Informatie wordt systematisch opgevraagd, waarbij beleidsmedewerkers en vertegenwoordigers van de sociale teams worden betrokken. De verzamelde informatie geeft input voor de bespreking met de zorgaanbieder. Via deze werkwijze kunnen allerlei onderwerpen, waaronder ook vermoedens van fraude, besproken worden met de zorgaanbieder.

Naast kwartaalgesprekken zijn er ook de zogenaamde drie-hoeks gesprekken. Hieraan wordt deelgenomen door contractmanagement Lekstroom, beleidsmedewerker, financiën en afvaardiging van sociaal team van een gemeente. Ook deze gesprekken lenen zich om signalen met elkaar te delen.

Ook op het gebied van data verzameling en data analyse zijn positieve ontwikkelingen gaande. RBL vormt een knooppunt van data en lijkt steeds beter in staat die data te benutten. Tot op heden worden deze bron van informatie niet gebruikt voor het opsporen van oneigenlijk gebruik, maar in potentie is deze mogelijkheden aanwezig.

Tot slot blijkt uit de interviews dat de beperkte bezetting van de RBL zich niet volledig kan richten op de RBL taken, namelijk inkoop en contractbeheer, administratie en data analyse. Het bedienen van vijf verschillende gemeenten, met elk een eigen bestuur en eigen wensen brengt voor RBL taken op het gebied van coördinatie en afstemming met zich mee. Deze extra taken vereisen capaciteit die niet kan worden ingezet voor de primaire taken die de gemeenten beschermt tegen malafide zorgaanbieders.

3.8. Samenwerking en cultuur

De rekenkamer formuleerde de volgende normen:

- Er wordt systematisch samengewerkt tussen belangrijke functionarissen, afdelingen en organisaties, met de rechtmatigheidstoezichthouder als spil in de samenwerking.
- De betrokkenen zijn zich bewust van het probleem van zorgfraude binnen de gemeente.
- De betrokkenen nemen verantwoordelijkheid voor hun aandeel in de bestrijding van zorgfraude.

Binnen de gemeente Vijfheerenlanden en tussen de gemeente en relevante organisaties wordt vooralsnog weinig samengewerkt aan het bestrijden van zorgfraude. Er bestaan zeer uiteenlopende beelden over de eigen rol of die van het team in de bestrijding van zorgfraude. De meeste medewerkers zien voor zichzelf of voor het team geen rol weggelegd in het voorkomen of bestrijden van fraude. Deze medewerkers geven aan zich wel bewust te zijn van het probleem, maar wijzen op het ontbreken van capaciteit en expertise om hier iets mee te doen. Bijna alle medewerkers voelen zich vooral onmachtig om een nuttige bijdrage te leveren.

De rekenkamer heeft interviews afgenomen met - en informatie opgevraagd bij - vertegenwoordigers van de belangrijkste schakels die binnen een integrale aanpak van zorgfraude van grote betekenis zijn. Denk daarbij aan inkoop, contractbeheer, toezicht rechtmatigheid, toezicht kwaliteit Wmo (GGDrU), sociaal team, regionale financiële administratie Jeugd en Wmo, beleid Wmo en Jeugd, en de portefeuillehouder zorgfraude. In de interviews is navraag gedaan, en waar mogelijk documentatie geraadpleegd, naar de wijze waarop partijen samenwerken om zorgfraude te bestrijden. Daaruit valt op te maken dat signalen / vermoedens van zorgfraude vanuit de verschillende betrokkenen nog niet hun weg weten te vinden naar een plek waar er een vervolg op kan worden gegeven. Hoewel er tussen deze betrokkenen diverse overleggen en afstemmingsmomenten bestaan, hebben deze nog nauwelijks betrekking op het bespreken en afstemmen van acties rond de bestrijding van zorgfraude. De verklaringen die hiervoor worden gegeven ('verlof collega', 'niet weten waar men met een signaal terecht kan', 'nooit aan gedacht') geven aan dat er nog geen echte samenwerkingsroutines zijn gevonden waarmee men een zo volledig mogelijk beeld kan vormen van een mogelijk frauderende zorgaanbieder.

