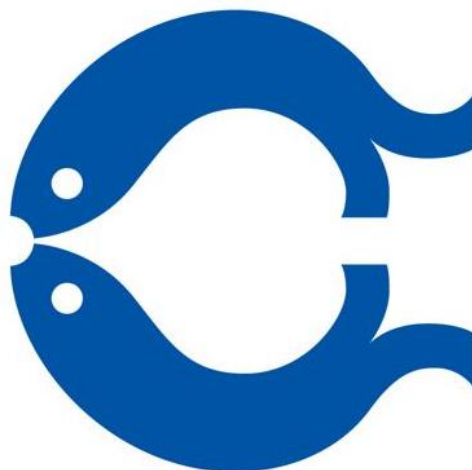


# FRAUDE EN JEUGDHULP

VERTROUWEN IS LEUK.., CONTROLEREN IS BETER!

Een onderzoek naar de oorzaken en achtergronden van rechtmatigheids- en doelmatigheidsrisico's binnen jeugdhulp in de gemeente Capelle aan den IJssel. Welke risico's zijn er te detecteren binnen Centrum voor Jeugd en Gezin Capelle.



## MASTER THESIS

Erasmus Universiteit, Rotterdam

Beleid en Politiek, Master:  
Bestuurskunde 2016 - 2017

Auteur: Deniza Mahovkic

Studentnummer: 389422

Eerste lezer: Menno Fenger

Tweede lezer: Corniel van Leeuwen

Datum: 26 september 2017



# INHOUDSOPGAVE

Samenvatting . . . . .	4
<b>INLEIDING . . . . .</b>	<b>6</b>
1.1 Aanleiding. . . . .	6
1.2 Relevantie onderzoek . . . . .	6
1.3 Probleemstelling . . . . .	7
1.3 Leeswijzer. . . . .	8
<b>EEN PERSPECTIEF OP FRAUDE . . . . .</b>	<b>9</b>
2.1 Begrippen en definities onderzoek . . . . .	9
2.2 Theorieën over het ontstaan van fraude . . . . .	11
2.2.1 7 Red flags voor fraude in de organisatiecultuur . . . . .	12
2.2.2 10 redenen voor fraude in de VS . . . . .	20
2.2.3 Fraudedriehoek en fraudediamant . . . . .	22
2.3 Rechtmatigheidsrisico's jeugdhulp . . . . .	23
2.4 Conceptueel model . . . . .	29
2.5 Operationalisatie . . . . .	30
<b>METHODOLOGIE . . . . .</b>	<b>33</b>
3.1 Onderzoeksobjecten . . . . .	33
3.2 Methoden, technieken en onderzoeksstrategie . . . . .	34

3.3 Betrouwbaarheid . . . . .	35
3.4 Validiteit . . . . .	36
<b>EMPIRISCHE BEVINDINGEN . . . . .</b>	<b>37</b>
4.1 Casusbeschrijving jeugdhulp Capelle . . . . .	37
4.2 Werkprocessen jeugdhulp Capelle . . . . .	38
<b>FRAUDE RISICO'S IN DE PRAKTIJK . . . . .</b>	<b>49</b>
5.1 Empirische bevindingen: Fraudedriehoek . . . . .	49
5.2 Empirische bevindingen: Red Flags . . . . .	51
5.3 Empirische bevindingen: Rechtmatigheids- en doelmatigheidsrisico's . . . . .	55
<b>CONCLUSIE. . . . .</b>	<b>60</b>
6.1 Conclusie . . . . .	60
6.2 Reflectie . . . . .	63
6.3 Aanbevelingen . . . . .	64
<b>LITERATUUR . . . . .</b>	<b>67</b>
<b>BIJLAGEN . . . . .</b>	<b>69</b>

## SAMENVATTING

*Het onderwerp van deze thesis betreft fraude ofwel frauderisico's en jeugdhulp in de gemeente Capelle aan den IJssel. De gemeente werkt samen met een aantal partijen om jeugdhulp zo doelmatig en doeltreffend mogelijk aan te bieden. Capelle heeft een groot deel van de taken wat betreft de uitvoering van jeugdhulp belegd bij Stichting Centrum voor Jeugd en Gezin Capelle. Het CJG, de gecontracteerde aanbieders en huisartsen/specialisten werken allemaal samen in een netwerk binnen het jeugdhulpproces. Door de nodige samenwerking is er door de jaren heen ook een vertrouwensband ontwikkeld tussen met name het CJG en een aantal zorgaanbieders. Er vinden weinig fysieke controles plaats, enkel de papieren controle achteraf wanneer het traject wordt beëindigd en er tot betaling wordt overgegaan. 'Vertrouwen is leuk, controleren is beter' wijst erop dat ondanks de goede vertrouwensband, controles een zeer belangrijke factor zijn om frauderisico's tegen te gaan. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een aantal theorieën die betrekking hebben op de oorzaken en achtergronden van fraude. Allereerst is de theorie van Cressey (1950) gebruikt. Cressey stelt dat de situatie van een fraudeur aan drie condities moet voldoen wil hij of zij frauderen. Allereerst moet er een (financiële) prikkel zijn om te willen frauderen. Vervolgens moet de persoon in kwestie dit gedrag ook weten te rationaliseren voor zichzelf. Wanneer iemand werkelijk denkt dat hetgeen hij of zij doet door de beugel kan, zal overgaan tot de daad gemakkelijker worden. Tenslotte moet er gelegenheid zijn tot fraude. Dit heeft weer betrekking op de zogenoemde controles. Als er geen sprake is van controle ontstaat de gelegenheid om te frauderen en zullen potentiële fraudeurs hun kans eerder grijpen. Naast de theorie van Cressey is gebruik gemaakt van de 7 Red Flags voor fraude in een organisatie van Essen et al (2016). Zij stelden dat fraude of fraudegevoeligheid toeneemt op het moment dat er een grote machtsafstand is binnen de organisatie. Men heeft dan de macht en invloed om besluiten te nemen zonder zich te hoeven verantwoorden aan de rest van de organisatie. Ten tweede wordt de kans op fraude ook vergroot wanneer er sprake is van isolement. Wanneer er personen of onderdelen van de organisatie losstaan van de rest en apart kunnen opereren, kunnen beslissingen worden genomen waar de rest van de organisatie niets van afweet. Geheimhoudingsconstructies dragen volgens de onderzoekers ook bij aan fraudegevoeligheid. Dit gebeurt op het moment dat men besluiten geheim kan houden en dit niet traceerbaar is. Wanneer er sprake is van taboe thema's en men geen melding durft te maken van onprofessionele en niet integere gevallen, wordt*

*gesproken over the ring of silence. Dit draagt tevens bij aan de vergroting van de kans op fraude. Wanneer er sprake is van een verkeerd voorbeeldgedrag en de normen, waarden en regels in een organisatie niet eenduidig genoeg zijn, kan dit ertoe leiden dat men verkeerd gedrag vertoont en verkeerde beslissingen maakt. Tenslotte geven ook deze onderzoekers aan dat een zwakke bedrijfsvoering (systeem van controles) kunnen leiden tot fraudegevallen. Binnen dit onderzoek is ook gebruik gemaakt van de bevindingen uit een eerder onderzoek naar rechtmatigheids- en doelmatigheidsrisico's binnen het sociaal domein door de onderzoekers Fenger et al (2015). Zij stelden dat er binnen ieder processtap van jeugdhulp risico's bestaan. Op basis hiervan zijn binnen dit onderzoek drie relaties gevonden: de relatie tussen de cliënt en de financierder (ook wel maximaliseringsrisico's genoemd), de relatie tussen de financierder en de aanbieder (principaal-agentrisico's) en tenslotte de relatie tussen de cliënt en de aanbieder (samenspannings- of exploitatierisico's). De resultaten uit de praktijk hebben laten zien dat in de gemeente Capelle toch nog een aantal risico's kunnen worden gevonden wat betreft jeugdhulp. De top drie risico's betreffen de zwakke bedrijfsvoering, de gelegenheid en tenslotte de Persoonsgebonden Budgetten (PGB's). Zoals genoemd steunt Capelle op de vertrouwensband met hun aanbieders, waardoor wordt afgezien van (fysieke) tussentijdse controles bij zowel de aanbieders als de cliënten. Verder geven zij hiermee de gelegenheid aan deze groepen om te kunnen frauderen. Ook ontstaat die gelegenheid, doordat de samenwerking tussen de partijen (CJG, gemeente, aanbieders, huisartsen/specialisten) nog niet optimaal is. De afdeling sociale zaken verwijst soms cliënten die aanvraag doen voor een inkomen door naar het CJG voor hulp. Ook is er weinig zicht op de instroom via huisartsen en specialisten. Tenslotte gaven de respondenten aan dat de meeste zorgen zitten bij de PGB's, aangezien er wel eens gevallen zijn geweest waarin ouders zichzelf uitbetalen en zich niet houden aan de afspraken. De grootste aanbeveling is dan ook om meer in te zetten op handhaving en controle door bijvoorbeeld een toezichthouder aan te stellen en actief te sturen op Zorg in Natura (ZIN).*

# INLEIDING

---

## 1.1 Aanleiding

Binnen het kader van de nieuwe Jeugdwet zijn gemeenten sinds januari 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van jeugdhulp. Dit houdt in dat gemeenten verantwoordelijk zijn geworden voor alle hulp aan en ondersteuning van jeugdigen en hun ouders. Naast de uitvoering van de jeugdhulp zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor de kwaliteit en de rechtmatigheid van de zorguitgaven. Fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik van gelden zijn noodzakelijke aspecten waar de gemeenten aandacht aan dienen te besteden. In 2015 is uit een verkennende studie naar de rechtmatigheidsrisico's binnen het sociaal domein in de regio Zuid-Holland gebleken dat bij iedere processtap, van aanmelding tot evaluatie, sprake is van fraude gevoeligheidsrisico's (Fenger et al, 2016). Dit onderzoek richt zich erop om de bevindingen uit het zogenoemde rapport uit 2015 door te trekken naar de gemeente Capelle. De bedoeling is om achter de ontstaansfactoren van fraude en oneigenlijk gebruik te komen en deze vervolgens te koppelen aan mogelijk bestaande rechtmatigheids- en doelmatigheidsrisico's binnen de gemeente Capelle om op die manier een rechtmatiger en minder fraudegevoeliger stelsel te ontwikkelen voor de gemeente Capelle. Binnen dit onderzoek wordt gefocust op de georganiseerde jeugdhulp binnen de gemeente Capelle aan den IJssel. Capelle is in die zin een bijzondere gemeente, aangezien Capelle geen onderdeel uitmaakt van een regionaal Centrum Jeugd en Gezin (CJG). Capelle heeft als enige gemeente in de regio ervoor gekozen om een lokaal CJG op te richten, zodat zij dichterbij hun bewoners staan en betere lokale hulp kunnen bieden op maatwerk. Het Centrum Jeugd en Gezin Capelle bestaat dan ook sinds 2015 en voert de taken wat betreft jeugdhulp uit in opdracht van de gemeente. Het regionale orgaan (CJG Rijnmond) biedt preventieve jeugdgezondheidszorg en maakt zich sterk om een integraal zorgaanbod in de wijken te kunnen aanbieden voor alle leeftijden. Daarbij wordt samengewerkt met professionals in de jeugdketen (CJGRijnmond, 2017). Hetzelfde geldt voor CJG Capelle. In Capelle wordt namelijk ook gewerkt met professionals die opereren in wijkteams om preventief jeugdgezondheidszorg te bieden en jeugdigen en hun ouders te helpen en ondersteunen waar nodig.

---

## 1.2 Relevantie onderzoek

Jeugd en met name hulp voor de jeugdigen is een thema dat maatschappelijk gezien zeer veel aandacht krijgt. Een redelijk bekend geval met betrekking tot jeugdhulp is het verhaal van een multiprobleemgezin waarbij veel verschillende instanties betrokken waren die onderling niet

goed samenwerkten, waardoor de geboden hulp niet tot zijn recht kwam. Naast het feit dat men ervan overtuigd is dat instanties goed dienen samen te werken om de juiste hulp te bieden aan onze jeugd, moet er ook goed worden omgegaan met de gemeenschappelijke gelden. Het onderwerp van dit onderzoek is naast ‘jeugd’ dus ook ‘fraude en doelmatigheid’ ofwel ‘fraude- en doelmatigheidsrisico’s’. Fraude met name is een zeer belangrijk thema voor zowel de overheid als de burgers. Dit onderzoek is in die zin maatschappelijk interessant en relevant omdat het een sociale kwestie betreft en bij veel burgers hoog in het vaandel staat. CJG Capelle is een nieuwe organisatie en is nog steeds in ontwikkeling. De organisatie is volop bezig met het organiseren van de jeugdhulp en is om die reden een zeer relevant onderwerp voor onderzoek. Er is binnen de organisatie nog nooit eerder een soortgelijk onderzoek uitgevoerd. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen meer handvaten bieden voor het CJG en de gemeente Capelle om het proces rondom Jeugdhulp effectiever te organiseren door mogelijke frauderisico’s uit te sluiten. Daarnaast kunnen de uitkomsten van dit onderzoek en de opgeleverde kennis ook als voorbeeld dienen voor soortgelijke gemeenten in Nederland. Bij theoretische of wetenschappelijke relevantie kan gedacht worden aan nieuwe theorieën, factoren of generalisaties. Kennis wordt aangedragen voor nieuwe theorievorming of de bestaande wetenschappelijke kennis wordt vergroot. Dit onderzoek brengt in dit opzicht weinig nieuwe wetenschappelijke kennis met zich mee, aangezien de bestaande kennis over een aantal theorieën wordt getest in de praktijk zonder veel nieuwe toevoegingen. Een aantal bestaande theorieën over het onderwerp worden in dit onderzoek bevestigd.

---

### 1.3 Probleemstelling

Een probleemstelling bestaat uit een doel- en vraagstelling. De vraagstelling heeft betrekking op de centrale vraag van het onderzoek. De doelstelling heeft betrekking op de manier waarop de onderzoeker tracht om tot een antwoord te komen op de centrale vraagstelling. Om tot een beantwoording van de centrale vraagstelling te komen, zal binnen dit onderzoek gebruik worden gemaakt van onder andere bestaande literatuur (literatuurstudie) en interviews. De doelstelling van dit onderzoek luidt dan ook als volgt:

***Het doel van dit onderzoek is het verbeteren van de kwaliteit en rechtmatigheid van de jeugdhulp in de gemeente Capelle door inzicht te verkrijgen in de oorzaken en achtergronden van fraude en rechtmatigheids- en doelmatigheidsrisico’s binnen de gemeente.***

De centrale vraagstelling luidt als volgt:

***Wat zijn de oorzaken en achtergronden van rechtmatigheids- en doelmatigheidsrisico's binnen jeugdhulp in de gemeente Capelle?***

De bijbehorende deelvragen die nodig zijn voor de beantwoording van de centrale hoofdvraag zijn als volgt geformuleerd:

1. Wat zijn de oorzaken van fraude of oneigenlijk gebruik volgens de bestaande literatuur?
2. Welke rechtmatigheidsrisico's bij de uitgaven in het jeugdhulp domein zijn er te detecteren in Capelle aan den IJssel?
3. Wat zijn de oorzaken en achtergronden van fraude en bestaande rechtmatigheidsrisico's in de gemeente Capelle?

Voordat de hoofdvraag kan worden beantwoord, moet eerst worden gekeken naar wat de bestaande literatuur ons verteld over oorzaken van fraude. Op deze manier kunnen de concepten voor de operationalisatie worden ingevuld. De bedoeling is namelijk om de oorzaken, verkregen uit de literatuur, te testen in de gemeente Capelle. Vervolgens wordt ook gekeken naar het eerder uitgevoerde onderzoek in de regio Zuid-Holland en naar de risico's voor fraude die daar gevonden zijn. Deze informatie kan helpen in het onderzoek naar frauderisico's in de gemeente Capelle. Wederom zullen concepten in de operationalisatie worden uitgediept en vervolgens getest in de praktijk. Nadat zowel de oorzaken als frauderisico's in kaart zijn gebracht kan er een koppeling worden gemaakt tussen deze twee om uit te zoeken in hoeverre sprake is van allebei in de gemeente Capelle. Voor de eerste twee deelvragen is enkel bestaande literatuur nodig voor de beantwoording van de vraag. Echter dienen voor de laatste deelvraag interviews te worden af genomen met werknemers van de gemeente nadat de concepten helder zijn geformuleerd in de operationalisatie.

---

### 1.3 Leeswijzer

Dit rapport is op de volgende manier opgebouwd. Allereerst een stukje casusbeschrijving, waarin de context van de jeugdzorg in de gemeente Capelle wordt geschetst. Vervolgens zal worden ingegaan op de definities die worden aangehouden in het onderzoek en tevens komen de opgedane inzichten over fraude- en doelmatigheidsrisico's en fraude theorieën aan bod. Daarna zal de methodologie van het onderzoek worden besproken voordat wordt ingegaan op de empirische bevindingen. Ten slotte volgen hier een aantal conclusies en aanbevelingen uit die besproken worden in de laatste twee hoofdstukken.



## EEN PERSPECTIEF OP FRAUDE

Dit hoofdstuk vormt de theoretische achtergrond van het onderzoek naar de ontstaansfactoren van de rechtmatigheids- en doelmatigheidsrisico's binnen het jeugd domein in de gemeente Capelle aan den IJssel. In dit hoofdstuk zal een beschrijving worden gegeven van de bestaande onderzochte rechtmatigheids- en doelmatigheidsrisico's voor gemeenten in Zuid-Holland op dit moment. Tevens zal dit hoofdstuk een antwoord bieden op de eerste deelvraag, namelijk: Wat zijn de oorzaken en achtergronden van fraude of oneigenlijk gebruik volgens de bestaande literatuur? In 2015 is een verkennende studie gedaan naar dit type risico's binnen het sociaal domein, WMO en Jeugdzorg, in Zuid-Holland. De risico's voortkomende uit dit onderzoek aangaande jeugdzorg zullen in het eerste deel van dit theoretisch kader worden behandeld. Op deze wijze wordt getracht eerst een algemeen beeld te schetsen van mogelijk bestaande risico's binnen gemeenten. Allereerst zal worden ingegaan op fraude en een aantal theorieën die daarover bestaan. Vervolgens worden de risico's per processtap besproken die uit de verkennende studie zijn gebleken. In de volgende paragraaf zal er een definitie worden gegeven van de begrippen 'doelmatigheidsrisico's' en 'rechtmatigheidsrisico's' zoals in dit onderzoek zal worden aangehouden.

---

### 2.1 Begrippen en definities onderzoek

Alvorens wordt ingegaan op de bestaande risico's voor gemeenten bij de uitgaven in het sociale domein dient men goed na te gaan wat er precies wordt verstaan onder 'doelmatigheids-' en 'rechtmatigheidsrisico's'. In het algemeen wordt met de term 'zorgfraude' bedoeld dat er opzettelijk en doelbewust in strijd met regels wordt gehandeld met het oog op eigen of andermans (financieel) gewin ten aanzien van zorggelden (Fenger et al., 2015:5). Ondanks de eenduidigheid van dit begrip is de toepassing ervan in de praktijk nog altijd lastig. Het is namelijk niet eenvoudig om vast te stellen wanneer er sprake is van 'opzettelijk en doelbewust' handelen, waardoor men ook niet kan stellen dat een persoon in kwestie fout is. Tevens zijn er verschillende verschijningsvormen van fraude en zijn er ook vele soorten plegers van fraude. Het begrip 'fraude' komt als zodanig niet voor in de Nederlandse wet- en regelgeving. Op nationaal niveau spreekt men dan ook over 'misbruik' en 'oneigenlijk gebruik' als zij spreken over fraude. Dit is ook terug te zien in de Jeugdwet (artikel 2.9 lid d), waarin gesteld wordt dat gemeenten regels stellen voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een individuele voorziening of persoonsgebonden budget, alsmede van misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet. Onder misbruik wordt verstaan "het bewerkstelligen of het verkrijgen of genieten van een

(te hoge) uitkering of het bewerkstelligen van geen of een te geringe betaling van verplichte bijdragen aan de overheid door het bewust niet, niet tijdig, of niet volledig verstrekken van gegevens of inlichtingen”. Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan “het volgens de regels van de wet maar in strijd met de bedoelingen van de wettelijke bepalingen het geheel of ten dele ontlopen van een verplichte bijdrage aan de overheid of het genieten van een (te hoge) uitkering” (Fenger et al., 2015:6). In de onderstaande tabel wordt een helder overzicht gegeven van wat er precies onder onjuistheden in de zorg wordt verstaan.

Type onjuistheid	Omschrijving
<i>Technische fout</i>	Een declaratie is niet in orde, omdat het niet voldoet aan alle technische voorwaarden
<i>Foutieve of onterechte declaratie</i>	Een declaratie is fout en had niet op betreffende wijze gedeclareerd mogen worden (vb. tarief klopt niet/verwijzing ontbreekt)
<i>Fraude</i>	Een onjuiste declaratie wordt aangemerkt als fraude als voldaan is aan drie voorwaarden: er moet een regel zijn overtreden; er moet een bepaald voordeel mee zijn verkregen; en er moet sprake zijn van bewust en opzettelijk handelen
<i>Oneigenlijk gebruik</i>	Een declaratie is volgens de regels wel toegestaan (wettelijk), maar gaat in tegen ‘de geest van de wet’
<i>Ondoelmatig/ongepast gebruik</i>	Een declaratie is in overeenstemming met de geleverde zorg maar het is de vraag of de behandeling noodzakelijk was volgens de ‘stand der wetenschap en techniek’

Tabel 2.1 *Typologie van onjuistheden in de zorg* (Fenger et al., 2015:6)

De bovenstaande tabel laat zien dat er onder het begrip ‘fraude’ veel meer wordt verstaan dan datgene wat er in het dagelijkse spraakgebruik mee wordt bedoeld. Gemeenten zijn hedendaags verantwoordelijk voor de zorg in het kader van Jeugdwet. Om die reden is er binnen dit onderzoek gekozen voor de definitie van de zorgfraude van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS): er is sprake van fraude wanneer opzettelijk en doelbewust in strijd met regels wordt gehandeld met het oog op eigen of andermans (financieel) gewin. Deze definitie werd tevens aangehouden in het verkennende onderzoek binnen het sociaal domein in Zuid-Holland (2015) (Fenger et al., 2015:8). Bij rechtmatigheidsrisico’s wordt binnen dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen fouten en fraude. Bij risico’s van ongepast gebruik wordt onderscheid gemaakt tussen overbehandeling en onderbehandeling. Schematisch komt dit er als volgt uit te zien:

<b>Hoofdbegrip</b>	<b>Deelbegrip</b>	<b>Omschrijving</b>
<b>Rechtmatigheidsrisico's</b>	<i>Fraude</i>	Opzettelijk en doelbewust in strijd met regels handelen met het oog op eigen of andermans (financieel) gewin
	<i>Fouten</i>	Onopzettelijke technische of administratieve fout
<b>Doelmatigheidsrisico's</b> (ongepast gebruik)	<i>Overbehandeling</i>	Meer zorg verleent dan nodig was
	<i>Onderbehandeling</i>	Minder zorg verleent dan nodig was

Tabel 2.2 Overzicht hoofd- en deelbegrippen binnen onderzoek (Fenger et al., 2015:9).

