



> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Mevrouw drs. E.I. Schippers
Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Postbus 20350
2500 EJ S GRAVENHAGE



**Directie Analyse
Programmering en
Signalering**
Beleidsondersteuning

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.inspectieszw.nl

Datum **03 NOV. 2015**

Betreft Signalering 2015 strafrechtelijke onderzoeken Inspectie SZW naar
zorgfraude

Geachte mevrouw Schippers,

Hierbij treft u nieuwe signaleringspunten aan uit strafrechtelijke onderzoeken naar fraude met persoonsgebonden budget (PGB) en declaratiefraude in de zorg. Deze brief sluit aan op de drie eerdere brieven met signalen uit strafrechtelijke onderzoeken van de Inspectie SZW (brieven van 12 september 2013, 7 april 2014 en 31 oktober 2014).

Ten aanzien van de strafrechtelijke onderzoeken naar PGB-fraude merk ik op dat deze onderzoeken zien op het AWBZ-regime. Dit zijn doorlopende onderzoeken vanuit 2014 en in 2015 gestarte onderzoeken gebaseerd op de situatie van vóór 2015. In verband met het reactieve karakter van het strafrecht is het perspectief van signaleringsbrieven per definitie terugkijkend.

Trends in meldingen en strafrechtelijke onderzoeken

De inzet van opsporing en vervolging moet in verbinding en in verhouding staan met fraudebestendige wet- en regelgeving, preventie, controle, toezicht en andere vormen van handhaving en nalevingsbevordering. Hierbij is het van belang dat er een zeker evenwicht bestaat in de keten van toezicht en handhaving, zodanig dat de inzet van strafrecht kan dienen als optimum remedium. Op dit moment ontvangt de directie Opsporing van de Inspectie SZW ten opzichte van vorig jaar een toenemend aantal meldingen over vermoedens van zorgfraude, die potentieel in aanmerking komen voor strafrechtelijk onderzoek. Dit overtreft de huidige beschikbare capaciteit voor opsporing en vervolging van zorgfraude bij de Inspectie SZW. Het betreft hier voorsnog voornamelijk meldingen over vermoedens van PGB fraude. De Inspectie SZW merkt daarbij op dat meldingen van PGB-fraude aan het strafrecht worden voorgelegd die ook met een interventie van andere ketenpartners zouden kunnen worden gestopt, teruggedraaid of gesanctioneerd.

Zowel in de ontvangen fraudemeldingen als in lopende onderzoeken neemt de Inspectie SZW een trend waar dat er in toenemende mate georganiseerde (criminele) verbanden op systematische en grootschalige wijze lijken te frauderen met zorggelden, met name met PGB. Een dergelijke ontwikkeling is overigens ook

Onze referentie
2015-0000276607

waarneembaar in andere domeinen dan de zorg. Criminelen verdiepen zich in zijn algemeenheid in situaties waarin de overheid laagdrempelige voorzieningen creëert waarmee burgers in aanmerking kunnen komen voor financiële ondersteuning.

**Directie Analyse
Programmering en
Signalering**
Beleidsondersteuning

Bevindingen uit de strafrechtelijke onderzoeken

De belangrijkste signalen worden hieronder kort weergegeven. De signalen zijn per categorie ingedeeld. De kaders bevatten voorbeelden en citaten uit de strafrechtelijke onderzoeken door de rechercheurs van de directie Opsporing van de Inspectie SZW. Het kunnen overigens ook eenmalig geconstateerde bevindingen betreffen.

Datum
21 oktober 2015

Onze referentie
2015-0000276607

Nalatigheid in dossieropbouw administratie

De directie Opsporing van de Inspectie SZW signaleert in meerdere onderzoeken omissies in de dossieropbouw en administratie bij zorgkantoren. Rechercheurs stuiten bij het opvragen van dossiers bij zorgkantoren vaak op een incompleet dossier waarin bijvoorbeeld zorgovereenkomsten en andere gemaakte financiële afspraken rond zorgverlening ontbreken.

Een compleet dossier en goede dossieropbouw is een belangrijke conditie om controles uit te voeren, niet alleen door de rechercheurs, maar vooral door het zorgkantoor zelf. Verbetering op dit vlak zou kunnen bestaan uit het vragen van uniformiteit in cliëntdossiers en het stellen van concretere eisen hieraan.

- Budgethouders met op papier verschillende zorgbehoeften krijgen in de praktijk exact dezelfde zorg. Het zorgbureau, dat de administratie van de budgethouders in beheer heeft, declareert de zorg via een overzicht waarbij de papieren situatie niet overeenkomt met de werkelijke situatie.
- Er zijn in de dossiers (van het zorgkantoor) geen zorgovereenkomsten. Deze zijn er alleen als er binnen het zorgkantoor al eens een intensieve controle heeft plaatsgevonden.
- Zorgkantoren gaan akkoord met kopieën en of gescande documenten. Hierdoor zijn falsificaties niet zichtbaar.
- In de dossiers bevinden zich overeenkomsten van verschillende budgethouders waarop duidelijk dezelfde handtekeningen staan. Een handtekening van een budgethouder is meerdere malen gebruikt voor andere doeleinden.

