Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
www.inspectieszw.nl

Contactpersoon

Datum 31 OKT. 2014
Betreft Signalering pgb-fraudeonderzoeken Inspectie SZW

Onze referentie
2014-0000160957

Kopie aan
Hoodofficier van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie, mw. mr. M. Bloos

Geachte heer Van H.,

Hierbij treft u nieuwe signaleringspunten aan uit afgeronde strafrechtelijke onderzoeken naar fraude met persoonsgebonden budget (pgb), zoals is overeengekomen in de samenwerkingsovereenkomst pgb[1]. Deze brief sluit aan op de twee eerdere brieven met signalen uit strafrechtelijke onderzoeken (brieven van 12 september 2013 en 7 april 2014).

1. Inleiding

De directie Opsporing van de Inspectie SZW (hierna: Inspectie SZW) verricht sinds 1 januari 2013 opsporingsonderzoeken op het gebied van fraude met het pgb. Deze onderzoeken worden gedaan onder gezag van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (FP). Met ingang van eind 2014 worden ook opsporingstaken op het gebied van declaratiefraude door de Inspectie SZW uitgevoerd.

De Inspectie SZW is zich ervan bewust dat de pgb-regeling en aanverwante wet- en regelgeving enerzijds toegankelijk dienen te zijn voor iedereen die zorg behoeft. Anderzijds dient de wet- en regelgeving eenduidig en controleerbaar te zijn zodat fraude met pgb tot een minimum wordt beperkt. Met deze brief breng ik u een aantal bevindingen uit afgeronde strafrechtelijke onderzoeken naar pgb-fraude onder de aandacht die u kunnen ondersteunen om aanverwante wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk fraudebestendiger te maken. Op deze wijze werkt het strafrecht als optimum remedium en ondersteunt het strafrecht de gehele keten waardoor de handhaving als geheel effectiever wordt.

[1] Afspraken tussen het Ministerie van VWS, de Inspectie SZW en het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (FP) over het verrichten van strafrechtelijke pgb-onderzoeken onder het gezag van het FP door de directie Opsporing van de Inspectie SZW.

2. Bevindingen uit strafrechtelijke onderzoeken

Fraudemogelijkheden met de indicatie
De Inspectie SZW neemt waar dat budgethouders wijzigingen in hun indicatie telefonisch hebben voorgesteld, die vervolgens zijn doorgevoerd. Hierdoor hebben zij zonder medische verklaring hun pgb kunnen verhogen.
Vanaf april 2011 is de maximale indicatieduur verhoogd van 5 naar 15 jaar. De Inspectie SZW wil er op wijzen dat de verhoging van de maximale indicatieduur het uitvoeren van frauduleuze praktijken met de indicatie aantrekkelijker maakt.

Frauduleuze praktijken met de indicatie kunnen worden ondervangen indien het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) de indicatiestelling vaker tussentijds op zijn actualiteit controleert. Door een tussentijds fysiek contactmoment kan de meest recente zorgbehoefte van de budgethouder in kaart worden gebracht en kan – indien dit leidt tot herindicatie - toekenning van zorggelden worden gewijzigd.

In het domein van de werknemersverzekeringen zijn parallellen te zien met het proces van indicatiestelling in het zorgdomein. Een voorbeeld hiervan is de keuring door een verzekeringsarts van het UWV en een arbeidsdeskundige bij de aanvraag van een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Wellicht biedt de werkwijze van het UWV (bijvoorbeeld de mogelijkheid om als verzekeringsarts medische gegevens op te vragen) een aanknopingspunt om het proces van indicatiestellingen in de zorg te verbeteren.

Controlemogelijkheden door zorgkantoren
De Inspectie SZW heeft geconstateerd dat zorgkantoren verschillend handelen bij een vermoeden van fraude. Naar aanleiding van een vermoeden van fraude zet het ene zorgkantoor het pgb stop, een ander zorgkantoor wacht met het stopzetten van het pgb omdat dit zorgkantoor de uitspraak van de rechter afwacht. Weer een ander zorgkantoor biedt bij het vermoeden van fraude de budgethouder Zorg In Natura (ZIN) aan.

Daarnaast neemt de Inspectie SZW waar dat de mate van detaillering van fraudemeldingen van zorgkantoren erg verschilt. Het is te overwegen de verschillen in opvatting ten aanzien van een vermoeden van fraude en de verdere afhandeling daarvan bij de zorgkantoren nader te onderzoeken.

De strafrechtelijke onderzoeken hebben laten zien dat het formulier voor de verantwoording van geïndiceerde zorg op aspecten fraudegevoelig is. Zo kan onder de noemer 'persoonlijke verzorging' begeleiding of kortdurend verblijf worden ingekocht. De budgethouder hoeft bij deze declaratie geen motivatie of doelstelling op te geven. De onderzoeken laten zien dat het toegekende bedrag vervolgens voor andere doeleinden wordt ingezet.