## 2.2 Theorieën over het ontstaan van fraude

Binnen dit hoofdstuk zullen theorieën over de oorzaken van fraude worden behandeld. Fraude is een breed begrip waar veel over geschreven is. In het voorgaande onderzoek is onder andere gebruik gemaakt van de theorie van Cressey (1950) 'de fraudedriehoek'. Deze driehoek veronderstelt dat er drie oorzaken zijn voor het plegen van fraude. De genoemde oorzaken binnen de theorie van Cressey kunnen worden getest binnen dit onderzoek, aangezien de vragen die hierbij worden gesteld, beantwoord kunnen worden door de geselecteerde respondenten. Daarnaast is gebruik gemaakt van de informatie verkregen uit een wetenschappelijk artikel in het tijdschrift *Holland Management Review* geschreven door de heer Essen, de heer Smit en de heer Straathof. Allen hebben affiniteit met het thema cultuurverandering en management (*HollandManagementReview*, 2017). De genoemde concepten uit dit artikel zijn erg helder benoemd en uitgediept. Om die reden is besloten om gebruik te maken van deze informatie voor het onderzoek in Capelle. Echter is het artikel erg kort en wordt niet duidelijk verteld hoe de onderzoekers het onderzoek hebben uitgevoerd. Er wordt enkel gesteld dat er praktisch onderzoek is verricht naar twintig cases waarin fraude voorkwam en daar zijn zeven 'red flags' uit voortgevloeid. Ondanks dit gegeven wordt binnen dit onderzoek in Capelle gebruik gemaakt van de red flags, omdat wederom de vragen die hierover gesteld kunnen worden duidelijk zijn en te beantwoorden zijn door de geselecteerde respondenten. Ook is gebruik gemaakt van het onderzoek van de heer Albrecht en de heer Searcy uit 2001. Zij hebben in 2001 een artikel geschreven in het tijdschrift *Strategic Finance* over redenen voor het uitbreiden van fraude in de Verenigde Staten. Aangezien niet duidelijk was voor de red flags hoe de onderzoekers het

onderzoek hebben uitgevoerd is gekozen om de bevindingen van Albrecht en Searcy te noemen, om op die manier de red flags meer betrouwbaarheid te geven. Een aantal bevindingen van Albrecht en Searcy komen overeen met wat er wordt verondersteld in de red flags. Geheimhoudingsconstructies, Ring of silence en met name Zwakke bedrijfsvoering zijn flags die te verbinden zijn aan een aantal redenen genoemd door Albrecht en Searcy. Tevens noemen Albrecht en Searcy de fraudedriehoek in hun stuk, wat weer bijdraagt aan de betrouwbaarheid van de theorie van Cressey.

### *2.2.1 7 Red Flags voor fraude in de organisatiecultuur*

Uit een praktijkgericht onderzoek (HogeschoolvanAmsterdam, 2017) naar twintig cases waarbij sprake was van integriteitschendingen is gebleken dat fraude en corruptie samenhangen met specifieke condities in de organisatiecultuur. Gelegenheid maakt de dief als het ware. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek (2016) van Essen et al. zijn er zeven ‘red flags’ ontwikkeld. Aangezien fraude samenhangt met specifieke condities in de organisatiecultuur, zal eerst kort worden toegelicht wat verstaan wordt onder organisatiecultuur. De definitie van Deal en Kennedy uit 1982 wordt nog vaak gebruikt. Zij stelden organisatiecultuur gelijk aan “the way things are done around here.” Het begrip ‘things’ heeft te maken met de onderliggende gemeenschappelijkheden en het onderling begrip tussen leden van een cultuur. Leden ontwikkelen namelijk samen een identiteit dat zich vervolgens uit in een bepaald organisatiegedrag (Essen et al., 2016:28). In de figuur hieronder staan de zeven red flags genoemd met de daarbij behorende geanalyseerde twintig cases. Zo is te zien welke typen red flags in welke specifieke casus voorkwamen. Aangezien binnen dit rapport onderzoek wordt gedaan naar de ontstaansfactoren van fraude binnen het jeugd domein (zorg/sociaal domein), is het vooral interessant om te kijken naar de typen red flags die voorkwamen bij de zorg en sociale casussen en ook die verband houden met een gemeente. In dit geval zijn dat de casussen: Meavita, Nationale Zorgautoriteit, Stadsbeheer Den Haag, Slotervaartziekenhuis en UMC afdeling KNO.

	Machtsafstand	Isolément	Geheimhoudingsconstructies	Ring of silence	Verkeerd voorbeeldgedrag	Zwakke bedrijfsvoering	Resultaatgedrevenheid
Bouwfonds	X		X			X	X
DSB Bank	X				X	X	X
Enron	X		X	X	X	X	X
FC Twente	X		X	X		X	X
Gedeputeerde Staten NH	X		X	X			X
Hondenbrigade - Politie		X		X	X		
Imtech	X		X			X	X
Libor - Rabobank		X	X		X	X	X
Meavita						X	X
Nationale Politie - Mark M		X				X	
Nationale Zorgautoriteit			X	X	X	X	
NS					X	X	
Politieteam - Amsterdam		X		X	X		
Stadsbeheer Den Haag		X	X	X	X	X	
Stotervaartziekenhuis	X		X		X		
Rechdale	X		X		X	X	X
UMC - Afdeling KNO			X	X	X	X	
Vestia	X		X			X	X
Volkswagen	X			X	X	X	X
Wielersploeg - Rabobank			X	X			X

Figuur 2.2.1 De zeven red flags en twintig cases (Essen et al., 2016:30)

De zeven red flags zullen nader worden toegelicht. Allereerst wordt een korte definitie of omschrijving gegeven met wat er wordt verstaan onder de genoemde red flag. Daarnaast zal dit worden toegelicht met een voorbeeld uit één van de casussen om een beter begrip te krijgen met wat er bedoeld wordt. Tenslotte volgen een aantal culturele signalen waardoor de red flag makkelijk herkend kan worden in een organisatie (Essen et al., 2016:29).

## 1. Machtsafstand

*Definitie* – Groot verschil in gepercipieerde macht tussen (groepen van) personen. Invloed is sterk geconcentreerd en machthebbers oefenen druk uit op medewerkers om doelen te bereiken, waarbij geen tegenspraak wordt geduld (Essen et al., 2016:29).

*Voorbeeld* – Een voorbeeld van machtsafstand is onder andere te vinden bij het College van Gedeputeerde Staten. Het dagelijkse bestuur van de provincie bestaat uit zes gekozen bestuurders en de commissaris van de Koning. Eén van deze bestuurders had grootste plannen met de provincie en voor zichzelf in de periode 2004-2009. Deze bestuurder deed ondernemers beloften en liet zich daarvoor met valse facturen betalen. Om deze beloften waar te maken, oefende hij veel druk uit op ambtenaren en dreigde hij met ontslag. De medebestuurders bleken niet tegen hem opgewassen (Essen et al., 2016:29).

*Signalen:*

- Manipulatief leiderschap: toepassing van onderdrukkings- en intimidatietechnieken
- Sterk geconcentreerde macht: invloed is over een zeer beperkt aantal personen verspreid
- Persoon in machtspositie geniet ‘blind’ vertrouwen van gunstig gezinde werkomgeving
- Solistisch handelen: zelfstandig optreden, waar mogelijk zonder inmenging van anderen
- Directe werkomgeving op ‘afstand’: biedt geen tegenwicht of is daar niet capabel toe
- Kritisch tegenwicht of afwijkende visies worden door persoon in machtspositie niet geaccepteerd.

Deze ‘red flag’ kan ook in relatie tot de casus worden gebruikt, namelijk wanneer zorgaanbieders druk uitoefenen op cliënten bijvoorbeeld. Cliënten die hulpbehoevend zijn, zijn erg kwetsbaar en kunnen worden gedwongen door zorgaanbieders om bepaalde acties te ondernemen richting de gemeente of het CJG om zo op die manier meer budget te krijgen, wat weer bij de zorgaanbieder terecht komt.

## 2. Isolement

*Definitie* – Een organisatieonderdeel functioneert fysiek of sociaal-emotioneel gescheiden van andere organisatieonderdelen. Groepsnormen kunnen afglijden en krijgen navolging in gedrag door beperkt aanwezige toezicht- en correctiemechanismen uit de omgeving (Essen et al.,

2016:31).

*Voorbeeld* – De hondenbrigade is een speciale politie-eenheid die ingezet kan worden bij ordehandhaving en aanhoudingen. Agenten die werkzaam zijn bij deze eenheid worden regelmatig blootgesteld aan extreme vormen van geweld. Bij één van deze brigades vonden in 2008 ernstige integriteitsschendingen plaats, waaronder dierenmishandeling, discriminatie en misbruik van middelen. De leden die onderdeel uitmaakten van deze brigade verkeerden in een isolement, waardoor hun gedrag kon uitkristalliseren. Doordat zij een afgezonderde werklocatie hadden, waren zij buiten het zicht van het politiekorps. De sterke onderlinge verbondenheid en loyaliteit binnen de brigade stonden in contrast met de zwakke betrokkenheid bij de organisatie. Zij voelden een grote afgunst en woede tegen de korpsleiding en voelden zich daardoor miskend en onrechtvaardig behandeld. Mede daardoor verschoven groepsnormen en werden misstanden door de leden van brigade als normaal beschouwd, zelfs aangemoedigd of uit onderlinge loyaliteitsgevoelens verzwegen. Nieuw aangetreden leidinggevenden of leden die deze norm probeerden te doorbreken, werden uitgesloten door de groep (Essen et al., 2016:31).

*Signalen:* · Perceptie van miskennis of onrechtvaardige behandeling bij geïsoleerde(n) · Sterke aanwezigheid van ‘wij-zij’-denken binnen geïsoleerde groep · Zwakke wederzijdse commitment tussen de geïsoleerde groep en de organisatie(top) · Sterke identificatie met of loyaliteit aan geïsoleerde groep · Supervisie op en correctie van geïsoleerde(n) wordt door complexiteit van toezicht ervaren als problematisch · Informele (groeps)normen in grote mate leidend voor (groeps)gedrag.

Als we kijken naar de casus binnen Capelle kunnen we stellen dat dit type red flag voor kan komen in een situatie waarbij zorgaanbieders geïsoleerd en afgezonderd van ‘het oog van de gemeente’ bepaalde praktijken kunnen verwezenlijken. Dit is natuurlijk altijd het geval, aangezien de gemeente er niet bovenop kan zitten wanneer een cliënt wordt behandeld of hulp krijgt. Alleen de cliënt en de zorgaanbieder zelf zijn getuige hiervan. Belangrijk is daarom om een goede vertrouwensband te creëren met zowel de aanbieders als de cliënten en door kwaliteits- of evaluatiegesprekken te houden met cliënten om erachter te komen of er überhaupt sprake is van behandelingen en hulp.

### 3. Geheimhoudingsconstructies

*Definitie* – Actoren die bij een schending zijn betrokken, creëren en gebruiken gebrekkige openheid en transparantie om niet-integere handelingen te verbergen en de schijn daarvan te

vermijden. Informatie wordt niet of zeer beperkt gedeeld (Essen et al., 2016:31).

*Voorbeeld* – In 2006 werd het Slotervaartziekenhuis gered van een faillissement. Er werd een nieuwe bestuursvoorzitter benoemd en hierdoor groeide er een informele en ondoorzichtige besluitvormingscultuur met minimale informatievoorziening voor stakeholders. Dit ging gepaard met integriteitsschendingen in de vorm van niet verantwoorde privé-uitgaven op kosten van het ziekenhuis en opnamen van contant geld uit de ziekenhuiskluis. De nieuwe bestuursvoorzitter hield haar verleden, ideeën, besluiten en handelen zo veel mogelijk voor zich. Beslissingen werden zo snel mogelijk genomen, ad hoc en mondeling. Hierdoor werd ruimte gecreëerd om zaken onderhands en informeel te regelen zonder dat de omgeving zich hierin moeide (Essen, et al., 2016:31).

*Signalen:* · Formele richtlijnen en procedures worden bij voorkeur omzeild · Hoog niveau van mondelinge, niet-traceerbare vormen van communicatie · Ad-hoc mentaliteit: waan van de dag regeert · Informatie wordt niet gedeeld of incorrect, incompleet of onduidelijk vrijgegeven · Sterke onderlinge geslotenheid over het denken en doen in de organisatie · Geen of zeer beperkte communicatie over onregelmatigheden.

Een voorbeeld binnen de casus in Capelle zou kunnen zijn dat coaches, het expertteam of de financiële afdeling informatie over besluiten niet openlijk delen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat er geen transparante sfeer heerst waardoor men makkelijker bepaalde beslissingen kan nemen, die hij of zij niet hoeft te verantwoorden aangezien deze als het ware verborgen plaatsvinden. Een voorbeeld kan zijn: Afgeven van een (onrechtmatige of ondoelmatige) beschikking zonder dit te rapporteren.

### Ring of silence

*Definitie* – Men heeft kennis van of signalen over schendingen, maar schermt deze af voor anderen in de organisatie. Wegens de beperkte ruimte voor discussie of kritische vragen worden (moreel) gevoelige onderwerpen en conflicten in de regel vermeden.

*Voorbeeld* – In september 2015 werd bekend dat het Volkswagenconcern op grote schaal had gefraudeerd met emissietests. Het schandaal legde een organisatiecultuur van angst en ontkenning bloot: eerdere interne signalen van de structurele integriteitsschending waren niet naar boven gekomen, genegeerd door managers of ontkend door de organisatietop. Onder de bestuursvoorzitter was een cultuur ontstaan van ervaren onveiligheid, waarin collega's problemen onderling niet met elkaar deelden en er geen ruimte was voor discussie en het uiten



van feedback en kritiek. Men die dit soort gevoelige onderwerpen, twijfels en onregelmatigheden aankaartten, riskeerden een verzwaring van het takenpakket, uitsluiting, overplaatsing of ontslag. Kenmerkend voor deze organisatiecultuur was dat mensen zich pas na vertrek van enkele topmannen, onder wie de bestuursvoorzitter, durfden uit te spreken over de voorgedane misstanden en de ongezonde werksfeer in het concern (Essen et al.,2016:32).

*Signalen:* · Het bespreken van (morele) kwesties of gevoelige onderwerpen wordt in de regel vermeden · Conflict vermijdende attitude en gedrag: men houdt zich in conflictsituaties waar mogelijk afzijdig · Sterke groeps- en conformeringsdruk op medewerkers; conformeren wordt beloond · Grote aanwezigheid van onveiligheid- en angstgevoelens, sterk onderling wantrouwen · Uitsluiting van of vergeldingsacties tegen dissidenten en medewerkers die kwesties aankaarten · Normverschuiving: schending wordt steeds meer beschouwd als normaal of zelfs wenselijk.

Ook in dit geval zou men kunnen kijken naar de sfeer binnen de organisatie. In hoeverre is de sfeer transparant? Kan iedere thema besproken worden, ook wanneer dit een onsmakelijk thema is? De openheid hiervan is zeer belangrijk in het geval van verkeerd handelen bijvoorbeeld. In het geval dat een werknemer verneemt dat zijn of haar collega of teamleider iets doet wat niet door de beugel kan, moet hij of zij wel de mogelijkheid hebben om dit te kunnen uitspreken binnen de organisatie.

#### Verkeerd voorbeeldgedrag

*Definitie* – Leidinggevende geldt als negatief rolmodel en hecht onvoldoende waarde aan integriteit en grijpt niet in bij (signalen van) misstanden. Het verkeerde voorbeeldgedrag blokkeert de morele ontwikkeling in en van de organisatie en wekt de indruk dat schendingen worden toegestaan.

*Voorbeeld* – De DSB Bank werd in 2009 beschuldigd van financiële wanpraktijken, waaronder de verkoop van prijzige koopsompolissen, en de sancties die de bank kreeg opgelegd van de Autoriteit Financiële Markten leidden in oktober 2009 tot het faillissement van de bank. De toenmalige minister-president Balkenende had ooit over de oprichter van de bank Dirk Scheringa, toen de bank nog probleemloos leek te functioneren, gezegd: ‘Een voorbeeld voor ons allemaal’. Maar de organisatiecultuur van de bank kon worden getypeerd als zeer commercieel en te weinig gericht op de belangen van de klant. De top van DSB stuurde sterk op het verkopen van producten, waarbij klantbelangen en zorgplicht van ondergeschikt belang

werden beschouwd. Volgens insiders werkte men volgens het motto ‘liegen mag, bedriegen niet’. Medewerkers die hun bezwaren uitten over de manier van werken, kregen te horen dat er ‘voor jou tien anderen zijn’ en werden als ongeschikt bestempeld voor het bankwezen. Deze ‘tone of the top’ was voelbaar in de gehele organisatie, waardoor de ethische aspecten van het werk sterk uit het oog werden verloren (Essen et al., 2016:33).

Signalen: · Beperkte aandacht voor ethische aspecten van besluiten · Passief optreden bij schendingen of signalen en vermoedens daarvan · Schenden wordt door medewerkers als noodzakelijk ervaren voor baanbehoud of promotie · Negatief rolmodel: gedrag in strijd met interne normen en regelgeving · Autoritair leiderschap waaraan men dient te gehoorzamen · Integer handelen is van ondergeschikt belang.

Bij deze ‘red flag’ zal binnen dit onderzoek gekeken worden naar de mate in hoeverre de normen eenduidig genoeg zijn binnen de organisatie en binnen de uitvoering van jeugdhulp. Is er sprake van een bepaald voorbeeldgedrag en zijn er consequenties als men zich niet houdt aan dit gedrag of bepaalde normen die gelden.

#### Zwakke bedrijfsvoering

*Definitie* – De organisatie is niet in staat om schendingen te signaleren, er adequaat op te interveniëren of deze consequent en naar proportie te sanctioneren. De administratieve organisatie en interne controle zijn zwak ontwikkeld en ethische normen en waarden zijn onvoldoende ingebed in de dagelijkse werkwijzen.

*Voorbeeld* – Een voorbeeld van een zwakke bedrijfsvoering is te vinden bij de Nationale Politie. In 2013 heeft bij deze organisatie een reorganisatie plaatsgevonden, die niet zo soepel verliep. Dit zou mede lijden aan de vele berichten over integriteitsschendingen binnen de organisatie. Een voorbeeld is de zaak van Mark M., die sinds 2009 diverse functies had bij de politie en waarvan er wordt verdacht dat hij vertrouwelijke opsporingsinformatie verkocht aan criminele benden. Er bleek namelijk dat Mark M. al bij vertrouwelijke informatie kon komen zonder dat hij hiervoor eerst door de AIVD was goedgekeurd. Nadat de AIVD hem eindelijk wel had gekeurd kwam daar een negatief advies uit. Ook greep de organisatie niet in toen Mark M. bij herhaling een ‘onvoldoende’ kreeg bij beoordelingen. Uiteindelijk is Mark M. door de korpsleiding ontslagen.

*Signalen*: · Norm-ambiguïteit: normen in de organisatie zijn onvoldoende eenduidig · Schendingen worden niet evenredig maar willekeurig gesanctioneerd · Er volgen geen, of geen

adequate, interventies op schendingen · Zwak niveau van interne controle en kritisch toezicht · Onevenwichtige besluitvorming: risico's worden onvoldoende geadresseerd · Taken en verantwoordelijkheden zijn diffuus; medewerkers voelen zich slechts beperkt verantwoordelijk.

In dit geval zal binnen dit onderzoek worden gekeken naar de interne controle op besluiten die genomen worden. Is er sprake van controle of een vier-ogenprincipe? Een voorbeeld kan zijn dat besluiten over beschikkingen door één enkel persoon worden genomen. Of dat de controle op de facturen en declaraties door één iemand wordt uitgevoerd. Daarnaast kan ook worden gedacht aan controles bij de uitvoering van hulp. In hoeverre vindt deze hulp werkelijk plaats en op de juiste manier plaats.

### Resultaatgedrevenheid

*Definitie* – Er heerst een sterke drang naar succes, ongeacht de manier waarop dit wordt bereikt. Niet-integer gedrag betreft op dat moment een effectieve manier van doelbereiking en kan noodzakelijk zijn om de eigen positie of die van de organisatie veilig te stellen.

*Voorbeeld* – Bij het installatiebedrijf Imtech werd in het jaar 2013 fraude ontdekt bij Poolse en Duitse bedrijfsonderdelen. Binnen de cultuur van dit bedrijf lag sterk de nadruk op kortetermijnresultaten wat heeft geleid tot het sjoemelen met cijfers. Er golden onrealistisch hoge targets voor bedrijfsmarges, waardoor de prestatiedruk bovenmatig werd opgevoerd. Deze bedrijfscultuur resulteerde in overoptimistische waarderingen van lopende projecten, overnames en acquisities van megaprojecten, overmatig zelfvertrouwen en opportunistische besluitvorming.

*Signalen:* · Succes wordt in grote mate toegeschreven aan kwaliteiten van (medewerkers van) de organisatie · Zeer ambitieuze resultaatdoelstellingen voor op de korte termijn · Superieure houding en sterke vormen van vertrouwen in eigen kunnen · Bovenmatige ervaren prestatiedruk in de organisatie · Status en aanzien worden als zeer belangrijk ervaren · Solide bedrijfsvoering ondergeschikt aan opportunistisch handelen.

Bij resultaatgedrevenheid kan er worden gedacht aan bijvoorbeeld jeugd- en gezinscoaches die de opgestelde doelen in verslagen wijzigen om zo aan hun doel te hebben voldaan en de hulp aan een gezin als 'succesvol' kan worden bestempeld, terwijl in feite dit niet geval is. De beweegreden hierachter zou dan wellicht resultaatgedrevenheid kunnen zijn.

