

Memo aanpak zorgfraude

Controle kwaliteit en rechtmatigheid

Memo beleidskeuzes in de aanpak zorgfraude

Gemeente Barneveld, 3 april 2024

Samenvatting

Deze memo is bedoeld om beleidsmatige keuzes te maken ten aanzien van de aanpak van zorgfraude, waarbij we het voornamelijk hebben over toezicht op de rechtmatigheid en kwaliteit van zorg. Aanpak van zorgfraude kan preventief plaatsvinden, maar ook repressief. Beide vormen kunnen in verschillende gradaties. In deze memo zijn drie scenario's uitgewerkt waaruit een keuze gemaakt kan worden. Het kan hierbij gaan om een stevige, significante of basis aanpak. Vanuit deze beleidsmatige keuzes worden vervolgstappen gezet om de aanpak in te richten. Scenario 2 wordt als meest passend gezien bij de visie en uitgangspunten van de gemeente Barneveld.

Inleiding

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor hulp en ondersteuning aan kwetsbare inwoners op grond van de Jeugdwet en de Wmo 2015. Iedere gemeente heeft de wettelijke taak om te controleren of hulp en ondersteuning rechtmatig worden ingezet en of de kwaliteit van deze ondersteuning voldoet aan de voorwaarden.

De algemene rekenkamer heeft in 2022 een rapport uitgebracht met de naam 'Een zorgelijk gebrek aan daadkracht'. De naam is gelijklopend aan de conclusie van het onderzoek. De sterkste signalen van zorgfraude leverden weinig op. Ook binnen de gemeente Barneveld is er behoefte aan meer toezicht en handhaving. Aan binnengekomen signalen kan niet altijd voldoende vervolg worden gegeven in verband met een tekort aan mogelijkheden en capaciteit. Binnen het Integraal Veiligheidsplan heeft de aanpak van zorgfraude, als onderdeel van ondermijning prioriteit gekregen. Dit maakt dat we beleidsmatige keuzes in de aanpak van zorgfraude willen vaststellen om zo de aanpak verder in te richten.

De rechtmatigheidscontrole (materiële controle) op de jeugdhulp wordt regionaal belegd bij de jeugdhulpregio Foodvalley. Het recht- en doelmatigheidstoezicht Wmo ligt bij de gemeenten lokaal. In deze memo richten we ons daarom op de Wmo.

Zorgfraude

Zorgfraude is een zwaar begrip. Met de aanpak van zorgfraude wordt vaak bedoeld het controleren van kwaliteit en rechtmatigheid van zorg. Er is sprake van zorgfraude als opzettelijk regels worden overtreden, gericht op eigen of andermans (financieel) gewin. Het gaat om doelbewust onrechtmatig handelen, zoals het geven van een onvolledige of onjuiste voorstelling van zaken of het verstrekken van onjuiste informatie over de verleende of gefactureerde zorg. Naast zorgfraude komt ook zorgcriminaliteit voor. Hiervan is sprake als zorgorganisaties via bestuurders, personeel of cliënten activiteiten van ondermijnende criminaliteit uitvoeren. Het kan hierbij gaan om criminele uitbuiting, witwassen, criminele netwerken, zorgaanbieders die actief zijn in de drugs, ronselen van kwetsbare personen en het creëren van een afhankelijkheidspositie.

In de brede zin gaat het om controles op kwaliteit en rechtmatigheid van geleverde zorg. Bij die controles kan zorgfraude en zorgcriminaliteit aan het licht komen. Waar in deze memo over zorgfraude wordt gesproken wordt ook rechtmatigheid en kwaliteit en zorgcriminaliteit bedoeld.

Er kan op verschillende manieren gefraudeerd worden met zorggelden. Het kan gaan om:

Declaraties

- Meer declareren dan geleverde zorg;
- Op-coderen: de aanbieder declareert een duurdere behandeling dan de geleverde zorg rechtvaardigt;
- Dubbele bekostiging: gelijktijdig inzet van dubbele zorg of ook bij Zvw, Wlz of subsidie.

Kwaliteit zorg

- Kwalitatieve onderbehandeling: zorgaanbieders leveren een dienst, maar de kwaliteit wordt bewust op een zo'n laag en goedkoop mogelijk niveau gebracht zodat dit extra winst oplevert. (grote groepen dagbesteding, inzet van ondergekwalficeerd personeel);
- Fraude tegen de cliënt: verplichte werkzaamheden, onder druk zetten cliënt, afhankelijkheidspositie, uitbuiting.

Bedrijfsvoering

- Ronselen van cliënten;
- Fraudenetwerk: huren van vastgoed en behalen hoge winsten;
- Veel kennis van zorgsysteem: standaard zorgplannen, randen van de wetgeving (hoge winsten);
- Hoge winsten/dividend uitkeringen;
- Digi-D codes van cliënten misbruiken;
- Familieleden ingebed in complexe bedrijvenstructuur;
- Contacten in criminele schaduw economie (witwassen, drugs, arbeidsuitbuiting).

