

## Raadsbrief ter informatie

Aan de raad van de gemeente Almelo

*Postadres:*  
**Gemeente Almelo**  
**Postbus 5100**  
**7600 GC Almelo**

Doorkiesnummer

Behandeld door  
D.T. Mooij

Datum  
16 maart 2021

Onderwerp  
Raadsbrief reactie en visie rapporten IKZ en VNG

Geachte leden van de raad,

De PVV-fractie heeft op 17 januari jl. schriftelijk vragen gesteld over het rapport van het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ): "Verwevenheid zorg en criminaliteit". Op 28 januari 2021 hebben wij de betreffende vragen beantwoord. Bij vraag 20 is het college gevraagd om in een raadsbrief integraal te reageren/reflecteren en haar visie te geven op het IKZ/RIEC onderzoek en de resultaten toegespitst op wat dit betekent voor Almelo en de Almeloze zorgfraude- en zorgcriminaliteitsaanpak. Wij hebben aangegeven om binnen enkele weken hierop terug te komen. In deze brief zullen wij ingaan op zowel het IKZ rapport: 'Verwevenheid zorg en criminaliteit' als op het VNG rapport 'Een wereld te winnen'.

### **Reactie en visie op IKZ rapport: Verwevenheid zorg en criminaliteit**

Het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ) heeft in samenwerking met het Regionale Informatie en Expertise Centrum Oost Nederland (RIEC ON) een onderzoek uitgevoerd naar de verwevenheid tussen criminaliteit en zorg. De gemeente Almelo heeft via het RIEC wel haar signalen ingediend, maar de gemeente Almelo heeft geen actieve bijdrage geleverd aan het onderzoek (denk aan interviews en meelesen op conceptversies). Wel herkennen wij ons in de uitkomsten van het onderzoek, en zullen dan ook een reactie geven op de uitkomsten ervan.

### *Omvang problematiek*

De casussen die in het onderzoek zijn geanalyseerd, zijn op tafel gekomen door de groeiende focus op zorgfraude, de inzet van het barrièremodel, meer personele inzet en een betere samenwerking tussen partijen. Wij zijn van mening dat zorgfraude een thema is dat nadrukkelijk onder de aandacht is binnen onze gemeente, en dat onze wijze van inkopen, waarbij er vooraf getoetst wordt of aan de kwaliteits- en integriteitseisen wordt voldaan, bijdraagt aan het inzichtelijk maken en voorkomen van zorgfraude. Met de extra capaciteit en inzet van toezichthouders kunnen meer zorginstellingen onderzocht worden, waardoor we meer inzicht krijgen in de misstanden. Ook door een betere samenwerking met andere gemeenten en het RIEC en externe partijen wordt de problematiek van ondermijnende criminaliteit en zorg zichtbaar. De aanpak van zorgfraude is ook van wezenlijk belang voor de bonafide aanbieders. Zij lijden immers onder de negatieve aandacht, terwijl de meeste aanbieders bonafide zijn en zich tot het uiterste inspannen met hun personeel om mensen de zorg en ondersteuning te bieden die er nodig is. Door te toetsen of aanbieders aan de strikte kwaliteits- en integriteitseisen voldoen bij de inkoop, kan de gemeente Almelo een intensieve samenwerkingsrelatie aangaan met bonafide aanbieders.

### *Verband met zorgfraude*

Wij herkennen ons in de casussen die verband houden met zorgfraude. In de door Almelo onderzochte zorginstellingen was er met regelmaat sprake van onrechtmatige declaraties van uren die niet zijn geleverd, waarbij zorgplannen, documenten, ID's, diploma's en/of handtekeningen zijn vervalst. Ook zien wij regelmatig dat de verhouding tussen de personeelskosten en omzet niet realistisch is. De opvallend lage personeelskosten laten zien dat er onvoldoende (gekwalificeerd) personeel is ingezet of onrechtmatig is gedeclareerd.

