



Inspiratiebrief

De Rekenkamercommissie van Zwolle brengt een aantal keer per jaar onderzoek van andere rekenkamers onder uw aandacht dat mogelijk interessant is voor de gemeente Zwolle en haar raadsleden. Dit doen wij in de vorm van een inspiratiebrief. Hierin vatten we de belangrijke conclusies samen en plaatsen die in perspectief met de Zwolse situatie.

Zwolle

Onderwerp: Zorgfraude in de Jeugdzorg

Datum: Oktober 2022

Rekenkamercommissie
Telefoon (038) 498 2216
Rekenkamercommissie@zwolle.nl

In deze eerste inspiratiebrief gaan we in op de aanpak van zorgfraude door gemeenten en het belang van een gemeentelijke visie op fraudebestendige zorg. Recente rapporten van de Algemene Rekenkamer, de VNG en de Rekenkamer van de gemeente Deventer vormen hiervoor de aanleiding. Welke aanbevelingen doen zij en hoe is dat van toepassing op de Zwolse situatie?

Het belang van een gemeentelijk visie op bestrijding zorgfraude

Met de decentralisatie van de jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning, zijn de (financiële) taken en verantwoordelijkheden van gemeenten sinds 2015 fors uitgebreid. Recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer¹ toont aan dat fraude in deze domeinen een ernstig probleem is: er is publiek geld mee gemoeid en kwetsbare burgers kunnen gemakkelijk slachtoffer worden van kwaadwillende zorgondernemingen. Ook kan er sprake zijn van strafrechtelijke vergrijpen. Desondanks concludeert de Algemene Rekenkamer 'dat de bestrijding van zorgfraude – en dan vooral de handhaving – in de praktijk niet of nauwelijks werkt; er is sprake van een zorgelijk gebrek aan daadkracht'.

Dit is opmerkelijk. Zorgfraude werd al vanaf 2015 in beeld gebracht in journalistieke artikelen en onderzoek. Lange tijd waren gemeenten echter vooral bezig om de zorg te organiseren. De VNG constateert in haar rapport "Van Pionieren naar Structureren"² dat de tijd van pionieren met toezicht voorbij is: inmiddels wordt breed erkend dat zorgfraude een structureel en belangrijk vraagstuk is. Toezicht en handhaving dienen een volwaardige pijler te zijn van het zorgbeleid. Daarvoor is het volgens de VNG noodzakelijk om een gemeentelijke visie op toezicht en handhaving in te bedden in de vormgeving en praktijk van de lokale Wmo-zorg en jeugdhulp.

Typologieën van zorgfraude

Zorgfraude omvat een breed scala aan onrechtmatige activiteiten. Het gaat onder meer om spookzorg, het declareren van niet geleverde zorg, op-coderen en het declareren van te dure behandelingen. Om meer zicht te krijgen op de werkwijze van verschillende vormen van zorgfraude - met als doel deze te kunnen aanpakken - komt het VNG-onderzoek tot de volgende typologie:

1. **Zorgfraude vanuit netwerken:** voor financieel gewin gestarte zorgaanbieders of (rechts)personen daaromheen, zoals cliëntvertegenwoordigers of bewindvoerders.

¹ Algemene Rekenkamer (april 2022) Een zorgelijk gebrek aan daadkracht – onderzoek naar de effectiviteit van zorgfraudebestrijding

² Lokale Zaken (mei 2022) Van pionieren naar structureren – Over de gemeentelijke aanpak van zorgfraude, in opdracht van VNG Naleving

Voor deze groepen is toetreding tot de zorgsector eenvoudig en zijn fraude-opbrengsten aantrekkelijk;

2. **Criminele netwerken die zorgfraude plegen:** denk hierbij aan criminele families of organisaties en activiteiten als hennepteelt, witwassen en vastgoedfraude. Zorglocaties, -geld en zelfs -cliënten worden ingezet voor criminele activiteiten;
3. **Organisatietactieken:** het gaat hier in tegenstelling tot in 1 en 2 om 'met oprechte bedoelingen' opgerichte zorgbedrijven. Kennis en middelen worden echter oneigenlijk ingezet om winst of omzet op te drijven.

Hoe fraudekansen te beteugelen?

Op basis van deze typologie van vormen van zorgfraude komt het VNG-rapport vervolgens tot verschillende strategieën om kansen voor zorgfraude te reduceren. Een gemeentelijke visie gericht op fraudebestendige zorg richt zich volgens het rapport op vier pijlers:

1. Versterk de poortwachtersfunctie, zowel bij inkoop en contracteren van zorgpartijen als bij indicatiestelling en opvolging door de zorgorganisatie;
2. Reduceer het volume fraudegevoelige zorg, met aanbieden van (vroeg)tijdige niet gespecialiseerde zorg en partnerschap met solide gecontracteerde zorgaanbieders;
3. Richt het rechtmatigheidstoezicht op alle partners. Handhaving en toezicht dienen een volwaardige pijler te zijn van het zorgbeleid en in de praktijk van de zorg;
4. Stimuleer solide partnerschap door monitoring en analyse en zorg ervoor dat signalen van zorgfraude worden gedetecteerd, neem informatieblokkades weg.