De projectleider die belast is met het aanjagen van samenwerking heeft als extern adviseur een tijdelijke aanstelling voor twee dagen per week, hetgeen het tweede jaar wordt teruggebracht naar 1 dag per week, en moet dit naast andere taken voor alle Lekstroomgemeenten doen. Deze functionaris zit fysiek op afstand, in Nieuwegein bij de RSRN.

De rekenkamer heeft in de interviews binnen Vijfheerenlanden en RBL gevraagd naar de eigen taak of die van het team in het voorkomen en bestrijden van zorgfraude. Dat leverde zeer wisselende antwoorden op, zowel over het eigen functioneren als over de rol van het eigen team. In de meeste interviews zag men geen of een uiterst beperkte rol voor zichzelf weggelegd. In deze interviews noemde men het ontbreken van capaciteit en expertise als motief om geen rol voor zichzelf of het team te zien. Een enkeling betwijfelde of het vraagstuk bijzondere aandacht verdient.

In andere interviews wilde medewerkers een actieve, soms zelfs zeer actieve rol innemen. Nagenoeg alle medewerkers spraken vooral hun onmacht uit. Vrijwel alle medewerkers zijn zich bewust van het probleem, ook in Vijfheerenlanden. Men zegt dan te weten dat er ook cliënten uit Vijfheerenlanden te maken hebben met zorgaanbieders die frauderen, maar dat het geen zin heeft er tijd in te steken omdat er geen zicht is op een succesvol vervolg van een eventuele melding of onderzoek. 'De kosten wegen dan niet op tegen de baten.'

Bijlage 1 Geraadpleegde literatuur, documenten en websites

Literatuur

- Elsen, W. van den, *Fraudebestrijding blinde vlek voor gemeenten*, in: Zorgvisie, 3-3-2016.
- Fenger, M., N. Chin-A-Fat (e.a.), *Een verkennende studie naar de aard, omvang en achtergronden van rechtmatigheidsrisico's in de Wmo en de Jeugdzorg in Zuid-Holland*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2016.
- IGJ, *Wmo toezicht 2019, rapport aan de minister over de uitvoering van het Wmo toezicht door de gemeenten 2019*, Utrecht oktober 2020.
- IGJ, *2020 in vogelvlucht*, februari 2021.
- IKZ, *Fraude en zorgverwaarlozing bij beschermd en begeleid wonen*, 2019.
- IKZ, *Signalen fraude in de zorg 2020*, Utrecht, juni 2021.
- IKZ, *Verwevenheid zorg & criminaliteit, eindrapport*, december 2020.
- Jong, M., *Uitvoeringsbesluit WTZa gepubliceerd: aandachtspunten voor het toezichthoudend orgaan*, in: Zorg & Sociaalweb, 28-04-2021.
- Korsten, A., *Omgaan met 'wicked problems'*, in: Beleidsonderzoek Online, maart 2019.
- Lokale zaken, *Zaanstad, over de gemeentelijke aanpak van ondermijning*, oktober 2018.
- Ministerie VWS, *Programmaplan Rechtmatige Zorg, Aanpak van Fouten en Fraude 2015 – 2018*, 2015.
- Ministerie VWS, *Rechtmatige Zorg, Aanpak van fouten en fraude 2018-2021*, 2018.
- Ministerie VWS, *Brief van de minister van VWS over fraudebestrijding in de zorg*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 28 828, nr. 115.
- Ministerie VWS, *Brief van de minister voor Medische Zorg en Sport over Zorgfraude en terrorismebestrijding*, Kamerstukken II 2019/20, 28828, nr. 122.
- NZa / IGJ, *Kader goed bestuur*, juli 2020.
- Suijs, J., H. Verbon, *De winsten van zorginstellingen*, in: *Beleid en Maatschappij*, 2018: 45,1, pp. 46-79.
- VNG, KCHN, *Profiel toezichthouder rechtmatigheid Wmo 2015 en Jeugdwet*, 2018.
- VNG, KCHN, *Drieluik terugvorderen bij fraude Wmo 2015 en Jeugdwet, Bestuursrecht, civiel recht en strafrecht*, 2019.
- VNG, Expertteam Fraudepreventie en handhaving, *Factsheet Wettelijke kaders toezicht Wmo 2015 en Jeugdwet*, 2017.
- VNG, *Inrichting van het Wmo-toezicht, Handreiking voor gemeenten*, 2017.
- VNG, VNG Naleving, *Profiel toezichthouder rechtmatigheid Wmo 2015 en Jeugdwet*, 2017.