Rol van zorgkantoren in controle van verantwoording PGB

Een strafrechtelijk onderzoek laat zien dat budgethouders in de praktijk het bestaan van een noodtelefoonnummer verantwoorden als 'individuele begeleiding'. Een noodtelefoonnummer kan volgens de vergoedingslijst PGB echter niet gedeclareerd worden uit een PGB. Ditzelfde geldt voor vrijwilligerswerk; niet betaalde arbeid mag niet worden verantwoord.

- Budgethouders kunnen contact opnemen met een noodtelefoonnummer. Een zorgverlener staat dan paraat om de telefoon aan te nemen. De budgethouders betalen hier allen voor. Dit werd vervolgens gedeclareerd als individuele begeleiding.
- Het zorgbureau zet vrijwilligers in om zorg te verlenen die vervolgens wordt gedeclareerd.
- Pastorale zorg (thema-avonden) wordt aangeboden en gedeclareerd als begeleiding.

De directie Opsporing van de Inspectie SZW heeft in strafrechtelijke onderzoeken waargenomen dat sommige zorgkantoren werken met een digitale verantwoording in plaats van met een schriftelijk (ondertekend) verantwoordingsformulier. Dit is ook wettelijk toegestaan. Voor handhavingsdoeleinden is het wenselijk dat digitale formulieren worden 'gelogd' zodat bij eventuele controles op rechtmatigheid achteraf kan worden nagegaan wat het ingelogde IP-adres is. Loggen betekent in dit geval dat automatisch wordt geregistreerd vanuit welke computer een digitaal formulier wordt verzonden. Daarmee kan ook worden nagegaan wie het verantwoordingsformulier vermoedelijk heeft ingediend. Bij andere instanties, zoals de Belastingdienst, is dit reeds lange tijd gebruikelijk.

Rol bewindvoerder of curator

De wet maakt het voor een budgethouder mogelijk een bewindvoerder aan te stellen of aangesteld te krijgen die de administratie overneemt, het PGB beheert en zorg verantwoordt. De bewindvoerder draagt dan zorg voor een aparte PGB-rekening ten name van de rechthebbende (de budgethouder). Uit de rekening en verantwoording dient te blijken hoeveel PGB-gelden er zijn ontvangen en wat er is besteed.

In een aantal strafrechtelijke onderzoeken signaleert de Inspectie SZW dat bewindvoerders in de praktijk niet altijd controleren of er daadwerkelijk zorg is geleverd. De bewindvoerders hebben zich enkel beperkt tot de afspraken in de zorgovereenkomst en hebben uitbetaald wat aan declaraties is binnen gekomen. De vraag rijst of bewindvoerders niet ook verantwoordelijk zouden moeten zijn voor het controleren of gefactureerde zorg ook daadwerkelijk is geleverd. Ten eerste om zo te voorkomen dat er fraude wordt gepleegd. Ten tweede om te voorkomen dat in geval van geconstateerde fraude, er niet een terugvordering door het zorgkantoor bij de budgethouder zal plaatsvinden. Thans is niet voldoende duidelijk hoe ver de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de bewindvoerder op dit punt reikt, en welke controlemogelijkheden/bevoegdheden de bewindvoerder heeft om een dergelijke verantwoordelijkheid in de praktijk waar te kunnen maken.

In een ander onderzoek is waargenomen dat een budgethouder vertegenwoordigd werd door zijn curator. De curator was tevens zorgverlener van de budgethouder, ondanks het gestelde in artikel 1:383 lid 5 onder d BW. De curator bleek niet-geleverde zorg te declareren en uiteindelijk heeft de budgethouder een

terugvordering ontvangen. De huidige wettelijke regeling sluit dergelijke belangenverstrengelingen niet expliciet uit.