Cijfers

De omvang van zorgfraude is per gemeente niet exact vast te stellen. Uit landelijke onderzoeken zijn de volgende cijfers bekend: ¹

- Uit studies blijkt dat met 3-10% van alle zorggelden gefraudeerd wordt
- 2300 kwetsbare cliënten zijn in behandeling waarbij zorgfraude en/of zorgverwaarlozing wordt vermoed
- 1500 cliënten die beschermd wonen worden slachtoffer van fraude en zorgverwaarlozing
- Uit een analyse van Follow the Money bleek dat zorgaanbieders gemiddeld 20% winst hebben, met uitschieters van 50-60%

In de gemeente Barneveld gaat het om de volgende objectieve aantallen (waarbij dus geen exact zicht is op de omvang van zorgfraude):

Wmo vangnetvoorzieningen

- Er zijn 49 Wmo-vangnetaanbieders gecontracteerd, de totale opdrachtwaarde bedraagt 24 miljoen euro;
- Er leveren op dit moment 11 Wmo-vangnetaanbieders ondersteuning door middel van een maatwerkcontract;
- Er leveren op dit moment 14 professionele Wmo-vangnetaanbieders ondersteuning door middel van een PGB;

¹ [“Een wereld te winnen”](#) Over zorgfraude (Wmo 2015 en Jeugdwet), E. van der Torre, p.15.

- De GGD heeft het afgelopen jaar bij 2 aanbieders Wmo-kwaliteitsonderzoeken uitgevoerd;
- De GGD heeft in 2023 bij 11 Wmo-vangnetaanbieders een quickscan uitgevoerd.²

Wmo materiële voorzieningen

- Er zijn 7 aanbieders huishoudelijke ondersteuning (algemene voorziening)
- Er zijn 3 aanbieders gecontracteerd voor materiële voorzieningen
- Een externe partner voert kwaliteitscontroles uit, dit gaat bij de GGD belegd worden
- Er worden geen rechtmatigheidscontroles uitgevoerd

Beleidsmatige keuzes

Er zijn verschillende mogelijkheden om onrechtmatigheden, zorgfraude en zorgcriminaliteit binnen de Wmo tegen te gaan. Dit kan zowel preventief als repressief. In deze memo zullen deze preventieve en repressieve maatregelen worden uitgewerkt met daarbij de verschillende mate van aanpak. Het gaat hierbij om de volgende maatregelen:

Preventief

- Heldere contractuele eisen ten aanzien van kwaliteit, rechtmatigheid en bedrijfsvoering (wordt opgepakt onder de reguliere werkzaamheden)
- Privaatrechtelijke maatregelen in verschillende gradaties opnemen in de contracten, de zogenoemde escalatieladder (wordt opgepakt onder de reguliere werkzaamheden)
- Controle op de eisen bij de inkoop voorafgaand aan contractering, waaronder Bibob-toets
- Meer grip op aanbieders bij de inzet van zorg (opdrachtomschrijving)
- Gedurende de looptijd van het contract sturing op de contractuele eisen door een contractmanager aan de hand van cijfers uit het dashboard

Repressief

- Formele controles door toezichthouder
- Materiële controles door toezichthouder
- Fraude-onderzoeken door toezichthouder
- Handhaven volgens de maatregelen uit de contracten
- Juridische procedures voeren t.a.v. terugvorderingen
- Aangifte doen tegen een zorgaanbieder (wordt indien nodig opgepakt onder de reguliere werkzaamheden)

De beleidsmatige keuzes zijn gecategoriseerd uiteengezet in een tabel, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen een stevige, significante of basis aanpak. Er kan een keuze worden gemaakt voor een scenario, maar een scenario kan ook gecombineerd worden (bijvoorbeeld preventieve aanpak scenario 1 en repressieve aanpak scenario 2. Elk scenario heeft voor- en nadelen. Hierbij een opsomming van de voor- en nadelen per scenario.

Scenario 1: Stevige aanpak

Voordelen

- Alle aanbieders waarmee de gemeente een contract aangaat zijn gecontroleerd en voldoen aan de eisen

² Een quickscan is een verkort onderzoek. Als hier signalen uit naar voren komen wordt een volledig kwaliteitsonderzoek gestart.

- Er is grote mate van zekerheid dat aanbieders geen crimineel vermogen benutten of strafbare feiten plegen
- Er is meer grip op aanbieders bij de inzet van zorg, hetgeen de kosten beheersbaarder maakt
- Grote mate van zekerheid op rechtmatige besteding zorggelden en goede kwaliteit zorg
- Door controles aan de voorkant worden juridische procedures gedurende de looptijd van de contracten voorkomen
- Er worden proactief en reactief controles uitgevoerd door een toezichthouder (achteraf)

Nadelen

- De vele controles vergen capaciteit bij inkoop, contractmanagement, toezicht en juridische zaken
- De zorgaanbieders hebben meer administratieve last
- Het kan leiden tot een kleiner zorgaanbod

Scenario 2: Significante aanpak

Voordelen

- Aanbieders zijn gecontroleerd op de meest risicovolle criteria en voldoen steekproefsgewijs aan de gestelde criteria
- Er is grote mate van zekerheid dat aanbieders geen crimineel vermogen benutten of strafbare feiten plegen, met een minimale inzet van capaciteit
- Gemiddelde mate van zekerheid op rechtmatige besteding zorggelden en goede kwaliteit zorg
- Aanbieders ervaren in mindere mate administratieve last, enkel bij signalen wordt de controle en daarmee de administratieve last verhoogd
- De controles (vooraf) bij aangaan contract vergen reguliere extra capaciteit bij inkoop, contractmanagement, toezicht en juridische zaken
- Er worden deels proactief en reactief controles door een toezichthouder uitgevoerd (achteraf)

Nadelen

- Niet alle aanbieders worden volledig gecontroleerd, waardoor niet optimaal gebruik wordt gemaakt van de preventieve aanpak
- Vraagt mogelijk juridisch herstel gedurende looptijd van de contracten