### *Inzet personeel*

Het inzetten van onvoldoende (gekwalificeerd) personeel is een veelvoorkomend probleem, waar Almelo bovenop zit. Zo vragen wij bij de inkoop alle diploma's en arbeidsovereenkomsten op voordat een contract met een zorgaanbieder wordt aangegaan. Ook bij PGB-aanvragen worden vooraf diploma's van de zorgverleners opgevraagd. Ook is Almelo actief in het opvragen van verklaring omtrent gedrag (VOG). Bij iedere PGB-aanvraag wordt een VOG van de zorgverlener opgevraagd. In de verordening en beleidsregels is opgenomen dat iedere bestuurder, zorgverlener of vrijwilliger in het bezit moet zijn van een geldige VOG. Er wordt een gedragsverklaring aanbesteden (GVA) opgevraagd bij de inkoop. Een GVA is een verklaring dat uit een onderzoek is gebleken dat er geen bezwaren zijn dat een natuurlijk persoon of rechtspersoon die inschrijft op een overheidsopdracht.

### *Onttrekken zorggelden*

Uit het onderzoek van het IKZ blijkt dat veel zorggeld 'weglekt'; er worden hoge winsten behaald, welke bijvoorbeeld worden uitgekeerd als dividend, worden gebruikt voor criminele activiteiten of handel in vastgoed. Ook kunnen zorggelden worden onttrokken door faillissementsfraude, de zorginstelling kan vervolgens weer een doorstart maken en vroegere cliënten meenemen. In Almelo herkennen we dit soort constructies en zijn we alert op de financiële gegevens van zorginstellingen. Zo worden bij de inkoop vooraf alle jaarrekeningen onderzocht en beoordeeld. Bij afwijkingen worden gesprekken gevoerd met de aanbieders om hun cijfers te laten verklaren. Door middel van deze gesprekken wordt al snel duidelijk of er sprake is van het onttrekken van zorggelden, de inzet van een katvanger of dat er een verklaarbare reden is voor de cijfers. Het inkoopteam werkt samen met ons contractmanagement om signalen op te pakken.

### *Preventieve controles*

Ook zet de gemeente Almelo strikt in op controles aan de voorkant. De toezichthouders voeren preventieve controles uit en ook dagbestedingslocaties worden gecontroleerd voordat cliënten worden doorverwezen.

### *Zorginstellingen naar wettelijk kader*

In het IKZ rapport wordt ingegaan op zorginstellingen naar wettelijk kader. Almelo loopt in dit kader nog wel op tegen de wettelijke belemmeringen van informatiedeling. In een aantal zaken heeft Almelo haar cliënten weggehaald bij een zorginstelling naar aanleiding van een fraudeonderzoek en dan blijkt dat de zorgverzekeraar haar cliënten bij die zorginstelling (nog) in zorg laat. De zorgverzekeraar moet dan eerst zelf een onderzoek doen voordat zij actie kan ondernemen richting haar cliënten. Onze portefeuillehouder – tevens één van de twee regionaal portefeuillehouders Aanpak Zorgfraude – spant zich al geruime tijd in om een wetswijziging op dit vlak gerealiseerd te krijgen.

### *Projectgroep aanpak zorgfraude*

De gemeente Almelo is betrokken bij een (regionaal) project aanpak zorgfraude. De ambitie van dit project is een dusdanig beleid en bijbehorende handelwijze geformuleerd te krijgen, dat oneigenlijk gebruik van zorggeld niet meer voorkomt. Dat vereist een gezamenlijk beleid vanuit 14 Twentse gemeenten gericht op het uitsluiten van kwaadwillende aanbieders in het traject voorafgaande aan de gunning en contractering. En heeft mede als gevolg het ontlasten van bonafide zorgondernemers. In dit project wordt de samenwerking opgezocht met de 14 Twentse gemeenten, Menzis, de belastingdienst, UWV, RIEC ON, politie, Openbaar Ministerie (OM), Sociale recherche en het landelijke Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ). Mogelijk sluiten er zich nog meer organisaties bij aan. Almelo loopt al voorop als het gaat om kwaliteits- en integriteitseisen stellen aan de voorkant. We willen onze ervaringen en successen met elkaar delen en verder ontwikkelen hetgeen moet uitmonden in 100% van de zorginstellingen met wie een contract wordt aangegaan, scoort 'groen' in de termen van het barrièremodel en voldoet aan alle in de contracteringseisen gestelde voorwaarden. Ook PGB-aanbieders moeten in beginsel aan deze eisen voldoen.

