



Inspectie SZW  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Ministerie van Volkshuisvesting, Welzijn en Sport

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

**Contactpersoon**

Datum 12 september 2013

Betreft Signalering en verantwoording pgb-fraudeonderzoeken

**Onze referentie**  
2013-0000125812

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

**Bijlagen**  
1. Signaleringspunten PGB-  
fraude

Geachte heer Van der B.,

In de samenwerkingsovereenkomst pgb zijn afspraken vastgelegd tussen het ministerie van VWS, de Inspectie SZW en het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (FP) over het verrichten van strafrechtelijke pgb-onderzoeken door de directie Opsporing van de Inspectie SZW. Hierin is overeengekomen dat de Inspectie SZW haar kennis en expertise deelt en signalen doorgeeft aan VWS die VWS kunnen helpen bij de bestrijding van pgb-fraude. Daarnaast is overeengekomen dat de Inspectie SZW periodiek VWS voorziet van informatie over het aantal lopende en afgeronde onderzoeken. Middels deze brief voldoe ik aan beide afspraken.

In de eerste paragraaf wordt de achtergrond van een strafrechtelijk onderzoek naar pgb-fraude beschreven; wat komt er allemaal bij kijken, wat is de functie van het strafrecht en hoe zit het proces in elkaar? In de tweede paragraaf ga ik in op de voorlopige bevindingen uit de lopende strafrechtelijke onderzoeken naar pgb-fraude. In de bijlage zijn signaleringspunten uit negen lopende en vier afgeronde strafrechtelijke opsporingsonderzoeken die door de directie Opsporing van de Inspectie SZW, onder het gezag van het FP, zijn of worden uitgevoerd. In de derde paragraaf ga ik in op een signaal vanuit gemeenten over fraude met pgb's. In de vierde paragraaf leg ik verantwoording af over de lopende en afgeronde onderzoeken.

## 1. Opsporing van pgb-fraude

### *Pgb team*

De directie Opsporing van de Inspectie SZW is een Bijzondere Opsporingsdienst (BOD) binnen het Ministerie van SZW. Deze BOD heeft tot taak het opsporen van strafbare feiten binnen het domein van Werk en Inkomen. Opsporingsonderzoeken richten zich op bijvoorbeeld georganiseerde fraude door uitzendbureaus, georganiseerde uitkeringsfraude en arbeidsuitbuiting.

Naar aanleiding van de samenwerkingsovereenkomst tussen VWS, Inspectie SZW en het FP is binnen de directie Opsporing van de Inspectie SZW een speciaal pgb team ingesteld. Het gaat hierbij om 26 fte waarvan in totaal 22 fte opsporingscapaciteit, bestaande uit 22 rechercheurs. De overige fte bestaan onder

meer uit criminaliteitsanalyse, digitale recherche en juridische ondersteuning. Met VWS en het FP is afgesproken om in 2013 en in 2014 minimaal 18 opsporingsonderzoeken naar pgb fraude uit te voeren. Minimaal 12 van deze onderzoeken hebben primair betrekking op de opsporing van pgb fraude. De andere zes onderzoeken betreffen pgb fraude in combinatie met een fraudevorm binnen het domein van SZW, zoals georganiseerde uitkeringsfraude. Voor het uitvoeren van deze onderzoeken is 23.500 opsporingsuren aan capaciteit per jaar gereserveerd.

Datum

Onze referentie  
2013-0000125812

#### *Functie van het strafrecht*

Idealiter staat het strafrecht niet geïsoleerd, maar in verbinding met andere vormen van handhaving, toezicht en nalevingsbevordering. Het strafrecht wordt ingezet als optimum remedium en de inzet van het Openbaar Ministerie is afgestemd op wat anderen doen. Op die manier ondersteunt het strafrecht de andere schakels in de (overheids)handhaving, en vice versa, waardoor de handhaving als geheel effectiever wordt.

Het strafrecht heeft een signalerende functie als toezicht of preventie onvoldoende functioneert. Daarnaast vervult het strafrecht een signalerende rol daar waar het gaat om het identificeren van nieuwe fraude fenomenen en –risico's. De signalen die voortkomen uit de strafrechtelijke onderzoeken naar pgb fraude zijn hier een sprekend voorbeeld van.