### 2.2.2 10 redenen voor fraude in de VS

De meeste mensen weten wat er wordt bedoeld met het begrip fraude, echter wordt het iets lastiger om aan te geven waarom of waardoor fraude überhaupt plaatsvindt. Onderzoekers Steve Albrecht en David Searcy zijn in 2001 tot een top tien redenen voor het toenemen van fraude in de Verenigde Staten gekomen en deze gepubliceerd in het tijdschrift *Strategic Finance*. Allereerst gaan organisaties ervan uit dat fraude niet voorkomt binnen hun eigen muren. Ze hebben het idee dat fraude een probleem is waar voornamelijk andere organisaties of zelfs andere landen mee kampen. De ironie hiervan is dat juist die organisaties, die de dreiging ontkennen veel fraudegevallen hebben en dat juist die organisaties, die denken dat het enkel elders plaatsvindt hogere percentages van fraude hebben dan andere organisaties. Een tweede reden is het feit dat men gelooft dat werknemers eerlijk zijn en geen fraude zullen plegen. Werkgevers willen hun werknemers vertrouwen en andersom willen werknemers ook graag het gevoel krijgen dat ze worden vertrouwd. Echter, er is een dunne scheidslijn tussen het vertrouwen van je werknemers en naïef zijn. Het is dus van belang om je werknemers het gevoel te geven dat je ze vertrouwd, maar ook om controlemechanismen in te bouwen zodat die ene oneerlijke werknemer niet de kans krijgt om het bedrijf of de organisatie te ruïneren. Om fraude te voorkomen moet men tenminste één of meer van de volgende drie elementen elimineren: waargenomen druk, waargenomen mogelijkheid en rationalisatie. Deze drie elementen bij elkaar worden ook wel de *fraudedriehoek* genoemd en kunnen samen ertoe leiden dat een eerlijke werknemer zich oneerlijk gaat gedragen. Waargenomen druk kan zowel te maken hebben met de werkdruk die men ervaart, omdat hij of zij bepaalde resultaten dient te behalen, maar ook de financiële druk die men heeft. Waargenomen mogelijkheid heeft betrekking op de gelegenheid die men heeft om fraude te plegen zonder gepakt te worden. En tenslotte zorgt rationalisatie ervoor dat men geen fouten ziet in het gedrag wat hij of zij vertoont en het als het ware goedpraat voor zichzelf (Albrecht et al, 2001:58). Een derde reden is dat men gelooft als er al fraude zou zijn binnen de organisatie, dat werknemers dit wel zullen melden of aangeven. Werknemers weten meestal wel dat er wordt gefraudeerd binnen de organisatie maar hebben zo hun redenen waarom ze dit niet willen delen met de leidinggevende. Allereerst zijn ze bang dat men hun als ‘verraders’ zullen zien, daarnaast zien zij enkel symptomen van fraude en zijn dus niet zeker van hun zaak. Zij willen ook niet iemand vals beschuldigen. Ook weten zij bij wie ze dit soort zaken moeten melden en tenslotte maken sommige bedrijven of organisaties het ze ook niet makkelijk om hiermee naar voren te komen. Een vierde reden is dat men denkt dat fraude de organisatie niet zoveel geld kost. Het zal misschien als een verrassing aankomen,

maar fraude kost een organisatie best een hoop. Als er sprake is van een fraudepercentage van 10% dan dient de organisatie haar verlies met 10 keer te vermenigvuldigen om het effect van de fraude tegen te gaan (Albrecht et al, 2001:59). Een vijfde reden is dat men denkt dat de buitenwereld absoluut niet te weten mag komen dat er fraude speelt binnen de eigen organisatie. Het feit dat dit gebeurt maakt een organisatie niet meteen een slechte organisatie, of een manager niet meteen een slechte manager. Het is juist handig om soortgelijke organisaties die hetzelfde probleem hebben te benaderen en hier ideeën uit te putten. De zesde reden voor de toename van fraude is dat men vaak te laks omgaat met de fraudeur, door bijvoorbeeld de politie er niet bij te betrekken. Deze actie kan er echter voor zorgen dat er een soort lakse houding ontstaat jegens fraude binnen de organisatie. Men zal het gevoel krijgen er makkelijk mee weg te kunnen komen wat de kans op fraude weer vergroot. De zevende reden is dat men ervan overtuigd is dat de eigen organisatie voldoende controlemechanismen heeft om fraude tegen te gaan. Ook al heeft een organisatie veel controlemechanismen toch kan fraude voorkomen. Als men zich enkel richt op de gelegenheid om fraude te plegen zonder zich te richten op de overige elementen zal er alsnog niet veel veranderen. Een voorbeeld is het blussen van een wolvenkrabber met een tuinslang (Albrecht et al, 2001:60). Er zijn te veel andere elementen waar ook rekening mee moet worden gehouden. Reden nummer acht stelt dat als men al op de hoogte is van fraudepraktijken binnen de organisatie, er weinig meer aan te doen is om het probleem tegen te gaan. Er zijn twee factoren die betrekking hebben op de preventie van fraude. De eerste factor heeft te maken met het creëren van een cultuur waarin de mogelijkheid om fraude te plegen wordt tegengegaan. Dit kan door bijvoorbeeld eerlijke mensen aan te nemen, door een positieve werksfeer te creëren, door eenduidige normen te hebben en door aan te geven dat er consequenties vastzitten aan oneerlijk gedrag. De tweede factor heeft betrekking op het elimineren van de mogelijkheden om fraude te plegen. Dit kan worden bewerkstelligd door een goed systeem van interne controles, door het monitoren van werknemers en door bijvoorbeeld een meldpunt te creëren voor anonieme tips. De voorlaatste reden is dat men gelooft dat er geen proactieve manieren bestaan om fraude te detecteren. Voorheen deden organisaties iets aan fraude en fraudebestrijding pas op het moment dat dit had plaatsgevonden. Tegenwoordig zijn organisaties steeds vaker bezig met het preventief tegengaan van fraude (Albrecht et al, 2001:60). Tenslotte is men vaak in de veronderstelling dat fraude een probleem is aangaande de politie. Echter zijn onze wetshandhavinginstanties te druk bezig met andere zaken om fraude in het vizier te krijgen. Daarnaast is het wettelijk gezien ook moeilijk om fraude aan te tonen (Albrecht et al, 2001:61). In de tabel hieronder worden de tien oorzaken nogmaals genoemd voor verheldering.

<b>1. Fraude enkel bij andere organisaties</b>	<b>6. Lakse omgang met fraudeur</b>
<b>2. Veel vertrouwen/geloof in werknemers</b>	<b>7. Geloof dat er voldoende controlemechanismen zijn in de organisatie</b>
<b>3. Geloof dat werknemers fraude wel zullen melden</b>	<b>8. Geloof dat er weinig te doen aan fraude</b>
<b>4. Geloof dat fraude de organisatie niet veel geld kost</b>	<b>9. Geloof dat er geen proactieve manieren zijn om fraude te detecteren</b>
<b>5. In geval van fraude mag de buitenwereld dit absoluut niet te weten komen</b>	<b>10. Men is in de veronderstelling dat fraude een probleem is aangaande de politie</b>

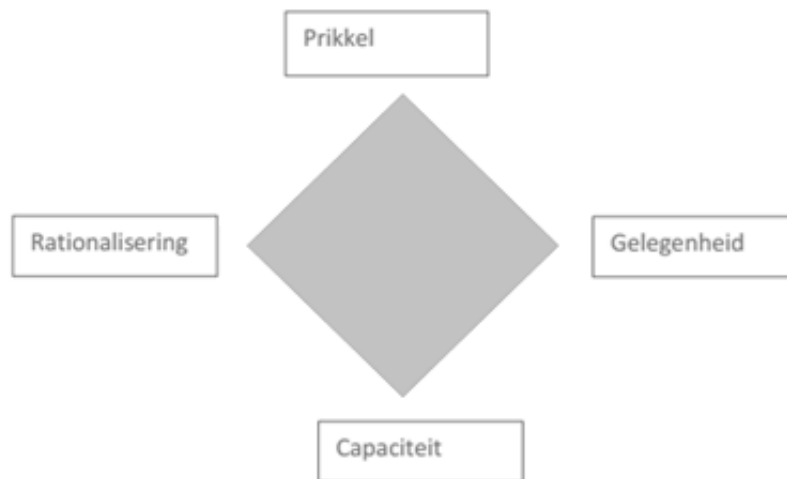
Tabel 2.3 *Overzicht top tien redenen fraude in de VS*

Uit dit onderzoek van Albrecht en Searcy is vooral gebleken dat het tegengaan van fraude niet afhankelijk is van één factor. Er zijn meerdere elementen waar men rekening mee moet houden om het ontstaan van fraude te kunnen begrijpen en tegen te houden. De bovengenoemde fraudedriehoek zal daarom in de volgende paragraaf verder worden toegelicht en tevens worden gebruikt voor het onderzoek.

### *2.2.3 Fraudedriehoek en fraudediamant*

De fraudedriehoek is een model die in de jaren '50 door Donald Cressey is ontwikkeld om het ontstaan van fraude te verklaren. Volgens Donald Cressey (1950) zijn er drie noodzakelijke condities voor het plegen van fraude. De eerste conditie betreft een financiële aanleiding. Volgens Cressey ontstaat de financiële aanleiding om fraude te plegen voornamelijk uit een financieel probleem dat door de fraudeur voor zichzelf wordt gehouden en waarvoor hij of zij geen hulp inschakelt of zoekt. Later is deze conditie uitgebreid naar een wat meer algemene term, namelijk financieel gewin als 'prikkel' voor de fraudeur. De tweede conditie die noodzakelijk wordt geacht is de gelegenheid om fraude te kunnen plegen. Hiermee wordt verwezen naar de inschatting van de fraudeur om fraude te plegen zonder gepakt te worden. De controlesystemen dienen in dat geval zwak te zijn en de kans om gepakt te worden laag ofwel beperkt. Tenslotte is er nog de laatste conditie, namelijk een rationalisering. Volgens Cressey zien fraudeurs zichzelf doorgaans niet als criminelen. Zij rationaliseren hun gedrag zowel vooraf als achteraf middels verwijzingen naar de bijzondere omstandigheden die het overschrijden van ook hun eigen morele normen rechtvaardigen (Cressey, 1950). Onderzoekers Wolfe en Hermanson (2004) hebben aan deze fraudedriehoek van Cressey nog een vierde element toegevoegd, waardoor de fraudedriehoek geëvolueerd is tot een fraudediamant. Het vierde element bevat de capaciteiten van de fraudeur. Deze capaciteiten bepalen mede of een voornemen tot frauderen ook succesvol kan worden omgezet in het plegen van fraude. Bij deze

capaciteiten gaat het enerzijds om de functie en positie van de fraudeur en anderzijds om de persoonlijke eigenschappen. Te denken valt aan intelligentie, zelfvertrouwen, overtuigingskracht, vermogen tot liegen en stressbestendigheid. Deze invalshoeken van fraude hebben betrekking op individuele personen ofwel fraudeur. In werkelijkheid zijn er ook organisaties die fraude plegen (Hermanson & Wolfe, 2004).



Figuur 2.3 *Fraudediamant*

Binnen dit onderzoek zal er worden gekeken naar de mate van gelegenheid om fraude te plegen door werknemers, cliënten en aanbieders. Er zal daarbij worden gekeken naar de mate van controles en naar de interne werkprocessen. Daarnaast zal er met de respondenten worden gesproken over mogelijke oorzaken die het fraude of ondoelmatig gedrag aansporen. Volgens de theorie zou dit een financiële prikkel of rationalisering kunnen zijn.

---

### 2.3 Rechtmatigheidsrisico's jeugdhulp regio Zuid-Holland

Zoals eerder aangegeven zal voor de bestaande (onderzochte) rechtmatigheidsrisico's en risico's voor ongepast gebruik, gebruik worden gemaakt van de bevindingen uit de verkennende studie in 2015. De risico's die hieruit voortvloeien kunnen vervolgens worden getest in de gemeente Capelle, en wellicht worden uitgebreid met nieuwe vormen van risico's. De processtappen uit het voorgaande rapport en de werkprocessen verkregen van het CJG zullen tezamen een beeld schetsen van het Jeugdhulpproces in de gemeente Capelle. In het rapport (2015) zijn de processtappen voor de uitvoering van jeugdhulp in de regio Zuid- Holland beschreven. Per stap is vervolgens in kaart gebracht welke risico's er zijn. De mogelijke risico's op fraude en ander onjuist gebruik zijn gebaseerd op de ervaringen en deskundigheid van

professionals uit de praktijk. Deze zien er als volgt uit:



Figuur 2.4 *Processtappen uitvoering jeugdhulp regio Zuid-Holland* (Fenger et al., 2015:50)

### *Aanmelden*

Bij de aanmelding van een jeugdige middels het indienen van een hulpvraag zijn er al een aantal risico's. Een jeugdige kan zich namelijk via meerdere wegen aanmelden. Dit kan gaan via het jeugdteam, een huisarts of een medisch specialist. Al deze partijen hebben de mogelijkheid om door te verwijzen naar gespecialiseerde jeugdhulp. Een jeugdige kan strategisch gezien een afweging maken waar hij of zij een grotere kans loopt om doorverwezen te worden. Tevens kan een jeugdige bij een afwijzing van één van de partijen het vervolgens proberen bij de overige twee partijen. Vanuit de gemeente is er daarnaast weinig zicht op de zorgroutes die via de huisarts en de medisch specialist verlopen (op jeugdteams nog wel). Dit bemoeilijkt het voeren van een goede financiële administratie en het opstellen van realistische ramingen en begrotingen (Fenger et al., 2015:52).

### *Beoordelen*

In het beoordelingsproces zijn er ook een aantal risico's te noemen. Allereerst kan de jeugdige een ernstigere voorstelling maken van zijn of haar klachten, met als doel een zwaardere vorm van zorg toegekend te krijgen. Deze beoordeling vindt plaats op basis van een gesprek met één van de jeugdprofessionals (jeugdteam). Verder bestaan er binnen de jeugdteams vermoedens dat de jeugdigen of ouders 'begeleid' binnenkomen. Dit houdt in dat zij (jeugdigen/ouders) bijvoorbeeld een brief bij zich hebben waarin beschreven staat wat voor soort zorg zij nodig hebben (hulpvraag en nodige vorm van jeugdhulp). Er wordt dan vaak vermoed dat deze brieven zijn opgesteld door zorgaanbieders van de gespecialiseerde zorgmarkt. Deze zorgaanbieders hebben er namelijk belang bij als een jeugdige wordt doorverwezen naar meer gespecialiseerde jeugdhulp. In plaats van opgestelde brieven kan het ook voorkomen dat jeugdigen of ouders specifieke woorden gebruiken om de hulpvraag te beschrijven. Ook in dit soort gevallen wordt vermoed dat de zorgaanbieders hier iets mee te maken hebben (Fenger et al., 2015:53). Op specialistische hulp voor jeugdigen met psychische klachten of stoornissen vindt daarnaast minder sturing plaats; de jeugdteams stellen geen plafond aan de benodigde zorg na de verwijzing van een jeugdige, omdat zij niet op voorhand weten hoeveel zorg er nodig



is. Zorgaanbieders in de geestelijke gezondheidszorg (jeugd-ggz) zijn hierdoor redelijk vrij om zelf te bepalen hoeveel zorg zij leveren aan de cliënten (Fenger et al., 2015:53). Tevens bestaat er bij de toekenning van de persoonsgebonden budgetten (PGB) geen geautomatiseerd systeem dat de omvang van het toegekende PGB afleidt aan de hand van de hulpvraag. Zowel voor de hoeveelheid tijd als het budget dienen jeugdprofessionals zelf een berekening te maken voor de omvang van het persoonsgebonden budget. Op dit vlak worden er weleens fouten gemaakt doordat er óf te veel óf te weinig wordt toegekend. Jeugdigen en ouders hebben tegelijkertijd in de meeste gevallen geen idee hoeveel budget realistisch is voor hun hulpvraag. Hierdoor kunnen gemakkelijk onjuiste bedragen worden verstrekt. Daarbij moet worden vermeld dat in het geval er méér budget wordt verstrekt, dit geen prikkel vormt voor jeugdigen of ouders om daar een melding van te maken; dit is immers in het belang van de jeugdige en ouders (Fenger et al., 2015:53). Tenslotte kan worden gesteld dat jeugdprofessionals het beste (de beste zorg) willen voor de jongeren. Hierdoor kunnen zij geneigd zijn om de zorgvraag wat zwaarder aan te zetten, zodat het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) tot een voor de cliënt passende beoordeling komt. Het CIZ is verantwoordelijk voor de indicatiestelling van de WLZ-zorg (Wet Langdurige Zorg). Voor zorgaanbieders is er daarnaast een prikkel om jeugdigen onder de WLZ-zorg te laten vallen, hetgeen ertoe leidt dat de zorgaanbieders hun financiering voor een langere tijd veiligstellen (Fenger et al., 2015:53).

### *Selecteren*

In de processtap van het selecteren van de aanbieder, zijn net als bij de vorige processtap, signalen dat zorgaanbieders uit de zorgmarkt soms rechtstreeks (potentiële) cliënten benaderen. Op het moment dat een jeugdige zich aanmeldt met een hulpvraag kunnen zij vervolgens specifiek aangeven naar welke zorgaanbieder zij verwezen willen worden. In de praktijk betekent dit dat zorgaanbieders daarmee het jeugdteam omzeilen (Fenger et al., 2015:54). Daarnaast spelen persoonlijke ervaringen en contacten van de jeugdprofessional ook een rol bij de selectie van een bepaalde zorgaanbieder. Bekendheid met een bepaalde aanbieder beïnvloedt de keuze in selectie namelijk. Bij een goede ervaring zal dit ertoe leiden dat de jeugdige doorverwezen wordt naar de betreffende aanbieder. Het nadeel hiervan is dat eventuele andere zorgaanbieders niet voldoende mee worden genomen in het overwegingsproces of selectieprocedure. Dit principe geldt ook voor huisartsen en medisch specialisten. Binnen ieder huisartsenpraktijk kan een praktijkondersteuner huisartsenzorg (poh) aanwezig zijn. Deze biedt hulp aan cliënten die binnenkomen met een hulpvraag en kan tevens in dienst zijn van een bepaalde zorginstelling. Dat laatste kan effect hebben op de doorverwijzingen. In de selectie

kan er op deze manier sprake zijn van een belangenverstrengeling, aangezien een medisch specialist bijvoorbeeld kan doorverwijzen naar een andere hulpverlener (collega) binnen dezelfde zorginstelling (Fenger et al., 2015:54). Complicaties ten aanzien van dit vlak worden vergroot door de beperkte zicht die de jeugdteams hebben op het werk van medisch specialisten. Gemeenten geven tenslotte beschikkingen af voor de indicaties die gesteld worden door huisartsen en medisch specialisten. Dit is overigens een technisch formele handeling, aangezien het oordeel van een huisarts of specialist altijd wordt geaccordeerd. Zij zijn eenmaal wettelijk bevoegd om cliënten door te verwijzen (Fenger et al., 2015:54).

### *Uitvoeren*

Ook in dit deel van het proces zijn er verschillende uiteenlopende risico's aanwezig. Zorgaanbieders kunnen bijvoorbeeld te weinig zorg leveren, en toch de kosten declareren waarvoor het gecontracteerd staat. Anderzijds kan het voorkomen dat er een bepaalde mate van zorg wordt verleent, waarbij de kwaliteit niet voldoende is en de geleverde zorg daarmee niet doeltreffend is (Fenger et al., 2015:54). Verder wordt de gespecialiseerde jeugd-ggz gefinancierd op basis van Diagnose Behandel Combinaties (DBC's). Dit zijn codes die de zorgvraag, diagnose en totale behandeling van een patiënt weergeven en gebruikt worden bij declaraties. Echter wordt er binnen de jeugd-ggz niet gewerkt met codes die gekoppeld zijn aan specifieke zorgproducten. Dit stimuleert zorgaanbieders om strategisch om te gaan met tijdschrijven of om nog even door te gaan met een behandeling, ook als dat niet noodzakelijk is (Fenger et al., 2015:54). Door een behandeling iets langer te laten duren kan er namelijk meer geld verdiend worden. Zorgverzekeraars melden al jarenlang dat zorgaanbieders op deze manier handelen.

### *Betalen*

Wegens een overgangsregeling zijn gemeente in 2015 verplicht om de zorgkosten te dragen van cliënten uit hun gemeenten. In de praktijk houdt dit in dat er vergoedingen uitgekeerd dienen te worden aan zorgaanbieders waarmee geen contractrelatie is. Dus in het geval dat een jeugdige bij een zorgaanbieder in bijvoorbeeld een andere gemeente behandeld is, dient de gemeente waarin deze jeugdige woonachtig is deze zorg te vergoeden aan de zorgaanbieder. Dit zorgt ervoor dat er weinig zicht is op de verstrekte zorgvoorzieningen en de omvang hiervan (Fenger et al., 2015:56). In sommige gevallen is het niet anders dan noodzakelijk om budgetoverschrijdingen toe te staan. Dit kan gaan om een jeugdige waarvoor de zorg noodzakelijk is, maar waarbij er sprake is van overschrijding van het budget. In deze gevallen

wordt zo een overschrijding toegestaan. Dit wordt ook wel de ‘nee-tenzij’-regeling genoemd. Het zorgelijke aan deze regeling is dat zorgaanbieders dit kunnen misbruiken om toch extra budget los te krijgen. Op het moment dat een zorgaanbieder geen extra financiering ontvangt, kan deze de verantwoordelijke wethouder aanspreken met het verzoek toch nog extra financiering te krijgen. Op deze manier kunnen zorgaanbieders proberen om invloed uit te oefenen (Fenger et al., 2015:56). Een andere mogelijkheid voor zorgaanbieders om meer budget los te krijgen is via PGB’s. Bij een PGB mag de cliënt zelf kiezen bij wie zij hun zorg afnemen. Zorgaanbieders zien via deze weg kansen om zorg alsnog gefinancierd te krijgen, zelfs als zij geen contract hebben afgesloten met de serviceorganisatie of hun budgetplafond al is bereikt. Voor PGB’s blijft gelden dat de monitoring ervan door de Serviceorganisatie lastig is, aangezien cliënten ook zorg mogen afnemen bij niet-gecontracteerde zorgaanbieders. Ook kunnen PGB’s besteed worden aan informele zorg. De controle hierop blijft lastig (Fenger et al., 2015:56-57). De gemeenten in Zuid-Holland hebben met elkaar afgesproken om samen te werken en solidair te zijn met elkaar. Zij vangen met elkaar regionale schommelingen in het gebruik van jeugdhulp op en beperken het financiële risico. Het gevaar hieraan is dat de solidariteit niet zorgt voor een stimulans bij gemeenten om lokaal hoge kosten te voorkomen. Dit wordt namelijk opgevangen door een gemeente die bijvoorbeeld een meevaller heeft gehad (Fenger et al., 2015:57).

### *Controleren*

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is verantwoordelijk voor de contractonderhandelingen met zorgaanbieders en de bijbehorende zorginkoop. Doordat de VNG deze onderhandelingen voert heeft de Serviceorganisatie geen mogelijkheid om zorgaanbieders aan te spreken bijvoorbeeld ongewenst gedrag en is er weinig inzicht in de omvang van deze zorg. Daarnaast kunnen er ook geen afspraken worden afgedwongen bij oneigenlijk gebruik als er geen sprake is van een contractrelatie met de zorgaanbieder (Fenger et al., 2015:57). Tevens wordt de controle bemoeilijkt door de wet op privacy. De systematiek van technische, formele en materiële controles zoals zorgverzekeraars deze uitvoeren is bij gemeenten (nog) niet aanwezig. Gemeenten hebben doorgaans ook geen medisch personeel in dienst die bepaalde dossiers in zouden mogen zien om het bezwaar van het medisch beroepsgeheim te omzeilen (Fenger et al., 2015:58).

Nu er per processtap in kaart is gebracht wat de mogelijke risico’s zijn, kan vervolgens worden gekeken naar de huidige situatie in de gemeente Capelle aan den IJssel. Voordat er wordt

ingegaan op de situatie in Capelle zal eerst het bovengenoemde schematisch worden weergegeven in de onderstaande tabel.