Scenario 3: Basis aanpak

Voordelen

- Vraagt een minimale administratieve last bij aanbieders en minimale capaciteit van de gemeente

Nadelen

- Kleine mate van zekerheid op rechtmatige besteding zorggelden en goede kwaliteit zorg
- Het is mogelijk dat aanbieders crimineel vermogen benutten of strafbare feiten plegen, met zorggelden
- Niet alle aanbieders worden volledig gecontroleerd, waardoor niet optimaal gebruik wordt gemaakt van de preventieve aanpak
- Vraagt mogelijk juridisch herstel gedurende looptijd van de contracten
- Er worden enkel reactieve controles uitgevoerd door een toezichthouder

Maatregelen	Scenario 1 – Stevig	Scenario 2- Significant	Scenario 3- Basis	Kosten	Wie
Preventieve aanpak					
<i>Regels over bedrijfsvoering</i>	Winsten niet toegestaan	Winsten worden besproken	Geen regels over winsten	Regulier	Inkoopteam*
<i>Opvragen bewijsmiddelen</i>	Alle bewijsmiddelen opvragen en controleren (o.a. diploma, VOG, Kwaliteitscertificaat, Jaarrekening, huurovereenkomsten)			4 uur per dossier (60) 240 uur (regulier)	Inkoopteam
		Meest risicovolle documenten (o.a. diploma, VOG, Kwaliteitscertificaat) opvragen en steekproefsgewijs controleren		3 uur per dossier (60) 180 uur (regulier)	Inkoopteam
			Minimale uitvraag en controle documenten	1 uur per dossier (60) 60 uur (regulier)	Inkoper
<i>Bibob-toets</i>	Bibob-toets: Integriteitsonderzoek naar alle aanbieders			16,5 uur per dossier (60) 990 uur Extra capaciteit € 100.000	regulier Bibob- coördinator (waar capaciteit voor is gevraagd) Of tijdelijke inhuur



		Bibob-toets light Integriteits- onderzoek naar aanbieders met een signaal vanuit justitie, politie en belastingdienst		1 uur per dossier (60) 60 uur (regulier) 10-15% onderzocht : 12 x 16,5 uur = 158,5 uur	Regulier Beleids- ondersteuner + Bibob- coördinator (waar capaciteit Voor is gevraagd)
			Geen Bibob-toets	Geen	
<i>Verstrek de toegangs- organisatie</i>	Gemeente bepaalt inzet uren en zet dit in de beschikking			regulier	Gespreksvoerder
		Aanbieder bepaalt inzet uren met maximum naar rato		regulier	Aanpassen omzetplafond door inkoopteam
			Aanbieder bepaalt uren met maximum	regulier	
<i>Inzet contractmanage- r</i>	Contractmanager spreekt jaarlijks alle aanbieders + richt het contractmanagement goed in			1 FTE Schaal 11: € 107.524	Contract-manage Regulier (concern of Waar capaciteit Voor is gevraagd)
		Contractmanager spreekt jaarlijks alle aanbieders		0,8 FTE Schaal 11: € 86.019	Contract-manage Regulier (concern of Waar capaciteit Voor is gevraagd)



			Contractmanager spreekt jaarlijks deel van de aanbieders	0,5 FTE Schaal 11: € 53.762	Contract-manage Regulier (concern of Waar capaciteit Voor is gevraagd
Repressieve aanpak					
<i>Inzet toezichthouder</i>	Proactief toezicht + reactief toezicht			1 FTE Schaal 9: € 84.533 schaal 10: € 93.672	Toezichthouder (capaciteit voor Aangevraagd)
		Deels proactief toezicht + reactief toezicht		0,9 FTE Schaal 9: € 76.080 schaal 10: € 84.305	Toezichthouder (capaciteit voor Aangevraagd)
			Reactief toezicht	0,8 FTE Schaal 9: € 67.626 schaal 10: € 74.937	Toezichthouder (capaciteit voor Aangevraagd)
<i>Handhaven</i>	Handhaven volgens voorwaarden uit contract	Handhaven volgens voorwaarden uit contract	Handhaven volgens voorwaarden uit contract	40 uur per dossier regulier	Contract- Manager + jurist
<i>Juridische procedures</i>	Waar nodig civiele (terugvorderings) procedures	Waar nodig civiele (terugvorderings) procedures	Waar nodig civiele (terugvorderings) procedures	Afhankelijk van de grootte van de zaak	Jurist+ Boven € 25.000 Inzet advocaat vereist

*Met het inkoopteam wordt de inkoper, de beleidsmedewerker, de beleidsondersteuner, de jurist en de adviseur zorgfraude bedoeld. Werkzaamheden worden onder hen verdeeld.

Uitleg beleidsmatige keuzes

Regels over bedrijfsvoering

Het op voorhand maken van goede afspraken is van groot belang. Het moet voor zorgaanbieders helder zijn wat van hen verwacht wordt en wat zij van de gemeente mogen verwachten. Deze afspraken worden gemaakt tijdens de inkoopprocedure in de contracten of het programma van eisen.

