

Plan van Aanpak Ondermijning, thema Zorgfraude Gelderland-Zuid

Inleiding

In het DVO van 26 september 2019 is opdracht gegeven aan de Bestuurlijke Regiegroep Ondermijning (BRO) GLZ om een plan van aanpak te maken voor de samenwerking op het terrein van ondermijning voor de komende jaren in Gelderland Zuid. Met deze aanpak wil de BRO bereiken dat de partners binnen de driehoek, zowel individueel als gezamenlijk, effectiever worden in het voorkomen van ondermijnende activiteiten, en de bestuurlijke, strafrechtelijke en fiscale aanpak van ondermijnende fenomenen (en activiteiten) die zich desondanks voordoen beter afstemmen om een duurzamer effect te bereiken. Initieel zag dit plan op de thema's drugs, mensenhandel en veilig buitengebied. Later is daar ook het thema zorgfraude aan toegevoegd.

Zorgfraude

Sinds de decentralisatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor jeugdzorg en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Deze verantwoordelijkheid houdt in dat ook doelmatigheid, rechtmatigheid en kwaliteit gewaarborgd dienen te worden. Het houden van toezicht op deze eisen is voor gemeenten een relatief nieuwe taak. Bij zowel gemeenten als bij partners zijn er vermoedens van mogelijk misbruik en fraude binnen het sociale domein.

Het mogelijke misbruik en fraude door zorgaanbieders uit zich bijvoorbeeld in exorbitante winsten, lage loonkosten, aanschaf van onroerend goed, signalen van misstanden of het simpelweg meer declareren van verleende zorg dan het verlenen ervan. In feite gaat het er om dat de aan de zorgaanbieder verstrekte zorggelden niet worden aangewend voor het verlenen van zorg maar voor andere – niet zorg gerelateerde – doeleinden. Het gaat hier om een kwetsbare groep van zorgbehoevenden die benadeeld wordt door malafide zorgaanbieders. Daarnaast kost het mogelijke misbruik en fraude gemeenten veel geld en capaciteit, dat idealiter ten goede van de zorg aan inwoners wordt besteed. Vanuit zowel de (lokale) politiek, de zorgpraktijk als de maatschappij, wordt zorgfraude getypeerd als een groot maatschappelijk probleem en een zeer kwalijk fenomeen.

De preventie en handhaving van zorgfraude is nog relatief nieuw en is binnen het district momenteel nog niet (centraal) georganiseerd. Dit biedt voor het district mogelijkheden en kansen, om nu direct een bovenregionale aanpak waarbij alle betrokkenen op één lijn zitten, op poten te zetten. Hierbij is het essentieel dat de verschillende gemeentelijke domeinen – met name openbare orde en veiligheid en het sociaal domein –, maar ook de partners in de keten elkaar op alle niveaus blijvend weten te vinden.

Een bovenregionale samenwerking zal de aanpak van Zorgfraude versterken door:

1. faciliteren dat ervaringen, kennis en expertise uitgewisseld kunnen worden;
2. het waterbedeffect tegen te gaan;
3. bewustwording op dit thema te versterken;
4. meer capaciteit te organiseren om zorgfraude tegen te gaan.

Doel van de aanpak

Het doel van de aanpak zorgfraude is:

- Het beschermen van kwetsbare groepen tegen misbruik van sociale voorzieningen;
- Zorgfraude en misstanden met subsidies, aanbestedingen of opdrachten aanpakken;
- Malafide zorgbureaus weren uit de regio;
- Bijdragen dat zorggeld wordt besteed aan de daarvoor bestemde zorg.

Het streven is samenwerking te bewerkstelligen tussen de verschillende overheidsorganisaties vanuit de 'één overheid-gedachte'. Een meervoudige aanpak, maar ook een goede afstemming tussen de verschillende rechtsgebieden en gremia is hierbij vereist. De aanpak van zorgfraude valt onder de verantwoordelijkheid van de wethouders zorg en welzijn van de verschillende gemeenten, samenwerking is hier daarom van essentieel belang.

Om het probleem in kaart te brengen en de samenwerking vorm te kunnen geven is er een Werkgroep zorgfraude ingesteld (zie bijlage 1 voor de vertegenwoordigers).