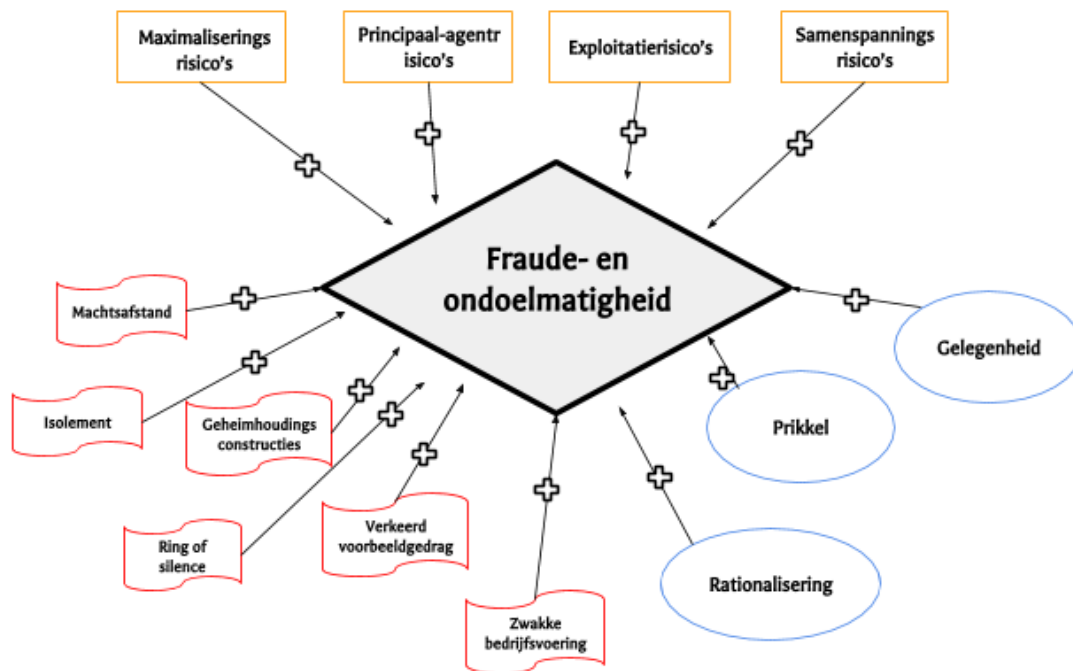
Processtap	Bijbehorende risico's
Aanmelden	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Jeugdige maakt strategische afweging/keuzes</li> <li>→ Jeugdige heeft keuze in aanvrager</li> </ul>
Beoordelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Jeugdige kan ergere voorstelling maken van hulpvraag</li> <li>→ Zorgaanbieders begeleiden jeugdigen voor grotere hulpvraag</li> <li>→ Berekening pgb vindt handmatig plaats (geen geautomatiseerd systeem)</li> <li>→ Beoordeling bij jeugd-ggz is beperkt</li> <li>→ Jeugdprofessionals kunnen beschikking afgeven aan niet-rechthebbende</li> <li>→ Jeugdprofessionals kunnen hulpvraag zwaarder aanzetten</li> <li>→ Zorgaanbieders kunnen aansturen op indicering voor Wlz-zorg</li> </ul>
Selecteren	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Zorgaanbieders benaderen jeugdigen rechtstreeks om keuze te beïnvloeden</li> <li>→ Persoonlijke voorkeur speelt een rol bij selectie</li> <li>→ Belangenverstrengeling bij selecteren gepaste aanbieder</li> </ul>
Uitvoeren	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Zorgaanbieder kan langer behandelen dan noodzakelijk is</li> <li>→ Er wordt zorg geleverd die medisch gezien niet noodzakelijk is</li> <li>→ Spookzorg</li> <li>→ Dubbele bekostiging</li> <li>→ Foutieve declaratie</li> <li>→ Strategisch tijdschrijven</li> <li>→ Pgb-fraude</li> </ul>
Betalen	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Zorgaanbieder probeert extra financiering te krijgen ondanks dat budgetplafond bereikt is door wethouder te benaderen</li> </ul>
Controleren	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Beperkt systeem van controle</li> <li>→ Privacy wet- en regelgeving</li> <li>→ Principe van solidariteit zorgt voor weinig prikkels om lokaal hoge kosten te voorkomen</li> </ul>

Tabel 2.4 *Overzicht risico's jeugdhulp per processtap* (Fenger et al., 2015 59-60)

Binnen het onderzoek zal worden gekeken naar de aanwezigheid van fraude- of ondoelmatigheids casussen. In hoeverre beweren de respondenten dat één van de twee, of beide gevallen plaatsvinden in hun gemeente. Naast de fraude- of doelmatigheidsrisico's is het voor dit onderzoek tevens interessant om te kijken waardoor deze risico's zijn ontstaan of juist

worden geminimaliseerd. Om die reden is er gekozen om zowel de opgedane kennis van bestaande risico's te gebruiken voor het onderzoek naar of er überhaupt fraude/ondoelmatigheid voorkomt in de gemeente, en daarnaast de theorieën over het ontstaan van fraude om dit fenomeen te verklaren.

## 2.4 Conceptueel model



In het conceptueel model worden de theoretische inzichten grafisch weergegeven. In het model zien we de afhankelijke variabele, namelijk 'fraude- en ondoelmatigheid' en de overige onafhankelijke variabelen. De onafhankelijke variabelen hebben allemaal invloed op de afhankelijke variabele. Dit is in het model aangegeven met een plusteken, aangezien de invloed positief is. Voorbeeld: Naarmate er sprake is van meer machtsafstand wordt de kans op fraude en ondoelmatigheid vergroot. Dit geldt dus ook voor de overige onafhankelijke variabelen. In het model zijn in principe drie groepen onafhankelijke variabelen te zien. De gele groep, afkomstig uit de inzichten van het voorgaande onderzoek uit 2015 (aanmelding tot aan betaling). De rode groep, afkomstig uit de theorie van de zeven red flags voor fraude in een organisatiecultuur. En tenslotte de blauwe groep, afkomstig uit de theorie van Cressey: de fraudedriehoek. Binnen dit onderzoek zal worden gekeken naar deze variabelen om het ontstaan van fraude en ondoelmatigheid te kunnen verklaren. De variabelen zullen verder worden uitgesplitst in de operationalisatie.

## 2.5 Operationalisatie

Variabelen	Definitie/dominante mechanismen	Indicatoren	Voorbeelden (vragen)
<b>Maximaliseringsrisico's</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Klant probeert zo veel mogelijk zorg vergoed te krijgen</li> <li>- Financier probeert kosten te reduceren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Telefonische controles/huisbezoeken</li> <li>- Periodieke herindicatie</li> </ul>	In hoeverre is er inzicht in instroom via huisartsen en specialisten?
<b>Principaal-agent risico's</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanbieder heeft prikkel om zo veel mogelijk zorg te leveren</li> <li>- Financier probeert kosten laag te houden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesprekken met zorgaanbieders over geleverde kwaliteit (incl. klachten)</li> <li>- Looptijd indicaties</li> <li>- Telefonische controles/huisbezoeken</li> <li>- Managementinformatie ten aanzien van kosten</li> <li>- Aanwezigheid product-/resultaatfinanciering</li> <li>- Aanwezigheid sociaal-netwerktarief</li> </ul>	Hoe vaak vinden er gesprekken plaats met zorgaanbieders?
<b>Exploitatierisico's</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanbieder heeft belang om kosten t.o.v. klant gericht te houden</li> <li>- Klant wil zo veel mogelijk/goede zorg krijgen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mogelijkheid om over te stappen naar andere aanbieders</li> <li>- Mogelijkheid om klachten in te dienen over leveranciers</li> <li>- Aan-/afwezigheid van eigen bijdrage van cliënt</li> </ul>	In hoeverre hebben cliënten de mogelijkheid om over te stappen naar een andere aanbieder?
<b>Samenspanningsrisico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Klant en aanbieder sluiten coalitie</li> <li>- Klant en financier sluiten coalitie</li> <li>- financier en aanbieder sluiten coalitie</li> <li>- Systeem als geheel creëert risico's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Klant verstrekt verdachte indicatie informatie (t.b.v. Indicering)</li> <li>- Mogelijkheid tot verkrijgen gelijktijdige zorg o.b.v. 2-tal indicaties</li> </ul>	Komen cliënten wel eens begeleid binnen?
<b>Prikkel</b>	Eén van de noodzakelijke condities om fraude te plegen is het financieel gewin voor de fraudeur	- Mate van financieel gewin	Wat is volgens u een beweegreden voor mensen (cliënten) om te frauderen?
<b>Gelegenheid</b>	Eén van de noodzakelijke condities om fraude te plegen is de mate waarin er ruimte is om dit werkelijk te kunnen doen	- Mate van controles	Bent u van mening dat er binnen deze organisatie genoeg gelegenheid is tot het plegen van fraude?

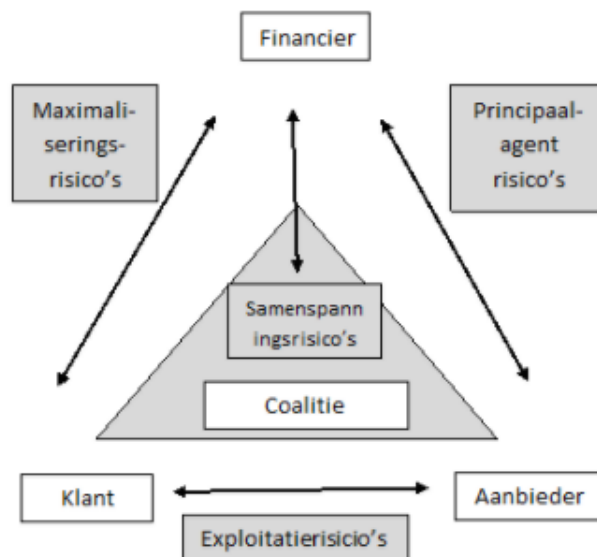
<b>Rationalisering</b>	Eén van de noodzakelijke condities om fraude te plegen is de gedachtegang van de fraudeur, waarbij deze het als het ware goed praat dat hij/zij fraudeert	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fraudeur denkt werkelijk recht te hebben op het geld/op de hulp</li> </ul>	Denkt u dat fraudeurs het kunnen rechtvaardigen voor zichzelf als ze frauderen?
<b>Machtsafstand</b>	Groot verschil in gepercipieerde macht tussen (groepen van) personen. Invloed is sterk geconcentreerd en machthebbers oefenen druk uit op medewerkers om doelen te bereiken, waarbij geen tegenspraak wordt geduld.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manipulatief leiderschap</li> <li>- Sterk geconcentreerde macht</li> <li>- Persoon in machtspositie geniet 'blind' vertrouwen van gunstig gezinde werkomgeving</li> <li>- Solistisch handelen</li> <li>- Directe werkomgeving op 'afstand'</li> <li>- Kritisch tegenwicht of afwijkende visies worden door persoon in machtspositie niet geaccepteerd</li> </ul>	Heeft u het gevoel dat er sprake is van een grote machtsafstand binnen deze organisatie?
<b>Isolement</b>	Een organisatieonderdeel functioneert fysiek of sociaal-emotioneel gescheiden van andere organisatieonderdelen. Groepsnormen kunnen afglijden en krijgen navolging in gedrag door beperkt aanwezige toezicht- en correctiemechanismen uit de omgeving.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perceptie van miskennen of onrechtvaardige behandeling bij geïsoleerde(n)</li> <li>- Sterke aanwezigheid van 'wij-zij'-denken binnen geïsoleerde groep - Zwakke wederzijdse commitment tussen de geïsoleerde groep en de organisatie(top)</li> <li>- Sterke identificatie met of loyaliteit aan geïsoleerde groep</li> <li>- Supervisie op en correctie van geïsoleerde(n) wordt door complexiteit van toezicht ervaren als problematisch</li> <li>- Informele (groeps)normen in grote mate leidend voor (groeps)gedrag</li> </ul>	Is er sprake van een organisatieonderdeel die apart opereert van de rest van de organisatie?
<b>Geheimhoudings-constructies</b>	Actoren die bij een schending zijn betrokken, creëren en gebruiken gebrekkige openheid en transparantie om niet-integere handelingen te verbergen en de schijn daarvan te vermijden. Informatie wordt niet of zeer beperkt gedeeld.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formele richtlijnen en procedures worden bij voorkeur omzeild</li> <li>- Hoog niveau van mondelinge, niet-traceerbare vormen van communicatie</li> <li>- Ad-hoc mentaliteit</li> <li>- Informatie wordt niet gedeeld of incorrect, incompleet of onduidelijk vrijgegeven</li> <li>- Sterke onderlinge geslotenheid over het denken en doen in de organisatie</li> <li>- Geen of zeer beperkte communicatie over onregelmatigheden</li> </ul>	Wordt communicatie voornamelijk informeel en niet traceerbaar gemaakt of wordt dit vastgelegd in mailtjes of verslagen?

<b>Ring of silence</b>	Men heeft kennis van of signalen over schendingen, maar schermt deze af voor anderen in de organisatie. Wegens de beperkte ruimte voor discussie of kritische vragen worden (moreel) gevoelige onderwerpen en conflicten in de regel vermeden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het bespreken van (morele) kwesties of gevoelige onderwerpen wordt in de regel vermeden</li> <li>- conflict vermijdende attitude en gedrag</li> <li>- Sterke groeps- en conformeringsdruk op medewerkers</li> <li>- Grote aanwezigheid van onveiligheid- en angstgevoelens, sterk onderling wantrouwen</li> <li>- Uitsluiting van of vergeldingsacties tegen dissidenten en medewerkers die kwesties aankaarten</li> <li>- Normverschuiving</li> </ul>	Is er sprake van conflict vermijdend gedrag binnen deze organisatie?
<b>Verkeerd voorbeeldgedrag</b>	Leidinggevende geldt als negatief rolmodel en hecht onvoldoende waarde aan integriteit en grijpt niet in bij (signalen van) misstanden. Het verkeerde voorbeeldgedrag blokkeert de morele ontwikkeling in en van de organisatie en wekt de indruk dat schendingen worden toegestaan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beperkte aandacht voor ethische aspecten van besluiten</li> <li>- Passief optreden bij schendingen of signalen en vermoedens daarvan</li> <li>- Schenden wordt als noodzakelijk ervaren voor baanbehoud of promotie</li> <li>- Negatief rolmodel</li> <li>- Autoritair leiderschap waaraan ment dient te gehoorzamen</li> <li>- Integer handelen is van ondergeschikt belang</li> </ul>	Zijn de normen binnen de organisatie eenduidig genoeg?
<b>Zwakke bedrijfsvoering</b>	De organisatie is niet in staat om schendingen te signaleren, er adequaat op te interveniëren of deze consequent en naar proportie te sanctioneren. De administratieve organisatie en interne controle zijn zwak ontwikkeld en ethische normen en waarden zijn onvoldoende ingebed in de dagelijkse werkwijzen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Norm-ambigüiteit</li> <li>- Schendingen worden niet evenredig maar willekeurig gesanctioneerd</li> <li>- Er volgen geen, of geen adequate, interventies op schendingen</li> <li>- Zwak niveau van interne controle en kritisch toezicht</li> <li>- Onevenwichtige besluitvorming</li> <li>- Taken en verantwoordelijkheden zijn diffuus</li> </ul>	Hoe wordt de controle uitgevoerd op hetgeen wat jullie doen?



## METHODOLOGIE

In de eerste fase van het onderzoek is er kennis gemaakt met de werkprocessen binnen de gemeente wat betreft Jeugdhulp (Hoofdstuk 4). Daarnaast is er gekeken naar de rechtmatigheids- en doelmatigheidsrisico's die gedetecteerd zijn uit het voorgaande onderzoek (Hoofdstuk 3). In fase twee van dit onderzoek worden de risico's, uit het voorgaande onderzoek en tevens nieuwe risico's die uit fase één naar voren zijn gekomen, getest. Tijdens deze fase worden de in het verleden gedetecteerde rechtmatigheidsrisico's binnen het sociale domein verder uitgediept. Dit wordt gedaan door de belangentriehoek, zoals hieronder is weergegeven, te onderzoeken. Elke relatie binnen deze belangentriehoek kan geoperationaliseerd worden. Ook worden de theorieën over het ontstaan van fraude geoperationaliseerd en getest. Daarbij kan vervolgens worden onderzocht welke inspanningen Capelle aan den IJssel verricht om deze risico's te minimaliseren. In deze fase wordt met name gekeken naar de interne werkprocessen. De belangentriehoek weerspiegelt een gedeelte van het conceptueel model, namelijk het bovenste gedeelte met de risico's. In deze fase van het onderzoek zal ook worden gekeken naar de andere twee gedeeltes uit het conceptueel model. Op basis van het gehele model zullen interviewvragen worden opgesteld.



*Figuur 3.1: Belangentriehoek risico's*

### 3.1 Onderzoeksubjecten

De onderzoeksubjecten binnen dit onderzoek zijn werknemers van de gemeente Capelle aan den IJssel, het Centrum voor Jeugd en Gezin Capelle, een gepensioneerde huisarts, die tevens voorzitter is van de Stichting huisartsen Capelle en tenslotte een werknemer van Pameijer

(gecontracteerde zorginstelling). Het gaat hierbij om zowel respondenten die ervaring hebben met onderdelen van het jeugdhulpproces (van aanmelding tot betaling), als respondenten die hier wat verder van afstaan, maar toch te maken hebben met jeugdhulp en de uitvoering hiervan. Het Centrum voor Jeugd en Gezin Capelle is de uitvoerder voor de jeugdhulp in Capelle, om die reden zal de meerderheid van de respondenten hiervan afkomstig zijn. Te denken valt aan jeugd- en gezinscoaches, een expertteamlid en de administratieve medewerkers. In totaal zijn er 11 interviews afgenomen. Dit aspect van het onderzoek zal overigens worden toegelicht in de paragraaf validiteit en tevens worden genoemd als reflectiepunt.

---

### 3.2 Methoden, technieken en onderzoeksstrategie

Binnen dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksstrategie. Van kwalitatief onderzoek wordt gebruik gemaakt indien de onderzoeksvraag breed is en er weinig voorkennis bestaat. Bij kwalitatief onderzoek gaat het voornamelijk om het verkrijgen van inzichten en minder om harde, getalsmatige, onderbouwde feiten (Baarda, 2014:21). De hoofdvraag van dit onderzoek is een brede onderzoeksvraag en er bestaat weinig voorkennis wat betreft fraude in de gemeente Capelle. Dit onderzoek is namelijk niet eerder uitgevoerd binnen deze gemeente. Binnen een kwalitatief onderzoek kan men gebruik maken van verschillende methoden en technieken. Er is binnen dit onderzoek gekozen voor het houden van interviews. Een voordeel voor het houden van interviews is dat men de diepte in kan gaan bij het stellen van vragen. Deze techniek van ondervraging is een geschikte manier om aan gegevens te komen, aangezien het voor de doel- en vraagstelling van dit onderzoek belangrijk is om te weten hoe respondenten over bepaalde zaken denken en wat voor emoties er bij hen worden opgeroepen. Op deze manier kan worden gezocht naar verklaringen voor een bepaald fenomeen. In dit onderzoek is het niet enkel de bedoeling om vragen te stellen over de werkwijze van de gemeente oftewel het CJG, maar tevens over de redenen waarom zij hun werkprocessen zodanig hebben ingericht. Het risico dat de onderzoeker kan lopen bij het houden van interviews is dat respondenten een strategisch antwoord geven op de vragen. Dit kan zich voordoen als er vragen worden gesteld waarop een zekere sociale wenselijkheid rust. Naast de vragen die betrekking hebben op de relatie tussen financierder, klant en aanbieder (rechtmatigheidsrisico's), worden er ook vragen gesteld over het ontstaan van fraude. Deze vragen hebben voornamelijk betrekking op de organisatiecultuur en kunnen worden ervaren als 'lastige' vragen. Om dit zo goed mogelijk te voorkomen zal binnen dit onderzoek vooraf ieder interview duidelijk worden gemaakt aan de respondent dat de resultaten van het onderzoek uitsluitend zullen worden gebruikt in het kader van de studie en dat het interview anoniem is.

Om toch een klein beeld te kunnen geven van de respondent zal de organisatie waar hij/zij werkzaam is worden vermeld samen met de functie van de respondent. Er zal gebruik worden gemaakt van een semigestructureerd interview, waarbij de vragen vooraf zijn bepaald en er geen vaste vraagvolgorde wordt gehanteerd (Verschuren & Doorewaard, 2002). Zoals aangegeven bestaat het interview format uit twee delen. Het eerste vraaggedeelte zal gaan over de risico's tussen de drie relaties en het tweede gedeelte heeft betrekking op de oorzaken van fraude (zie theorie fraudedriehoek en red flags).

### *Stageonderzoek*

Van de 11 interviews zijn er 3 samen met een collega-onderzoeker afgenomen. Dit komt omdat een deel van dit onderzoek (rechtmatigheidsrisico's in Capelle) gekoppeld is aan een stageonderzoek binnen deze gemeente. Het onderzoeksteam bestaat uit drie onderzoekers; een hoofdonderzoeker, een student die zich bezighoudt met het thema WMO en een student die zich bezighoudt met het deel Jeugd. Om een waardige afstudeerscriptie in te dienen heeft de student voor dit onderzoek ervoor gekozen om iets dieper in te gaan op het aspect fraude. Om die reden zijn de oorzaken en achtergronden van fraude toegevoegd aan dit rapport. Wat het interviewformat betreft zijn de meeste vragen uit het eerste gedeelte opgesteld door de hoofdonderzoeker. De vragen uit het tweede gedeelte zijn als geheel wel opgesteld door de student. Omdat de twee onderzoeken door elkaar lopen is er bij de transcripten voor gekozen om niet alles wat gezegd is door de respondent uit te typen. Enkel de vragen, antwoorden en voorbeelden die betrekking hebben op de vraag- en doelstelling van dit rapport zijn meegenomen.

---

### 3.3 Betrouwbaarheid

Een goed wetenschappelijk onderzoek dient betrouwbaar en valide te zijn. Met betrouwbaar onderzoek wordt bedoeld dat de gehanteerde aanpak en de gevonden resultaten onafhankelijk zijn van het moment van onderzoek, de onderzoeker zelf en het gebruikte meetinstrument. De kernvraag bij de betrouwbaarheid van een onderzoek is: 'In welke mate levert herhaald onderzoek dezelfde resultaten op?' Men dient wel op te letten dat het hier gaat over de 'mate' waarin een onderzoek betrouwbaar is (Korzilius, 2000:22-31). Dit onderzoek heeft een redelijke mate van betrouwbaarheid, aangezien er middels een interviewgide en interviewtranscripten kan worden nagegaan welke vragen er zijn gesteld en hoe er te werk is gegaan, waardoor herhaald onderzoek mogelijk is. Daarnaast gaat het binnen dit onderzoek

onder andere over meningen, ervaringen en gedachten van respondenten. Dit zijn aspecten die niet van de ene op de andere dag wijzigen, waardoor zelfde resultaten bij herhaling zouden moeten optreden.

---

### 3.4 Validiteit

Binnen validiteit is er sprake van interne en externe validiteit. Met interne validiteit wordt nagegaan of de onderzoeker heeft gemeten wat hij of zij beoogde te meten met het onderzoek. Externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten in de zin van tijd, plaats en omgeving (Korzilius, 2000:22-31). Om de validiteit te vergroten is getracht de meetindicatoren zo optimaal mogelijk te operationaliseren. De kernconcepten die nodig zijn voor de beantwoording van de hoofdvraag zijn helder gedefinieerd en meetbaar gemaakt. Op deze manier wordt er gemeten wat onderzocht dient te worden. Binnen dit onderzoek is het de bedoeling om achter de oorzaken van fraude te komen binnen een organisatie. Een van de concepten hierbij is ‘gelegenheid’. Om dit concept zo goed mogelijk te meten in de praktijk is gekozen voor bepaalde specifieke indicatoren. Een indicator bij dit concept is bijvoorbeeld de mate van controles. Dit geeft de onderzoek duidelijkheid over onder andere de gelegenheid tot het plegen van fraude in een organisatie. Het onderzoek is niet geheel te generaliseren, aangezien er een kleine groep respondenten wordt geïnterviewd, waardoor dit niet door te trekken is naar een gehele populatie of andere gemeenten. De reden hiervoor is de korte tijdsspan waarin dit onderzoek verricht dient te worden en de beperktheid van respondenten die aan de voorwaarden voldoen om gevraagd te worden voor een interview. De conclusies die getrokken worden uit de bevindingen kunnen overigens wel als een perspectief dienen op het onderwerp.

## EMPIRISCHE BEVINDINGEN

### 4.1 Casusbeschrijving: Inleiding jeugdhulp in Capelle

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de organisatie van de jeugdhulp in de gemeente Capelle aan den IJssel. Om achter deze informatie te komen is onder andere gebruik gemaakt van het document Beleidsplan Jeugdhulp 2015-2018 van de gemeente Capelle aan den IJssel. Op deze manier kan er een korte beeld worden geschetst van de organisatie voordat direct wordt ingegaan op een aantal werkprocessen die verbonden zijn aan de beschikkingen.