Deze aanbevelingen zijn door de VNG verwerkt in een [visual](#) waarin stapsgewijs staat beschreven wat gemeenten kunnen doen bij de aanpak van zorgfraude.

De ervaringen uit Deventer

De Rekenkamer Deventer voerde onlangs een onderzoek uit naar zorgfraude binnen de jeugdzorg³. Centrale onderzoeksvraag was hoe de gemeente Deventer preventie, toezicht en handhavingstaken heeft ingericht en uitgevoerd om zorgfraude in de Jeugdzorg te voorkomen.

In tegenstelling tot de meeste andere gemeenten in Nederland bestaat er in Deventer geen tekort op het budget voor jeugdzorg. In het rapport van de Rekenkamer Deventer wordt aangegeven dat dit voor een belangrijk deel komt doordat de gemeente Deventer al ruim voor de decentralisaties een wijkgericht beleid kende met een actieve preventieve aanpak voor jeugdproblematiek. Daarbij werd en wordt actief gestuurd op kosten, met name via beheersing van het volume. Doordat Deventer met deze volumebeheersing effectief is geweest in beperken van de kosten, konden de extra Rijksmiddelen vanwege de landelijke tekorten op Jeugdzorg, ingezet worden voor nog meer nadruk op preventie.

De Rekenkamer Deventer concludeert dat de gemeente Deventer met haar eigen koers de ruimte voor fraude met jeugdzorg reduceert. Samengevat zorgen de volgende elementen hiervoor:

- Er vindt actieve sturing plaats vanuit de toegangsorganisatie bij indicatiestelling;
- Lopende zorgtrajecten worden gescreend door de toegangsorganisatie;
- Er is een overzichtelijk speelveld van zorgaanbieders;
- Kostenbeheersing door te sturen op het volume zorgt tevens voor fraudebeheersing.

³ Rekenkamer Deventer (december 2021) Zonder zorgen doorontwikkelen – over jeugdzorg en zorgfraude in Deventer

Kijkend naar het rapport “Van Pionieren naar Structureren” wordt duidelijk dat Deventer op drie van de vier voorgestelde manieren inzet op reductie van zorgfraude: de poortwachtersfunctie, het reduceren van het volume fraudegevoelige zorg en het stimuleren van solide partnerschap. Aan rechtmatigheidstoezicht op jeugdzorg wordt echter niet/nauwelijks gedaan. Eén van de aanbevelingen is dan ook om het rechtmatigheidstoezicht in de jeugdzorg te gaan opzetten.

Wat betekent dit voor Zwolle?

Zoals bekend, kampt de gemeente Zwolle – net als de meeste gemeenten – nog altijd met forse tekorten op de jeugdzorg. Er zijn de afgelopen jaren al interventies gepleegd om de tekorten terug te dringen. In het kader van de Hervormingsagenda Sociaal Domein wordt daarbij vooral ingezet op verbeteringen op het gebied van integraliteit van werken, vroegsignalering/preventie, goede samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp en vraag- en resultaatgerichte in plaats van aanbodgestuurde zorg.

Wij constateren dat de topprioriteit in het Deventer model, toegang tot de jeugdzorg, in Zwolle minder expliciete aandacht lijkt te krijgen. Daarbij is het ook goed om vast te stellen dat de toegang in Zwolle anders georganiseerd is. In Zwolle is aan de vijf Sociale Wijkteams een sleutelrol toebedeeld, ook voor wat betreft de toegang tot jeugdzorg (decentraal). Deventer heeft gekozen voor een centraal Team Toegang Jeugd met een belangrijke poortwachtersfunctie. Ook volumebeheersing komt in de Zwolse stukken niet expliciet als doel op zich naar voren. Daarbij dient opgemerkt dat de verbeteringen waarop wordt ingezet uiteraard wel bijdragen aan dit doel.

Ten aanzien van rechtmatigheidstoezicht op jeugdzorg wordt ook in Zwolle onderkend dat er nog een opgave ligt om het toezicht te ontwikkelen, zo is opgetekend in het Projectplan Integrale Handhaving Sociaal Domein (augustus 2021). In dit projectplan wordt verder aangegeven dat het onderwerp toezicht en handhaving voor de jeugdwet nader verkend moet worden om met de betrokkenen tot een gezamenlijk plan van aanpak voor de ontwikkeling ervan te komen. Tot op heden heeft de raad hiervan nog geen resultaat of vervolginformatie ontvangen.

Dit brengt ons terug bij de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de bestrijding van zorgfraude - en dan vooral de handhaving - in de praktijk nog moeizaam van de grond komt en dat er sprake is van een zorgelijk gebrek aan daadkracht. Zowel de Algemene Rekenkamer als het VNG-rapport benadrukken het belang hiervan en bieden concrete handvatten.