Raadsvoorstel

Raadsvergadering: 30 september 2025
Voorstel: 2025-061

Zaaknummer: 1894/2024/2983175
Documentnummer: 1894/2025/3214522

Onderwerp
Eindrapport regionaal rekenkameronderzoek zorgfraude

Openbaarheid
Alle stukken zijn openbaar.

Voorstel
1 Over te nemen de conclusies en aanbevelingen zoals opgenomen in het eindrapport van het regionaal rekenkameronderzoek zorgfraude.

Inleiding
De rekenkamer ondersteunt als adviesorgaan de gemeenteraad bij zijn controlerende taak. De rekenkamer doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van bestuurlijke en ambtelijke processen. Op 14 mei 2025 is het eindrapport van het regionale rekenkameronderzoek zorgfraude (met daarin opgenomen de bestuurlijke reacties van de colleges van B&W en de reactie van de rekenkamer op deze bestuurlijke reacties) aangeboden aan de gemeenteraad. Op maandag 25 augustus 2025 hebben de gezamenlijke Noord- Limburgse rekenkamers m.m.v. onderzoeksbureau Pro Facto een presentatie gegeven waarin de bevindingen, de conclusies en de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek werden toegelicht. Deze bijeenkomst bood de aanwezige raadsleden de gelegenheid om verdiepende vragen te stellen en een goed begrip te krijgen van de bevindingen.

Beoogd effect
De rekenkamers van de regio Noord-Limburg hebben onderzoek laten doen naar de vraag hoe de aanpak van zorgfraude in de regio Noord-Limburg gestalte krijgt. Over de omvang van zorgfraude in Nederland en in Noord-Limburg bestaan geen harde cijfers. Desondanks komen diverse landelijke onderzoeken en betrouwbare schattingen op bedragen van miljarden euro's per jaar in Nederland. We kunnen er vanuit gaan dat ook in Noord-Limburg fraude door zorgaanbieders plaatsvindt. Het doel van het onderzoek is om zicht te krijgen op de verschillende mechanismes, waarborgen en beheersmaatregelen die op lokaal en regionaal niveau het risico op zorgfraude moeten tegengaan. Omdat de gemeenten Venlo, Beesel, Bergen, Gennep, Horst aan de Maas, Peel en Maas en Venray de inkoop van Wmo en Jeugdzorg en het toezicht op de uitvoering gezamenlijk regionaal belegd hebben, besloten de rekenkamers van deze gemeenten dit onderzoek ook samen uit te voeren. Het onderzoek focust dus vooral op de regio als geheel en legt waar mogelijk en relevant accenten op de uitvoeringspraktijk op lokaal niveau. Dit leidt tot beantwoording van de centrale onderzoeksvraag van dit rapport.

Argumenten
De hoofdvraag van het onderzoek luidt: *Wat doen de zeven Noord-Limburgse gemeenten aan de bestrijding van zorgfraude bij de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo en hoe kan het mogelijk beter?*

Het onderzoek is nadrukkelijk geen vergelijking tussen gemeenten, maar richt zich op de gezamenlijke opgave waarvoor de regio gesteld staat: het zorgdragen voor een juiste besteding van zorgmiddelen en het tegengaan van fraude door zorgaanbieders. Ook gaat het onderzoek niet primair over de aard en omvang van zorgfraude in de regio. Het RIEC Limburg heeft gedurende dezelfde onderzoeksperiode een onderzoek uitgevoerd naar de aard en omvang van zorgcriminaliteit in de

provincie Limburg.

Algemene conclusie
Het onderzoek is opgebouwd aan de hand van de drie belangrijke pijlers die cruciaal zijn voor een adequate aanpak van zorgfraude: 1) het proces rondom inkoop en contractering van zorgaanbieders, 2) de indicatiestelling binnen de gemeentelijke toegangsorganisatie en 3) het gemeentelijk toezicht op de zorgaanbieders.

De gemeenten in de regio Noord-Limburg werken in alle drie de pijlers aan maatregelen ter voorkoming en bestrijding van zorgfraude. Het ontbreekt in Noord-Limburg echter zowel lokaal als regionaal aan een expliciete visie op de bestrijding van zorgfraude waarin een aanpak van zorgfraude door de gemeente en de regio, de daarbij gehanteerde strategie en de specifieke keuzes daarbij worden vastgelegd. De regio Noord-Limburg trekt gezamenlijk op bij de inkoop en contractering van zorgaanbieders, en de gemeenten hebben het toezicht gezamenlijk regionaal belegd. Zij houden er tegelijkertijd (impliciet) verschillende opvattingen op na over hoe zij zich willen verhouden tot zorgaanbieders en welke strategie gekozen moet worden als zich signalen van zorgfraude of onrechtmatigheid voordoen. Het ontbreken van een gezamenlijke visie of koers, juist ook vanwege de onderlinge verbondenheid tussen de gemeenten via de gezamenlijke inkoop en de toezichthouders, vermindert de effectiviteit van de aanpak van zorgfraude.