#### *Visie, rol en doelen*

Volgens de nieuwe visie van de gemeente dienen Capellse gezinnen en jeugdigen hun eigen leven zelf vorm te geven en zijn zij hier ook toe in staat. Voor de gezinnen die een steuntje in de rug kunnen gebruiken of intensievere hulp nodig hebben is er een sluitende aanpak. Deze aanpak is er op gericht dat ze zo snel mogelijk hun leven op eigen kracht kunnen voortzetten en gaat uit van het principe: “Zo licht als mogelijk en zo zwaar als nodig” (Gemeente Capelle a/d IJssel, 2014:7). Ondanks dit uitgangspunt zal echter soms professionele ondersteuning nodig zijn. Deze ondersteuning kan het beste zo dicht mogelijk bij het gezin worden georganiseerd. Dit begint met laagdrempelige voorzieningen die collectief worden aangeboden voor jeugdigen en hun ouders, zoals het geval is bij consultatiebureau Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Deze organisatie voert de jeugdgezondheidszorg en de jeugdhulp vanaf 2015 uit voor de gemeente Capelle (Gemeente Capelle a/d IJssel, 2014:7). Passende hulp moet aansluiten bij het gezin volgens de nieuwe aanpak. Een jeugd- en gezinscoach van het CJG komt via het CJG in aanraking met een gezin. De coach gaat in eerste instantie uit van het versterken van de eigen kracht van het gezin en het sociale netwerk. Bij ernstige gedrags- of ontwikkelingsproblemen sluit een specialistische hulpverlener aan. Deze komt naar het gezin toe in plaats van andersom. Hierbij wordt de nodige bureaucratie vermeden. De specialist vertrekt weer zodra dit mogelijk is (Gemeente Capelle a/d IJssel, 2014:8). In de praktijk kunnen of willen sommige ouders niet snel genoeg meewerken, waardoor in dat geval de gemeente zelf de regie in eigen hand neemt voor een deel. De gemeente ambieert een sterke lokale organisatie voor jeugdgezondheidszorg, (preventieve) opgroei- en opvoedingsondersteuning en jeugdhulp: het CJG. Het CJG heeft de expertise om te beoordelen of aanvullende specialistische hulp nodig is. Daarnaast is het CJG bevoegd om deze hulp in te schakelen. Het CJG kan hierdoor integraal begeleiden en het doel van deze integrale sturing is het zo efficiënt mogelijk inzetten van de schaarse middelen, waarbij de hulp die jeugdigen noodzakelijk nodig hebben ook echt krijgen

(Gemeente Capelle a/d IJssel, 2014:8). Wegens de toenemende verantwoordelijkheid van de gemeenten en de gepaard gaande bezuinigingen heeft de gemeente Capelle besloten zich voornamelijk te richten op resultaatsturing. Een regierol op afstand is namelijk onvoldoende om de nieuwe wettelijke taken in te kunnen vullen en uit te voeren. Het CJG valt, vanwege de spilfunctie, onder de directe invloed van het college van Burgemeesters en wethouders (B&W) en controle door de raad. Daarnaast treedt de gemeente, samen met het CJG, op als opdrachtgever voor lokale aanbieders. De gemeente wil naar een faciliterend sturingsmodel, waarbij aanbieders de gestelde targets dienen te halen die de gemeente stelt op het gebied van outcomes maatschappelijk effect. De gemeente dient toe te zien op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de ingezette hulp. De gemeente is tevens regisseur van alle jeugdhulp en stuurt op samenwerking (Gemeente Capelle a/d IJssel, 2014:9). Capelle werkt op onderdelen bovenlokaal samen in de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (GRJ Rijnmond). Het uitgangspunt voor deze samenwerking is dat voorzieningen die schaars zijn van kennis en beperkt aantal hulpvragen bovenlokaal kunnen worden ingekocht. Het bovenlokaal inkopen van jeugdhulp stelt de gemeente in staat om gebruik te kunnen maken van eventueel exclusieve (dure) jeugdhulp, de bezettingsgraad van de regionaal ingekochte plaatsen te maximaliseren en daarmee verspilling te voorkomen, en specialistische hulpaanbod in de regio te behouden (Gemeente Capelle a/d IJssel, 2014:9).

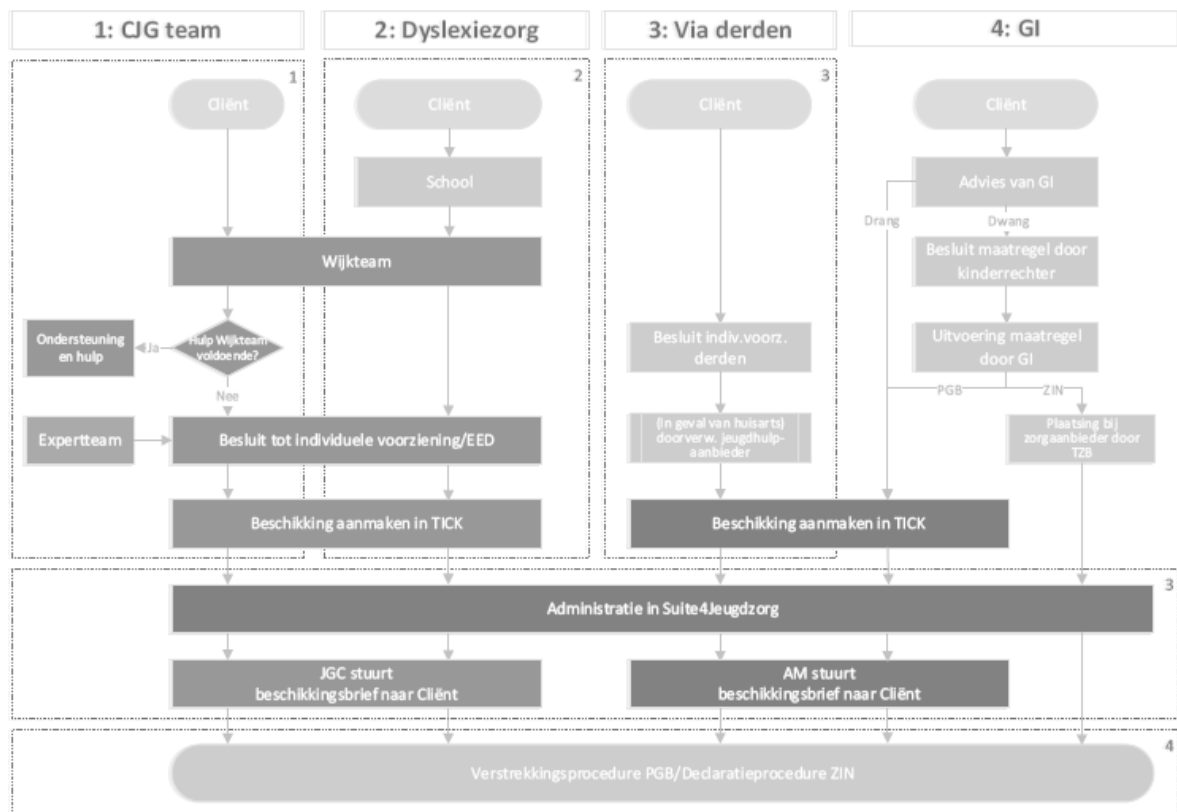
---

## 4.2 Werkprocessen jeugdhulp Capelle

Binnen dit hoofdstuk zullen de processtappen omtrent jeugdhulp (van aanmelding tot aan controle) in de gemeente Capelle in kaart worden gebracht. Zowel de gemeente als het CJG waren op de hoogte gesteld van dit onderzoek en hebben ook hun best gedaan om zo veel mogelijk te helpen waar nodig. Een medewerker van het CJG heeft de werkprocessen opgestuurd via de mail, zodat deze konden worden beschreven in dit onderzoek. Om een beeld te kunnen geven van deze zes stappen, zoals in figuur 2.1 weergegeven, zal worden ingegaan op de werkprocessen binnen het CJG Capelle. Er zal worden gekeken naar de algemene procesbeschrijving van beschikkingen, het werkproces van de jeugd- en gezinscoach, het inschakelen van een expertteam en het werkproces omtrent declaraties. Deze werkprocessen bieden een diepgaander beeld op de processtappen. Allereerst zal worden ingegaan op de algemene procesbeschrijving beschikkingen, dit vormt meteen processtap 1 (aanmelding), aangezien er bij de aanvraag voor jeugdhulp altijd eerst een beschikking moet worden aangemaakt.

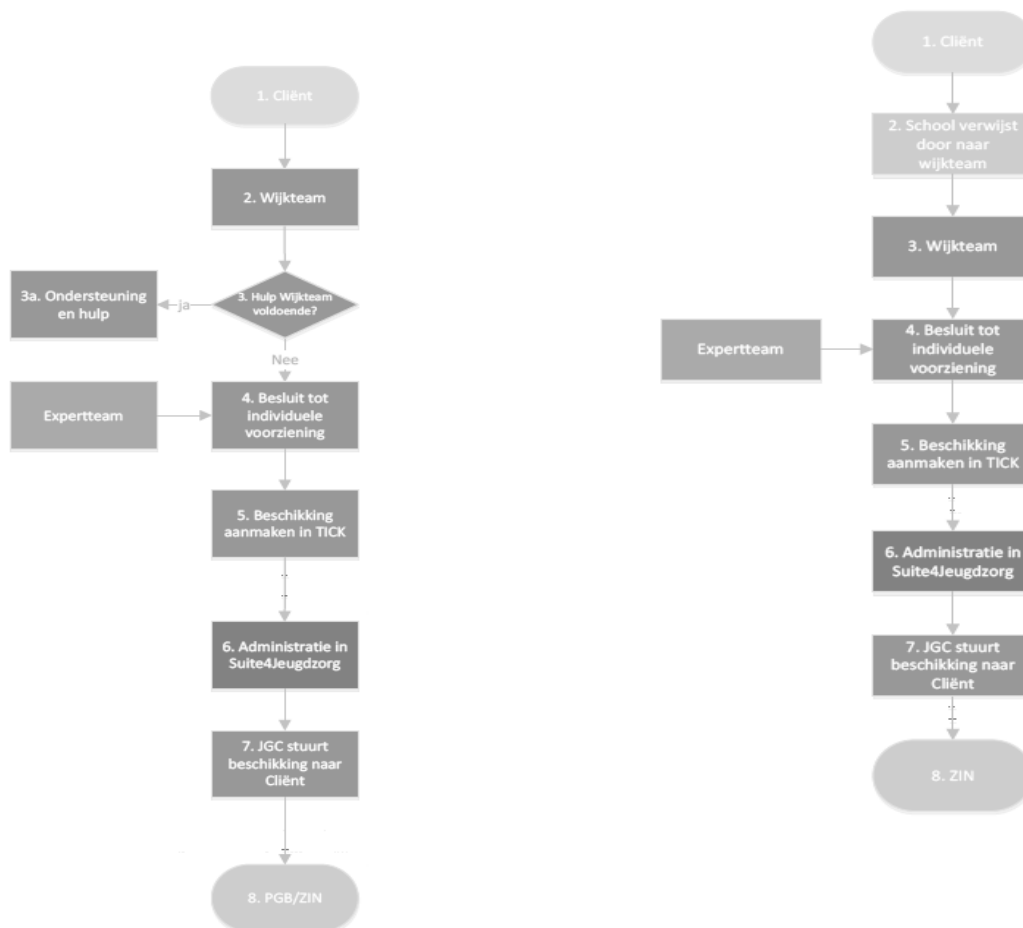
## Werkproces: Algemene procesbeschrijving beschikkingen

Het inschakelen van een individuele voorziening gaat door middel van een beschikking. Deze kan worden gemaakt door meerdere partijen. Er zijn vier wettelijk vastgelegde routes via welke een beschikking kan worden afgegeven: 1) hulp via CJG wijkteam, 2) school/dyslexiezorg, 3) hulp via derden (huisartsen en specialisten) en 4) hulp via een gecertificeerde instelling.



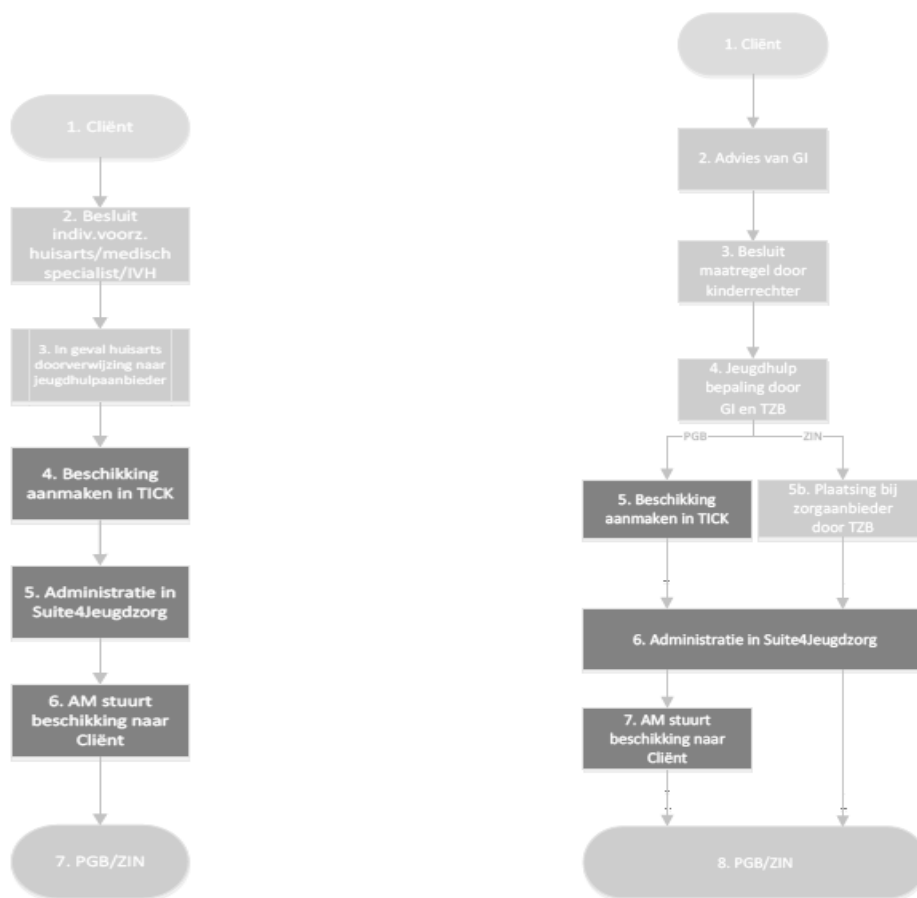
Zoals te zien is in de figuur hierboven kan via verschillende routes een aanvraag worden gedaan tot jeugdhulp. Voor CJG Capelle geldt dat er middels het CJG wijkteam een beschikking kan worden aangemaakt, via de huisarts of via een jeugdhulpaanbieder, en via gecertificeerde instellingen (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2016). Alvorens een beschikking wordt afgegeven geldt binnen het CJG Capelle dat het expertteam hierover eerst dient te besluiten. Na de goedkeuring van het expertteam wordt een beschikking aangemaakt in het systeem (TICK). Wanneer een cliënt of ouder de jeugd- en gezinscoach direct benadert, maakt deze coach eerst een afweging of hij/zij zélf de casus op kan pakken. Is dit het geval dan start het werkproces “Ondersteuning en hulp”, is dit niet het geval dan dient het expertteam eerst een besluit te nemen, voordat de coach een beschikking kan afgeven. Na akkoord van het expertteam maakt de coach een beschikking aan in TICK en vraagt deze een beschikkingsnummer aan bij de administratief medewerker. Nadat de beschikking vast wordt gelegd in TICK wordt er een brief

gestuurd naar de cliënt/ouders. In het geval van een PGB gaat de verstrekingsprocedure PGB van start. In het geval van zorg in natura (ZIN) start de declaratieprocedure ZIN (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2016).



Een andere route van aanmelding gaat via school. Wanneer de school opmerkt dat een kind een taalachterstand heeft verwijzen zij hem/haar door naar het CJG wijkteam. Samen met school, de ouders en het expertteam wordt het leerling dossier dyslexie bekeken en wordt er bepaald of en bij welke zorgaanbieder ernstige enkelvoudige dyslexie (EED) wordt ingezet. Ook hier geldt weer dat de coach een beschikking aanmaakt in TICK en een beschikkingsnummer aanvraagt. Artsen mogen volgens de jeugdwet ook verwijzen naar jeugdhulp. Zij verwijzen vaak naar een aanbieder, maar niet naar een vorm van hulp. De jeugdige of ouders kunnen met een verwijsbrief zich aanmelden bij een jeugdhulpaanbieder. Deze aanbieders hebben eerst een intakegesprek met de jeugdige/ouders voordat zij bepalen welke vorm van hulp nodig is. Vervolgens kan de jeugdhulpaanbieder een aanvraag voor beschikking sturen naar het CJG.





Als er in een gezin sprake is van ernstige problemen kan verplichte hulp nodig zijn. De kinderrechter kan hiervoor een kindbeschermingsmaatregel opleggen. Dit houdt in dat er een beschikking kan worden aangemaakt na verwijzing van een externe partij (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2016). De gezinsvoogd kijkt samen met het Team Zorgbemiddeling welke hulp nodig is voor de jeugdige. In het geval van een PGB maakt een administratief medewerker een beschikking aan. Wanneer sprake is van ZIN geeft TZB deze informatie door aan het CJG. De administratief medewerker voert de gegevens in Suite4Jeugdzorg en maakt dan geen beschikking aan. De beschikking wordt gestuurd naar de cliënt en de processen gaan van start.

## Werkproces: *Jeugd- en gezinscoach*

De jeugd- en gezinscoach heeft een spilfunctie binnen de sluitende en wijkgerichte aanpak van de spelende problematiek. De jeugd- en gezinscoach werkt vanuit het CJG, vanuit de wijk, de school, bij het gezin thuis of andere basisvoorzieningen. De coach werkt samen met anderen coaches in één team - het jeugdhulpteam - waarbinnen een diversiteit is aan expertise en ervaring. Waar nodig biedt de coach eerst zelf hulp en ondersteuning, maar als er sprake is van een lastige kwestie wordt specialistische hulp ingezet. CJG Capelle heeft vier jeugdhulp teams, die opgesplitst zijn in vier wijken, vier postcodes: Oostgaarde, Middelwatering, Schollebaar en West-Capelle. Elk team houdt zich dus bezig met de wijk waarover zij verantwoordelijk zijn (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015). De coach heeft zowel te maken met ‘normale problemen’ als met ernstige problemen tot stoornissen. De jeugd- en gezinscoach heeft een oplossingsgerichte werkhouding. Zoals eerder aangegeven zal de coach in eerste instantie kijken of hij/zij het probleem zélf kan oppakken. In zo een geval start het proces ‘ondersteuning en hulp’. Het kan dan om een consultatievraag (één gesprek) of een hulpverleningstraject gaan. Hieronder is schematisch weergegeven hoe het proces verloopt van binnenkomst tot afsluiten.



Naast dit reguliere werkproces bestaan er ook een drietal subprocessen, namelijk:

- subwerkproces ‘inschakelen expertteam en het inzetten van individuele voorzieningen’
- subwerkproces ‘zorgen over de veiligheid’
- subwerkproces ‘toeleiding naar dyslexiezorg’

Er zal nu per ‘proces vak’ uitgelegd worden wat er precies speelt aan de hand van een aantal stappen. Allereerst de binnenkomst. Indien de coach de casus zelf niet oppakt verwijst hij/zij de cliënt op het contactformulier die te vinden is op de website van het CJG. Deze dient de cliënt in te vullen en krijgt eventueel hierbij hulp van de coach. De coach maakt daarna een melding in TICK. De nieuwe casus verschijnt dan in het meldingenvenster van het betreffende wijkteam. Meldingen worden door een coach beoordeeld. Deze bepaalt dan op basis van de informatie of een gesprek nodig is. De coach dient ook de woonplaats te controleren, zodat er

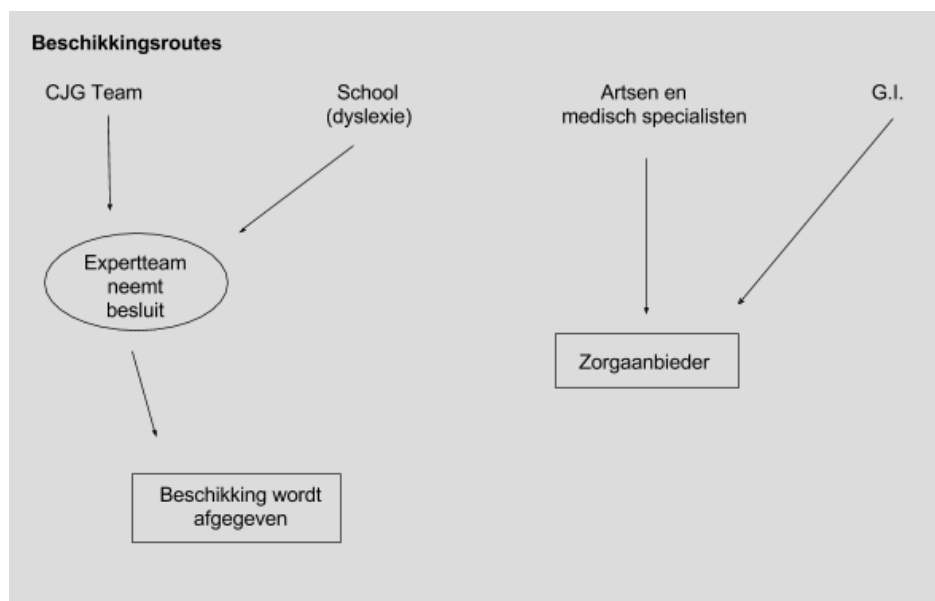
sprake is van een Capels gezin, woonachtig in de gemeente Capelle. De coach maakt na de check een afspraak met de ouders en eventueel de jeugdige erbij en de externe professional. Vervolgens wordt overgegaan op proces vakje twee, namelijk Vraagverheldering. Bij deze stap inventariseert de coach samen met de jeugdige en de ouders wat er goed gaat en wat er beter kan. De intakefase duurt maximaal vier weken. Belangrijk is om bij deze processtap van te voren goed duidelijk te maken als coach wie je bent en wat je vanuit het CJG kunt betekenen. Vervolgens wordt de aanmelding besproken met de cliënt. Hierbij wordt ook beoordeeld of er sprake is van een consultatievraag of een complexer vraagstuk. Als het een consultatievraag betreft dat registreert de coach een aantal gegevens met betrekking tot de vraag in TICK. Indien het gezin een traject aangaat geeft de coach een informatiemap mee met onder andere de algemene CJG folder, algemene voorwaarden jeugdhulp en cliëntenraad folder. Dit is tevens de schriftelijke bevestiging van een melding (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015). Voor de vraagverheldering gebruikt de coach ook altijd de risicotaxatie om een inschatting te maken van de veiligheid. Om verder in kaart te brengen op welke gebieden het gezin vragen heeft kan de coach de zelfredzaamheidsmatrix gebruiken. De coach bespreekt ook met het gezin of er andere hulpverleners zijn en of het voor het verhelderen van de vraag nuttig is dat de coach contact met hen opneemt. Bij de introductie wordt namelijk al aangegeven dat men iemand uit het netwerk mag en kan uitnodigen om mee te denken in een gesprek. Na de vraagverheldering wordt overgegaan op de stap Planvorming. Bij de planvorming bestaat de mogelijkheid voor gezinnen om samen met mensen die voor hen belangrijk zijn en tot de sociale omgeving van het gezin behoren een familiegroepsplan te maken. Het idee hierbij is dat gezinnen, waar mogelijk, zelf de regie houden en met anderen nadenken over mogelijke oplossingen. Indien ouders zelf een plan willen maken kunnen zij ervoor kiezen om dit zelfstandig te doen, met ondersteuning van een coach of met ondersteuning van een onafhankelijk iemand (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015). In dit plan geven ouders aan hoe zij zelf de opvoed- en opgroeisituatie willen verbeteren en welke professionele ondersteuning zij daarbij denken nodig te hebben. Ook de concrete doelen dienen hierin beschreven te worden. Als helder is na de vraagverheldering of de hulp langdurend, kortdurend, intensief of niet-intensief zal zijn, kan het zorgprogramma intake worden afgesloten en het gewenste zorgprogramma opgestart. Op basis van de doelen stelt de coach een hulpverleningsplan op waarin de persoonsgegevens van de cliënt worden beschreven, de reden van aanmelding, situatieschets, hulpvragen, eind- en werkdoelen, periode waarin hulp wordt geboden (is aan te passen), en de algemene afspraken in worden vermeld. Er wordt met het gezin duidelijk gemaakt wie de casusregisseur is. Indien het gezin zelf niet de regie kan voeren biedt de coach casusregie volgens 1GezinIPlan. Tijdens

een uitvoering van een kindbeschermingsmaatregel is de gecertificeerde instelling zelf de regisseur. Capelle heeft te maken met de volgende GI's: jeugdbescherming Rotterdam-Rijnmond, William Schrikker Groep en het Leger des Heils. Indien er specialistische hulp nodig is dient het expertteam te worden ingeschakeld voor individuele voorzieningen (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015). Na de planvorming wordt overgegaan op de stap Plan uitvoeren. Bij de uitvoering evalueert de coach (in ieder geval na drie maanden) de hulpverlening en beoordeelt samen met het gezin en indien van toepassing een externe professional of doelen zijn behaald. De risicotaxatie wordt standaard opnieuw ingevuld. Van de tussentijdse evaluatie wordt een evaluatieverslag gemaakt tenzij de hulp dient te worden afgesloten, dan wordt er een eindverslag gemaakt en wordt er een cliënttevredenheidsonderzoek afgenomen. Hulp wordt in de eerste instantie voor drie maanden ingezet en kan indien nodig worden verlengd. Bij verlenging wordt wel altijd de afweging gemaakt of er geen andere opties zijn (hulp vanuit CJG, afschalen enzovoort). Ook kunnen plannen en doelen worden aangepast tijdens de evaluatie. Deze worden in het evaluatieverslag opgenomen. Tenslotte volgt de laatste processtap Afsluiten. De laatste fase wordt zodanig vormgegeven dat er sprake is van een afbouw in intensiteit en zorg. De coach evalueert de hulpverlening door met het gezin de doelen te evalueren en de cliënt de exit-vragenlijst in te laten vullen. Van de eindevaluatie wordt een eindverslag gemaakt. De coach weegt samen met het gezin af of de casus kan worden afgeschaald. De coach kan aanbieden op het gezin nog eens te bellen na afloop om te vragen hoe het gaat. Als er sprake was van een aanmelder van het gezin bij het CJG dan spreekt de coach af met het gezin wie de aanmelder zal informeren over de beëindiging van de hulp. Als er is samengewerkt met externe partners, wordt er aan deze partners gevraagd om een vragenlijst tevredenheid in te vullen over de samenwerking. Nadat het eindevaluatieverslag is besproken met de cliënt kan het dossier in TICK worden afgesloten (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015).