### *Structuur en omvang van de organisaties*

Uit het onderzoek blijkt dat het type rechtsvorm van zorgorganisaties wordt gelinkt aan de ondermijnende criminaliteit. Het gaat dan met name om een BV of een eenmanszaak. Ook kunnen bestuurswisselingen elkaar snel opvolgen en is er vaak sprake van een organisatiestructuur die met andere (zorg)organisaties verweven is. Het RIEC maakt de organisatiestructuren inzichtelijk. Hier kunnen wij als gemeente gebruik van maken. Daarnaast vragen wij bij de inkoop altijd het kamer van

koophandel (KVK) uittreksel op van alle partijen. De bestuurders, aandeelhouders, eigenaren, vennoten en maten worden hierop gecontroleerd. Ook worden de KVK uittreksels van gelieerde bedrijven opgevraagd. Indien deze uittreksels tot vragen leiden wordt er een gesprek aangegaan met de zorgaanbieder. Tijdens deze gesprekken wordt opheldering gevraagd en wordt doorgevraagd op de organisatiestructuur. Ook het gebruik van onderaannemers moet bij de aanbesteding worden gemeld. De onderaannemers moeten ook aan (dezelfde) kwaliteits- en integriteitseisen voldoen. De hoofaannemer is verantwoordelijk voor zijn onderaannemers en kan bij niet naleving van de voorwaarden ook zijn eigen contract verliezen.

#### *Beleid en wetgeving*

Landelijk is de wetgeving nog niet voldoende op orde om optimaal de strijd tegen zorgfraude aan te gaan. Hier hebben wij ook op gereageerd in de beantwoording van vraag 18 in uw brief van 17 januari 2021. Wel heeft Almelo in 2019 een grote stap gezet met het aanpassen van de beleidsregels en de verordening voor zowel de Wmo 2015 als de Jeugdwet. De kwaliteits- en integriteitseisen zijn hierin opgenomen en hiermee blijken we een voorbeeld voor andere gemeenten. We hebben strikte eisen gesteld aan zowel Zorg in Natura (ZIN)- als PGB-aanbieders.

#### *Mogelijkheden*

De mogelijkheden die het IKZ aandraagt heeft de gemeente Almelo al doorgevoerd. Almelo heeft zorgfraude hoog op de agenda staan en wij hebben inmiddels expertise in huis om zorgfraude aan te pakken. Uit eigen ervaringen, het pionieren en door het tonen van lef (doorpakken) leren we wat de mogelijkheden zijn ten aanzien van de aanpak van zorgfraude. Onze wijze van inkopen gaat nog verder dan het regionale barrièremodel en zorgt dat alle aanbieders volledig gecontroleerd worden alvorens wij een contract met hen aangaan. Uiteraard blijven wij onszelf ook ontwikkelen en leren van positieve ervaringen van andere gemeenten in den lande.

#### **Reactie op Rapport VNG “Een wereld te winnen” Over zorgfraude (Wmo 2015 en Jeugdwet)**

Almelo heeft zelf een grote bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het rapport van de VNG: ‘Een wereld te winnen’. Ook bij dit rapport willen we stilstaan. Dit rapport geeft inzicht in de aard van de zorgfraude, de methoden van zorgfraude, gelegenheidsstructuren en de aanbevelingen. We zullen ons met name richten op de aanbevelingen die in dit rapport worden gegeven. Hierbij zullen we onderscheid maken tussen aanbevelingen waar wij als gemeente invloed op hebben en aanbevelingen waar we geen of slechts indirect invloed op hebben.

#### *Aanbevelingen waar we (deels) invloed op hebben*

1. **Werk naar standaarden om de inhoud van de producten en diensten zo helder mogelijk te omschrijven. Stel op landelijk niveau een brondocument vast met heldere omschrijvingen.**  
Vanuit het project ‘Aanpak zorgfraude’ zijn we bezig om een regionale aanpak op te stellen. Het is van belang dat ook voor de uitvoering deze werkwijze goed wordt vastgelegd. Het blijft van belang om te blijven lobbyen voor een landelijke aanpak. Mogelijk kan de regio Twente als pilotregio dienen.
2. **Start een professioneel debat over de vraag hoe sancties kunnen worden opgelegd aan frauderende zorginstellingen.**  
Sancties worden opgelegd door de rechter. Vanuit gemeenten hebben we onvoldoende mogelijkheden om bestuurlijk sancties op te leggen. Wel hebben we in de raamovereenkomsten met zorginstellingen sancties opgenomen inzake het niet naleven van de contracten. Een voorbeeld hiervan is dat we een cliëntenstop of een boete kunnen opleggen. Daarnaast hebben we de mogelijkheid om de verstrekte zorggelden terug te vorderen.
3. **Zorg voor een stevige positionering van preventie en bestrijding van zorgfraude in de gemeentelijke organisatie:**
  - a. **Benoem zorgfraude als bestuurlijke topprioriteit;**
  - b. **Stel voldoende capaciteit beschikbaar;**
  - c. **Geef ambtelijk rechtmatigheidstoezicht een onafhankelijke plaats in de organisatie;**
  - d. **Stel een gemeentelijk meldpunt in voor zorgfraude zodat het bekend raakt in de organisatie;**
  - e. **Zorg voor een ambtelijke stijl die gericht is op het achterhalen van de feitelijke zorgbehoefte.**

