

Aan:  
Leden van de gemeenteraad

i.a.a.:  
College van Burgemeester en wethouders  
Directie gemeente Deventer

Deventer, 13 december 2021

Kenmerk : RK 2021 – 5  
Behandel door : L.S. Gerritsen

Bijlage: Nota van bevindingen  
en bestuurlijke reactie college

Onderwerp : Onderzoeksrapport “Zonder zorgen doorontwikkelen”

Geachte voorzitter en leden van de raad,

In juni jl. hebben wij u geïnformeerd over het besluit van de rekenkamer om een onderzoek uit te voeren naar zorgfraude in de jeugdzorg. Bij deze bieden wij u het onderzoek “Zonder zorgen doorontwikkelen” aan over zorgfraude in de jeugdzorg.

Bij de aankondiging van dit onderzoek gaven wij aan dat in beginsel alle gemeenten kwetsbaar zijn voor zorgaanbieders die met verkeerde intenties hun weg zoeken naar de beperkte middelen die de lokale overheid beschikbaar heeft voor o.a. de Jeugdzorg en de Wmo. Dit was één van voornaamste redenen om te onderzoeken welke maatregelen de gemeente Deventer neemt om zorgfraude tegen te gaan en inzicht te geven in de kwetsbaarheid van de gemeente voor zorgfraude.

In deze rekenkamerbrief lichten we doel- en vraagstelling, de opzet en de uitkomsten van het onderzoek toe. De brief eindigt met de conclusies en aanbevelingen die de rekenkamer formuleert op basis van de bevindingen. De conclusies en aanbevelingen zijn scherp én bemoedigend geformuleerd. Dit vanuit onze ambitie om de gemeenteraad bewust te maken van zorgfraude in het sociaal domein.

## **Doel- en vraagstelling**

Landelijk is er veel aandacht voor kostenbeheersing in de jeugdzorg, met hooguit als sub-thema zorgfraude. In het verleden is er veel onderzoek gedaan naar de zorgfraude in het kader van de Wmo, maar de onderzoeken van onder meer Follow the Money maakten duidelijk dat het ook interessant is om de jeugdzorg nader te onderzoeken. Dit onderzoek focust zich op zorgfraude en onderzoekt drie elementen:

- De werking van zorgfraude in de praktijk;
- De beleidsmatige en organisatorische aanpak van fraudebestrijding;
- De mate van kwetsbaarheid voor zorgfraude van de gemeente Deventer

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

*Hoe heeft de gemeente Deventer zijn preventie, toezicht en handhavingstaken ingericht en uitgevoerd om te voorkomen dat de gemeente slachtoffer wordt van frauduleuze praktijken?*

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn er vier deelvragen geformuleerd:

- Hoe krijgt zorgfraude op het terrein van de Jeugdwet in de praktijk gestalte in Deventer?
- Welke gelegenheidsstructuren bestaan er voor zorgfraude bij de Jeugdzorg in Deventer?

- Welke beleidsmatige en organisatorische maatregelen worden door de gemeente Deventer en door het Regionaal Serviceteam Jeugd IJsselland (RSJ) getroffen ten hoeve van de bestrijding (preventief of reactief) van zorgfraude in de Jeugdzorg?
- Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd om de bestrijding van zorgfraude in Deventer te verbeteren?

Voor de beantwoording van de deelvragen is een normenkader opgesteld (zie bijlage 1) met acht elementen waar het beleid aan wordt getoetst. Op enkele vlakken wordt er een vergelijking gemaakt met de Wmo in de gemeente Deventer, dit is op verzoek van enkele raadsleden tijdens het vragenuurtje van de rekenkamer op 6 juli jl.

## Opzet onderzoek

De rekenkamer heeft Bureau LokaleZaken gevraagd om het onderzoek uit te voeren. LokaleZaken heeft met de oplevering van het rapport "Een wereld te winnen" voor VNG Naleving bewezen een expert te zijn op het gebied van zorgfraude. De activiteiten van het onderzoek naar zorgfraude in de jeugdzorg bestonden uit:

- Een dossieranalyse
- Interviews
- Casus-inventarisatie

Er is gesproken met in totaal 32 respondenten, waaronder met de RSJ, GGD, zorgaanbieders en medewerkers van de gemeente Deventer. De bovenstaande activiteiten hebben geleid tot een concept nota van Bevindingen die we ter controle van de feitelijke juistheid en volledigheid voor hebben gelegd aan de ambtelijke organisatie (ambtelijk wederhoor). Op basis van de nota van bevindingen heeft de rekenkamer haar aanbevelingen geschreven.