Thema's

Primair beoogt de werkgroep zorgfraude bij te dragen aan bewustwording van het probleem zorgfraude, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Uit de eerste gezamenlijk gedeelde signalen binnen de werkgroep blijkt behoefte bij de deelnemers aan meer capaciteit, kennis en expertise over zowel de omvang, de aanpak als de aard van het probleem. Concreet gaat het hier om een districtelijk projectleider die in het vervolg de werkgroep voor kan zitten en capaciteit heeft om alle initiatieven te verbinden.

Naar aanleiding van een eerste oriëntatie is er een aantal thema's benoemd waarop de samenwerking op districtelijk niveau een aanvulling kan zijn voor de aanpak van zorgfraude:

1. Inkoop
2. PGB
3. Wet Bibob
4. Rechtmatigheid
5. Capaciteit

Inkoop

Bij de huidige aanpak van Zorgfraude wordt geïdentificeerd dat er veel aandacht uit gaat naar de handhaving van de misstanden. Deze aanpak vindt na signalering van misstanden, dus achteraf, plaats en kost relatief veel capaciteit van gemeenten in de vorm van handhaving en juridische procedures. Een aantal initiatieven van gemeenten ziet op het organiseren van barrières aan de voorkant van de aanbestedingsprocedures c.q. de inkoop van zorg. Met het opwerpen van barrières aan de voorkant worden preventief malafide aanbidders geweerd en gecontroleerd, wat mogelijk ook een lastenverlichting van de handhaving aan de achterkant kan betekenen. Op dit gebied signaleert de Werkgroep Zorgfraude kansen in het gezamenlijk opstellen van beleid, bij nieuwe overeenkomsten en contracten voor aanbidders van zowel Jeugd als WMO. Het vereist wel dat alle wethouders van de 17 regiogemeenten en de vier inkooporganisaties (ROB, regio Rivierenland, gemeente Wijchen en gemeenten Maasdriel/Zaltbommel) bereid zijn om te komen tot afstemming/harmonisatie van de overeenkomsten.

PGB

Relatief veel misstanden en fraudevermoedens komen voor op het gebied van de persoonsgebonden budgetten (PGB). Gemeenten hebben geen rechtstreekse relatie met de zorgaanbidders en daarmee weinig tot geen invloed op de manier waarop deze aanbidders hun zorg leveren en verantwoorden. Er bestaan mogelijkheden voor het aanscherpen van de gemeentelijke verordeningen (met name ten aanzien van de budgethouders). De handhaving op de aanbidders zelf blijft erg complex. Wanneer cliënten tevreden zijn en zij niet klagen, maar geen goede zorg ontvangen, is er geen mogelijkheid tot ingrijpen. Meerdere partners onderzoeken op welke wijze zij deze 'PGB-fraude' aan kunnen pakken en wat mogelijke leerlessen zijn op dit gebied voor de regio. Eén van de opties die naar voren komt is een zorgvergunningstelsel waarbij zorgbureaus alleen zorg mogen verlenen wanneer zij in het bezit zijn van een vergunning. Dit levert mogelijkheden op in zowel de screening als de handhaving.

Werking Wet Bibob

Sinds 1 augustus jl. is het mogelijk voor overheden om de Wet Bibob in te zetten op alle overheidsopdrachten, subsidies en vergunningen. Hieronder vallen sindsdien ook de aanbestedingen en subsidies waar vaak in de zorg gebruik van wordt gemaakt, exclusief bestuurlijke aanbestedingen (ook wel de open house procedure genoemd). De Wet Bibob maakt het mogelijk om te onderzoeken of er een gevaar bestaat dat de verleende dienst vanuit de gemeente misbruikt wordt en vormt daarmee een wettelijke basis om contracten op voorhand niet aan te gaan of te ontbinden. De werking van de Wet Bibob is nieuw en gemeenten hebben hier tot op heden nog geen ervaringen mee. De gemeente Nijmegen gaat de Wet Bibob binnen het Sociaal Domein vanaf januari 2021 inzetten. De opgedane expertise, mogelijkheden en valkuilen worden gedeeld met de regio. Hierbij is het interessant om samen

op te trekken en te identificeren wat de meerwaarde is van de Wet Bibob ten opzichte van de huidige aanpak van zorgfraude.

