



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

'Wmo en Jeugdwet niet laten kapen door misbruik'

Ze zijn talrijk, geslepen en zeer creatief: louche bedrijven die frauderen met zorggeld. Gemeenten moeten aan de slag om fraude te voorkomen, op te sporen en aan te pakken.

De VNG zette daarvoor het programma Fraudepreventie en Handhaving op. Specialisten en medewerkers van gemeenten en ketenpartners wisselden kennis en ervaringen uit bij de tweede kennisbijeenkomst van het programma, op 15 december 2015 in Utrecht.



Bijeenkomst gemist? De hoofdpunten staan in dit verslag. Dit waren de vier hoofdonderwerpen:

1. Wat doet het programma Fraudepreventie en Handhaving
2. Hoe om te gaan met fraudesignalen
3. Fraudepreventie en beschermd wonen
4. Aanpak fraudepreventie Wmo2015 en Jeugd bij de gemeente Nijmegen

Dagvoorzitter is **Anton Barske**. Hij was als (destijds) burgemeester van Gorinchem lokaal betrokken en zorgde ervoor dat het onderwerp in de regio op de agenda kwam. Zo gaf hij mede de aanzet voor het programma Fraudepreventie en Handhaving. 'Het is een zoektocht om de nieuwe taken in de Wmo en de Jeugdwet zo goed mogelijk uit te voeren. Cruciaal is daarbij te voorkomen dat het sociale domein wordt gekaapt door misbruik.'

'Casuïstiek is het vertrekpunt: Wat hebben gemeenten nodig?'

Bijeenkomst Fraudepreventie en handhaving, Utrecht, 15 december 2015

1. Wat doet het programma Fraudepreventie en Handhaving

Beleidsadviseur **Pauline de la Court** (programma Fraudepreventie en handhaving) vertelt over de ontwikkelingen binnen het programma. Het doel daarvan is gemeenten te ondersteunen om onrechtmatigheden aan te pakken.

- Gemeenten kunnen met vragen en fraudesignalen terecht bij het expertteam. In het team zitten juridisch adviseurs. Binnenkort wordt het uitgebreid met minimaal drie fraudeonderzoekers, in samenwerking met het Kenniscentra Naleving en Handhaving van de VNG. Het aantal fraudesignalen, concrete meldingen en verzoeken om ondersteuning neemt gestaag toe. In 2015 waren het er enkele tientallen. Daarom worden enkele fraudeonderzoekers aangetrokken (begin 2016). Zij gaan gemeenten adviseren over het uitvoeren van een (intern)onderzoek en aanpak. Dit zat nog niet in het takenpakket van het team, vandaar dat het in overleg met VWS wordt uitgebreid.
- Het expertteam maakt een matrix die inzicht geeft in welke gegevens met wie mogen worden uitgewisseld.
- Het expertteam maakt een handreiking voor het inrichten van de naleving Wmo 2015 en de Jeugdwet. **De la Court**: 'Dit is een zoektocht waarbij we aanhaken bij de kennis en ervaring van zorgverzekeraars.'
- Het programma maakt in samenwerking met de gemeente Schiedam een protocol voor huisbezoeken in het kader van de Wmo2015/Jeugdwet. Naar verwachting wordt dit eind januari gepubliceerd.
- Het programma werkt samen met ISZW en de Zorgkantoren aan een stappenplan voor intern onderzoek bij fraude. De verwachte verschijningsdatum is februari 2016.
- In het programma loopt een pilot in Zuid-Holland, ontstaan in Gorinchem: Voorkomen fraude in het sociaal domein. Dit betreft een baseline studie waaruit aanknopingspunten komen voor het ontwikkelen van beleid op frauderisico's. De deelnemende gemeenten in deze pilot gaan daarna experimenteel met onderwerpen aan de gang om de risico's te beperken.

Gerlie Reemers (gemeente Horst aan de Maas) vraagt of een link wordt gelegd met de interne controle. Zij kreeg van de accountant vragen hoe de gemeente fraude wil voorkomen. Materiële controle speelt daarbij een rol, evenals de inrichting van de toegang tot de zorg. De la Court antwoordt dat de accountantscontrole niet tot de scope van het project hoort, maar dat de VNG hierover wel vragen kan beantwoorden, ook op het VNG [Forum Sociaal Domein](#) is er meer over te vinden.