Tevens is waargenomen dat bedrijven zonder zorgtaken worden opgevoerd als zorgverleners. Het betreffende zorgkantoor heeft deze verantwoording vervolgens geaccepteerd en het bedrag toegekend.

Ik geef u ter overweging mee te onderzoeken of er zowel meerdere als ook meer diverse controlemomenten in het proces van aanvraag en declaratie van pgb kunnen worden ingebed. Bijvoorbeeld door middel van een intensivering van huisbezoeken en direct contact tussen zorgkantoor en budgethouder is vast te

stellen of de juiste zorg wel is geleverd en of het verantwoorde bedrag wel voor de juiste doeleinden is gebruikt. Ook is het mogelijk om handtekeningen op verantwoordingsformulieren te controleren door deze te vergelijken met de handtekening van de budgethouder op de zorgovereenkomst.

Invoering trekkingsrechten
Per 1 januari 2015 wordt het trekkingsrecht ingevoerd. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) beheert het pgb en zal ingediende verantwoordingsformulieren toetsen aan zorgcontracten. Het trekkingsrecht geldt als extra barrière voor fraudeurs. Desalniettemin blijft de mogelijkheid om formulieren te vervalsen en zodoende onrechtmatig pgb te verkrijgen nog steeds bestaan. Het verdient daarom de aanbeveling om ook hier fysieke controlemomenten in te richten in de verschillende stadia van het pgb-proces.

Kwetsbaarheid budgethouders
Budgethouders zijn verantwoordelijk voor het bijhouden van de administratie en het verantwoorden van hun pgb richting het zorgkantoor. In opsporings-onderzoeken komt de Inspectie SZW zorgaanbieders tegen die de cliënt ook de mogelijkheid bieden de administratie van hen over te nemen en de pgb te beheren en die daarbij fraude met de pgb plegen. In deze gevallen ziet de Inspectie SZW dat, indien het zorgkantoor onvolkomenheden aantreft in de administratie, het zorgkantoor het gefraudeerde pgb verhaalt bij de budgethouder.

De Inspectie SZW is zich ervan bewust dat binnen de huidige pgb-regeling, de budgethouder eindverantwoordelijk is voor de financiële verantwoording en niet het zorgbemiddelingsbureau. Het is te overwegen om te onderzoeken of budgethouders explicieter geïnformeerd dienen te worden over de eigen verantwoordelijkheden en de financiële consequenties wanneer zij gebruik maken van de diensten van een zorgbemiddelingsbureau.

Kwaliteit verleende zorg
De Inspectie SZW ziet dat frauduleuze praktijken vaak samenlopen met kwalitatief ontoereikende zorg. Bij het uitvoeren van opsporingsonderzoeken merkt de Inspectie SZW op dat er bij extramurale begeleiding weinig tot geen controle bestaat op diploma's of certificaten van (medisch) personeel. Daarnaast stelt de pgb-regeling geen kwalificaties aan begeleiders van dagbesteding. Ook ziet de Inspectie SZW dat er medische handelingen worden verricht (bijvoorbeeld inenten) door personeel dat daartoe niet gekwalificeerd of bevoegd is.

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Inspectie SZW werken intensief samen om deze praktijken aan te pakken.

Zorg In Natura
Naast de onderzoeken die worden uitgevoerd binnen het pgb-rechercheteam lopen er opsporingsonderzoeken door de reguliere rechercheteams, die gedeeltelijk betrekking hebben op fraude met pgb. In een van deze opsporingsonderzoeken is ook grootschalige fraude met ZIN geconstateerd.

De Inspectie SZW ziet in dit betreffende opsporingsonderzoek gelijksoortige modi operandi en fraudeconstructies zoals in pgb-onderzoeken, in deze gevallen echter hoofdzakelijk gepleegd door de zorgaanbieder. Enkele voorbeelden zijn het

declareren van duurdere zorg dan werkelijk geleverd, het declareren van een groter aantal uren dan werkelijk geleverd of het declareren van niet geleverde zorg. In sommige gevallen is er een valse diagnose afgegeven om van het CIZ een indicatie te krijgen. Ook merkt de Inspectie SZW op dat er misbruik wordt gemaakt van de kwetsbare positie van cliënten en wordt er zorg gedeclareerd zonder medeweten van de cliënten zelf.

Datum
31 OKT. 2014
Onze referentie
2014-0000160957

3. Tot slot

In deze brief geeft de Inspectie SZW haar signalen door aan het ministerie van VWS. Uiteraard ben ik bereid deze brief verder mondeling toe te lichten. De Inspectie SZW zal voortaan jaarlijks (in plaats van halfjaarlijks), in ieder geval vóór de begrotingsbehandeling van het ministerie van VWS, het ministerie van VWS schriftelijk informeren over nieuwe signaleringspunten uit de afgeronde strafrechtelijke onderzoeken naar zorgfraude. In overleg zal ik nog bezien welke vorm hiervoor gepast is. Strafrechtelijke opsporingsonderzoeken duren over het algemeen langer dan zes maanden.

Met vriendelijke groet,

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