## Conclusies van het onderzoek

Deze paragraaf licht kort toe wat de hoofdconclusie is per deelvraag, met als onderbouwing een aantal deelconclusies en aandachtspunten. Voor een uitgebreide toelichting verwijzen wij naar de nota van bevindingen (bijlage 1).

### 1. De Deventer aanpak reduceert op tal van beleidsmatige en organisatorische manieren de gelegenheid tot zorgfraude in de gemeente Deventer.

De nota van bevindingen ondersteunt deze conclusie met een vijftal bevindingen over waarom de Deventer aanpak zorgfraude reduceert:

- I. *De visie op jeugdzorg, die voortbouwt op de periode van (ver) voor 2015, is krachtig geoperationaliseerd in het bestuur, de gemeentelijke organisatie en beleidspraktijk.* Door taal en handelen op elkaar af te stemmen, actieve sturing vanuit de toegangsorganisatie bij indicatiestelling, evaluatie/screening van lopende zorgtrajecten en een overzichtelijk speelveld van zorgaanbieders worden de mogelijkheden tot zorgfraude gereduceerd.
- II. *Wijzigingen in de regionale financieringswijze en gunstige omstandigheden voor P\*Q financiering in Deventer.* Het regionaal afstappen van trajectfinanciering ten faveure van P\*Q financiering, beperkt het risico dat aanbieders het volume van de zorg trachten op te voeren, mede vanwege de alerte toegangsorganisatie.
- III. *Door effectieve volumebeheersing van de jeugdzorg in Deventer is het mogelijk om de extra Rijksbijdragen te investeren in de doorontwikkeling van het Deventer jeugdzorg-systeem.* De extra middelen bieden de kans om het fundament van dit beleid, waaronder de alerte toegangsorganisatie verder door te ontwikkelen.

- IV. *De Deventer beleidspraktijk reduceert de ruimte voor fraude met jeugdzorg.* Weinig fraudegevoelige pgb-zorg, het reduceren van het volume van gecontracteerde jeugdzorg en het toezicht op de geleverde jeugdzorg dragen bij aan minder ruimte voor zorgfraude. Het beleid en de praktijk kennen echter een blinde vlek, want er is niet voorzien in rechtmatigheidstoezicht op de jeugdzorg.
- V. *Politieke kaders en (professionele) doorontwikkeling.* Het gemeentelijke visiedocument 'Van Wieg naar Werk' is opgesteld met politieke draagvlak, waarbij er dus politieke steun is voor de bewuste creatie van een overzichtelijk speelveld met enkele tientallen jeugdzorgaanbieders. Dit verschilt met de politieke kaders ten behoeve van de Wmo-zorg.

Ondanks de succesvolle aanpak, is er geen sprake van een expliciete beleidstheorie of een specifieke aanpak van zorgfraude. Impliciet worden door kostenbeheersing en volumebeheersing van de jeugdhulp, plus actieve sturing bij indicatie en evaluatie van zorgtrajecten, de mogelijkheden tot zorgfraude gereduceerd. De aanpak van zorgfraude en het overzicht aan instrumentarium is echter nergens gewaarborgd in een procedure, protocol of werkproces concludeert de rekenkamer.

## **2. De rekenkamer Deventer concludeert dat er geen sprake is van gelegenheidsstructuren voor zorgfraude in de jeugdzorg. De Wmo-zorg is minder beheersbaar.**

De onderzoeksnota bevat een tweetal bevindingen waarmee de bovenstaande uitspraak wordt onderbouwd en benoemt één aandachtspunt:

- I. *De gelegenheidsstructuren worden gereduceerd op vier belangrijke manieren:*
  - *Positieve fraudebestrijding.* Selectiviteit bij het aangaan van duurzame relaties met zorgaanbieders legt de basis van partnerschap met solide aanbieders.
  - *Overzicht.* Er is voldoende rust en ervaring in de organisatie om overzicht te houden over tientallen zorgaanbieders. Een aanbieder met frauduleuze motieven valt op.
  - *Weinig fraudegevoelige pgb-zorg.*
  - *Kostenbeheersing is tevens fraudebeheersing.*
- II. *Jeugdzorg en Wmo-zorg: een wereld van verschil.* Een belangrijk verschil is dat er in de jeugdzorg wordt gewerkt met enkele tientallen jeugdzorg-aanbieders. Vertrouwen moet een jeugdzorgaanbieder in Deventer verdienen. Voor Wmo-aanbieders is het gemakkelijk om de Deventer zorgmarkt te betreden en is er sprake van 130 gecontracteerde zorgaanbieders. Volgens respondenten zijn er dit te veel om het overzicht te bewaren op het doen en laten van zorgaanbieders. Samen met de lagere drempels is dit een risico voor zorgfraude.
- III. *Geen rechtmatigheidstoezicht op jeugdzorg.* Het Deventer rechtmatigheidstoezicht is alleen gericht op de Wmo-zorg en er ontbreekt een meldpunt voor signalen over mogelijke fraude met jeugdzorg. Door het ontbreken van een meldpunt voor fraude met jeugdzorg is de informatievoorziening beperkt. De Wmo-zorg doet zowel signaal-gestuurd onderzoeken als steekproef-controles.

### 3. Zorgfraude krijgt weinig tot geen gestalte op het terrein van de jeugdwet in Deventer, maar de lijn tussen oneigenlijk gebruik en zorgfraude is diffuus.

De nota van bevindingen ondersteunt de bovenstaande conclusie met een vijftal bevindingen:

- I. *Oneigenlijk gebruik.* Respondenten zien in de jeugdzorg weinig tot geen ruimte voor zorgcowboys. Echter wijzen zij wel op organisatietactieken die ertoe kunnen leiden dat zorggeld weglekt (er wordt gesproken over “cowboymanagers”). Het gaat daarbij eerder om oneigenlijk gebruik (rechtmatige declaraties in strijd met de bedoeling) dan zorgfraude. Voorbeelden zijn: behandeling onnodig lang voortzetten, extra indicaties, en dure krachten voor eenvoudige werkzaamheden. Dit oneigenlijk gebruik wordt veelal door de backoffice en de toegang gesignaleerd en besproken met de zorgaanbieders.
- II. *Soms toch zorgfraude?.* De grens tussen oneigenlijk gebruik en zorgfraude is diffuus zijn. Bijvoorbeeld als minder (gekwalificeerd) personeel wordt ingezet dan is afgesproken. Gebeurt dit bewust en systematisch of tijdelijk en uit noodzaak vanwege personele problemen?
- III. *Twee fraude-signalen van buitenaf.* Sinds 2019 zijn er van buitenaf twee signalen over mogelijke zorgfraude gemeld, één over pgb-jeugdzorg en één over niet-geleverde zorg. Bij de Wmo-zorg was het laatste signaal hoogstwaarschijnlijk geprioriteerd voor rechtmatigheidsonderzoek door een sociaal onderzoeker.
- IV. *Doelverschuiving bij sterk commerciële aanbieders?* Er zijn zorgen over zorgaanbieders die actief een product in de markt zetten en met succes streven naar hoge scores op client-tevredenheid en andere prestatie-indicatoren. In deze gevallen is er geen sprake van fraude, want er wordt geleverd wat wordt beloofd, maar respondenten twifelen of de hoge scores op cliënt-tevredenheid gepaard gaan met daadwerkelijke effectieve zorg. Zijn de scores een doel op zich? Deze vraag valt buiten de scope van het onderzoek..
- V. *Fraude met Wmo-zorg: vooral ontoereikende zorg.* Sinds 2019 worden er jaarlijks ongeveer 35 signalen over fraude met Wmo-zorg geregistreerd. Op jaarbasis worden er tussen tien tot vijftien rechtmatigheidsonderzoeken uitgevoerd, die vaak ontoereikende zorg aantonen.

## Aanbevelingen

Op basis van de nota van bevindingen heeft de rekenkamer de volgende aanbevelingen geformuleerd.