Er kunnen afspraken worden gemaakt over de kwaliteit van zorgverlening, over het declaratiegedrag, over de bedrijfsvoering en over toezicht- en handhaving. Bij alle scenario's moeten concrete en toetsbare afspraken worden gemaakt. Afspraken kunnen gaan over:

- Opleidingsniveau medewerkers
- Geldigheidsduur van een VOG
- Ingezette bewezen effectieve methodieken
- Kwaliteitscertificaat

Ook kunnen voorwaarden worden gesteld aan de bedrijfsvoering van de ondernemer. Gemeenten kunnen door deze afspraken grip houden op de bedrijfsvoering voor wat betreft financiële aspecten. De mate waarin grip wordt gehouden op de bedrijfsvoering is een keuze. Er kunnen eisen worden gesteld aan onder andere:

- Salaris conform de Wet normering topinkomens
- Ondernemersvrijheid versus hoge winsten
- Maximale winsten
- Dividend uitkeringen beperken
- Maximale commissie hoofdaannemers ten opzichte van onderaannemers
- Bijhouden deugdelijke administratie waarbij inkomsten en uitgaven te herleiden zijn
- Afspraken over declaraties bij afwezigheid (zogenoemde no show)
- Aanpassen Pgb tarieven: minder aantrekkelijk maken
- Onderscheid tarieven (grote) instellingen en ZZP'ers
- Governancecode zorg
- vergewisplicht

In alle scenario's is het van belang om heldere contractuele afspraken te maken. De keuze van een scenario kan wel zorgen voor nuanceverschillen:

Scenario 1:

- verbieden van winsten
- verbieden van dividenduitkeringen
- maximale commissie hoofdaannemers ten opzichte van onderaannemers
- Lagere PGB tarieven dan ZIN
- Onderscheid tarieven ZZP'ers en instellingen

Scenario 2:

- In gesprek gaan over hoge winsten
- In gesprek gaan over dividenduitkeringen
- Lagere PGB tarieven dan ZIN

Scenario 3:

- Geen regels over bedrijfsvoering aanbieder
- Lagere PGB tarieven dan ZIN

Eisen in inkoopdocumenten	Advies
Salaris conform de Wet normering topinkomens	Wel opnemen in inkoopdocumenten. Bonafide aanbieders voldoen hieraan en geeft geen extra administratieve last.
Ondernemersvrijheid versus hoge winsten	Juridisch gezien hebben aanbieders ondernemingsvrijheid, maar 40-50% winst wordt maatschappelijk niet geaccepteerd. De tarieven zijn in het kostprijsonderzoek gebaseerd op 2% winst. Bij hoge winsten wordt naar waarschijnlijkheid onvoldoende kwaliteit geleverd of onrechtmatig gedeclareerd. Advies is om wel een beleidsmatig standpunt over hoge winsten op te nemen in inkoopdocumenten.
Maximale winsten	Het is mogelijk om hoge winsten niet toe te staan. Het risico is dat hoge winsten vaak moeilijk te herleiden zijn. De zorgaanbieder kan aangeven dat deze winst is behaald in een andere gemeente en dit is moeilijk te bewijzen. Wel kan een hoge winst, bijvoorbeeld meer dan 10%, reden zijn om het gesprek met de zorgaanbieder aan te gaan. Ook kunnen we verwachten dat hoge winsten worden geïnvesteerd in bijvoorbeeld verbetering van zorg.
Dividend uitkeringen beperken	Juridisch gezien is het uitkeren van dividend toegestaan. Wel is het een mogelijkheid om de Wet Normering Topinkomens (WNT) te omzeilen. Je kan opnemen dat zorgaanbieders dividenduitkeringen moeten melden bij de gemeente. Als deze buitensporig zijn dan is dat een reden om de kwaliteit en rechtmatigheid van de geleverde zorg te onderzoeken. Ook hier geldt dat de tarieven het niet mogelijk maken om hele hoge winsten te maken, dus bij grote dividenduitkeringen moet de aanbieder tekort schieten op kwaliteit of onrechtmatig declareren.
Maximale commissie hoofdaannemers ten opzichte van onderaannemers	Het is wenselijk om de onderaannemers in beeld te hebben, zodat we ook kunnen controleren of zij aan de gestelde voorwaarden voldoen. In de praktijk komt het voor dat de

	hoofdaannemer soms wel 30% commissie pakt. Wat vinden we hiervan? Eis opnemen dat hoofdaannemer redelijke tarieven moet betalen aan onderaannemer is op zijn minst gewenst.
Bijhouden deugdelijke administratie waarbij inkomsten en uitgaven te herleiden zijn	Wanneer aan een aanbieder veel vertrouwen wordt gegeven dan is het wel van belang dat een aanbieder inzichtelijk maakt hoe hij zorg heeft ingezet. Voor een toezichthouder moet dit achteraf te controleren zijn. Daarom is het wenselijk om in contracten concreet uit te schrijven wat de aanbieder aan administratie moet bijhouden. Denk aan urenverantwoording, roosters van medewerkers, aanwezigheidslijsten, bijhouden no show. Dit brengt administratieve last mee voor de zorgaanbieder, maar alleen hierdoor kunnen we de rechtmatigheid van zorg controleren.
Aanpassen Pgb tarieven: rechtvaardige tarieven en onrechtmatigheden tegen gaan	Op dit moment zijn de pgb-tarieven voor professionele hulp gelijk aan de ZIN tarieven. Pgb-aanbieders hebben minder overheadkosten, waardoor het rechtvaardig is om hen een lager tarief te geven. Ook vraagt een pgb veel van inwoners, hetgeen onrechtmatigheid in de hand werkt en fraudegevoelig is. Het is daarom wenselijk om het pgb tarief in de verordening te verlagen en het pgb-beleid aan te scherpen.
Onderscheid tarieven (grote) instellingen en ZZP'ers.	Het is mogelijk om een grote instelling een hoger tarief te geven dan een ZZP'er. Een ZZP'er heeft minder kosten, waardoor een lager tarief rechtvaardiger is. Dit maakt het administratief wel iets ingewikkelder. Het is een keuze om onderscheid in het tarief te maken.
Governancecode zorg	De Governancecode is opgesteld door branchorganisaties en stimuleert tot reflectie en het gesprek over bestuurders en toezichthouders. Veel aanbieders zullen het vanzelfsprekend vinden om hieraan te voldoen, maar de malafide zorgaanbieder kan worden