Het programma is in de fase dat casuïstiek in verband wordt gebracht met beleidsontwikkeling, stelt **Barske** vast. **De la Court** beaamt het. 'Casuïstiek is het vertrekpunt: wat hebben gemeenten nodig? De instrumenten die wij daarvoor ontwikkelen zijn hulpmiddelen, geen panacee.'

2. Hoe om te gaan met fraudesignalen

Hoe ga je om met een gevoel dat er iets niet pluis is? Hoe breng je de signalen bij elkaar? Hoe borg je in de organisatie dat het voorkomen en opsporen van fraude stelselmatig op tafel komt? **Geert van der Schoor** (VNG) en **Henk Speulman** (VNG) stellen hiervoor samen met verschillende mensen uit de

praktijk een stappenplan op dat naar verwachting verschijnt in januari 2015. Van der Schoor legt de zaal een casus voor.

Casus

Een vrouw komt op het gemeentehuis, ze wil praten over de thuiszorg van haar moeder. Die hulpverlener komt geregeld niet opdagen. De moeder houdt een gesprek daarover af. Het hoofd van de afdeling luister naar het verhaal en bespreekt het op maandag in het werkoverleg. De Wmo-consulent herinnert zich het geval. De aanbieder was aanwezig bij het aanmeldingsgesprek en voerde daarbij de boventoon. Een andere medewerker herinnert dat de aanbieder de aanvraag indiende.

Twee signalen dat er iets niet deugt. 'Wat moet er nu gebeuren,' vraagt Van der Schoor aan de mensen in de zaal.

Dit levert snel een rijtje acties op. Bijvoorbeeld informatie uitwisselen met andere betrokkenen bij de gemeente, zoals de coördinator fraudepreventie, het wijkteam, de administratie en de zorginkoper. Alsook informatie inwinnen in het SVB-portaal: wie zijn er nog meer klant bij deze aanbieder? Ook het zorgkantoor heeft vaak nuttige informatie. 'Maar,' zegt **Gerard Laan** van zorgverzekeraar Menzis, 'we worden nog niet zo vaak benaderd, dat komt vermoedelijk door onwetendheid bij gemeenten. Onze ervaring is dat signalen van fraude bijna nooit op zichzelf staan.'

Hielke van Elburg (Inkoop en aanbesteding in Zuid-Oost Brabant) mist in de genoemde acties het gesprek met de zorgaanbieder. Van der Schoor stelt daar tegenover dat dit een risico kan zijn. 'Zeker als na verloop van een paar stappen blijkt dat een volledig fraudeonderzoek op zijn plaats is.' **Theijs van Welij** (gemeente Den Haag) stelt dat het bij het scannen van de aanbieder belangrijk is uit te zoeken of de directie ook nog andere bureautjes leidt. Zijn collega **Richard Gerrits** (afdeling Bijzonder Onderzoek Den Haag) heeft ervaren dat het nuttig en mogelijk is een netwerkanalyse te vragen van de screeningsautoriteit Justis. 'Waar zit de aanbieder nog meer? Welke mensen zijn eraan gelinkt? Elke gemeentelijke organisatie kan er gebruik van maken.' Tegelijkertijd is het binnen de gemeentelijke organisatie niet altijd helder welke informatie mag worden uitgewisseld met wie. 'Daar moet nog een structuur voor worden opgezet.'

'Verbind fraudeaanpak met toezicht op kwaliteit'

Dat geldt in veel gemeenten feitelijk voor het gehele toezicht op de rechtmatigheid. **Speulman** zegt dat gemeenten doorgaans wel de toezicht op kwaliteit hebben belegd (bij de GGD), maar dat op de rechtmatigheid nog niet. 'Bij gemeenten is er veel ervaring op het gebied van handhaving en naleving, gebruik die kennis. Denk niet: dit onderwerp is nieuw dus we branden onze vingers er niet aan. Begin en gedurende de rit loop je tegen dingen aan die opgelost moeten worden, al dan niet door kennis te delen met andere gemeenten.'