### Organiseer rechtmatigheidstoezicht in de Jeugdzorg

Stel een toezichthouder voor de jeugdzorg aan om het instrumentarium om zorgfraude te bestrijden te vergroten. Het is ook noodzakelijk om een duidelijke grens te trekken tussen het stellen van kritische vragen van ambtenaren (bijv. over kwalificaties ingezet personeel) en rechtmatigheidsonderzoek. Het aanstellen van een toezichthouder betekent dat er kan worden voldaan aan de “verzoeken” vanuit Team Toegang Jeugd en er een (daadwerkelijke) invulling wordt gegeven aan artikel 7 van het Besluit Jeugdhulp Deventer<sup>1</sup>. Een voorwaarde voor succesvol rechtmatigheidsonderzoek is wel dat het duidelijk is wat er binnen de prijs valt in de P\*Q financiering.

Aanvullend, geef binnen rechtmatigheidstoezicht gestalte aan reactief en proactief rechtmatigheidstoezicht op de jeugdzorg. Proactief door middel van de steekproef-methodiek die al wordt toegepast ten aanzien van Wmo-zorg. Hiermee houdt de gemeente de vinger aan de pols en gaat tevens

---

<sup>1</sup> Besluit Jeugdhulp gemeente Deventer 2020

een preventieve werking voor zorgaanbieders van uit. Onze werkhypothese, op basis van de resultaten van dit onderzoek, is dat er niet veel fraudeonderzoeken nodig zijn op jaarbasis, tenzij de steekproeven daar aanleiding toe geven of er directe signalen van zorgfraude bij de gemeente binnenkomen (zie volgende aanbeveling).

### **Versterk de informatievoorziening over zorgfraude**

Stel allereerst het gemeentelijke meldpunt nadrukkelijk open voor fraudesignalen over de jeugdzorg. Op dit moment is er een Meldpunt Zorg waar signalen van slechte Wmo-zorg kunnen worden doorgegeven of vermoedens dat het zorggeld niet goed wordt besteed. Door het openstellen van het meldpunt voor fraudesignalen over jeugdzorg is de kans groter dat fraude wordt opgespoord. Communiceer vervolgens over het openstellen van het meldpunt naar inwoners, cliënten en zorgprofessionals.

Bouw – mede op basis van het bovenstaande – aan de informatievoorziening over zorgfraude en over oneigenlijk gebruik bij de jeugdzorg en Wmo-zorg. Monitor de aard en omvang van zorgfraude en rapporteer hier jaarlijks over aan de gemeenteraad. Analyseer (intern) de signalen en uitgevoerde onderzoeken (naar rechtmatigheid en naar kwaliteit door IGJ of de GGD) en trek op basis van deze analyse lessen voor de uitvoering.

### **Blijf investeren in fraudealertheid**

Houdt kennis en vaardigheden van medewerkers (van gemeente en zorgaanbieders) up to date over hoe je signalen van zorgfraude en oneigenlijk gebruik van zorggeld kunt herkennen, d.m.v. training. Besteed in deze trainingen ook expliciet aandacht aan waar en hoe bovenstaande signalen gemeld kunnen worden. Daarnaast dienen medewerkers te worden getraind in de afweging wanneer het stellen van kritische vragen stopt en het rechtmatigheidsonderzoek begint. Zorgfraude vraagt om alertheid in de gehele organisatie.

### **Maak de fraude aanpak expliciet**

De Deventer aanpak in de Jeugdzorg reduceert op tal van manieren de gelegenheid tot zorgfraude bij jeugdzorg. Impliciet worden er door kostenbeheersing en volumebeheersing van de jeugdhulp, en door actieve sturing bij indicatie en evaluatie zorgtrajecten, de mogelijkheden tot zorgfraude gereduceerd. Daarmee doet de gemeente doet de “juiste” dingen om zorgfraude te beperken.

Desondanks, beveelt de rekenkamer aan om deze impliciete, maar “succesvolle” aanpak van zorgfraude ook expliciet te maken. Beschrijf via werkbare procedures hoe de gemeente omgaat wanneer er signalen zijn van zorgfraude of oneigenlijk gebruik. Waar kan het worden gemeld? Wie beslist of een onderzoek noodzakelijk is? Wanneer er sprake is van oneigenlijk gebruik of van zorgfraude? Welke sancties zijn beschikbaar? Kortom definieer welke stappen worden genomen bij vermoedens en signalen.