	aangesproken als deze eis wordt opgenomen.
Vergewisplicht	Dit houdt in dat een zorgaanbieder moet controleren of een nieuwe medewerker geschikt is voor het verlenen van zorg. Deze plicht geldt voor alle zorginstellingen die Zvw en Wlz verlenen. Door deze plicht in de contracten op te nemen geldt deze ook voor Wmo-aanbieders. Op deze manier wordt duidelijk als een zorgverlener is ontslagen wegens disfunctioneren.

Opvragen bewijsmiddelen

Aanbieders worden voorafgaand aan contractering gescreend middels de aanbestedings- of inkoopprocedure. Op deze manier wordt beoordeeld of een aanbieder aan de gestelde eisen voldoet voordat de gemeente een overeenkomst met de aanbieder aangaat. Afhankelijk van beleidskeuzes kunnen controles in verschillende frequenties plaatsvinden.

Documenten zoals UEA (uniform Europees aanbestedingsdocument), GVA (Gedragsverklaring aanbesteden), Verklaring Belastingdienst en Uittreksel KVK (kamer van koophandel) behoren tot de gebruikelijke uitvraag bij inkoop en/of aanbestedingsprocedure.

Daarnaast kunnen documenten opgevraagd worden zoals:

- Diploma's van medewerkers,
- Overzichten van medewerkers met bijbehorende afgeronde opleidingen,
- Verklaringen omtrent het Gedrag (VOG's) van medewerkers, vrijwilligers, bestuurders en rechtspersonen,
- Arbeidsovereenkomsten,
- Huurovereenkomsten,
- Kwaliteitscertificaten,
- Jaarrekeningen,
- Aansprakelijkheidsverzekering.

Afhankelijk van het gekozen scenario worden de volgende documenten opgevraagd:

Scenario 1:

- GVA, KVK, UEA en Verklaring Belastingdienst (standaard uitvraag)
- Diploma's van medewerkers,
- Verklaringen omtrent het Gedrag (VOG's) van medewerkers, vrijwilligers, bestuurders en rechtspersonen,
- Kwaliteitscertificaten,
- Lijst van medewerkers met bijbehorende afgeronde opleidingen,
- Arbeidsovereenkomsten,
- Huurovereenkomsten,
- Jaarrekeningen,
- Aansprakelijkheidsverzekering.

Alle documenten worden opgevraagd en gecontroleerd.

Scenario 2:

- GVA, KVK, UEA en Verklaring Belastingdienst (standaard uitvraag)

- Lijst van medewerkers met bijbehorende afgeronde opleidingen,
- Verklaringen omtrent het Gedrag (VOG) Rechtspersonen (en de bestuurders)
- Kwaliteitscertificaten,
- Aansprakelijkheidsverzekering.

De betreffende documenten worden steekproefsgewijs gecontroleerd.

Scenario 3:

- GVA, KVK, UEA en Verklaring Belastingdienst (standaard uitvraag)
- Kwaliteitscertificaat of vergelijkbaar

De betreffende documenten worden steekproefsgewijs gecontroleerd.

Document	Voordelen-/ nadelen	advies
Diploma's	De ervaring leert dat de meeste tekortkomingen ontstaan bij de diploma-eis. Controle van het diploma geeft een grote mate van zekerheid dat aanbieder aan voorwaarden voldoet. Aanbieders moeten alle diploma's aanleveren. De gemeente moet alle diploma's controleren.	Meest wenselijk is alle diploma's opvragen en controleren. Wanneer capaciteit/administratieve last te zwaar wordt bevonden lijst met diploma's opvragen en steekproefsgewijs diploma's opvragen.
VOG's	VOG van zowel medewerkers als van bestuurders kunnen worden opgevraagd. Dit is een check op criminele activiteiten uit het verleden en controle geeft een grote mate van zekerheid dat een zorgverlener in het verleden geen misstanden heeft begaan. Nadeel is dat als een aanbieder niet strafrechtelijk wordt vervolgd, hij zijn VOG kan behouden. Aanbieders moeten alle VOG's aanleveren. De gemeente moet alle VOG's controleren. Het vergt administratieve last en capaciteit.	Meest wenselijk is alle VOG's opvragen en controleren. Wanneer capaciteit/administratieve last te zwaar wordt bevonden dan aanbieder laten verklaren dat hij aan deze eis voldoet.
Arbeidsovereenkomsten	Door het opvragen van arbeidsovereenkomsten kan gecontroleerd worden of iemand daadwerkelijk in dienst	Het opvragen van de arbeidsovereenkomsten is een vergaande en tijdrovende controle. Het opvragen van de