Maria Ohoioeloen (GGD Nederland/GHOR) stelt dat er in de praktijk overlap is tussen het toezicht op kwaliteit en op fraude. 'Als er sprake is van fraude is er in elk geval geen sprake van kwaliteit. Het ligt in de rede om verbinding te maken.' **Eric Cornelisse** (gemeente Rotterdam) signaleert spanning

tussen de aanpak van fraude en de gemeentelijke zorgplicht. 'De wijkteammedewerker is de eerste die zich moet afvragen: klopt dit wel? In de praktijk is er schroom bij het wijkteam om op onderzoek uit te gaan.' Het belang van kwetsbare cliënten kan in het geding komen als het onderzoek naar fraude prevaleert, voegt **Cornelisse** hieraan toe. **Mieke van der Donk** (gemeente Helmond) heeft de ervaring dat kwetsbare klanten zich vaak niet bewust zijn van wat malafide zorgorganisatie om hen heen organiseren. Hoe beoordeel je of het verstandig is een cliënt een pgb toe te kennen, of beter zorg in natura? Die vraag verdient meer aandacht. **Gabrielle Dessing** (OM Oost-Nederland) sluit hierop aan met een pleidooi voor preventie, ook omdat de opsporingscapaciteit beperkt is. 'De ISZW heeft geen tijd om alle signalen te pakken, het Openbaar Ministerie evenmin.'

'Elke signaal van fraude bespreken in een breed overleg bespreken, richt een soort meldpunt in'

Voorzitter **Barske** concludeert uit de casus dat de fraude aan het licht was kwam doordat de teamleider het verhaal in het werkoverleg aan de orde stelde. 'Het is dus zaak om elk fraudesignaal in bredere kring te bespreken.' De roep om een Wet Bibob-achtige scan van aanbieders is hem uit het hart gegrepen, en hij stelt vast dat meer deelnemers te maken hebben met formele belemmeringen bij het uitwisselen van informatie over aanbieders.' Het RIEC Oost Nederland heeft daarvoor al een eerste aanzet gedaan.

3. Fraudepreventie en beschermd wonen

Een pgb en beschermd wonen is een onlogische combinatie. Dat is in kort bestek de boodschap van **Martine Veneman** (gemeente Enschede). 'Het betreft mensen die niet zelfstandig kunnen wonen, kunnen zij dan wel een budget beheren van 30 tot 60 duizend euro?' De gemeente heeft ervoor gekozen om het pgb voor beschermd wonen te schrappen vanwege de combinatie van de kwetsbare doelgroep en de hoge bedragen die er omgaan. Alleen in uitzonderlijke gevallen wordt nog een pgb verstrekt.

In de sector zijn grote aanbieders actief zoals RIBW, het Leger des Heils en VG-aanbieders. Daarnaast zijn er talloze pgb-aanbieders. In Enschede verzilverden vierhonderd van de duizend cliënten Beschermd Wonen hun zorgindicatie met een pgb. 'Dat is tegenstrijdig want het zorgzwaartepakket voorziet immers in een combinatie van wonen met zorg, terwijl je uit een pgb geen woonlasten mag betalen,' zegt Veneman. Bij de gemeente kwamen informele signalen binnen over fraude, het onderzoeken daarvan was lastig. 'Cliënten zijn immers zelf verantwoordelijk voor een goede besteding van middelen, als gemeente sta je op afstand.'

Aanbieders – al dan niet gefinancierd met pgb's – kregen te verstaan dat ze voor beschermd wonen in beginsel enkel nog zorg in natura konden leveren op basis van een subsidierelatie. Voorwaarde daarvoor is dat ze voldoen aan door de aanbieders zelf opgestelde gedragscode.

'Wij hoorden verhalen dat cliënten een tv of een tattoo kregen als ze overstapten naar een andere zorgaanbieder'

Paul Roessen (WOESD) begeleidde het opstellen van de gedragscode. Aanvankelijk zaten dertig aanbieders aan tafel, gaandeweg vielen er tien af. Concurrenten moesten opeens gaan samenwerken en gezamenlijk normen en waarden ontwikkelen voor de werkvloer. Daarnaast moest een systeem worden opgezet om elkaar te controleren (audits) en om bewoners op te leiden om audits te doen. 'Aanvankelijk zat iedereen aan tafel, gaandeweg zag je de echte cowboys afhaken,' zegt Roessen. Uiteindelijk stelden de aanbieders gezamenlijk een gedragscode op. Daarin is beschreven aan welke eisen goede zorg bij beschermd wonen moet voldoen. Cliënten zijn daarbij ook gehoord. De aanbieders presenteerden hun code bij een bestuurlijk overleg en uiteindelijk aan de colleges van B & W van de twee Twentse centrumgemeenten Enschede en Almelo. Dit leidde ertoe dat het voldoen aan de code vereist is voor het krijgen van subsidie voor beschermd wonen.