Uit het onderzoek volgt dat er nauwelijks gevallen zijn geconstateerd van frauduleus handelen door zorgaanbieders. Dat zou kunnen betekenen dat zorgfraude in de regio in het nauwelijks voorkomt, maar dat is hoogst onwaarschijnlijk. Vermoedelijk komt zorgfraude wel degelijk voor, maar worden de signalen die daarop wijzen onvoldoende opgemerkt. Fraudebewustzijn is, met name in de gemeentelijke toegangsorganisatie, beperkt ontwikkeld. Dat betekent dat er waarschijnlijk signalen gemist worden. In een visie op de aanpak van zorgfraude dient te worden beschreven hoe de gemeente en de regio omgaat met signalen, het herkennen daarvan, met wie en wanneer deze signalen worden gedeeld en op welke momenten het contractbeheer en het toezicht worden ingeroepen. Pas als structureel en consequent signalen — groot of klein, urgent of ogenschijnlijk onbeduidend — met elkaar worden gedeeld, ontstaat een goede informatiepositie over de risico's, aard en omvang van zorgfraude in de regio. Die gezamenlijke aanpak ontbreekt momenteel.

Het proces van indicatiestelling en de wijze waarop toezicht een plek krijgt in dit systeem moeten voortvloeien uit de visie die gemeenten en regio hebben geformuleerd. De aanpak van zorgfraude moet zijn ingebed in alle fases van de keten: rondom inkoop, contractering, in de gemeentelijke toegangsorganisatie en door het toezicht als sluitstuk van die keten. In elk van deze fases, of pijlers zoals we ze hier noemen, kunnen allerlei concrete maatregelen worden getroffen en acties ondernomen, die logisch op elkaar moeten ingrijpen en een samenhangend geheel dienen te vormen. Daarvan is momenteel nog onvoldoende sprake.

Deelconclusies
Per pijler worden de volgende conclusies getrokken:

Inkoop en contractbeheer
1. Kwaliteit en expertise bij de MGR is op orde
2. Beheersmaatregelen bij inkoop en contractbeheer zijn op orde, maar niet alle mogelijkheden worden benut
3. Delen, beoordeling en terugkoppeling van signalen is gebrekkig
4. Verhouding met het toezicht onduidelijk en afstemming onvoldoende

De indicatiestelling binnen de gemeentelijke toegangsorganisatie
1. Er zijn nauwelijks gevallen bekend van frauduleus handelen
2. De fraude-alertheid schiet te kort
3. Signalen worden onvoldoende gedeeld
4. Resultaatgericht indiceren bemoeilijkt de controle op rechtmatigheid en kwaliteit
5. Beheersmaatregelen in het proces van indicatiestelling zijn op orde

Toezicht en handhaving
1. Visie op zorgfraude en toezicht ontbreekt
2. Werkwijzen van gemeenten met toezichthouders ontbreken en verschillen
3. Taakverdeling toezichthouders en de MGR is onvoldoende duidelijk
4. Meldingen bij toezichthouders ontbreken vrijwel
5. Toezicht is vooral reactief, proactief onderzoek is in ontwikkeling
6. Samenwerking tussen de toezichthouders, gemeenten en MGR gebrekkig

7. Handhaving kan doortastender

Aanbevelingen

Algemeen

De algemene conclusie geeft aanleiding tot het doen van de volgende aanbeveling gericht aan de **gemeenteraden en de colleges:**

1. Verzoek als raden de colleges om een visie te formuleren op de aanpak van zorgfraude, de bijdrage daaraan van inkoop, contractbeheer, toegang en toezicht en ga hierover als colleges en raden met elkaar in gesprek.

Aanbevelingen inkoop en contractering

De deelconclusies geven aanleiding tot het doen van aanbevelingen gericht aan de MGR:

2. Verstevig als MGR je informatiepositie. Voer daartoe (risico)analyses uit op de meldingen die worden gedaan zodat trends, ontwikkelingen en risico's vroegtijdig gesignaleerd kunnen worden.
3. Zorg voor een duidelijke afstemming en taakafbakening met het toezicht. Expliciteer wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe de MGR en toezichthouders elkaar kunnen aanvullen en versterken. Organiseer in ieder geval periodiek een casustafel tussen toezicht en MGR over de opvolging van binnengekomen signalen.
4. Werk bij preventieve controle op basis van een systematische risicoanalyse.
5. Verken met gemeenten de mogelijkheden en meerwaarde van de Wet Bibob.