Rechtmatigheid

Eerder is al benoemd dat de aanpak van zorgfraude op dit moment vaak vanuit de handhaving achteraf wordt georganiseerd. Dit houdt in dat gemeenten op basis van signalen onderzoek doen naar mogelijke misstanden. Deze aanpak aan de achterkant is complex en tijdrovend. Tevens blijkt dat het niet eenvoudig is om een overeenkomst met een zorgaanbieder te ontbinden. Gemeenten worstelen met de juridische haalbaarheid van de ontbinding van een overeenkomst en hebben behoefte aan het delen van ervaringen met bepaalde ontbindingsgronden en -procedures. Waar andere gemeenten zowel binnen als buiten de districtsregio mogelijk al ervaringen hebben met bepaalde uitsluitingsgronden en ontbindingsgronden is het van belang om de juridische- en inkoop-technische kennis te bundelen. In de huidige aanpak ontbreekt het aan capaciteit, expertise en een gezamenlijke handhavingsorganisatie om eventuele signalen efficiënt en effectief op te pakken.

Capaciteit

Ons advies is om, in eerste instantie een gezamenlijke visie, plan van aanpak en beleid te ontwikkelen. Juist omdat het een nieuw en specialistisch thema is. Samen staan we sterker. Om hier toe te komen is het nodig om extra capaciteit te organiseren. De vraag is in welke vorm deze capaciteit te organiseren is. De aanpak van zorgfraude behoeft ervaring, capaciteit en expertise. Veel gemeenten worstelen met de eerste stappen om zorgfraude aan te pakken, handhaving aan de achterkant kost te veel tijd, maar investeren aan de voorkant is tot nu toe ook nog niet voldoende mogelijk. Individuele gemeenten organiseren de handhaving van zorgfraude vaak individueel en dit leidt tot een versnipperde inzet. Ook de leden van deze werkgroep hebben allen zorgfraude als thema 'erbij' en zijn niet volledig vrijgemaakt voor dit project, terwijl de aanpak wel een volledig vrijgemaakte en toegewijde projectleider vraagt. Er is daarom behoefte aan districtelijke capaciteit om enerzijds alle initiatieven te verbinden en anderzijds te ondersteunen /versterken waar mogelijk op financieel, juridisch, inkoop-technisch of bestuurlijk vlak. Naast het coördineren van kennis en expertise is er behoefte aan districtelijke capaciteit in de uitvoering. Inzet aan de voorkant, zoals eerder geconcludeerd, leidt tot een lastenverlichting aan de achterkant van het proces, maar behoeft evengoed capaciteit en (daarmee lastverzwaring) aan de voorkant.

Conclusie

Alle partners zijn zich er van bewust dat er expertise, kennis(deling) en ervaring nodig zijn om zorgfraude op grote schaal tegen te gaan. Wanneer de krachten gebundeld worden en de afzonderlijke gemeenten binnen het district opereren als één overheid, wordt voorkomen dat meerdere malen het wiel uitgevonden moet worden en worden tevens majeure juridische procedures om malafide zorgaanbieders buiten de deur te zetten mogelijk voorkomen. Hiervoor is op districtelijk niveau een plan van aanpak en beleid nodig en dus ook capaciteit nodig in de vorm van juridische kennis, bestuursadvisering, inkoop en handhaving. Buiten dit alles is er bovenal bestuurlijke lef nodig om de aanpak van zorg aan te sturen en ervaringen op te doen met de thema's die wij hier hebben geïdentificeerd.

Advies

De Werkgroep Zorgfraude adviseert het DVO om:

1. Te investeren in de aanpak zorgfraude en in de samenwerking binnen het district;
2. Middelen en/of capaciteit beschikbaar te stellen voor de aanpak van zorgfraude binnen het district;
3. Een wethouder zorg en een burgemeester aan te stellen als bestuurlijke trekker;
4. Een bestuurlijke opdracht te geven om per thema samen met alle regiogemeenten tot een uitgewerkt en afgestemd Plan van Aanpak te komen.

Bijlage 1. Vertegenwoordigers werkgroep Zorgfraude

Openbaar ministerie	Mirjam Rijnsburger
RIEC O-N	Maarten de Wever
Districtsregio Gelderland Zuid	Paul Kreupeling
Gemeente Tiel	Wiljan Driessen Ronald Kool
Regio Rivierenland	Sebastiaan Bouwman Peter Schieven
ROB Rijk van Nijmegen	Martin Ruiters Anne van den Ende
Gemeente Wijchen - Druten	Miranda Thijssen
Gemeente Nijmegen	Annemiek Nieuwenhuis - voorzitter Joris Medema – secretaris
RIEC ON communicatie	Andrea Jansen

gwildt@druten.nl