VNG, VNG Naleving, *Een wereld te winnen, Over zorgfraude (Wmo 2015 en Jeugdwet)*,
Publieksversie, 2020.

VNG, *Aan de slag met het pgb-fraudebarrièremodel*, 2020.

Belangrijkste geraadpleegde documenten

Gemeente Amersfoort, *Fraudebeleidskader Sociaal Domein, Hoogwaardig handhaven in Amersfoort met de nadruk op preventie*, januari 2019.

Gemeente Bergen op Zoom, *Handboek aanpak zorgfraude*, 2018.

Gemeente Nieuwegein/RSRN, vacaturetekst Medewerker toezicht en handhaving zorgfraude.

Gemeente Tilburg, *Kosten, opbrengsten en formatie Toezicht Wmo en Jeugdwet*, 29 maart 2018.

Gemeenten Twente, *Wegwijzer toolbox zorgfraude Twente*, 2018.

Gemeente Vijfheerenlanden, (2020a), *Sociaal Maatschappelijke Agenda Gemeente Vijfheerenlanden*.

Gemeente Vijfheerenlanden, Verordening Jeugdhulp Vijfheerenlanden 2020.

Gemeente Vijfheerenlanden, Verordening Jeugdhulp gemeente Vijfheerenlanden 2019.

Gemeente Vijfheerenlanden, Verordening Maatschappelijke ondersteuning 2020.

Gemeente Vijfheerenlanden, *Was-wordt tabel Verordening Maatschappelijke ondersteuning 2015*.

Gemeente Vijfheerenlanden, *Financieel besluit maatschappelijke ondersteuning, gemeente Vijfheerenlanden 2021*, 8 december 2020

Gemeente Vijfheerenlanden, *Regeling Maatschappelijke ondersteuning, gemeente Vijfheerenlanden 2021*, november 2020.

Gemeente Vijfheerenlanden (2020b), *Programmabegroting 2021-2024*.

Gemeente Vijfheerenlanden, *voorbeeld beschikking pgb en ZiN*, 2021.

Gemeente Vijfheerlanden, Jaarrekening 2020.

Gemeente Vijfheerenlanden, pgb flyer, geen datum.

Gemeente Vijfheerenlanden, *Stroomschema Begrotingsplan Jeugdhulp in pgb Vijfheerenlanden*, februari 2020.

Gemeente Vijfheerenlanden, *Werkproces prestatielevering bij een Persoonsgebonden budget vanuit de Jeugdwet en de Wmo*, September 2020.

Gemeente Vijfheerenlanden, *Sterk in verscheidenheid, coalitieakkoord op hoofdlijnen 2019-2022*.

Gemeente Vijfheerenlanden, *Begrotingsplan Jeugdhulp Vijfheerenlanden* (model formulier), geen datum.

Gemeente Vijfheerenlanden, *Werkproces Toegang tot Jeugdhulp Gemeente Vijfheerenlanden*, geen datum.

Regio Lekstroom, (2020), *Regionaal plan van aanpak zorgfraude, Visie en plan van aanpak regio Lekstroom*.

GGDrU, diverse rapporten en quick scans kwaliteitstoezicht Wmo, diverse jaartallen.

GGDrU, *Toezicht Wmo, kader toezicht Wmo 2021*, 21-10-2020.

Regio Lekstroom, diverse verslagen van gesprekken met zorgaanbieders, 2017-2021.

Regio Lekstroom/RSRN, Presentatie, *aanpak zorgfraude Lekstroomgemeenten*, geen datum.

Regio Lekstroom, Bestuurlijk Platform Sociaal Domein Lekstroom (BPSDL), *Opdrachtformulering Samen ontwikkelen: regionale aanpak zorgfraude*, 2018.

Regio Lekstroom, Bestuurlijk Platform Sociaal Domein Lekstroom (BPSDL), *Opdracht ontwikkelen van een inkoopstrategie voor de periode 2020 – 2024*.