Voorts heeft het strafrecht een normbevestigende of- herstellende functie die bijdraagt aan het tegengaan van ondermijning, bijdraagt aan het in stand houden van een integer economisch bestel en het bevorderen van compliance (strafrecht als optimum remedium). In samenhang met de andere handhavingsmiddelen, zoals preventie, fraudebewustzijn, controle en toezicht, kan het strafrecht het functioneren van de handhavingketen versterken.

Ook kan het strafrecht bijdragen aan herstel van balans door het zodanig aanpakken van criminaliteit dat het overige handhavingsinstrumentarium weer aan effectiviteit wint ten aanzien van andere plegers of fenomenen. Echter, als de voorgaande handhavingsmiddelen niet adequaat functioneren, loopt het strafrecht het risico te verworden tot een stofzuiger die geacht wordt alle problemen op te lossen. Dat is gezien de schaarse en dure capaciteit ongewenst. Nu opsporing en vervolging steeds beter zicht krijgen op ernstige fraude en fraudeurs, is het van extra groot belang het strafrecht gericht in te zetten.

#### *Proces strafrechtelijk onderzoek pgb fraude*

Het proces van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek naar pgb fraude begint met een signaal of melding over mogelijke fraude. De Inspectie SZW heeft in 2012 108 meldingen ontvangen over pgb-fraude. In 2013 heeft de Inspectie SZW tot en met 31 juli 2013 68 meldingen ontvangen over pgb-fraude. Meldingen komen binnen via het verzamelpunt Zorgfraude van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Daarnaast krijgt de directie Opsporing van de Inspectie SZW fraudemeldingen binnen van samenwerkingspartners, zoals politie en FIOD, maar ook van het Meldpunt Misdaad Anoniem (MMA), de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) of van individuele burgers.

Meldingen en signalen worden vervolgens in een selectieoverleg met het FP besproken. In gezamenlijkheid wordt op basis van een aantal criteria besloten of een melding in aanmerking komt voor strafrechtelijk onderzoek. Indien dit het geval is, wordt een melding opgewerkt tot een projectvoorstel. Aan de hand van

dit projectvoorstel beslissen de directie Opsporing van de Inspectie SZW en het FP gezamenlijk of er daadwerkelijk een strafrechtelijk onderzoek wordt gestart, waarbij de selectieofficier van het FP de beslissende stem heeft. Deze beslissing is onder andere gebaseerd op de strafrechtelijke haalbaarheid en de beschikbare capaciteit. De pgb-fraudezaken worden hierna conform de regels van het wetboek van strafvordering in strafrechtelijk onderzoek genomen.

Datum

Onze referentie  
2013-0000125812

## **2. Voorlopige bevindingen uit strafrechtelijke onderzoeken naar pgb fraude**

Gebleken is dat de opsporingsonderzoeken naar pgb fraude relatief arbeidsintensief en langdurig zijn in vergelijking met reguliere fraudeonderzoeken door de Inspectie SZW. Dit hangt samen met het specifieke karakter van pgb fraude. De wet- en regelgeving is bijvoorbeeld niet altijd eenduidig. Zo is er een ruime formulering rondom de dagbesteding, wat valt hier onder en wat niet? Dit compliceert de bewijsvoering en leidt tot extra onderzoeksinspanningen. De wet- en regelgeving kan ook beperkingen opleggen. Het medisch beroepsgeheim blijkt een barrière te zijn om de essentiële informatie te verkrijgen die nodig is voor het bewijs.

De getuigen in het onderzoek, in de meeste gevallen de budgethouders zelf, zijn vaak kwetsbare personen. Vanwege lichamelijke of geestelijke gebreken of analfabetisme blijkt het vaak zeer gecompliceerd om bruikbare verklaringen van hen te verkrijgen. De directie Opsporing van de Inspectie SZW maakt in voorkomende gevallen gebruik van audiovisuele of auditieve registratie van verhoren. Tenslotte hebben budgethouders vaak geen administratie bijgehouden of hebben deze niet op orde. Budgethouders weten zodoende niet welke formulieren ze hebben ondertekend, welke en hoeveel uren zorg ze hebben ingekocht en wie deze zorg heeft geleverd.