Aanbevelingen gemeentelijke toegangsorganisatie

De deelconclusies geven aanleiding tot het doen van aanbevelingen gericht aan de **colleges:**

6. Investeer als colleges in het fraudebewustzijn van gemeentelijke toegangsmedewerkers en over hun rol als opdrachtgever door middel van periodieke trainingen, themadagen, e-learnings, etc. Betrek hierbij bijvoorbeeld RIEC Limburg of de VNG en benut hun aanbod en expertise. Pak dit op in regionaal verband en creëer een gedeeld besef van verantwoordelijkheid voor deze opgave.
7. Spreek als colleges regionaal af hoe met melden (en terugkoppeling) van signalen wordt omgegaan. Zorg voor een eenduidige werkwijze en creëer één duidelijk meldpunt voor signalen die inzichtelijk zijn voor zowel toezichthouders als MGR. Beleg de verantwoordelijkheid hiervoor bij een functionaris van de MGR of toezicht.

Aanbevelingen Toezicht en handhaving

De deelconclusies geven aanleiding tot het doen van aanbevelingen gericht aan de **colleges:**

8. Breng het toezicht organisatorisch onder bij de MGR. Dit kan leiden tot een beter samenspel tussen inkoop/contractmanagement en toezicht, doordat betere en snellere informatie-uitwisseling kan plaatsvinden en toezichthouders een beroep kunnen doen op kennis en expertise die de MGR in huis heeft. Wel dient het contractmanagement en toezicht gescheiden te blijven, om de onafhankelijk positie van de toezichthouder te waarborgen. Daartoe kan, bijvoorbeeld in een protocol, worden opgenomen dat de toezichthouders in ieder geval onafhankelijk zijn in het bepalen van hun prioriteiten, het opstellen van hun jaarplannen, het uitvoeren van hun werkzaamheden en hun advisering etc., zonder beïnvloeding vanuit de MGR of de colleges van burgemeester en wethouders.
9. Geef als colleges een eenduidige opdracht aan de toezichthouders en geef hierbij ambtelijke en bestuurlijke steun.
10. Zorg als colleges ervoor dat de randvoorwaarden (zoals duidelijke en handhaafbare gemeentelijk verordeningen, toezicht- en handhavingsbeleid, toegang tot informatie, opvolging van interne adviezen) voor het uitvoeren van effectieve toezicht en handhaving binnen gemeenten is geborgd en waar nodig wordt vastgelegd in een formeel proces.

11. Maak jaarlijks een gezamenlijke regionale risicoanalyse en versterk daarmee het proactief toezicht.
12. Maak als colleges een expliciete afweging of een uitbreiding naar het strafrecht - door toezichthouders als buitengewoon opsporingsambtenaar te benoemen - wenselijk is.
13. Maak een gezamenlijke regionale een analyse of de gekozen versterkingsmaatregelen vragen om uitbreiding van de toezichtscapaciteit, en zorg dan ook voor die uitbreiding.
14. Verstevig als colleges (in je rol als werkgever) het toezicht door aanbieden van trainingen en cursussen.

De volgende aanbeveling is gericht aan de gemeenteraden:

15. Vraag als raad het college periodiek te laten rapporteren over de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen.

Financiën
De financiële gevolgen van de uitwerking van deze conclusies en aanbevelingen zijn nu nog niet aan te geven.

Juridische afwegingen
N.v.t.

Uitvoering/evaluatie
Jaarlijks dient het college verantwoording afleggen, op basis van artikel 185a van de Gemeentewet, aan de gemeenteraad over de gedane voorstellen van de rekenkamer, vergezeld met het standpunt daaromtrent en van de wijze waarop hieraan vervolg is gegeven.

Communicatie
Het eindrapport is, nadat deze aan de gemeenteraad is aangeboden, op de raadsite van de gemeente Peel en Maas geplaatst. Het rapport is te raadplegen op www.peelenmaas.bestuurlijkeinformatie.nl onder "Overzichten — Rekenkamer". De presentatie gegeven tijdens de regionale bijeenkomst van 25 augustus 2025 is hier ook toegevoegd.

Rekenkamer van de gemeente Peel en Maas,

de secretaris van de rekenkamer,
drs. H.J. W. Verdellen

de voorzitter van de rekenkamer,
drs. J.H.T. Julicher

Bijlage(n):
1. Eindrapport regionaal rekenkameronderzoek zorgfraude
2. Presentatie rekenkameronderzoek zoals gegeven op 25 augustus 2025