## Werkproces: *Inschakelen expertteam*

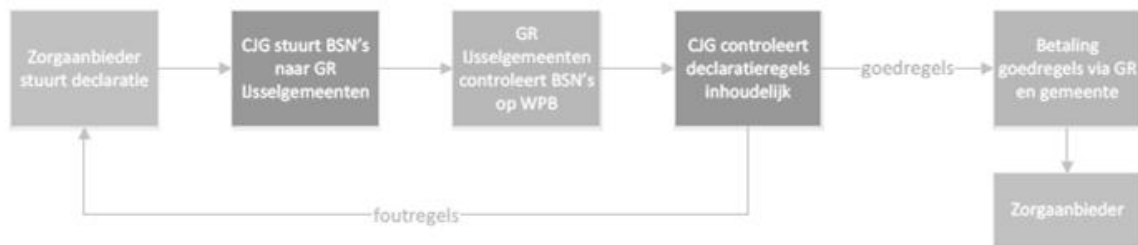
Het expertteam kan worden ingeschakeld voor advies en consultatie. Dit kan in elke fase van het proces. Wanneer een coach er even niet uitkomt, twijfelt of hulp nodig heeft dan kan hij of zij het expertteam inschakelen. Het expertteam kan ook worden ingeschakeld voor onderzoek en het inzetten van individuele voorzieningen. De coach kan ervoor kiezen om het team in te zetten voor onderzoek of bij de afweging of passende hulp nodig is. Voordat een individuele voorziening kan worden ingezet, dient het team hierover eerst een besluit te nemen. Na een besluit van het team is de coach verantwoordelijk voor het afgeven van de beschikking en de beoordeling of dit via een PGB of niet verleend moet worden. Als blijkt dat vermoedelijk een individuele voorziening nodig is, of als het onduidelijk is welke hulp passend is, schakelt de coach het team in. Het kan zijn dat de coach al een idee heeft van welke hulp passend is, maar het kan ook onduidelijk zijn welke hulp passend is. De coach checkt eerst het woonplaatsbeginsel en of de hulp voor de jeugdige thuishoort in de Jeugdwet (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2016). De coach dient een aantal acties te doen in TICK. Allereerst, indien nog niet gestart, start het zorgprogramma 'beschikkingen' in TICK. Eventueel dienen aangeleverde stukken te worden opgeslagen in het dossier in TICK. Verslagen, diagnoses en dergelijke vallen hieronder. De datum waarop de stukken zijn opgesteld of ondertekend dient te worden ingevuld. Vervolgens wordt de naam van de cliënt ingevuld en wordt de route van hulp gekozen, bijvoorbeeld 'inzet specialistische hulp na besluit expertteam'. Vervolgens verschijnen er een aantal formulieren en dient de coach de juiste te selecteren. In het formulier van specialistische jeugdhulp beschrijft de coach de context, de problematiek, de hulpvraag en de doelen van het CJG (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2016). Afhankelijk van de vraag wordt gekeken of het team zelf een nodig onderzoek kan uitvoeren of dat zij de afweging maken dit extern uit te zetten. Het expertteam voert, indien nodig, zelf onderzoek uit. De expert beslist welke hulp wordt voorgesteld aan de ouders/jeugdigen, eventueel op basis van de resultaten van het onderzoek. Alvorens het voorstel met ouders wordt besproken, wordt eerst gecontroleerd of de hulp ook beschikbaar is of dat er een wachtlijst is. Dit doet de coach bij het regionale Zorgbemiddelingsteam (pleegzorg, residentiële jeugdhulp, multiproblematiek, crisishulp) en voor de overige vormen van jeugdhulp checkt de coach de beschikbaarheid van de beoogde zorgaanbieder. De coach bespreekt vervolgens met de ouders en de jeugdige wat de uitslagen zijn van het onderzoek en welke hulp passend is. In het geval dat ouders het oneens zijn met het besluit, is een nieuwe beoordeling mogelijk. Om bezwaar en beroepsprocedures te voorkomen worden ouders de mogelijkheid gegeven voor de inzet van contra-expertise, second

opinion en herbeoordeling (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2016). Uitgangspunt is dat ouders/jeugdigen zorg in natura krijgen in plaats van een PGB. Voor situaties waarin ZIN niet passend is wordt een PGB afgegeven als de cliënt in staat is deze te beheren. De coach vraagt vervolgens aan het gezin om een budgetplan op te stellen, waarin zij moeten verwoorden hoe zij de PGB gaan besteden (begroting) en op welke wijze het PGB gaat bijdragen aan de in het plan geformuleerde doelen. De coach beoordeelt vervolgens het budgetplan aan de hand van beoordelingscriteria. Het uiteindelijke besluit wordt ingevoerd in TICK door een expert onder het formulier ‘besluit expert’. Vervolgens wordt overgegaan naar het formulier ‘in te zetten jeugdhulp’. Hier geeft de expert aan of het een ZIN of PGB betreft en welke producten worden toegekend voor de jeugdige. Daarna volgt de administratieve afhandeling van de beschikking. Bij een PGB geval volgt een checklist PGB. Ook moet bij een PGB worden aangegeven of dit door een zorgprofessional wordt uitgevoerd of door iemand uit het sociale netwerk. De concept beschikking dient vervolgens te worden gecontroleerd. Als dit allemaal gedaan is wordt er een beschikkingnummer opgevraagd. Hiermee eindigt het proces (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2016).

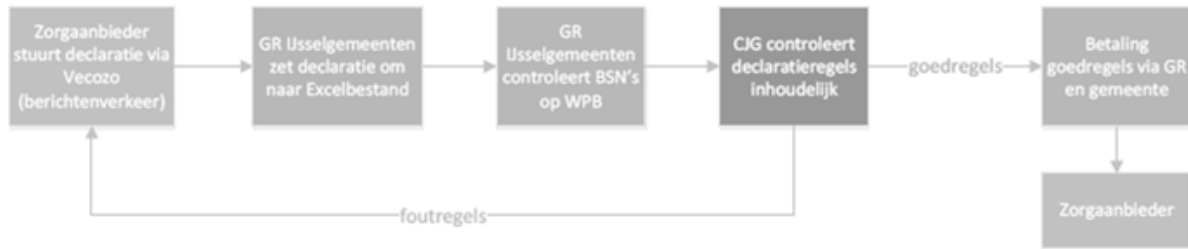


## Werkproces: GR Declaraties

De taakverdeling in het controleren van de declaraties heeft als consequentie dat de declaraties uitgewisseld moeten worden tussen gemeente en het CJG. Daarvoor zijn er twee routes. Deze zijn afhankelijk van of zorgaanbieders handmatig of via het berichtenverkeer hun declaraties indienen. Er wordt overigens wel steeds meer gestuurd op het indienen via het berichtenverkeer. Bij het handmatig indienen van declaraties worden de volgende stappen ondernomen: De declaraties worden door de zorgaanbieder naar het CJG gestuurd in het door het CJG aangeleverde declaratieformat. Het CJG stuurt de BSN's uit de declaratie vervolgens naar de GR voor de Woonplaatsbeginsel Check. Na controle stuurt de GR de BSN's weer terug naar het CJG met een "ja" of "nee" om aan te geven of de cliënt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente Capelle aan den IJssel valt (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2016). Het CJG controleert de regels voor deze BSN's inhoudelijk op de gedeclareerde zorg. Wanneer de declaratie in zijn geheel is gecontroleerd worden de goedregels door het CJG naar zowel de gemeente als de zorgaanbieder opgestuurd. Deze worden dan door de gemeente betaald. De afgekeurde regels worden alleen naar de zorgaanbieder opgestuurd en kunnen opnieuw (verbeterd) ingediend worden of komen te vervallen.



Bij het indienen via het berichtenverkeer gaat het iets anders in zijn werk: De declaraties worden door de zorgaanbieder via Vecozo naar de GR gestuurd. De GR zet de declaratiebestanden om naar een leesbaar Excelbestand. De GR controleert de BSN's op Woonpaatsbeginsel. De GR stuurt de goedgekeurde regels door naar het CJG ter inhoudelijke controle. Het CJG controleert de regels voor deze BSN's inhoudelijk op de gedeclareerde zorg (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2016). Wanneer de declaratie in zijn geheel is gecontroleerd worden de goedregels door het CJG naar zowel de gemeente als de zorgaanbieder opgestuurd. Deze worden dan door de gemeente betaald. De afgekeurde regels worden alleen naar de zorgaanbieder opgestuurd en kunnen opnieuw (verbeterd) ingediend worden of komen te vervallen.



Sinds het berichtenverkeer worden de declaraties aangevoerd in het verkeerde format. Wanneer er dus een handmatige declaratie wordt ingediend moet deze eerst worden omgezet naar het juiste format. Wanneer een declaratie naar de zorgaanbieder wordt teruggestuurd kan het zijn dat deze een verbeterde declaratie op stuurt. Misschien staan er daardoor regels dubbel in. Het kan ook zijn dat een regel al dubbel in de oorspronkelijke declaratie stond (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2016).

Nu de werkprocessen in kaart zijn gebracht zal in het volgende hoofdstuk aandacht worden besteed aan de empirie. Hierbij zullen zowel de bevindingen uit de praktijk als de informatie uit de werkprocessen worden gekoppeld aan de theoretische concepten die gebruikt zijn voor het onderzoek.



## FRAUDE RISICO'S IN DE PRAKTIJK

In dit hoofdstuk zullen de bevindingen uit de praktijk worden gecategoriseerd en geanalyseerd. Dit zal worden gedaan aan de hand van drie kopjes, zijnde de drie genoemde theorieën uit het hoofdstuk 'Een perspectief op fraude'. Dit zijn ook de drie theorieën die genoemd zijn in het conceptueel model. De variabelen die benoemd zijn in de operationalisatie zullen één voor één aan bod komen. Door middel van een aantal quotes van respondenten zal worden getracht een algemeen beeld te schetsen van hetgeen dat gevonden is in de praktijk. De bevindingen uit de praktijk bieden ons tevens een antwoord op de tweede deelvraag die opgesteld is vooraf aan het onderzoek, namelijk: Welke rechtmatigheidsrisico's bij de uitgaven in het jeugdhulp domein zijn er te detecteren in Capelle aan den IJssel?

### 5.1 Empirische bevindingen: Fraudedriehoek

Bij de fraudedriehoek is uit gegaan van een drietal concepten, namelijk: financiële prikkel, gelegenheid en rationalisering. Alle respondenten aan wie gevraagd werd wat de beweegredenen zijn voor fraudeurs, gaven aan dat zij een financiële prikkel als reden zagen waarom men mogelijk zou frauderen. Daarnaast gaven zij ook aan dat cliënten ook wel eens aangaven doorgestuurd te zijn door sociale zaken. Cliënten die een ziek of gehandicapt kind hebben en daarvoor zorg moeten dragen kunnen hierdoor vaak niet werken. Om die reden vragen zij dan ook een uitkering aan bij sociale zaken, die hen doorverwijst naar het CJG. Eén van de respondenten zei hierover:

*“Ehm..ja ik denk veelal financiële redenen..[....]..en als sociale zaken dat zegt..dan draagt dat wel eraan bij dat mensen zo binnenkomen..”*

Daarnaast werd meerdere malen aangegeven dat mensen die frauderen of 'fouten' maken dit voor zichzelf goed weten te rationaliseren. Ouders die te maken hebben met een ziek of gehandicapt kind denken werkelijk recht te hebben op een som geld of inkomen, vooral in het geval wanneer zij zelf niet in staat zijn om te werken. Een respondent zei hierover het volgende:

*“Ehm..als er ouders zijn die meer vragen dan wij reëel vinden dan denken zij werkelijk dat zij hier recht op hebben .. en ik ben de enige die mijn kind dit kan geven en er zijn ook ouders die denken nou ja ik heb gewoon recht op inkomsten..als ik voor mijn kind zorg en niet kan werken daardoor dan heb ik recht op geld..”*

Volgens de ondervraagde respondenten zijn een financiële prikkel en het denken 'recht' te hebben op geld redenen waarom men fraude zou plegen of in ieder geval budget probeert los te

krijgen van het CJG of de gemeente. Echter is het onderzoek niet afgenomen onder fraudeurs waardoor niet met zekerheid gezegd kan worden dat dit ook daadwerkelijk de beweegredenen zijn van iemand om te frauderen. De gelegenheid om te frauderen is naar mening van de respondenten minimaal. CJG Capelle heeft naast jeugd- en gezinscoaches ook nog een expertteam die objectief naar de hulpvraag kijkt alvorens een beschikking wordt afgegeven. Dit houdt in dat er aan de voorkant van het proces meerdere barrières bestaan, waar men eerst doorheen moet zien te komen voordat er überhaupt kan worden gefraudeerd. Een voorbeeldquote hierbij is:

*“Nee..er zijn wel een aantal checks ingebouwd waardoor dat moeilijk wordt..ik denk dat het relatief gezien erg lastig is...en ik moet eerlijk bekennen dat ik zoiets ook nooit meemaak..ik zou ook niet weten waarom iemand zou frauderen..het gaat om kinderen..”*

Anderzijds gaven alle respondenten aan dat er tussentijds (tijdens het hulpproces) geen fysieke controles plaatsvinden tenzij de jeugd- en gezinscoach zelf nog betrokken is bij het gezin. Dit zou volgens de theorie wel weer de gelegenheid om te frauderen kunnen vergroten. Echter zagen de respondenten dit niet op die manier. Volgens hen is er een grote vertrouwensband tussen het CJG en de gecontracteerde aanbieders en gaan zij uit van een professionele ethiek. Ook zien zij het als verantwoordelijkheid van de ouders om te melden wanneer een hulpverlener bijvoorbeeld niet langskomt of niet voldoende hulp biedt en hen niet voldoende ondersteunt. Dit gezegd hebbende kan worden geconcludeerd dat ‘gelegenheid’ als risico kan worden ervaren ten aanzien van rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven. Er vinden tussentijds geen controles plaats bij zorgaanbieders door de gemeente of het CJG, wat de zorgaanbieder vrijspel kan geven om te frauderen of ondoelmatig te handelen. Daarnaast is er intern bij de gemeente ook geen sprake van goede samenwerking, aangezien sociale zaken soms cliënten bewust doorverwijst naar het CJG, zodat zij geen geld hoeven uit te keren. Dit vergroot de kans van cliënten om binnen te komen en in aanmerking te komen voor hulp. In beide gevallen is dus een risico aanwezig. Ook hebben een aantal respondenten aangegeven dat zij PGB’s als een risico zien wat fraude betreft. Het is namelijk wel eens voorgekomen dat ouders zichzelf uit betalen door middel van een PGB, terwijl dit niet de afspraak was. Coaches gaven ook meerdere malen aan dat altijd, wanneer hiertoe een mogelijkheid bestaat, Zorg in Natura aanraden. Redenen hiervoor zijn onder andere de hoge vertrouwensband met de aanbieders, ervaring uit het verleden, minder administratieve lasten voor de cliënt en tenslotte ook de kleinere kans op zelf uitbetaling.

---

## 5.2 Empirische bevindingen: Red Flags

De red flags waar in dit onderzoek naar gekeken is bestaan uit een aantal componenten, namelijk: machtsafstand, isolement, geheimhoudingsconstructies, ring of silence, verkeerd voorbeeldgedrag en zwakke bedrijfsvoering. Als er wordt gekeken naar het eerste concept, machtsafstand, kan worden gesteld dat alle respondenten wel aangaven dat er geen sprake is van een grote machtsafstand in de organisatie, zowel niet tussen coaches onderling als tussen werknemers en directie/management. Respondenten gaven aan dat de organisatie een ‘platte’ organisatie is en dat men makkelijk bij de directie naar binnen kan lopen. Een respondent zei hierover het volgende:

*“Nee..ik denk het niet..we zijn best een kleine organisatie en best wel plat...ik zou zeggen van niet maar het zou kunnen dat medewerkers het anders ervaren hoor..”*

Dit zou volgens hen ook te maken hebben met de omvang van de organisatie (klein), waardoor iedereen elkaar ook kent en elkaar weet te vinden. Voorbeeld:

*“Nee..ik heb niet dat idee..als je bedoelt dat men de macht heeft om over de streep te gaan..nee dat gevoel heb ik niet..”*

Ook gaven de respondenten aan dat de invloed over het afgeven van een beschikking niet bij één persoon ligt. Zoals aangegeven hebben niet enkel coaches hier invloed op, maar ook het expertteam. De uiteindelijke beslissing wordt altijd door minstens twee personen genomen meenden zij. Ook hiermee wordt de macht en invloed verspreid binnen de organisatie. Voorbeeld:

*“Ehh nee...in principe niet..je hebt een coach en daarnaast een expertteam die beslissen altijd met zijn tweeën..een coach legt de casus vaak voor aan haar teamcoördinator..en er kijken er dus altijd wel meerdere mensen naar..”*

Volgens de respondenten is de macht en invloed redelijk verspreid binnen de organisatie. Het is niet geconcentreerd bij één persoon binnen de organisatie. Besluiten over beslissingen ten aanzien van de beschikkingen worden gemaakt in teamverband.

Het tweede concept is isolement. Hierbij werd er gekeken naar een wij-zij verdeling binnen de organisatie en tevens naar organisatieonderdelen die apart opereren van de rest van de organisatie. Hierbij zou gedacht kunnen worden aan het expertteam (wat ook genoemd werd door een aantal respondenten). Ook werden de financiële afdeling en de administratieve afdeling door een aantal respondenten genoemd als aparte onderdelen omdat zij zich toch met andere dingen bezighouden. Financiën gaat namelijk niet over de beschikkingen, maar wel over

de inkoop van zorgaanbieders en facturen. De administratieve afdeling staat nog iets verder van het proces omdat zij helemaal niet met klanten te maken krijgen. Zij checken enkel op woonplaatsbeginsel en of de facturen/declaraties technisch gezien juist zijn. Voorbeeld:

*“Ehm..misschien wel wij als team van de uitvoering en zij als team van de administratie..maar we zijn allemaal makkelijk benaderbaar dus in dat opzicht is er wel veel contact tussen die twee afdelingen”*

Ondanks dat deze afdelingen en het expertteam als apart onderdeel genoemd werden, gaven de respondenten toch aan dat er geen sprake is van een wij-zij verdeling. Respondenten gaven aan dat alle afdelingen, zowel voor- als achterkant van het proces, uiteindelijk tezamen als team werken om zo kwalitatief en goed mogelijk hulp te bieden aan de jeugdigen die dit nodig hebben. Ook werd door één van de respondenten gesteld dat er niet echt sprake is van een front office en back office:

*“Nee denk het niet...iedereen kent elkaar..we zijn een kleine organisatie..er is niet echt sprake van een frontoffice of backoffice..”*

Van zowel grote machtsafstand als isolement is volgens de respondenten van het CJG geen sprake wat betreft besluiten rondom beschikkingen. Dit houdt in dat er geen sprake is van een risico wat deze twee concepten betreft. Beslissingen worden gemaakt in teamverband, de invloed over beslissingen ligt dus niet bij één persoon. Dit kan worden teruggezien in het werkproces ‘inschakelen expertteam’. In het werkproces wordt ook vermeld dat een beslissing door minimaal twee expertteamleden worden genomen.