De in de bijlage genoemde signalen zijn gebaseerd op informatie uit lopende en afgeronde strafrechtelijke onderzoeken van de directie Opsporing van de Inspectie SZW naar pgb fraude. Deze punten stemmen voor een groot deel overeen met het fenomeenonderzoek pgb fraude in Nederland wat in 2012 is uitgevoerd door het FP, de FIOD en de Inspectie SZW. Een aantal signalen is in een eerder stadium al eens ter sprake gekomen. Uit deze signalen blijkt dat er diverse mogelijkheden zijn om als (gemachtigde van een) budgethouder, als zorgbureau of als zorgkantoor frauduleus te handelen in verschillende stadia van het pgb proces. Dit kan gebeuren bij de aanvraag van een indicatie, de vaststelling van een pgb door het zorgkantoor, de inkoop van de zorg en de verantwoording daarvan. Om dit te signaleren is een zekere mate van kennis en alertheid (een 'fraude-antenne') vereist bij alle publieke en private instanties die betrokken zijn bij de verstrekking van pgb.

Vaak kan met beperkte middelen veel fraude worden voorkomen. Door goede preventie en controle kunnen onregelmatigheden in een vroeg stadium aan het licht komen zodat tijdig kan worden ingegrepen.

Op dit moment krijgt de Inspectie SZW ongeveer 2 tot 4 meldingen van pgb fraude per week. Het aantal meldingen overtreft in hoge mate de capaciteit van het pgb-team. Op dit moment heeft de Inspectie SZW al haar capaciteit voor 2013 reeds ingepland.

Niet opgepakte meldingen worden teruggestuurd naar het verzamelpunt Zorgfraude en zijn dan niet meer belegd bij de Inspectie SZW. Via het verzamelpunt Zorgfraude gaan deze meldingen dan naar Zorgverzekeraars Nederland (ZN) zodat de zorgkantoren de meldingen kunnen oppakken. Niet opgepakte meldingen die via de politie zijn binnenkomen worden weer teruggestuurd naar de politie. Wanneer de Inspectie SZW in overleg met het FP van mening is dat een melding toch strafrechtelijk onderzocht moet worden, wordt er getracht de melding door te sturen naar een RIEC.

Datum

Onze referentie  
2013-0000125812

Zoals gezegd is een strafrechtelijk onderzoek naar pgb fraude een langdurig proces. Daarom worden nu al voorbereidingen getroffen voor de onderzoeken die in 2014 zullen worden uitgevoerd.

### **3. WMO**

In de samenwerkingsovereenkomst tussen VWS, de Inspectie SZW en het FP zijn geen afspraken gemaakt over ontvangen signalen rondom de WMO. Toch maak ik graag van de gelegenheid gebruik om u te wijzen op het volgende. Op 21 juni heeft de staatssecretaris SZW deelgenomen aan het Breed Bestuurlijk Overleg (BBO). Het BBO, dat twee keer per jaar samenkomt, wordt gevormd door de voorzitters van de Regionale Platforms Fraudebestrijding (RPF). Er zijn negen van deze regio's. De voorzitters zijn wethouders sociale zaken van de centrumgemeente in de betreffende regio.

Voor gemeenten wordt fraude met het WMO-rgb een nieuw thema. Het BBO heeft aan de staatssecretaris SZW gevraagd hoe ervoor wordt gezorgd dat handhaving en naleving aan het begin van dit traject op orde is. De staatssecretaris SZW heeft gemeenten erop gewezen dat de SVB veel expertise heeft op dit gebied. Zij adviseert gemeenten om samen met de VNG om de tafel te gaan met de SVB om te zien hoe van deze expertise gebruik kan worden gemaakt. Daarnaast heeft de staatssecretaris SZW toegezegd dit signaal en deze vraag door te geven aan haar collega van VWS. Langs deze weg hoop ik dat dit signaal belandt bij de staatssecretaris van VWS.