Deze punten hebben we in Almelo reeds goed doorgevoerd. De aanpak van zorgfraude staat hoog op de bestuurlijke agenda. Daarnaast heeft uw raad structureel extra capaciteit beschikbaar gesteld. We constateren hierbij echter wel dat hoe meer capaciteit er is hoe meer we kunnen oppakken. Er komen nog steeds frequent signalen binnen over zorginstellingen. Naast het oppakken van deze signalen en het starten van onderzoeken (die overigens zeer tijdrovend zijn vanwege de zware bewijslast die moet worden opgebouwd), zetten wij ook in op preventieve controles. Tevens verzorgen onze toezichthouders presentaties over fraudealertheid aan de wijkcoaches en zij pakken sommige zaken ook gezamenlijk op. Zij hanteren hierbij ook een meldpunt voor zorgfraude, door middel van een centraal mailadres: [fraudemeldingen@srtwente.nl](mailto:fraudemeldingen@srtwente.nl)

Almelo heeft tevens aandacht voor het “creatief” omgaan met zorgvragen en indicatiestellingen. Dit kan namelijk een risico op ondermijning binnen ons zorgstelsel vormen. Bij het indiceren van zorg moet de feitelijke ondersteuningsbehoefte onderzocht worden en dienen we alert te zijn op vormen van ondermijning. Door de inzet van onze kwaliteitstafel zorgen we dat casuïstiek interdisciplinair besproken wordt, zodat de juiste ondersteuning wordt ingezet. Op deze manier moet de onderhandeling bij de toegang worden tegengegaan en zijn we scherp op de creatieve zorgvragen.

**4. Geef invulling aan de poortwachtersfunctie bij de selectie van gecontracteerde aanbieders:**

**a. Geef op gemeentelijk niveau gestalte aan screening en pre-monitoring.**

Dit wordt gedaan door middel van ons huidige inkoopmodel waarbij we aan de voorkant toetsen of de zorgaanbieder voldoet aan de gestelde kwaliteits- en integriteitseisen.

**b. Benut de mogelijkheid om een Bibob-toets uit te voeren.**

Momenteel zijn we bezig met een pilot bij beschermd wonen. In de beleidsregels is het al mogelijk gemaakt om de gecontracteerde aanbieders ook aan een Bibob-toets te onderwerpen. Het is dus mogelijk om de pilot vervolgens verder uit te rollen.

**c. Evalueer de effecten van bovenstaande maatregelen.**

Almelo is volop bezig met het evalueren van de effecten en bekijkt welke verbeterlagen er nog gemaakt kunnen worden.

**5. PGB-zorg blijkt gevoelig voor fraude:**

**a. Geef ook een PGB aanbieder een beschikking.**

**b. Werk conform het PGB-fraudebarrièremodel**

**c. Stel aan de PGB-aanbieders dezelfde eisen als aan de ZIN aanbieders.**

**d. Overweeg een PGB-vaardigheidentoets van de budgethouder en stel bijvoorbeeld een VOG verplicht.**

Al deze punten heeft Almelo in haar verordening ingericht.

**6. Geef gestalte aan het project ‘zorgfraudeurs in beeld’.**

**a. Start met een overzicht van alle zorginstellingen en diensten die zij leveren;**

**b. Benut ‘straatkennis’ of ‘fraudekennis’ van uitvoerende specialisten.**

**c. Koppel dit aan risico-indicatoren en systeemanalyses.**

**d. Voer op basis van een risico-indicatie gerichte controles uit en vul dit aan met kennis uit de controles of herindicaties.**

Almelo heeft inzicht in welke aanbieders welke zorg leveren en de toezichthouders werken nauw samen met de contractmanagers, wijkcoaches en de juristen. Op deze manier komt informatie uit het werkveld bij de toezichthouders terecht. In Almelo werken we veelal signaal gestuurd of preventief. We kunnen in de toekomst nog meer in gaan zetten op risico-indicatoren en systeemanalyses.