	is of alleen op papier in dienst is (denk aan 1 uur per maand). Daarnaast wordt inzicht gegeven in het salaris, waardoor gecontroleerd kan worden of dit aan de voorwaarden voldoet. Het vergt administratieve last en capaciteit.	arbeidsovereenkomsten is passend bij scenario 1.
Huurovereenkomsten	Hiermee kan gecontroleerd worden of er daadwerkelijk een locatie beschikbaar is en wat de huurprijs hiervoor is. Hierdoor kan deels gecontroleerd worden of de locatie aan de voorwaarden voldoet. Het vergt administratieve last en capaciteit.	Het opvragen van de huurovereenkomsten is een vergaande en tijdrovende controleren. Het opvragen van de huurovereenkomsten is passend bij scenario 1.
Kwaliteitscertificaten	Het kwaliteitskeurmerk toont aan dat de organisatie intern de zaken op orde heeft. Certificering toont aan dat het kwaliteitsmanagementsysteem gericht is op het continu verbeteren van processen en het beheren van bedrijfsrisico's. Het vergt administratieve last en capaciteit.	Het meest wenselijk is alle kwaliteitscertificaten opvragen en controleren. Indien een aanbieder geen certificaat heeft kan hij binnen 1 jaar het certificaat behalen. Het kwaliteitskeurmerk is bij voorgaande aanbestedingen ook opgevraagd.
Jaarrekeningen	Uit jaarrekeningen is veel informatie te halen. Zowel of er (te) veel geld is verdiend (hoge winsten, dividend uitkeringen), maar ook uitstaande leningen of hoge huurprijzen. worden inzichtelijk. Daarnaast is ook zichtbaar als de aanbieder er financieel slecht voor staat. Veel jaarrekeningen zijn openbaar, waardoor de administratieve last voor aanbieders gering is. Het vergt enkel capaciteit en financiële kennis om het te controleren.	Het meest wenselijk is om alle jaarrekeningen op te vragen. Hier wordt veel financiële informatie met betrekking tot rechtmatigheid uit verkregen.

Aansprakelijkheidsverzekering	Dit toont aan dat aanbieders verzekerd zijn, in geval dat zij aansprakelijk worden gesteld. Dit is een gebruikelijke eis bij inkoop- en aanbestedingsprocedures. Vergt capaciteit en administratieve last.	Het meest wenselijk is om de aansprakelijkheidsverzekeringen op te vragen. Het is gebruikelijk, maar voor de controle op de rechtmatigheid zegt dit document niet veel. We kunnen er voor kiezen om aanbieders te laten verklaren dat ze hieraan voldoen en het document dan niet opvragen.
-------------------------------	--	--

Bibob-toets

Bij het aangaan van contracten met de aanbieders kan een Bibob-toets worden uitgevoerd. Dit is een preventief instrument waarmee op basis van antecedenten van betrokken personen vooraf een risico-inschatting gemaakt wordt of crimineel verkregen vermogen wordt benut en/of strafbare feiten worden gepleegd.

Een volledige Bibob-toets bestaat uit 3 stappen:

1. Beoordeling van Uniform aanbestedingsdocument en de gedragsverklaring aanbesteden
2. Eigen Bibob-onderzoek
3. Onderzoek en advies Landelijk Bureau Bibob (LBB) (indien noodzakelijk)

Bij een dergelijk onderzoek doet de gemeente onderzoek in open- en gesloten bronnen. Aanbieders dienen een 'Vragenformulier Overheidsopdrachten' in te vullen en aan de hand daarvan wordt het onderzoek uitgevoerd. De Bibob-toets wordt als een uitvoerige controle gezien hetgeen veel capaciteit vergt van de organisatie en een administratieve last is voor de aanbieder.

Capaciteit

De controle in gesloten bronnen moet uitgevoerd worden door een ambtenaar met de juiste bevoegdheid. Als deze persoon bevoegd is om onderzoek te doen in gesloten bronnen, dan heeft hij ook toegang tot het Bibob-register. Hierin staan eerdere Bibob-onderzoeken door andere gemeenten opgenomen. Een eigen Bibob-onderzoek duurt gemiddeld 16,5 uur. Uitgaande van 60 aanbieders die onderzocht moeten worden neemt het Bibob-onderzoek ongeveer 990 uur in beslag.

Light variant

Het is mogelijk om de 'light-variant' van de Bibob-toets uit te voeren. Bij deze variant worden de NAW gegevens van de betreffende aanbieder en betrokken personen uitgevraagd. De aanbieder hoeft dan geen 44 pagina's tellend formulier in te vullen. Een geautoriseerde (administratief) medewerker doet uitvraag bij politie, justitie en de belastingdienst en doet zelf onderzoek in open bronnen. Als er geen signalen naar voren komen dan worden deze aanbieders niet verder onderzocht. Als er wel een signaal naar voren komt, dan wordt aan de aanbieder gevraagd het vragenformulier in te vullen en wordt er een volledig eigen onderzoek door de gemeente gedaan. Als uit eigen onderzoek de conclusie komt dat er een risico op gevaar is of er blijven onduidelijkheden bestaan, dan wordt het LBB ingeschakeld. Met deze werkwijze wordt er met een minimale inzet maximaal resultaat behaald. Dit is een werkwijze die ook gehanteerd wordt in de landelijke proeftuin aanpak zorgfraude (Twente).

Ontbindende voorwaarde

Het Bibob-onderzoek kan worden uitgevoerd vóór aangaan van de contracten of gedurende de looptijd van het contract. De uitkomst van het onderzoek kan dan als ontbindende voorwaarden in de contracten worden opgenomen.