Wat het derde concept betreft, geheimhoudingsconstructies, kan er een duidelijk algemeen antwoord worden gegeven. Alle respondenten gaven aan dat de sfeer erg open en transparant is binnen de organisatie. Sommigen gaven aan dat het wel nog transparanter kon en anderen zeiden weer dat het soms zelfs té open is. Al met al kan gesteld worden dat medewerkers erover eens zijn dat de sfeer open en transparant is. Ook gaven zij allen aan dat belangrijke informatie en besluiten rondom beschikkingen traceerbaar worden gemaakt. Dit houdt in dat zij middels hun systeem, e-mails en nieuwsbrieven ervoor zorgen dat alles wordt vastgelegd en terug te vinden is. Dit draagt volgens de theorie bij aan minder kans op fraude, aangezien men makkelijk kan terugvinden wat precies is besloten en eventuele wijzigingen ook worden opgeslagen. Een wijziging aanbrengen in een beschikking kan dus niet plaatsvinden zonder sporen achter te laten. Voorbeeld:

*“Ja in principe wel..niet alles he...maar is wel erg transparant en openbaar..[..] Ja..alle*

*communicatie wordt wel vastgelegd hoor..vooral als het om beschikkingen gaat..dan wordt echt alles vastgelegd, dat staat ook in onze werkprocessen...hoe zijn dingen tot stand gekomen, door wie en op welke manier enzo..alle facturen worden sowieso in een factuurregistratie gezet, zonder dat daar controle op is geweest kan het niet worden betaald..”*

Het vierde concept betreft de ring of silence. Bij dit concept was het van belang om er achter zien te komen hoe werknemers omgaan met bepaalde ‘taboe’ thema’s en of conflict vermijdend gedrag voorkomt. Volgens de meerderheid van de respondenten bestaan er geen taboe thema’s op de werkvloer. Over alles kan wel gesproken worden, maar belangrijk hierbij is natuurlijk de manier waarop dit gebeurt. Ook conflicten worden niet zo gauw vermeden. Respondenten gaven aan dat als zij ergens mee zitten of iets zien wat niet door de beugel kan dit wel melden bij bijvoorbeeld hun teamcoördinator of bij de persoon in kwestie. Daarnaast werd wel een onderscheid gemaakt tussen collega’s die langer in dienst zijn en collega’s die nieuwkomer zijn. Volgens de respondenten zullen nieuwere collega’s minder snel geneigd zijn om een melding van iets te doen of ergens wat van te zeggen. Voorbeeld:

*“Ik denk wel dat het lastig is als je bijvoorbeeld iets ziet wat niet klopt om dat aan te geven...maar ik vind juist spreek iemand daarop aan..ik doe dat zelf wel maar ik kan me voorstellen dat men dat niet zo snel durft..”*

Ook kan de positie van de werknemer hier een groter verschil in maken. Volgens de enige jeugdarts binnen het CJG, lid van het expertteam, kan zij wegens haar positie sneller haar mening uiten. Zij zei hierover het volgende:

*“Nee.. ik heb wel een veilige positie..ik ben ook de enige arts die meer van beleidsdingen afweet..dus ik heb niet zo een kwetsbare positie..maar iemand die dat wel heeft gaat denk ik niet zo snel alles aankaarten..”*

Dit neemt niet weg dat de overige respondenten alsnog aangeven conflicten en thema’s niet te vermijden. Volgens de antwoorden van respondenten kunnen in de concepten geheimhoudingsconstructies en ring of silence ook weinig tot geen risico’s gevonden worden aangaande rechtmatigheid en doelmatigheid van jeugdhulp. Besluiten, en alle gesprekjes die hiertoe leiden, worden traceerbaar gemaakt en opgeslagen in het systeem. Daarnaast is de sfeer in de organisatie zeer open volgens respondenten, en is er bovendien ruimte om onderwerpen aan de kaak te stellen mocht dit nodig zijn.

Het vijfde concept, verkeerd voorbeeldgedrag, is gemeten aan de hand van de mate van eenduidigheid in de normen en waarden binnen de organisatie. Alle respondenten gaven aan

dat de normen en waarden eenduidig genoeg zijn. Bij deze vraag ontstond eerst verwarring onder een aantal respondenten aangezien zij niet precies wisten wat hiermee werd bedoeld. Er werd meerdere malen aangegeven dat er vrije keus is aan kledingstijl op de werkvloer. Dit werd niet bedoeld met de vraag of de normen en waarden eenduidig genoeg waren. Nadat de onderzoeker uitleg gaf over de vraag en dat het gaat over een bepaalde manier van werken, gaven respondenten aan dat de regels daarover erg duidelijk zijn. Er zijn strakke werkprocessen waar werknemers niet van af dienen te wijken. Mocht dit wel het geval zijn dan moeten werknemers hier wel een verklaring voor hebben, waarom zij dingen bijvoorbeeld anders hebben gedaan of niet hebben gedaan. Voorbeeld:

*“Op werkprocessen wel..dat staat gewoon vast..daar moet je dus niet van afwijken, maar op houding en cultuur bijvoorbeeld nee dan ben je daar wat vrijer in natuurlijk...maar wat werkhouding betreft ja..uitzonderingen kunnen altijd maar dan moet dat wel worden beargumenteerd..”*

Strakke werkprocessen kunnen erg positief zijn in het geval van fraude of fout bestrijding, aangezien men een bepaalde procedure moet doorlopen en niet willekeurig kan doen en laten wat hij of zij wil. Anderzijds kan dit lastig worden wanneer maatwerk moet worden toegepast. Doordat er zulke strakke processen zijn kunnen cliënten wellicht het gevoel krijgen dat zij maar een ‘nummertje’ zijn. Dit zou de kwaliteit van hulp kunnen aantasten.

Het laatste concept betreft de bedrijfsvoering. Deze kan zwak of sterk zijn. Hiermee wordt voornamelijk gewezen op de controle binnen de organisatie. Dit concept hangt erg samen met het ‘gelegenheids’ concept uit de fraudedriehoek en tevens met één van de concepten binnen de theorie van rechtmatigheidsrisico’s. Controle is dus erg van belang als het aankomt op fraude en fraudebestrijding. Volgens de respondenten vinden er amper of geen tussentijdse controles plaats op zorgaanbieders en cliënten. Voorbeeld:

*“Nee. Volgens mij niet..niet als controle..er zijn veel trajecten waarbij een coach nog wel in het gezin is en dan ziet diegene alsnog of er wel echt hulp geboden is..en vraagt of alles goed gaat..”*

In het werkproces ‘jeugd- en gezinscoach’ wordt ook niet vermeld dat coaches verplicht zijn om tussentijds controles uit te voeren. Enkel als de coach zelf nog een traject uitvoert binnen het gezin kan hij of zij een indruk krijgen van de hulpverlening. Zoals uitgelegd bij het concept ‘gelegenheid’ gaat het CJG uit van een vertrouwensband met hun aanbieders en tevens van professionaliteit. Ook werd medewerkers gevraagd of zij zich verantwoordelijk voelen voor de organisatie, waarop ze allemaal antwoordden met ‘ja’. Sommigen gaven aan zelfs na hun

werktijd bezig te zijn met werk. Daarnaast werd het belang van het kind benadrukt. Eén van de respondenten zei hierover:

*“het gaat uiteindelijk niet om mij maar om de cliënten die geholpen moeten worden..en dat vind ik gewoon belangrijk..ik wil niet dat zij door mijn toedoen niet de hulp krijgen die ze horen te krijgen...”*

Hieruit kan worden opgemaakt dat medewerkers zich erg bewust zijn van het soort werk wat zij doen (met jongeren) en dat zij zich erg inzetten voor de organisatie, waardoor mede de kans op fraude en fouten wordt verkleind. De grootste risico's voor Capelle zitten in het concept bedrijfsvoering. Dit is een rechtmatigheidsrisico en doelmatigheidsrisico, aangezien de controle tussentijds in het proces erg zwak is. Hier zouden zorgaanbieders en cliënten misbruik van kunnen maken. Dit is een gegeven waar Capelle rekening mee dient te houden.

---

### 5.3 Empirische bevindingen: Rechtmatigheids- en doelmatigheidsrisico's

De driehoeksrelatie tussen cliënt, financier en aanbieder bestaat ook uit een aantal concepten, namelijk: instroom via derden, toegankelijkheid jeugdhulp, thema kostenreductie, fysieke controles, periodieke herindicaties, gesprekken met aanbieders, monitoring van contracten, mogelijkheid tot overstappen, concurrentie en tenslotte klachtencoördinator. Bij het eerste concept wordt gedacht aan instroom via huisartsen en specialisten of gecertificeerde instellingen. Bij dit concept was er geen sprake van consensus. Een aantal respondenten gaf aan dat er weinig zich is op de instroom via derden terwijl anderen weer zeiden dat er erg warme contacten zijn met bijvoorbeeld huisartsen. Eén van de respondenten zei hierover het volgende:

*“Dat wordt steeds beter, we komen uit een situatie waarbij huisartsen verwezen naar aanbieders en waarbij aanbieders het traject uitvoeren en vervolgens de rekening naar het CJG sturen. We gaan nu naar een situatie waarbij een huisarts nog steeds naar een aanbieder verwijst, maar middels een elektronisch berichtenverkeer een melding doet bij het CJG en het CJG moet daar toestemming voor geven voor het straten van het hulptraject. Maar op die manier weten ze dat er een kindje zit en dat er een rekening komt..”*

De administratieve afdeling gaf aan dat er niet zo veel instroom is via derden, en in het geval dit wel zo is het vooral afkomstig is van een huisarts. Over de toegankelijkheid van de zorg waren alle respondenten zeer positief. Volgens hen is het CJG zeer toegankelijk en goed te vinden. Dit komt met name ook doordat er een consultatiebureau zit waar ouders al mee bekend zijn. Voorbeeld:

*“Ik denk en ik hoop dat we heel toegankelijk zijn en zeker in combinatie met de jeugdgezondheidszorg.. er hoeft niet iets heel gek te zijn om bij het CJG langs te komen..want*

*iedereen komt bij het CJG..dus in dat opzicht hoop ik dat we heel laagdrempelig zijn.. en dat mensen ons goed weten te vinden...bij onze inloop spreekuren zitten we altijd vol..dus mensen komen langs bij het consultatiebureau en weten ons te vinden blijkbaar..”*

Ook heeft het CJG, naar eigen zeggen, een laagdrempelig karakter wat bijdraagt aan de toegankelijkheid. Wat kostenreductie betreft, daar moet nog aan gesleuteld worden. Coaches gaven aan dat er steeds meer aandacht naartoe gaat en dat je bij het aanmaken van een beschikking op het scherm kunt zien wat de uurtarieven zijn voor bepaalde zorg en de totale kosten. Maar over het algemeen genomen staat kostenbewustzijn niet hoog op de prioriteitenlijst. Respondenten gaven aan dat de kwaliteit van zorg voor gaat en op het moment dat iets moet worden afgegeven dan moet dat maar ondanks de het kostenplaatje dat hieraan hangt. Voorbeeld:

*“Nou we kijken niet echt..nee we kijken wel naar de kosten en daar schrikken we soms ook wel van hoe duur iets is..maar we kijken toch nog wel van is deze hulp passend voor dit kind..is simpelere hulp nodig of niet..of is intensievere hulp nodig...fraude is wel lastig..soms hebben we wel gedacht dat bij een aanvraag van een pgb we wel dachten van klopt dit wel..maar dan laten we dit over aan de financiële controle of aan een jurist..”*

Voor het concept controles geldt dat alle respondenten aangaven geen tussentijdse controles te doen tenzij een coach zelf nog binnen het gezin ondersteuning biedt. Dit werd ook duidelijk bij de concepten gelegenheid en bedrijfsvoering. Een respondent zei hierover:

*“Wisselt sowieso per casus..kan soms heel verschillend zijn..het kan zijn dat we een beschikking afgeven en dan zegen we zien jullie aan het eind weer..of het kan zijn dat we zelf nog betrokken zijn als coach bij zo een casus.. dan heb je sowieso tussentijds contact met het gezin..maar zoals jij het bedoelt steekproefsgewijs nee..nee dat hebben we niet..is per casus ook verschillend..”*

Er vinden geen tussentijdse telefoontjes of huisbezoeken plaats vanuit het CJG. De enige controle die uitgevoerd wordt is die bij een evaluatiegesprek als er sprake is van een herindicatie. Ook vindt er een accountantscontrole plaats aan de achterkant van het proces. Weinig tot geen controle vergroot de kans op fraude en fouten, aangezien de gelegenheid toeneemt. Kostenreductie is ook een lastig concept aangezien het zowel kan leiden tot overbesteding als onderbesteding. Als er te veel aandacht gaat naar de kosten kan de kwaliteit van hulp in het geding raken, anderzijds als er geen aandacht naar toe gaat kan er weer overbesteding optreden. Respondenten gaven aan dit risico te tackelen doordat er naast coaches ook nog een objectief expertteam is, die enkel kijkt naar wat strikt nodig is. Dit wordt ook wel het vierogenprincipe genoemd. Periodieke herindicaties vinden plaats door middel van een



evaluatiegesprek. De beschikkingen worden bewust voor korte duur afgegeven zodat hier controle op blijft. Respondenten gaven aan dat kinderen in ontwikkeling zijn en dat een beschikking voor hele lang duur zou kunnen leiden tot overbehandeling of onderbehandeling. Voorbeeld:

*“Ehmm als we een beschikking afgeven doen we dat maximaal voor een jaar..en ehmm hangt af van de situatie..als het een niet zo groot probleem betreft dat wordt er bewust kort afgegeven...of als het kind een leeftijd heeft waarin zoveel nog kan veranderen..dan doen we kort zodat we na een tijdje weer even om de tafel kunnen zitten..”*

Voor de gesprekken met aanbieders geldt bijna hetzelfde als voor de controles. Er vinden wel gesprekken plaats, maar dit gebeurt enkel twee keer per jaar (met grote aanbieders) en eenmaal per jaar (met kleine aanbieders). Voorbeeld:

*“Niet vanuit de gemeente. Er vinden wel tweemaal per jaar gesprekken plaats met grotere aanbieders vanuit de gemeente waarbij het CJG aansluit..Maar niet over klachten en dergelijke..”*

Een aantal coaches gaven aan soms de aanbieder ofwel hulpverlener uit te nodigen bij het evaluatiegesprek samen met de cliënt. Ook dan vindt er een gesprekje plaats over de geboden hulp. De contracten worden gemonitord door één enkele persoon binnen de organisatie, namelijk de persoon die verantwoordelijk is voor inkopen en financiën. Volgens de respondenten is er wel zeker een mogelijkheid om over te stappen op een andere aanbieder in het geval dat een cliënt dit zou willen. Wel gaven respondenten aan dat hier een goede reden voor moet zijn, aangezien er weer een nieuwe beschikking moet worden aangemaakt. Zo gaf een respondent het volgende aan:

*“Ja zeker..als ze niet tevreden zijn met het CJG kunnen ze dat bij ons melden maar zijn ze niet tevreden met de beschikking dan moeten ze dat melden bij de gemeente omdat wij namens de gemeente een toegangspoort zijn..maar goed als iemand niet tevreden is dan kunnen we in gesprek gaan en kijken waar ligt dat dan aan..ik denk niet dat het veel gebeurt...maar ik weet zeker als iemand niet tevreden is dat we er alles aan gaan doen zodat ze tevreden zijn over de hulp..”*

Overstappen kan omdat er voldoende concurrentie is. Niet bij alle hulpvragen, maar wel bij de meerderheid. Sommige hulpaanvragen zijn zo specifiek dat er soms maar één aanbieder is in heel Nederland. Hier is dus geen concurrentie, maar bij de meeste specialistische hulp zoals dyslexie of zorgboerderijen is er wel een breder scala aan keus. Voorbeeld:

*“Ja..ehm..er zijn natuurlijk altijd grote aanbieders zoals een Lucertus die voor ggz aanvragen heel groot is in de regio...wat we proberen te kijken is wat sluit het beste aan bij de cliënt..hoe*

*is de wachttijd..en dat bespreken we ook met cliënten”*

Tenslotte is er gekeken naar het bestaan van een klachtencoördinator:

*“Ja, het CJG voert doorlopend een klanttevredenheidsonderzoeken uit, tussentijds en aan het eind.. daarnaast hebben wij als gemeente de verplichting om de klanttevredenheid te meten en aanbieders hebben zelf ook lijsten en checken dit..”*

Op het moment dat cliënten niet tevreden zijn met de hulp of andere klachten hebben moeten zij dit kunnen melden en dient het CJG hiervan op de hoogte te zijn. Het CJG heeft ook aangegeven in het bezit te zijn van een klachtenregeling, maar gaven daarbij wel aan dat indien de klacht gericht is naar de aanbieder de cliënt deze in de eerste plaats ook daar dient neer te leggen, aangezien de zorgaanbieders ook zelf een klachtenlijn hebben. Dit kan er voor zorgen dat een mogelijke klacht over een aanbieder niet eens terecht komt bij het CJG en waar zij als organisatie dus geen weet van hebben. Wat de drie relaties betreft zijn er zowel positieve als negatieve uitkomsten wat betreft het risico op fraude/fouten en ondoelmatigheid. Voor de eerste relatie, tussen financier en cliënt, is er redelijk inzicht tussen instroom via derden, weinig aandacht voor de kosten, weinig tot geen tussentijdse controles, maar wel een hoge toegankelijkheid tot hulp en korte indicaties van maximaal 1 a 2 jaar. Doordat er kort wordt geïndiceerd kan het proces worden bewaakt. Kinderen zijn in ontwikkeling en hierdoor zouden situaties kunnen wijzigen (meer of minder hulp nodig). Bij de tweede relatie, tussen aanbieder en financier, vinden weinig gesprekken plaats met zorgaanbieders. Dit gebeurt een paar keer per jaar en gaan niet zozeer over de inhoud ofwel op casusniveau. De laatste relatie, tussen cliënt en aanbieder, is in die zin de meest positieve aangezien klanten de mogelijkheid hebben om over te stappen en ook kunnen kiezen tussen aanbieders. Cliënten hebben de mogelijkheid om hun klacht in te dienen bij zowel het CJG als de aanbieder mochten zij hiertoe bereid zijn. Wel moet daarbij worden vermeld dat er slechts met één zorgaanbieder gesproken is en met geen enkele cliënt of vertegenwoordiger van cliënten. Met de aanbieder is onder andere wel gesproken over de relatie tussen aanbieder en cliënten. Om alle informatie van de concepten even te herhalen en op een rijtje te zetten, is de volgende tabel toegevoegd:

<b>Variabelen / Concepten</b>	<b>Resultaten uit de praktijk</b>	<b>Opvallend</b>
Maximaliseringsrisico's ( <i>relatie tussen cliënt en financier</i> )	Meer inzicht mogelijk in de instroom via derden	X
Principaal-agentrisico's ( <i>relatie tussen aanbieder en financier</i> )	Weinig controles ten aanzien van de aanbieders	X
Exploitatierisico's ( <i>relatie tussen cliënt en aanbieder</i> )	Geen gevallen van exploitatie door aanbieders bekend bij respondenten	
Samenspanningsrisico's ( <i>relatie tussen cliënt en aanbieder</i> )	Respondenten hebben weinig tot geen indruk van cliënten die begeleid binnenkomen	
Gelegenheid	Er is weinig controle aan de achterkant van het proces Tussentijdse controles vinden niet plaats.	X
Prikkel	Volgens een aantal respondenten is een financiële prikkel vooral de reden tot frauderen	
Rationalisering	Volgens een aantal respondenten denken ouders werkelijk recht te hebben op hulp/inkomen	
Machtsafstand	Er is weinig machtsafstand binnen de organisatie. Organisatie wordt gezien als 'plat'	
Isolement	Belangrijke beslissingen worden nooit genomen door één persoon, maar minimaal twee of meer	
Geheimhoudingsconstructies	Alle beslissingen en belangrijke informatie wordt digitaal opgeslagen en traceerbaar gemaakt	
Ring of silence	De organisatie wordt gezien als open en transparant waarbij geen sprake is van taboe thema's	
Verkeerd voorbeeldgedrag	Er is sprake van een strak werkproces waar men zich aan dient te houden	
Zwakke bedrijfsvoering	Zie gelegenheid (idem dito)	X

Tabel 5.1: Overzicht concepten frauderisico's in de praktijk

## CONCLUSIE

### 6.1 Conclusie

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag was het van belang om er eerst achter te komen wat de oorzaken en achtergronden van fraude zijn volgens de bestaande literatuur. De theorieën die hiervoor zijn aangehaald zijn die van Donald Cressey 'de Fraudedriehoek' (1950) en de Red Flags van Essen et al (2016). De fraudedriehoek van Cressey stelt dat een fraudeur ontstaat onder drie condities, namelijk een financiële prikkel om te frauderen, de gelegenheid om te frauderen en tenslotte de rationalisering van zijn of haar daad. De Red Flags stellen dat fraude ontstaat wanneer een te grote machtsafstand (1) is binnen een organisatie, wanneer er sprake is van isolement (2) van een persoon of organisatieonderdeel, wanneer sprake is van geheimhoudingsconstructies (3), wanneer er geen open en transparante sfeer is binnen de organisatie ofwel ring of silence (4), op het moment dat er verkeerd voorbeeldgedrag (6) wordt vertoond en wanneer de bedrijfsvoering zwak is (6) en er weinig controle is. Een grote machtsafstand kan er voor zorgen dat de macht en invloed over beslissingen gecentreerd zijn bij één persoon, waardoor deze persoon volgens de theorie meer kans maakt om te frauderen. Binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin Capelle is er volgens de respondenten geen sprake van een grote machtsafstand en wordt de organisatie ervaren als 'plat'. Wanneer een organisatieonderdeel apart kan opereren van de rest van de organisatie kan worden gesproken van isolement. Een gevoel van 'wij' en 'zij' binnen de organisatie kan ertoe leiden dat er geen of weinig samenhang is. Wederom kan dit leiden tot meer kans op frauderen door een organisatieonderdeel. Volgens de respondenten zijn er binnen het CJG wel een aantal onderdelen binnen het jeugdhulpproces die apart opereren van de rest, namelijk het expertteam en de financiële en administratieve afdelingen. Zij houden zich namelijk allen bezig met een specifiek onderdeel van het proces. Ondanks dit gegeven gaven respondenten aan dat er geen sprake is van een verdeling tussen front- en backoffice. De hele organisatie werkt als één geheel om zo kwalitatief en goed mogelijk hulp te bieden aan kinderen die dat werkelijk nodig hebben. Geheimhoudingsconstructies ontstaan wanneer men in staat is om bepaalde belangrijke informatie achter te houden. Belangrijke beslissingen ten aanzien van beschikkingen worden binnen het CJG vastgelegd in het systeem. Voor iedere cliënt wordt een apart dossier aangemaakt waarin alle gesprekken, doelen en afspraken die gemaakt worden in staan. Wijzigingen kunnen worden aangebracht, maar ook dit wordt opgeslagen. Alle coaches kunnen inloggen in het systeem en bij de dossiers, maar de logs worden ook bijgehouden. Dit betekent dat alles traceerbaar wordt gemaakt waardoor de kans op frauderen erg lastig wordt.

Respondenten gaven daarnaast aan dat de sfeer binnen het CJG erg open en transparant is. Dit houdt ook verband met het gegeven dat de organisatie als ‘plat’ wordt ervaren. Er is geen plaats voor taboethema’s binnen de organisatie en kritische geluiden worden ook geuit als hier behoefte toe is. Verkeerd voorbeeldgedrag is gemeten aan de hand van de manier ‘how things are done around here’, en wat voor consequenties er gelden wanneer men daarvan afwijkt. In hoeverre kan ‘verkeerd’ gedrag worden vertoond. Volgens de respondenten gelden er strakke werkprocessen waar in principe niet van af dient te worden geweken. In het geval dat een coach afwijkt van het werkproces moet hij of zij hiervoor een geldige reden hebben. Wanneer er geen geldige reden is voor afwijking wordt men hierop aangesproken en bij verdere vertoning van dit gedrag kunnen consequenties volgen zoals functioneringsgesprekken of zelfs ontslag. Tenslotte werd bedrijfsvoering genoemd als oorzaak voor fraude. Als sprake is van een zwakke bedrijfsvoering is de gelegenheid om te frauderen ook veel groter. Met zwakke bedrijfsvoering wordt verwezen naar de controle binnen een organisatie. Volgens de respondenten vind er wel veel controle plaats aan de voorkant van het proces. Zoals genoemd worden besluiten genomen door meerdere personen en tevens door deskundigen. Maar op het moment dat een traject van start gaat vindt er eigenlijk geen controle meer plaats en worden de touwtjes uit handen gegeven. Tussentijdse controles komen niet of nauwelijks voor, tenzij een coach nog bij het gezin langskomt voor bepaalde hulpverlening. Het gebrek aan controle tussentijds in het proces vergroot de kans op fraude en oneigenlijk gebruik.