**7. Stel een advies op hoe gestalte kan worden gegeven aan regionale samenwerking bij zorgfraudebestrijding, inclusief (in convenanten) goed geregelde informatie-uitwisseling. Dit kan bijvoorbeeld via LSI- of RIEC-structuren.**

Almelo pakt dit op met regionale samenwerkingspartijen. Zo is nu de regionale projectgroep aanpak zorgfraude gestart, onder andere onder bestuurlijke aansturing door onze portefeuillehouder. Daarnaast blijft het wenselijk dat de wetgeving wordt versoepeld voor het delen van gegevens ter voorkoming en bestrijding van zorgfraude.

**8. Maak ten opzichte van cliënten duidelijk waar ze recht op hebben (door middel van duidelijke normen en eisen over de aard en inhoud van de zorg) en waar ze terecht kunnen met meldingen of klachten over de rechtmatigheid en/of kwaliteit van de zorg.**

Wij hebben in onze beleidsregels uitvoerig omschreven waar de inwoners recht op hebben, waar zij gebruik van kunnen maken en wat er onder goede kwaliteit van ondersteuning wordt verstaan. Wel blijft het indiceren van zorg altijd maatwerk en moet in het actieplan goed gemotiveerd worden wat er van de cliënt en de zorgaanbieder in een specifiek geval verwacht wordt. Denk hierbij aan de doelen waaraan een cliënt moet werken. We informeren inwoners met een PGB folder, waarin we duidelijk aangeven wat de taken, verantwoordelijkheden en risico's zijn die een PGB met zich meebrengt. Daarnaast maken we gebruik van een klachtenprocedure en kunnen cliënten of inwoners met klachten over de zorgverlening ook bij de toezichthouders en contractmanagers terecht.

#### *Aanbevelingen waar we geen invloed op hebben*

**1. Verwijder het dubbel opzetvereiste uit de Wmo 2015.**

Dit is zeker wenselijk, om zo het terugvorderen voor gemeenten te vereenvoudigen. Wij blijven dit in onze landelijke lobby benadrukken.

**2. Ontwikkel binnen de VNG een 'Review rechtmatigheidstoezicht' om door middel van een kort onderzoeks- en adviestraject gemeenten te kunnen adviseren over (verbetering van) het toezicht op de rechtmatigheid van Wmo-zorg en jeugdhulp.**

Dit is iets wat de VNG oppakt. De gemeente Almelo levert hier een actieve bijdrage aan door bijvoorbeeld tijdens landelijke bijeenkomsten onze kennis en ervaring te delen met andere gemeenten en een bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van landelijke handreikingen.

**3. Ontwikkel masterclasses en korte trainingen voor de ambtelijke top van gemeenten, voor gemeentebestuurders en raadsleden. Raadsleden zijn belangrijk, omdat zorgfraude vanwege de financiële consequenties een belangrijk aspect behoort te zijn van de politieke controle.**

Mogelijk wordt dit ook vanuit de VNG ontwikkeld. Wij proberen u als raad zo goed mogelijk van informatie te voorzien omtrent het voorkomen en aanpakken van zorgfraude, onder meer via deze brief.

#### *Conclusie*

Almelo loopt voorop als het om de aanpak van zorgfraude gaat. Dit komt mede doordat er bestuurlijke aandacht voor het thema is, hetgeen zich door vertaalt in de gehele organisatie. De aanbevelingen die in de rapporten zijn gegeven worden in Almelo uitgevoerd en komen voort uit eigen praktijkervaringen. Almelo heeft duidelijke kwaliteits- en integriteitseisen vastgelegd in haar verordeningen en beleidsregels, zorgaanbieders worden bij inkoop getoetst op deze kwaliteitseisen, er wordt een stevig contractmanagement gevoerd, de toezichthouders voeren preventief en signaal gestuurde onderzoeken uit en indien nodig worden juridische stappen gezet om zorggelden terug te vorderen. Almelo wordt in de rapporten dan ook als voorbeeldgemeente aangehaald. Desondanks blijft Almelo in ontwikkeling en onderzoekt zij de mogelijkheden naar een meer integrale aanpak van zorgfraude.

Hoogachtend,  
Burgemeester en Wethouders van Almelo,  
de secretaris, de burgemeester,

F.W. van Ardenne

A.J. Gerritsen