Organiseer de samenwerking en informatie-uitwisseling over systematische of georganiseerde zorgfraude tussen het sociaal domein en de afdeling openbare orde en veiligheid. Dit is nodig als ernstige zorgfraude (b)lijkt te worden gecombineerd met criminele praktijken (ondermijning). De werkwijze en aanpak voor deze samenwerking en informatie-uitwisseling dient expliciet te worden gemaakt, ook als het zich beperkt tot een casus.

### **Blijf als raad betrokken bij het voorkomen en bestrijden van zorgfraude**

Het herkennen en voorkomen van zorgfraude en oneigenlijk gebruik vraagt om een voortdurend bewustzijn van alle betrokken partijen, waaronder die van uzelf in uw rol als gemeenteraad. Wij bevelen uw raad aan om in uw raad het gesprek te voeren over welke rol u hierin voor uzelf ziet.

Maak met het college afspraken over hoe de raad periodiek geïnformeerd wordt over het aantal geïdentificeerde fraudegevallen en de aanpak van zorgfraude. Een suggestie aan het college is om het onderdeel te maken van de voortgangsrapportage veiligheid.

### **Identificeer lessen voor de Wmo-zorg**

Reflecteer en identificeer lessen uit de vergelijking tussen de Wmo-zorg en de Jeugdzorg. In tegenstelling tot de jeugdwet wordt er in de Wmo-zorg gewerkt met een veelheid aan aanbieders (circa 130), met als gevolg dat het ingewikkeld is om goed zicht te houden op de gang van zaken bij zorgaanbieders. De preventie en aanpak van zorgfraude wordt bemoeilijkt door de open-house methode, het grote speelveld en ontbrekende opleidingseisen.

Uw raad heeft tijdens de behandeling van het Wmo-beleidsplan gesproken over het belang van de keuzevrijheid van de cliënt. De rekenkamer adviseert de raad om nadrukkelijker de afweging te maken tussen de voor- en nadelen van de keuzevrijheid van de cliënt versus de beheersbaarheid van het aantal zorgaanbieders in de Wmo-zorg. Ter ondersteuning van deze afweging beveelt de rekenkamer het college aan om te onderzoeken of en hoe dit "open house" systeem (Wmo) voldoende waarborgen biedt voor een aanpak op preventie en adequaat handelen bij fraude(signalen).

### **Tot slot**

De gemeente Deventer kiest haar eigen koers in de jeugdzorg binnen de regio en uit ons onderzoek blijkt dat deze sterke visie de gelegenheid tot zorgfraude in Deventer reduceert. Het is van belang dat deze succesvolle aanpak duurzaam verankerd blijft in het gemeentelijk beleid.

Ter ondersteuning van het bestrijden van zorgfraude wordt er door de rekenkamer een workshop / panelsessie aangeboden. Tijdens deze workshop wordt aandacht besteed aan hoe fraude te herkennen en hoe te bestrijden. Interesse in deze workshop kunt u kenbaar maken bij de secretaris.

De rekenkamer vertrouwt erop dat dit onderzoek voldoende inzicht geeft in de werking van zorgfraude in jeugdzorg en de kwetsbaarheid van Deventer voor zorgfraude. Ook is het rapport van waarde voor de nieuwe raad, te gebruiken tijdens haar inwerkperiode, omdat het beknopt de werkwijze van de jeugdzorg in Deventer beschrijft. Wij horen graag uw reactie op het rapport.

Met belangstelling hebben we kennis genomen van de reactie van het college op B&W op de conclusies en aanbevelingen van het rapport. De bestrijding van zorgfraude blijft volgens de rekenkamer een aandachtspunt en de rekenkamer is daarom verheugd om te zien dat in o.a. de aankomende aanbesteding voor Wmo aanbieders maatregelen worden genomen. Vanuit de rekenkamer is de samenwerking met het college van B&W en de ambtelijke organisatie zonder meer als constructief ervaren.

Voor een verdere toelichting op het onderzoek verwijzen wij naar de nota van bevindingen. Bij (technische) vragen over het onderzoek kunt u zich wenden tot de secretaris van de rekenkamer Deventer, de heer L.S. Gerritsen ([l.gerritsen@deventer.nl](mailto:l.gerritsen@deventer.nl)).

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,  
namens de rekenkamer

Karin van den Berg  
Voorzitter rekenkamer Deventer