Regio Lekstroom, RBL, *presentatie Inkoop 2022, digitale overlegtafel Wmo*, september 2020.

Websites

VNG, geraadpleegd op 4-6-2021:

<https://vng.nl/nieuws/maak-de-aanpak-van-zorgfraude-bestuurlijke-topprioriteit>

VNG (2), geraadpleegd op 13-7-2021:

<https://vng.nl/artikelen/landelijke-stuurgroep-interventieteams-lsi>

NZa / Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, geraadpleegd 8-7-2021:

<https://www.barrieremodellen.nl/model/complex-juridische-structuren-in-de-zorg>

Bijlage 2 Lijst van respondenten

Dhr. R. Belonje, toezichthouder rechtmatigheid Wmo gemeente Nieuwegein en beoogd toezichthouder rechtmatigheid Lekstroom gemeenten

Mw. E. Bikker, jeugdprofessional Sociaal Team, gemeente Vijfheerenlanden

Mw. M. Broeke, projectleider zorgfraude Wmo, gemeente Bergen op Zoom

Dhr. M. van Dijke, eigenaar zorgboerderij te Vorden

Mw. N. Emck, coördinator Sociaal Team, gemeente Vijfheerenlanden

Dhr. E. van Eijk, Teammanager Lekstroom

Mw. E. Hanekamp, beleidsadviseur Wmo, gemeente Vijfheerenlanden

Mw. S. Heijnen – Olthof, beleidsadviseur Jeugd, gemeente Vijfheerenlanden

Dhr. J. Horn, Wmo consulent Sociaal Team, gemeente Vijfheerenlanden

Mw. T. de Jong, kwaliteitsmedewerker Jeugd, gemeente Vijfheerenlanden

Mw. N. Jansen, Wmo consulent Sociaal Team, gemeente Vijfheerenlanden

Dhr. J. Kok, toezichthouder kwaliteit Wmo, GGD regio Utrecht

Mw. M. 't Lam, Wmo consulent Sociaal Team, gemeente Vijfheerenlanden

Mw. I. van Oskam, senior administratie Lekstroom

Dhr. R. van Olst, toezichthouder rechtmatigheid Wmo SV Land, (per email)

Dhr. J. van Slooten, coördinator zorgfraude Lekstroom

Dhr. E. Stieltjes, partner WmZadvies

Dhr. H. Verbon, emeritus hoogleraar openbare financiën

Mw. I. Waaijer, jeugdprofessional Sociaal Team, gemeente Vijfheerenlanden

Dhr. G. van Wijk, projectleider Sociaal Team, gemeente Vijfheerenlanden

Bijlage 3 Normenkader

Normen gericht op politiek en bestuur

- De raad/commissie heeft het bestrijden van zorgfraude minstens een maal per jaar op de agenda.
- De raad is betrokken bij het maken van belangrijke keuzes over dilemma's en belangen die spelen bij handhaving en toezicht op de zorguitgaven.
- Er zijn door de gemeenteraad kaders vastgesteld waarbinnen de aanpak van zorgfraude kan worden vormgegeven.
- Bestrijden van zorgfraude is als actie genoemd in de begroting.
- De raad stelt financiële middelen beschikbaar voor toezicht, handhaving en preventie.
- Bestrijden van zorgfraude staat op de bestuurlijke agenda.

Normen gericht op beleid

- De bestuurlijke uitgangspunten, doelen, middelen en evaluatiemomenten voor handhaving en toezicht zijn vastgelegd in een beleidsplan.
- Het beleidsplan is integraal: er zijn koppelingen tussen toezicht, ondermijning, kwaliteit van zorg, inkoop en sociaal teams).
- Het beleid bevat een beschrijving van de lokale problematiek / situatie als het gaat om zorgfraude.
- Er is een uitgewerkt toezichtkader met kwaliteits- en rechtmatigheidseisen.
- Het beleid is vertaald in werkinstructies of procesbeschrijvingen voor de betrokken medewerkers.
- Er zijn actuele verordeningen. In de Verordeningen is het toezicht en de handhaving door de gemeente geregeld.
-