De Enschedese aanpak loopt nu een aantal maanden. De samenwerking tussen aanbieders die vroeger concurrenten waren lijkt op gang te komen. Bewoners opleiden tot auditoren blijkt goed te werken, zegt Roessen. 'Mensen voelen wel aan of iets goed zit of niet.' Van de voorheen 400 cliënten Beschermd Wonen met een pgb zijn er nu nog 120 over. De meeste zorgaanbieders die eerder werkten op basis van een pgb hebben de gedragscode ondertekend. De cliënten en hun zorgaanbieders worden gemonitord met huisbezoeken. 'Dit laten we doorlopen, maar er komen in principe geen nieuwe pgb's Beschermd Wonen meer bij,' zegt Veneman. De aanpak van Enschede loopt formeel niet in de pas met de lijn van het ministerie van VWS. 'Het is in feite een vorm van burgerlijke ongehoorzaamheid om te stellen: we doen alles met zorg in natura,' reageert Spielman.

4. Aanpak fraudepreventie Wmo2015 en Jeugd bij de gemeente Nijmegen

De gemeente Nijmegen is volop bezig met ontwikkelen van beleid op preventie en handhaving. Preventie is daarbij het sleutelwoord, vertelt **Zohra Homayouni** (gemeente Nijmegen). Een persoonlijke benadering en voorlichting op maat is het belangrijkste instrument. Nijmegen verleent anders dan Enschede pgb's aan cliënten Beschermd Wonen. 'Maar,' zegt Homayouni, 'we toetsen wel de vaardigheden van de bewoner of zijn vertegenwoordiger (bekwaamheid van de cliënt en dienst vertegenwoordiger). Weigeringsgronden zijn bijvoorbeeld schulden of verslavingsproblematiek.' **Rob Wolterink** (Menzis) reageert dat dit een risico inhoudt. 'Het komt voor dat je toch moet toekennen, al zijn er genoeg signalen dat het niet verstandig is.' De gemeente Nijmegen lost dit op door bij twijfel over de bekwaamheid een pgb voor een kortere termijn af te geven. Als blijkt dat de cliënt (of zijn vertegenwoordiger) niet voldoende bekwaam is om een pgb te beheren, dan wordt geen pgb toegekend. 'De risico's op fouten/fraude beperken wij door cliënten uitvoerig voor te lichten over hun rechten en plichten, vooral als het gaat om pgb,' zegt Homayouni. In de repressieve sfeer kent Nijmegen formele controle, materiële controle en fraudeonderzoeken. Fraudesignalen worden besproken in een projectgroep met ambtenaren vanuit de verschillende disciplines (beleid, financieel, opsporingsambtenaren). Wolterink vraagt of signalen landelijk worden gedeeld. Homayouni antwoordt van niet, maar waar nodig zoekt de gemeente contact met het zorgkantoor of met de Inspectie. Fraudesignalen komen uit alle lagen van de organisatie binnen: via zowel de wijkteams, de GGD of de contractmanager. Deze signalen worden dan verzameld en in het projectgroep besproken en daarnaast wordt gekeken wat de eventuele vervolgstappen zijn.

'Malafide ondernemers zijn creatief, zwarte lijst is zo weer verouderd'

Theijs van Welij (gemeente Den Haag) krijgt fraudesignalen van zorgaanbieders die horen dat hun cliënten worden benaderd door malafide bedrijven die verleiden hun DigiD af te geven. Zijn idee: gemeenten moeten een samenwerking aangaan met Logius, de dienst digitale overheid van het ministerie van BZK. 'Logius kan zien vanuit welk IP-adres wordt ingelogd met een DigiD, zo kunnen malafide bureaus tegen de lamp lopen.' Op een suggestie uit de zaal om een zwarte lijst aan te leggen van louche bureaus, antwoordt **Janneke van Vugt** (VNG) dat dit juridisch niet mag. 'Dat blijkt uit een Kamerbrief die onlangs verscheen.' **Martine Veneman** (gemeente Enschede) zegt: 'Die malafide ondernemers zijn veel creatiever dan wij. Zo wisselen ze voortdurend van naam, dat kunnen wij met een zwarte lijst nooit bijhouden.'