### **4. Verantwoording**

In 2013 zijn tot en met 31 juli 2013 13.755 opsporingsuren besteed. Deze uren zijn gerealiseerd door de medewerkers die zich voltijds bezig houden met de uitvoering van pgb-onderzoeken. In de planning voor heel 2013 is rekening gehouden met 23.500 uur. In deze uren is ook de capaciteit opgenomen voor de ondersteuning van de recherche van de directie opsporing van de Inspectie SZW.

In het pgb team lopen momenteel vier opsporingsonderzoeken. Tevens verkeren er drie onderzoeken in de voorbereidende fase. Naast de onderzoeken die worden uitgevoerd binnen het pgb team lopen er vijf opsporingsonderzoeken in de overige rekercheteams, die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op fraude met pgb.

In 2013 zijn in de periode tot en met 31 juli vier opsporingsonderzoeken afgerond.

- Onderzoek waarin vermoedelijk sprake is van zowel uitkeringsfraude en belastingfraude als fraude met pgb. Bij dit onderzoek zijn drie verdachten, allen natuurlijke personen, betrokken. De dagvaarding en de strafzaak worden door het FP voorbereid.

- Onderzoek waarin vermoedelijk sprake is van fraude door een zorgbureau, waarbij valselijk facturen en verantwoordingsformulieren zijn opgemaakt die niet overeenstemmen met de geleverde zorg. Bij dit onderzoek zijn twee natuurlijke personen en één rechtspersoon betrokken.
- Onderzoek waarin vermoedelijk sprake is van fraude door een familielid van een overleden budgethouder. Na het overlijden van de budgethouder zijn vermoedelijk valselijk verantwoordingsformulieren opgemaakt door het familielid ten aanzien van geleverde zorg.
- Onderzoek naar een fraudeconstructie waarbij vermoedelijk sprake is van manipulatie van PGB-dossiers en/of het afgeven van gefingeerde indicatiebesluiten waardoor op valse gronden pgb's betaalbaar zijn gesteld. Bij dit onderzoek zijn negentien verdachten, allen natuurlijke personen, betrokken. Parallel aan dit onderzoek heeft de FIOD onderzoek verricht naar dezelfde dadergroep, gericht op fraude met zorg in natura.

Datum

Onze referentie  
2013-0000125812

#### *Bredere rol Inspectie SZW bij bestrijding zorgfraude*

De Inspectie SZW doet meer rondom zorgfraude dan alleen strafrechtelijke opsporingsonderzoeken naar pgb fraude. Deze werkzaamheden liggen grotendeels buiten de recherche capaciteit. De Inspectie SZW deelt de expertise die is opgedaan in de bestrijding van pgb fraude met VWS. Deze brief is hier een voorbeeld van. Andere werkzaamheden in het kader van zorgfraude die de Inspectie SZW uitvoert of inmiddels heeft uitgevoerd:

- fenomeenonderzoek 'PGB-fraude in Nederland' (dit onderzoek is in 2012 uitgevoerd door de Inspectie SZW, gezamenlijk met het FP en de FIOD);
- opstellen van een barrièremodel pgb (werkversie van het model is opgesteld). Het barrièremodel geeft inzicht in de stappen van het aanvragen van een pgb en laat zien welke mogelijkheden er in die stappen zijn tot frauduleus handelen in relatie tot de (lopende) onderzoeken;
- participeren in verschillende overleggen: Regiegroep pgb fraude, Taskforce Integriteit Zorgsector (TIZ) en het daarbij behorend bestuurlijk overleg;
- het op verzoek van VWS uitvoeren van een handhavingstoets op nieuwe wet- en regelgeving (AWBZ en WMO);
- participeren in bijeenkomsten om mee te denken met verschillende ketenpartners over fraudebestrijding en risicoanalyse;
- deelname aan Expertisecentrum Zorgfraudebestrijding;
- deelname verzamelpunt Zorgfraude.

#### **Tot slot**

In deze brief geeft de Inspectie SZW haar eerste signalen door aan VWS. Uiteraard ben ik graag bereid deze brief verder mondeling toe te lichten. Eind 2013 zal ik u opnieuw schriftelijk informeren over de vorderingen van het pgb-team en de pgb-fraudeonderzoeken.

Met vriendelijke groet,

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