Normen gericht informatie, communicatie en voorlichting

De rekenkamer formuleerde de volgende normen:

Voorlichting aan cliënten

- Cliënten of hun vertegenwoordigers worden geïnformeerd over rechten en plichten die gepaard gaan met een maatwerkvoorziening of persoonsgebonden budget en over de mogelijke gevolgen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Meldpunt zorgfraude

- Er is een meldpunt zorgfraude. Het proces dat doorlopen moet worden na een melding is uitgewerkt en vastgelegd.
- Cliënten, zorgprofessionals en inwoners wordt actief op de hoogte gesteld waar/hoe ze melding kunnen doen van vermoedens van fraude.
- Cliënten maken gebruik van het meldpunt.
- Er is een systematische opvolging van meldingen.

Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ)

- De gemeente is aangesloten bij het IKZ
- De gemeente doet melding bij het IKZ als daar aanleiding toe is.

Toezicht, handhaving en onderzoek

De rekenkamer formuleerde de volgende normen:

Toezichthouder rechtmatigheid

- Fraudepreventie en controle: Het college wijst personen aan die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet en deze verordening. (Verordening Jeugdwet artikel 12.1)

Periodieke onderzoeken en risico analyse

- Het college onderzoekt periodiek, al dan niet steekproefsgewijs, het gebruik van maatwerkvoorzieningen en persoonsgebonden budgetten met het oog op de kwaliteit en de recht- en doelmatigheid daarvan. (Verordening WMO artikel 6.3)
- Het college doet onderzoek naar de rechtmatigheid van de individuele voorziening en kan daarbij onder meer gebruikmaken van huisbezoeken, risicoprofielen en bestandsvergelijkingen en de samenloopsignalen die daaruit voortkomen. (Verordening Jeugdwet Artikel 12.5)
- De gemeente voert periodiek algemene risicoanalyses uit op de uitgaven in het Sociaal domein.

- Bij het prioriteren in toezicht en handhaving wordt risico gestuurd gewerkt aan de hand van risico-indicatoren en data-analyses.

Sanctioneren

- De gemeente verstrekt beschikkingen waarin duidelijke voorwaarden zijn uitgewerkt.
- In de contracten met aanbieders is een definitie opgenomen van wat er onder fraude wordt verstaan om vervolgstappen te vereenvoudigen
- Bij het terugvorderen worden de stappen van het drieluik terugvorderen van de VNG gevolgd.

Inkoop en contractmanagement

De rekenkamer formuleerde de volgende normen:

- Het inkoop- en contractbeheer bevat eisen die de rechtmatigheidsrisico's verkleinen en controle mogelijk maken.
- Er zijn duidelijke normen en eisen over de aard en kwaliteit van de zorg die moet worden geleverd (toetredingsdrempel).
- Aanbieders worden vooraf gescreend en/of bezocht.
- Er is voldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar voor controle aan de voorkant.
- De frequentie en inhoud van het relatiebeheer (contractmanager en zorgaanbieder) voldoet om risico op fraude te verminderen/voorkomen.
- Contractmanagers en zorgconsulenten delen informatie.

Samenwerking en cultuur

De rekenkamer formuleerde de volgende normen:

- Er wordt systematisch samengewerkt tussen belangrijke functionarissen, afdelingen en organisaties, met de rechtmatigheidstoezichthouder als spil in de samenwerking.
- De betrokkenen zijn zich bewust van het probleem van zorgfraude binnen de gemeente.
- De betrokkenen nemen verantwoordelijkheid voor hun aandeel in de bestrijding van zorgfraude.

Bijlage 4 Onderzoeksverantwoording

De rekenkamer voerde in de periode maart – juli 2021 het onderzoek uit, waarop in de maanden augustus – september het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor volgde.

We lichten hier in grote lijnen de belangrijkste activiteiten toe die door de rekenkamer zijn uitgevoerd.

Startbijeenkomst

In een eerste bijeenkomst hebben de onderzoekers – zoals gebruikelijk – het onderzoek toegelicht aan een vertegenwoordiging vanuit de ambtelijke organisatie. De Rekenkamer maakte gedurende de startbijeenkomst werkbare afspraken en wisselde contactgegevens uit met de ambtelijk contactpersoon gericht op een soepele uitvoering van het onderzoek.