Gabrielle Dessing (OM Oost Nederland) mist het Openbaar Ministerie en de politie als partners bij de fraudeaanpak van Nijmegen. Ze benadrukt dat preventie de beste fraudebestrijding is, maar dat het ook van belang is om tijdig de politie te betrekken. 'Bij een vermoeden van ernstige fraude is het beter om meteen aan strafrechtelijke vervolging te denken, het is dan niet verstandig om eerst helemaal het bestuursrechtelijke traject te doorlopen.' Maar doorgaans biedt het bestuursrecht meer soelaas, ook omdat de opsporingscapaciteit van het OM beperkt is. Dessing erkent dat fraudeonderzoek bij de politie meer op de kaart moet komen. Vanuit de zaal komt vervolgens de oproep om een richtlijn op te stellen, dat geeft duidelijkheid. Wanneer aangifte doen, wanneer niet? Bij de Participatiewet is grens bepaald op fraudebedragen groter dan € 50 duizend.

Centraal meldpunt voor Zorgfraude

Een centrale plek waar signalen van zorgfraude binnenkomen. Verschillende partijen in de zorgketen (verzekeraars, het CIZ, ISZW, de Belastingdienst en het ministerie van VWS) willen samen zo'n Centraal Meldpunt Zorg Fraude (CMZF) opzetten. Nu zijn er nog verschillende plekken waar de signalen binnenkomen, vertelt **Pauline de la Court** (programma Fraudepreventie en Handhaving) mede namens twee vertegenwoordigers van het ministerie van VWS, **Gabriëlle Sogelée** en **Marloes Jorritsma-Vorderman**. 'Het voordeel van het CMZF is dat signalen centraal, gestandaardiseerd worden gemonitord. Zo kunnen ontwikkelingen sneller in beeld worden gebracht.' De vraag is of gemeenten er voor voelen om mee te doen in het CMZF, hun deelname wordt door de andere ketenpartners als essentieel gezien. De deelnemers van de tweede kennisbijeenkomst reageren instemmend. 'Klinkt goed,' zegt Theijs van Welij (Den Haag), 'maar wat krijgen we ervoor terug?' Het antwoord van De la Court: 'Het helpt om de kwaaiere pieren sneller te lokaliseren.' De VNG bespreekt momenteel deelname van de gemeenten.

Hoofdpunten uit de tweede kennisbijeenkomst

Dagvoorzitter Anton Barske inventariseerde gedurende de discussie de hoofdpunten en agendapunten voor volgende kennisbijeenkomsten. Dit zijn ze:

- Versterk de signaalfunctie in de uitvoering (waarborg in de organisatie dat signalen van fraude op tafel komen en in breed verband worden besproken)
- Bibob-achtige aanpak van aanbieders, mogelijk in samenwerking met Justis
- Relatie zorgplicht en fraudeonderzoek (Fraude rechercheren is goed, maar het belang van kwetsbare cliënten telt ook en moet worden meegewogen)
- Wat zijn de voors en tegens van de Enschedese variant: geen pgb voor beschermd wonen

- Hoe kunnen toezicht op kwaliteit en op rechtmatigheid samenwerken en elkaar versterken?
- Wanneer is het bestuursrecht van toepassing op een zaak, en wanneer wordt het strafrecht? Wat zijn privaatrechtelijke aspecten?

Meer informatie

- Vragen aan de VNG? Gebruik het [VNG Vragenformulier](#) of bel 070 373 83 93.
- Vragen, antwoorden en discussie vindt u op het [VNG Forum](#)
- Kijk op www.vng.nl/fraudepreventie
- [Presentatie over programma Fraudepreventie en Handhaving](#) (pdf, december 2015)
- [Presentatie Stappenplan afhandeling fraudemeldingen Wmo en Jeugdzorg](#) (pdf, december 2015)
- [Presentatie Enschedese aanpak rond beschermd wonen/gedragscode aanbieders](#) (pdf, december 2015)
- [Presentatie Nijmeegse aanpak fraudepreventie en handhaving](#) (pdf, december 2015)