Bevindingen in de cure

De strafrechtelijke onderzoeken wijzen uit dat fraude met declaraties mogelijk is door de beperkingen van de informatiesystemen die binnen de zorg worden gebruikt. Ten eerste het Algemeen Gegevens Beheer (AGB). Dit is een registratiesysteem van zorgaanbiedergegevens ten behoeve van het elektronische declaratie- en communicatieverkeer tussen zorgaanbieder en zorgverzekeraar. Zorgaanbieders kunnen voor dit verkeer een unieke AGB-code aanvragen. Hierbij kan het gaan om een onderneming in de zorg met meerdere zorginstellingen en binnen deze zorginstelling werkende zorgverleners. De AGB-code is daarmee niet altijd persoonsgebonden. Daarnaast kan een zorginstelling meerdere AGB-codes hebben. Handelingen van een doktersassistente kunnen bijvoorbeeld ook gedeclareerd worden via de AGB code van een dokter. Dit maakt onderzoek naar de rechtmatigheid van gedeclareerde handelingen complex. In een strafrechtelijk onderzoek zal niet alleen onderzocht moeten worden of de handeling door een bepaalde persoon is uitgevoerd (unieke AGB-houder) maar ook of de handeling niet door een andere persoon is uitgevoerd en gedeclareerd is op de AGB code van de AGB-houder. In een dergelijke situatie is er sprake van verschillende mogelijke verdachten in plaats van één verdachte. Dat compliceert de bewijsvoering.

Ten tweede geven zorgverzekeraars aan dat zij geen zoekopdracht in hun systeem kunnen uitvoeren op naam van buitenlandse klinieken. Hierdoor heeft de zorgverzekeraar geen zicht op wie in welke buitenlandse kliniek is behandeld en of dit overeenkomt met de ingediende declaratie. Dit maakt het moeilijk om fraude met declaraties door buitenlandse artsen en ziekenhuizen te detecteren.

Fraude met declaraties van vreemdelingen

Art.122a Zorgverzekeringswet staat toe dat het Zorginstituut Nederland bijdragen aan zorgaanbieders verstrekt die inkomsten derven ten gevolge van het verlenen van medisch noodzakelijke zorg aan vreemdelingen. Dit geldt ook voor illegale vreemdelingen die logischerwijze geen zorgverzekering hebben. Om deze reden worden de declaraties voor verleende zorg door het Zorginstituut Nederland aan zorgverleners uitbetaald via een intermediair tussen apothekers en zorgverzekeraars. De intermediair kijkt hierbij alleen of er een zorgovereenkomst aanwezig is tussen de betreffende zorgverlener en het Zorginstituut Nederland. Indien deze zorgovereenkomst er is, wordt het gedeclareerde bedrag door de intermediair uitbetaald aan de zorgverlener. Dit bedrag wordt vervolgens weer door de intermediair bij Zorginstituut Nederland gedeclareerd.

Op dit moment vindt in deze specifieke regeling door de intermediair geen onderzoek plaats naar de rechtmatigheid van zorg en de ingediende declaratie. De regeling is vanwege het ontbreken van controle op rechtmatigheid fraudegevoelig. De directie Opsporing van de Inspectie SZW neemt waar dat er in de praktijk grote bedragen worden gedeclareerd waarvan de rechtmatigheid in twijfel wordt getrokken. Omdat het in deze regeling gaat om illegale vreemdelingen, die niet beschikken over een polisnummer van een zorgverzekering, is het niet mogelijk om te controleren voor wie een declaratie is ingediend. Bovendien ziet de Inspectie SZW dat er bedragen van enkele jaren geleden worden gedeclareerd.

**Directie Analyse
Programmering en
Signalering**
Beleidsondersteuning

Datum
21 oktober 2015

Onze referentie
2015-0000276607

Dit is niet verboden maar wel onwenselijk in verband met de controle op rechtmatigheid.

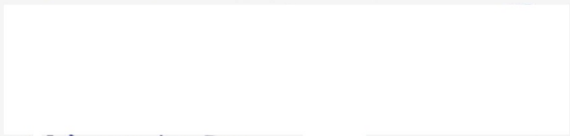
Te hoge indicatie of niet voldoende zorg?

In meerdere onderzoeken is gezien dat het zorgbureau alle budgetten van aangesloten budgethouders bij elkaar optelt en hieruit de zorg van zowel budgethouders als niet-budgethouders betaalt. De verantwoording is daardoor niet duidelijk of slecht controleerbaar. In een onderzoek zijn bijvoorbeeld de budgetten van 29 budgethouders bij elkaar opgeteld en verdeeld over 80 mensen. Een PGB is persoonsgebonden, deze situatie is daarom onrechtmatig. Tevens rijst de vraag of de indicatie dan niet te hoog is (blijkbaar kun je het PGB met andere delen) of dat de budgethouder niet te weinig zorg ontvangt. Daarnaast ontvangen ook mensen zonder PGB zorg die wordt betaald door PGB van andere mensen.

Tot slot

Met deze brief brengt de Inspectie SZW bevindingen uit de strafrechtelijke onderzoeken naar zorgfraude bij u onder de aandacht mede om bij te dragen aan het proces om aanverwante wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk fraudebestendiger te maken. Uiteraard ben ik bereid deze brief mondeling toe te lichten.

Hoogachtend,


mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-Generaal SZW

**Directie Analyse
Programmering en
Signalering**
Beleidsondersteuning

Datum
21 oktober 2015

Onze referentie
2015-0000276607