Naast de oorzaken en achtergronden was het tevens van belang om te weten wat de bestaande rechtmatigheidsrisico’s in het jeugdhulp domein waren en welke van hen te detecteren zijn in Capelle. De bestaande risico’s waren te verdelen in een drietal relaties. De cliënt-financier relatie, de financier-aanbieder relatie en tenslotte de aanbieder-client relatie. In het onderzoek wordt hier anders naar verwezen, namelijk: maximaliseringsrisico’s, principaal-agent risico’s, samenspanningsrisico’s en exploitatierisico’s. Voor alle relaties valt iets te zeggen wat Capelle betreft. Over elke relatie is wel iets te zeggen. De meeste risico’s zijn gedetecteerd in de relatie tussen cliënt-financierder en tussen aanbieder-financierder. Over de relatie tussen cliënt-aanbieder valt weinig te zeggen aangezien er binnen het onderzoek maar één aanbieder ondervraagd is en geen enkele cliënt of cliëntvertegenwoordiger. Over deze relatie valt slechts te zeggen dat uit het gesprek met de aanbieder en de werknemers van het CJG is gebleken dat cliënten de mogelijkheid hebben om over te stappen op andere aanbieders op het moment dat zij niet tevreden zijn met de hulp die zij aangeboden krijgen. Ook bestaan er klachtcoördinatoren bij het CJG en bij de meeste zorgaanbieders en tevens vinden er

tevredenheidsonderzoeken plaats. Dit betekent dat er weinig uitspraken kunnen worden gedaan over de mogelijke risico's wat deze relatie betreft. De eerste twee relaties kunnen aangesterkt worden, door allereerst meer inzicht te verkrijgen in de instroom via derden, maar ook door meer gesprekken te voeren met aanbieders en door controles uit te voeren, want daar zitten met name de grootste risico's voor Capelle. Zoals eerder aangegeven vindt doorverwijzing niet enkel plaats door artsen en specialisten maar ook door de gemeente zelf, namelijk door sociale zaken. Aangezien de gemeente afhankelijk is van al deze doorverwijspartijen is het erg van belang om de samenwerking optimaal te houden tussen deze partijen. Daar ligt voor de gemeente namelijk een groot risico, want de eindrekening is uiteindelijk voor de gemeente. Verder vindt er dus weinig controle plaats tijdens het hulptraject, en evaluatiegesprekken vinden pas plaats bij een nieuwe hulpaanvraag als die er überhaupt weer aankomt. Dit brengt ook een risico met zich mee. Doordat de coaches ofwel het CJG zicht verliest op de geboden hulp, wordt de kans op fraude en ondoelmatigheid vergroot. Hierin kan nog een slag worden gemaakt door meer controles in te bouwen.

De laatste deelvraag betreft meteen de hoofdvraag van het onderzoek, namelijk:

***Wat zijn de oorzaken en achtergronden van rechtmatigheids- en doelmatigheidsrisico's binnen jeugdhulp in de gemeente Capelle?***

Wat de rechtmatigheidsrisico's betreft, kunnen de eerste twee relaties zoals gezegd aangesterkt worden in de gemeente Capelle. Wat de Red Flags betreft, doet Capelle het heel goed. Er is geen grote machtsafstand of isolement van een organisatieonderdeel. Ook is de sfeer open en transparant en wordt alle communicatie opgeslagen. De gedragsregels zijn eenduidig genoeg en de werkprocessen dienen hierbij als voorbeeld. Enkel de bedrijfsvoering kan worden aangescherpt door meer controles in te bouwen aan de voorkant van het proces. Dit houdt verband met de fraudedriehoek van Cressey. De gelegenheid om te frauderen die is er toch in zekere mate wat de controles betreft. Tevens gaven respondenten aan dat een financiële prikkel en rationalisering volgens hen oorzaken zijn waarom iemand zou frauderen. Volgens alle respondenten komt fraude amper voor binnen hun gemeente in het Jeugdhulp domein. Dit komt ook sterk overeen met wat er gevonden is in de empirie. De risico's die er zijn, zijn niet heel groot maar kunnen toch helpen in de fraudebestrijding. In de onderstaande tabel worden de grootste frauderisico's voor Capelle nogmaals genoemd.

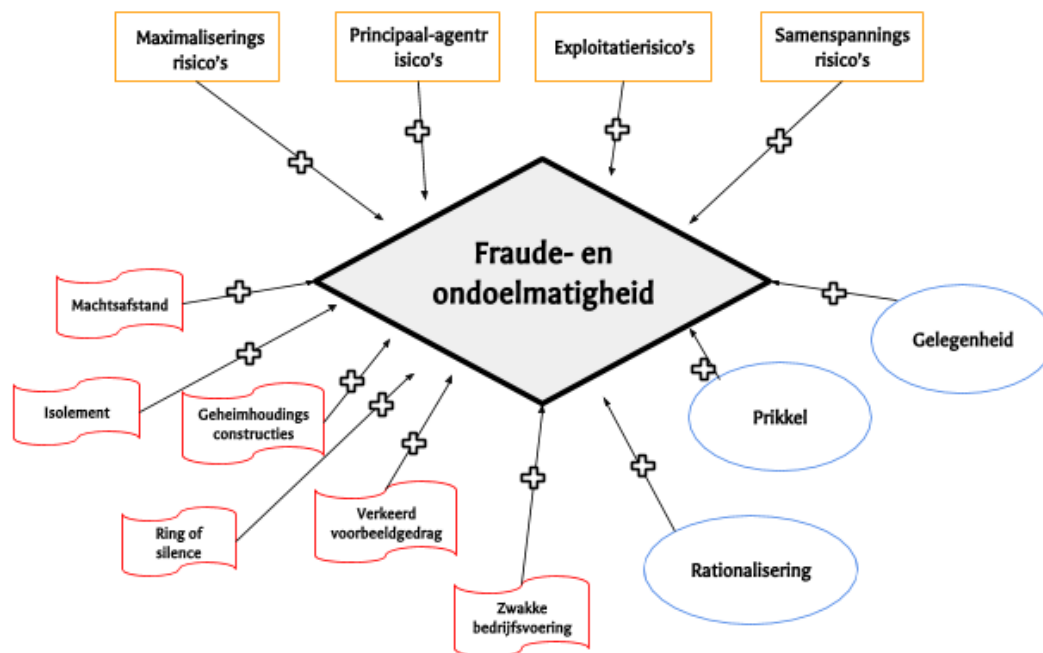
1.	Gelegenheid	Weinig tussentijdse controles, weinig samenwerking tussen de partijen die wettelijk bevoegd zijn om door te verwijzen
2.	Zwakke bedrijfsvoering	Er vinden geen tot weinig tussentijdse controles plaats bij cliënten, waardoor de kans op frauderen toe kan nemen. Ook vinden er geen fysieke controles plaats bij zorgaanbieders
3.	PGB's	PGB's worden door de meeste respondenten gezien als grootste risico wat betreft fraude, mensen die zichzelf uitbetalen en ondoelmatigheid. Het CJG probeert daarom ook zo veel mogelijk te sturen op zorg in natura

Tabel 6.1: *Top drie risico's gemeente Capelle*

## 6.2 Reflectie

Voor de reflectie is gekozen voor een driedeling. Allereerst zal worden ingegaan op de gekozen literatuur. Vervolgens zal de methodologie aan bod komen eindigend met de onderzoeksresultaten. De bedoeling van dit reflectie hoofdstuk is om na te gaan als onderzoeker wat de leerpunten zijn. Voor de literatuur is gebruik gemaakt van een aantal theorieën, waarvan één niet heel sterk is methodologisch is onderbouwd. Vandaar dat gekozen is voor meerdere theorieën om het theoretisch hoofdstuk meer kracht bij te zetten. De gevonden literatuur over de Red Flags was erg duidelijk, maar in de literatuur kon niet worden achterhaald hoe het onderzoek was uitgevoerd en welke methoden daarvoor gebruikt zijn. Ondanks dat de Red Flags methodologisch niet sterk waren, zijn ze erg bruikbaar geweest binnen dit onderzoek. Wat methodologie betreft had het onderzoek sterker geweest als meer respondenten ondervraagd werden. Echter was er moeilijk om respondenten te werven, aangezien de vragen specifiek waren over het jeugdhulpproces en het een kleine organisatie betrof. Ook zou het interessant geweest zijn als een cliënt of voorzitter van de cliëntenraad ondervraagd was, aangezien nu enkel met de Financierder en Aanbieder kant is gesproken. Tevens is er maar met één aanbieder gesproken, wat de betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid voor die relatie ook weer onderuit haalt. In het onderzoek is geprobeerd contact te leggen met de voorzitter van de cliëntenraad, maar dit is helaas niet gelukt. Tenslotte kan over de resultaten worden gezegd dat het niet geheel generaliseerbaar is. Veel vragen uit het interview format waren gevoelsvragen en zo nu en dan vragen over het gedrag van een ander. Dit kan subjectieve antwoorden uit hebben gelokt. Vandaar dat in het onderzoek ook is aangegeven dat bijvoorbeeld redenen om te frauderen niet onderzocht zijn op basis van een onderzoek onder fraudeurs, maar door respondenten te vragen wat zij denken dat mogelijke redenen kunnen zijn.

### 6.3 Aanbevelingen



Als wordt gekeken naar het conceptueel model kan worden gesteld dat de relaties tussen de variabelen grotendeels kloppen. Volgens de respondenten komt fraude amper voor in hun gemeente wat betreft Jeugdhulp. Dit is in lijn met de antwoorden van de respondenten wat betreft de concepten. Er is een kleine machtsafstand, geen sprake van isolement, een open en transparante sfeer binnen de organisatie, geen verkeerd voorbeeldgedrag maar duidelijke normen en waarden. Het model geeft aan dat er onder die condities geen sprake zou moeten zijn van fraude, wat in lijn is met de praktijk. Ook geeft het model aan dat men fraudeert wanneer sprake is van een financiële prikkel of rationalisering. Ook dit is in lijn met de praktijk, aangezien respondenten aangaven dat zij dit als beweegredenen zien voor fraudeurs om te frauderen. Verder geven de risico's bovenin het model aan dat er meer kans is op fraude als deze risico's niet worden tegengegaan. Uit de praktijk is gebleken dat Capelle voldoende sterk heeft ingezet op de meeste risico's, bijvoorbeeld door een extra barrière (expertteam). Het enige minpuntje is de gelegenheid ofwel de controles op geleverde zorg. Er vinden geen tussentijdse controles plaats wat fraudeurs de gelegenheid geeft om te frauderen. Er vindt enkel een papieren controle plaats achteraf. Hieronder volgen een aantal aanbevelingen voor de gemeente Capelle op basis van het uitgevoerde onderzoek en de opgeleverde resultaten uit de praktijk:

1. De grootste aanbeveling voor de gemeente en het CJG is om beter in te zetten op de controles wat betreft de zorgverlening. Fysieke tussentijdse controles door middel van steekproeven uit te voeren op een aantal casussen. De gemeente zou hiervoor bijvoorbeeld een toezichthouder



aan kunnen stellen die deze taak en verantwoordelijkheid op zich neemt. Verder zouden er naast papieren controles ook fysieke controles moeten worden uitgevoerd bij een aantal zorgaanbieders op basis van steekproeven. De gemeente zou bijvoorbeeld pas op betaling kunnen overgaan nadat een fysieke controle heeft plaatsgevonden. Het advies is dan ook om te beginnen met de zorgaanbieders waar het minst zicht op is en die de hoogste vergoedingen vragen.

2. Een aantal respondenten hebben daarnaast aangegeven dat sociale zaken soms cliënten doorverwijst naar het CJG om inkomen te verkrijgen. De gemeente zou hier meer aandacht aan moeten besteden en hier een halt toeroepen, aangezien het kind hiermee niet de prioriteit krijgt en ook niet altijd mee geholpen is. Het is tenslotte allemaal gemeentegeld uit één potje. De samenwerking tussen deze twee velden (sociale zaken en jeugdhulp) zou verbeterd moeten worden. Het dient hier niet enkel te blijven bij deze twee velden. De samenwerking tussen alle partijen die te verbonden zijn bij het doorverwijsproces dient te worden aangesterkt.

3. Aansluitend op het vorig punt wordt geadviseerd om meer te sturen op Zorg in Natura arrangementen. Op deze manier zal sociale zaken onder andere minder de tensie hebben om door te verwijzen naar het CJG, omdat de optie 'inkomen voor de cliënt' bij wijze van wegvalt. Tevens zal het risico rondom PGB's worden vermindert wanneer meer gestuurd wordt op ZIN. De contracten die er nu liggen met zorgaanbieders liggen er voornamelijk omdat er een vertrouwensband is tussen het CJG en de aanbieders. Dit geeft meer zekerheid dan de toekenning van een PGB.

4. Ook is het een idee om via internet een controle uit te voeren. Het CJG zou bijvoorbeeld cliënten ertoe kunnen verplichten om eens in de vier weken een korte evaluatie te schrijven over de geboden hulp van de afgelopen maand. Hieruit kan het CJG dan opmaken of hulp inderdaad op de juiste manier wordt geboden. Het CJG zou bijvoorbeeld kunnen stellen dat hulp uitblijft wanneer niet wordt voldaan aan deze eis. Hetzelfde systeem kan worden teruggezien bij de aanvraag van een WW-uitkering. Door iedere cliënt persoonlijke inloggegevens te geven kan precies worden nagegaan wie de taken volbrengt. Voor cliënten die niet overweg kunnen met de computer kan worden gezocht naar oplossingen door bijvoorbeeld iemand uit de sociale omgeving dit te laten doen, of door de cliënt maandelijks een belletje te laten plegen naar het CJG met de huidige stand van zaken. Bij korte indicaties zou het aantal wellicht meer kunnen zijn dan 1 keer per maand. Bij langere indicaties zou het voorstel van 1 keer per vier weken kunnen blijven staan.

5. Tenslotte wordt geadviseerd een handhavingsinstrumentarium te ontwikkelen. Dit zowel voor aanbieders als voor cliënten. In de vorige aanbeveling is al aangegeven dat de gemeente consequenties kan invoeren bij het niet voldoen aan de eisen. De consequenties dienen uitgeschreven te worden in het beleid van het CJG. Er dienen tools ontwikkeld te worden om te kunnen handhaven. In gevallen dat aanbieders zich bijvoorbeeld niet aan de afspraken houden. Of wanneer cliënten wel de afgesproken hulp geleverd krijgen, en deze ook betaald is, maar niet tevreden zijn hierover.

Binnen dit onderzoek is enkel gekeken naar wat de oorzaken en achtergronden zijn van bestaande frauderisico's in de gemeente Capelle. Het zou voor de gemeente wellicht interessant zijn om na te gaan wat de werkelijke omvang is van fraude, alhoewel uit gesprekken met de respondenten is gebleken dat hiervan (fraudegevallen binnen jeugdhulp) weinig sprake is. Verder is geprobeerd met het stage onderzoek een assessment op te zetten dat door andere gemeentes, naast de gemeente Capelle, kan worden gebruikt om frauderisico's tegen te gaan. Voor toekomstig onderzoek is het van belang om van te voren een goed onderzoeksplan op te zetten en voldoende medewerking en interesse op te wekken bij de gemeente waar het onderzoek uitgevoerd wordt. In het geval dat een gemeente met veel partijen samenwerkt is het van belang om ruim van te voren afspraken te maken met de betreffende partijen aangaande het onderzoek en bijvoorbeeld over het afnemen van interviews.

## LITERATUUR

Albrecht, W. S., Searcy, D., & CPA (2001). Top 10 reasons why fraud is increasing in the U.S. *Strategic Finance*, 82, 11, p: 58-61.

Baarda, B. (2014). Dit is onderzoek. *Handleiding voor kwantitatief en kwalitatief onderzoek*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.

CJG Rijnmond. *Onze missie en visie*. [<https://cjgrijnmond.nl/onze-missie-en-visie/>]. 12 september 2017.

Cressey, D. R. (1950). The Criminal Violation of Financial Trust. *American Sociological Review*, Vol. 15, No. 6, p:738-743.

Essen, E., Smit, W., Straathof, A. J. M. (2016). Maakt gelegenheid de dief? Zeven 'red flags' voor fraude en corruptie in de organisatiecultuur. *Holland Management Review*, 170, p: 27-34.

Fenger, M., Chin-A-Fat, N., Frankowski, A., & Torre, L. (van der) (2016). Erasmus Universiteit Rotterdam: Faculteit der sociale wetenschappen.

Gemeente Capelle aan den IJssel (2016). *Algemene procesbeschrijving beschikkingen*. CJG Capelle aan den IJssel.

Gemeente Capelle aan den IJssel (2014). *Beleidsplan Jeugdhulp 2015-2018*. Capelle aan den IJssel.

Gemeente Capelle aan den IJssel (2016). *Subwerkproces: Inschakelen expertteam*. CJG Capelle aan den IJssel.

Gemeente Capelle aan den IJssel (2016). *Werkproces: GR Declaraties*. CJG Capelle aan den IJssel.

Gemeente Capelle aan den IJssel (2015). *Werkproces: Jeugd- en gezinscoach*. CJG Capelle aan den IJssel.

Hermanson, D. R., & Wolfe, D. (2004). The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud. *The CPA Journal*, 74,12, p: 38-42.

Korzilius, H. (2000). *De kern van survey-onderzoek*. Assen: Van Gorcum & Comp BV.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2000). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Lemma BV:  
Utrecht.

## 7. BIJLAGEN

### 7.1. Interviewformat

#### Introductie

- Voorstellen (indien nodig)
- Uitleg over onderzoek (thema rechtmatigheid bij jeugd en gezin)
- Fase onderzoek (fase 2: testen bij ons bekende rechtmatigheidsrisico's)
- Uitleg over duur (1 uur/1,5 uur) en verloop (semigestructureerd)
- Verslaglegging (opname + aantekeningen)

#### Start

#### **Klant-financier relatie (Maximaliseringsrisico)**

##### Algemeen:

- Uitleg over deze relatie. Dominante mechanismen: Klant probeert zo veel mogelijk zorg vergoed te krijgen, Financier probeert kosten te reduceren en wil hulpvraag faciliteren
- Bent u zich bewust van dit risico?
- Hoe ziet u dit risico zich manifesteren in Capelle aan den IJssel (thema's: toegankelijkheid zorg/hulp, controle hulp/zorgvraag/facturen)
- Op welke manier probeert de gemeente dit risico te verkleinen?
- Wat kan volgens u beter?
- In hoeverre is er inzicht in instroom via huisarts en specialisten?
- Is er uitwijkgedrag van cliënten waar te nemen?
- Wat zijn de ervaringen hiermee in Capelle (komen cliënten ook wel eens begeleid binnen)
- Wat is uw oordeel over de toegankelijkheid van de Jeugdzorg in Capelle?
- Is kostenreductie een belangrijk thema bij de toekenning van zorg?
- Telefonische controles/huisbezoeken/fysieke controles
- Periodieke herindicaties? Hoe geven jullie hier invulling aan?
- Wat zijn uw ervaringen met PGB-beschikkingen (voorbeelden)

- Wat zijn uw ervaringen met zorg in natura-beschikkingen (voorbeelden)

### **Aanbieder-financier relatie (principaal-agent risico's)**

- Algemeen: Uitleg over deze relatie. Dominante mechanismen: Aanbieder wil zo veel mogelijk zorg leveren/verdiene aan diensten, financier probeert kosten zo laag mogelijk te houden/kwalitatieve zorg te waarborgen.
- Bent u zich bewust van dit risico?
- Hoe ziet u dit risico zich manifesteren in Capelle aan den IJssel (thema's: aanvragen meerwerk aanbieders, aanbestedingen zorg, controle declaraties)
- Op welke manier probeert de gemeente dit risico te verkleinen?
- Wat kan volgens u beter?
- Wat is de looptijd van de indicaties?
- In hoeverre vinden er gesprekken met zorgaanbieders plaats over geleverde kwaliteit (incl. klachten)
- Hoe is managementinformatie ten aanzien van kosten georganiseerd?
- Telefonische controles/huisbezoeken
- Welke financieringssysteem wordt gehanteerd (product-/resultaatfinanciering)
- Hoe worden de contracten gemonitord?
- Cliënttevredenheidsinformatie/ aanwezigheid klachtencoördinator?
- Aandacht voor onderscheid PGB/ Zorg in Natura

### **Aanbieder-klant relatie (Exploitatierisico's)**

- Algemeen: Uitleg over deze relatie Dominante mechanismen/aard risico's: Aanbieder heeft belang om kosten t.o.v. klant gericht te houden, Klant wil zo veel mogelijk/goede zorg krijgen
- Bent u zich bewust van dit risico?
- Hoe ziet u dit risico zich manifesteren in Capelle aan den IJssel (thema's: klachten van cliënten, aanbestedingen zorg, kwaliteit geleverde zorg)
- Op welke manier probeert de gemeente dit risico te verkleinen?
- Wat kan volgens u beter?

- In hoeverre hebben cliënten de mogelijkheid om over te stappen naar andere aanbieders?
- Mogelijkheid om klachten in te dienen over leveranciers/aanwezigheid klachtencoördinator?
- Inzicht in ingediende klachten bij zorgaanbieder
- Aan-/afwezigheid van eigen bijdrage van cliënt.
- Zien er gevallen bekend van uitbuiting door zorg-/dienst aanbieders?
- In hoeverre vinden (tussentijdse) controles plaats over geleverde zorg?

### **Samenspanningsrisico's**

Algemeen: Dominante mechanismen/aard risico's: 1. Klant en aanbieder sluiten coalitie. Systeem als geheel creëert risico's.

- Bent u zich bewust van dit risico?
- Hoe ziet u dit risico zich manifesteren in Capelle aan den IJssel (thema's: Begeleid binnen komen, uitbuiting cliënten)
- Op welke manier probeert de gemeente dit risico te verkleinen?
- Wat kan volgens u beter?
- Zijn u gevallen bekend waarin klant verdachte indicatie informatie verstrekt (tbv. Indicering)
- Zijn er opvallende gevallen geweest waarbij zorgaanbieders feitelijk PGB-beheerders waren?
- In hoeverre probeert de gemeente actief PGB's te ontmoedigen?
- Zijn er pogingen bekend tot verkrijgen gelijktijdige zorg o.b.v. 2-tal indicaties?

### **Red Flags en Fraudedriehoek:**

- Heeft u het gevoel dat er sprake is van een grote machtsafstand binnen deze organisatie?
- Is de invloed over een kleine groep personen verspreid binnen deze organisatie?
- Kunnen (grote) besluiten door 1 persoon worden gemaakt binnen deze organisatie?
- Hoe wordt er omgegaan/hoe gaat de top om met kritische of tegengeluiden binnen deze organisatie?
- Is er sprake van een organisatieonderdeel die apart opereert van de rest van de organisatie?

Hoe is daar de controle op?

- Is er sprake van een wij-zij verdeling?
- Is er sprake van een transparante en open sfeer binnen de organisatie? Wordt informatie openlijk gedeeld onder alle medewerkers?
- Wordt communicatie voornamelijk informeel en niet traceerbaar gemaakt of wordt dit vastgelegd in mailtjes of verslagen?
- Is er sprake van een conflict vermijdend gedrag binnen deze organisatie?
- Is er sprake van een sterk onderling wantrouwen?
- Zijn er thema's die vermeden worden, omdat daar een kritische houding tegenover staat?
- Is er sprake van een bepaald voorbeeldgedrag binnen de organisatie waar men niet van af dient te wijken? Rolmodellen?
- Zijn de normen binnen de organisatie eenduidig genoeg?
- Voelen medewerkers zich erg verantwoordelijk voor deze organisatie?
- Wat is volgens u het motief of de beweegredenen voor cliënten/ouders om te frauderen?
- Vindt u dat er voldoende gelegenheid is om te frauderen binnen deze gemeente en waarom?
- Heeft u het gevoel dat er überhaupt veel wordt gefraudeerd binnen deze gemeente wat betreft Jeugdhulp?