Deskresearch en interviews naar kenmerken, vormen en impact van zorgfraude

De onderzoekers verrichtte deskresearch om de huidige stand van zaken als het gaat om kennis over zorgfraude binnen het gemeentelijk sociaal domein in Nederland in kaart te brengen: een omschrijving van wat het is, in welke vormen het in de praktijk voorkomt, en wat de maatschappelijke en financiële impact van zorgfraude is, voor zover bekend. Dit meer algemene, landelijke, beeld is van belang om de relevantie van het onderzoek zichtbaar te maken. Een ander belangrijk argument om breder te kijken dan uitsluitend de gemeente is een zogenaamd 'waterbedeffect' dat ook bij zorgfraude aan de orde lijkt: malafide zorgaanbieders zijn wendbaar en zoeken op inventieve wijze steeds die regio's waar relatief makkelijk gefraudeerd kan worden.

De stukken die voor deze onderzoeksactiviteiten nodig zijn, zijn door de onderzoekers zelf verzameld en genereerde dus geen belasting van de ambtelijke organisatie. De bevindingen die voortvloeien uit deze onderzoeksactiviteit worden getoetst en verder verdiept met behulp van enkele interviews met experts. De Rekenkamer zocht deze experts in de hoek van praktijk, wetenschap en bestuur in de zorg. Denk bijvoorbeeld aan een toezichthouder zorg bij een gemeente die vooroploopt in de bestrijding van zorgfraude, een wetenschappelijk onderzoeker met gezaghebbende publicaties op het gebied van zorgfraude, en een bestuurder van een kleine en grote zorgaanbieder.

Ontwikkelen normenkader

Zorgfraude en de aanpak ervan is een relatief nieuw aandachtsveld voor gemeenten en dus ook voor lokale Rekenkamers. Er zijn – voor zover wij hebben tot nu toe hebben kunnen nagaan – geen andere lokale Rekenkamers die dit onderwerp eerder oppakten. De Rekenkamer heeft zich dus ook niet laten inspireren door eerder Rekenkameronderzoek en eerdere opgestelde normen die daarbij gebruikt kunnen worden.

Om die reden heeft de Rekenkamer ter voorbereiding enkele oriënterende gesprekken gevoerd en inventariseerde de onderzoekers een aantal documenten en publicaties die belangrijk zijn voor het onderzoek. Zo sprak de Rekenkamer eerder met een toezichthouder zorgfraude hetgeen de eerste voorzichtige schetsen voor het normenkader opleverde. Naast bovengenoemde bronnen zullen ook de interviews met experts die eerder zijn genoemd een bron vormen voor het normenkader.

Deskresearch en interviews om de praktijk van Vijfheerenlanden in kaart te brengen

Gemeente Vijfheerenlanden heeft de aanpak van zorgfraude voor een belangrijk deel neergelegd in de regio. De Rekenkamer heeft daarom niet alleen documenten van de gemeente Vijfheerenlanden bestudeert, maar ook documenten van de Regionale Backoffice Lekstroom en stukken bestemd voor het Bestuurlijk Platform Sociaal Domein Lekstroom (BPSDL).

De eerste bevindingen die voortvloeiden uit het analyseren van de stukken zijn getoetst en verdiept met behulp van interviews met betrokken ambtenaren zowel bij gemeente Vijfheerenlanden als in de regio.

Beoordeling van de praktijksituatie in gemeente Vijfheerenlanden / regio Lekstroom

Door de voorgaande activiteiten op elkaar te betrekken maakte de Rekenkamer hier een beoordeling van de huidige praktijksituatie in gemeente Vijfheerenlanden. De bevindingen die hieruit voortvloeien vormden de grond voor een interview met de portefeuillehouder Sociaal Domein van gemeente Vijfheerenlanden.

Afronding: Nota van Bevindingen, Wederhoor, Bestuurlijke Nota en toelichting tijdens behandeling in de raad.

Een concept-rapport heeft de procedures van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor doorlopen zoals opgenomen in de Verordening op de Rekenkamer 2020 en uitgewerkt in het onderzoeksprotocol van de Rekenkamer.