Afhankelijk van het gekozen scenario worden het voldoende onderzoek uitgevoerd:

Scenario 1:

- Alle aanbieders krijgen een volledig Bibob-onderzoek

Scenario 2:

- Alle aanbieders worden gescreend
- Enkel aanbieders met signalen krijgen een volledig Bibob-onderzoek

Scenario 3:

- Er wordt geen Bibob-onderzoek uitgevoerd

Versterken van de toegang/ grip op zorg

Een belangrijk uitgangspunt van de gemeente Barneveld is werken vanuit vertrouwen. Dit vertrouwen wordt ook aan de aanbieders gegeven bij de inzet van zorg. Met de huidige werkwijze brengt de gespreksvoerder de hulpvraag van de cliënt in kaart en stelt vast welke ondersteuningsvorm er nodig is. De aanbieder stelt vervolgens een ondersteuningsplan op en mag zelf de inzet van de hoeveelheid uren bepalen. Er wordt gewerkt met een omzetplafond van gemiddeld 3 of 5 uur per cliënt per week. Dit is afhankelijk van de ondersteuningsvorm. Het omzetplafond wordt niet naar rato per jaar berekend, maar over het gehele jaar. Dit betekent dat als een inwoner vanaf 1 juli een voorziening toegekend krijgt, het omzetplafond voor het gehele jaar wordt gerekend (bijv. 52 weken x 3 uur).

Dit vertrouwen kan onrechtmatigheden in de hand werken. Een zorgaanbieder kan altijd 3 uur of zelfs meer zorg declareren en minder zorg leveren. Ook kan de aanbieder 3 uur zorg verlenen, terwijl de inwoner misschien maar 1 uur zorg nodig heeft. De aanbieder is immers ook ondernemer en bepaalt hiermee zijn eigen omzet.

Indien de gemeente meer grip wil hebben op de aanbieders en het aantal uren dat de aanbieders inzetten dan zou zij ervoor kunnen kiezen om de gespreksvoerders het aantal uren te laten indiceren. De gespreksvoerders maken dan de beoordeling met het aantal uren zorg dat nodig is. Dit vergt een extra beoordeling van de gespreksvoerders, maar geeft wel duidelijkheid richting aanbieder en inwoner hetgeen meer rechtszekerheid geeft. Daarnaast is het ook mogelijk om met een normenkader te werken. Aan een normenkader liggen verschillende onderzoeken ten grondslag en het helpt bij het op maat indiceren van hulp. Het normenkader werkt met standaard uren voor bepaalde hulpvragen. Door een duidelijke opdracht- en urenomschrijving aan de aanbieder mee te geven ontstaat er meer grip op zorgaanbieders en wordt er minder gelegenheid geboden voor onnodige of onrechtmatige inzet dan wel declaratie van zorg.

Afhankelijk van het gekozen scenario zijn de volgende maatregelen passend:

Scenario 1:

- De gemeente bepaalt de hoeveelheid uren (eventueel met behulp van een normenkader)

Scenario 2:

- De aanbieder bepaalt de hoeveelheid uren met een omzetplafond naar rato

Scenario 3:

- De aanbieder bepaalt de hoeveelheid uren met een omzetplafond

Inzet contractmanager

De contractmanager heeft jaarlijks gesprekken met de aanbieders en stuurt daarmee op naleving van de contractuele afspraken. De contractmanager heeft een monitorende en sturende rol richting aanbieders. De contractmanager maakt daarbij gebruik van een dashboard zodat spiegelinformatie verkregen wordt.

De contractmanager kan sturen op kritische prestatie indicatoren (KPI's) zoals:

- o Doelrealisatie
- o Cliënttevredenheid
- o Klachten en klachtafhandeling
- o Facturatie/declaratiegedrag
- o Kwaliteit van de samenwerking
- o Monitoren en evalueren hulp door middel van cliëntervaringsonderzoek
- o Transformatiedoelstellingen
- o Afschalen naar voorliggende voorzieningen

De inzet van de contractmanager kan zorgfraude voorkomen. Er kunnen beleidskeuzes worden gemaakt in welke mate de contractmanager zijn rol vervuld. Er kan gekozen worden voor een intensieve inzet, waarbij alle aanbieders jaarlijks worden gesproken (en grote aanbieders meerdere keren per jaar).

Wanneer een aanbieder niet aan de contractvoorwaarden voldoet dan is het aan de contractmanager om signaalgesprekken te voeren, onderzoek te doen naar contractuele voorwaarden, een verbeterplan op te vragen, hersteltermijnen te bieden en eventueel tot ingebrekestelling en ontbinding over te gaan

Capaciteit

De uren van een contractmanager voor Wmo vangnetvoorzieningen kunnen worden opgebouwd uit:

- Jaarlijkse gesprekken met aanbieders (60 aanbieders x 5 uur = 300 uur).
- Extra kwartaal gesprekken met grote aanbieders (8 aanbieders x 3 kwartalen x 5 uur = 120 uur).
- Interne afstemming wekelijks (juristen, toezichthouders, gespreksvoerders, beleid = 4 keer per week x 1 uur x 46 weken per jaar = 184 uur).
- Regionale afstemming: 23 uur.
- Handhavingzaken: 8 zaken x 40 uur= 320 uur.
- Controleren en opstellen maatwerkcontracten (3 uur x 11 contracten)= 33 uur.
- Bereikbaarheid en afstemming collega's 2 uur x 46 weken = 92 uur.

De inschatting is dat een contractmanager voor de Wmo vangnetvoorzieningen 1072 uur per jaar bezig is. Daarnaast kan een contractmanager worden ingezet voor huishoudelijke ondersteuning, de materiële voorzieningen en beschermd wonen.

Afhankelijk van het gekozen scenario kan de contractmanager de volgende handelingen verrichten:

Scenario 1:

- De contractmanager spreekt jaarlijks alle aanbieders en richt het contractmanagement goed in

Scenario 2:

- De contractmanager spreekt jaarlijks alle aanbieders

Scenario 3:

- De contractmanager spreekt jaarlijks een deel van de aanbieders

Inzet toezichthouder

Op grond van artikel 6.1 lid 1 van de Wmo 2015 wijst het college toezichthouders aan die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wmo 2015. De toezichthouder controleert of de gedeclareerde uren daadwerkelijk geleverd zijn en of de declaraties volgens de gemaakte afspraken zijn. De toezichthouder controleert achteraf.

De toezichthouder moet onafhankelijk toezicht kunnen houden. De toezichthouder kan dus niet gelijktijdig contractmanager of jurist binnen het sociaal domein van de gemeente zijn. Dit is nu wel het geval.

Proactief of reactief toezicht

Controles kunnen zowel proactief als reactief uitgevoerd worden. Veelal vinden reactieve controles plaats, dit zijn controles naar aanleiding van een signaal. Signalen kunnen divers van aard zijn er door verschillende betrokkenen worden gemeld.

Het is ook mogelijk om proactieve controles uit te voeren. De toezichthouder onderzoekt aselekt aanbieders zonder voorafgaande signalen. Wel kunnen risicoprofielen worden vastgesteld. Dit dient te gebeuren op basis van objectiveerbare feiten en mogen niet leiden tot verboden onderscheid.

Capaciteit onderzoek

De duur van een onderzoek hangt af van de grootte van de aanbieder en de hoeveelheid misstanden. Uit cijfers van de gemeente Arnhem blijkt dat een gemiddeld rechtmatigheidsonderzoek 8,2 maanden duurt. Het is daarmee niet mogelijk om alle aanbieders te controleren. Ook de gemeente Renkum geeft aan dat maximaal 3 aanbieders per jaar per FTE onderzocht kunnen worden.

Significant heeft onderzoek gedaan naar de [investerings en opbrengsten in het Wmo-toezicht](#).³ Er zijn vier gemeenten onderzocht die het toezicht uitvoeren. Hierbij is aangegeven hoeveel FTE aan toezicht zij inzetten. De gemeenten in dit onderzoek hebben zowel rechtmatigheidscontroles voor de Jeugdwet als de Wmo uitgevoerd. De rechtmatigheidscontroles voor jeugd in de gemeente Barneveld gaan regionaal belegd worden bij de jeughulpregio FoodValley Dit betekent dat er bij de financiële bijdrage aan de jeughulpregio in de toekomst extra kosten worden opgenomen voor deze taak. Dit proces is in ontwikkeling, hierdoor is de capaciteitsberekening voor jeugd nog niet bekend.

³'Investerings en Opbrengsten van Wmo-toezicht, een verkenning naar vier cases', Significant Public, februari 2022.

Gemeente	Aantal inwoners	Aantal FTE*
Arnhem	160.000	3
Tilburg	217.000	6
Zaandam	156.794	6,3
Zoetermeer	125.285	4,5

*voor onderzoeken Wmo en Jeugdwet

De inzet van toezichthouders verschilt per gemeente, maar er wordt ongeveer één toezichthouder per 35.000 inwoners ingezet. Het uitgangspunt is hoe meer capaciteit vrij wordt gemaakt voor toezicht hoe meer onderzoeken kunnen worden gedaan. Uit ditzelfde onderzoek blijkt dat alle gemeenten meer opbrengsten uit de controles hebben gehad dan kosten.

De gemeente Barneveld heeft ongeveer 62.000 inwoners. Met de voorbeelden van andere gemeenten zal dit ongeveer 1,8 FTE voor Wmo en Jeugdhulp zijn. Voor enkel Wmo zal de capaciteitsvraag gehalveerd worden. Dit maakt dat bij een gemiddelde inzet 0,9 FTE wordt gevraagd. Een stevige inzet vraagt 1 FTE en een lichte inzet 0,8 FTE.

Afhankelijk van het gekozen scenario kan de toezichthouder de volgende onderzoeken verrichten:

Scenario 1:

- De toezichthouder voert proactief en reactief onderzoek uit

Scenario 2:

- De toezichthouder voert voornamelijk reactief en deels proactief onderzoek uit

Scenario 3:

- De toezichthouder voert reactief onderzoek uit

Slot

Het college wordt gevraagd een scenario te kiezen om een keuze te maken in de mate van aanpak. Er zal een afweging moeten worden gemaakt tussen de mate van controle versus capaciteit en werken vanuit vertrouwen. Gelet op het beleidsplan Sociaal Domein 'Mensen Voorop' waarin wordt aangegeven dat het plan niet over regels en over geld gaat, maar over mensen en het Integraal Veiligheidsplan waarin de aanpak van zorgfraude prioriteit heeft gekregen als onderdeel van ondermijning zal er een balans moeten worden gevonden tussen controle enerzijds en werken vanuit vertrouwen anderzijds. Scenario 2 lijkt bij de uitgangspunten van de gemeente Barneveld het meest passend, maar het is ook mogelijk om per onderdeel een keuze in aanpak te maken.